

**VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA, UNA MIRADA A PARTIR  
DE EXPERIENCIAS EXITOSAS EN MÉXICO Y CHILE**

SANDRA LARA GIL

GLORIA RENDÓN GIL

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

MAESTRÍA EN NEGOCIOS INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN

CARTAGENA DE INDIAS D. T Y C., COLOMBIA

2014

\*Asesor Juan Carlos Robledo

## **RESUMEN**

***Palabras Clave:*** Vivienda de interés social, Colombia, México, Chile, política de vivienda, Estado, crédito.

***Clasificación JEL:***P25, R21, R31.

## AGRADECIMIENTOS

A la familia, que es el moto y apoyo incondicional de todos nuestros esfuerzos y logros, y que además tenemos la fortuna de compartirla.

## CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 8   |
| 1. JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....  | 11  |
| 1.1. ANTECEDENTES .....  | 11  |
| 1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....   | 17  |
| 1.3. APORTES, LIMITACIONES Y ALCANCES .....  | 19  |
| 2. OBJETIVOS .....   | 21  |
| 2.1. OBJETIVO GENERAL.....   | 21  |
| 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....  | 21  |
| 3. MARCO TEÓRICO Y EMPÍRICO.....   | 22  |
| 3.1. ASPECTOS TEÓRICOS DEL MERCADO DE VIVIENDA .....   | 22  |
| 3.2. EL CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y OTRAS<br>DEFINICIONES .....                               | 30  |
| 3.3. EVIDENCIA EMPÍRICA PARA COLOMBIA SOBRE EL MERCADO DE<br>VIVIENDA Y VIS.....                           | 34  |
| 4. DISEÑO METODOLÓGICO.....  | 38  |
| 4.1. METODOLOGÍA.....  | 38  |
| 4.2. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS .....  | 41  |
| 5. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE VIVIENDA EN COLOMBIA Y<br>ESTRATEGIAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL..... | 45  |
| 5.1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA .....  | 47  |
| 5.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO VIS.....   | 64  |
| 6. POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO Y CHILE<br><b>¡Error! Marcador no definido.</b>        |     |
| 6.1. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS POSITIVAS EN MÉXICO.....  | 68  |
| 6.2. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS POSITIVAS EN CHILE.....   | 84  |
| CONCLUSIONES .....   | 92  |
| GLOSARIO .....   | 103 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 109 |



## INTRODUCCIÓN

Con el actual gobierno de Juan Manuel Santos se ponen en marcha las “cinco locomotoras del desarrollo” que jalonarán al país hacia la prosperidad democrática. Ellas son: el agro, la infraestructura, la innovación, la minería y la *vivienda* (Santos, 2010). En esta última, según cifras oficiales, existe un déficit que supera los dos millones de unidades (CAMACOL, 2013).

No obstante, las consecuencias del invierno en el país, así como los constantes desplazamientos forzados y la situación económica, llevan a pensar que este déficit es mucho mayor del que se contempla.

El gobierno reconoce problemas estructurales como la desarticulación entre el gobierno nacional y los entes territoriales, lo cual es reconocido por el gobierno y lo deja expresado en los considerandos de la ley 1537 de 2012, también si damos un vistazo a la historia de la política de vivienda en nuestro país, encontramos un sin número de normas, las cuales si bien guardan relación con el objetivo de disminución del déficit, responden casi cada norma al objetivo específico del plan de desarrollo para el que fue creada, esto denota inconsistencia en la continuidad de dichas políticas que impide la ejecución de proyectos de vivienda y reubicaciones de familias situación de riesgo, al ritmo de las necesidades. Así mismo, se hallan desde debilidades en cuanto a la ejecución de políticas macroeconómicas hasta coyunturas relacionadas con fenómenos climáticos, las cuales para mayor ilustración se detallan en la siguiente tabla:

| FACTORES             | OBSERVACIONES   |
|----------------------|---|
| Normativos           | Desactualización del POT en algunos entes territoriales, lo que inhabilita la utilización de suelo apto para proyectos de VIS   |
| Técnicos             | Falta de capacitación y asistencia técnica a los entes territoriales en programación, instrumentación y elaboración de programas VIS  |
| Infraestructura      | Déficit en transporte público, movilidad y cobertura de servicios públicos domiciliario   |
| Fenómenos climáticos | Cada año aumentan las cifras de damnificados por el invierno y a través del decreto 1488 del 2011 en el que se declara el estado de emergencia debido a las precipitaciones, le otorga al gobierno excepcionales, entre ellas en el tema de vivienda. |
| Políticos            | Las políticas de vivienda son un eje fundamental en la agenda discursiva y los de planes de gobierno,   |

De la problemática anterior surge el interés por desarrollar esta investigación, para determinar qué factores influyeron en el éxito de la política de vivienda de interés social implementada en Chile y México y cómo puede replicarse en Colombia.

La primera parte del trabajo, contiene una caracterización del mercado de vivienda en Colombia y una revisión de los antecedentes sobre las estrategias de vivienda de interés social en el país. En la siguiente, se detallan las características de las políticas de vivienda social aplicadas en México y Chile.

En el tercer apartado se valoran, en términos socio-económicos, los factores de éxito de las políticas mencionadas, con el fin de recrear un escenario similar para el contexto colombiano. Ligado a los apartes anteriores, en el apartado final se presentan ideas y recomendaciones útiles en la elaboración de los futuros planes y programas de vivienda en Colombia.



## **1. JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1. ANTECEDENTES**

Entendiendo la relevancia del sector de la construcción como eje dinamizador de la economía, así mismo, habiendo revisado la importancia que para los hogares representa la transacción de compra de una vivienda única-familiar y considerando además el innegable déficit de soluciones de vivienda y de las adversas condiciones para el desarrollo de este ítem dentro del sector, es que consideramos de vital importancia revisar el por qué en Colombia este sector se considera estancado y qué ejemplos podemos considerar a la hora de allanarnos a modelos sostenibles en el tiempo.

Las condiciones de vivienda social muchas veces son, sinónimo de espacios no del todo dignos para el habitad y disfrute humano. Son escasas las soluciones integrales de viviendas que incluyan, por ejemplo, posibilidades productivas y de movilidad, especialmente para los sectores más vulnerables de la población. En las áreas más deprimidas del país y zonas rurales, es común encontrar viviendas que no cumplen con requisitos mínimos habitables como el agua potable, alcantarillado y servicios públicos.

Cabe resaltar que en otros países de la Región Latinoamericana, gobiernos han venido trabajando desde antaño en la ardua labor de proporcionar soluciones de vivienda digna a sus habitantes, entre ellas: el programa de subsidio a la demanda en Chile; la combinación de subsidios y acceso al crédito hipotecario en Costa Rica; la diversificación de los esquemas de financiamiento, desregulación y desgravación de la

producción y titulación de vivienda en México; y la segmentación de la demanda y la aplicación de instrumentos de acceso específicos para cada segmento en Brasil.

Como ejemplo de este esfuerzo, se revisan los casos y las lecciones aprendidas de los programas habitacionales sociales puestos en marcha en México y Chile. El primero de ellos, es referente ineludible dados los parámetros del modelo que pretende replicar el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, garantizando los flujos de caja de las deudas de vivienda. El caso de Chile, es considerado como pionero en América Latina con programas habitacionales para todos los sectores de la sociedad (González, 1999).

### *1.1.1. Hechos Relevantes*

La literatura utilizada da pista de las políticas en Colombia a lo largo de la historia que incentivaron tanto la oferta como la demanda de las viviendas de interés social, además de las características de mercado de vivienda y la distribución de tierras. En este marco y bajo la siguiente línea de tiempo se plantean los siguientes hechos relevantes que son referentes para la investigación.

- *1939:* Se crea el Instituto de Crédito Territorial (ICT), cuya función principal fue conseguir y otorgar créditos para la compra de vivienda a las familias colombianas en condiciones vulnerables, a través de subsidios gubernamentales a la tasa de interés de los créditos y el precio de las viviendas. La principal fuente de financiación del instituto fue los recursos del presupuesto nacional, inversiones del sistema financiero y ocasionalmente créditos externos en condiciones blandas.

- *1965*: Se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en Chile.
  
- *1972*: Se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en México.
  
- *1973 -1989*: Se instaura un Régimen Militar en Chile.
  
- *1982*: En México se publicaron reformas a la Ley del INFONAVIT y la Ley Federal del Trabajo para derogar el derecho a retirar periódicamente los fondos (justo en el momento en que se iban a poder realizar los retiros).
  
- *1990*: En Colombia entra en vigencia la Ley 49 de 1990 por la cual se reglamenta la repartición de capitales, se estimula el mercado accionario y se expiden normas en materia tributaria y aduanera.
  
- *1991*: Colombia dio vida a través de la Ley Tercera del año en mención, al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) cuya función dejó de ser la de un intermediario financiero y constructor de vivienda (como lo venía haciendo el ICT) para convertirse en una entidad administradora del sistema de subsidios y prestar atención técnica.
  
- *1991-1997*: Según cifras del Ministerio de Desarrollo Económico el INURBE asignó el 56% del valor de los subsidios, correspondiente al 66% del número de soluciones

de vivienda subsidiadas (Chiappe, 1999). En ese mismo periodo las Cajas de Compensación Familiar contribuyeron con el 31% del número de subsidios asignados para VIS, y el 33% del valor total de los mismos y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda financiaron aproximadamente el 70% de los créditos totales para VIS (pp.10-11).

- *1992 – 1997*: Las aportaciones de los patronos al Fondo Nacional de la Vivienda mexicano, se efectuaban mediante el depósito de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para su posterior abono en las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, abiertas a nombre de los trabajadores y previstas en la Ley del Seguro Social.
  
- *1994 – 1997*: A través de la Caja Promotora de Vivienda Militar (CPVM) se otorgan subsidios directos con recursos propios a programas de viviendas que llegaron a hacer en el periodo un 3% de los subsidios y al 11% de los recursos asignados (p.10). Así mismo el Fondo Nacional del Ahorro canalizó el 39% del valor de los préstamos otorgados a vivienda de interés social, aparentemente esta cifra incluye créditos para todo tipo de vivienda (Ministerio de Desarrollo Económico, 1998).
  
- *1996*: Se creó el Programa Chile Barrio con el propósito de responder a las demandas de precariedad habitacional y social de la población del país, para superar la pobreza extrema, a través del mejoramiento de la situación residencial, calidad de vida, e inserción social de los habitantes.

- *1997*: En Colombia se sanciona la Ley 388 del mencionado año. En México el 1° de Julio se reformó la Ley del INFONAVIT, cuyo artículo noveno transitorio establece que las instituciones de crédito que estuvieran operando subcuentas de vivienda de las cuentas individuales de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con anterioridad a esa fecha, deberán de abstenerse de seguir captando nuevas subcuentas.
- *1999 – 2000*: Se construyeron más de un millón de soluciones habitacionales en Chile (Alfaro, 2006).
- *2001*: Surge del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile un programa denominado “Un Barrio para Mi Familia”, que pretendió resolver los problemas de adaptación que tienen las familias que son relocalizadas en conjuntos habitacionales que provee el Estado. Mientras tanto en México, el INFONAVIT y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) firmaron un acuerdo para asegurar que el 50% de los créditos para vivienda sean adjudicados a las mujeres y mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras del INFONAVIT.
- *2002*: Chile crea una nueva política habitacional basada en re-focalizar los programas que atienden a los sectores más pobres de la población. Los componentes de la política son: el ahorro, el subsidio estatal a la demanda y el crédito hipotecario.
- *2004*: En Colombia el Decreto 975 reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

- *2007*: En Colombia la Ley 1151 de 2001, como Plan Nacional de Desarrollo, estableció la figura de los Macro-Proyectos de Interés Social Nacional (MISN). El Decreto 4260 del mismo año del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentó el trámite de anuncio, formulación y adopción de los MISN
- *2010*: Se empieza en Colombia la construcción de MISN “ciudad verde” como una iniciativa privada del país en el municipio de Soacha. Asume la presidencia de Colombia Juan Manuel Santos.
- *2011*: En Colombia se expide la Ley 1450, que adopta el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, y entre sus numerosas disposiciones reglamentó el tema de la Vivienda de Interés Social (VIS), modificando la definición de la misma en su artículo 117, así:

De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes. (135 SMLMV).

También aparece la definición de Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP), cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Además de la implicancia social y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, la Vivienda de Interés Social - VIS se plantea como una oportunidad de inversión real y de generación de empleo genuino, a partir de formas alternativas de financiamiento que exceden los alcances de los negocios inmobiliarios, partiendo de la base de la gran demanda y la escasez de ofertas para este tipo de viviendas.

Al mismo tiempo que existen fondos internacionales para la construcción y la refacción de viviendas (como el Fondo Popular para la Tierra y la Vivienda, y el Fondo Internacional de Garantías), sin contar la recuperación de valiosos terrenos ocupados por viviendas deficientes sin ningún tipo de servicios, las VIS son un nicho inexplorado de inversión internacional que puede llegar a ser muy atractiva, no sólo por los retornos que implique, sino por las consecuencias políticas y sociales.

Colombia es un país cuyo déficit habitacional y en especial de viviendas sociales está a la vista en los miles de asentamientos en los cinturones urbanos que lejos de estancarse, se incrementan cada vez más, ya sea por las contingencias climáticas como por el desplazamiento forzado y/o las condiciones económicas. Al respecto, el Consejo Nacional de Política Pública y Social establece que:

Más allá de los factores macroeconómicos y fiscales, persisten dificultades para el abordaje de la urbanización informal, el fenómeno de los asentamientos precarios, y en general la provisión del suelo y vivienda a la población de bajos ingresos. Así, la dificultad de los hogares pobres para acceder a la financiación hipotecaria, la baja

capacidad institucional de las administraciones municipales, la rigidez de la normativa urbanística y del proceso de concesión de permisos de construcción, constituyen limitaciones significativas. A ello se suma la naturaleza imperfecta y excluyente del mercado del suelo urbano, que carece de transparencia, opera con información incompleta, presenta severas barreras de entrada, y se encuentra considerablemente regulado. (Departamento Nacional de Planeación, 2004, p.300).

Según cifras del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el déficit habitacional total nacional en 2010 ascendía a 3.828.055 hogares, de los cuales el 66% padece déficit cualitativo, es decir, hogares que viven en lugares que no cumplen con los estándares mínimos de calidad y por ende, no procuran una vivienda digna a sus moradores; y el 34% restante afronta un déficit cuantitativo, esto es, no poseen vivienda.

El problema tiende a agravarse, ya que se espera que en Colombia entre 2011 y 2019, se constituyan casi 3,5 millones de nuevas familias en las áreas urbanas, de las cuales 2,4 millones demandarán VIS digna (Fedelonjas, 2010). En virtud de lo anterior, existe hoy una necesidad acuciante de generar una política de vivienda a mediano y largo plazo.

Además, existe una demanda creciente que la constituyen las familias de clase media que, pudiendo pagar una cuota, por diversos motivos no pueden acceder a las condiciones exigidas por la banca privada (Camacol, 2013).

Esta situación, lejos de solucionarse, se agrava sostenidamente creando condiciones de hacinamiento, vulnerabilidad, desprotección ante los embates climatológicos, familias en



situación de calle y alquileres abusivos. Sin embargo, hay experiencias a lo largo y ancho del continente, como las ya mencionadas en Latinoamérica, que se erigen no solo como exitosas e innovadoras, sino también rentables tanto para el Estado como para los privados.

El observar día a día esta realidad que describimos anteriormente, sumado a la información sobre las experiencias exitosas en países hermanos y a las legítimas ganas de innovar e incluso desarrollar propuestas de políticas sociales que sean viables, universales y, por qué no, rentables, es que se pretende determinar cuáles fueron los factores de éxito y las lecciones aprendidas de los programas de vivienda de interés social implementados en Chile y México, y cómo pueden replicarse en Colombia.

### **1.3. APORTES, LIMITACIONES Y ALCANCES**

La presente investigación es desarrollada por dos personas con formación de base diferente, lo que le otorga al ejercicio investigativo la ventaja de ser concebida desde perspectivas diferentes, puntos de vista y datos complementarios. Cuando la interpretación de la realidad converge, aumenta la confianza en los resultados.

Desde una perspectiva interdisciplinar, el investigar y estudiar las políticas de vivienda durante los últimos años, va más allá de ser un proceso descriptivo que puede dar como resultado una relación más ordenada y detallada de las políticas que existen, y además

proporciona los elementos para analizar comparativamente el aspecto social y económico de una realidad cambiante y a la vez persistente.

Lo concerniente a la problemática social, el realizar una investigación de estas proporciones ubica la investigación en el análisis de procesos urbanos de una sociedad en un tiempo dado y, hace de la cuestión urbana, un interesante prisma de observación para los investigadores de los procesos económicos, sociales y políticos, así como de sus perspectivas.

Pero lo urbano, si bien se menciona recurrentemente, “es visto como un tema de especialistas, con la consecuencia de que las ciudades y el tema de la vivienda en particular son los escenarios en donde transcurren los procesos considerados relevantes que como un proceso de construcción social en sí mismo” (Wagner, 2008).

Asistimos, además, a un momento en donde indudablemente se acrecienta la demanda del uso del espacio, en un contexto en donde se verifica la concurrencia de dos procesos, que tienen una particular incidencia en la apropiación y el uso del espacio. Por una parte la creciente demanda y el suelo urbano (con precios de mercado en permanente alza) para las nuevas funciones productivas y comerciales y/o de ocio, intensivos en capital; y por otra parte, se genera progresivamente, en términos sociales, una población “excedente” que pareciera no tener lugar o función en el nuevo paradigma de producción y economía global (Davis, 2008).

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Determinar cuáles fueron los factores de éxito y las lecciones aprendidas de los programas de vivienda de interés social implementados en Chile y México, y cómo pueden replicarse satisfactoriamente en Colombia.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Caracterizar el mercado de vivienda y vivienda social en Colombia.
2. Revisar y descubrir las características de la política de vivienda social en México y Chile.
3. Identificar los factores de éxito de las VIS en los países objeto de estudio que sean equiparables al contexto colombiano.
4. Esbozar ideas y propuestas, surgidas del análisis a lo largo de este trabajo, que constituyan un aporte al país para la elaboración de planes y programas de viviendas tanto en lo público como en lo privado.

### **3. MARCO TEÓRICO Y EMPÍRICO**

#### **3.1. ASPECTOS TEÓRICOS DEL MERCADO DE VIVIENDA**

“En un país cuyos ciudadanos suelen poseer la vivienda que habitan, las decisiones de compra de vivienda representan una de las planificaciones económicas más elaboradas que realizan los individuos” (González, 2001). Éstos acumulan la máxima información posible antes de tomar su decisión; buscan y comparan las condiciones de la vivienda, de su financiación, de los gastos e impuestos que acompañan al precio de compra. Tienen en cuenta su renta de ciclo vital y no su renta disponible. Ponen al día sus expectativas sobre la evolución futura de los precios y los tipos de interés para introducirlas en su función de decisión.

La teoría ha destacado el papel del mercado de vivienda en una economía moderna desde perspectivas muy diversas. Según Mc.Donaldy Taylor (1993), la vivienda en propiedad es uno de los principales activos en los que se concentra la riqueza de las economías domésticas; las expectativas de precios se trasladan así al consumo y al ahorro a través de los correspondientes efectos riqueza, con consecuencias no siempre deseadas para el ciclo económico general. Por otra parte, está directamente relacionada con la redistribución de riqueza a través de la intervención de los poderes públicos para facilitar el acceso a la vivienda y del tratamiento fiscal a la vivienda en propiedad.

Desde la perspectiva de los precios de la vivienda, esto ha originado una abundante literatura acerca del funcionamiento e interrelación de los mercados, las cuales se citan a continuación:

1. La teoría de los mercados segmentados de ClarckKerr (1951) y John Dunlop (1985): Según esta teoría los mercados están segmentados cuando no hay una relación de equilibrio a largo plazo entre los precios que se forman en ellos. La estructura de plazos de los tipos de interés explica la forma que adopta la curva de rentabilidad por la existencia de mercados distintos de deuda con vencimientos diferentes.
2. El efecto ola de Ashworth y Parker (1997): Relacionado con la difusión progresiva de las variaciones de precios en los distintos mercados. Según esta teoría, las variaciones en el precio de la vivienda se irían transmitiendo de forma progresiva hacia los demás mercados, primero a los más cercanos y luego a los más lejanos.
3. La tesis de la brecha cíclica de Drake (1995): Según la cual no hay una tendencia a largo plazo a divergir o a converger, sino brechas que tienden a aumentar en las fases alcistas del ciclo de la vivienda y a estrecharse hasta alcanzar su nivel “normal” en las fases recesivas.
4. La teoría de los mercados eficientes de Pollakowski y Ray (1997): Según la cual las variaciones de precios en el mercado de la vivienda no están correlacionados en el tiempo.

### 3.1.1. Factores de Demanda y Oferta por Vivienda

A partir de la literatura revisada, pueden analizarse diversos factores que influyen en el comportamiento de la demanda y oferta por vivienda. Se puede partir el análisis desde el punto de vista de un consumidor, quien debe tomar la decisión de comprar una vivienda o pagar un alquiler. También se pueden estudiar los precios de la vivienda, en función de su localización y las expectativas que pueda formar el comprador sobre la evolución futura de su precio (valorización).

Un tercer punto de partida, es el considerar la vivienda como un activo alternativo a los activos financieros para un inversor típico, que se enfrenta incertidumbre ante la decisión de realizar una adquisición como primera o segunda vivienda, o por motivos meramente relacionados con la inversión; y finalmente, evaluar los factores demográficos, que en el largo plazo pueden causar movimientos en la demanda de viviendas y, consecuentemente, en su precio.

#### *Demanda*

La vivienda, como producto del mercado, está asociada a diversas características: localización, calidad, tenencia, antigüedad, financiamiento; y puede servir como bien de consumo o de capital. “La vivienda resulta un bien de consumo si el análisis se concentra en la demanda de sus servicios, en tanto que si se focaliza en la demanda por stock, el análisis se centra en la vivienda como bien de capital” (Muth, 1960).

Como toda demanda de bienes de consumo, el ingreso real disponible constituye una variable fundamental (Friedman, 1960). Un incremento de éste, facilita el acceso de mayor cantidad de familias a la vivienda. Esta variable puede aumentar tanto por un incremento en el ingreso real, como por una reducción en la tasa de los impuestos.

Pero dado que la vivienda constituye una parte fundamental del consumo agregado del individuo, es posible que ésta dependa del ingreso permanente en ausencia de restricciones de liquidez, tal como señalan Smith, Rosen y Fallis (1988). El individuo tendrá que ahorrar a lo largo de su vida una parte creciente de su ingreso, independientemente de la posible obtención de un crédito hipotecario.

Existe una apreciable cantidad de literatura acerca del vínculo existente entre los aumentos futuros de los precios y la tasa de natalidad. Entre ellos, los estudios de Millar y Ermisch, cuyos planteamientos pueden encontrarse en la obra de Poterba (1991). Un aumento de su nivel actual generará un aumento en la demanda de viviendas en el futuro, cuando la nueva generación demande vivienda a partir de la formación de su familia.

Sin embargo, la relación entre el crecimiento de la población y los precios de la vivienda puede verse debilitada por la consideración de otros factores demográficos que la afecten: La cantidad de hogares respecto a la población, el crecimiento de los hogares unipersonales por el incremento de la edad promedio del matrimonio, el incremento de la tasa de divorcio, etc., son factores demográficos que pueden resultar en un aumento de la demanda independientemente de la tasa de crecimiento de la población (p.12).

Bajo los anteriores argumentos, puede deducirse que la demanda por vivienda está determinada por los recursos monetarios y la estructura de consumo.

Los recursos monetarios pueden provenir de la riqueza del individuo (activos fijos y los activos líquidos); de los ingresos (recursos laborales y no laborales); y/o de los recursos externos (subsidios y apalancamiento del sistema financiero con fondos públicos o privados).

En cuanto a las determinantes de la estructura de consumo, sobresale la estructura y el tamaño del hogar, las preferencias, la cultura, los valores y el destino que se pretende dar a la vivienda.

### *Oferta*

El vínculo entre el costo de uso de la vivienda con su oferta se puede encontrar en Poterba (1991), quien relaciona la evolución del stock de viviendas nuevas con el cociente entre el precio y el costo de construcción (costo directo: materiales y mano de obra). De esa manera, un aumento en la demanda impacta a corto plazo sobre la oferta (*ceteris paribus* el costo de construcción), incentivando el incremento en el flujo de construcción nueva.

En el caso de las viviendas usadas, su precio variará inversamente no sólo por el aumento del flujo construido de viviendas, sino también por la oferta de viviendas usadas.



Todo inmueble a construir es un proyecto de inversión sobre el cual el constructor tiene la opción de iniciar la obra o posponer su realización, esperando nueva información que le permita evaluar el proyecto con mayor certeza. Esto es así porque las decisiones de construcción de viviendas están sujetas a la incertidumbre respecto de los montos invertidos.

Teniendo en cuenta esta incertidumbre, la oferta de viviendas se ve determinada por los costos y los determinantes de la estructura de la producción. Los costos pueden ser directos (suelo, servicios públicos, materiales, mano de obra, capital, diseño arquitectónico, licencias, impuestos y subsidios); o indirectos (costos de oportunidad, costos financieros y costos de transacción). Por su parte, los determinantes de la producción son la tecnología, la competencia, regulación estatal, la política monetaria y fiscal, entre otros.

### 3.1.2. Un Sencillo Modelo del Mercado de la Vivienda, por N. Gregory Mankiw

La inversión en construcción comprende la construcción o compra de nueva vivienda tanto por parte de personas que planean vivir en ellas como por parte de personas que piensan alquilarlas. Sin embargo, para simplificar el análisis Mankiw supone que todas las viviendas están ocupadas por sus propietarios.

El modelo consta de dos partes. En primer lugar, el mercado del stock existente de viviendas determina su precio de equilibrio. En segundo lugar, el precio de las viviendas determina el flujo de inversión en construcción.

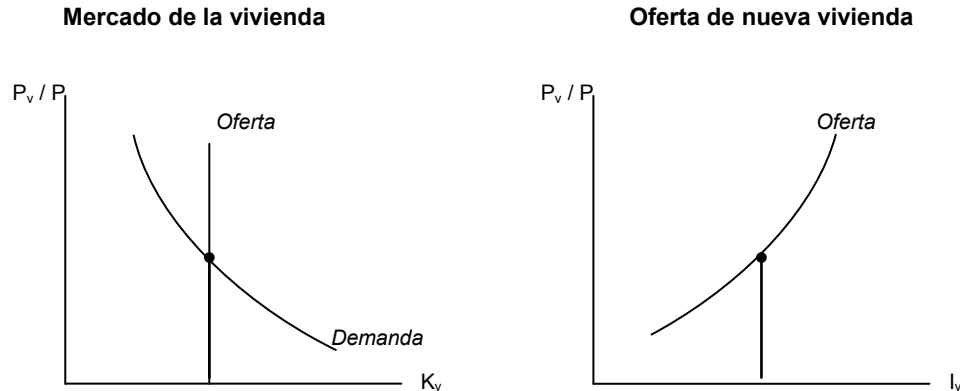


Figura 1. La determinación de la inversión en construcción

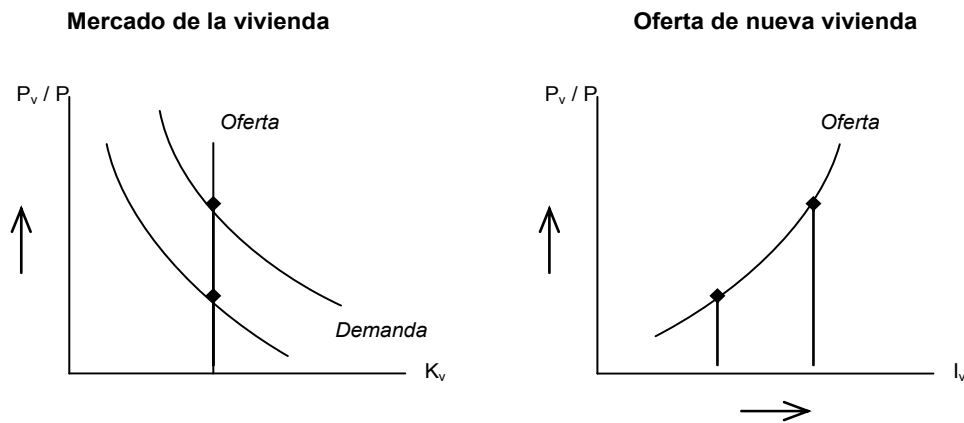
$P_v/P$  es el precio relativo de la vivienda,  $K_v$  es el stock de capital en vivienda e  $I_v$  es el flujo de inversión en construcción.

En el mercado de la vivienda, la oferta y la demanda del stock existente de viviendas determina su precio relativo ( $P_v/P$ ). En un momento cualquiera del tiempo, la oferta de vivienda se mantiene fija. Este stock se representa por medio de una curva de oferta vertical. La curva de demanda de viviendas tiene pendiente negativa, porque precios elevados llevan a la gente a vivir en viviendas más pequeñas, a compartir su residencia o a veces incluso a carecer de hogar.

Respecto a la oferta de vivienda nueva, se puede apreciar que el precio relativo de la vivienda determina la oferta de más viviendas. Las empresas de construcción compran materiales y contratan trabajo para construir casas, vendiéndolas al precio de mercado. Sus costes dependen del nivel general de precios,  $P$ , y su ingreso depende del precio de las viviendas,  $P_v$ . El flujo de nuevas viviendas (la inversión en construcción) depende pues, del precio de equilibrio fijado en el mercado para las viviendas existentes.

### *Las variaciones de la demanda de vivienda*

Cuando se desplaza la demanda de vivienda, varía su precio de equilibrio, y esta variación afecta, a su vez, a la inversión en construcción. La curva de demanda de vivienda puede desplazarse por varias razones. Una expansión económica eleva la renta nacional y, por lo tanto, la demanda de vivienda. Un gran aumento de la población, provocado, por ejemplo, por la inmigración, también eleva la demanda de vivienda.



*Figura 2. Un incremento en la demanda de vivienda*

Un desplazamiento expansivo de la demanda eleva el precio de equilibrio. La subida del precio de la vivienda aumenta la inversión en construcción.

Un determinante importante de la demanda de vivienda es el tipo de interés real. Muchas personas piden préstamos (créditos hipotecarios o leasings habitacionales) para comprar su vivienda; el tipo de interés es el coste del préstamo.

Incluso las pocas personas que no tienen que pedir préstamos para comprar una vivienda responden al tipo de interés, porque éste es el coste de oportunidad de tener su riqueza

en forma de vivienda en lugar de tenerla depositada en un banco. Por consiguiente, una reducción del tipo de interés eleva la demanda de vivienda, sus precios y la inversión en construcción.

### **3.2. EL CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y OTRAS DEFINICIONES**

¿Se puede establecer la existencia de una demanda y, por lo tanto, una oferta en relación a la construcción, venta y adjudicación de las VIS? ¿Esta es constatable con la oferta y la demanda del mercado inmobiliario en general? Sobre el entendido de que se da en esta forma, la oferta y la demanda por VIS existen, pero deben construirse con variables propias de la temática. Por lo tanto, a efectos instrumentales se considera fundamental definir estas categorías como punto de partida para construir los conceptos claves en el desarrollo del estudio.

Se ha escrito abundantemente sobre las experiencias de Viviendas de Interés Social (VIS) en países de América Latina, pero primero es necesario unificar criterios y definiciones sobre qué es la VIS y sus implicancias en el desarrollo de la región.

“El concepto de VIS se entiende como el conjunto de condiciones que permiten el desarrollo de la vida privada doméstica y el de vivienda adecuada como aquella que reúne todas las condiciones para que esta vida sea realizada adecuadamente” (Barreto y Alcalá, 2008). Según Barreto:

Entendida así, la vivienda incluye todas las condiciones físico-materiales que hacen a la unidad habitacional, como las atinentes a la integración económica, social y cultural de sus habitantes. Y es adecuada (en el contexto urbano), cuando estas condiciones permiten que sus habitantes cuenten con:

1. Una unidad habitacional adecuada.
2. Accesibilidad física a la misma y accesibilidad a las distintas áreas de trabajo, abastecimiento, ocio, espacios verdes, equipamientos educativos, de salud, etc.
3. Una localización saneada, urbanizada, libre de riesgos; dotada de los servicios públicos esenciales (transporte, seguridad, alumbrado, recolección de residuos); y espacios públicos confortables
4. Solvencia y estabilidad económica para asumir los costos de los servicios domiciliarios y para mantener, mejorar y/o transformar la unidad habitacional de acuerdo a las necesidades cambiantes del hogar en el tiempo.
5. Los recursos y condiciones o económicas y sociales para disfrutar, usar y acceder a los bienes y servicios que ofrece la vida social. Todo esto en concordancia a los estándares aceptados por los sectores integrados de la sociedad de pertenencia y las tradiciones o costumbres de los hogares destinatarios.

Las anteriores definiciones se adoptan como conceptos iniciales desde los cuales parte el análisis comparado sobre la Vivienda de Interés Social en Colombia, Chile, y México, a nivel de los proyectos, planes y programas de vivienda que se articulan tanto en el marco de políticas públicas, como en respuesta a situaciones de excepción, en caso de emergencia, catástrofes, desastres y/o urgencias sociales.

Al respecto, es crucial para el presente trabajo definir qué se entiende situación de excepción, dado que muchos de los planes y programas VIS son en respuesta a la demanda producida por estas situaciones. Es menester entonces reflexionar y debatir sobre si la situación de excepción conforma o no una política de vivienda, y al mismo tiempo si la demanda producida por la urgencia social debe tomarse como una situación de excepción o bien es el resultado de un estado de necesidad permanente o crónico, producto de las políticas sociales implementadas (o su falta).

### *Situaciones de excepción*

Para efectos de la presente investigación, se han adoptado las siguientes definiciones sobre las situaciones que son consideradas de excepción:

**Urgencia.** Según la Organización Mundial de la Salud, es la aparición fortuita (imprevista o inesperada) en cualquier lugar o actividad de un problema de causa diversa y gravedad variable que genera la conciencia de una necesidad inminente de atención por parte del sujeto que lo sufre o de su familia.

**Urgencia Social.** Donostiako(2006) la define como toda situación en la que una persona o grupo de personas se encuentren en una situación de riesgo para su integridad física y/o psíquica si no se intervine con inmediatez para lograr un contexto seguro, teniendo en cuenta que:

1. Es un contexto seguro aquel en que las personas están protegidas ante inclemencias meteorológicas, agresiones de terceros, falta de atención de quien deba prestarla, etc.

2. Las causas que han motivado la situación de urgencia deben ser recientes, imprevistas, sobrevenidas y no deben haber sido provocadas de forma intencionada por la persona o personas atendidas.
3. Muchas de las situaciones que se tipifican como urgencias no surgen de un imprevisto sino que son las consecuencias de carencias estructurales y cronificadas en la en los sistemas de salud y de protección social (frecuentes problemas de salud mental, falta de recursos socio sanitarios, falta de recursos de inserción de larga estancia o crónicos, etc.).
4. También se puede hablar de causas macro (modelo económico, política de extranjería, política de vivienda, roles de género, entre otros), pero ni unas ni otras carencias son abordables como urgencia social sino como una condición social grave o en riesgo.

**Desastre (Catástrofe).** La ONU define los desastres como alteraciones intensas de las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, causado por un seceso natural o generado por el hombre, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada y se puede clasificar en desastres naturales, biológicos y tecnológicos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Los desastres naturales son producidos por la fuerza y la naturaleza. Entre estos se destacan los sismos, tsunamis, erupciones volcánicas, deslizamiento de tierras, derrumbes, aludes, aluviones, inundaciones, sequías, heladas, tormentas, granizada, tornados y huracanes. Los desastres biológicos se refieren a las plagas, epidemias y pandemias. Finalmente, entre los desastres tecnológicos se encuentran incendios, explosiones, derrame de sustancias químicas, contaminación ambiental, guerras, subversión.

### **3.3. EVIDENCIA EMPÍRICA PARA COLOMBIA SOBRE EL MERCADO DE VIVIENDA Y VIS**

Entre las evidencias empíricas en las que se enmarca esta investigación, se encuentra el estudio realizado por Clavijo, Jannal y Muñoz (2004), cuyo objetivo fue proporcionar una visión de conjunto del mercado hipotecario en Colombia, la política social y su relación con los principales determinantes que se encuentran a nivel internacional.

Pero tal vez el aporte más importante de los autores a este trabajo, es el análisis balanceado que realizan del sector vivienda, donde se evidencia que existe preocupación por los factores de tipo financiero, pero deficientes estadísticas e insuficiente seguimiento al llamado déficit de vivienda y a las propias condiciones habitacionales.

Por el lado de la demanda, se resalta el papel que juega el ingreso, las condiciones crediticias, y el ciclo económico; por el lado de la oferta, los elementos más importantes son la estructura productiva que provee los insumos, el marco regulatorio en materia de tierras-propiedad horizontal, la inestabilidad jurídica y, nuevamente, el ciclo económico.

Sobre esta línea se encuentra el trabajo de Cárdenas, Cadena y Quintero (2004), en el cual no sólo se destaca la importancia de la construcción en la economía nacional sino que además se muestran los diversos ciclos por los que ha atravesado el sector.

De forma muy similar, Umaña (2003) plantea que entre los sectores económicos que intervienen en la urbanización, el más destacado es el sector de la construcción. Según



sus argumentos, éste afecta la economía en tres niveles: familia, empresa y Estado. Además demanda tierra, capital, mano de obra, maquinaria, materiales, bienes, servicios, tecnología, servicios públicos, telecomunicaciones y recursos financieros; y al realizar obras civiles y de edificación, genera salarios, ingresos, utilidades, intereses e impuestos.

De acuerdo a lo anterior, Umaña reafirma las premisas de la teoría económica que establecen que un incremento en el ritmo de crecimiento del sector de la construcción, propicia una aceleración de los sectores restantes, generando desarrollo y crecimiento de la economía nacional. Por esto, la construcción de obras públicas, edificaciones y en particular la construcción de vivienda, se enmarca dentro de la teoría de los sectores líderes.

Por su parte, López (2002) en una investigación realizada para el Departamento de Modelos Macroeconómicos del Banco de la República, calibró un modelo de equilibrio general dinámico para el sector de vivienda en el país. Dicho modelo tuvo en cuenta el papel de las fricciones del mercado de crédito en la explicación del ciclo económico. Consideraba que la vivienda sirve dos propósitos: el de proveer servicios de vivienda y el de servir como colateral para disminuir los costos de financiamiento relativos a la actividad de pedir prestado.

Mediante el modelo de López, es posible describir y cuantificar un mecanismo de acelerador financiero que amplifica y propaga los efectos de la política monetaria. Adicionalmente, el modelo incluye una relación directa entre los movimientos de los precios de la vivienda y los del consumo mediante la presencia de un tipo de agentes

dentro del sector de los hogares que enfrenta restricciones de crédito. Estos agentes hipotecan sus viviendas para financiar sus gastos corrientes. Esta relación entre el precio de la vivienda y el consumo constituye un canal adicional a través del cual los precios de los activos afectan la demanda agregada.

La presente investigación se fundamenta, además, en los diversos trabajos de Gilberto Arango (2001), quien reseña la evolución del mercado de vivienda, al tiempo que plasma una serie de causas y consecuencias de la crisis del sector experimentada en años recientes. En él, también compagina la legislación nacional, critica la política de vivienda de la época y describe detalladamente qué papel juega la titulación de predios urbanos.

Aparte de los estudios mencionados anteriormente, el trabajo realizado por Chiappe de Villa (1999) para la Serie de Financiamiento del Desarrollo de la CEPAL, se convierte en un referente obligado. La autora analiza el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda. Este sistema sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios.

La nueva política buscó incrementar la demanda efectiva de vivienda de interés social. Ello mediante el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios, los que complementados con crédito y con un porcentaje de ahorro familiar, deberían permitir incluso a los más pobres acceder al mercado de vivienda. Es así como esta investigación analiza las características del mercado de vivienda y el impacto que han tenido las estrategias de

viviendas de interés social: Aunque el sistema de subsidios es progresivo, el monto de los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. También estudia las características de la oferta de vivienda, principalmente su estructura de costos: Varias organizaciones han hecho importantes esfuerzos por reducir los costos de construcción, mejorando los procesos y aprovechando economías de escala.

De los resultados arrojados por el estudio, Chiappe concluye que los principales factores que limitan el funcionamiento del mercado VIS, por el lado de la demanda, son el bajo nivel de ingresos de la población y su vinculación a trabajos informales, lo cual impide que las familias generen ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, les dificulta el acceso al crédito y, por debajo de cierto nivel de ingresos, definitivamente les impide atender el servicio de la deuda.

## **4. DISEÑO METODOLÓGICO**

El diseño metodológico es abordado a través de los enfoques de investigación cuantitativo y cualitativo. A través de la metodología del estudio de caso se evalúa la realidad de la vivienda social en Chile y México.

### **4.1. METODOLOGÍA**

Tomando en cuenta el propósito que atienden los procedimientos de investigación, con el método cuantitativo se pretende realizar un análisis descriptivo de los factores relacionados con el comportamiento y la evolución de la Vivienda de Interés Social. Mediante la técnica estadística de panel longitudinal, la cual permite el seguimiento detallado del universo de estudio a través del tiempo, se estudiarán las variables de metros cuadrados, unidades del destino, precio de venta del metro cuadrado y financiación para este segmento del mercado.

Además ante una realidad diversa, como lo es la vivienda social en algunos países de América Latina (Colombia, México y Chile, específicamente), se incorporar métodos de carácter cualitativo, en donde se emplearán instrumentos como entrevistas, recolección de información secundaria, y el estudio de caso.

Con el estudio de caso, se pretende indagar sobre las políticas de vivienda social en los países de México y Chile, dado que han tenido amplia experiencia en la materia y brindarán evidencia suficiente para satisfacer el propósito de la investigación y las preguntas planteadas en relación a los factores de éxito en las políticas de vivienda social implementadas por los gobiernos.

Una de las características principales de la metodología en el estudio de caso, es la combinación de estrategias para su análisis, como el lógico/argumentativo, interpretativo/histórico, cualitativo, correlacional, experimental y la simulación.

Olabuenaga (2003) agrupa las características del estudio de caso de la siguiente manera:

1. La triangulación: ofrece una forma importante de garantizar la validez del estudio de caso de investigación. Por lo general, los métodos de recopilación de datos son trianguladas (muchos de los métodos son combinados), pero además de esto, las fuentes de datos, teoría, o los investigadores también pueden ser triangulados (Denzin, 1978).
2. Interés intrínseco: los no tienen ningún interés en la generalización de sus hallazgos. Un caso puede ser deliberadamente seleccionados en virtud de ser, por ejemplo, rico en información, crítica, reveladora, único, o extrema (en comparación con los casos seleccionados dentro de una estrategia de muestreo representativo utilizado en la investigación correlacional) (Stake 1995, Patton,

1990). Si un caso es seleccionado a propósito, entonces no es un interés la generalización de los resultados.

3. Las generalizaciones a partir de los casos no son estadísticas, son analítica. Se basan en el razonamiento y hay dos principios de razonamiento: deductiva e inductiva. Las generalizaciones se pueden hacer de un estudio de caso utilizando uno o dos de estos principios.

Cuando una generalización se basa en el principio deductivo, el procedimiento es similar a un experimento: una hipótesis se formula, y son consecuencias contrastables derivados por deducción. Al comparar los resultados esperados, que se deducen a partir de una teoría y un caso, con los resultados empíricos, es posible verificar o falsificar la teoría. Este modelo de la forma en que generalizaciones se han extraído de un caso ha sido desarrollado por Robert Yin.

Un segundo modo de generalización es a través de la inducción. En los estudios de caso, este se realiza a través de la teoría inductiva, o la conceptualización, que se basa en los datos dentro de un caso. El resultado es una teoría que normalmente consiste en un conjunto de conceptos relacionados.

Finalmente, en la metodología también se incluirá el paradigma constructivista, porque la verdad es relativa y depende de la perspectiva con que sea abordada, con lo cual se espera comprender las políticas de vivienda social en los países de estudio (Lather, 1992; Robottom&Hart, 1993).

## **4.2. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS**

La presente investigación parte de considerar la política de vivienda social en la región Latinoamericana, pero un problema de este análisis es que Latinoamérica es un espacio geográfico muy amplio y diverso. Por lo tanto, siguiendo las sugerencias de Yin (2003) y Stake (1995) sobre la importancia de colocar límites de un caso para evitar una explosión del mismo, se abordarán los casos específicos de Chile y México.

Las razones para elegir estos dos países, son las similitudes económicas, políticas y sociales con Colombia: Primero, la similitud producto del desarrollo histórico como países independientes (de colonias a Estados). Segundo, sus procesos de apertura económica y vinculación a la economía internacional, donde su principal cliente comercial es Estados Unidos. Tercero, la proximidad ideológica entre sus gobiernos de derecha, y finalmente el progreso que han tenido estos dos países sobre la región en vivienda social.

### **4.2.1. Recolección de la Información**

Dada la gran cantidad de datos que procesa la investigación, la sistematización de esos datos es muy importante para no perder de vista el propósito original, es por ello que se prepara anticipadamente el manejo de la información de forma documentada y sistemática, a través de bases de datos: una de referencias bibliográficas y otra con

variables en panel de corte longitudinal; que ayuda a categorizar, clasificar, almacenar y recuperar datos para el análisis.

La estrategia para analizar la información se basa en clasificar, tabular y recombinar los datos para hacer frente a las propuestas iniciales o el propósito del estudio, y realizar comprobaciones cruzadas de los hechos y las discrepancias de los números, utilizando entrevistas cortas que se puedan requerir para reunir datos adicionales para verificar las observaciones y/o fenómenos claves de un hecho.

Las técnicas de análisis de información incluyen la colocación de información en matrices, la creación de matrices de categorías y la creación de diagramas de flujo principalmente.

#### 4.2.2. Fuentes para el Análisis Cuantitativo

En el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se puede encontrar información sobre diversos indicadores del Sector de la Construcción y Vivienda, tales como el área unitaria para vivienda VIS según estrato socioeconómico, unidades y área iniciada para vivienda según rango, las unidades de vivienda VIS financiadas. De igual forma, esta entidad genera, a través de encuestas a nivel nacional como el Censo de Edificaciones, datos estadísticos de primera mano sobre la estructura general de la oferta de vivienda VIS. También se utilizará el promedio del número de personas que conforman los hogares urbanos colombianos como indicador del tamaño típico de la familia.



Para la obtención de los datos anteriormente mencionados, se recurre al DANE pues este organismo proporciona los indicadores más completos, no sólo por su amplia cobertura, sino porque generalmente son construidos con ponderaciones variables, de tal forma que son más sensibles al cambio en la evolución de sus componentes en cada momento del tiempo.

Sin embargo, no todas las series de datos requeridas en la especificación del modelo se encuentran disponibles en esta misma fuente, ya que su construcción y difusión no le compete. Por tal motivo, es necesario acudir a otras entidades como la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), el Banco de la República, la Asociación Bancaria de Colombia (ASOBANCARIA), para obtener información más detallada acerca del PIB de la construcción, la financiación de vivienda y tasa de interés de colocación del crédito destinado a vivienda (uno de los factores determinantes de la demanda por vivienda).



## **5. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE VIVIENDA EN COLOMBIA Y ESTRATEGIAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

“La adquisición de una vivienda es, generalmente, la principal transacción -en términos monetarios- que realiza una familia media a lo largo de su existencia. Por tanto, el coste de la misma va a condicionar el resto de sus posibilidades económicas” (Arango, 2001).

Este asunto se convierte en un tema recurrente cuando a diario se observan muchas personas utilizando y realizando transacciones relacionadas con el mercado inmobiliario, sobretodo porque desean adquirir vivienda como patrimonio familiar o inversión. Así, tal adquisición es la decisión más importante y a la vez complicada en la vida de los hogares por tratarse de la mayor inversión que un hogar pueda realizar, involucrando el ahorro, el crédito y en algunos casos el subsidio familiar de vivienda (Cárdenas y Bernal, 1997). Mientras que, para cualquier economía, la construcción de vivienda es uno de los sectores con mayor capacidad para generar empleo y crecimiento. Su contracción afecta otros renglones como la producción de materiales e insumos y el mercado laboral, especialmente de los trabajadores semi-calificados (p.50).

Ante una decisión económica de tal alcance en la vida de numerosos individuos, fue necesario verificar algunas de las hipótesis que utilizan los modelos con los que trabaja la teoría económica. Por tanto, la presente investigación analizó las características del mercado de vivienda en Colombia y el impacto que han tenido las estrategias de vivienda de interés social.

Es justificable entonces realizar una investigación sobre este fenómeno, ya que es de gran importancia conocer lo que representa el sector de la construcción, específicamente el segmento de Vivienda de Interés Social, para la economía nacional desde el punto de vista de las oportunidades para el desarrollo social y económico. Lo anterior también será un componente valioso para comprender la magnitud y el significado de las relaciones entre oferta y demanda de VIS para quienes cumplen el papel de agentes económicos en este mercado.

Realizar un estudio de este tipo es pertinente, pues complementa los estudios anteriores sobre la valoración de la demanda y oferta por vivienda en Colombia, y desde la perspectiva económica y social permite comprender las causas que originan el déficit habitacional si se sabe por ejemplo que, para este año, la población del país es cercana a los 46 millones de habitantes (según el reloj poblacional del DANE), de los cuales más del 70% residía en áreas urbanas; y que además la tasa anual de crecimiento demográfico es de 1.5%, con lo que cada año se conforman aproximadamente 200.000 nuevos hogares.

En comparación, de acuerdo a cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), durante los últimos cinco años el promedio anual de nuevas soluciones de vivienda construidas en Colombia – incluyendo construcción formal e informal – alcanzó un promedio de 120.000 unidades, arrojando una brecha de 80.000 en la oferta anual de nuevo stock de vivienda.

De esta forma, el crecimiento poblacional y de los procesos de urbanización, han hecho que la provisión de vivienda enfrente dificultades, tanto por los limitados presupuestos nacionales, como por los bajos ingresos y la limitada capacidad de gran parte de la población colombiana.

## **5.1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

A finales del siglo XIX, se inicia la era de la industrialización en Colombia acompañada del crecimiento de las ciudades (Umaña, 2003). El desplazamiento de la población de las áreas agrícolas y rurales hacia las áreas urbanas desencadenó en la formación de masas de asalariados provenientes de distintas etnias. Así, la industrialización del país generó un proceso de urbanización(p.1). Mientras, los diferentes gobiernos se asomaron muy tímidamente al tema de la vivienda para las clases populares, como un problema que tarde o temprano requeriría una política de Estado (Constructora Discon, *s.f.*).

Con la creación de entidades como el Banco Central Hipotecario en 1932, el Instituto de Crédito Territorial en 1939 y, posteriormente, la Caja de Vivienda Popular en 1942:

Se dieron pasos serios en la búsqueda de soluciones ejecutadas desde el mismo Estado para proveer de vivienda planificada a esas grandes masas de población que engrosaron rápidamente la demografía de las principales ciudades y que, por su propia dinámica de crecimiento, generaron los más graves problemas de hacinamiento, informalidad y salubridad, mediante acelerados procesos de tugurización, con un alto nivel de deterioro del entorno urbano y social donde se asentaron (p.3).

Gracias al Decreto 711 de 1932, el Banco Central Hipotecario (B.C.H) inició operaciones con una perspectiva en la cual, además de sus operaciones financieras a través de la “cédula hipotecaria”, inauguró unas modalidades crediticias hasta entonces desconocidas en el país y dirigidas a la construcción directa de vivienda para empleados.

Por su parte, el Instituto de Crédito Territorial (I.C.T), fue creado mediante Decreto Ley 200 de 1939. Desde entonces y hasta 1991, fue el ente estatal encargado de atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos. El ICT desarrollaba directamente todas las acciones que conforman el ciclo de producir una vivienda, es decir, se encargaba de la planificación, diseño, construcción, asignación, y finalmente del financiamiento de largo plazo que requerían los beneficiarios, entregando créditos con tasas fuertemente subsidiadas.

Más adelante, en 1942 mediante el Decreto 380, el Gobierno Nacional dictó medidas que buscaban fomentar la industria de la construcción y el mejoramiento de la vivienda popular en Colombia. Este decreto autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para otorgar préstamos a los municipios para la construcción de “barrios populares modelos”. El 13 de marzo de ese mismo año, mediante el Acuerdo No. 20, se dispuso entonces la creación de la entidad Caja de la Vivienda Popular. Según la historia reportada por esa misma entidad y la Secretaría Distrital del Hábitat de la Alcaldía de Bogotá, entre 1942 y 1957 se desarrollaron programas de vivienda unifamiliar de dos plantas que constituyeron la primera respuesta de calidad en términos urbanísticos y arquitectónicos.

Los modelos adoptados, en su momento, por estas instituciones del Estado se construyeron siguiendo los preceptos de las nuevas escuelas urbanísticas en pleno auge en Europa y los países socialistas, que propendían por modelos masivos y densificados, que “buscaban atajar un problema explosivo, sin perder las prioridades de lograr una vivienda digna y un entorno sano para las grandes masas de obreros surgidos del auge industrial de la posguerra quienes, por su parte, incluían esta premisa como objetivo central de sus luchas y reivindicaciones sociales más sentidas” (Ballen, 2009).

A principios del siglo XIX se dieron otras ideas de vivienda colectiva, como los llamados "Falansterios" del filósofo y socialista francés Charles Fourier, quien hace parte de la corriente del socialismo utópico, que además del liberalismo capitalista burgués, el nacionalismo y el fenómeno de la industrialización, se apodera del panorama intelectual europeo bajo un lema progresista que toma como base a la ciencia racional y la transformación de la sociedad.

Hacia la primera mitad del siglo XX, con las propuestas de los miembros del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (C.I.A.M) “se consolida una visión utópica de comunidad alimentada por las nuevas posibilidades en las técnicas industriales de producción “en serie” en un hábitat aglomerado, con problemas socioeconómicos y déficits que caracterizaban a las ciudades en la carrera por el desarrollo industrial y económico dando paso a las guerras mundiales” (p.101).

“Esta utopía se imponía como un nuevo orden armónico sobre lo existente, es decir, que remediaría la crisis habitacional y social erradicando las viejas estructuras edilicias” (p.101).

Con el fin de la II Guerra Mundial en 1945, los postulados de los CIAM cobran mayor vigencia en la reconstrucción de Europa como “vía para la cualificación del sentido de la ciudad y su compactación que da entrada a valores ambientales con el ser humano” (p.104).

Esta nueva definición y su publicación masiva en los medios arquitectónicos tuvieron un profundo impacto en los proyectos urbanísticos de América Latina como un sentido de modernidad y progreso y representante de un modo de vida rápido y dinámico. De manera que se configuró un nuevo sentido de ciudad que estuvo representado por una imagen "progresista utópica" como solución al déficit habitacional, acompañada por la implementación de nuevos modelos económicos como la sustitución de importaciones que fueron acogidos por los grupos de decisión de vanguardia.

Desde entonces, el gobierno colombiano ha estado velando por lograr el bienestar social atendiendo las prioridades que esto genera, como son: dotar a la comunidad de viviendas y de áreas dedicadas a la recreación, la salud, la educación y la cultura; construir vías de comunicación, generar empleo, incentivar el ahorro y la inversión, proporcionar seguridad a los habitantes y confianza en el gobierno y en los distintos sectores económicos, entre ellos el financiero (Umaña, p.1).



En la segunda mitad del siglo XX, como una estrategia de política macroeconómica, se incentivó la captación de ahorro con destino a la financiación de vivienda. Con los aportes de Lauchlin Currie, formulador del plan de "Las Cuatro Estrategias" del gobierno de Misael Pastrana, se le da un decisivo impulso a la construcción de vivienda a partir de 1971<sup>2</sup>.

El mencionado plan de gobierno promovía la concentración de esfuerzos en cuatro sectores considerados claves para la economía: la construcción de vivienda, el apoyo a las exportaciones, el incremento de productividad del sector agrícola y la redistribución del ingreso. Adicionalmente, Currie:

Comprendió que el alto desempleo, eminentemente rural, no era resultado de una falla en el flujo monetario (altas tasas de interés, políticas de reducción del dinero en circulación, u otras), como se podía decir de la Gran Depresión de los treinta, sino consecuencia de la mala distribución de los recursos humanos y técnicos. La solución estaba, según él, en llevar la fuerza de trabajo de los campos a las ciudades, destinándola a actividades que requirieran obreros no calificados, como la construcción de viviendas, mientras que la agricultura y la ganadería debían tecnificarse para elevar la productividad, mejorar el empleo en el campo y asegurar buenos salarios (Garrido, Rafael citado por: Biblioteca Luis Ángel Arango, Banco de la República).

---

<sup>2</sup>Currie había madurado una vieja idea de la época en que fue asesor del presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, cuando los Estados Unidos salían de la postración económica de los años treinta. En efecto, Currie creía que uno de los instrumentos para lograr el pleno empleo y salir de la Gran Depresión era el gasto público dirigido a la construcción; sin embargo, la segunda Guerra Mundial frustró sus proyecciones.

Escogido el sector de la construcción como el sector líder, se propiciaron las políticas complementarias de planeación, inversión, empleo, gasto público, crédito y controles tanto inflacionarios como monetarios.

Según Arango (1998) la economía colombiana presentaba altas fluctuaciones en las tasas de interés y en los precios, resultaba aventurado hacer conjeturas sobre el desarrollo de un crédito a largo plazo. Las tasas de captación también eran muy bajas y los ahorradores perdían su poder de compra (p.458). Surgió entonces la necesidad de contar con una nueva unidad monetaria cuyo valor guardara relación con la cantidad de bienes y servicios que se podían comprar durante el término del ahorro o durante el plazo de un crédito. La propuesta consistió en crear una unidad monetaria que creciera al ritmo de la inflación y que se aplicara tanto a los ahorros como a los créditos.

Esta nueva unidad de cuenta se denominó Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC. Bajo el nuevo esquema, los ahorros, los saldos, los salarios y el valor de las viviendas estaban expresados en unidades, cuyo valor mantenía el poder adquisitivo de los compradores; por su parte, las tasas de interés se expresaban en términos reales.

El UPAC nace entonces en 1972 y después su creación, el sector de la construcción presentó gran dinamismo. El factor decisivo para su éxito fue la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que se encargaron desde entonces de recibir los ahorros del público para destinarlos específicamente a la construcción. El atractivo para los ahorradores era que sus depósitos iban ganando una corrección diaria para protegerlos de la inflación.

La misma corrección se utilizó desde entonces como unidad para cobrar a los deudores, haciendo que también las hipotecas variaran, dando origen a la Corrección Monetaria(CM) en 1984, que sería la que ajustaría el valor del UPAC y por tanto a la que estaría atado el crecimiento de las cuotas del crédito (Molina, 1999). La idea original fue ajustar el valor de las cuotas según el cambio en el nivel de precios (en un principio con base en el Índice de Precios al Consumidor exclusivamente).

En 1990 el país entró en el proceso de Apertura Económica con el Gobierno de César Gaviria, proceso que implicó una reforma del sistema financiero (Ley 45), permitiendo la evolución de las entidades financieras a la banca múltiple.

Las implicaciones más relevantes de esta reforma a criterio de Mora (2010), hacen referencia a la desregulación y a la privatización del sistema, lo que provocó que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda frente a las demás entidades financieras, dejaran de ser las únicas que prestaban en UPAC, además de que se suprimió el acceso a los recursos del Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI).

A partir de 1991 se presentaron cambios importantes en el sistema de financiamiento y en la política de vivienda estatal. Por un lado, la Constitución dejó establecido el derecho a la vivienda digna (artículo 51) y, por otra parte, las herramientas financieras para otorgar créditos de este tipo mejoraron el volumen de recursos disponibles para los usuarios y redujeron el nivel de morosidad.

Por otra parte, el gobierno Gaviria restringió el papel social del Estado al de facilitador, debilitando su responsabilidad frente a la vivienda y minimizando el papel de las organizaciones de vivienda.

Es así como se crearon los dos pilares de la nueva política de vivienda social: el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y el sistema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV).

El INURBE regulaba el sistema de subsidios habitacionales, administraba los subsidios dirigidos a hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos en programas de vivienda que forman parte de la red de solidaridad social (canalizando fondos del presupuesto nacional), y prestaba asistencia técnica a entidades locales y a organizaciones populares de vivienda.

Por su parte, el SFV consistía en un aporte del Estado o una Caja de Compensación Familiar a hogares de menores ingresos para que, junto con su ahorro previo y, si fuera el caso, un crédito complementario, pueda adquirir o construir una solución de vivienda directamente del mercado.

En la primera fase de aplicación del SFV, hasta 1998, “el sistema pasó por una larga curva de aprendizaje, demorando en consolidarse lo suficiente para crear un clima de confianza por parte de beneficiarios y oferentes. Con el tiempo el sistema fue adquiriendo estabilidad, alcanzando finalmente atender las necesidades habitacionales de

un número importante de familias cada año” (Fedevivienda – Banco Interamericano de Desarrollo, 2003).

Los principales programas de VIS que se ejecutaron entre 1991 y 1997 contemplaron varias alternativas de viviendas mínimas, incluyendo lotes urbanizables y urbanizados para edificar esas viviendas, y unidades básicas en etapas:

Tabla 1. *Programas de Vivienda en Colombia (1991-1997)*

| <b>Tipo de Programa</b>       | <b>Descripción</b>   |
|-------------------------------|--|
| Lote urbanizable              | Lote para edificar una vivienda mínima en un período no mayor a un año. Dispone de permiso de urbanismo y garantía de disponibilidad de servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía).   |
| Lote urbanizado               | Lote para edificar una vivienda mínima con acueductos de servicios públicos y obras básicas de urbanismo.  |
| Unidad básica                 | Construcción sobre un lote urbanizado conformado por un espacio de uso múltiple con cocina, baño y lavadero el cual sirve de base para ampliar la vivienda.  |
| Vivienda mínima               | Espacio de uso múltiple más cocina, baño, lavadero y una o más habitaciones.   |
| Vivienda usada                | Solución de vivienda que ha sido habitada al momento de su adquisición.  |
| Mejoramiento vivienda-entorno | Programa dirigido a superar las carencias de una o varias de las condiciones básicas de la vivienda en materia de estabilidad estructural (cimientos, vigas, pisos, paredes), servicios públicos (acueducto y alcantarillado), y saneamiento básico (cocina, baño y lavadero). |
| Legalización de títulos       | Saneamiento de títulos cuando las familias son poseedoras de viviendas sin haber accedido a la propiedad legal de las mismas.  |

Fuente: Chiappe, 1999.

No obstante, algunos aspectos del sistema continuaban problemáticos, tales como el bajo monto del subsidio, que cubría en promedio sólo un 30% del valor total de la vivienda, limitó fuertemente el acceso al sistema de familias con baja capacidad de ahorro y limitado acceso al sistema crediticio, lo que se agravó al eliminar el ahorro previo programado como requisito para optar al SFV.

Los mecanismos de asignación estuvieron además permeados por intereses de carácter político, lo cual restó transparencia y credibilidad al sistema; y las continuas variaciones en las reglas del sistema, particularmente respecto a los tipos de soluciones de vivienda elegibles y los montos asignados al sistema por el presupuesto nacional dificultaron la participación y credibilidad en el sistema por parte de oferentes del sector privado. (Fedevivienda, p.20).

Las políticas macroeconómicas también cambiaron el horizonte y el sistema UPAC sufrió restricciones y cambios. Con el incremento de las tasas de interés reales, en medio de este complejo entorno, se da la crisis de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, resultado del incremento de la cartera de dichas instituciones, pues aunque las altas tasas de interés perjudicaron a todo el sistema financiero, fueron las Corporaciones de Ahorro y Vivienda las que se vieron más afectadas debido a que sus créditos eran en UPAC pero sus pasivos estaban a su vez atados no sólo a la inflación sino también a la DTF (Mora, p.22).

“Al final esta situación provocó que las familias comenzaran a perder sus viviendas, pues sus ingresos no alcanzaban para cubrir las cuotas, derivando esto, a su vez, en una

cantidad de pérdidas para las entidades financieras debido a la alta cartera morosa” (p.23).

Con la Ley 546 de 1999 entró en vigencia una nueva unidad de cuenta denominada Unidad de Valor Real, UVR, cuyo cálculo se basa exclusivamente en la inflación. Convirtió las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en Bancos, prohibió las sanciones por prepagos y los sistemas de amortización con capitalización de intereses. Con estas nuevas medidas, tanto los establecimientos de crédito como los deudores hipotecarios enfrentaban menores riesgos en el otorgamiento y evolución de un crédito hipotecario para vivienda individual.

Para atender a las falencias del sistema de SFV, el gobierno también realizó un estudio sistemático de su política de vivienda social, a raíz de lo cual resolvió poner en vigencia, a fines de 1999, una nueva normatividad para el sistema SFV, los principales aspectos de lo cual se refieren a:

1. Aumentar el monto del subsidio para cubrir, en promedio, un 60% del valor total de la vivienda;
2. La aplicación del sistema de ahorro programado como requisito para optar al subsidio; y
3. Mejoramiento de la eficacia y transparencia del sistema mediante la unificación de los procedimientos de elegibilidad, promoción, asignación y pago del subsidio a las familias.

A partir del 2000, el panorama del sector de la construcción cambia transitoriamente y con ello la política pública de vivienda. Como consecuencia del alto nivel que registraron las tasas de interés domésticas, el proceso de inversión expansiva de los hogares y el gobierno en vivienda se revirtió y el sector entró en crisis (Arango, 2001).

Según la Agenda Ciudadana para la Corte Constitucional (2008):

Las crisis de los sistemas de financiación de vivienda colocaron en riesgo de perder la vivienda, ante la imposibilidad de responder a los créditos hipotecarios, a cerca de medio millón de hogares. En el 2002, se encontraban vigentes más de 150.000 procesos jurídicos contra deudores hipotecarios, cerca de 20.000 viviendas fueron entregadas en dación de pago a los bancos y se estima que el gobierno destinó 12 billones de pesos del presupuesto para atender la crisis del sector financiero entre los años 1998 a 2000.

Para mitigar el efecto de esta crisis, se adoptaron medidas por la Corte Constitucional para corregir algunas deficiencias del mercado de vivienda y para mejorar la estabilidad presupuestaria del sistema. La misma ley estableció que, durante un periodo de cinco años a partir del año 2000, el Presupuesto Nacional debería asignar, como mínimo, el equivalente a US\$55 millones, destinados a financiar VIS (Arango, 2001. p.322).

Así, los cambios en la regulación y la crisis misma tuvieron como resultado una mejora en la calidad de la hoja de balance de los hogares. Como consecuencia, a partir de 2000 la economía se encontraba menos expuesta a oscilaciones tan fuertes en la inversión en vivienda y en los precios de la misma como las que se observaron en la década anterior.



De la misma manera, durante el primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez se entrevió que la vivienda iba a desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país durante sus próximos años de mandato.

Después de un periodo de estudio de alternativas, a comienzos de 2003 el Gobierno encaró un plan de reforma y reestructuración institucional del sector habitacional, cuya primera medida fue reforzar la función de entidad rectora del sector, creando el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (VMVDT), dentro de un nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Se decretó la eliminación del INURBE, creando una nueva entidad, el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), adscrita al VMVDT, para orquestar el sistema.

Paralelamente, no sólo se implementó un seguro que protege a deudores ante las fluctuaciones de la inflación y que permitió conocer el plan de pagos con antelación (anulando la incertidumbre sobre el comportamiento de las cuotas), sino que además se trató de disminuir la brecha entre arriendos y cuotas hipotecarias vía margen de intermediación (Umaña, p.3).

Es así como la administración Uribe Vélez, en su política de vivienda “País de Propietarios”, propendió por la reducción de la tasa real de colocación haciendo que la cuota crediticia compitiera frente a las cuotas de arriendo, lo que genera un incremento en la demanda de vivienda con efecto multiplicador (MAVDT, 2003).

Adicionalmente, el Gobierno Nacional viene desde entonces desarrollando una estrategia de financiamiento de vivienda que articula adecuadamente los recursos del ahorro, el subsidio y el crédito complementario.

Gracias a esto, no sólo se logró fortalecer la descentralización y la responsabilidad municipal en la solución habitacional, sino que también se han focalizado los recursos del subsidio en los más pobres:

Con el propósito de promover el acceso a viviendas de valores inferiores a 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), el gobierno con el decidido apoyo del sector financiero suscribió, a finales de 2003, un convenio mediante el cual los establecimientos bancarios y las cooperativas financieras colocaran por lo menos el 0.5% de su cartera bruta en nuevos créditos y/o microcréditos inmobiliarios para financiar la construcción, mejoramiento y/o adquisición de vivienda de interés social VIS de tipo 1 y 2 (Sarmiento, 2007).

Por otra parte, con el fin de fomentar la oferta de vivienda, se creó “El Banco de Materiales”, una mesa de encuentro donde se reúnen proveedores, entes territoriales, Gobierno Nacional y demás agentes públicos y privados para discutir sobre las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida que desarrollarán buscando obtener las mejores ofertas del mercado en los insumos de materiales para los proyectos de vivienda nueva.

Con el actual gobierno de Juan Manuel Santos se pone en marcha “cinco locomotoras del desarrollo” que jalonan al país hacia la prosperidad democrática, ellas son: el agro, la infraestructura, la innovación, la minería y la vivienda. En el 2010 el Gobierno Nacional

destinó \$632.091.6 millones para dar cumplimiento a los objetivos y meta establecidos para la vigencia, de los cuales se ejecutaron \$623.014,3 millones, lo cual corresponde al 99%.

Tabla 2. *Presupuesto de Aporte Nacional para Vivienda (Millones COP - 2010)*

| <b>Concepto</b>                              | <b>Apropiación</b> | <b>Ejecutado</b> | <b>% de Ejecución</b> |
|--|--------------------|------------------|-----------------------|
| Subsidios de vivienda                        | 160.000            | 158.693          | 99,2%                 |
| Subsidios de vivienda – Desplazados          | 350.000            | 348.820          | 99,7%                 |
| Subsidios de vivienda saludable – Red Juntos | 4.071              | 4.069            | 99,9%                 |
| Macroproyectos urbanos                       | 70.000             | 70.000           | 100,0%                |
| Macroproyectos Cali – Buenaventura           | 34.806             | 34.806           | 100,0%                |
| Titulación                                   | 13.215             | 6.627            | 50,1%                 |
| <b>Total Recursos</b>                        | <b>632.092</b>     | <b>623.015</b>   | <b>99,6%</b>          |

Fuente: MAVDT, 2010.

El desarrollo del Programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), como parte de la estrategia del Gobierno Nacional para incrementar la oferta de vivienda de interés social y reducir el déficit habitacional en las principales ciudades del país, promoviendo el desarrollo urbano de manera articulada e integral, se vio afectado por el fallo de la Corte Constitucional, quien declaró inexecutable el decreto de los macroproyectos por excluir a los Concejos municipales y distritales del proceso de

formulación y adopción de los mismos, desconociendo su condición de reguladores del uso de sus suelos<sup>3</sup>.

Debido al fallo de la Corte Constitucional, seis de los 16 macroproyectos se vieron retrasados; pero al finalizar el año 2010, diez macroproyectos se encontraban adoptados con un área total de 1.852,30 hectáreas y un potencial de 126.928 soluciones de vivienda; 5 en etapa de anuncio y en formulación y 17 macroproyectos en identificación y determinación (BBVA Research, 2010).

Cabe destacar que los macroproyectos son fundamentales para potenciar la oferta de vivienda social en la medida en que agilizan la consecución de tierras y disminuyen los trámites necesarios en la ejecución de los proyectos. Sumados al exceso de demanda de vivienda, a los subsidios a la tasa de interés y a la disminución en las tasas de crédito hipotecario, los macroproyectos han permitido que en la última década se haya más que duplicado el número de constructoras que tienen en su portafolio proyectos de vivienda de interés social. Estas últimas han logrado consolidar un modelo de negocio en el que mitigan los riesgos financieros y alcanzan un margen de ganancia debido al alto volumen, a los honorarios obtenidos y a la exención del IVA en algunos insumos de la construcción (p.8).

Según el informe de gestión del MAVDT para la rendición de cuentas del año 2010, para el desarrollo de los macroproyectos adoptados se destinó \$104.806 millones, con

---

<sup>3</sup>Para más valoraciones, véase: Sentencia C-149/10 – Demanda de Inconstitucionalidad Macroproyectos de Interés Social Nacional.

una ejecución del 100%. Así mismo al cierre de la vigencia se había adelantado obras de edificación para 11.532 soluciones de vivienda de las cuales se habían construido 8.392 viviendas. Es importante destacar que en año se asignaron 1.898 subsidios de vivienda por valor de \$20.958 millones, vinculados a 5 macroproyectos así: Altos de Santa Elena (Cali) 647 SFV, Villas de San Pablo (Barranquilla) 47 SFV, Ciudad del Bicentenario (Cartagena) 473 SFV, Nuevo Occidente (Medellín) 341 SFV y Bosques de San Luis (Neiva) 390 SFV. Adicionalmente el gestor del macroproyecto de Santa Elena aportó la licencia de urbanización y construcción para 2.440 soluciones de vivienda.

Actualmente, el sistema de SFV opera bajo los siguientes lineamientos:

Tabla 3. *Subsidio para Compra de Vivienda Nueva (2011)*

| Ingresos (SMMLV) |       | Valores en COP |           | Valor de SFV en (SMMLV) | Valor de SFV en COP |
|------------------|-------|----------------|-----------|-------------------------|---------------------|
| Desde            | Hasta | Desde          | Hasta     |                         |                     |
| 0                | 1     | 0              | 535.600   | 22                      | 11.783.200          |
| 1                | 1.5   | 535.601        | 803.400   | 21.5                    | 11.515.400          |
| 1.5              | 2     | 803.401        | 1.071.200 | 21                      | 11.247.600          |
| 2                | 2.25  | 1.071.201      | 1.205.100 | 19                      | 10.176.400          |
| 2.25             | 2.5   | 1.205.101      | 1.339.000 | 17                      | 9.105.200           |
| 2.5              | 2.75  | 1.339.001      | 1.472.900 | 15                      | 8.034.000           |
| 2.75             | 3     | 1.472.901      | 1.606.800 | 13                      | 6.962.800           |
| 3                | 3.5   | 1.606.801      | 1.874.600 | 9                       | 4.820.400           |
| 3.5              | 4     | 1.804.601      | 2.142.400 | 4                       | 2.142.400           |

Fuente: MAVDT y Metrocuadrado, 2011.

Tabla 4. *Subsidios para Mejora de Vivienda o Construcción en Predio Propio (2011)*

| <b>Tipo</b>                         | <b>Valor de SFV en (SMMLV)</b> | <b>Valor de SFV en COP</b> |
|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Construcción en sitio propio rural  | entre 15 a 19                  | 10.176.400                 |
| Mejoramiento de vivienda rural      | entre 12 a 14                  | 7.498.400                  |
| Construcción en sitio propio urbano | 18                             | 9.640.800                  |
| Mejoramiento de vivienda urbano     | 11.5                           | 6.159.400                  |

Fuente: MAVDT y Metrocuadrado, 2011.

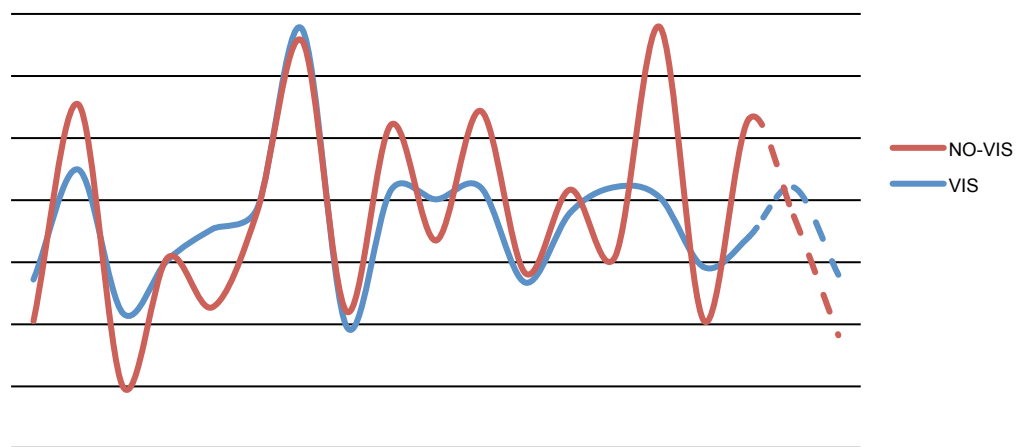
## **5.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO VIS**

La política monetaria expansiva y el subsidio a la tasa de interés están determinando un incremento en los índices de asequibilidad de vivienda, con mayor efecto sobre los estratos bajos. En este sentido, en la medida que las tasas de interés y la inflación permanezcan bajas en los próximos trimestres, las mejores condiciones de ingreso permitirán avances adicionales en este indicador, lo cual sería un importante impulso para la demanda en el corto plazo.

Por su parte, los subsidios seguirán estimulando una demanda creciente de vivienda nueva de interés social. Según las cifras del Gobierno, entre abril de 2009 y junio de

2011 se han beneficiado más de 57 mil familias, ya que de los cupos aprobados, un 62% han sido asignados a la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

En consecuencia, la participación de la vivienda VIS en el total del mercado aumentó significativamente. Mientras el segmento VIS representó el 43% de las ventas totales de vivienda en 2007, actualmente equivale al 59% y continúa ganando participación en el mercado en la medida que están disponibles más proyectos de este tipo.



*Figura 3. Área Nueva de Vivienda VIS y No VIS (2007-2011) Variación porcentual.*

De hecho, el área licenciada para Vivienda de Interés Social en el primer trimestre de 2011, registró un aumento de 82,9% respecto al mismo trimestre de 2010. Por su parte, el área nueva para vivienda VIS, obtenida a partir del Censo de Edificaciones, presentó un aumento de 15,2%. Paralelamente, el valor de los créditos individuales desembolsados (a precios constantes de 2005) para la compra de Vivienda de Interés

Social aumentó 15,1%, resultado explicado principalmente por el crecimiento de 19,2% del crédito para vivienda nueva.

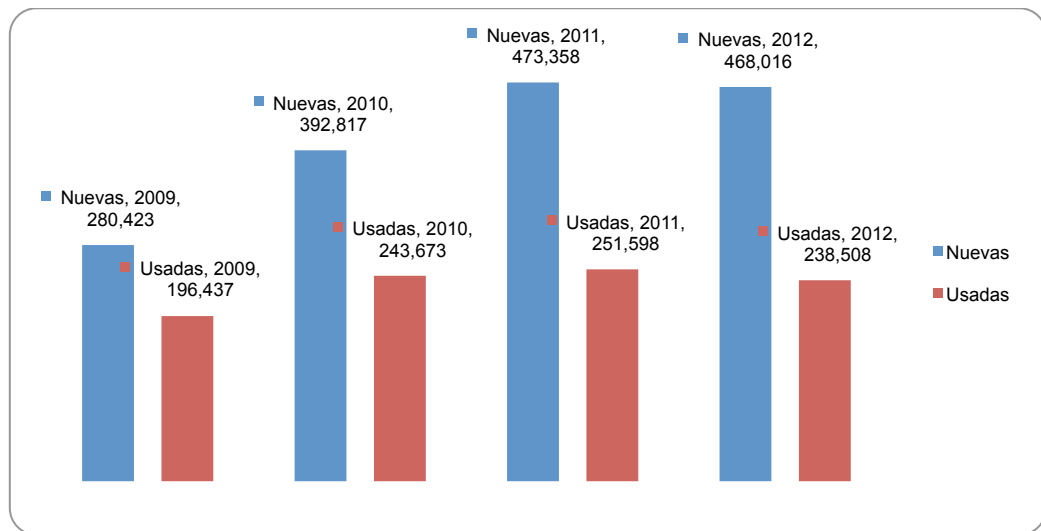


Figura 4. Valor de los Créditos para Compra de VIS (2007-2011).

Pese a estos buenos indicadores, el DANE estima que aún en Colombia existe un gran déficit habitacional urbano entre las familias de menores ingresos, expresado tanto en la carencia absoluta de vivienda, como en la habitación de viviendas de mala calidad o que no cuentan con los servicios públicos básicos.

Desde 1991 frente a este problema el principal instrumento de política ha consistido en el subsidio familiar de vivienda (SFV) condicionado ahorro y al crédito hipotecario. Sin embargo, desde entonces el acceso al instrumento ha sido inferior al esperado fundamentalmente por los rasgos característicos de la población objetivo, sus bajos niveles de ingresos.



Pese a los esfuerzos del Estado, el principal instrumento de la política de vivienda para los pobres resulta insuficiente frente a las necesidades de los hogares con ingresos por debajo de los cuatro salarios mínimos. Según las proyecciones del BID, se estima que la producción derivada del sistema de subsidios familiares de vivienda no cubre más de un 40% de las necesidades anuales de nuevas viviendas para este segmento, lo demás atendándose a través del mercado de construcción informal y el mercado de alquiler.

El Sistema SFV-Crédito no ha logrado mayores coberturas por la relación existente entre su diseño y la estructura del mercado de crédito. En su diseño actual, el instrumento resulta más accesible para los hogares pobres de mayores ingresos, vinculados formalmente al mercado de trabajo y que pueden acreditar ahorros en el sistema financiero, pudiéndose constatar resultados positivos sobre el bienestar derivado de la calidad de las viviendas.

En consecuencia por el lado de la demanda se puede incrementar coberturas fomentando el ahorro financiero, divulgando las ventajas del sistema SFV-UVR. Por el lado de la oferta, se deben remover fallas mediante la promoción de un mayor conocimiento público de los productos crediticios para VIS, adecuarlos a las necesidades de la clientela y por parte de los oferentes, mejorar su información sobre el riesgo de la clientela informal y su interacción con las comunidades.

### **5.3. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS POSITIVAS EN MÉXICO**

Los antecedentes de la VIS en México se remontan a la Constitución de 1917, la cual estableció la obligatoriedad de los patrones a facilitarles vivienda digna e higiénica a los trabajadores (Serna, 2009).

No obstante, hacia la década del 40 y comienzos de los años 50, el país sufrió un crecimiento significativo de las áreas urbanas por el proceso de industrialización, desequilibrando la competitividad en el campo y obligando a muchas familias a migrar hacia las grandes ciudades en busca de mejores posibilidades de trabajo. Con la anterior dinámica migratoria, se generó un déficit habitacional urbano que llevó a reformar en 1972 la constitución de país (p.10).

En la década de 1970, la población de México era aproximadamente 50 millones de personas, el doble de lo que fue en 1950, por los fenómenos anteriormente explicados. Esto responde a tasas de natalidad de 1950 a 1970 del 3,2% anual, ajustándose posteriormente entre 1970 y 1990 al 2,6% y en la última década del siglo pasado alrededor del 2%.<sup>4</sup> Aunque se puede apreciar una disminución en las tasas de crecimiento de la población, en términos absolutos esta ha crecido de manera abrupta, pasando desde 1950 con 15 millones de habitantes, hasta hoy con 100 millones.

---

<sup>4</sup> Jose Luis Cortes Delgado, Reflexiones sobre el Mercado de Vivienda en México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

Este vertiginoso crecimiento, sin duda que ha sobrepasado la capacidad del estado para dar asentamiento digno a toda la población, el cual constitucionalmente contempla además infraestructura y equipamiento urbano., sobre todo con las movilizaciones de entre asentamientos que se han producido desde entonces y se incluye dentro del debate político el “déficit de vivienda”.

Datos de la CEPAL<sup>5</sup> de un estudio acerca del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en 19 países de Latinoamérica, da cuenta del déficit total en el año de 1990, el cual fue de 6.011.462 viviendas y en ese momento el aumento anual de hogares fue de 535.000. Para ese entonces ya estaban operando dos de los cuatro entes gubernamentales que ejercen la política de vivienda.

Bajo el manto de la norma constitucional, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), integrada por el sector estatal, obrero y empresarial, con el fin de “contribuir al bienestar integral de los trabajadores al ofrecer soluciones accesibles de crédito, para que resuelvan su necesidad de vivienda (nueva, usada o construcción) en entornos sustentables y comunidades competitivas” (INFONAVIT, 2012).

---

<sup>5</sup> CEPAL, elaborado sobre la base de censos nacionales y proyecciones del CELADE. Para El Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de Hogares, 1992-1993; para Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta nacional socio-demográfica, 1989; para Nicaragua: información proporcionada en 1994 por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI); para Colombia: estimaciones del Instituto Nacional de Reforma Urbana y Habitacional (INURBE), Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (CNUAH) y Departamento Nacional de Planeación (DNP); para Uruguay: información proporcionada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Desde el año de creación del este fondo en 1972, las condiciones de crédito han variado según el paso del tiempo. En el cuadro a continuación se resume la evolución de las condiciones de crédito, la tasa de interés, los ingresos requeridos, plazos y monto de amortización para el financiamiento de la vivienda para en INFONAVIT.

Tabla 5. *Política de Financiamiento de Vivienda del INFONAVIT*

| Concepto              | 1972-1987  | 1987-1992   | 1992 En Adelante  |
|-----------------------|--|---|---|
| Crédito               | Financiamiento del valor total de la vivienda  | Se fija en veces el salario mínimo  | Se establece posibilidad de crédito a ambos cónyuges trabajadores             |
| Tasa de interés       | Tasa fija de 4% anual sobre saldos insolutos   | 4% sobre el saldo insoluto más el aumento del salario mínimo                  | A fijar por el Consejo a partir de un mínimo de 4% sobre saldo insoluto       |
| Ingresos requeridos   | Se especifica un ingreso máximo de 4.5 VSM   | A partir de un salario mínimo   | El ingreso es parte de una puntuación que considera otros aspectos            |
| Plazo de amortización | Se concede el crédito a 15 ó 20 años y se condona la deuda a los 20 años             | Créditos a 20 años y condonación posterior a la deuda                         | Crédito a 30 años sin condonación de deuda                                    |
| Monto de amortización | 14% del salario mensual para ingresos de hasta 1.25 VSM, y 18% para ingresos mayores | 19% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 20% para ingresos superiores | 20% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 25% para ingresos superiores |

Fuente: Hernández (1999), INFONAVIT (1997).

En comparación con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares -FONHAPO- creado en 1981 con el propósito de contribuir a la disminución del déficit habitacional de la

población con menor poder adquisitivo, se puede observar mayor flexibilidad en las políticas de crédito, ya que la idea es cobijar a las personas que no tenían un trabajo fijo y muy bajos ingresos.

Tabla 6. FONHAPO: Políticas de Crédito para el Financiamiento de Vivienda 1982-1996

| Concepto            | 1992-1986   | 1987-1988   | 1989-1996   |
|---------------------|---|---|---|
| Enganche            | Entre 8% y 15% del crédito según programa   | Entre el 5% y el 15% del crédito a aportar por el acreditado                                    | De 3% a 4% del monto del crédito escalado (acreditado)  |
| Monto de crédito    | Hasta el 95% del valor de la vivienda   | Entre 250 y 1500 VSM diario según el tipo de programa y no mayor a 95% del costo de la vivienda | Entre 500 y 2500 VSM diario según tipo de programa  |
| Tasas de Interés    | Según tipo de crédito: 3%; 10%; 12% y 13% (del saldo) anual   | Aumento del salario mínimo  | 3% y 4% anual (según tipo de crédito) mas el aumento del salario mínimo                           |
| Subsidio            | De 28% (a los créditos más bajos) a 1% a créditos de 1850 VSM diario. Créditos mayores nada. De 10% a 2% por buen pago. | No se especifican en reglas. Se suponen iguales al periodo anterior                             | Igual que e los periodos anteriores, siempre que la política gubernamental (Hacienda) lo permita. |
| Ingresos requeridos | Máximo 2.5 VSM  | No mayor de 2.5 VSM   | No mayor de 2.5 VSM   |

Fuente: Hernández (1999), FONHAPO (1989).

A la fecha México cuenta con cuatro organismos de vivienda de alcance nacional: el Infonavit; el Fondo de la Vivienda del ISSSTE; el Fovi; y el Fonhapo, en los cuales soporta su modelo de vivienda, el cual estuvo orientado desde sus inicios (se puede observar en los antecedentes) al incentivo de la demanda a través del otorgamiento de financiación directamente de manos del estado.

El papel del estado ha sido participar como agente dentro del Mercado de vivienda como facilitador del acceso acreditado por parte de los trabajadores y en sus inicios fue el ente con mayor participación, pues para ese entonces por falta de condiciones, el sector privado no se había integrado a la actividad de Vivienda de Interés Social, ni como financiador, ni como desarrollador.

Las limitaciones a las que hacía alusión el sector privado en país Mexicano, no son distintas a los de cualquier país de Latinoamérica, las cuales van relacionadas con el bajo nivel de ingresos de la población<sup>6</sup> (lo que dificulta la aparición de oferentes en materia de crédito), niveles considerable de desempleo, concentración de la propiedad y distorsión en los precios de la tierra, dificultades operativas por parte del estado para habilitar suelo en proyectos de vivienda, déficit de infraestructura y saneamiento básico<sup>7</sup>, lo que eleva los costos de construcción haciendo inviables proyectos de esta naturaleza.

---

<sup>6</sup> La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza - Liliam Flores Rodríguez- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo No.63- Febrero de 2009.

<sup>7</sup> CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, varios años; para 1990: censos de vivienda.

Sin embargo el estado consciente o no de todas las variables que incidían en el modelo del estado se centralizó facilitar el acceso al crédito. Dentro de sus iniciativas el estado no concebía la construcción de las soluciones de vivienda. por lo que los Mexicanos, sobre todo en el área rural, acudían a la autoconstrucción de viviendas.

Evidencia de la mayoritaria participación del gobierno como agente facilitador de financiación directo a la demanda dentro del Mercado de viviendas, son las siguientes cifras acuñadas por la Comisión Nacional de Vivienda –CONAVI- para el periodo comprendido entre 1995 y 1999<sup>8</sup>.

Tabla No. 7 Créditos para vivienda en México entre 1995 y 1999

| <b>CRÉDITOS PARA VIVIENDA 1995-1999</b> |                  |                      |
|---|------------------|----------------------|
| <b>ORGANISMO</b>                        | <b>1995-1999</b> | <b>PARTICIPACIÓN</b> |
| Infonavit (No. CRÉDITOS)                | 606,145          | 26.30%               |
| MONTO EN MILLONES \$                    | 77,225           | 51.80%               |
| FOVISSSTE (No. CRÉDITOS)                | 116,142          | 5.00%                |
| MONTO EN MILLONES \$                    | 9,367            | 6.30%                |
| Fovi (No. CRÉDITOS)                     | 238,419          | 10.30%               |
| MONTO EN MILLONES \$                    | 40,094           | 26.90%               |

<sup>8</sup> Los valores relacionados son en pesos Mexicanos. Dado que son cifras acumuladas de 5 años, no resulta sencillo hacer las respectivas conversiones, sin embargo, lo que se busca resaltar con esta tabla es la participación mayoritaria del Estado en los programas de crédito de vivienda, lo cual resulta evidente cuando se mira la respectiva ponderación de las cuatro entidades gubernamentales frente al total del monto entregado en calidad de crédito.

|   |            |         |
|---|------------|---------|
| FONHAPO (No. CRÉDITOS)  | 71,842     | 3.10%   |
| MONTO EN MILLONES \$  | 1,928      | 1.30%   |
| BANCA (No. CRÉDITOS)  | 31,947     | 1.40%   |
| MONTO EN MILLONES \$  | 8,723      | 5.90%   |
| OTROS (No. CRÉDITOS)  | 1,239,308  | 53.80%  |
| MONTO EN MILLONES \$  | 11,623     | 7.80%   |
| TOTAL (No. CRÉDITOS)  | 2,303,803  | 100.00% |
| MONTO EN MILLONES \$  | 148,958.90 | 100.00% |
| <b>FUENTE:</b> V Informe de Gobierno CONAVI 1999.   |            |         |
| <b>Nota:</b> Es conveniente aclarar que el número de créditos en el rubro de Otros es muy alto y su inversión muy baja respecto a los otros organismos, en virtud de que una gran parte de los créditos y el financiamiento se refieren a urbanización, construcción en terreno propio, producción de insumos, pago de pasivos, . |            |         |

Como se puede observar en cuanto al monto de financiamiento las cuatro entidades del estado ejercieron el 86.3% del total del monto de financiamiento, la banca comercial solo el 5,9% y otros organismos el 7,8% por ciento.

Bajo esta modelo, en el que se busca mitigar el déficit de vivienda facilitando el acceso a los recursos de crédito. Según estadísticas del INFONAVIT<sup>9</sup>, el gobierno a través de esta entidad ha entregado desde 1972 (fecha de su creación) aproximadamente 6.9 millones de créditos.

<sup>9</sup> INFONAVIT, Créditos ejercidos por delegación desde 1972. Última revisión 30-Enero-2013.



No obstante, el gobierno Mexicano consciente de que a pesar de sus esfuerzos en el otorgamiento de créditos era necesario dinamizar el desarrollo de viviendas bajo esquemas mas ambiciosos que el de la autoconstrucción, pues su nivel de eficiencia técnica y su velocidad para mitigar el déficit no se compadecía con la tasa de crecimiento de la población (expuesta anteriormente) y la necesidad de nuevos asentamientos<sup>10</sup>; comienza a hacer ajustes en sus políticas multidireccionando estímulos, que resultarán en la configuración de un Mercado incluyente para agentes del sector privado en distintos campos.

De sus primeros aciertos en ese camino es el relacionado con la reforma al esquema de seguridad social de 1996 (entró en vigencia a partir del año 1997)<sup>11</sup>, reforma similar a la de la mayoría de países en Latinoamérica incluido Colombia<sup>12</sup>, la cual modifica el sistema de pensiones pasando del reparto colectivo al de capitalización individual, sistema que para efectos de vivienda registra los aportes realizados por el empleador 5% del salario base de cotización y en su totalidad es administrado por el Instituto del Fondo Nacional para los trabajadores –INFONAVIT-.

La mencionada ley en su artículo 43 contempla la inversion en vivienda, a través de: instrumentos bursatilizados, instrumentos de deuda, instrumentos estructurados e

---

<sup>10</sup> Deficit de vivienda para el año 2000 era de 4.300.000

<sup>11</sup> Ley SAR 1996

<sup>12</sup> Ley 100 de 1994 y posteriormente la ley multifondos 1324 de 2009.

instrumentos de renta variable, así como en unidades de inversión, incluidos certificados bursátiles y certificados de participación.

Dentro del contexto de América Latina y sobre todo dentro de los tres países estudiados, después de Chile, México ostenta el mayor nivel de inversión en vivienda por vía de los fondos de pensiones, esto en valores relativos, pero en valores absolutos, guardando la correlación con el tamaño de la población, es en México donde se produce el mayor monto de inversión<sup>13</sup>.

Esta ley no solo abre el espectro para inversionistas institucionales, si no que además al sentar las bases para un segundo mercado de hipotecas, abre la puerta para la banca en general.

Como resultado entonces del fortalecimiento financiero del que gozaba el sector producto de la entrada en vigor de la Ley SAR, las entidades del estado responsables de

---

<sup>13</sup> Fondos de Pensiones: Inversión en Vivienda e Infraestructura, Elaborado por Carolina Philipps, Consultor, para la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). Santiago de Chile 2011.

ejercer la política de vivienda, entran en un proceso de reestructuración para hacer frente al desafío de erradicar el déficit, dando paso entonces a alianzas estratégicas con desarrolladores que permiten la configuración de proyectos estructurados. Esto gracias a que las instituciones de crédito empezaron a focalizar los créditos en áreas y proyectos específicos, generando esto más certidumbre sobre el número, localización y monto de los créditos<sup>14</sup>.

Estas entidades también se reinventaron en cuanto a su infraestructura orgánica, de modo que pudieran cubrir más eficientemente segmentos más vulnerables de la población, tales como; con montos acordes a la capacidad de pago del acreditado, con trato preferencial a los jóvenes, discapacitados y mujeres jefas de familia; y facilidades a micro, pequeñas y medianas empresas<sup>15</sup>.

También se habla para entonces de subsidio económico, el cual va de acuerdo con la capacidad de ahorro y es transferido a los constructores directamente a nombre del beneficiario y para acelerar el inicio de los proyectos, el Gobierno concedió contratos, créditos y plazos de financiación generosos para las constructoras privadas dedicadas a

---

<sup>14</sup> Informe de Gestión Comisión Nacional de Vivienda –CONAVI- 2012.

<sup>15</sup> Ibidem.

la construcción de proyectos de vivienda destinados a las familias de baja renta<sup>16</sup>.

Otro logro importante y que también abre la puerta al sector privado desde el punto de vista de la inversión profesional, es el de la estandarización de la medición de los montos invertidos en créditos hipotecarios a través de las Unidades de Inversión –UDI-<sup>17</sup>

### 5.3.1. Experiencias Positivas en México

La mayoría de los programas VIS en México se refieren a la adquisición de vivienda nueva, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y terrenos con servicios públicos. A continuación se mencionan algunos ejemplos de estos proyectos implementados exitosamente en las ciudades más relevantes del país.

“*Patrimonio hoy*” es un ejemplo singular en la implementación de programas VIS para la población con menos recursos económicos, ya que es una iniciativa privada, de la

---

<sup>16</sup> Este artículo fue escrito por Filip Maes, Andrés Modak, Mona Safabakhsh y Hannah Tucker, de la clase Lauder de 2012

<sup>17</sup> Las Unidades de Inversión (UDIS), son unidades de valor que se basan en el incremento de los precios y son usadas para solventar las obligaciones de créditos hipotecarios o cualquier acto mercantil. Se crearon en 1995 con el fin de proteger a los bancos y se enfocaron principalmente en los créditos hipotecarios. Fuente: Banco de México.

empresa de cementos mexicanos CEMEX como parte de su política de Responsabilidad Social Empresarial.

El objetivo de este programa es disminuir los tiempos y costos de construcción a las familias beneficiadas, a través de asesoría técnica para la construcción y remodelación de viviendas, haciendo más eficiente el uso de materiales de construcción que suelen ser limitados, además contribuye al ingreso del sistema financiero de muchas familias que no suelen ser bancarizables, facilitándole la obtención de nuevos créditos.

Este programa surgió inicialmente en los barrios periféricos de Guadalajara, Jalisco a principios del año 2000, pero muy rápidamente se extendió al todo el territorio nacional, en donde por ejemplo, en Zinacantepec (Toluca) hacia septiembre del 2005 había atendido a 4.000 hogares de los 25.000 en total del municipio (Herbst, 2005).

La dinámica es la misma en todas las oficinas del país, cuando una familia se inscribe al programa de VIS “Patrimonio Hoy”, Cemex le asigna a un asesor capacitado para brindar toda la información del proyecto, cada participante ahorra durante dos semanas y sobre el monto ahorrado, Cemex le da un crédito de cuatro tantos, mismo que el acreditado podrá pagar durante los siguientes ocho semanas.

La aportación semanal en septiembre de 2005 era de 145 pesos por semana, de los cuales 20 eran por membresía y los 125 restantes para la compra de materiales de construcción, como por ejemplo: alambre, cemento, ladrillo, arena, acabados, mobiliario, etc. (Cemex, 2012).

Una vez que cuenta con el crédito, el participante recibe los materiales de construcción de manera inmediata en su domicilio o tiene la opción de que sean almacenados hasta un plazo máximo de dos años.

Los proyectos suelen durar varios ciclos de 10 semanas. Los beneficiarios pueden hacer equipos solidarios de tres personas, con un proyecto cada una, con la idea de que entre ellos se apoyen en cada proyecto, muchas veces cambiando algunos materiales que les sobras por lo que le hacen falta y motivándose a cumplir con las metas de pago establecidas

La función de replicabilidad del proyecto la cumplen las amas de casa de las localidades intervenidas, son ellas las que tienen la labor de comunicar los beneficios y por cada nuevo socio que logren inscribir reciben una comisión, incentivando la economía de ese territorio.

Para el año pasado (2010) el programa operaba en 22 entidades federativas de México y han atendido cerca de 200.000 familias. Siendo este caso una opción ejemplar para la reducción del déficit habitacional en un país con desigualdades demográficas importante entre una región y otra.

La rentabilidad del proyecto está cercana al 290%, también cuenta con beneficios sociales netos como la relación positiva entre la población en *Patrimonio Hoy* y las condiciones de la vivienda.

Otro caso significativo es el programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva “*Tu Casa*” que integra recursos económicos para subsidios de los programas operados por el FONHAPO.

Este subsidio se destina a los beneficiados del programa ya sea para construcción o ampliación de vivienda y es aportado en su mayoría por los gobiernos estatales o municipales, pero también contempla a diferentes intermediarios financieros, y organismos de seguridad y servicios sociales de los trabajadores y las entidades de ahorro y crédito popular.

Como en el caso anterior, este programa tiene su campo de acción en las áreas con mayor marginalidad de las áreas urbanas. En 2004 se otorgaron más de 100.000 subsidios, que significa medio millón de personas beneficiadas aproximadamente (Fonhapo, 2010).

Finalmente, cabe destacar los esfuerzos del Estado Mexicano para apoyar los diferentes programas de VIS, en el cuadro a continuación se puede ver los avances en el incremento de la vivienda social a través de los años, donde se han triplicado los programas para cada caso, excepto los terrenos con servicios públicos.

Tabla 8. México: Programas de Vivienda Apoyados por el Estado. 1997-2000

| Concepto             | Vivienda Nueva | Vivienda Progresiva | Mejoramiento de Vivienda | Terrenos con Servicios |
|----------------------|----------------|---------------------|--------------------------|------------------------|
| 1997                 | 176.618        | 28.668              | 344.493                  | 17.006                 |
| 1998                 | 189.368        | 15.030              | 207.586                  | 18.315                 |
| 1999                 | 281.355        | 40.571              | 136.905                  | 4.813                  |
| 2000                 | 336.271        | 42.662              | 94.579                   | 3.276                  |
| <b>Total Período</b> | <b>983.612</b> | <b>126.931</b>      | <b>783.563</b>           | <b>43.410</b>          |

Fuente: SEDESOL (2002).

Por otra parte el Estado Mexicano a través de CONAVI, entidad que a partir del 2006 centraliza todas las estrategias del gobierno en materia de vivienda y alinea las entidades como INFONAVIT Y FONHAPO en la búsqueda de los objetivos constitucionales, propende por la inserción del sector privado y luego de lanzar un programa piloto se encuentran grandes constructoras como participes del mercado<sup>18</sup>, del cual ostentan en conjunto una participación del 7%<sup>19</sup> y que su eficiencia y articulación con las necesidades y los lineamientos del Gobierno, hacen que se conviertan en el patrón de desarrollo privado para las demás.

De las experiencias positivas se puede ver que a hoy el sistema con su vasta experiencia, tiene un plan de mediano plazo de construcción masiva a través de alianzas publico-privadas, que se propone cobijar las necesidades producto del crecimiento de la población y la demanda de nuevas viviendas.

<sup>18</sup> Urbi, Geo, ARA, Homex y Sare, fueron las primeras en desarrollar viviendas sustentables con el Estado de México.

<sup>19</sup> CONAVI, Boletín Estatal del Sector de Vivienda - Informe de Coyuntura 2012



Tabla No. 9. México: proyección Infonavit desembolsos créditos hipotecarios 2013-2018.

| <b>Año</b> | <b>Créditos Hipotecarios</b> |
|------------|------------------------------|
| 2013       | 520,000                      |
| 2014       | 540,000                      |
| 2015       | 560,000                      |
| 2016       | 580,000                      |
| 2017       | 590,000                      |
| 2018       | 590,000                      |

Fuente: INFONAVIT (2012).

Aun con todos los avances señalados, México aun tiene tareas pendientes, algunas de ellas como por ejemplo la consolidación de bancos de tierra para el desarrollo de proyectos, la actualización y efectiva articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con los Planes de Desarrollo, ampliar la cobertura de los beneficios a zonas rurales y adelgazar los tramites burocráticos y administrativos para la aprobación de proyectos.

Lo anterior requiere políticas de Estado consistentes y que su legitimidad trascienda mas allá de los periodos de Gobierno, ese es el desafío, sin embargo las entidades en ese punto México lleva un gran adelanto.

#### **5.4. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS POSITIVAS EN CHILE**

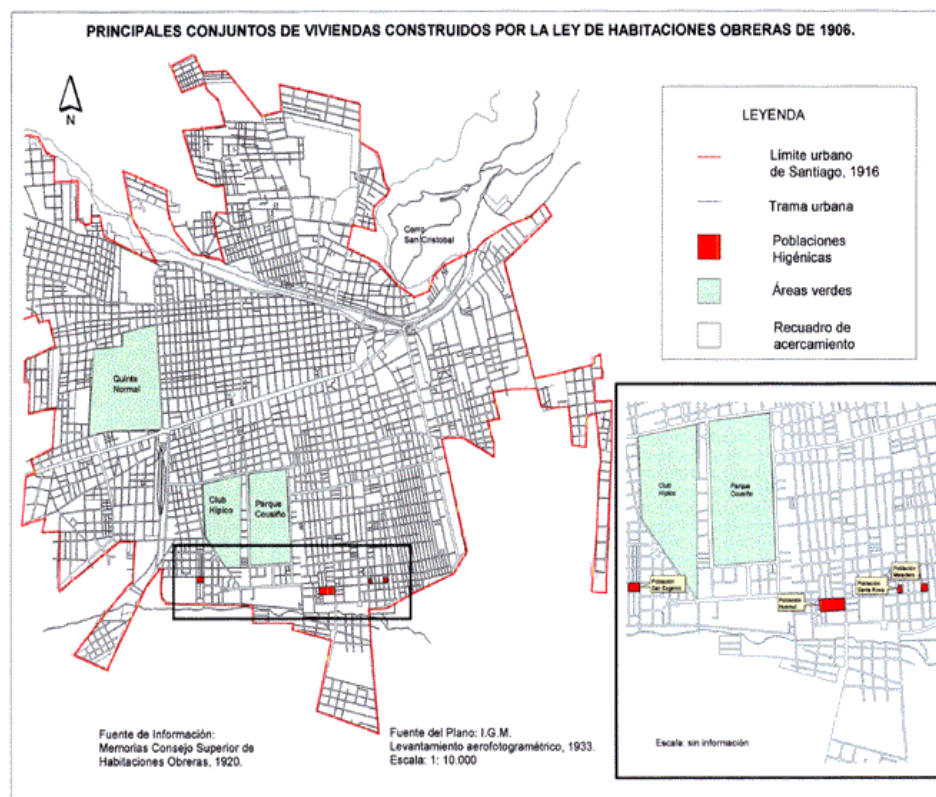
Los antecedentes de la política habitacional en Chile se remontan a la Ordenanza de 1843<sup>20</sup> dictada por el alcalde de la provincia de Santiago José Miguel de la Barra que normalizó los cuartos redondos (vivienda cuya única ventilación es la puerta de entrada) de los sectores populares y la Ley de la Comuna Autónoma en 1892 que prohibió la construcción de ranchos en el área urbana y estimuló la construcción de conventillos a través de ventajas tributarias a las empresas constructoras (Del Fierro, 1919).

Hacia 1906, Chile dio origen a la Ley de Habitaciones Obreras, pionera en América Latina en abordar las soluciones habitacionales para los sectores obreros y sentar las bases sobre la planificación de las ciudades. Estas soluciones habitacionales se caracterizaron por ser construcciones cerca de la periferia de la ciudad de Santiago, dónde se localizaban gran parte de la industria de la región.

A continuación se muestra la ubicación en el mapa de la ciudad.

---

<sup>20</sup> Por medio de la cual se prohíbe habitar todo cuarto a la calle que no tenga una ventana, cuando menos de vara y cuarto de alto y una vara de ancho, o postigo en la puerta de la mitad de alto y ancho de ésta, a no ser que el cuarto esté comunicado franca y expeditamente con algún corral o patio.



*Figura 5. Principales Conjuntos de Vivienda Construidos por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906.*

Hacia 1925 surgió la Ley de la Vivienda, la cual reglamentó el monto de la renta para viviendas insalubres, limitación de los precios de viviendas salubres y la prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses de aviso. Esta misma Ley reemplazó el Consejo de Habitaciones Obreras de 1906 por el Consejo de Bienestar Social, ampliando el sentido de la vivienda social (Arellano, 1989).

Dentro de las corporaciones creadas para fortalecer y consolidar el sistema de vivienda social en Chile, en 1936 se creó la *Caja de Habitación Popular*, la cual se encargó de desarrollar los programas de vivienda social, relativos a la construcción, concesión de préstamos y subsidios y urbanización de barrios marginales hasta 1952, con un total de

43.410 viviendas construidas (Gadalmes, 1994). En la década de los 50's, se crea la *Corporación de Vivienda (CORVI)* que se encarga del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas y la ejecución de los planes del Ministerio de Obras Públicas.

Una vez el país contó con instituciones encargadas del fomento de vivienda social, se implementó la modalidad de autoconstrucción y ayuda mutua para la construcción y reparación de viviendas dignas a la población más vulnerable, esta estrategia contó con el apoyo técnico de entidades públicas y privadas. Adicionalmente a partir de la llegada del gobierno militar en 1973 se creó el sistema de Subsidio Habitacional que se mantiene hasta la fecha. (Arellano, 1989)

En los años ochenta, se experimenta un fuerte y sostenido desarrollo de los mercados de capitales, sobre la base de la creciente estabilidad macroeconómica y la consolidación de inversionistas institucionales, tales como la administración de fondos de pensión y las compañías de seguros de vida, que permitieron un aumento gradual de la sofisticación y la profundidad de los mercados de financiamiento para la vivienda social.

Hacia 1999 comenzaron a operar nuevos actores en el mercado VIS chileno, tales como, *los bancos* con una participación del 85% del mercado, *los administradores mutuos* con el 12% de participación, que son instituciones financieras que se caracterizan por otorgar créditos hipotecarios para comprar, construir o ampliar un bien raíz, que tienen como garantía a favor del agente administrador la primera hipoteca del bien raíz o la materia de operación de compra y *las empresas de leasing* con un 2,6% de participación, está

última, se encarga de acopiar créditos hipotecarios originados por ellas mismas y luego titularizan las hipotecas. A principios del 2000, el Banco del Estado (BECH) originaba el 20% de los créditos hipotecarios, básicamente en préstamos de subsidio estatal, sin embargo la entrega de créditos con subsidio estatal no es monopolio del BECH; cualquier banco puede otorgarlos. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo Chile, 2002)

En la actualidad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVIU) está promoviendo la distribución de créditos con subsidios entre el resto de la banca, pagándole a los originadores un monto fijo por cada crédito originado y entregando un seguro de remate en que cubre las pérdidas de los bancos en caso que el deudor no pague.

En 2002, Chile ha logrado una absorción neta del déficit de casi 230 mil unidades, con respecto al año 1992, así mismo, disminuyó desde casi 772 mil viviendas en 1992 a menos de 545 mil el año 2002, representando un 30% de mitigación del déficit base y un mejoramiento sustancial del índice de carencias relativo a la población, que progresa desde 59 a 37 por cada mil habitantes. Este logro ha sido positivo gracias a que Chile pudo aumentar su stock de vivienda en más de un millón de unidades en este periodo. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo Chile, 2002)

Entre el 2011 y 2013 el Fondo Solidario de Vivienda, hizo un esfuerzo histórico por alcanzar a los sectores más vulnerables de la población y mejorar la calidad de la vivienda, aumentando a un 51 mt<sup>2</sup> la superficie mínima construida. (Guernica, 2012)

Finalmente, la política social de vivienda chilena, se ha construido concienzudamente desde hace más de un siglo y, en los últimos 20 años ha tenido un despliegue ejemplarizante para la región, debido a la eliminación del efecto de la inflación sobre el valor de las deudas a largo plazo, primero, mediante el desarrollo de la Unidad de Fomento (UF), la unidad de cuenta indexada a la inflación, creíble y transparente, y posteriormente, con el abatimiento de la inflación como fenómeno macroeconómico; también con la reforma previsional de comienzos de los ochenta, que fue clave para el surgimiento y el desarrollo de un mercado de capitales a largo plazo y la política social de vivienda, mediante la cual el Estado se ha ido moviendo desde la provisión directa de financiamiento hacia el subsidio de la demanda por vivienda de los grupos con mayores dificultades de acceso a los mercados privados de capitales.

#### 5.4.1. Experiencias Positivas en Chile

La política de Vivienda Social en Chile contempla la integración y conectividad de barrios, unidades habitacionales dignas y ciudades sostenibles y sustentables en el tiempo.

Entre los programas más representativos en VIS de este país, se destaca el *Programa de Vivienda Básica* que se inició en 1982, a partir de la necesidad del Estado chileno en proveer viviendas salubres a familias de escasos recursos, disminuir el déficit habitacional que en el año de creación del programa superaba el 28% y mejorarle la calidad de vida a la población de menos ingresos que vive en situación de marginalidad habitacional.

Este mismo programa en el periodo comprendido entre 1996 -1999 benefició a 80.983 familias. Hasta el 1999 el programa aportó más de un 16% al total de viviendas construidas en el país, contribuyendo a la disminución del déficit en un rango entre el 1% y 2% del periodo comprendido entre 1996 -1999. Hoy en día el programa sigue vigente, con algunas modificaciones para darles cabida a adultos mayores y madres jefes de hogar. (Ministerio de Hacienda Chile, 2000)

En esta misma línea el *Programa Vivienda Progresiva* surge con la Democracia en Chile, amparada en los principios de habitabilidad; viabilidad, derechos a servicios básicos e infraestructura, mejoramiento de la calidad de vida, promoción de la participación ciudadana, gestión y organización social, con el propósito de erradicar la marginación habitacional, apoyando las mejoras progresivas de las viviendas. El proyecto ha sido exitoso tanto cualitativamente como cuantitativamente, ya que erradicó en la población objetivo las viviendas insalubres y construyó por más de una década consecutiva más de 15.000 soluciones de viviendas a familias mayoritariamente provenientes de áreas rurales (De La Lastra, 1992).

El *Programa Chile Barrio* es una iniciativa que surgió en el año 1996 en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. El primer paso de este programa fue la realización de un *Catastro Nacional de Asentamientos Precarios* que arrojó como resultado un total de 972 asentamientos pertenecientes a 105.888 familias de todo el país (CEPAL, 2003). Los ámbitos de intervención de programa son: desarrollo comunitario e intersección social; habilitación laboral y productiva; mejoramiento de la vida y el barrio

y apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza.

Para ver el alcance de este programa, pueden analizarse algunas cifras que muestran los logros de Chile al Barrio en el periodo de 1997 – 2002: En vivienda 41.741 familias adquirieron su vivienda y 23.759 familias en proceso de construcción. En el componente del fortalecimiento de barrio, 166 sedes comunitarias, jardines infantiles y equipamientos comunitarios construidos; 91 plazas y multicanchas; 23 obras de equipamiento productivo; 39 obras urbanas anexas y 10 escuelas. Para el componente comunidad, intervino con el proyecto “Un Barrio para mi Familia” en 6.329 familias; 1.096 recursos de capacitación laboral y fomento organizacional (p.101 y ss.).

En 2008, el programa “Quiero mi Barrio” fue una intervención participativa para mejorar los barrios más vulnerables y deteriorados de Chile. Se ejecutó en 80 comunas del país, en 200 barrios, impactando positivamente en más 500.000 familias. Para la clase media se extendió el beneficio de subsidios con el programa de Subsidio General, ampliando el tramo de subsidios hasta un valor de viviendas de 2000 Unidades de Fomento. Se promovió mayor integración social con proyectos de nuevas viviendas con subsidio de localización y proyectos integrados con viviendas de distinto montos. Se aumentó la cobertura de subsidios habitacionales. A diciembre de 2009 se habían asignado un total de 714.173 subsidios habitacionales. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo Chile, 2010)



Adicionalmente en los últimos años, a todos los aciertos en política de vivienda social hay que sumarle el reciente Leasing Habitacional o Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa (Ley 19-281 de 1995), que permite arrendar una vivienda y que cada dividendo cancelado se reste del precio total de ella, sistema que se ha formulado básicamente para fortalecer el acceso habitacional de los grupos de ingresos medios.

Lo anterior, es un ejemplo claro de las regulaciones en el mercado jurídico de Chile, que contiene un adecuado balance entre los derechos de los deudores y acreedores, incluyendo los procedimientos para ejecutar las garantías reales correspondientes a los créditos hipotecarios. Esto, unido a políticas comerciales sensatas por parte de los emisores de créditos y a un estricto sistema de clasificación de riesgo, ha permitido que los mercados de financiamiento hipotecario se desarrollen sin grandes problemas institucionales.

## CONCLUSIONES

Las Viviendas de Interés Social (VIS), han sido, y son, tema central en campañas políticas y plataformas electorales en nuestro país, hacen parte de la agenda discursiva de los distintos candidatos, que las incluyen en sus planes de gobierno como prioridad, no sólo por lo que implica cubrir el déficit habitacional y demanda existentes, sino, como una fuente importante de generación de empleo genuino en los mismos sectores donde se encuentra la demanda de la VIS.

En el caso particular de Colombia, creemos pertinente preguntarnos, el porqué de la falta de inversión privada en los diferentes planes y proyectos en relación a este tema, además de la incontrastable realidad que implica, una demanda cada vez mayor de VIS que parece desatendida.

Sí hacemos un recorrido por el mercado de vivienda y las estrategias de VIS en Colombia, podemos observar desde sus inicios, remontándonos a las últimas décadas del siglo XVIII, este mercado responde en buena medida a la condición genérica de los países que viven procesos de industrialización, los cuales comprende el desplazamiento y concentración de la población en los centros urbanos, lo que produjo la acumulación de masas y con ello procesos de urbanización, pero, por los fallos de mercado, algunos de ellos mencionados en nuestro aparte introductorio, deja por fuera una porción

importante de la población. Esto considerando que las iniciativas por parte del Estado para mitigar este flagelo creciente, no fueron arrolladoras.

Terminando la primera mitad del Siglo XX y en consonancia con la dinámica de la reconstrucción de los países participes de la Segunda Guerra Mundial, se dan pasos interesantes orientados a mitigar el déficit, en el que el Estado asume un gran papel siendo el único actor frente a toda la cadena de valor, en este entonces, a través del ICT (Instituto de Crédito Territorial), adoptando los modelos arquitectónicos y de equipamiento urbano europeos

Luego en la segunda mitad del siglo XX, el país se encuentra frente a un modelo mucho más estructurado, que va más allá de evocar piezas arquitectónicas como soluciones de vivienda, pues para entonces, el gobierno entiende el problema del déficit de vivienda y ve su solución una oportunidad para reanimar la economía y entorno a éste se desarrolla todo el andamiaje (aunque aún incipiente para el tamaño del problema) por ejemplo, corporaciones de ahorro y vivienda, quienes debían canalizar recursos de los hogares para la adquisición de vivienda, se acuna el UPAC (índice atado al tipo de interés) con el fin de estandarizar y diferenciar este tipo de transacciones. Todo apuntaba a que con el fortalecimiento de estas políticas, el déficit de vivienda en unos años sería cosa del pasado.

Para este momento el sector privado ya hacía su aparición, pero el Estado seguía jugando el papel principal de forma paralela a través del ICT y la oferta de soluciones de vivienda de interés social, la ostentaba el gobierno, todos los estímulos que en esa época se concibieron, eran en torno a la demanda.

En la década de los 90 se produjeron cambios significativos en todas las superestructuras del país (apertura económica, asamblea constituyente), adoptando de manera progresiva posturas neoclásicas, que por supuesto no fueron ajenas a los esquemas de desarrollo en material de vivienda, dado que bajo estas nuevas concepciones, el Estado que busca a toda costa reducir su tamaño, pasa de ser el proveedor, al facilitador de dichos proyectos, pero el que se migrara al modelo actual y tener que mostrar estabilidad en el termómetro macroeconómico, tomaría un tiempo más y costaría la crisis inmobiliaria más severa de la historia de Colombia “la crisis del UPAC”, en la que miles pierden sus viviendas, se agudizan de manera escandalosa los índices de morosidad y se pierde la credibilidad en el sistema: lo que produce el estancamiento del sector.

Con la nueva Constitución, la vivienda digna pasa de ser una dádiva del Estado a un derecho constitucional y en torno a este y dado el papel del Estado, se abre paso a la consolidación del modelo que hoy conocemos.

Mucho de lo que está relacionado como fortalecimiento del sistema, responde a ajustes en las herramientas de financiación y su debida articulación al propósito de minimizar el déficit de vivienda. Sin embargo, aun cuando existe un gran recorrido en corto tiempo y como resultado de las experiencias aprendidas, persisten condiciones en la población como la falta de un flujo de ingresos suficiente y sostenido a través del tiempo, que aunado a las rigideces que imperan dentro del sistema financiero colombiano, hace que queda por fuera del mercado una porción importante de la población, la mayoría de estos denominados “los no bancarizables”. (Conpes social 100 y 102).

Tabla No. 10. Análisis comparados ejes principales políticas de vivienda en los tres países objeto de estudio.

| Ejes  | Políticas de vivienda<br>Factores de éxito y sus características |                    |               |
|---|--|--------------------|---------------|
|   | Colombia   | Chile              | Mexico        |
| Tasa de interés para la financiación de vivienda            | Subsidiada   |                    | Subsidiadas   |
| Plazos para amortización de saldo                           | 15 años  | 20 años            | 30 años       |
| Porcentaje de subsidio frente al valor total de la vivienda |  | 30% Hasta del 100% | 30%           |
| Participación del sector privado                            | Incipiente   | Activa             | Activa        |
| Desarrollo en infraestructura                               | Deficiente   | Óptimo             | En desarrollo |
| Acceso al mercado por parte de los no bancarizables         | Limitado   | Mayor acceso       | Mayor acceso  |

Lo anterior genera una conclusión obligada, y es que las VIS deben ser una política de Estado, entendiendo a esta - al igual que la educación, por ejemplo- como una línea rectora que trasciende las coyunturas políticas y electorales, un gran acuerdo que implique el compromiso y el consenso de todos los sectores involucrados en cumplir y hacer cumplir efectivamente el artículo 51 de la Constitución Nacional que declara

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Dado que un artículo constitucional reconoce el derecho de los colombianos y colombianas a tener una vivienda digna (lo cual no es poca cosa), es imprescindible un marco jurídico y legal que garantice el ejercicio a este derecho. No basta con una declaración de voluntad, sino que es vital dotarlo de una herramienta que lo haga aplicable y exigible. Esta herramienta no es ni más ni menos que una ley.

Esta Ley, necesariamente, debe tener tres aspectos fundamentales; a saber:

- 1) Contar con el consenso y acuerdo no sólo de la mayoría parlamentaria, sino de la gran mayoría de la sociedad civil y los actores involucrados, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, etc.
- 2) Establecer cifras concretas mínimas, dentro de las pautas presupuestarias anuales que estén basadas en activos del Estado y aseguradas por fondos permanentes de financiamiento, como lo es el petróleo, el café y la minería.
- 3) Crear un instituto autónomo y autárquico que sea la autoridad de aplicación y administración de la política de vivienda.

Otro punto a señalar, es que el Estado y los privados deben reconocer en la VIS, no sólo un derecho que debe ser ejercido, sino, como un bien estratégico, generador de empleo igual o más que la obra pública.

Con los costos e inversiones por parte del Estado que conllevan obras de este tipo, pero, sin el financiamiento privado que podría hacer crecer exponencialmente la construcción de viviendas nuevas, es en este sentido que se hace imperioso generar, también, herramientas fiscales, como lo pueden ser las exenciones impositivas y los subsidios a las tasas de interés, que incentiven al sector financiero a la inversión en VIS, no como meros agentes financieros, sino, como generadores de oferta y de opciones ante la gran demanda habitacional, acompañados por el Estado, convertido a través de la definición de una política de vivienda, en el garante principal de los beneficiarios.

Otra conclusión que se desprende de este trabajo es la importancia y necesidad de bancarizar a una gran porción de la sociedad que aún permanece, vive y crece en la

informalidad de la economía, ya sea a través de la creación de cuentas sociales y/o el otorgamiento de subsidios y ayudas estatales por medio del sistema bancario, generando así, no sólo un orden administrativo, sino, fundamentalmente un impulso al ahorro y al establecimiento de nuevos sujetos de crédito, entre otros beneficios que implican la normalización de economías informales. Esto, necesariamente acompañado de un reconocimiento a esta situación (la de trabajadores informales) y a una amnistía fiscal que les garantice a los trabajadores que se incorporen al sistema bancario, no ser fruto de represalias impositivas, sino por el contrario, generando políticas de incorporación paulatina a la normalización tributaria.

Además, los organismos financieros como las empresas de construcción e inmobiliarias, buscan la rentabilidad en todas sus operaciones, incluso evitan quedarse con activos que no tengan una rentabilidad garantizada a corto plazo, esto nos conlleva a cuestionarnos si es posible hacer de la VIS un negocio que atraiga la inversión privada.

En nuestra opinión sí es posible, es preciso “encontrar el negocio” y esto es, entender que no puede tratarse a la VIS como una simple operación de propiedad raíz, la cual presenta debilidades pero también oportunidades. Las oportunidades se manifiestan de varias formas, la primera y más evidente a nuestro criterio, es la construcción de obra pública bajo el formato de certificación de obra para la concreción de los planes de vivienda que el Estado construye, de esta forma se aseguran otros costos y otras formas de pago. Por ejemplo, la co-financiación entre el Estado y la empresa privada, esto generaría un movimiento en el flujo de caja de las empresas, al mismo tiempo, cumple con un plan de VIS financiado por los privados con el Estado como codeudor y fiador de los créditos hipotecarios.

Otro ejemplo es el subsidio de tasa para la compra de VIS. Esto significa que el Estado subsidia parte de la tasa de interés al crédito hipotecario otorgado, garantizando un porcentaje mínimo de retorno para las empresas inversoras, tanto en el financiamiento como en la construcción.

También vale la pena resaltar algunos ajustes que han hecho aportes importantes a la hora de renovar la confianza en el sistema de financiación de vivienda y que deben ser consolidados. Se trata de la reciente práctica de adoptar esquemas fiduciarios, partiendo de la base de que hoy por hoy los agentes que participan en el mercado hacen parte del sector privado e interactúan en diferentes puntos del proceso dentro de la cadena de valor. Los esquemas fiduciarios se han convertido en una herramienta que dotan de altos niveles de seguridad las transacciones derivadas de cualquier proyecto inmobiliario, pues se establecen a la luz del contrato de fiducia mercantil las condiciones que satisfacen las expectativas de quienes intervienen. La entidad Fiduciaria juega un papel arbitral dentro de la relación y vela porque se cumplan los requisitos y/o condiciones preestablecidas.

En definitiva, la tarea tiene que ver con la elección de la herramienta de financiamiento que permita asegurar una rentabilidad determinada para los inversionistas, a la vez, genere ahorro en los beneficiarios y una cuota de construcción constante que pueda responder a la demanda de viviendas sociales.

Es importante, vital, incluir dentro de la demanda de la VIS, a la clase media que por distintas razones no puede acceder al mercado de créditos hipotecarios bancarios, con esto no sólo se saldría de una postergada deuda de los gobiernos, sino que, al ser el



motor del consumo, tienen un ingreso fijo mensual y comprenden la mayor franja de personas económicamente activas en Colombia.

Ahora bien, En relación a los casos estudiados (de México y Chile), salta a la vista la permanencia durante el tiempo de los planes y proyectos de VIS a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios políticos e institucionales (que incluyen no sólo cambios de signo político sino también de tipos de gobierno y quiebres en el régimen democrático).

En el caso específico de México, este país ha entendido el importante papel del sector privado, dentro de su plan actual de desarrollo y entiende que debe hacer de esta actividad algo lucrativo, cuidar el entorno de modo que ayude a minimizar los riesgos, fortalecer el sistema a través de la implementación de estructuras de financiación útiles y coherentes con la estacionalidad de sector y participar activamente en la financiación.

Para México, el derrotar el déficit de vivienda es de sus más abanderados programas, el cual ha adquirido legítima institucionalidad pues ha trascendido varios periodos presidenciales. La mayor relevancia, como objetivo dentro del plan de desarrollo, la cobro durante el periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006). En ese entonces el INFONAVIT, entidad que en 1972 inicia entregando un poco más de tres mil viviendas. Entre el periodo de 2000 a 2006 que lo inicia en 250 mil y pasa a 476 mil y ha seguido creciendo en su propósito, hasta el punto que ya sobrepasa las 570 mil viviendas anuales. Esto según las estadísticas de INFONAVIT, entidad que para el 2013 ya tenía en su haber más de 6 millones de créditos desembolsados con destinación exclusiva a la compra de vivienda de interés social.

Podemos entonces concluir que el mayor éxito del modelo Mexicano ha sido la efectiva participación del Estado en soportar sistemas eficientes que estimulan tanto la oferta como la demanda, la curva de aprendizaje del sector privado, dada su activa participación dentro del sector y el ablandar las condiciones de acceso al crédito de la población en cuanto a plazos y costo de las soluciones de vivienda.

Este país ha entendido que la colaboración del sector privado amplía el alcance y la eficiencia de los proyectos, lo que le ha permitido desarrollar proyectos a grande escala por medio del acceso al capital y las tasas de interés favorables. El Gobierno suministra el capital a tasas de interés generosas que, por su parte, estimulan a los bancos del sector privado a proponer tasas menores, ya que la participación del Gobierno se traduce, por norma, en riesgos menores.

Dentro de los aspectos técnicos vale la pena anotar, que en México la limitación de área como mínima para que una vivienda sea considerada digna, es de 34 m<sup>2</sup> y para Colombia es de 40 m<sup>2</sup> (según INFONAVIT –México- y DNP –Colombia-), esto le permite formular mayor cantidad de viviendas por m<sup>2</sup> de tierra.

Chile por su lado también ha desarrollado una serie de políticas exitosas, las cuales vienen de una curva de aprendizaje que data de inicios del siglo xx, convirtiendo esta nación en pionera de la implementación de políticas públicas en torno a la vivienda. El ejercicio de esta labor le ha significado elogios por parte de la comunidad internacional, muy a pesar que dentro de su historia se encuadra un periodo de régimen autoritario.

Desde hace varias décadas el principal propósito del gobierno chileno es direccionar recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables de la población, la política ha sido

tendiente a estimular la demanda a través de subsidios, además contempla un componente asistencialista para hogares que no son sujeto de crédito. (Cámara Chilena de la Construcción. 2013)

Dado todo lo expuesto anteriormente y producto del seguimiento de los tres países en cuanto a sus modelos y políticas generales de desarrollo, encontramos que la clave del éxito se encuentra en la implantación de un modelo en el que el Estado facilite y sea agente mitigador de riesgos y que sea incluyente, respetuoso y equilibrado con los intereses de los distintos agentes (dígase financiadores, propietarios de la tierra, desarrolladores, clientes, etc.), en el que los estímulos no se dirijan solo a un lado del mercado, si no que sean otorgados de acuerdo a las verdaderas necesidades.

En este sentido creemos que Colombia dentro de su política, la cual no es alejada de los modelos implementados en los países objeto de estudio, está dando los pasos apropiados para aceitar un nicho dentro de un sector con gran potencial de crecimiento y que sin duda dados sus grandes niveles de encadenamiento dentro de la economía *-matriz insumo producto-* estaría en capacidad de hacer grandes aportes en cuando a crecimiento de la economía, distribución de ingresos y desarrollo social, pues la política de desarrollo urbano es por naturaleza multisectorial, dado que incluye aspectos económicos, productivos, sociales, de prestación de servicios básicos y de organización institucional.

Por otra parte, se requiere realizar un esfuerzo adicional de simplificación administrativa para disminuir aún más los costos indirectos a través de la profundización de medidas relacionadas con la desregulación de trámites de permisos y licencias, esto si bien está

contemplado en la ley de macroproyectos (hoy inexecutable), aún hay mucho por recorrer para que sea una realidad. Esto implica la homologación de los reglamentos de construcción en los entes territoriales para uniformizar los criterios de operación.

Para propiciar un crecimiento ordenado de los entes territoriales, hay que impulsar Planes de Ordenamiento Territorial que den cabida a la incorporación de suelo adyacente de rural a suelo urbano, evitando el asentamiento de los núcleos de población en zonas de alto riesgo.

Asimismo, la industria de la construcción y el sector inmobiliario deben llevar a cabo un ambicioso programa de investigación y desarrollo de tecnología que permita bajar los costos directos mediante la utilización de nuevas técnicas y materiales de construcción. Para ello será indispensable una vinculación más estrecha con las universidades y centros de investigación del país.

Para hacer de la construcción de vivienda un detonante del fomento a la actividad económica, que se traduzca en una mayor generación de empleos, permita la utilización de insumos nacionales, promueva el desarrollo regional, y, lo más importante, haga posible la edificación de más unidades en los próximos años, el Estado debe asumir un papel más activo en materia de vivienda, que impulse el desarrollo económico y coadyuve a una mejor distribución de la riqueza y el bienestar social.

Finalmente, pero o menos importante, la construcción y financiamiento de Viviendas de Interés social, pueden ser y son, en muchos aspectos, una política pública, un derecho, pero también un muy buen negocio. Sólo es necesario contar con las herramientas jurídicas necesarias, el compromiso del Estado en planificar y ejecutar las VIS como una

política pública de Estado, y la decisión de los privados en invertir y arriesgar capital en un nuevo activo en el que existe una demanda creciente y en donde la rentabilidad se garantiza por sí misma. La conformación de fondos de inversión en VIS mixtos, la garantía de tasas subsidiadas, la obligación de las empresas a subcontratar y comprar un mínimo de empresas y productos colombianos, podremos no sólo comenzar a cumplir la gran asignatura pendiente que implica la VIS, sino que generaremos de verdad una gigantesca locomotora de crecimiento.

## GLOSARIO

*Cajas de Compensación Familiar:* se definen como entidades privadas que manejan recursos parafiscales deducidos de la nómina de los trabajadores con el propósito de fortalecer los fondos de subsidios dirigido a trabajadores con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos y prestar varios servicios a sus afiliados.

*Caja promotora de vivienda militar (CPVM):* es una entidad creada en 1947 con el propósito de promover la adquisición de vivienda por parte de los miembros de las fuerzas militares. Su capital está formado principalmente por un ahorro obligatorio que aportan periódicamente los miembros de las fuerzas armadas y los empleados civiles de la caja.

*Corporaciones de ahorro y vivienda (CAV)* entidades creadas en 1972 para captar ahorros del público y ofrecer crédito para vivienda. Las CAV están obligadas a colocar un porcentaje de su cartera en vivienda de interés social.

*Déficit cualitativo de vivienda:* Este concepto es en sí mismo de carácter cualitativo y está también muy ligado a características propias de cada país. Se ha asociado el déficit cualitativo a tres tipos de variables: la disponibilidad de servicios, la calidad y el estado de la construcción de la vivienda, y el hacinamiento. En cuanto a la disponibilidad de servicios, se considera en primer lugar el acceso a servicios públicos tales como agua,

luz y alcantarillado. En segundo lugar, en aquellos casos en que existe información, se ha agregado la disponibilidad de baño y cocina dentro de la vivienda, como un indicador de calidad de la vivienda, distinguiendo en lo posible servicios de “uso exclusivo” o “compartido”.

*Déficit cuantitativo de vivienda:* se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes.

*Déficit habitacional:* En Chile, el déficit habitacional se define como los estados de carencia en la satisfacción de necesidades de alojamiento de los hogares. Según lo cual, la satisfacción de las necesidades de alojamiento debe considerar dos aspectos: la autonomía residencial y la calidad del local de habitación y de los servicios básicos para asegurar a las familias adecuada protección del medio ambiente, tanto físico como social, y permitir el desarrollo de las funciones familiares de acuerdo a los patrones culturales predominantes, además de satisfacer necesidades de pertenencia, arraigo e identidad. Esta definición orienta las evaluaciones de los programas habitacionales en Chile, en cuanto a los grados de focalización e impacto distributivo de éstos en el territorio nacional.

*Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal:* Se creó en diciembre de 1983 con el propósito de realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinado a satisfacer las necesidades de la población de la Ciudad de México de ingresos mínimos.

*Fiducia mercantil* es un negocio jurídico en virtud del cual una persona llamada fiduciante o fideicomitente transfiere uno o más bienes especificados a otra llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos, para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

*Fondo Nacional del Ahorro (FNA)*, entidad creada en 1968 con el propósito de administrar las cesantías de los empleados del gobierno y ofrecerles crédito para vivienda y educación. Los recursos del fondo están constituidos principalmente por las cesantías de sus afiliados, los aportes de la nación y de entidades públicas y privadas, y los ahorros voluntarios de los trabajadores afiliados.

*Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)*: Constituido el 3 de enero de 1985 en México, cuya función es financiar la construcción y mejoramiento de viviendas de interés social

*Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)*: Es un fideicomiso Público constituido en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Banco de México, el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal. Dentro de sus fines se encuentra el otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros, siendo éstos las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante FOVI.



Los recursos del financiamiento se asignan a través del sistema de subastas a las que están llamados los promotores de vivienda registrados en FOVI, así como los intermediarios financieros autorizados.

*Instituto del Fondo Nacional de Vivienda Para Los Trabajadores:* Es el administrador de los recursos provenientes del ahorro de los trabajadores mexicanos que cotizan al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), los cuales se destinan para satisfacer la demanda de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda, construcción en terreno propio, ampliación o mejoras en casa propia y pago de pasivos.

*Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):* Creada el 25 de enero de 1983 con el propósito de generar información estadística y geográfica de México.

*INURBE:* reglamenta los procedimientos de elegibilidad de los beneficiarios, selecciona los oferentes de proyectos y realiza las asignaciones de los subsidios que están a su cargo. Así mismo presta asistencia técnica a las administraciones locales y a las organizaciones populares de vivienda.

*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE):* organización gubernamental de México administra parte del cuidado de la salud y seguridad social, ofrece asistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos de trabajo y la muerte. Dentro de los servicios que ofrece están los préstamos hipotecarios, préstamos personales y servicios sociales.

*Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile:* se encarga de (i) coordinar, administrar y dirigir los programas de vivienda a nivel nacional y regional, focalizando su atención en los sectores de pobreza y pobreza extrema. (ii) Gestionar programas de subsidio habitacional, para permitir el acceso económico necesario para postular a una determinada oferta de vivienda del Estado en Chile, asignar subsidios de acuerdo a criterios establecidos (iii) apoya el proceso de Calidad en la vivienda a través de Innovación tecnológica en materia de vivienda social.

*Organizaciones populares de vivienda (OPV),* entidades de economía solidaria, que la Ley 9 de 1991 definió como entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria.

*Servicio de vivienda y Urbanismo (SERVIU):* están encargados de materializar los programas habitacionales que impulsa el Ministerio de Vivienda en Chile.

*Vivienda de interés social (VIS):* es aquella vivienda dirigida a las personas menos favorecidas, en el caso colombiano va dirigido a quienes devengan menos de cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

## BIBLIOGRAFÍA

Alexander L. George, Andrew Bennett (2005). Case Studies and Theory Development in Social Sciences. Cambridge (Mass.), MIT Press. p.73-124.

Agenda Ciudadana para la Corte Constitucional (2008).  
<http://www.moe.org.co/home/doc/altosdignatarios/AGENDA%20CIUDADANA%20ORTE%20CONSTITUCIONAL.doc>.

Arango Londoño, Gilberto (1998). Estructura Económica Colombiana. Bogotá: McGraw-Hill.

Arango Londoño, Gilberto (2001). La Vivienda en Colombia en el Cambio de Siglo. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana S.A. Editores.

Arellano, J.P (1984). Políticas Sociales y Desarrollo en Chile.

Ballén Zamora, Sergio Alfonso (2009). Vivienda Social en Altura: Antecedentes y Características de Producción en Bogotá. Publicado en: Revista INVIv.24n.67, Santiago de Chile. ISSN: 0718-8358.

Barreto, Miguel Ángel y Alcalá, Laura Inés (2008). El Concepto de Vivienda en el Marco de una Política Habitacional Integral. Universidad Nacional del Nordeste.

Baxter, P., y Jack, S. (2008). La metodología cualitativa estudio de caso: Diseño del estudio y la aplicación de los investigadores noveles. P.544-559.

Cárdenas, Mauricio y Bernal, Raquel (1997). La Construcción en Colombia: Auge y crisis, causas y consecuencias. Bogotá: Fedesarrollo, p.54-134.

Cárdenas, Mauricio; Cadena, Ximena y Quintero, Juan Felipe (2004). Determinantes de la Actividad Edificadora en Colombia (Resultados Preliminares). Bogotá: Fedesarrollo, p.23-41.

Charles Tilly(1991). Grandes estructuras, procesos amplios y comparaciones enormes, Madrid, Alianza. p.81-172.

Charles Ragin(1987).The Comparative Method.MovingBeyondQualitative and QuantitativeStrategies, Berkeley, University of California Press.

Chiappe de Villa, María Luisa (1999). Política de Vivienda de Interés Social en Colombia en los Noventa. Serie de Financiamiento del Desarrollo. CEPAL.

Creswell, J. (1998). Diseño de la investigación: Los métodos cualitativos, cuantitativos y mixtos enfoques (2<sup>a</sup> ed.). ThousandOaks, CA: Sage.

De la Lastra, Carolina (1992). Programa de Vivienda Progresiva, Breve Evolución Tras Dos Años de Funcionamiento. Documento de Trabajo N° 42/92 de la Corporación de Promoción Universitaria.

Denzin (s.f.). Recopilación e Interpretación de Materiales Cualitativos. p.445-462.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Series de Población 1985-2020.

Fernández Wagner, Raúl (2008). Democracia y Ciudad. Biblioteca Nacional de Argentina.

Friedman, Milton (1962). Teoría de los Precios. Chicago: Aldine Publicaciones Co.

G. Sartori, L. Morlino (1994). La comparación en las ciencias sociales. Madrid, Alianza: p.81-104

Galdames, Hugo (1949): El problema de la Vivienda Popular en Chile y Argentina.

García, C. Alan (1992). Comportamiento del Precio de la Vivienda en la Década de los Noventa. En: Revista de Coyuntura Económica. Fedesarrollo.

Gary Goertz, Harvey Starr (2003). Necessary Conditions. Theory, Methodology, and Applications. Lanham, Rowman & Littlefield.

Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba(2000).El Diseño de la Investigación Social. Madrid, Alianza. Capítulos 2 y 3

Gillham, Bill. (2001). Métodos de Estudio de Caso de Investigación de Londres y Nueva York.

Giovanni Sartori: “Comparación y método comparativo”, en G. Santori, L. Morlino (comps.) 1994: la comparación en las ciencias sociales. Madrid, Alianza: 29-49

González, Luis (2001). Mercado de vivienda. [en línea] Madrid: URL<http://www.ief.es/Publicaciones>.

González Arrieta, Gerardo M. Acceso a la Vivienda y Subsidios Habitacionales Directos: Experiencias Latinoamericanas. CEPAL.

González Río, María José (1997). Metodología de la investigación social. Alicante: Aguaclara, ISBN: 84-8018-108-7.

Hernández Sampieri, Roberto (2007): Fundamentos de Metodología de la Investigación. Madrid: McGraw-Hill Interamericana, ISBN: 84-481-6059-3.

Knafl, K., &Breitmayer, BJ (1989). La Triangulación en la Investigación Cualitativa.

López, Martha (2002). La Vivienda como Colateral: política monetaria, precio de la vivienda y consumo en Colombia. Bogotá: Banco de la República.

Mc.Donald, R. y Taylor, M. (1993). Precio de la Vivienda: Dinámica de la Relaciones a Corto y a Largo Plazo. En: Revista de Política Económica, No. 23 - Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, p.33-40.

Mankiew, N. Gregory. Macroeconomía. Cuarta Edición, Antoni Bosch Editor, p.594-597.

Mayer, Cristóbal J. (1996). Oferta de Vivienda y Crédito para la Construcción. En: EconomicReview. Noviembre-Diciembre, No. 151, p.15-36.

Mayntz, Renate; Holm, Karl; Hübner, Paul (1980). Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica. Alianza Editorial. Madrid.

Meen, G. (1996). Estudios sobre el Mercado de Vivienda en América Latina. En: Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Universidad de Palermo. Buenos Aires: p.34-57.

Miles, MB y Huberman (1994). El Análisis de Datos Cualitativos.

Misterio de Ambiente. Política de Vivienda, Dirección Sistema Habitacional. [en línea] Bogotá: <http://www.minambiente.gov.co/vivienda/direction0405.htm>.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2002). Síntesis Ejecutiva N°16/17/18 Programa Viviendas Básicas.

Molina, Pablo (1999). El Nuevo Sistema de Financiamiento de Vivienda. En: Revista Economía Colombiana. No. 276, p.34-35.

Muth, Ricardo (1960). La Demanda por Vivienda. Universidad de Chicago.

Patton, Michael Quinn. (1990). Evaluación Cualitativa y Métodos de Investigación. ThousandOaks, Londres, Nueva Delhi: Sage.

Poterba, Jaime M. (1991). Dinámica del Precio de la Vivienda: El Papel de la Política Fiscal y la Demografía. En: Papers de Actividad Económica. Medellín.

Ragin, Charles C.; Becker, Howard S. (1992). ¿Qué es un caso? Explorando el Fundamentos de la Investigación Social. Cambridge UniversityPress.

Rivas, Helga. (1998). Vivienda Social, Empleo y Desarrollo Productivo. Mimeo, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda.

Salazar, Samuel Eduardo (1995). El Subsidio y la Nueva Política del INURBE. En: Alternativa de Vivienda para los Más Pobres. Corporación Social de Ahorro y Vivienda - COLMENA. p.1-142.



Santos, Juan Manuel (2010). Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática, 119 iniciativas para lograrlas.

Stake, Robert. (1995). El Arte de la Investigación del Estudio de Caso. ThousandOaks, Londres, NuevaDelhi: Sage.

Umaña Hernández, Yolima (2003). El Sector de la Construcción: un sector líder. [en línea] Bogotá: <http://www.superbancaria.gov.co/comunicadosypublicaciones>.

Vasilachis de Gialdino, I. (1992). Métodos Cualitativos. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Von Wright, Georg Henrik. (1971). Explicación y Comprensión. Ítaca, NuevaYork: CornellUniversityPress.

Wickham, M.; Woods, M. (2005). Al Reflexionar sobre el Uso Estratégico de ACAC a Gestionar e Informar sobre el Proceso de Investigación Cualitativa. p.687-702.

Yin, Robert. (1994). Caso de Estudio de Investigación: Diseño y Métodos. ThousandOaks,