

3. Política de vivienda: ¿Hacia un nuevo modelo de provisión de vivienda?



PROLETARIA

Revista de debate y formación

**ESCANEA EL CODIGO QR Y
VISITA NUESTRO SITIO WEB**



www.centropraxis.co

centropensapraxis@gmail.com



@praxis_col



@centrodepensamientopraxis



Praxis

Revista Proletaria número 10. Julio 2023

Producción y edición: *PRAXIS- Centro de Pensamiento y Teoría Crítica*

Diagramación: *Trochando Sin Fronteras*



Contenido

04 Introducción

06 Los sectores construcción y financiero en la activación de la acumulación del capital luego de 1999

09 El subsidio sostén de la construcción de vivienda

11 La crisis del mercado de la vivienda: mucha vivienda social que no se vende

14 Los trabajadores sobrantes colombianos: mucho déficit habitacional y poco cierre financiero

18 ¿Qué propone el gobierno del cambio?

24 Hacia un nuevo modelo de provisión de vivienda en Colombia

32 Referencias

1. Introducción

El nuevo gobierno ha priorizado unos temas en la agenda legislativa y política que viene presentando, donde las reformas desalud, pensiones, empleo y política, son las más sonadas. Otros elementos, por el contrario, no se han tratado con el mismo ímpetu y pareciera que se fuera a dar continuidad a lo que se viene haciendo desde los gobiernos pasados. La vivienda es uno de ellos, por eso surge la preocupación por cuál puede ser la propuesta del gobierno Petro frente a este sector.

El modelo actual de provisión de vivienda se estableció cuando el sector construcción y financiero tomaron la delantera en el proceso de acumulación del capital en el país. Esto se da, por lo menos en tres periodos de auge distintos: a mediados de los setenta, en la década de los noventa y a partir del año 2005.



Lo particular es que en este último periodo han sido los subsidios el mecanismo fundamental para fortalecer la demanda. Sin embargo, este aliciente ha venido perdiendo fuerza, tanto por la merma de inversión pública en este aspecto, como por la poca capacidad de ahorro y crédito de la familia trabajadora.

Mientras los tres pilares de acceso a la vivienda de interés social -la cual es el 70% de las viviendas nuevas- sean crédito, ahorro y subsidio, será difícil fortalecer la demanda de manera estructural y aún más aliviar el déficit habitacional de los colombianos y colombianas. Por eso es necesario superar este modelo y construir bajo un enfoque completamente nuevo, lejos del rentismo financiero, fortaleciendo las fuerzas productivas de la nación y superando el paradigma de propietario. La Economía de Fondos Públicos, sería un escenario fértil para que un proceso de gestión popular de la vivienda social germinara.

De no suceder esto, el proletariado sobrante continuará asumiendo los costos más profundos de la crisis, al descomponerse sus condiciones materiales de vida y quedar fuera de las formas convencionales de provisión de vivienda, viéndose en la necesidad de vivir en zonas de alto riesgo en las periferias de las ciudades, donde los bienes de consumo colectivo no se encuentran dotados estructuralmente. Sin embargo, desde la cuarentena vemos cómo se retoma una movilización social a lo largo del país en contra de estas condiciones, que fortalece las organizaciones vivierendistas.



2. Los sectores construcción y financiero en la activación de la acumulación del capital luego de 1999

Desde la década de los setentas, el capitalismo colombiano entró en una profunda crisis, caracterizada entre otras cosas, por la desaceleración de su aparato productivo y el crecimiento desordenado de las ciudades. Esto llevó al gobierno de la época a adoptar una serie de medidas para paliar esos efectos. Misael Pastrana Borrero, presidente entre 1970 y 1974, establece el plan de desarrollo de las Cuatro Estrategias, en donde da forma a un modelo de provisión de vivienda basado en el mercado, que será el primero con amplio uso de mecanismos financieros para aumentar la demanda y la producción de vivienda.

Con el instrumento de corrección monetaria UPAC, y a partir de las corporaciones de ahorro y crédito CAV, este proceso desarrolló el sector profundamente y funcionó como medida contracíclica a lo largo de dos décadas. La existencia del Fondo de Ahorro y Vivienda FAVI hasta 1990 garantizó estabilidad en materia de tasas de interés, además de obtener fondos. Sin embargo, la apertura económica y la nueva constitución abrieron el mercado de capitales y eliminaron el FAVI, lo que llevó a la crisis financiera del UPAC de 1998. A finales del siglo XX la demanda se desplomó, quedando este modelo sin su más importante pilar.

Luego de que se experimentará en 1999 la peor crisis financiera de la historia del país, los sectores de la construcción y financiero como protagonistas de esta debacle, quedaron reducidos a una mínima expresión de lo que habían sido años antes, durante la expansión del sistema UPAC en los años 1990. La toma de postura de la Corte Constitucional (sentencia C 955/2000) como garante de los derechos de los deudores y el choque de trenes que se dio por parte de ésta con el Banco de la República marcó un escenario regulacionista, que con la expedición de la ley 546 de 1999, adoptó medidas macroprudenciales que se adelantaron en una década en lo que luego el mundo haría en materia hipotecaria (Hernandez, 2020).

Este colapso trajo consigo un empobrecimiento generalizado de los trabajadores, que no solo perdieron su vivienda (300 mil familias según las cifras más conservadoras) y por ende su patrimonio, sino que esta crisis fue el parteaguas, en el declive de las condiciones materiales del proletariado colombiano, que ya no contaría en adelante con la capacidad para poder por ejemplo, acceder al mercado de vivienda, en un contexto donde se profundiza además su déficit habitacional. A inicios del siglo XXI, un tercio de los hogares colombianos padecen este flagelo.

En 2001, con Pastrana aún en la presidencia y con Juan Manuel Santos como Ministro de Hacienda, se inician los primeros esfuerzos por impulsar de nuevo la demanda de vivienda por vía financiera. En este año se crean las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC) que tienen como fin, incentivar el ahorro a largo plazo e impulsar la adquisición de vivienda. En 2005, Uribe luego de una larga tensión con el sector bancario y tras modificar el estatuto financiero y pagar parte de la cartera hipotecaria, se permite estimular la demanda en los sectores más precarizados introduciendo el microcrédito hipotecario, así como el leasing habitacional. Sin embargo, no

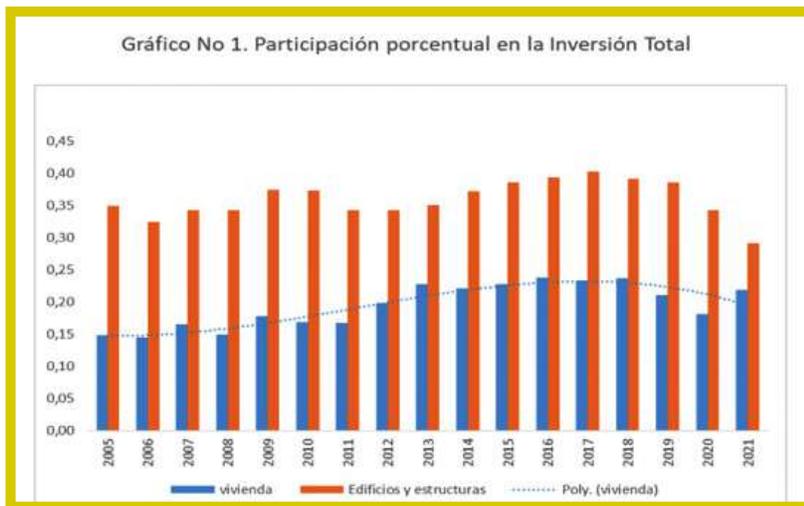
logra inducir a los bancos a que ofrezcan condiciones de crédito más flexible para vivienda tipo VIS.

Ante este impase, en 2009 lanza una ampliación al subsidio a la tasa de interés, que con recursos del FRECH¹ permite que se inicie un auge en la construcción, lo que garantizó en esos años el aumento en el número de viviendas vendidas, así como el de unidades iniciadas, licencias aprobadas y créditos desembolsados.

¹ Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria: es una ayuda ofrecida por el Gobierno Nacional y administrado por el Banco de la República, que facilita la financiación de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas cubriendo un porcentaje de la tasa de interés pactada para su crédito de vivienda.



Estas medidas le permitieron despegar al sector constructor, que se vuelve a encontrar con el sector financiero en el marco de un modelo de provisión de vivienda vía mercado, aprovechando el rentismo- como política contracíclica- que apalanca al primero y hace crecer al segundo. Las siguientes gráficas muestran el protagonismo del sector construcción desde 2009 (vivienda, edificios-estructuras) y como creció en detrimento de la producción de maquinaria y equipos, que es el sector que genera mayor valor agregado para el país.



Datos DANE 2020 Elaboración propia



Datos DANE 2020 Elaboración propia

Sin embargo el mercado aún estaba lejos de resurgir, por lo que la estrategia cambió a partir de 2015. Ante la imposibilidad de profundizar la cartera inmobiliaria, aparece la acentuación de los subsidios a la demanda, particularmente a la vivienda tipo VIS y VIP, como una forma de solventar estos escollos.

3. El subsidio sostén de la construcción de vivienda

El traslado de recursos públicos en forma de subsidio para dinamizar la demanda de vivienda empezó a ser vital para la consolidación de la política, dada la baja capacidad de los trabajadores colombianos para endeudarse o ahorrar la cuota inicial. Por ello los subsidios se convirtieron en cruciales para que los proyectos de vivienda social se realizarán, alcanzando este segmento, un porcentaje más alto en términos de la oferta con respecto a otros.

En 2011, la gestión de Santos se propuso la ambiciosa meta de construir un millón de viviendas, de las cuales 100 mil serían gratuitas. Sin embargo, este objetivo enfrentó desafíos cuando, en ese mismo año, el sector experimentó una caída que demandó la implementación de nuevas medidas para su reactivación. En respuesta a esta situación, se promulgó la Ley 1753 de 2015, que formó parte del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país.” Este plan incluía una serie de propuestas para revitalizar la economía a través del sector de la vivienda. Una de las más destacadas fue la implementación de la política de vivienda integral, bajo el programa “Mi casa ya.”

Esta nueva política destacó la importancia de fortalecer el modelo de los tres pilares: subsidio, ahorro y crédito. En particular, se dio mayor énfasis al uso del subsidio, lo que permitió solucionar un problema que afectaba la demanda de vivienda. Hasta ese momento, muchas familias enfrentan dificultades para obtener el cierre financiero necesario para acceder a una vivienda, lo que se convirtió en un obstáculo para el crecimiento del mercado.

El programa se sintetizó en:

Subprograma	Cantidad (miles de subsidios)	Población	Monto del subsidio (SMMLV)	Subsidio a la tasa de interés (puntos porcentuales)
Mi casa ya para ahorradores	77	hogares de entre 1 y 2 SMMLV	30	5
Mi casa ya cuota inicial	130	familias entre 2 y 4 SMMLV	20	4

Programa Mi casa ya, Decreto 428 de 2015, Minvivienda. Elaboración propia

La política buscó producir casi 500 mil viviendas de 2014 a 2018, pero sobre todo planteó la construcción de una medida integral que permitiera superar el bajonazo de la caída del petróleo, atender el problema social de la vivienda -principalmente enfocado a desplazados y víctimas de desastres naturales- y hasta contribuir a la reducción del desempleo. Todo esto, en el marco de la profundización del proyecto de ordenamiento territorial, que arrojaba la fórmula del crecimiento y consolidación de un sistema de ciudades.

Por su parte el gobierno Duque amplió los programas de subsidio de vivienda, introduciendo medidas como:

Subprograma	Población	monto del subsidio	subsidio a la tasa de interés
Jóvenes propietarios	Personas entre 18 a 28 años	100% subsidiada para el crédito	tasa preferencial de un dígito por FNA
Cobertura no VIS	Persona no ha recibido ayuda alguna, pero quieren segundo inmuebles	con crédito aprobado para adquirir vivienda, de entre \$150 a \$500 millones.	42 millones dividido en 84 meses, para intereses corrientes.
Semillero de propietarios	Personas que ganen menos de 2 SMMLV	por cada \$ 300 que ahorre el hogar el gobierno le da \$ 400, ahorrar \$4.5 millones en 18 meses	si completa el ahorro aplica a Mi casa ya
Mejoramiento de vivienda	Personas con carencias habitacionales.	dueño hace 5 años, ingresos menos de 4 millones y casas menos de 150 millones de pesos.	arreglo y mejoramiento de diversos elementos
Vivienda rural	Hogares vulnerables	hasta 70 millones, subsidio en especie	

Programas de subsidio de vivienda gobierno Duque, Minvivienda 2018. Elaboración propia

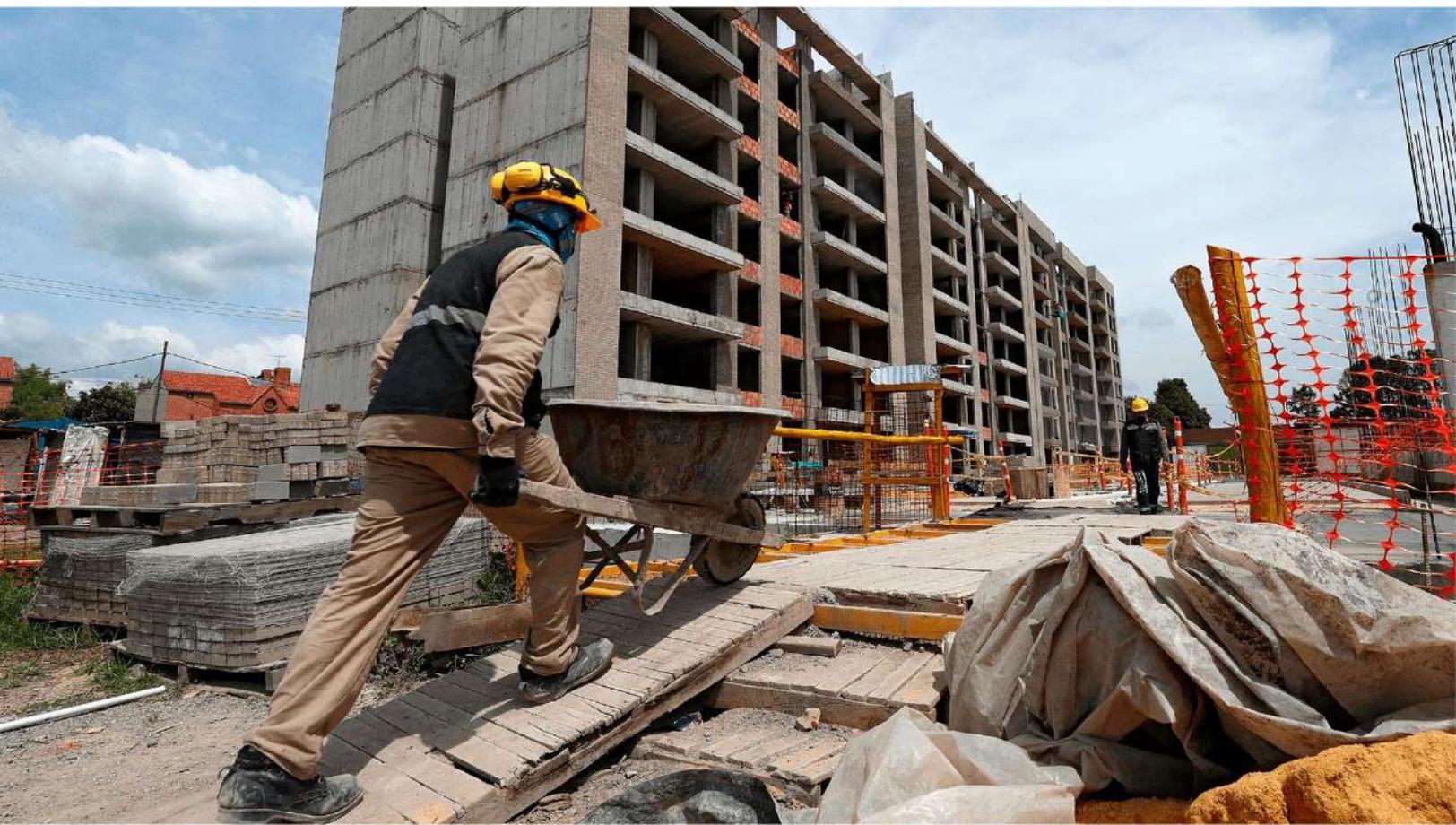
Un balance de la política de subsidios de Duque muestra una apertura a que segmentos distintos al de interés social fueran entrando paulatinamente a mecanismo de apalancamiento. Lo anterior se abrirá considerablemente en el segmento de vivienda social, donde inversores o familias que buscan capitalizar un patrimonio suplirán la demanda. Este fenómeno dinamizó el mercado durante la etapa de post pandemia, cuando los intereses estuvieron bajos y se podía sumar distintos tipos de subsidio bajo la fórmula de la concurrencia.

Estos compradores inversionistas se han convertido en uno de los motores más importantes de desarrollo, tanto del mercado de inmuebles, como el de crédito. Sin embargo, aunque cubren la oferta del mercado, dejan por fuera la demanda más real y urgente del déficit habitacional, es decir, a las familias trabajadoras sin acceso a vivienda (Minvivienda & Fedesarrollo, 2020).

4. La crisis del mercado de la vivienda: mucha vivienda social que no se vende

La actividad edificadora se encuentra en franco retroceso actualmente, situación que pareciera ser el punto de inflexión de un mercado que está transitando del auge a la caída. Este declive se muestra principalmente en el número de ventas de vivienda, tanto nueva como usada. Si se observa la evolución del mercado hipotecario, se ve que después de los cambios normativos y de la crisis del UPAC en 1999, así como del establecimiento del programa *Mi casa ya* en 2015, se presentó un crecimiento sostenido en el número de viviendas nuevas, que solo se vio interrumpido por la incertidumbre que trajo la pandemia de Covid 19 (Camacol, 2023, 5).

Seguida de esta coyuntura, hubo un boom crediticio que permitió pasar de 150 mil a 200 mil créditos en este periodo, aprovechando la baja de tipos de interés que llegaron a niveles históricamente bajos. En la actualidad, en los últimos trimestres de 2022, se llegó a una baja entre -31.7% (2022 III) y



el -27.8% (2022 IV) en el número de desembolsos de créditos hipotecarios. Las principales causas, al igual que se ha observado en todo el mundo son: la galopante inflación, las tasas de interés altas y en el caso del país, una incertidumbre por la crisis social y política que se vive (Camacol, 2023, 5).

Mientras el Banco de La República continúe aumentando las tasas de intervención con el fin de reducir la inflación, el encarecimiento de los créditos impedirá la adquisición de vivienda y por ende será mucho menor la demanda de la misma. De allí que con la caída del crédito, el sector este centrado en el segmento de vivienda donde más inventario existe, la vivienda de interés social (Tinsa, 2022, 4), la cual para su realización como mercancía, requiere de la presencia de un subsidio a la demanda o en su caso a la tasa de interés.

Por eso el nudo de la actual coyuntura para Camacol, es la parálisis en el otorgamiento de subsidios y del FRECH en las viviendas tipo VIS, una situación que desincentiva la compra de vivienda nueva. Por lo mismo, vienen pidiendo a Petro y al Ministerio de Vivienda, que no le resten presupuesto al programa





Mi casa ya. Para este inicio de año hay unos indicadores de riesgos que hacen evidente la caída del sector edificador residencial del país. Se resalta, la rotación de inventario, la cual se ha tornado lenta en el último año, alcanzando una velocidad de venta de 12.1 meses por vivienda, ósea se requiere más de un año para comerciar un inmueble nuevo.

Por lo visto, el principal problema del mercado es que la demanda potencial no se realiza, porque los trabajadores colombianos no poseen capacidad de crédito y muchos menos de ahorro, siendo necesarios mecanismo de apalancamiento vía subsidios. Estos además, son insuficientes para las familias con necesidades reales y sin cierre financiero, aún cuando resultan muy convenientes para los inversionistas compradores que quieren hacer apuestas a largo plazo, lo que valga decir, le conviene al capital inmobiliario pues le mueve su inventario, pero no al país que sigue con déficit habitacionales alarmantes.



5. Los trabajadores sobrantes colombianos: mucho déficit habitacional y poco cierre financiero

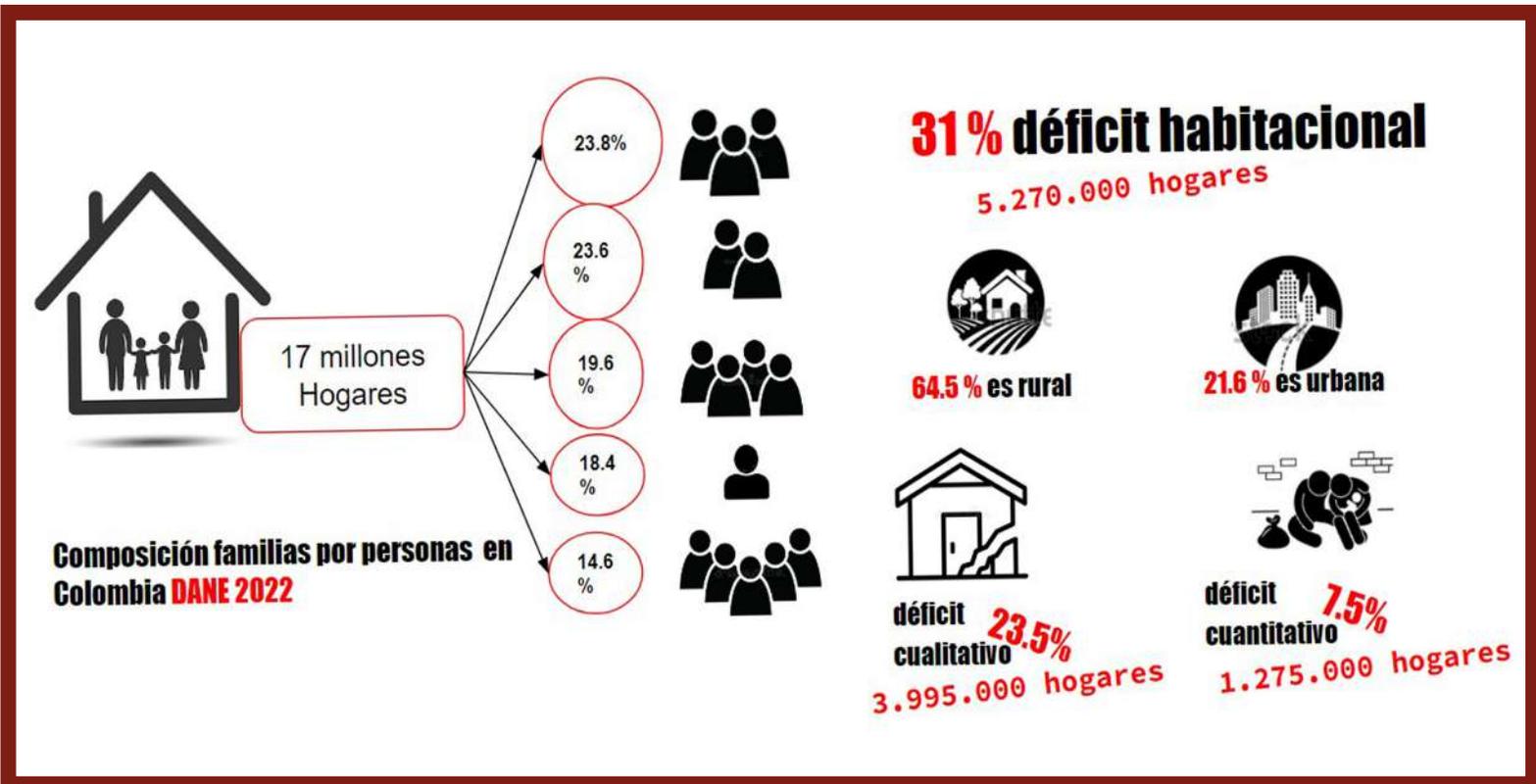
El actual modelo de provisión de vivienda tiene en su actual fase una contradicción, pues muy a pesar que 7 de cada 10 viviendas que se producen en el país son de interés social, su principal beneficiario, la familia trabajadora precarizada, que además está en déficit habitacional crítico, no tiene la facilidad de acceder a ella. La causa, el modelo de tres pilares ahorro+crédito+subsidio, el cual en sus dos primeros elementos, tiene dificultades de cubrir a las capas trabajadoras más pobres, pues su capacidad de ahorro es nula y el acceso al crédito es difícil, dada su poca estabilidad financiera.

Es por eso que el subsidio es la variable determinante de esta ecuación, sin embargo, su oferta depende de los recursos fiscales de la nación, que cada vez tiene menos recursos para este sector. Con la baja disponibilidad de estos y el poco porcentaje que representa el subsidio frente a los otros dos pilares (crédito y ahorro), las familias trabajadoras no logran el cierre financiero necesario para acceder a la vivienda. Según el análisis de la demanda potencial en 2019, el 40% de los hogares urbanos no propietarios de las 20 ciudades y áreas metropolitanas más importantes del país, no tienen capacidad de cierre financiero.

Por esta situación, el Minvivienda y Fedesarrollo lanzaron en 2020 una misión para la profundización de la cartera inmobiliaria con ayuda del CAF. La pregunta principal de esta investigación fue: ¿cómo facilitar el acceso financiero a hogares para demanda de vivienda?. La respuesta abría el camino a repensar la apertura del mercado hipotecario a partir de la profundización de la cartera en este segmento. Básicamente, concluyen en la necesidad de flexibilizar el acceso al crédito de los trabajadores informales, aumentar en más de 30% el

índice ingreso-valor del crédito en las familias, así como desmontar las políticas macroprudenciales de finales de los noventa, lo que llevarían al país a una burbuja financiera.

Por otro lado, haciendo una radiografía de los hogares colombianos encontramos que hay una composición particular en materia de tipo de familias y déficit habitacional que hacen urgente encontrar una salida a esta situación.



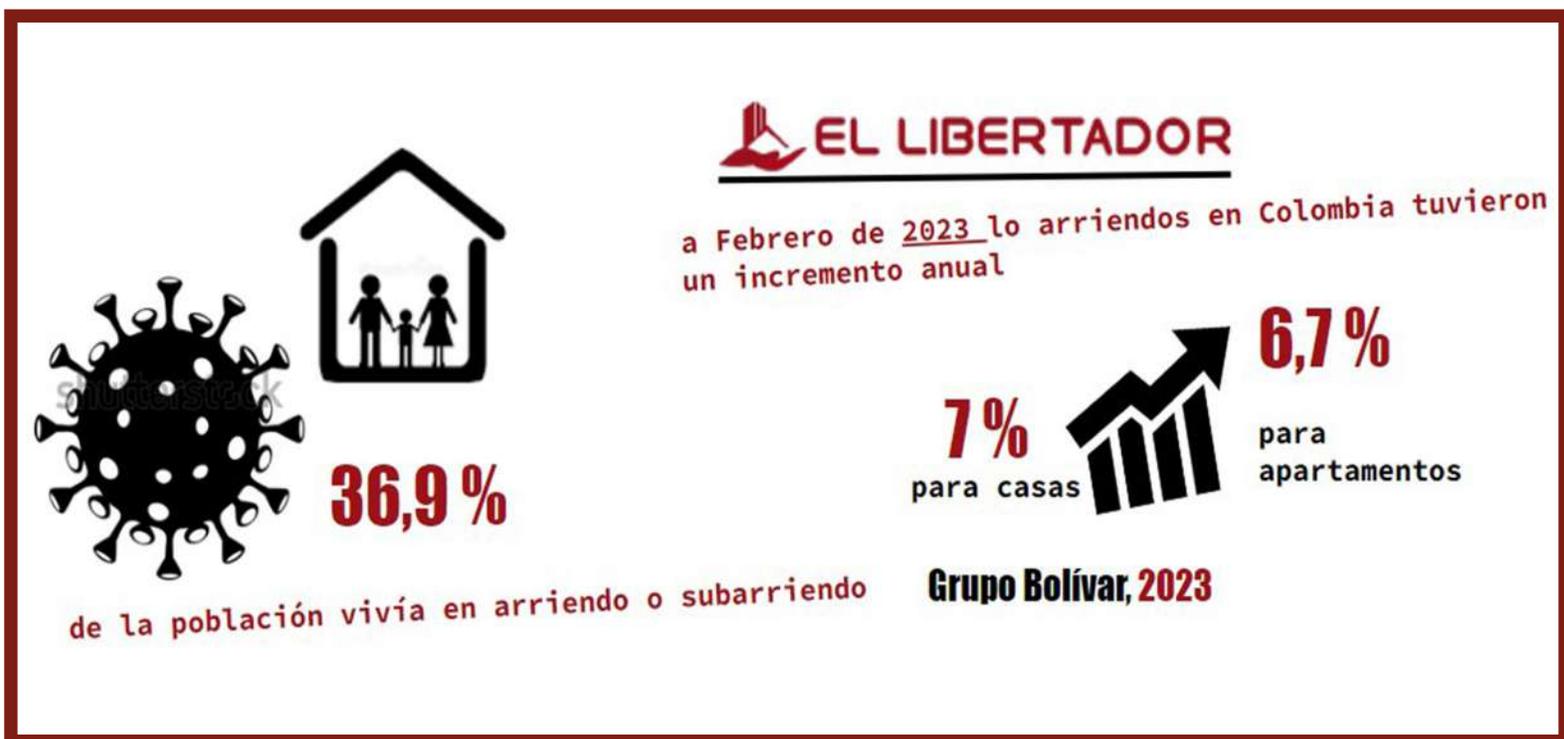
Composición de familias y déficit habitacional en Colombia DANE 2022. Elaboración propia.

Las familias más pequeñas no solamente son menos prolíficas, también son más vulnerables para afrontar situaciones económicas desfavorables. Esto se debe a que tienen menos miembros mayores de edad que trabajan y su jefatura femenina es más alta. El 43.1% de los hogares del país son responsabilidad de mujeres. Tenemos, por tanto, que los hogares urbanos de cuatro y tres personas, liderados por mujeres, son más susceptibles a la pobreza, el desempleo y al déficit habitacional.

También es clave tener en cuenta en este balance a quienes viven en arriendo, pues esta condición es un reflejo de las dificultades habitacionales, en la

medida en que atender mensualmente este rubro es una carga importante para los ingresos de las familias trabajadoras.

Con base en el Censo Nacional de población y vivienda de 2018, los colombianos y colombianas destinan un tercio de sus ingresos en gastos de vivienda. Esto quiere decir que los trabajadores con un salario mínimo utilizan cerca de 400 mil pesos mensuales en arriendo, un gasto obligatorio que va en detrimento de otros como la alimentación, la educación o el vestido.



Cantidad de personas en arriendo en Colombia e incremento anual canon arrendamiento, Grupo Bolívar 2023. Elaboración propia.



Este alto costo que asumen los hogares, ha llevado a las familias a tener que precarizar sus condiciones de vida, aumentando el déficit cualitativo vía el hacinamiento no mitigable, esto quiere decir, aumentar hasta cuatro o cinco el número de personas que habitan por cuarto. Esta condición, muchas veces dejada de lado en las políticas de hábitat (Lentini & Palero, 1997), es ya considerada un déficit estructural

de vivienda para las familias, sin importar el material, la provisión de servicios públicos o ubicación que tenga el inmueble.

Sin embargo, intuitivamente se puede indicar, que más de dos persona por cuarto-dormitorio es ya una situación de hacinamiento, por lo que las cifras estarían subestimadas. El 17,2% de los hogares urbanos en Colombia presentaban un tipo de déficit habitacional incluida la cohabitación, cuya solución óptima es una vivienda nueva (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2022).



6. ¿Qué propone el Gobierno del Cambio?

La llegada de Gustavo Petro al gobierno fue tomada por el gremio constructor con relativa serenidad. Básicamente le expusieron los datos del sector, invitándolo a seguir sobre la senda de desarrollo que ha venido teniendo el país en esta materia en los últimos años. Así, manifestando una postura muy armónica a la dada por Petro en la campaña, plantearon la necesidad de “hacer de la política habitacional una estrategia integral de inclusión social, superación de la pobreza, desarrollo urbano y rural, y un instrumento para el cierre de brechas regionales” (García, 2022).

La respuesta del nuevo gobierno a este gremio fue consecuente a sus peticiones, lo que evidencia la falta de una propuesta que replantee de fondo el modelo de gestión de la vivienda en Colombia. Por el contrario el actual gobierno retoma la política de mercado de vivienda dándole solamente un toque particular, que es construir sobre lo construido con enfoque diferencial. De esa manera busca una sintonía con la petición de fortalecer el mercado de Camacol y también, cómo no, ir cerrando la brecha regional, que para el gremio se traduce en ampliarse a un nuevo mercado con sus 1700 afiliados de la cadena de la construcción (Camacol, 2022).

Sin embargo, el idilio ha durado poco. La abrochada de cinturón en términos fiscales y la reasignación del gasto en el nuevo gobierno tiene nerviosos a los constructores, que esperan con afán que se siga proveyendo subsidios a la demanda, para que de nuevo se recupere la venta de vivienda nueva. Sin embargo, el gobierno en cabeza de Velasco ha hecho sólo anuncios someros, como el de destinar el 20% de los recursos de la cartera para subsidio rural.

En materia del Plan Nacional de Desarrollo PND, se van observando más desacuerdos entre el gobierno y el gremio constructor. Un elemento que los distancia por ejemplo, son los cambios a la política de vivienda social, que representa 7 de cada 10 casas producidas en el país, siendo este segmento el pivote principal del mercado de vivienda, a partir del programa estrella *Mi casa ya*.

Con este temor y el supuesto riesgo de que 52 mil familias que se encuentran en espera no reciban el subsidio, un tribuno del sector construcción que además se perfila como líder opositor, Germán Vargas Lleras, salió a señalar estas deficiencias. Frente a la presión mediática desencadenada, la ministra responde insistiendo que espera una adición de 1.7 billones para viabilizar los subsidios.

No obstante, a partir de la salida del decreto 490 del 4 de abril de 2023, el ministerio deja más claro lo que pretende hacer con el programa Mi casa ya, insignia del modelo de vivienda en el último lustro. El cambio va en modificar parcialmente el decreto 1077 de 2015, estableciendo que si bien los subsidios siguen en responsabilidad del Ministerio a través de Fonvivienda, la clasificación socioeconómica de los mismos será función del DNP por medio del SISBEN IV.

Este cambio asignará dos tipo de subsidio para VIS. Uno para los grupos de A1 A C8, que cubren las familias con pobreza extrema, pobreza mediana y alta vulnerabilidad, quienes recibirán hasta 30 SMMLV (antes destinados para quien devengarán entre 1 ó 2 SMMLV). El otro subsidio que aparece en la modificación, sería destinado a los grupos que van del C9 al D20 -donde entran los medianamente vulnerables y los que no son ni pobres ni vulnerables-, que recibirán 20 SMMLV de subsidio (antes destinado para los que devengarán entre 2 o 4 SMLV). Cabe resaltar que el decreto precisa, que los usuarios deben ser no propietarios, ni beneficiarios de subsidio previamente o de cobertura de tasas de interés.





Un primer balance a este decreto deja claro que se pretende focalizar más el beneficio llegando a las familias con mayor pobreza. Este grupo para el DNP en su balance sobre la aplicación del nuevo SISBEN son más de 19 millones de colombianos, una cifra mayor en comparación, a los que se ganan entre 1 y 2 SMMLV. Esto podría ampliar la base de beneficiarios del máximo tope de subsidios y, por ende, como plantea el ministerio, permitir que los que tienen ingresos entre 0 y 1 SMMLV participen en el programa. La pregunta que surge es ¿si el decreto en su artículo 3 coloca como requisito para optar a subsidio contar con crédito aprobado o leasing, cómo podrían estas familias en pobreza extrema lograr el cierre financiero? Al menos en el decreto no se especifica, por lo que habría que esperar a ver qué propone al respecto el gobierno.

Lo que sí queda en evidencia, es que el gobierno quiere evitar que el subsidio sirva para apalancar compras de vivienda de interés social como forma de inversión, algo que el gobierno de Duque permitió con su subsidio de convergencia y al no VIS, y la posibilidad de tener una segunda vivienda.

Esto último, es lo que quizás le produzca mayor inquina a Camacol, pues necesitan vender varios de los stocks de vivienda en zonas de alta oferta, que son los que el gobierno no quiere priorizar por el momento.

También se resalta que de las familias en espera para el subsidio en 2022, sólo 10 mil están encuestadas en la nueva metodología, por lo que es posible que esa demanda se reemplace por otra, pues la capacidad de encuestación del DNP viene siendo lenta (Munévar, 2023). Según varias de estas familias afectadas, la encuesta posee criterios que los pueden sacar del beneficio o asignarles uno de menor valor, por lo que es posible que el cierre financiero no se dé. Detrás de esto se observa, que Camacol sigue presionado para que estos subsidios se asignen y las ventas del sector se realicen.

El gobierno espera entregar 75 mil subsidios este año, aunque no se tiene certeza si cumplirá con los de 2022 o serán completamente nuevos los usuarios beneficiados. Aunque la respuesta del sector es lenta, ya varias de las grandes empresas han demostrado interés en invertir en la propuesta del gobierno de llevar la construcción a las regiones. Marval por ejemplo, está analizando entrar al mercado de vivienda en los municipios de categoría 4, 5 y 6 y ofrecer viviendas prefabricadas en la ruralidad (Galeano, 2023).



Siguiendo con la revisión del plan, una de las medidas que el gobierno propone, es cambiar la forma en que se establecen los topes para VIS y VIP, que ya no se medirían en SMMLV sino en Unidades de Valor Tributario UVT, como señala el artículo 238 del PND. Para el gremio constructor, esto llevaría a que el precio de la vivienda tipo VIP de renovación por ejemplo, pasará de \$139 millones a \$100 millones. Lo que a su visión, reajustará los precios que siempre se han alineado en salario mínimos (Mutis, 2023).

Se puede lanzar la hipótesis, que el gobierno Petro quiere llevar a los constructores hacia el mercado que quiere fortalecer, el focalizado regional, donde los costos pueden ser más bajos y por ende más realizable la oferta. Sin embargo los constructores se resisten a entrar en esas condiciones, ya que no quieren que su stock actual no se venda por los cambios del nuevo gobierno. También con esto se pretende, que los proyectos VIS o VIP para renovación urbana, claves para ciudades como Bogotá que ya no cuentan con suelo urbanizable, adquieran mejores precios.

Por su parte, el artículo 240 del PND continúa con el proceso de formalización de predios, algo que Duque ya había iniciado desde finales de 2020 y que es vital para el ordenamiento territorial de los municipios, que han crecido a partir de la autoconstrucción en las dos últimas décadas. Esto se complementa con el art. 242 sobre los barrios de paz, que promoverá mejoramiento del hábitat a zonas que no se encuentren en riesgo no mitigable o conflicto de posesión.

El artículo 241, por su parte, deja claro el enfoque de la propuesta de vivienda del gobierno, que ya se ha referenciado y que busca básicamente adicionar un inciso a la ley 2079 de 2021 (política pública de hábitat y vivienda), para que el modelo vigente con todas sus contradicciones, tenga un enfoque diferencial:

“La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno Nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socioeconómicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores”.

Quizás lo único que resalta es la posibilidad de darle a las víctimas, medidas excepcionales para que superen los cuellos de botellas del cierre financiero. Nada nuevo bajo el sol, las 100 mil viviendas de Santos fueron un indicador más concreto en comparación a este abstracto anuncio.

Durante la discusión del proyecto de ley, como ya es costumbre, se redefinieron y cambiaron varios de los planteamientos iniciales. No obstante, aparte del rifirrafe sobre el presupuesto del programa Mi casa ya, el gobierno está obteniendo la ventaja para priorizar proyectos en las zonas rurales o regiones que quiere beneficiar. Por lo pronto y hasta que el mercado vaya fluyendo hacia estas partes del país, los trabajadores colombianos en las grandes aglomeraciones urbanas seguirán esperando un alivio para su dura vida proletaria.



7. Hacia un nuevo modelo de provisión de vivienda en Colombia

La provisión de vivienda basada en la articulación rentista entre los sectores de la construcción y el financiero ha experimentado una disminución en su dinamismo. Aunque este modelo contribuyó a la recuperación económica después de la crisis del 99, actualmente se enfrenta a dificultades para continuar expandiéndose. Uno de los principales motivos es la escasez de fondos disponibles para la inversión en viviendas. En el mercado colombiano, la competencia es limitada debido al control ejercido por solo 8 bancos, lo que refleja un grado de oligopolio. Esta situación se atribuye, en parte, a las políticas de prudencia financiera implementadas, sin embargo de revertirse esta situación entramos a un escenario de expansión financiera y por ende de mayor especulación.

También es importante tener en cuenta la baja participación de la inversión extranjera en el sector de vivienda en Colombia. Como resultado, el mercado de capitales, a través de bonos y titularizaciones hipotecarias, se ha convertido en una fuente de financiamiento crucial para las entidades financieras, e incluso podría ser la única opción disponible (Minvivienda y Fedesarrollo, 2020, p.18). Esta situación se ve agravada por la escasez y el alto costo del suelo urbanizable en las principales ciudades del país. Por ejemplo, la vivienda de interés prioritario (VIP), que anteriormente ofrecía accesibilidad y prioridad a la población vulnerable debido a su precio más bajo, ha dejado de estar disponible de manera consistente. Como resultado, la oferta de vivienda de interés social (VIS) supera en 4,9 veces la oferta de vivienda VIP, lo que excluye a los trabajadores informales del acceso a soluciones de vivienda.

Las consecuencias de esta situación son desastrosas para el país en general. Solo el 20% de los municipios cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial vigentes. Además, tan solo el 50% del crecimiento urbano de



las ciudades en las últimas tres décadas ha sido formal. Es fundamental explorar modelos alternativos de gestión de vivienda que eviten una mayor dependencia del crédito hipotecario, ya que esto podría llevar al país a una burbuja inmobiliaria y generar problemas financieros a largo plazo. Es necesario abordar estos desafíos de manera integral y buscar soluciones sostenibles y equitativas para el acceso a la vivienda en Colombia.

Pero antes es menester romper la dicotomía, entre un Estado que reduce marginalmente el déficit con pequeños paliativos focalizados y un capital que sólo busca vender al mejor postor sus mercancías, sin importar cómo, dónde y cuándo las realiza. Se requiere una política estructural para reducir efectivamente el déficit habitacional de todo el país, superando el modelo rentista y dejando atrás el paradigma de propiedad que le han vendido al trabajador colombiano, como idea de bienestar y virar hacia un modelo de vivienda social y popular .

En primer lugar, se deben plantear líneas de reforma transformadora, vinculadas a la propuesta de una Empresa Nacional Pública de Construcción y un grupo empresarial que suministre materias primas al sector. Esto debe llevarse a cabo en el marco de la iniciativa de la Empresa de Financiamiento de Proyectos (EFP).

En cuanto a las políticas específicas, se plantea una política de hábitat integral que priorice soluciones habitacionales y entornos dignos para comunidades marginadas. Se propone la implementación de un programa integral de mejora de viviendas y entornos, incluyendo procesos asociativos, legalización de barrios, titulación de predios y fortalecimiento de la banca pública de vivienda para democratizar el acceso a crédito. También se aborda el mejoramiento de viviendas rurales.

Una vez establecidos los elementos de propuesta política a nivel global, es importante especificar propuestas a nivel más particular, enfocadas en la lucha de las familias proletarias más afectadas por la precarización laboral y los bajos ingresos. Estas propuestas están relacionadas con las Asociaciones de Vivienda.



Propuesta para una transformación del modelo de provisión de vivienda en Colombia:

- 1. Creación de una Empresa Nacional Pública de Construcción:** Se propone establecer una entidad estatal encargada de la construcción de viviendas, con el objetivo de garantizar la oferta de vivienda social o precios accesibles para la población. Esta empresa trabajaría en colaboración con el sector público y los trabajadores, promoviendo la participación de las comunidades en la autogestión de viviendas.
- 2. Grupo empresarial de suministro de materias primas:** Es necesario crear un grupo empresarial que provea de materias primas al sector de la construcción, asegurando un suministro constante y a precios justos. Esto contribuiría a reducir los costos de construcción y, a su vez, los precios de las viviendas.
- 3. Acceso al suelo urbano:** Promover políticas que faciliten el acceso al suelo urbano para la construcción de viviendas asequibles, fomentando la diversificación de actores y evitando la concentración de mercado.
- 4. Creación de un programa de vivienda de arriendo público:** Se propone establecer un programa estatal que construya y administre viviendas destinadas al arriendo público. Estas viviendas estarían disponibles para familias de bajos ingresos que no tienen capacidad para acceder a una vivienda propia, para los estudiantes y para los jóvenes de la clase proletaria y popular que no tienen la suficiente estabilidad y seguridad laboral para acceder a vivienda propia o a arriendos privados. El objetivo es garantizar el acceso a una vivienda digna y estable para todos los ciudadanos.
- 5. Congelamiento de las rentas:** Se implementará un mecanismo de control de alquileres para evitar el aumento desmedido de las rentas. Se establecerán límites a los incrementos anuales de los alquileres, basados en indicadores económicos y sociales. Esto permitirá proteger a los inquilinos de aumentos excesivos y brindar estabilidad en los costos de vivienda.

6. Subsidios al arriendo: Se otorgarán subsidios a las familias de bajos ingresos para ayudarles a cubrir los costos de arriendo. Estos subsidios serán proporcionales al nivel de ingresos y se ajustarán periódicamente para mantener el acceso a la vivienda.

7. Gestión y mantenimiento de las viviendas: El programa de vivienda de arriendo público incluirá la adecuada gestión y mantenimiento de las viviendas. Se establecerán mecanismos para garantizar la calidad de las unidades habitacionales y la pronta atención a las reparaciones necesarias.

8. Fomento de la participación comunitaria: Se promoverá la participación de los residentes en la toma de decisiones relacionadas con la gestión y mejoramiento de las viviendas de arriendo público. Se crearán espacios de participación y se fomentará el sentido de pertenencia y cuidado de las viviendas por parte de la comunidad.

9. Promoción de la construcción sostenible: En la construcción de las viviendas de arriendo público se dará prioridad a criterios de sostenibilidad ambiental, utilizando materiales ecológicos y promoviendo la eficiencia energética. Esto contribuirá a reducir el impacto ambiental y los costos de operación de las viviendas.

10. Desarrollo y actualización de instrumentos de ordenamiento territorial: Se debe promover la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en los municipios, garantizando una planificación urbana adecuada y sostenible. Esto permitirá un crecimiento urbano planificado, evitando la informalidad y mejorando la calidad de vida de los habitantes.



Mientras lo anterior se va materializando, miles de familias siguen luchando por lograr su vivienda. Éstas son familias en su mayoría encabezadas por mujeres, y/o desplazadas, quienes no cuentan con condiciones laborales estables, si no que por el contrario están ancladas al trabajo temporal y a actividades informales en donde los ingresos son mínimos, y por tanto las formas de ahorro y crédito son inviables bajo dichas circunstancias.

Se podrían identificar por lo menos tres situaciones estructurales que atraviesan hoy las familias en cuanto a la vivienda en los sectores urbanos, y sobre las que deben actuar las políticas públicas:

Segmento	características
Asentamientos informales	Son familias que no tienen seguridad en la tenencia ni derecho a una vivienda digna, por el contrario son construcciones hechas con materiales precarios, sin condiciones de iluminación ni ventilación, sin equipamiento urbano y en donde además se vive en la constante zozobra por el hostigamiento de las autoridades, la estigmatización de comunidades aledañas y el control de las estructuras narcoparamilitares.
Arrendatarios	Según datos del DANE 2020 en cuanto a la tenencia de la vivienda en nuestro país son 6.038 hogares que viven en arriendo o subarriendo en las cabeceras urbanas, lo que equivale al 45,8%. Se habla entonces de que cerca de la mitad de la población no tiene vivienda propia, y más de la mitad de sus ingresos monetarios se van en el canon de arriendo deteriorando el consumo de otros bienes esenciales para la vida digna; para aminorar este costo, las familias buscan solución en lugares periféricos viviendo en condiciones de hacinamiento y malas condiciones de la vivienda.
Familias con techo	Se refiere a las familias que aunque pudieron acceder a los subsidios de vivienda, se encuentran pagando el crédito; bajo las actuales tasas de interés superiores al 10% no tienen la seguridad jurídica de la tenencia y destinan buena parte de sus ingresos a una “interminable” deuda. Pero además, aun accediendo a la vivienda por programas VIS y VIP, sufren actualmente nuevos problemas en relación al déficit cualitativo, pues son viviendas con problemas estructurales en sus cimientos, ubicados lejos de los centros laborales y sin equipamientos suficientes y adecuados.

En este sentido, es necesario propugnar por una política de transición, entendiendo la política de vivienda como una herramienta fundamental para lograr el derecho a la vivienda como bien social y no privatizado. Por ende, una reforma a dicha política debe contener los siguientes elementos:

Plataforma vivendistas

1



PLANEACIÓN TERRITORIAL Y SUELO

Siendo un pilar y soporte central para la generación de vivienda, el suelo ha estado concentrado en pocas manos y destinado para la especulación inmobiliaria.

Bancos de tierras

Están contemplados legalmente, pero las entidades administrativas no han desarrollado este instrumento

"NO HAY SUELO URBANIZABLE".

- El tema de las cargas y beneficios debe ser revisado como mecanismo de presión para que se implemente y así las constructoras realmente paguen por el usufructo que han hecho del suelo.
- Destinar áreas para que las OPVs puedan acceder al suelo.
- Bajo el principio de producción social del suelo, acceder a suelo de renovación urbana.
- Predios de las SAE para las organizaciones de vivendistas.

2



LEGALIZACIÓN, MEJORAMIENTO BARRIAL Y REASENTAMIENTO

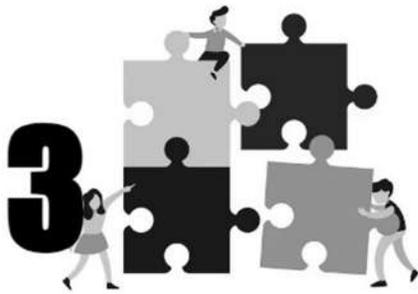
Las comunidades de asentamientos informales han intentado el diálogo e interlocución con las instituciones públicas, la respuesta es la represión y romper con el tejido comunitario individualizando, sin dar garantías de reubicación.

LEGALIZACIÓN

dispendiosa
lenta
paliativa

¡ NO AL DESALOJO !

- Generar mecanismos de diálogo para el reconocimiento, legalización y acondicionamiento óptimo de sus asentamientos.
- Desarrollar proyectos de esta naturaleza en donde se le contrate a estas organizaciones para las obras de adecuación y equipamiento barrial, utilizando tecnologías modernas y limpias.
- La garantía constitucional del derecho al agua y saneamiento básico.
- La promoción de la gestión de estos servicios desde las empresas comunitarias.



ASOCIATIVIDAD

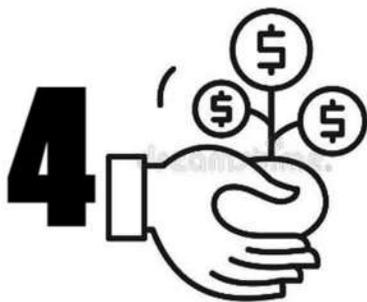
Si bien las OPV se plantean legalmente como figura asociativa para el acceso a la vivienda, son instrumentos jurídicos difusos, pues quedaron absorbidos ante la lógica de competencia con empresas privadas constructoras y promotoras de vivienda, su alcance y desarrollo ha sido limitado ya que nunca contaron con un marco fiscal y técnico.

ALIANZAS PÚBLICO COMUNITARIAS

no tiene capacidad técnica, administrativa y financiera.

Son difusas, poco claras, no tienen legislación ni financiación y pueden ser desgastantes para la producción de vivienda.

- Fondos públicos destinados a asociaciones y empresas comunitarias.
- Suprimir las talanqueras tributarias que desangran las ESAL (retención en la fuente, software contables, tramitación del régimen especial).
- Apoyo técnico en lo contable, financiero y arquitectónico.
- Acceso a conocimiento técnico en bio-construcción.
- Bancos de materiales, maquinaria y suelos.



ESTRATEGIAS FINANCIERAS

Es evidente que el 60% de los trabajadores están en la denominada informalidad, y más del 10% en el desempleo, esto se relaciona con pobreza y pocos ingresos que impiden el acceso al subsidio y el crédito. deben re-valorarse estos modelos, para que la caracterización de las familias corresponda a la realidad.

LA FORMA "PALIATIVA"

que los diferentes gobiernos desde décadas atrás han respondido han sido los mecanismos de transferencias monetarias, como los programas de "Familias en Acción" y "Jóvenes en Acción", y que el actual gobierno plantea mantener y ampliar.

- La búsqueda de mecanismos financieros que superen el asistencialismo.
- Centralizar los recursos destinados a estas familias para posibilitar proyectos de gestión de los bienes de consumo colectivo.
- Proponemos reglas de captación de rentas dirigidos a fondos públicos estratégicos en las modalidades de plusvalías por avances urbanos.
- Una mejor distribución de cargas y beneficios que tienen los proyectos urbanísticos.

8. Referencias

- ASOBANCARIA. (2016). Ensayo sobre política de vivienda. Asobancaria.
- BBVA. (2023, March 14). Situación Colombia. Marzo 2023. BBVA Research. Retrieved April 20, 2023, from <https://www.bbva.com/publicaciones/situacion-colombia-marzo-2023/>
- Camacol. (2022, agosto 8). Camacol felicita al presidente Gustavo Petro y a la vicepresidenta Francia Márquez, y reitera su compromiso con la vivienda formal de los colombianos. Camacol. Retrieved April 23, 2023, from <https://camacol.co/actualidad/noticias/camacol-felicita-al-presidente-gustavo-petro-y-la-vicepresidenta-francia>
- Camacol. (2023). Informe Económico (116th ed.). Camacol.
- DANE. (2022, Abril 20). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021#:~:text=El%20objetivo%20general%20de%20la,el%20dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de>
- GALEANO, P. (2023, March 26). Marval refuerza su modelo de negocio: así es su plan. Portafolio. Retrieved April 23, 2023, from <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/marval-refuerza-su-modelo-de-negocio-asi-es-su-plan-580442>
- García, A. (2022, August 8). Camacol manifestó su apoyo al nuevo gobierno de Gustavo Petro. RCN Radio. Retrieved April 23, 2023, from <https://www.rcnradio.com/economia/camacol-manifesto-su-apoyo-al-nuevo-gobierno-de-gustavo-petro>
- Grupo Bolivar. (2023). El Libertador Rent Index - 022023. VISIÓN Davivienda. Retrieved April 22, 2023, from <https://vision.davivienda.com/public/assets/el-libertador-rent-index---052022-1656424979321.pdf>

- Hernandez, G. (2020). Evolución y efectos de la regulación del crédito de vivienda en Colombia. In Pasado, presente y futuro de la financiación de la vivienda en Colombia. n (pp. 15-43). Asobancaria.
- Kishan, H. (2023, March 10). Global house prices set to extend declines, risk of more with higher rates: Reuters poll. Reuters. Retrieved April 20, 2023, from <https://www.reuters.com/markets/global-house-prices-set-extend-declines-risk-more-with-higher-rates-2023-03-10/>
- Lentini, M., & Palero, D. (1997, Agosto). El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. Boletín INVI, 12(31), 23-32.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2022). Caracterización de la oferta y demanda de vivienda urbana nueva y análisis de su desequilibrio. MVCT.
- Minvivienda & Fedesarrollo. (2020). Misión para la Profundización de la Cartera Hipotecaria. Minvivienda.
- Munévar, M. P. (2023, April 20). Subsidios Mi Casa Ya en Colombia. Noticias RCN. Retrieved April 23, 2023, from <https://www.noticiasrcn.com/economia/subsidios-mi-casa-ya-en-colombia-444438>
- Mutis, S. (2023, February 24). La vivienda en el PND. LaRepublica.co. Retrieved April 23, 2023, from <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-mutis-caballero-500033/la-vivienda-en-el-pnd-3553534>
- Navas, M. (2022, December 28). ¿Qué se espera para el sector inmobiliario para 2023? DF MAS |. Retrieved April 20, 2023, from <https://dfmas.df.cl/df-mas/como-cuido-mis-lucas/sera-2023-el-ano-del-repunte-inmobiliario>
- Tinsa. (2022, 12). RESIDENTIAL MARKET OVERVIEW LATAM 3Q2022. Tinsa Research.

SI PAGAMOS
ARRIENDO N

SOY MA
CABEZA DE
HOGAR MI
LUCHA ES POR
UNA VIVIENDA
PROPIA

CHOS
NOS

RA

JOS

NOS