

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1980–  
2000

DIANA ZEUDY BERMUDEZ PORTILLA  
MARLY JOHANA PÉREZ BLANCO

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE HUMANIDADES  
ESCUESLA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA, 2005

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1980–  
2000

DIANA ZEUDY BERMUDEZ PORTILLA  
MARLY JOHANA PÉREZ BLANCO

Trabajo de grado para optar al título de Economista

DIRECTOR  
GONZALO PATIÑO  
Doctor en Economía

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE HUMANIDADES  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA, 2005

*A mí Lucianita.  
Diana.*

*A mis padres  
Marfy.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1 CALIDAD DE VIDA COMO ENFOQUE PARA EVALUAR LA POLITICA SOCIAL DE VIVIENDA	4
1.1 ACERCA DEL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA	4
1.2 IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN SU APORTE AL LOGRO DE CALIDAD DE VIDA DE LOS COLOMBIANOS	13
2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA SIGLO XX	18
3. ANALISIS DE LOS INDICADORES DE VIVIENDA Y CALIDAD DE VIDA	49
3.1 COBERTURA Y DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE SUBSIDIOS A LA OFERTA. AÑOS OCHENTA.	54
3.2 EL CAMBIO DE ENFOQUE: SUBSIDIOS A LA DEMANDA	57
3.2.1 Déficit de vivienda e indicadores demográficos	58
3.2.2 Tenencia de vivienda	63
3.2.3 Cobertura de los subsidios y desempeño de las instituciones	66
3.2.4 Estudio de efectividad de los subsidios -ECSE- 1999.	74
3.2.5 Papel del sector financiero en la política de vivienda	80
3.2.6 Comportamiento del sector de la construcción	82
3.3 VARIABLES DE CALIDAD DE VIDA BAJO EL CONCEPTO HABITAT	85
3.3.1 Casa y entorno como elementos de la vivienda	85
3.3.2 Servicios públicos	86
3.3.3 Déficit y tenencia según hábitat	91
3.3.4 Indicadores de pobreza	94
3.3.5 Algunas características socioeconómicas de los hogares	99
3.4 CONSIDERACIONES FINALES	106

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA PARA EL	111
SECTOR PÚBLICO	
BIBLIOGRAFÍA	122

## LISTA DE GRAFICOS

	<b>Pág</b>
Grafica 1. Financiación vivienda	54
Grafica 2. Financiación vivienda 1980-1991	55
Grafica 3. Inversión social vivienda 80's	57
Grafica 4. Numero de vivienda 1964–1973–1985 - 1993	62
Grafica 5. Stock de vivienda por tipo de tenencia 1988 - 2003	65
Grafica 6. Numero de vivienda financiada 1995 - 2004	69
Grafica 7. Subsidios de vivienda otorgados INURBE–FONVIVIENDA 1991 - 2003	70
Grafica 8. Subsidios asignados por las cajas de compensación 1991 - 2004	72
Grafica 9 fuentes de financiación para vivienda 1988-2000	81
Grafica 10. Variación % PIB total y por sectores	83
Grafica 11. Generación de empleo en el sector de la edificación	84
Grafica 12. Conexión de servicios públicos	87
Grafica 13. Porcentaje de hogares por fuente de agua 1997	88
Grafica 1. Consumo final de los hogares 1992–2001. Gastos de vivienda	89
Grafica 2. Porcentaje de hogares urbanos bajo línea de pobreza	97
Grafica 3. Pobreza en Colombia	99
Grafica 17. PIB per capita nacional	103
Grafica 48. Incremento del salario mínimo	104
Grafica 19. Variación porcentual de los salarios, del PIB y de la inflación	105

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Valor máximo según tipo de vivienda	41
Tabla 2. Tipos de vivienda	46
Tabla 3. Asignación por SLMM según rango de vivienda	47
Tabla 4. Hogares urbanos no propietarios de vivienda, 2001	77
Tabla 5. Hogares urbanos no propietarios, 2001	78
Tabla 6. Valores del SFV y topes de vivienda	79
Tabla 7. Valores promedios de las viviendas de hogares de 0 a 4 SLMM de ingresos.	80
Tabla 8. Distribución del déficit de vivienda convencional según categorías	91
Tabla 9. Principales condiciones habitacionales de los hogares	93
Tabla 10. Indicador de necesidades básicas insatisfechas NBI por departamentos a 1993	96
Tabla 11. Distribución de los hogares según medidas de pobreza. Total nacional con déficit y sin déficit	97
Tabla 12. Pobreza y desigualdad Colombia 1978–2001	98
Tabla 13. Principales características socioeconómicas de los hogares. Total nacional sin déficit y con déficit	100
Tabla 14. Ingresos mensuales según rango de SLMM	101
Tabla 15. Inflación acumulada 1990-2004	105

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Proceso de selección para el acceso al subsidio a la demanda	<b>Pág.</b> 46
Cuadro 2. Programas de vivienda 1991-1997	48

## RESUMEN

**TITULO:** EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1980 – 2000\*

**AUTOR:** DIANA ZEUDY BERMUDEZ PORTILLA y MARLY JOHANA PÉREZ BLANCO\*\*

**PALABRAS CLAVES:** Capacidades, Libertades, Calidad de Vida, Vivienda, Colombia, Subsidio, Indicadores

La vivienda es una necesidad básica mínima, el acceso a ésta crea un entorno más adecuado al modo de vida de las personas, estimulando el desarrollo de las capacidades: una familia que esté dotada de una vivienda digna podrá desplazar sus recursos a la satisfacción de otras necesidades que le permitan expandir sus libertades. . Por esta razón es responsabilidad del Estado colombiano desarrollar una política de vivienda enfocada al logro del bienestar de las personas en busca de la disminución tanto de la pobreza como de las desigualdades

Teniendo en cuenta estos criterios y el concepto de calidad de vida propuesto por Amartya Sen, en este trabajo se expone un análisis de la eficiencia del Sistema Nacional de Vivienda durante el periodo comprendido entre los años 1980 – 2000. Asimismo, se presenta un diagnostico de la evolución de la política de vivienda en Colombia – siglo XX y un análisis de indicadores de vivienda y calidad de vida, finalizando con una serie de recomendaciones al sector público.

Hace falta reconocer que este estudio es básicamente una aproximación al tema, por lo que logra una ambientación a otros estudios mas profundos que pudieran desprenderse al pretender modificaciones efectivas a lo que es hoy, la política de vivienda social en Colombia. En este sentido, valdría la profundizar en cuanto a la focalización: su objeto, medios y logros. También, el posible impacto de una mayor inversión en este sector, sobre la disminución de los déficit; ó podrían realizarse estudios regionales a niveles municipal o departamental.

---

\* Trabajo de grado.

\*\* Facultad de Humanidades. Escuela de Economía y Administración. Director Gonzalo Patiño, Ph.D en Economía.

## **ABSTRACT**

**TITLE:** SOCIAL POLITICS TEST ABOUT COLOMBIAN HOUSING

**AUTHOR:** DIANA ZEUDY BERMUDEZ PORTILLA and MARLY JOHANA PÉREZ BLANCO

**KEY WORDS:** Capacities, Freedoms, Quality of Life, Housing, Colombia, Subsidy, Indicators

The housing is a minimum basic necessity, to get housing mean a more appropriate environment to the way of people's life, this stimulate the development of the capacities: a family that is endowed with a worthy housing will be able to displace its resources to the satisfaction of other necessities that allow families to expand its freedoms. For this reason is a responsibility of the Colombian State to develop a housing politics focused to the achievement of the well-being of people in search of the so much decrease of the poverty like of the inequalities

Keeping in mind these approaches and the concept of quality of life proposed by Amartya Sen, this work develop an analysis of the efficiency of the National System of Housing is exposed during the understood period among the years 1980 - 2000. Also, it present a diagnose of the housing politics's evolution in Colombia - XX century and an analysis of housing indicators and quality of life, concluding with a series of recommendations to the public sector.

It is necessary to recognize that this study is basically an approach to the topic, for what achieves an atmosphere to other studies but deep that could come off when seeking effective modifications to what is today, the politics of social housing in Colombia. In this sense, would be worth focus the politics in the next aspects: their object, means and achievements. Also, the possible impact of a bigger investment in this sector, on the decrease of the deficit; or they could be carried out regional studies at municipal or departmental levels.

## INTRODUCCION

Un nuevo concepto de desarrollo centrado en la consideración de la expansión de las capacidades, tanto por el aumento de la productividad y del crecimiento económico, como por el de las libertades humanas, del bienestar social y de la calidad de vida, da marco de referencia a la evaluación de la política pública de vivienda en Colombia para las dos últimas décadas.

La importancia del desarrollo y evaluación de la gestión del Estado con miras a dotar de vivienda a las familias que lo requieran, es un mecanismo de lucha contra la pobreza y en pro de la equidad. La vivienda es el principal activo de los colombianos e integra el elemento básico alrededor del cual los hogares extienden su desarrollo porque da cabida a la posibilidad de acceder a muchos otros bienes que representan nuevas libertades.

Tras una casa propia viene la alimentación adecuada, la educación de los hijos y la convivencia armoniosa de sus habitantes. Y si esta además cumple con condiciones favorables para el desarrollo de una vida de calidad, dotará a sus ocupantes de capacidades para ejercer su libertad de elegir lo que tengan a bien pretender por considerarlo valioso entre todas las opciones a que puedan acceder; es decir, les dotará de libertad.

Es por eso que se pretende con este estudio determinar una serie de elementos constitutivos de la política de vivienda que sirvan para evaluar y concluir acerca de la manera cómo se ejerce en Colombia el derecho constitucional a una vivienda digna y, adicionalmente, cómo podría el Estado redireccionar los puntos que tengan contradicciones con el objetivo de mejoramiento de la calidad de vida de las familias propuesto por Amartya Sen.

La vivienda es un bien complejo, comprendido por diversos factores que hacen que para formular estudios a su respecto, se hayan adoptado múltiples enfoques proponiendo las variables de acuerdo con el contexto del estudio. En cualquier caso, son muchos los aspectos que afectan y que están afectados por el problema de la vivienda, asunto que hace que esté en continua construcción una solución que aborde todas sus fases.

Es por eso que nuestra propuesta aborda una serie de aspectos de tipo, no sólo económico, sino también social, técnico y demográfico, que se analizan tratando de establecer criterios relacionados con la calidad de vida, en la determinación del logro de ésta como objetivo en función de la vivienda.

Así, en el primer capítulo, se toman las bases conceptuales propuestas por Amartya Sen para desarrollar el concepto de calidad de vida como objetivo de las políticas públicas, que deben ser emprendidas por los gobiernos enfocándose en la ampliación de las capacidades y la expansión de las libertades de los ciudadanos. Adicionalmente, en este capítulo, se relacionan dichos conceptos con la importancia del acceso a una vivienda digna, en virtud de su aporte al aumento de las capacidades de los individuos, aumentando la posibilidad que estos tengan de elegir el modo de vida que prefieran.

El segundo capítulo, por su parte, se orienta a realizar un diagnóstico de la evolución de la política de vivienda: normatividad y reglamentación, instituciones, herramientas metodológicas, etc. Se presenta una retrospectiva histórica, haciendo énfasis en los sucesos de las dos últimas décadas—periodo de estudio- y señalando las diferencias fundamentales a partir del cambio de enfoque de los subsidios a la oferta y de desempeño netamente estatal hacia el sistema de subsidios a la demanda, con participación privada.

En la tercera parte se analizan variables macroeconómicas, demográficas y de calidad de vida relacionadas con la vivienda de interés social, además de la información disponible de aspectos técnicos y de cobertura. En este sentido, se referencia y analizan las variables más relevantes del informe HABITAT para Colombia, el cual reconoce básicamente la necesidad imperante de concebir y evaluar la política de vivienda, en función de su relevancia como condición en el logro de una vida de mayor calidad para las familias.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política al sector público, a las cuales se llega después de analizar la información contenida en los anteriores capítulos y manteniendo como base, el papel de la vivienda en el logro de la expansión de las libertades humanas como herramienta para el desarrollo.

Hace falta reconocer que este estudio es básicamente una aproximación al tema, por lo que logra una ambientación a otros estudios mas profundos que pudieran desprenderse al pretender modificaciones efectivas a lo que es hoy, la política de vivienda social en Colombia. En este sentido, valdría la profundizar en cuanto a la focalización: su objeto, medios y logros. También, el posible impacto de una mayor inversión en este sector, sobre la disminución de los déficit; ó podrían realizarse estudios regionales a niveles municipal o departamental, entre otros.

# **1. CALIDAD DE VIDA COMO ENFOQUE PARA EVALUAR LA POLITICA SOCIAL DE VIVIENDA**

## **1.1 ACERCA DEL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA**

La ciencia económica ha dado gran importancia al logro del crecimiento económico, entre otras razones porque podría ser considerado esencial elemento para determinar el desarrollo.

Anteriormente, el desarrollo, según Sen, se concebía cruel en esencia, afanoso de sacrificios presentes para mejorar el futuro y en busca de altos niveles de acumulación para aumentar el crecimiento económico<sup>1</sup>. Para respaldarlo, se difundió el uso de un método de medición en virtud del aumento del ingreso (PIB per capita), cuya condición de cálculo aritmético (división del equivalente en términos monetarios del PNB entre los miembros de la población) podría hacerlo propenso a atribuir un falso mejoramiento del ingreso a aquella parte de la población que, por sus carencias, debería estar incluida en los indicadores de pobreza. (Amartya Sen la llama la noción opulenta del desarrollo<sup>2</sup>).

Posteriormente, este enfoque empezó a ser cuestionado, dados los aumentos constantes en los niveles de pobreza y la evidente falta de consideración de las necesidades humanas derivados, entre otros, de la inequidad en la distribución de los ingresos de la población y el poco interés de los gobiernos para garantizar una vida con condiciones favorables para el grueso de la población.

---

<sup>1</sup> SEN, Amartya. Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En: Cuadernos de Economía no. 29, (ene. 1998); p. 78.

<sup>2</sup> SEN, Amartya. La cultura como base del desarrollo contemporáneo. En: Diálogo [en línea] no. 22, (Sep. 1997); Oficina de Información al Público para América Latina y el Caribe, OPI/LAC-UNESCO; <http://inicia.es/de/cgarciam/Amartya.htm> (Acceso: 10 mayo, 2004)

De este modo, se dio el surgimiento de una perspectiva alternativa para tratar con mayor indulgencia las condiciones humanas, considerando la importancia del capital humano y de la responsabilidad social de las políticas dentro del concepto de desarrollo, y señalando una interrelación entre las nociones de consumo e inversión que hasta entonces habían estado disociadas (determinando el primero bienestar y la segunda crecimiento).

Este sincretismo es el punto de partida de la propuesta de desarrollo como ampliación, ya no del ingreso sino de las capacidades de las personas, en la cual se considera que la expansión de las capacidades es de gran importancia para el desarrollo, tanto por el aumento de la productividad y del crecimiento económico, como por el de las libertades humanas, del bienestar social y de la calidad de vida.

Esta nueva visión del desarrollo, planteada por Amartya Sen, se origina tras considerar que hay características esenciales en cada individuo que lo hacen requerir diferentes bienes y cantidades de esos bienes para satisfacer sus necesidades y para lograr la capacidad efectiva de alcanzar los objetivos tenga a bien pretender. Tal como las características, dichas necesidades son personales y dependen de las particularidades de cada ser. En conclusión, más importante que la posesión o el acceso a los bienes, es lo que dichos bienes realmente hacen a los individuos.

A partir de ese concepto, se comienza a evaluar el ingreso como medio y no como fin del desarrollo: “El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos<sup>3</sup>”; plantea Sen al vincular a esta la noción de desarrollo en cuanto a libertad real.

Surge así una forma alternativa de evaluar el desarrollo mediante las libertades. Sen lo juzga como ‘un proceso de expansión de las libertades reales de que

---

<sup>3</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. 1ª ed. Bogotá: Planeta, 2000, p. 31.

disfrutaran los individuos<sup>4</sup> , dando a la libertad el estatus de medio y fin del desarrollo y centrando la atención en la inminencia de la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que tenemos razones para valorar, de modo que “la contribución del crecimiento económico a la expansión de las oportunidades ha de integrarse en la comprensión del proceso de desarrollo como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida que merezca la pena y más libre<sup>5</sup>.

Tenemos, entonces, que el ingreso es sólo un medio y que la libertad es, en cambio, tanto un medio como el fin del desarrollo. Lo anterior haría más sensato que las políticas de los gobiernos apuntaran hacia el logro y la expansión de la segunda, en vez de limitarse a creer que la expansión de la riqueza garantiza el éxito social.

Al profundizar en lo que Sen denomina *expansión de las libertades* reales, podemos empezar por tener una noción del significado de libertad, que en su definición más simple es el poder de obrar o de no hacerlo, es decir, el poder de elegir<sup>6</sup>. Si quisiéramos ahondar un poco más, podríamos hablar de ella entendiéndola como un derecho y mencionar el concepto que emite Bobbio para quien el derecho fundamental de la libertad se manifiesta en tres fases: los derechos tendientes a limitar el poder del Estado (libertad negativa), el derecho político de participación (libertad positiva) y la afirmación de los derechos sociales, de la igualdad del bienestar social ó derechos de libertad por medio del Estado<sup>7</sup>.

Según este esquema de libertad, deben estar garantizadas las medidas para que cada persona tenga un margen en el cual el Estado no interfiera, pero sin perder la posibilidad de participar en las decisiones y, además, ocupar un lugar igualitario

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 19

<sup>5</sup> Ibid., p. 353

<sup>6</sup> GARCIA, Ramón. Pequeño Larousse, 1981, p. 626.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 59.

frente a las posibilidades de bienestar, que deben ser máximas y abarcar derechos fundamentales.

Por otra parte, la concepción de la libertad de Sen examina “tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales”<sup>8</sup>, de modo que profundiza en lo planteado por Bobbio al tomar en cuenta las circunstancias subjetivas de las personas para definir su posición frente al alcance del bienestar.

Los dos autores coinciden en la mención de la participación y el respeto por los derechos fundamentales, viendo que la privación de la libertad puede deberse a las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría.

Según Sen, la garantía de algún tipo de libertad puede asegurar el cumplimiento de algún(os) otro(s) tipo(s) de ésta, gracias a la interconexión y complementariedad existente entre las libertades y a su eficacia instrumental, que las hace ser causales del desarrollo más que simples componentes.

En razón de lo anterior, la importancia intrínseca de la libertad humana como propósito del desarrollo debe diferenciarse de la eficacia instrumental de los diferentes tipos de libertad. Dicha eficacia instrumental es la ejercida mediante el uso de las diferentes clases de derechos y oportunidades; tal como afirma Sen: “El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre y por tanto fomentar el desarrollo”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> SEN, Amartya. Op. cit., p. 33.

<sup>9</sup> Ibid., p. 56

El autor reseñado refiere dos determinantes de las libertades individuales, a saber: las instituciones sociales y económicas, encargadas de la provisión pública de servicios necesarios en la formación de las capacidades humanas, y además los derechos políticos y humanos que garantizan la vigilancia social de las libertades, la tolerancia y los servicios económicos<sup>10</sup> (esto último refiere a la libertad para producir, consumir ó intercambiar).

Plantea que existe una dualidad en la determinación de la cantidad de los bienes que nos permitirían un mínimo de libertad, en el sentido de que la mera satisfacción de las necesidades de subsistencia no involucra necesariamente la compensación de otras carencias.

Estas carencias podrían a simple vista percibirse como suntuarias pudiendo realmente dotar al individuo de algunos bienes que le permitirían desenvolverse con sentimiento de dignidad y autorrespeto frente a la sociedad en la que vive, la cual a su vez determina un modelo de bienestar que el individuo puede desear seguir.

Sen menciona la idea de Adam Smith acerca de la subsistencia, basada no sólo en “las mercancías indispensables para el sostenimiento de la vida” sino también en aquellas “cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso”, de ninguna manera es idéntica a lo que comúnmente se acepta que puede y debe suministrarse a todos mediante la política pública<sup>11</sup>. También recurre a una libertad fundamental que sirve como herramienta para conseguir distintos tipos de estilo de vida; a ésta la llama *capacidad*<sup>12</sup> y la define a través de la noción de los funcionamientos que son las cosas que una persona logra hacer o ser.

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 58

<sup>11</sup> SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. En: Revista Comercio Exterior. México. Vol. 42, no.4, (abr 1992); p. 315.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Op. cit., P. 99.

La capacidad es entonces, según Sen, la característica primaria del bienestar<sup>13</sup> y se representa por la habilidad para hacer actos valiosos, reflejando las combinaciones de funcionamientos (libertades positivas<sup>14</sup>) que una persona puede lograr. La capacidad depende de varios factores, que incluyen tanto características personales como arreglos sociales<sup>15</sup>.

En esta perspectiva, la ampliación de la capacidad humana debe ser el objetivo fundamental de las políticas económicas y sociales, dado el efecto directo y el indirecto que tiene sobre el desarrollo. De modo directo amplían las libertades humanas, el bienestar social y mejora la calidad de vida. Indirectamente, permite estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo y contribuir a controlar razonablemente el cambio demográfico<sup>16</sup>.

La oportunidad de elegir brindada por la posesión de la libertad acentuada por el despliegue de la capacidad del hombre, conforma un ámbito que nos permite evolucionar hacia el concepto de *calidad de vida* que está conformado tanto por los logros de las personas como por las opciones entre las que tienen la oportunidad de elegir<sup>17</sup>. La percepción de lo que denominamos calidad de vida, denota además del "nivel de vida" (indicadores de renta, salud, educación, empleo, vivienda y nutrición), también el grado de libertades políticas y civiles de los individuos y se despliega en la determinación del grado de bienestar de una población.

Para Sen, la calidad de vida debe evaluarse en términos de la habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida<sup>18</sup>. Entonces, si el desarrollo puede ser evaluado por la libertad o posibilidad de elegir de que gozan las

---

<sup>13</sup> SEN, Amartya. Bienestar, justicia y mercado. España: Paidós, 1997, p. 77.

<sup>14</sup> Ibid., p. 81

<sup>15</sup> SEN, Amartya. Capacidad y Bienestar. En: La calidad de vida. NASSBAUM, Martha y SEN, Amartya (compiladores). México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 54-60.

<sup>16</sup> SEN, Amartya. Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Op. cit., p. 78.

<sup>17</sup> SEN, Amartya. Capacidad y Bienestar. Op. cit., P. 59.

<sup>18</sup> Ibid. p. 55

personas; si la capacidad es la libertad concreta que les permite alcanzar sus objetivos, y la calidad de vida es el resultado de la puesta en práctica de esos dos componentes, podríamos hablar de bienestar siempre que la población de un país disfrute de la viabilidad de lograr el objetivo de la libertad mediante la expansión de sus capacidades.

A pesar de que no coincide con la visión simplista de reducir el bienestar al aumento del ingreso, Sen reconoce en la renta un importante medio para expandir las capacidades de un individuo<sup>19</sup> y, además, afirma que un incremento en su capacidad incide en la productividad, lo cual le posibilita el acceso a un nivel más alto de renta. Es decir, la mejora de las capacidades está conectada en alguna medida con el aumento del ingreso: “La prosperidad económica ayuda a los individuos a tener más opciones y a llevar una vida más satisfactoria<sup>20</sup>, en este sentido, el mejoramiento de las condiciones económicas de las familias les dota de herramienta para aumentar su bienestar.

El autor en mención, a este respecto, habla de unas dotaciones iniciales representadas en un conjunto de bienes que le permiten al individuo el acceso a un número de distintas canastas de consumo entre las cuales puede escoger<sup>21</sup>. Entonces, cuanto más limitado sea el ingreso, menores posibilidades de elegir tendrá el agente, llegando incluso a optar por la alternativa impuesta por las circunstancias. En este caso, hablaríamos de una carencia de libertad, concretamente de la capacidad brindada por la posibilidad de conseguir el estilo de vida que se tiene razones para valorar: “La falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la *pobreza* económica que priva los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, acceder a médico o tener una vivienda aceptable<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Op. cit., p. 117.

<sup>20</sup> Ibid., p. 353

<sup>21</sup> SCHULDT, Jurgen. Capacidades y derechos. En: Neoliberalismo y desarrollo humano - Desafíos del presente y del futuro [en línea] <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/index.htm> (Acceso: 6 mayo, 2004)

<sup>22</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Op. cit., p. 20.

Sin embargo, hace énfasis en que la cuestión del ingreso también es subjetiva: la relación entre el ingreso y la capacidad varía entre las comunidades y entre personas de la misma comunidad, de modo que el nivel de ingreso mínimo adecuado para llegar a los mismos niveles de capacidad es variable, y dependerá de características personales y sociales<sup>23</sup>. Como afirma textualmente: “El ingreso de una persona se puede ver no sólo como un instrumento burdo para predecir su consumo actual, sino como un indicador de su capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas independientemente de que, en los hechos, decida hacerlo o no”<sup>24</sup>.

La condición en la que se encuentran las familias que no logren ese ingreso mínimo que les permita unos niveles aceptables de capacidad y que, a su vez, les asegure la situación en la que se pueda hablar de calidad de vida, nos introduce en la discusión del concepto de pobreza, a propósito del cual Sen establece un indicador.

Así, para *medir la pobreza*, tiene que partirse de la base de que ésta “tiene que ser una característica de los pobres, y no de los no pobres”, de modo que el centro del interés del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres, es decir, no combatir la pobreza en función de disminuir el disgusto que provoca a los que no son pobres, sino enfocar el estudio en las posibilidades reales de mejorar la vida de los afectados<sup>25</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la medición de la pobreza se puede dividir en dos grandes etapas. En la primera, denominada de “identificación”, se define cuáles hogares son pobres y cuáles no. La segunda etapa, de “agregación”, implica

---

<sup>23</sup> SEN, Amartya. Capacidad y Bienestar. Op. cit., p. 69.

<sup>24</sup> SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Op. cit., p. 318.

<sup>25</sup> Ibid., p. 311.

calcular índices de pobreza que permitan sintetizar en un solo indicador la magnitud y profundidad de las privaciones de una población<sup>26</sup>.

Para medir la pobreza se pueden entonces, enumerar por lo menos dos métodos usados para identificar a los pobres: uno es el directo, consistente en la determinación de ciertas necesidades que se consideran básicas y la comprobación de la satisfacción de esas necesidades mínimas por parte de los individuos. Estas necesidades se definen como una canasta de bienes materiales entre los que se cuentan: las condiciones de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la asistencia escolar de los menores, nivel educativo, la ocupación del jefe del hogar, entre otras<sup>27</sup>. Por otro lado, el método indirecto ó de línea de pobreza, surge de la determinación de una cantidad monetaria con la cual se podría pagar una canasta de bienes con la que los individuos satisfacen sus necesidades básicas, cuyo costo está determinado por una "línea de pobreza".

Se considera también que, al determinar el conjunto de necesidades a ser satisfechas por un hogar para que su nivel de vida sea considerado digno, se deben tener en cuenta los estándares de la sociedad a la cual pertenece, en cuanto es posible distinguir entre necesidades absolutas (aquellas cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana, independientemente del medio social en que se desenvuelve la persona) y necesidades relativas o privaciones que se pueden experimentar. Es decir, bienes que, si bien no son necesarios para la supervivencia, son esenciales para que las personas puedan integrarse adecuadamente a su entorno social.

A juicio de Sen, los dos métodos representan dos concepciones distintas de la pobreza: el método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de

---

<sup>26</sup> Ibid., p. 311

<sup>27</sup> Ibid., p. 317

detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacerlas, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad. En otras palabras, el método “directo” relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método “indirecto” lo relaciona con la posibilidad de realizar consumo<sup>28</sup>.

Con este propósito, nuestro autor desarrolló un indicador de pobreza llamado *Índice de Sen*, el cual combina: el porcentaje de pobres para una línea de pobreza elegida o índice H, la magnitud de la pobreza o índice I y la distribución del ingreso entre los pobres o índice Gp. El índice compuesto o índice de Sen (Ps) supera los problemas de insensibilidad de cada uno de estos índices, permite cuantificar la población pobre y detectar cuándo hay transferencias de ingreso que favorecen a los más pobres<sup>29</sup>.

$$P_s = H[ I + (1- I)Gp]$$

H = es la proporción de pobres (q) sobre la población total (n) o incidencia de la pobreza,  $H = q/n$ .

I = es la intensidad de la pobreza o brecha entre el ingreso mínimo o línea de pobreza (z) y el ingreso de los pobres ( $y_i$ ),  $I = (z - y_i) / z$ .

Gp = es el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre los pobres.

## **1.2 IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN SU APOORTE AL LOGRO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS COLOMBIANOS**

---

<sup>28</sup> Ibid., p. 318

<sup>29</sup> NINA, Esteban y AGUILAR Ana. Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria. Colombia: 1978-1997. En: Cuaderno de Economía. Bogotá No. 29 (Jul 1998).

Una vez identificado el conjunto de pobres de un país, los gobiernos deben desarrollar políticas enfocadas al mejoramiento de la vida de esos individuos, vigilando que se cumpla con objetivos de disminución de pobreza y que sea el grupo poblacional adecuado, el que sea beneficiado con las medidas.

En lo referente al caso colombiano, frente al reto de lograr mejores condiciones sociales para la población, el gobierno, ha tomado partido en las políticas sociales de manera evidentemente superficial dados los altos indicadores de pobreza y desigualdad. Se puede entonces cuestionar si ha sido apropiado el enfoque usado al proponer las políticas. Es, justamente, el tema de la vivienda un punto álgido en lo que concierne a la satisfacción de las necesidades básicas, por lo cual merece la pena atender con detenimiento la formulación y desarrollo de la política de vivienda de interés social en los últimos años.

Como ya se ha hecho mención antes, según Sen, el conjunto de capacidades representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar. Entonces, el acceso a una *vivienda* socialmente digna aportará capacidades a los individuos en la medida en que les posibilite elegir el modo de vida que prefieran, dadas unas mejores condiciones de su entorno.

Conforme a esto, las reivindicaciones individuales se han de evaluar no por los recursos o bienes primarios, que no son fines en sí sino medios, sino por las libertades de las que gozan para elegir entre los diferentes modos de vivir que tienen razones para valorar. -La capacidad refleja la libertad para llevar tipos diferentes de vida-<sup>30</sup>.

Así, tomando en cuenta el punto central, es decir, la relación entre la política de vivienda de interés social en Colombia y la calidad de vida de las familias de bajos

---

<sup>30</sup> SEN, Amartya. Bienestar, justicia y mercado. Op. cit., p. 113.

recursos, podemos señalar, para empezar, la consideración de Sen de que una política refleja equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. Las políticas públicas son una función de la organización política y, además, la sociedad, es responsable de dedicar la política económica a crear oportunidades de las que pueda depender la viabilidad económica y social de los individuos<sup>31</sup>.

La importancia de la vivienda según su relación con la cultura, la establece Amos, reconociéndola no solo como una estructura sino como una institución creada para un complejo grupo de fines<sup>32</sup>. Desde la economía se define como “el espacio ordenado hacia el bienestar de una familia”<sup>33</sup>. Su función entonces es la creación de un entorno más adecuado al modo de vida de las personas y es éste enfoque el que nos hace ver la importancia de la vivienda como un fenómeno también económico. Según el autor precitado la vivienda debe alcanzar por lo menos cuatro objetivos: ser válida social y culturalmente, ser lo suficientemente económica para ser conseguida por el mayor número de familias, asegurar la conservación de la salud de los ocupantes y tener un mínimo de mantenimiento durante la vida.

En este mismo sentido, Raquel Szalachman, en un estudio enfocado hacia el caso colombiano, afirma que la vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y conlleva, en la mayoría de los casos, al acceso a servicios hoy considerados esenciales para alcanzar niveles mínimos de bienestar. En adición a lo anterior, representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medio y bajo; en algunos casos constituye incluso una fuente importante de ingresos<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Op. cit., p. 312.

<sup>32</sup> AMOS, Rapoport. Vivienda y cultura Op. cit., p. 171.

<sup>33</sup> SANTILLANA, Antonio. Análisis económico del problema de la vivienda. España: Facultad de ciencias económicas de Málaga, 1972, p. 12.

<sup>34</sup> SZALACHMAN R., Raquel. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994. Santiago de Chile: Proyecto CEPAL/Gobierno de Holanda “Políticas financieras para incrementar el ahorro y promover la equidad”, julio de 1999, p.2.

Según esto, siendo en el caso colombiano la vivienda el principal activo de las familias, su valorización tendría un efecto positivo en el balance de los hogares; al valorizarse las viviendas, los hogares cuentan con mayores garantías para acceder a créditos, lo cual jalona el consumo y redundando en un mayor crecimiento de la economía.

Para relacionar la concepción de Sen sobre la libertad con el tema de la vivienda, podemos mencionar dos de sus facetas valiosas: la faceta de oportunidad y la faceta de proceso. Desde la primera perspectiva, la libertad nos da la oportunidad de lograr nuestros objetivos: las cosas que tenemos razones para valorar, es decir, la capacidad real para conseguir cosas, oportunidades reales. La faceta de proceso de libertad, en cambio, se refiere al procedimiento de decidir libremente por uno mismo. Así, la tenencia de unos bienes básicos, dentro de los cuales contamos la vivienda, estará relacionada con la faceta de oportunidad porque tiene que ver con la posibilidad de alcanzar otros logros en el objetivo de mejoramiento de la calidad de vida<sup>35</sup>.

A partir de esto, consideramos que la política de vivienda debe estar enfocada hacia la creación de oportunidades ya que, según considera Sen, las capacidades que tiene una persona dependen de la naturaleza de las instituciones sociales<sup>36</sup>. Además, Estado y sociedad no pueden eludir su responsabilidad: deben dar importancia al bienestar mediante las políticas económica y social que estén afrontando la pobreza, la desigualdad y los resultados sociales -plantea nuestro autor- "Si la sociedad siente que tiene alguna responsabilidad de brindar a todas las personas una medida establecida de bienestar que vaya más allá de la simple supervivencia, entonces deberá añadir a la lista de cosas necesarias los recursos que se requieran"<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> SEN, Amartya. Bienestar, justicia y mercado. Op. cit., p. 128.

<sup>36</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Op. cit., p. 345.

<sup>37</sup> SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Op. cit., p. 313.

Según este criterio, podemos afirmar que es responsabilidad del Estado colombiano desarrollar una política de vivienda enfocada al logro del bienestar de las personas en busca de la disminución tanto de la pobreza como de las desigualdades: Sen citó a Aristóteles cuando dice “si bien merece la pena alcanzar este fin únicamente para un hombre es mejor y más divino alcanzarlo para una nación”. De este modo, la valoración de lo bueno para la colectividad es importante en el contexto del estudio económico que no debe seguir distanciado de la ética.

Para finalizar, un completo análisis del desarrollo, según Sen, exige una comprensión integrada de los papeles de las distintas instituciones sociales y de sus interacciones, que hacen parte de la formación de valores y de la ética social, indispensables en la priorización del compromiso social y la preocupación global por el proceso de aumento de las libertades individuales<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Op. cit., p. 20.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA SIGLO XX

Durante el último siglo, en Colombia los gobiernos hicieron algunos esfuerzos para dotar de vivienda a la población. Inicialmente no se establecieron políticas orientadas específicamente hacia un sector poblacional, sino más bien medidas enfocadas hacia la creación de instituciones que promovían la construcción y financiación de viviendas para las familias interesadas en soluciones. En épocas posteriores, surgió la política de vivienda que intentó desarrollar el sector de la construcción como promotor del crecimiento, a la vez que cumpliera con objetivos sociales de dotación de vivienda a las familias más pobres.

Tal como se desprende del estudio de Lora y Ocampo, como un hecho inicial en lo que posteriormente constituiría el eje fundamental de la política de vivienda, y producto de la crisis bancaria de los años veinte, surgió el Banco Central Hipotecario, cuyo propósito inmediato era el de liquidar la cartera mala de los bancos y años después financió obras públicas municipales y proyectos masivos de construcción de vivienda<sup>39</sup>.

En la siguiente década se adoptó un enfoque del papel estatal que lo volcaba hacia un modelo intervencionista haciéndose proveedor de bienes públicos esenciales (subsidios a la oferta) en época coincidente con el origen del modelo de sustitución de importaciones en Latinoamérica, cuya pretensión era la de redistribuir el ingreso y fomentar la producción nacional. Esta visión se contraponía, como lo aduce Cesar Giraldo en su libro, Finanzas públicas en América Latina, al papel mas bien “liberal clásico” que venía cumpliendo el Estado

---

<sup>39</sup> LORA, Eduardo y OCAMPO, José Antonio. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Cuarta Edición. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1992, p. 268.

y que reducía sus funciones al mantenimiento de la seguridad y cumplimiento de los contratos, sin entrar a determinar políticas sociales<sup>40</sup>.

En los años cuarenta, se abrieron nuevas opciones al sistema interno de financiamiento con la reanudación del acceso a crédito externo, que había sido limitado para Latinoamérica durante la depresión económica posterior a la primera guerra mundial. Estos fondos generaron un aumento de la liquidez que llevó al gobierno a gestar una organización institucional amplia que evolucionó con la creación, entre otros, de instituciones como del Fondo Nacional del Café, Instituto de Fomento Industrial, Instituto de Fomento Municipal, los Fondos Ganaderos y el Instituto de Crédito Territorial<sup>41</sup>.

De este modo, dentro del esquema ideológico liberal, defensor del Estado centralizador y promotor de una denominada “revolución pacífica” que enfatizaba en la implantación de reformas sociales se creó al ICT–Instituto de Crédito Territorial– en 1939, bajo el gobierno de Eduardo Santos<sup>42</sup>. El ICT surgió con el objetivo de masificar el acceso a la vivienda mediante la construcción y el crédito para compra de vivienda para las clases menos favorecidas, subsidiando las tasas de interés de los créditos y el precio de las viviendas, las cuales construía directamente o por contrato con urbanizadores privados. La Ley 46 facultó al ICT para emitir cédulas o bonos garantizados por el Estado, con el fin de aumentar el capital<sup>43</sup>. Posteriormente se agregó a sus funciones el apoyo al desarrollo urbano, rehabilitación de áreas subnormales, dotación de servicios comunitarios, mejoramiento de vivienda y atención de desastres<sup>44</sup>.

El desempeño del instituto dependió de las asignaciones del presupuesto nacional y de la importancia que se diera a la vivienda de interés social en las estrategias

---

<sup>40</sup> GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina. Colombia: Ediciones Desde Abajo, 2001, p. 49.

<sup>41</sup> LORA, Eduardo y OCAMPO, José Antonio. Op.cit., p. 268.

<sup>42</sup> Reformas sociales en cuanto a la tenencia de la tierra, tributación, educación, justicia, sindicalización y relaciones exteriores.

<sup>43</sup> <http://www.inurbe.gov.htm> (consulta: 26 marzo, 2005)

<sup>44</sup> <http://www.inurbe.gov.co/institucion/index.htm>

de desarrollo, a través del tiempo. Sin embargo, los períodos de mayor actividad se concentraron a principios de la década de los sesenta, cuando recibió recursos de programas de la Alianza para el Progreso<sup>45</sup> y en la primera mitad de los 80 cuando se realizó un programa intensivo de construcción de VIS.

Con respecto al papel del ICT, -que a través de la historia tuvo tanto detractores como apasionados defensores- Enrique Caballero comenta: “El decreto 200 de 1939 creó el ICT y lo autorizó para hacer préstamos hipotecarios con 30 años de plazo. Su obra es inmensa. Y junto con la del BCH constituyen el esfuerzo más agobiador y meritorio que se esté haciendo en el Tercer Mundo para dotar de casas a una población que prolifera descomedidamente. Con la ventaja adicional no despreciable, de que esta labor de expandir los barrios populares emplea obreros de bajísima calificación en cantidades inmensas: de manera que directamente da casas, e indirectamente, trabajo. Es un surtidor de subsistencia y de decencia<sup>46</sup>.”

Más adelante, mediante Decreto Ley 1579 de 1942, se reorganizó el ICT y se creó la Sección de Vivienda Urbana, cuyo fin lo constituyó el préstamo de dinero a municipios para la construcción de barrios populares. Posteriormente estos préstamos se ampliaron a las cooperativas de empleados y obreros con la Ley 53 de 1942 y en 1948 el ICT inició la construcción directa de viviendas, lo que originó la adjudicación de viviendas.

Consecutivamente, hacia 1949, Lauchlin Currie, destacado funcionario del Banco Mundial, percibió la crisis de acumulación por sustitución de importaciones en Colombia, y sugirió como posible salida un modelo basado en un programa masivo de vivienda en el que ésta, la construcción y en general todo el complejo

---

<sup>45</sup> En agosto de 1961 se celebró en Punta del Este (Uruguay) una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), en la cual se aprobó la creación de la Alianza para el Progreso (ALPRO); que tenía como objetivo "mejorar la vida de todos los habitantes del continente" con medidas de carácter social (educación, sanidad, vivienda...), político y económico (limitación de la inflación, mejora de la balanza de pagos, siempre bajo la iniciativa privada)

<sup>46</sup> CABALLERO, Enrique. Historia Económica de Colombia. Bogotá: Segunda Edición. Italgaf. Bogotá, 1971.

encargado del desarrollo urbano, podrían moverse independientemente de la tasa de crecimiento global.

Dado que la vivienda cuenta con unos factores particulares para generar crecimiento tales como una demanda implícita, con alta elasticidad ingreso y aumentos en la oferta que no traducen notoriamente en cambio en los precios, resulta ésta ser, según su promotor, una estrategia que o permite elevar el nivel de crecimiento económico o detener y controlar una recesión<sup>47</sup>.

En 1958 el ICT inició sus planes de "autoconstrucción" de vivienda urbana dirigido a familias de ingresos mínimos. Se obtuvieron en 1961 para efectos de continuar con el propósito de Currie, créditos externos, gracias a la constitución de Alianza para el Progreso y se emprendió la construcción de 14.000 viviendas en Ciudad Techo, hoy ciudad Kennedy. Así mismo, inició el programa de "Terceras Partes" comúnmente los llamados P3 y de préstamos a propietarios de lotes<sup>48</sup>.

El Gobierno Nacional en 1963, nombró al ICT como órgano consultivo en materia de vivienda de interés social. En este mismo año el ICT completó diez sistemas de operación diferentes, que incluyeron como innovaciones los planes de "mejoramiento de áreas subnormales" y de "erradicación de tugurios".

Estas funciones concuerdan con la universalización de la política social que se enmarca dentro del esquema de subsidios a la oferta. El subsidio a la oferta consiste en que la provisión de los bienes y servicios públicos se hace financiando los insumos de la prestación de los servicios, los cuales son suministrados en forma gratuita (o a un precio ínfimo respecto al costo de prestar el servicio) a quienes requieran tales bienes y servicios<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> GIRALDO, Fabio. Pasado y presente de la urbanización, la construcción y el UPAC. En: La financiación de la vivienda en Colombia, Editorial Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. 1992. p. 38.

<sup>48</sup> [www.inurbe.gov.htm](http://www.inurbe.gov.htm) (consulta: 26 marzo, 2005)

<sup>49</sup> GIRALDO, Cesar. Op. Cit., p. 72.

Entre 1970 y 1974 el ICT desarrolló una política enfocada en tres aspectos: desarrollo progresivo de los barrios, construcción de viviendas por desarrollo progresivo y mejoramiento de las condiciones de la comunidad. Con esta dinámica, en el periodo comprendido entre 1950 y 1972, la financiación de la construcción y compra de vivienda eran realizadas mediante la financiación y subsidio del ICT y el BCH, instituciones que representaron cerca del 90% de la financiación formal de vivienda. El resto de la demanda se cubría con ahorros personales y préstamos bancarios de corto plazo. Lo que posteriormente se definió como sistema de préstamos hipotecarios de largo plazo estaba conformado esencialmente por el ICT y el BCH que realizaban programas de vivienda y operaban como fondos alimentados con inversiones forzosas del sector financiero, captaciones y aportes del presupuesto nacional.

Entre 1966 y 1972, fase de transición, la mayor parte de disposiciones legales giraron en torno al reglamento del Banco de Ahorro y Vivienda. Además, con el Decreto 209 de 1969 se creó el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano<sup>50</sup>. Durante la década del setenta se dieron cambios importantes en materia de vivienda: El plan de gobierno de las Cuatro Estrategias del Presidente Misael Pastrana Borrero (1971), respondía a un periodo de depresión del sector de la construcción, con el establecimiento del Sistema de Ahorro en Valor Constante para los ahorros y los préstamos destinados a la construcción - conocido como UPAC- (Decreto 677) y con la aprobación de la constitución de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (Decreto 678), medidas tendientes a facilitar la extensión de la cobertura de la vivienda, en función de un sistema de créditos que vinculara al sector privado que hasta ese momento había estado marginado del proceso, permitiéndole captar ahorros a la vista que representaran financiación de vivienda a largo plazo.

---

<sup>50</sup> Página Web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Republica de Colombia

El Sistema de Ahorro en Valor Constante, se promulgó con la intención de que el fomento del ahorro para la construcción se orientara sobre la base del principio del valor constante de ahorros y préstamos, que se reajustarían periódicamente de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno, y cuyos intereses pactados se liquidarían sobre el valor principal reajustado para garantizar el poder adquisitivo del ahorro y de los recursos colocados por los bancos en el mercado (créditos)<sup>51</sup>.

Fue así como se establecieron la corrección monetaria y la UPAC, como instrumentos de captación de ahorro. La primera se puede definir como el procedimiento para restablecer el poder adquisitivo de la moneda por medio de la indexación, y se calculaba con base en la inflación realmente ocurrida y no basada en estimativos o proyecciones de la inflación esperada<sup>52</sup>. A su vez, la UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) se estableció con el Decreto Número 1229 de Julio 18 de 1972, así: "La Junta de Ahorro y Vivienda calculará mensualmente o informará con idéntica periodicidad a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para cada uno de los días del mes siguiente los valores de la UPAC, en moneda legal, de acuerdo con la variación resultante del promedio del Índice Nacional de Precios al Consumidor, para empleados y para obreros, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período trimestral inmediatamente anterior"<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Decreto Número 677 Mayo 2 de 1972

<sup>52</sup> Para restablecer el poder adquisitivo de una cantidad de dinero, ésta debe aumentar de tal forma que recupere el mismo poder de compra que tenía originalmente, es decir, se debe indexar.

<sup>53</sup> El cálculo varió en diversas ocasiones en función del tiempo que se tomaba como referencia y del límite porcentual que se imponía. A partir de 1984 el cálculo lo realizó el Banco de la República, con un nuevo sistema que también sufrió variaciones a lo largo del tiempo y que se definía así: "A las variaciones resultantes en el promedio del Índice Nacional de Precios al Consumidor, para empleados y obreros, elaborado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para el período de doce (12) meses inmediatamente anterior, se le adicionará el uno y medio por ciento (1.5%) del cuadrado de la diferencia entre el promedio de variación del índice nacional de precios ya mencionado y el rendimiento promedio efectivo ponderado de los certificados de depósito a noventa (90) días emitidos por los bancos comerciales y las corporaciones financieras, calculado por el Banco de la República para el mes inmediatamente anterior".

Inicialmente, la corrección monetaria era equivalente al valor de la inflación y el UPAC equivalía a \$100<sup>54</sup>. Antes de esta medida no era posible para las instituciones financieras captar un volumen apreciable para dedicarlo a la construcción masiva de vivienda, porque las tasa de interés reconocidas por ellas eran inferiores a la inflación. Lo anterior no resultaba atractivo para la mayoría de los ahorradores, puesto que ni siquiera iban a obtener un retorno mínimo que les permitiera mantener el poder de compra de su dinero.

Lo precedente quiere decir que hasta la instauración del UPAC, no hubo un sistema privado masivo de financiamiento de la vivienda, sino que a largo plazo sólo le era posible prestar al ICT respaldado con ingresos provenientes del sector público. Este hecho hacía que el acceso a vivienda se financiara con ahorros propios y financiación de corto plazo, en el caso que la familia no tuviera cabida dentro del sistema oficial, lo cual implicaba una baja cobertura.

El sistema de colocación operaba de manera que se hacía la conversión del valor de la deuda en pesos, a unidades de UPAC que irían fluctuando según el cálculo ya descrito. Este valor se liquidaría no con un porcentaje fijo sino con el valor de la corrección monetaria más unos puntos que estarían determinados por el mercado financiero. La corrección monetaria es entonces una respuesta a la inflación, pero no tanto para combatirla sino para reducir las distorsiones que ella genera<sup>55</sup>.

El sistema operaría con la intermediación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, quienes serían las entidades que captarían ahorros del público y los colocarían en crédito hipotecario de corto o largo plazo para financiar construcción, adquisición de edificaciones y reforma urbana. Un año después, las

---

<sup>54</sup> BUSTAMENTE, Piedad. El Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante. En: La financiación de la vivienda en Colombia. Editorial Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, 1992, p. 26.

<sup>55</sup> BANCO DE LA REPUBLICA, Biblioteca Luis Ángel Arango, Corrección Monetaria. [en línea] <http://www.lablaa.org/ayudadetareas/economia/econo94.htm> (consulta: 28 marzo, 2005)

Corporaciones representaron el 50% de la financiación formal de vivienda, mientras que el BCH y el ICT disminuyeron su participación del 44% en 1973, a sólo el 21% en 1974<sup>56</sup>. La creación de estas instituciones fue la consecuencia de la maduración del plan de Currie, quien supuso que existía una amplia dependencia entre el nivel de corto y largo plazo del sector y la disponibilidad de recursos financieros.

Estos hechos representaron los primeros pasos del Estado hacia la liberalización de la oferta de vivienda, es decir, abrieron espacio a la participación privada que pocos años después desplazaría casi por completo la intervención estatal. En 1975 dentro del Plan Nacional de Desarrollo de este período, se inscribió una política urbana llamada "Ciudades dentro de la Ciudad", participando el ICT en la creación de las "Empresas de Desarrollo Urbano", encargadas de llevar a cabo la política en distintas ciudades del país<sup>57</sup>.

En la década de los ochenta, se hizo evidente que ni el sistema UPAC ni los créditos financiados por el ICT estaban atendiendo a los estratos medio bajo y bajo de la población. El gobierno del presidente Belisario Betancour identificó que el fenómeno se daba porque la cuota inicial constituía el principal impedimento para que las familias de escasos ingresos obtuvieran un crédito. En consecuencia, eliminó la cuota inicial tanto para los préstamos para vivienda popular de las Corporaciones de Ahorro y vivienda, como de ICT y el BCH, con el programa: "Casa sin cuota inicial"<sup>58</sup>.

Bajo esta nueva línea, el ICT entre 1982 y 1986 logró contratar la iniciación de cerca de 170.000 viviendas, en buena parte destinadas a los estratos medio bajo, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda comprometieron el 21% de sus nuevos

---

<sup>56</sup> Decreto Número 678 mayo 2 de 1972.

<sup>57</sup> [www.inurbe.gov.htm](http://www.inurbe.gov.htm) (consulta: 26 marzo, 2005)

<sup>58</sup> RODA, Pablo; PIRAQUIVE, Gabriel; GAITÁN, Fernando. Etapas de la Financiación de Vivienda en Colombia. En: La financiación de la vivienda en Colombia. Editorial Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, 1992, p. 68.

préstamos en el programa de vivienda sin cuota inicial y el BCH el 30%. De este modo, en el periodo entre 1982 y 1986 se construyeron 162.746 unidades familiares de vivienda para gente de escasos recursos<sup>59</sup>.

Los resultados del programa, sin embargo, fueron altamente cuestionados por unos y otros actores: La cartera morosa de las Corporaciones pasó de un promedio de 2% a más del 8%; el 70% de los deudores del ICT se atrasaron en sus pagos y su deuda por cerca de \$135.000 millones y finalmente, el BCH comenzó a enfrentar graves dificultades financieras<sup>60</sup>.

Chiappe, analizando la política de vivienda de interés social durante los noventa considera que con esta medida se aumentó el riesgo para los constructores que trabajaban esta franja y las corporaciones que los financiaban. Este riesgo se incrementaba, según la autora, por la competencia desigual que operaba en el mercado, dado que las entidades oficiales, que otorgaban subsidios en el precio y en la financiación a sus compradores, competían con la oferta de crédito del sector financiero, que a falta de subsidio resultaba más costoso<sup>61</sup>.

Al respecto del fracaso de la política de vivienda sin cuota inicial comenta Salomón Kalmanovitz: "El gobierno acometió su plan de vivienda sin cuota inicial con el 60% de los fondos provenientes del sistema UPAC, de modo que el valor y la calidad de las viviendas resultaron costoso el primero y pésimo el segundo. El plan fue de bastante magnitud en 1983 y en el primer semestre de 1984, pero se atoró de allí en adelante por las dificultades de financiación del sistema privado y más aún por el fantasma del déficit fiscal<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> [www.inurbe.gov.htm](http://www.inurbe.gov.htm) (consulta: 15 febrero, 2005)

<sup>60</sup> RODA, Pablo; PIRAQUIVE, Gabriel; GAITÁN, Fernando. Op. cit., p. 68.

<sup>61</sup> CHIAPPE, María Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1999, p. 38

<sup>62</sup> SALOMÓN, Kalmanovitz. Economía y Nación. Tercera ed. Bogotá: Siglo Veintiuno editores de Colombia, 1988, p. 539

Con la aprobación de la Ley 9 del 11 de enero de 1989, llamada “de Reforma Urbana” se dieron pautas en la determinación de las características de la vivienda popular que sería objeto de una política especial, al definir como VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL–VIS- a las soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición hubiera sido de 100, 120 o 135 SMLM, según el tamaño de la población<sup>63</sup>. Además, se estableció que los municipios deberían formular su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional, en los cuales, debería realizarse la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes<sup>64</sup>.

Con esta ley, se prohibió a las CAVS financiar vivienda popular en unidad diferente a la moneda en circulación, es decir se prohibió hacer préstamos en UPAC para VIS, pero no se ofreció una alternativa para las entidades que a diferencia del ICT no se encontraban respaldadas por el Estado en los recursos destinados a financiación. Este fenómeno originó que durante periodo subsiguiente las CAVS restringieran su crédito para VIS y se puso en evidencia la incapacidad del ICT para cubrir la demanda<sup>65</sup>.

A partir de 1987, se empezó a vivir en América Latina y en Colombia una nueva etapa en cuanto a lo político y lo económico, enmarcada en la apertura económica y su consecuente modernización del Estado que buscaban un entorno favorable para el crecimiento sostenible del producto y del empleo, con miras al logro del equilibrio general.

Cesar Giraldo se refiere a este proceso planteando que según el nuevo paradigma, a este objetivo se llega con el uso del mercado como canalizador de

---

<sup>63</sup> Ley 9 de 1989, Artículo 44

<sup>64</sup> Ibid., Artículo 1

<sup>65</sup> Ibid., Artículo 59

las provisiones que antes dotaba el Estado. Es decir, con estas nuevas reglas de juego, se margina al Estado para dar cabida al mercado como libre asignador de los recursos en cuanto a bienes y servicios públicos. Se busca mejorar la eficiencia de políticas e instituciones con la aplicación del proceso descentralizador, llegar al equilibrio fiscal con un Estado menos burocrático, optimizar el funcionamiento del sistema de precios y en general la productividad, dando máximo uso a la racionalidad del mercado<sup>66</sup>.

El establecimiento de un renovado sistema de precios, se llevó a cabo mediante la eliminación de los subsidios a la oferta que representaban la política pública y la intervención estatal hasta ese momento aplicada instaurando, en su lugar, subsidios a la demanda, con la creencia de que los subsidios a la oferta pretenden crear programas universales que resultan ser costosos y de bajo impacto. El malestar que generaba en el sector privado la política de subsidios a la oferta fue corroborándose con varios análisis, incluyendo los del DNP que concluyeron que era preferible sustituir el subsidio a través de las tasas de interés, que tiende a ser regresivo, porque favorece a quienes tiene mayor capacidad de endeudamiento, por subsidios directos a la demanda, que funcionan a través de mecanismo de mercado<sup>67</sup>.

Para que este proceso se diera, hizo falta esbozar todo un nuevo enfoque socio político en el que se reemplazara el proteccionismo estatal, que implicaba el mantenimiento con recursos públicos de instituciones creadas para prestar servicios u otorgar bienes al grueso de la población, por un subsidio que dotado al demandante, que permitiera a éste elegir entre las distintas opciones que la competencia sana de los distintos oferentes del bien pudiera establecer.

Se requería, entonces, del mecanismo de focalización con el que los recursos deben ir a la población más pobre para que éstos mediante el subsidio paguen la

---

<sup>66</sup> GIRALDO, César. Op. cit., p. 18.

<sup>67</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Programa de Vivienda Social, Documento CONPES, septiembre 1990. En: La revolución pacífica, modernización y apertura de la economía. Bogotá: Presidencia de la Republica, 1991, p. 389.

prestación del servicio. Este instrumento sirve para alcanzar un mayor número de familias pobres sin incurrir en altos costos fiscales y mejorando el impacto a la vez que se respeta la distribución que hace el mercado.

Con respecto de la focalización, César Giraldo aduce: “El fundamento conceptual de la focalización se puede tomar de la teoría de la justicia de Rawls, que plantea el principio de maximizar el bienestar del peor (maximin). Esta idea es retomada por Amartya Sen al señalar que se debe dar tratamiento preferente a los más débiles, para garantizar la igualdad, a lo que agrega igualdad de oportunidades”.

Y complementa: “...no se trata de buscar una mayor igualdad por la vía de la redistribución del ingreso sino de dirigir los recursos públicos hacia los más pobres, (.)no se trata de alterar el funcionamiento del mercado sino de generar una atención social para los excluidos, y buscar su inclusión de nuevo en el mercado”.

Concluyendo, se podría decir que desde el punto de vista institucional, la política social ha tenido tres cambios notorios desde mediados de los ochenta: la descentralización, la introducción creciente de criterios de focalización del gasto hacia los sectores más pobres de la población con base en sistemas objetivos de selección de beneficiarios y el diseño de sistemas de subsidios a la demanda y prestación competitiva de servicios, en la cual participan tanto agentes privados como públicos<sup>68</sup>.

Hay que decir que, las nuevas orientaciones en materia de vivienda vinieron también desde la ONU con la “Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, CNUAH (Habitat)<sup>69</sup> publicada en 1988, en la cual se aduce que la privatización

---

<sup>68</sup> OCAMPO, José Antonio y PÉREZ, María José. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia. 1978-1996. Bogotá: p. 15

<sup>69</sup> CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT). Un Mundo En Proceso De Urbanización, Informe Mundial Sobre los Asentamientos Humanos 1996 TOMO II; TM Editores. 1997. Citado en, John Jairo Martínez. La política de vivienda en Colombia, una aproximación situacional y prospectiva dirección de estudios sectoriales cgr- des-cdsiftcedr, Mayo 20 de 2002 en

puede traer el aprovechamiento de las características de los mercados privados en términos de tierra, materiales de construcción, finanzas, vivienda terminada, reducción de costos, respuesta rápida a demandas cambiantes y diversas posibilidades de elección para el consumidor<sup>70</sup>.

En el tema de vivienda, esta conceptualización teórica se concretó en la Ley 3ª de 1991. Esta ley, resultado del planteamiento del gobierno del Presidente César Gaviria, justificó la urgencia de un cambio en el enfoque de la política, en la crítica del gobierno al esquema tradicional por éste basarse exclusivamente en el crédito subsidiado, otorgado por una entidad ineficiente a la cual retornaba sólo 0,3 pesos de cada uno prestado, ya fuera por cartera morosa ó por costos administrativos.

Además, se dijo que el costo social se agudizaba al observar que un subsidio tan elevado, no se dirigía a los grupos más necesitados por la falta de focalización y que asimismo, parte del capital se distraía en costos excesivos de construcción, compra de terrenos, gastos burocráticos e ineficiencia del sistema. Se asumió también que un plan de vivienda social y redistributivo debería focalizarse a las familias con ingresos inferiores a 4 SMLM<sup>71</sup>.

Con esta ley se dio paso de un “Estado suministrador” a uno “facilitador” limitando su labor a la formulación de la política y a la asignación de subsidios a la demanda. Así, se define por primera vez el concepto de subsidio familiar de vivienda, definición que sería cada vez más completa y compleja: “Subsidio Familiar de Vivienda, es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o

---

[www.fedevivienda.org.co/aa/img\\_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e/04\\_POLITICA\\_DE\\_VIVIENDA\\_EN\\_CBI\\_AP  
ROX\\_SITUACIONAL\\_Y\\_PROSPECT.pdf](http://www.fedevivienda.org.co/aa/img_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e/04_POLITICA_DE_VIVIENDA_EN_CBI_AP<br/>ROX_SITUACIONAL_Y_PROSPECT.pdf)

<sup>70</sup> MARTÍNEZ, John Jáiro. Op., cit.

<sup>71</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Op. cit., p. 396.

mejoramiento de una solución de vivienda de interés social. El aporte en especie puede estar representado en lotes de terreno de propiedad de entidades públicas nacionales<sup>72</sup>

De este modo se organizó el Sistema Nacional de vivienda de Interés Social, integrado por entidades pertenecientes a alguno de tres subsistemas facultados para fomento y ejecución, asistencia técnica ó financiación. El subsistema de fomento o ejecución estaría conformado por las entidades que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de soluciones de vivienda de interés social. Entre otros, estarían: el INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, entidad que sustituyo al ICT) el Fondo Nacional del Ahorro, la Caja de Vivienda Militar, los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, y las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios.

En segundo lugar, estaría el subsistema de Asistencia Técnica y de Promoción a la organización social, conformado por entidades tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje–SENA -, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”–IGAC -, el Centro Nacional de la Construcción – CENAC -, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP -, las universidades y los centros de investigación o consultoría especializadas en vivienda.

Por último, en el subsistema de financiación estarían las entidades que cumplan funciones de captación de ahorro, concesión de créditos directos, otorgamiento de descuento, redescuento y subsidios, destinadas al cumplimiento de los objetivos del sistema. Estas son: las cajas y secciones de ahorro de los bancos comerciales, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las cooperativas y asociaciones mutualistas, la financiera de desarrollo territorial –FINDETER-, el

---

<sup>72</sup> Ley 3 de 1991, Artículo 6

Banco Central Hipotecario–BCH-, la caja de crédito Agrario, Industrial y Minero y las Cajas de Compensación Familiar<sup>73</sup>.

El INURBE sería la institución líder en el proceso y sus funciones básicas comprendían: otorgar subsidios con fondos provenientes del presupuesto nacional, reglamentar los procedimientos de elegibilidad de los beneficiarios, seleccionar los oferentes de proyectos y realizar las asignaciones de los subsidios a su cargo, además de prestar asistencia técnica a las administraciones locales y a las organizaciones populares de vivienda. Esta entidad no tendría ya las funciones de comprar terrenos, construir o contratar la construcción de vivienda, ni otorgar créditos directos individuales.

Las Cajas de Compensación Familiar, que desde el año de 1973 están autorizadas para realizar planes de construcción y financiación<sup>74</sup>, otorgarían subsidios provenientes de los aportes equivalentes al 4% del valor de las nóminas de los trabajadores del sector privado. (La ley 49 de 1990 obligó a las cajas a constituir fondos para vivienda de interés social FOVIS)

A esta fecha, el gobierno participó directamente con cerca del 25% de la oferta crediticia a través del Fondo Nacional del Ahorro (FNA), entidad que desde 1968 administra las cesantías de los empleados del gobierno (el Ministerio de Desarrollo reportó que entre 1991 y 1997 el FNA canalizó el 39% del valor de los préstamos otorgados a vivienda de interés social)<sup>75</sup>.

Las CAV's estarían obligadas a colocar un porcentaje de su cartera en vivienda de interés social (entre 1991 y 1997 financiaron aproximadamente el 70% de los créditos totales para VIS<sup>76</sup>), y las cooperativas de ahorro y crédito también contribuirían a la financiación de VIS. Finalmente, las Organizaciones populares

---

<sup>73</sup> Ley 9 de 1989, Artículo 122

<sup>74</sup> <http://www.asocajas.org.co/PAGINAS/secciones/juridicas/vivienda/introCapVivienda.htm>

<sup>75</sup> CHIAPPE, Maria Luisa. Op. cit., p. 10.

<sup>76</sup> Ibid., p. 10

de vivienda (OPV), entidades de economía solidaria sin ánimo de lucro, desarrollarían programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria<sup>77</sup>.

Como vemos, se realiza una “apertura” a la participación de un sinnúmero de entidades de carácter público y privado, dividiendo un proceso que anteriormente era acompañado por una única institución, con el ánimo de volver mas eficiente y menos costoso para el Estado el cumplimiento del deber social de dotar de vivienda a la población. El objetivo del subsidio era el de ser sumado a la cuota inicial para que las familias quedaran con menor endeudamiento, de modo que pudieran pagar más cómodamente sus obligaciones porque las cuotas de amortización crecerían lentamente, reduciendo el impacto del crédito sobre los ingresos familiares durante el período de pago, haciendo la cartera mas segura.

Se diseñaron dos subprogramas con subsidios<sup>78</sup>:

1. Con ingresos inferiores a dos salarios mínimos
2. Con ingresos de dos a cuatro salarios mínimo

El crédito individual hipotecario lo entregarían las corporaciones. Los municipios complementarían la oferta de crédito a través de sus Fondos de Vivienda, en el grupo de menores ingresos, con un aporte no menor al 5% de sus recursos ordinarios<sup>79</sup> y con los aportes provenientes de la prolongación de la cesión del IVA al cemento para el INURBE.

Cuando la financiación fuera pública, la construcción la realizarían mayoritariamente las organizaciones comunitarias; cuando ella proviniera de las

---

<sup>77</sup> Ibid., p. 10

<sup>78</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Op. cit., p. 400 – 403.

<sup>79</sup> Ley 135 de 1985

Corporaciones de Ahorro y Vivienda, la construcción la adelantarían las firmas particulares.

Para hacer más equitativos los sistemas se hizo que la “candidatura” al subsidio se realizara ahorrando en las corporaciones, mediante un sistema de plan de ahorro programado que otorga puntajes al esfuerzo relativo, a la disciplina y al monto de ahorro como proporción del subsidio a que aspira. Al momento en que estuvieren disponibles los recursos fiscales para el subsidio, se ordenaría la lista de ahorradores aspirantes por orden de puntajes y se asignarían subsidios hasta donde lo permita la disponibilidad presupuestal<sup>80</sup>.

Con estas medidas se buscaba permitir la vinculación masiva del sector privado a la producción de viviendas de precios inferior a los 100 salarios mínimos, hogares que podrían decidir el sitio y las características de su vivienda. Para que las corporaciones de ahorro y vivienda pudieran vincularse al sistema de VIS, la legislación debió permitir el crédito UPAC a viviendas con precio inferior a 135 salarios mínimos, como mecanismo de financiamiento complementario para los beneficiarios de subsidios directo pertenecientes al grupo de ingresos inferiores a 4 salarios mínimos<sup>81</sup>.

En cuanto a las Cajas de Compensación Familiar cuyos recursos provienen de los aportes de los empleadores (22%) y los ingresos generados por su propia actividad (78%), tendrían, con carácter obligatorio, que invertir en el sector el 10% de sus recaudos por nóminas en materia de vivienda. Para evitar que subsidiara con mayores subsidios a las viviendas de mayor valor y no enfocara la inversión a la atención de los estratos más pobres, se determinó que las Cajas transferirían al INURBE el valor correspondiente a un punto de las nóminas<sup>82</sup>. El BCH se dedicaría financiar la compra venta de vivienda usada, los proyectos urbanos de

---

<sup>80</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Op. cit., p. 403.

<sup>81</sup> Ibid., p. 403

<sup>82</sup> CHIAPPE, Maria Luisa. Op. cit., p. 10.

interés especial y el programa de remodelación, ampliación y subdivisión de viviendas<sup>83</sup>.

De este modo, se erigió la ley pilar de la política de vivienda que regiría la década del noventa, manteniéndose a través de los gobiernos de Gaviria, Samper y hasta Pastrana casi inmodificada, o diferenciándose solamente en el enfoque de los subsidios, de modo que durante los primeros años del sistema (1991-1993) se le dio prioridad a la compra de lotes con servicios y vivienda usada, después (1994-1997) se reorientaron las prioridades con el objeto de enfatizar los programas dirigidos a la población con ingresos inferiores a 2 SML con programas de mejoramiento de vivienda y entorno, al tiempo que se fortalecieron los programas de vivienda nueva<sup>84</sup>.

En 1997, se modificó la definición de VIS, haciéndola más específica en cuanto a la población objetivo, y caracterizando precio y tipo, de modo que se replanteó como: “aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, cuyo precio y tipo lo debe determinar el Gobierno Nacional, en cada Plan Nacional de Desarrollo”. Para esa determinación se debería tener en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda<sup>85</sup>.

En 1997 se definió una política de suelo para viviendas sociales. Esta política obliga a las municipalidades a elaborar planes de ordenamiento territorial y las dota de instrumentos a fin de prevenir que incrementos de precio en el suelo

---

<sup>83</sup> Ley 3 de 1991. Artículo 15.

<sup>84</sup> CHIAPPE, Maria Luisa. Op. cit., p. 12.

<sup>85</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 91

urbanizable excluya del mercado de la vivienda a las familias de menores ingresos<sup>86</sup>.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se amplía el rango para la vivienda de interés social a aquella con precio de venta menor a 200 SMLM, manteniendo como vivienda subsidiable, la vivienda con precio no superior a 135 SMLM. El valor del subsidio llegaría hasta los 25 SMLM. El objetivo sería el de ampliar las exenciones tributarias y los beneficios establecidos para la VIS, buscando tener efectos de reactivación económica en un marco que propenda a un adecuado desarrollo urbanizable de las ciudades y a la ampliación de la oferta de suelo con equipamiento adecuado<sup>87</sup>.

Se seguiría operando en función de atender el proceso de descentralización iniciado desde comienzos de la década, de manera tal que se integraran las administraciones locales a la política de vivienda social, para esto los subsidios operarían como un sistema de financiación complementario por cuyos recursos deberían competir los proyectos presentados por los constructores locales o las organizaciones comunitarias<sup>88</sup>.

En 1998 la tasa DTF, determinante de la UPAC presentó un crecimiento inusual, por lo que el incremento de las tasas de interés se reflejó en el valor en pesos de las obligaciones (tanto ahorros como créditos), razón por la cual algunos deudores no pudieron atender debidamente sus créditos.

Por la anterior y otras razones, en noviembre de 1998, el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia económica y social en el que estableció una

---

<sup>86</sup> HELD, Günther. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados" Unidad de Financiamiento para el desarrollo División de Comercio Internacional y Financiamiento para el desarrollo Santiago de Chile, junio de 2000. p. 35.

<sup>87</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Cambio Para Construir La Paz 1998-2002, Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C. 1998 p.445

<sup>88</sup> Ibid, p. 448

serie de alivios para los deudores de créditos de vivienda, los cuales fueron otorgados a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín<sup>89</sup>.

Con la estrategia se otorgaron dos líneas de crédito con tasas de interés inferiores a las vigentes en el mercado: la primera, destinada a los deudores que se encontraran al día en el pago de sus obligaciones, tenía por objeto realizar un abono a la deuda disminuyendo así las cuotas mensuales. Esta línea de crédito operaba para aquellos casos en que el saldo de la deuda se hubiese incrementado en un porcentaje igual o superior al 20% durante los doce meses anteriores a la vigencia del decreto; la segunda estaba dirigida a los deudores que se encontraban en mora en el pago de sus obligaciones y tenía por objeto permitirles ponerse al día<sup>90</sup>.

Por otra parte, se obligó a las entidades financieras a recibir los inmuebles ofrecidos en dación en pago por los deudores, cuyas deudas superaron el valor comercial del inmueble, con el fin de cancelar totalmente el crédito<sup>91</sup>. Esta estrategia se complementó con el Decreto 688 del 20 de abril de 1998 que facultó al Fondo para otorgar alivios adicionales: para los deudores al día se estableció una reducción temporal y automática de las tasas de interés de sus créditos hipotecarios, mientras que para los deudores en mora, se dispuso una línea de crédito con tasa de interés más favorable, para que de esta forma se pusieran al día y adicionalmente se beneficiaran con la reducción de tasa.

Los costos financieros ocasionados por la reducción de las tasas de interés fueron asumidos conjuntamente por el Gobierno Nacional y las entidades financieras acreedoras<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Decreto 2331 de 1998. Artículo. 11

<sup>90</sup> Ibid, Artículo 12

<sup>91</sup> Ibid, Artículo 14

<sup>92</sup> FOGAFIN, Circ. Ext. 11/99

La unidad UPAC existió hasta el 31 de diciembre de 1999, día de su última publicación. La ley N° 546 expedida el 23 de diciembre de 1999, vino a reglamentar tanto el cambio de la UPAC por una nueva medida de cuenta (UVR), como a modificar el Sistema de VIS: “La unidad de valor real, UVR, es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios<sup>93</sup>. Establece también que el Gobierno Nacional, regulará el sistema de financiación de vivienda fijando las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna mediante la protección del patrimonio de las familias representado en vivienda y la protección y fomento del ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda<sup>94</sup>.

En cuanto a las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo implanta, entre otras, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual, tener una tasa de interés calculada sobre la UVR (que se cobrará en forma vencida, no podrá capitalizarse y será fija durante toda la vigencia del crédito), tener un plazo entre cinco (5) y treinta (30) años, garantizados con hipotecas de primer grado que podrán prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna<sup>95</sup>.

En lo referente de modo específico a la VIS y para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución, señala que los planes deberán incluir la población con ingresos menores a 2 SMLM y a los desempleados, que debe atenderse la demanda rural y además, reglamente algunas exenciones: “las entidades del Estado o de carácter mixto, que promuevan, financien, subsidien o ejecuten planes de VIS, directa o indirectamente diseñarán y ejecutarán programas de vivienda urbana y rural, especialmente para las personas que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos y

---

<sup>93</sup> Ley N° 546 de 1999. Artículo 3

<sup>94</sup> Ibid., Artículo 2

<sup>95</sup> Ibid., Artículo 17

para los desempleados<sup>96</sup>; “el Gobierno Nacional destinará anualmente el veinte por ciento (20%) de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social VIS para atender la demanda de la población rural”, y, “los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de... crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable”.

En lo relacionado con la metodología de reliquidación de los créditos, aclara: “El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1º de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; para la reliquidación de los saldos de los créditos... otorgados por los establecimientos de crédito en moneda legal, se establecerá una equivalencia entre la DTF y la UPAC<sup>97</sup>”.

Con el Decreto 2620 de 2000, se reglamenta el subsidio familiar de vivienda, modificando las disposiciones de las leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999 y dando forma a lo expresado en su plan de gobierno, de modo que el procedimiento se haría de la siguiente forma: En este se esclarece la focalización de la política, redefiniendo los procedimientos de acceso al subsidio familiar de vivienda, la distribución de los recursos destinados a VIS y el papel de las cajas de compensación.

Se enfatiza en el concepto de “Hogar objeto del subsidio familiar”, el cual está conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo

---

<sup>96</sup> Ibid., Artículo 29

<sup>97</sup> Ibid., Artículo 41

espacio habitacional<sup>98</sup>. Se concreta, también, el de “postulantes”, definiendo que podrán solicitar la asignación del subsidio familiar de vivienda, los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales<sup>99</sup>.

En lo que refiere a los recursos provenientes del Gobierno Nacional para subsidios, la norma reglamenta que se canalizarán por medio del Inurbe, dirigidos a las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo; las personas afiliadas al sistema formal serán atendidas en forma prioritaria por las cajas de compensación familiar<sup>100</sup>.

Se discriminan los tipos de vivienda a las cuales se puede aplicar el subsidio, de modo que los beneficiarios podrían aplicarlo a la adquisición de una solución de vivienda escogida libremente dentro de los planes o conjuntos declarados elegibles, incluyendo el lote urbanizado en el caso de la unidad básica por desarrollo progresivo o a su construcción o mejoramiento, cuando se disponga de sitio propio<sup>101</sup>.

Se establecen los siguientes tipos, de acuerdo con el valor límite en SMLM, así:

---

<sup>98</sup> Decreto 2620 de 2000. Artículo 5

<sup>99</sup> Ibid., Artículo 6

<sup>100</sup> Ibid., Artículo 8

<sup>101</sup> Ibidl, Artículo 10

**TABLA 16. VALOR MÁXIMO SEGÚN TIPO DE VIVIENDA**

<b>Vivienda tipo</b>	<b>Valor máximo</b>
1	Hasta 30 SMLM
2	Hasta 50 SMLM
3	Hasta 70 SMLM
4	Hasta 100 SMLM
5	Hasta 120 SMLM
6	Hasta 135 SMLM

Para los efectos de la asignación del subsidio para planes de vivienda se disminuye el número de viviendas de un conjunto de diez (10) a cinco (5) o más soluciones.

Los montos del subsidio se determinarían en función del tipo de vivienda y se aplicarían en los precios de las viviendas subsidiables así<sup>102</sup>:

1. Hasta el equivalente a 23 SMLMV en la fecha de su asignación, para viviendas de tipo 1 y tipo 2.
2. Hasta el equivalente a 16 SMLMV en la fecha de su asignación, para viviendas tipo 3 y tipo 4.
3. Hasta el equivalente a 10 SMLMV en la fecha de su asignación, para viviendas tipo 5 y tipo 6.
4. Hasta el equivalente 11.5 SMLMV en la fecha de su asignación, para mejoramiento de vivienda.
5. Hasta el equivalente 8 SMLMV en la fecha de su asignación, para otro tipo de mejoras diferente al reforzamiento estructural.

La cuantía del subsidio no podría ser superior al 60% del valor de la solución ó al 90% del valor de la mejora, en la fecha de asignación del subsidio y su vigencia

---

<sup>102</sup> Ibid., Artículo 12

sería de 6 meses desde el día 1º del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación<sup>103</sup>, aplicable a programas de soluciones de vivienda nueva, a construcción en sitio propio y a soluciones de mejoramiento de vivienda<sup>104</sup>.

Para realizar el proceso de postulación, se debe haber dado el cumplimiento de las condiciones de ahorro previo y la financiación complementaria para la obtención de la solución de vivienda. El ahorro debe realizarse bajo las modalidades de ahorro programado en establecimientos de crédito, cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito. (También se considera ahorro previo, en la modalidad de aportes periódicos, las cesantías depositadas en los fondos públicos o privados).

El monto del ahorro previo deberá ser como mínimo igual al diez por ciento (10%) del valor de la solución de vivienda y deberían acreditar como mínimo, en el año 2000 y 2001, un período de ahorro de 3 meses; en 2002, 6 meses; y para 2003 y posteriores, 12 meses.

Los interesados en el subsidio, deben hacer su acceso al módulo de demanda del sistema de información del subsidio que se realizará mediante la inscripción en el registro de ahorradores<sup>105</sup>. Tal inscripción debe hacerse a la vez que se abre la cuenta de ahorro programado; una vez se cuente con el ahorro previo y con una evaluación de capacidad de crédito que haga constar la capacidad económica de la familia para pagar su hipoteca, se debe realizar el registro de postulantes en el Inurbe ó en las cajas, según sea el caso, anexando los documentos soporte.

Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo

---

<sup>103</sup> Ibid., Artículo 13

<sup>104</sup> Ibid., Artículo 15

<sup>105</sup> Ibid., Artículo 100

con la ponderación de las variables de ahorro previo y condiciones socioeconómicas de los postulantes.

Las variables estarían determinadas por: número de miembros del hogar, puntajes del Sisben, menor valor de la vivienda a la cual el postulante aplicará el subsidio, condición de mujer cabeza de hogar, ahorro previo, cesantías comprometidas para la vivienda, número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación<sup>106</sup>.

La asignación incluirá las postulaciones correspondientes a las mejores calificaciones, hasta completar el total de los recursos disponibles para cada entidad otorgante. La entidad captadora de recursos girará el valor del subsidio depositado en el sistema de ahorro previo para la vivienda, en favor del vendedor de la solución de vivienda a la cual se aplicará, una vez se acredite el otorgamiento y registro de la escritura pública de adquisición o de declaración de construcción.

Para determinar la distribución regional de recursos nacionales de subsidio familiar de vivienda, el gobierno regional deberá identificar las regiones con mayor atraso relativo, generado por hacinamiento habitacional y calidad de la vivienda, al igual que aquellas que concentran la mayor cantidad de población<sup>107</sup>. El indicador que reúne los anteriores factores, es la combinación del índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI, para vivienda elaborado y certificado por el DANE, y la distribución de la población correspondiente a la proyección para el año inmediatamente anterior certificadas por el DANE; indicador denominado Índice de Población en Pobreza Relativa<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Ibid., Artículo 50

<sup>107</sup> Ibid., Artículo 73

<sup>108</sup> Ibid., Artículo 74

El índice de población en pobreza relativa se aplicará a nivel nacional para la distribución de los cupos indicativos de recursos nacionales para el subsidio familiar de vivienda. Para efectos de la distribución de cupos indicativos dentro de los respectivos departamentos, el criterio a utilizar será el de participación de la población de la ciudad capital del respectivo departamento respecto del total de la población de dicho departamento. Por último las familias seleccionadas recibirían un título valor, emitido por el Inurbe con vigencia de un año<sup>109</sup>.

El objetivo de la política de vivienda del plan de gobierno del Presidente Uribe se enfocó devolver la confianza de los agentes económicos con el fin último de valorizar los activos inmobiliarios, dado que la vivienda constituye el principal activo de las familias colombianas -el acervo de vivienda urbana se estima en \$203,8 billones-. Su valorización tendría un efecto positivo en el balance de los hogares, lo que aumentaría las garantías para acceder a créditos, e incentivaría el consumo y el crecimiento<sup>110</sup>.

Su meta de cobertura para los hogares de menores ingresos fue la de otorgar 50.000 subsidios familiares de vivienda (SFV) entre diciembre de 2002 y julio de 2003. Sin embargo, para esta fecha se otorgaron alrededor de 30 mil subsidios. Según su plan, se realizarían ajustes tendientes a optimizar el acceso de los hogares al programa de vivienda social y promover el ahorro programado para adquisición de vivienda, introduciendo ajustes a los procesos para la selección de los beneficiarios y para la asignación de los subsidios.

Esto se lograría con la modificación de la fórmula de modo que se daría una ponderación equivalente a las variables de caracterización socioeconómica y a las de esfuerzo familiar: se incluiría la presencia en el hogar de personas discapacitadas y de la tercera edad dentro de las variables de caracterización

---

<sup>109</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Cambio Para Construir La Paz 1998-2002, Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C. 1998 p.516

<sup>110</sup> CORPORACIÓN COMPROMISO • FEDEVIVIENDA. El Derecho a una Vivienda Adecuada. En: Plan de Gobierno "Hacia un Estado Comunitario". Bogotá, 2002, p. 84.

socioeconómica; y se modificaría la medición de la variable “cumplimiento compromiso de ahorro” para incluir el comportamiento histórico de los saldos de las cuentas de ahorro programado<sup>111</sup>. El valor máximo de una vivienda de interés social disminuyó nuevamente a 135 SMLM.

A comienzo de su gobierno, suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y reforma Urbana, Inurbe, y se ordena su liquidación<sup>112</sup>, con el propósito de disminuir los costos operativos del SFV y dar mayor transparencia al proceso de asignación. En su reemplazo el Gobierno Nacional creó, el 10 de marzo de 2003, mediante el decreto 555 del 2003 el Fondo Nacional de Vivienda–FONVIVIENDA– con patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con sede en Bogotá y sin posibilidad de organizar seccionales o regionales para el ejercicio de sus funciones<sup>113</sup>.

Su objetivo es el de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas de VIS urbana, orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos, administrándolos en cuanto sean destinados, en cuanto sean para V.I.S o para la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda. Dada su falta de planta propia, para el logro de sus objetivos entablaría acuerdos con entidades privadas. Es así como firmaría convenios con las cajas de compensación familiar para que recibieran las postulaciones de los hogares, verificaran y clasificaran la información, y dieran orden de desembolso de los SFV.

La manera como funciona la solicitud de subsidio y sus montos para independientes, cuyos fondos provienen tanto de partidas del gobierno central

---

<sup>111</sup> Ibid., p. 89

<sup>112</sup> Decreto 554. Marzo 10 de 2003

<sup>113</sup> Decreto 555 del 2003 Art. 1

como de esfuerzo municipal, a partir de la puesta en marcha de Fonvivienda se puede resumir de la siguiente manera:

Requisitos<sup>114</sup>:

- Tener conformado un hogar
- Tener ahorro programado como mínimo el 10% del valor de la vivienda que va a postular
- Los ingresos del grupo familiar deben ser iguales o inferiores a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes, es decir \$1.526.000
- Ninguna de las personas que conforman el hogar puede ser propietario de inmueble alguno
- No haber recibido subsidio de vivienda del INURBE, Cajas de Compensación o haber sido adjudicatario del Instituto de Crédito Territorial en ninguna de sus modalidades así se haya transferido la vivienda.
- Tener capacidad de endeudamiento por parte de una entidad que otorgue préstamos de vivienda

**TABLA 17. TIPOS DE VIVIENDA**

<b>Tipo de Vivienda</b>	<b>Valor de Vivienda en Salarios SMLV</b>	<b>Valor Vivienda en pesos</b>	<b>Valor SUBSIDIO</b>
Tipo 1	50 Salarios	\$19.075.000	\$8.011.500
Tipo 2	70 Salarios	\$26.705.000	\$5.341.000
Tipo 3	100 Salarios	\$38.150.000	\$2.670.500
Tipo 4	135 Salarios	\$51.502.500	\$381.500

**CUADRO 2. PROCESO DE SELECCIÓN PARA EL ACCESO AL SUBSIDIO A LA DEMANDA**

<b>NOMBRE DEL PROCESO</b>	<b>PROCESO</b>	<b>REALIZA EL PROCESO</b>
1. CONVOCATORIA	Invitación al postulante a reclamar el formulario	CAJA DE COMPENSACIÓN
2. POSTULACIÓN	Diligenciamiento y entrega del formulario	CAJA DE COMPENSACIÓN
3. CALIFICACIÓN	Determinación del puntaje de	FONVIVIENDA

<sup>114</sup> Caja de Compensación Familiar Cajasán

	calificación del postulante, de acuerdo a las variables de Ahorro, tipo de vivienda, condiciones especiales de los miembros del hogar, y condiciones socioeconómicas del hogar.	
4. PRESELECCIÓN	Las postulaciones aceptables se ordenan en forma descendente y se emite un listado de preseleccionados	FONVIVIENDA
5. ASIGNACIÓN	La asignación del subsidio se efectuará una vez el Hogar postulante presenta la carta de aprobación del crédito que necesite y para acreditar lo anterior, tendrá un plazo de dos (2) meses contando desde el día de la publicación de la lista de seleccionados.	FONVIVIENDA
6. APLICACIÓN	Compra de la vivienda  Asesoría  Pago del Subsidio	BENEFICIARIO SUBSIDIO  CAJA DE COMP  FONVIVIENDA

La misma mecánica opera en el caso del sector formal, pero los fondos provienen de los aportes de los empleados a las cajas de compensación y los procesos de preselección y asignación los realizan las cajas. El monto del subsidio es menor, así:

**TABLA 18. ASIGNACIÓN POR SMLM SEGÚN RANGO DE VIVIENDA**

Rango Viviendas	SFV (SMLM)	SFV (pesos)
0 a 50 SMLM	23	7.107.000
50 a 100 SMLM	16	4.944.000
100 a 135 SMLM	10	3.090.000

De esta manera, queda establecida la mecánica de solicitud y otorgamiento de los subsidios y las entidades encargadas de cada eslabón del proceso.

En la tabla se detallan algunos aspectos contenidos en la política de vivienda de interés social, y su comportamiento en el periodo 1991-1997.

**CUADRO 2. PROGRAMAS DE VIVIENDA 1991-1997**

<b>TIPO DE PROGRAMA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>% SUBSIDIOS ASIGNADOS</b>
Lote urbanizable	Lote para edificar una vivienda mínima en un periodo no mayor a un año. Dispone de permiso de urbanismo y garantía de disponibilidad de servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía).	7.7
Lote urbanizado	Lote para edificar una vivienda mínima con acueducto de servicios públicos y obras básicas de urbanismo.	23.7
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.	13.3
Vivienda Mínima	Espacio de uso múltiple más cocina, baño, lavadero y una o más habitaciones.	7
Vivienda usada	Solución de vivienda que ha sido habitada al momento de su adquisición.	8.1
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)	32.1
Legalización de títulos	Saneamiento de títulos cuando las familias son poseedoras de viviendas sin haber accedido a la propiedad legal de las mismas.	8

**Fuente: M. L. Chiappe de Villa (1999), La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, Serie financiamiento del desarrollo N. 80, CEPAL, Santiago de Chile.**

### 3. ANALISIS DE LOS INDICADORES DE VIVIENDA Y CALIDAD DE VIDA

*“Poder contar con un lugar seguro para vivir es uno de los elementos fundamentales para la dignidad humana, para la salud física y mental y sobre todo para la calidad de vida que permita el desarrollo del individuo. Como tal, el derecho a la vivienda adecuada ha obtenido un reconocimiento muy amplio como un derecho humano fundamental y ha sido reconocido en una serie de instrumentos internacionales y declaraciones, instrumentos regionales y leyes nacionales”.*

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas,  
Mensaje del Día Mundial del Hábitat, 6 de octubre de 2003

La vivienda es un bien complejo, comprendido por diversos factores que hacen que para formular estudios a su respecto, se hayan adoptado múltiples enfoques proponiendo las variables de acuerdo con el contexto del estudio. En cualquier caso, son muchos los aspectos que afectan y que están afectados por el problema de la vivienda, asunto que hace que esté en continua construcción una solución que aborde todas sus fases.

La enumeración de factores que atañen al problema de vivienda involucra una larga lista de aspectos, de los cuales se enumeran aquí los más significativos, pretendiendo la conformación de un marco desde el cual se haga la revisión de los componentes de la política de vivienda social, en relación con el logro del mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos -visto con la óptica del aumento de libertades y capacidades- a partir de algunos estudios relevantes que sobre el tema han realizado organizaciones y autores con autoridad en la materia.

Como lineamiento a seguir, a partir de un acuerdo del programa de Naciones

Unidas HABITAT que involucra internacionalmente a las naciones en un compromiso para generar condiciones favorables de entorno<sup>115</sup>, la lucha contra la pobreza pretende ser abordada a partir del mejoramiento del entorno comenzando por la vivienda. Este concepto incluye el territorio, su uso y propiedad, el mejoramiento de los asentamientos precarios, el transporte, y la dimensión estética del habitar. En la misma línea, se integra el planeamiento de desarrollo económico, urbanístico y habitacional; el éxodo interno; la pobreza urbana; la gobernabilidad participativa; el medio ambiente; la seguridad alimentaria y todos aquellos elementos que afectan la calidad de vida<sup>116</sup>.

Al respecto de la formulación de la política, el economista Fabio Giraldo Isaza, eminente por su amplia trayectoria en el sector de la construcción y de la política pública en Colombia, asevera que una política de vivienda urbana debe integrar las políticas macroeconómica y social<sup>117</sup>. Por ende, debe estar ligada a variables como el volumen de empleo, la distribución del ingreso, el mercado de ahorro y de capitales, la productividad del trabajo, el monto y nivel del salario real, desarrollo urbano, urbanización y ritmo de crecimiento del producto.

Como complemento, se podría decir que la política debe entre otros considerar las complejidades del desarrollo desordenado, escasez de tierra, fenómenos de ilegalidad, debe contener apoyo a la vivienda con subsidios, créditos, servicios públicos, planeamiento territorial, generación de estructura legal, normativa y tributaria, además de soporte institucional<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> En Colombia las instituciones vinculadas con el proyecto son: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -UN Hábitat y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional.

<sup>116</sup> GIRALDO Isaza, Fabio. WITSCHI-CESTARI, Alfredo. Hábitat y Desarrollo Humano. Bogotá: Cuadernos PNUD. Un hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano, 2002, p. 13.

<sup>117</sup> GIRALDO ISAZA, Fabio. La Vivienda de Interés Social: Poco Subsidio y Nada de Equidad. En: Revista CAMACOL. Bogotá. Edición 58, Vol. 17, no.1 (mar. 1994); p. 14.

<sup>118</sup> ECHEVERRI, Lina. Subsidios para Bogotá. En: Revista Construyendo. Bogotá D.C. Edición 18 (oct 2004); p. 18 – 19.

De acuerdo con esto, es evidente que la generación de una política de vivienda en un país cuyo gobierno propenda por el desarrollo integral de sus habitantes, debe considerar cada uno de los componentes que correspondan para lograr soluciones completas, que involucren factores económicos, técnicos, socio-políticos y humanos.

Se pretende entonces, hacer una revisión de los factores concernientes durante las décadas de los ochenta y noventa, enfocando el estudio hacia los indicadores económicos y sociales relacionados con el tema para verificar si, dada una política de vivienda, los resultados de la misma se pueden correlacionar con un mejoramiento de los indicadores de calidad de vida y crecimiento económico. Se intentará evaluar si el enfoque que se le ha dado está logrando que las familias tengan acceso a un bien y a una serie de condiciones que les aumente sus capacidades para alcanzar los logros que tengan a bien pretender o si, por el contrario, no ha sido ésta una medida suficiente para garantizar el derecho a una vivienda digna con sus consecuentes implicaciones.

Tal como se planteó en el capítulo anterior, en Colombia la política de vivienda ha estado históricamente enmarcada en dos enfoques de subsidio totalmente distintos (el de la oferta ó el de la demanda) y ha ido evolucionando con la inclusión de nuevas medidas tendientes a contemplar algunas facetas del problema. Sin embargo, es necesario evaluar si ha sido concebida como instrumento de mejoramiento social; si sus logros llegan a tocar el desarrollo de las familias procurando su bienestar toda vez que se alcancen las condiciones básicas que Sen ha sintetizado en el aumento de la calidad de vida mediante la expansión de las capacidades de las personas, dotándolas de la libertad para alcanzar logros o funcionamientos que les permitan elegir entre las posibilidades que brinde el mercado para lograr su desarrollo y con éste, el del país.

Sen propone que la dotación de la libertad está en manos de los derechos y de las instituciones. Los primeros -políticos y humanos- se encargan de la provisión pública de servicios necesarios en la formación de las capacidades humanas. Las instituciones -sociales y económicas- garantizan la vigilancia social de las libertades, la tolerancia y los servicios económicos. A este respecto, en Colombia la vivienda es un derecho a partir de la constitución de 1.991<sup>119</sup> y las instituciones encargadas de viabilizar la dotación de vivienda son tanto privadas como públicas, tal como fue referido en el capítulo anterior.

Sen, al referirse a los elementos que debe incluir una política, afirma que un completo análisis del desarrollo exige una comprensión integrada de los papeles de las distintas instituciones sociales y de sus interacciones. También considera que, una política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad y, por último, que Estado y sociedad deben dar importancia al bienestar mediante las políticas económica y social que estén afrontando la pobreza, la desigualdad y los resultados sociales<sup>120</sup>.

En referencia a lo anterior, la vivienda juega un papel estratégico en el desarrollo de las capacidades dado que podría clasificarse dentro de lo que denominamos dotaciones iniciales que le permiten al individuo el acceso a un número de distintas canastas de consumo entre las cuales puede escoger. Una familia que esté dotada de una vivienda digna podrá desplazar los recursos a la satisfacción de otras necesidades (como educación, salud, alimentación, aumentando el grado de libertades políticas y civiles a las que tenga acceso, etc.) que le permitan expandir sus libertades en un proceso sostenido de desarrollo que iría

---

<sup>119</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Artículo 51: "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".

<sup>120</sup> SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Op. cit., p. 314 – 315.

disminuyendo tanto la pobreza (en Colombia la pobreza en vivienda representa el 30% de la pobreza en su conjunto<sup>121</sup>) como la desigualdad.

La mirada a la vivienda se da, entre otros fines, con el objetivo de lograr crecimiento económico a través del impulso al sector. A partir de las recomendaciones de Currie se esperaba que, en la economía del país se generara crecimiento mediante el impulso de algún sector líder, principalmente el de la construcción y los sectores complementarios, por sus características de generadores de empleo, ó el sector externo con el impulso a las exportaciones<sup>122</sup>.

La estrategia de impulso a la edificación fue tomada cuando se implementó el sistema UPAC como medida de captación de fondos para financiar la construcción y compra de vivienda (1.972), con la expectativa de tener doble ganancia, dando vivienda y empleo a los colombianos. Esta medida se tradujo en un desplazamiento del estímulo a la agricultura hacia la economía urbana y el cambio de una producción artesanal a una producción industrializada del sector constructor.

En los ochenta operó el sistema de subsidio a la oferta de modo que las tasas de interés estaban subsidiadas y el ICT realizaba el proceso de construcción, selección de beneficiarios y financiación. Sin embargo, en esta década el sector privado ya participaba del mercado dado que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda debían ofrecer un porcentaje obligatorio de su cartera a la financiación de vivienda y el Fondo Nacional del Ahorro y la Caja de Vivienda Militar también financiaban a sus usuarios<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> MARTÍNEZ, John Jairo. Op cit., p.22.

<sup>122</sup> RODA, Pablo; PIRAQUIVE, Gabriel; GAITÁN, Fernando. Op. cit., p. 68.

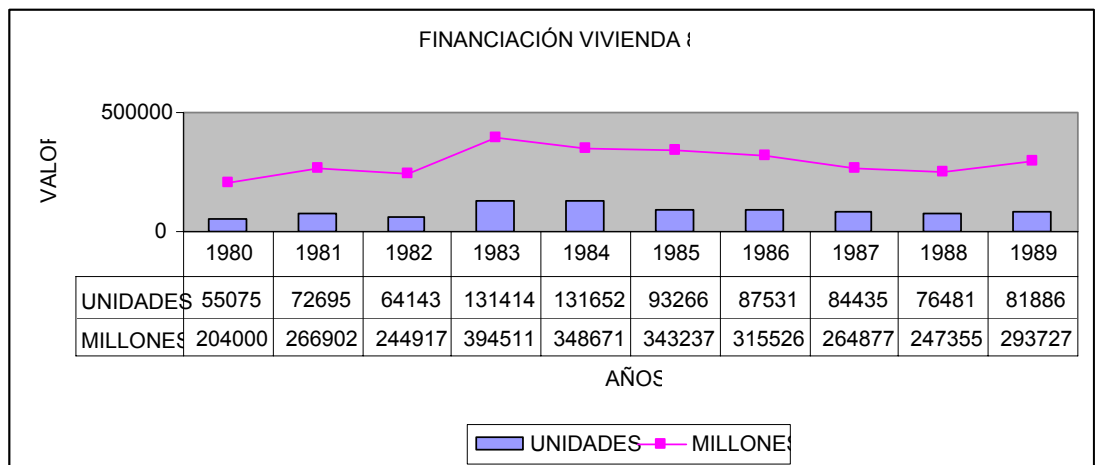
<sup>123</sup> ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Octava Edición. Colombia: Mc. Graw Hill, 1997, p. 414.

En los noventa, se realiza el cambio hacia la limitación de las funciones de las instituciones del estado y se da el paso fundamental hacia dotar de subsidios a las familias compradoras, según criterios de focalización y análisis socioeconómicos.

### 3.1 COBERTURA Y DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE SUBSIDIOS A LA OFERTA. AÑOS OCHENTA.

De 1980 a 1982 el número de viviendas construidas y financiadas por el sistema institucional (incluye instituciones públicas y privadas) fue muy bajo (55.075, 72.695 y 64.143, respectivamente), en comparación con el auge del sector para 83 y 84, en donde el estímulo a la política logró mas de 131 mil unidades, contemplando un nuevo descenso—menos profundo— para el final de la década en donde en promedio se realizaron 85 mil viviendas anuales<sup>124</sup> (Gráfico 1).

**GRAFICA 1**



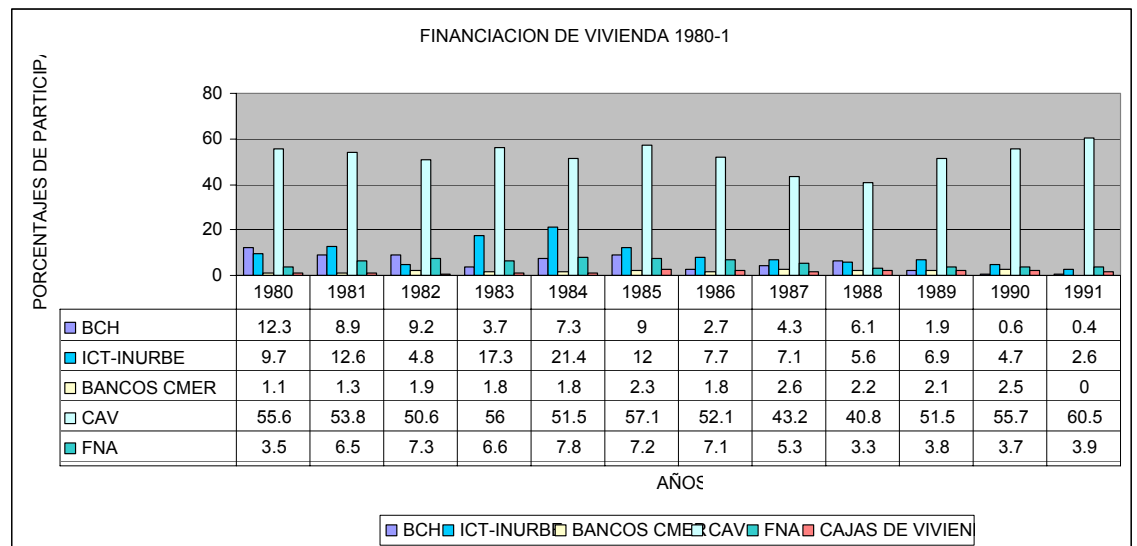
Fuente: Icavi, Camacol, ICT, FNA, DNP

<sup>124</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Programa de Vivienda Social, Op. cit., p. 393.

El ICT, que en promedio representaba el 15% de la inversión total en vivienda, perdió progresivamente participación desde 1986<sup>125</sup>. Durante la década la participación de las CAVS–Corporaciones de Ahorro y Vivienda- en la financiación fue muy significativa, superando la gestión del ICT, con la ventaja de tener una cartera más organizada y un desempeño más eficiente. Este sería uno de los argumentos usados para liquidar al ICT y reducir las funciones de su entidad sucesora (INURBE) a comienzos de la siguiente década (Gráfico 2).

Para 1980 la participación del ICT en financiación fue del 9.7%, frente al 55.6% de las CAVS. A lo largo de la década se sostiene un comportamiento más o menos similar aunque para 83 y 84 la participación del ICT aumenta a 17.3% y 21.4% respectivamente por la estrategia de impulso del gobierno, pero ya para 1991 desciende a sólo 2.6% frente al 60% de las CAVS.

**GRAFICA 2**



**Fuente: ICAVI, Camacol, Caja de Vivienda Militar y FNA**

<sup>125</sup> GIRALDO, Fabio y LOPEZ, Héctor. Cuatro décadas de edificación en Colombia. Op. cit., p.52.

Acatando el plan de impulso al sector, el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) centró su política básicamente en la edificación de vivienda popular con el programa de “vivienda sin cuota inicial” con el propósito de enfrentar la crisis económica y social de comienzos de la década. Esto fue posible disminuyendo los porcentajes de cuotas iniciales, dotando al BCH y al ICT de recursos y modificando la distribución de cartera del sistema de valor constante, al transferir recursos de los demandantes de vivienda suntuaria hacia los demandantes de vivienda popular. La fase de auge que vivió el sector de la construcción, en estos años, evito que el crecimiento del producto experimentara un comportamiento negativo como ocurrió en otros países latinoamericanos durante este período<sup>126</sup>.

La financiación de vivienda, herramienta básica de política para la década, tuvo su pico durante el mismo gobierno y un descenso al finalizar el decenio; consecuentemente, las unidades financiadas se comportaron de la misma manera. El número de unidades financiadas es finalmente el indicador que evidencia la efectividad de la política, y sus altibajos podrían mostrar que la falta de continuidad en el ritmo de otorgamiento de los créditos perjudicaba la cobertura y propiciaba un aumento del déficit, dado el aumento continuo de la tasa de crecimiento poblacional.

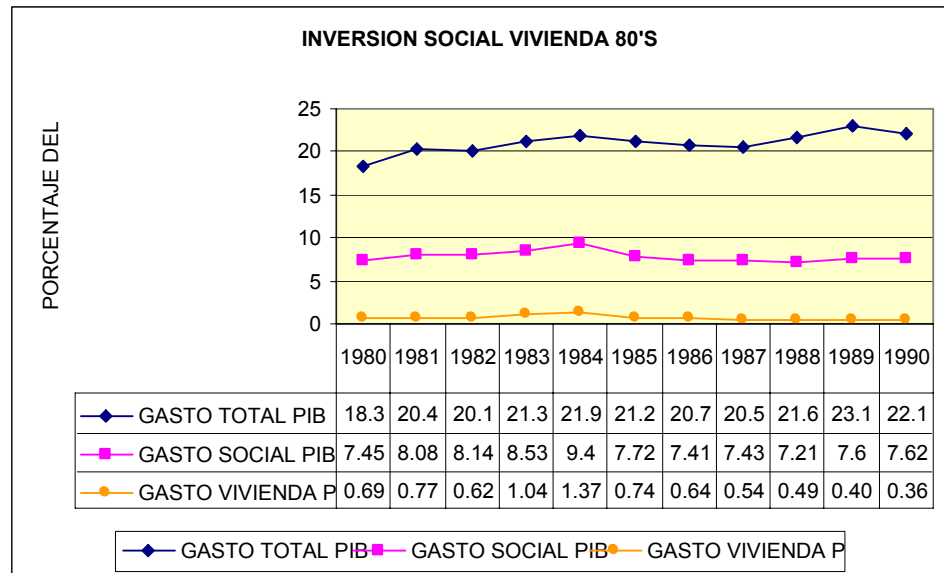
El porcentaje del PIB gastado en vivienda -indicador directo del interés de los gobiernos en política social-, en relación con el del gasto total en la década de los ochenta, parece no correlacionarse al final de la década cuando presentó un descenso del primero frente a un gasto público mayor, lo que muestra que para este momento la política tanto social como de vivienda fue perdiendo importancia en el presupuesto<sup>127</sup> (Gráfico 3).

---

<sup>126</sup> GIRALDO, Fabio y LOPEZ, Héctor. Los ciclos de la Edificación en Colombia: 1950 – 1990. En: Revista CAMACOL. Bogotá. Edición 44, Vol. 13, no.3 (sep. 1990); p. 23.

<sup>127</sup> MÉNDEZ MUNEVAR, Jorge. Efectos sociales de la apertura en Colombia, Santa fe de Bogotá: Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, abril de 1993, p. 116-117.

**GRAFICA 3**



**Fuente: J. Méndez Munevar**

En 1980 el gasto total como porcentaje del PIB fue de 18.3%, el más bajo de la década. A su vez el gasto en vivienda en proporción al gasto total fue de 0.69%, que no fue el más bajo de la década, lo que indica que pese a que para este año las unidades financiadas por el sistema fueron bajas, podría justificarse este hecho en el discreto gasto público total para ese periodo.

El gasto público total se comportó de manera ascendente, siendo mayor en 1989 y 1990 (23.1% y 22.1%) con la menor disposición hacia la vivienda social, seguidos por el periodo de 1983 a 1985 que fue de un poco más de 21% con mayor proporción destinada a vivienda (1.04% y 1.37%).

### **3.2 EL CAMBIO DE ENFOQUE: SUBSIDIOS A LA DEMANDA**

La década del noventa inició con el cambio en la política que implicó el desmonte de los subsidios vía financiación y los enfocó hacia la dotación de una cantidad en

dinero o especie que vendría a formar parte de la cuota inicial que darían las familias para complementado con el crédito, adquirir una vivienda.

Se suponía que el cambio de política haría que el mercado atendiera a los hogares de bajos recursos, lo que les permitiría decidir el sitio y las características de la vivienda, a diferencia del sistema anterior que las obligaba a conformarse con la oferta casi exclusiva del ICT<sup>128</sup>.

Por otro lado, el subsidio ya no llegaría a toda la población—hasta ese momento cualquier familia accedía a una vivienda mediante el ICT (subsidio abierto) - sino que se enfocaría a familias con ingresos entre 0 y 4 salarios mínimos y ya no sería otorgado por el ICT (que fue liquidado por ineficiente), sino que sería el INURBE la entidad encargada<sup>129</sup>. A partir de este momento y a raíz del destacado papel que juegan los subsidios en la demanda por vivienda, se hace necesario garantizar que el proceso de postulación y asignación de subsidios esté sujeto a exigentes requisitos de transparencia, imparcialidad, focalización y neutralidad, para lograr los objetivos de focalización y cobertura que son el eje de la política<sup>130</sup>.

**3.2.1 Déficit de vivienda e indicadores demográficos.** El planteamiento de los objetivos de cobertura y focalización y los mecanismos de aplicación para el logro de la política se han realizado a partir de la evaluación del problema mediante el uso de la metodología de determinación del déficit o carencia. Para ello se han establecido dos categorías: déficit cualitativo y déficit cuantitativo.

El déficit cualitativo tiene que ver con atributos de estructura (viviendas sin paredes ó con materiales inestables), ó con cohabitación (varios hogares de mas de dos miembros en una vivienda).

---

<sup>128</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Programa de Vivienda Social. Op. cit., p. 403.

<sup>129</sup> CHIAPPE DE VILLA, Maria Luisa. Op. cit., p. 8.

<sup>130</sup> HELD, Gunter. Op. cit., p. 11.

La definición tradicional de “déficit cuantitativo” de vivienda se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes. El monto en el cual la primera de estas cifras supera la segunda es lo que en la mayoría de los textos se designa como déficit cuantitativo<sup>131</sup>. Se tienen en cuenta en todo caso afecciones como hacinamiento y crecimiento poblacional para determinar su evolución en el tiempo.

Un estudio del Déficit de Vivienda realizado por la CEPAL con base en el censo de vivienda y población de 1993 estima que se contabilizaron 8.232 miles de hogares y 7.135 miles de viviendas en el país. Que en zonas urbanas los hogares y las viviendas alcanzaron a 5.884 miles y 4.887 miles respectivamente, y que de acuerdo con la definición tradicional de déficit cuantitativo, estas cifras entregaban faltantes de 1.09 millones de viviendas en el país y de 992 mil en zonas urbanas en ese año.

Las mismas estadísticas señalan que entre 1993 y 1997 el número de hogares creció en 1.1 millones en el país y en 837 mil en zonas urbanas, a razón de un promedio anual de 277 mil los primeros y de 209 mil los segundos<sup>132</sup>.

En cuanto a la evolución del tamaño promedio del hogar, se ha observado una disminución considerable a lo largo de la década del noventa de modo que en 1991 era de 4.46 en la urbe y en el campo de 4.89 y en 2000 bajó a 4.08 y 4.49 respectivamente. Esta disminución respalda la teoría de que los inconvenientes deficitarios en Colombia se agudizan porque el número de hogares crece muy

---

<sup>131</sup> SZALACHMAN R., Raquel. Op. cit., p.9.

<sup>132</sup> NÚÑEZ M, Jairo y RAMÍREZ J, Juan Carlos. Déficit de vivienda y Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes. Bogotá, D.C: Proyecto “Apoyo a la implementación de un sistema de indicadores de desarrollo sostenible”. CEPAL/ PNUD COL/ 01/ 008, diciembre de 2002, p. 40.

rápidamente aún cuando el número de miembros del hogar decrezca, lo que de igual modo implica mayor demanda por vivienda<sup>133</sup>.

Datos más recientes muestran que la población de Colombia en el 2003 alcanzó 44,5 millones de habitantes y que más del 70% reside en áreas urbanas. Con esta base poblacional y una tasa anual de crecimiento demográfico de 1,8%, cada año se conforman aproximadamente 200.000 nuevos hogares en el país (150.000 en áreas urbanas)<sup>134</sup>.

De acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Planeación, durante el lustro de 1994 a 1997 el promedio anual de nuevas soluciones de vivienda construidas en Colombia -formal e informal- se estimaba en 120.000, arrojando una brecha de 80.000 unidades anuales que elevan el déficit cuantitativo, el cual para el año 2001, en las zonas urbanas, se estimaba en 1.100.000 viviendas. Con base en los datos censales, el déficit cualitativo llegó a 975.000 viviendas adicionales para el mismo año, arrojando un déficit acumulado total de más de 2 millones de unidades, lo que en forma aproximada equivale al 30% de hogares urbanos<sup>135</sup>.

El balance realizado por el equipo económico de Álvaro Uribe, por su parte, determinó que a septiembre de 2002 el déficit de vivienda se estimaba aproximadamente en dos millones de unidades, de las cuales 1.130.000 correspondían a déficit cuantitativo y el resto a déficit cualitativo<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> NÚÑEZ M, Jairo y RAMÍREZ, Juan Carlos. Op. cit., p. 13.

<sup>134</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de Oferta Y Demanda para Créditos de Vivienda en UVRs. En: CONPES 3200 DNP: DDUPRE. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Ministerio de Desarrollo Económico, septiembre 30 de 2002, p. 9.

<sup>135</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de Oferta Y Demanda para Créditos de Vivienda en UVRs. En: CONPES 3200 DNP: DDUPRE. Op. cit, p. 41.

<sup>136</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de Oferta Y Demanda para Créditos de Vivienda en UVRs. En: CONPES 3200 DNP: DDUPRE. Op. cit, p. 9.

En cuanto al déficit cualitativo estima que 3.2 millones de hogares urbanos, equivalente al 40% de esos hogares, registraba en 1993 problemas de calidad de vivienda en cuanto a deficiencias de materiales, disponibilidad de servicios públicos básicos y hacinamiento, mientras que para 1997 los hogares urbanos con déficit cualitativo alcanzaban aproximadamente 2.9 millones equivalente al 31% de esos hogares. En consecuencia, los hogares urbanos con déficit cualitativo habrían disminuido a razón de 100 mil por año en ese período<sup>137</sup>.

La manera como se determinan los déficit ha sido objeto de crítica por parte de los autores que describen el fenómeno de la vivienda y buscan posibles salidas a sus conflictos, en razón de que consideran insatisfactorio el número de factores que son tenidos en cuenta y el enfoque que se les da a los mismos y por ello han recomendado reevaluar la medición de los déficit para acercarlos más a las condiciones vitales de las familias y su interacción con el entorno. En su estudio, Raquel Szalachman R. destaca su consideración que una vivienda cuyo techo es de un material tan precario que no impide la entrada de lluvias y temporales, no cumple con el objetivo de proteger a sus moradores contra las inclemencias del tiempo, por lo que esta situación debiera considerarse como parte del déficit cuantitativo y en la práctica puede ser parte del cualitativo<sup>138</sup>.

La revisión de las cifras en cuanto a número de vivienda y datos de la propiedad, dan nociones del comportamiento en general de la construcción de vivienda y la urbanización. El aumento del número de viviendas se ha dado en virtud del vuelco de la población hacia la urbe, de modo que el porcentaje de vivienda rural que hasta 1964 fue mayor que la urbana, disminuyó a menos de la mitad en 1993, haciendo que la población se haya concentrado en las ciudades incrementando el déficit cuantitativo y la condición de hacinamiento, fenómenos que se intensifican

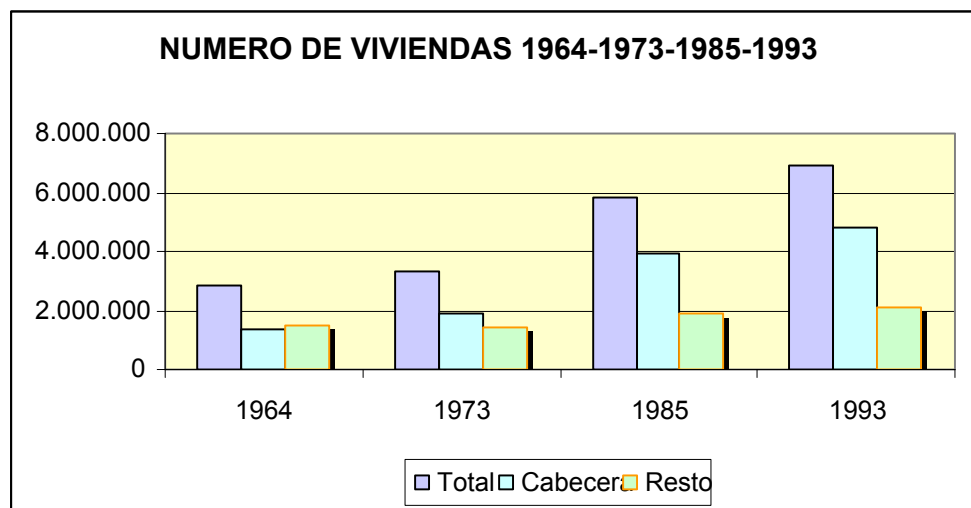
---

<sup>137</sup> CHIAPPE DE VILLA, Maria Luisa. Op. cit., p. 30.

<sup>138</sup> SZALACHMAN R., Raquel. Op. cit., p.6.

con las corrientes migratorias originadas en el desplazamiento a causa de los fenómenos violentos (Gráfico 4). En tales circunstancias, las familias se ven obligadas a abandonar sus viviendas y a concentrarse en lugares sin condiciones adecuadas para la supervivencia, con la consiguiente presión sobre la disponibilidad de suelo y el precio de terrenos para viviendas de interés social.

**GRAFICA 4**



**Fuente: Censos Población DANE**

De otra parte, se observa que la tasa de crecimiento de hogares es 1,6 veces la de población, y que los grupos de hogares jóvenes, demandantes de vivienda, participan de manera importante. De hecho, se estima que el 50% de la población urbana es menor de 24 años y que cada año se conforman en las 8 principales ciudades del país, cerca de 120.000 hogares que generan una fuerte presión sobre la demanda actual y futura por vivienda urbana<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999 – 2002. En: Documento CONPES 3178 DNP: DDUPRE. Bogotá D.C.: Ministerio de Desarrollo Económico, 15 de julio de 2002, p. 2.

Held, en relación a este aspecto, señala: “Esta situación amerita reservas de suelo para viviendas sociales, y medidas dirigidas a compartir la plusvalía en el precio de terrenos destinados a esas viviendas. De lo contrario, las alzas de precio del suelo obstaculizarán el acceso de familias y personas de menores ingresos a viviendas de interés social. Los precios de esas viviendas y los correspondientes subsidios habitacionales tendrían que subir, o bien, los estándares de las viviendas tendrían que ajustarse a menores costos de construcción a fin de acomodar el mayor precio de los terrenos”<sup>140</sup>.

La demanda de vivienda está determinada entonces por aspectos poblacionales como la tasa de crecimiento poblacional y las migraciones y por aspectos netamente económicos como el aumento de los precios de los terrenos ó la cuestión del ingreso de las familias. Estos factores inciden en las cifras de tenencia de vivienda ó las otras posibles condiciones como arriendo u ocupación de hecho.

En Colombia los datos muestran altos déficits cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, cabe anotar que la información no se encuentra juiciosamente ordenada, por lo cual se presta a manipulaciones y a mal informaciones que afectan el planteamiento y objetivo de la política.

**3.2.2 Tenencia de vivienda.** En cuanto a la tenencia de vivienda, a 1997 el porcentaje de vivienda propia para el total nacional era de 55.27%, y de arriendo o subarriendo de casi 36%. Por regiones, la costa Atlántica presentaba el mayor número de hogares propietarios y en cuanto a condición de pobreza, los hogares no pobres eran dueños de poco menos de 56% de sus viviendas, mientras que los pobres lo eran del 51% y casi el 2% de este grupo estaba en condiciones de ocupación de hecho.

---

<sup>140</sup> HELD, Gunter. Op. cit., p.11.

A septiembre de 2001, la información indicaba que el 56% de los hogares eran propietarios, el 36,7% arrendatarios y el resto vivían en usufructo o en ocupación de hecho. Los hogares no propietarios ascendían a 3.228.751, de los cuales el 80% tenían ingresos familiares menores a los 4 salarios mínimos legales mensuales<sup>141</sup>.

La gráfica 5 muestra la tendencia del stock de vivienda por tipo de tenencia a partir de 1988, de la cual se podría concluir que tanto el número de viviendas arrendadas como el de viviendas propias ha aumentado, aunque contraste el ritmo bastante acelerado de las primeras frente al crecimiento parco de las viviendas propias.

Para 1988 había 1.4 millones de viviendas arrendadas y 370 mil propias. Para 1995 las cifras eran de 2.1 millones frente a 541 mil y para 2003 se estima que fueron 2.7 millones de viviendas arrendadas y 683 mil propias<sup>142</sup>. Este fenómeno puede deberse tanto al crecimiento del número de hogares, como a la incapacidad de un gran número de los mismos para comprar casa, por lo cual la condición que prevalece, es la de arrendamiento.

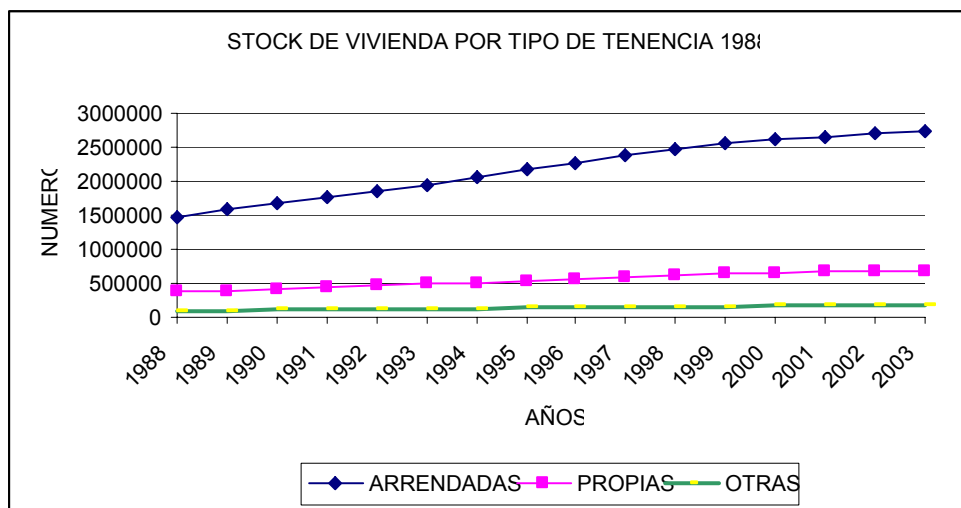
Esta información probablemente indica que la política social de vivienda puede no estar ofreciendo posibilidades realmente viables para que hogares jóvenes y de economía informal accedan a vivienda, aunque esté visto que los mismos tienen posibilidad de destinar parte de su ingreso al arriendo.

---

<sup>141</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de Oferta Y Demanda para Créditos de Vivienda en UVRS. En: CONPES 3200 DNP: DDUPRE. Op. cit, p. 40

<sup>142</sup> DANE – Encuesta Nacional de Calidad de Vida

**GRAFICA 5**



**Fuente: DANE**

Esta circunstancia hace pensar que el gobierno debería estudiar estrategias alternativas más adaptadas a las circunstancias reales de las familias, en donde se tome en consideración que los hogares que no tienen casa están irremediablemente condenados a destinar gran parte de su ingreso al pago de un alquiler y que ese mismo monto podría, en condiciones razonables, ser destinado al pago de una vivienda propia. Esto podría facilitarse siempre que no se tuviera que pasar duras pruebas como el demostrar ingresos devengados formalmente en un mercado laboral regido por la informalidad, ó el reunir un ahorro sustancialmente alto a la vez que se paga una cuota de arriendo también elevada. Es decir, la política de vivienda debería sufrir un viraje hacia la flexibilización de las condiciones de acceso al subsidio.

En la visión histórica del problema, un factor que no ha sido tomado en cuenta con suficiente rigor es el mercado secundario de VIS, o el mercado de VIS usada. Held también señaló este hecho, así: "Las familias y personas demandan cambios de domicilio, en el tipo de vivienda, o en su régimen de tenencia, en función de

modificaciones en sus condiciones laborales y de empleo, en sus ingresos, y en su situación demográfica y socioeconómica. Estos factores justifican un mercado secundario de viviendas sociales, tal como en el caso de otras viviendas. El mercado de viviendas sociales atiende necesidades de movilidad habitacional, determina el precio de las viviendas usadas, e incentiva la preservación de su valor mediante una adecuada conservación. Las nuevas políticas habitacionales deberían incentivar el desarrollo de ese mercado, no requiriendo la devolución parcial o total de los subsidios habitacionales a los jefe de hogar y personas que aplican los fondos de la venta de sus viviendas a la adquisición de viviendas con mejores estándares<sup>143</sup>.

La aplicación de alrededor de un 20% de los subsidios a viviendas sociales usadas en 1991-93, contribuyó a un incipiente mercado secundario de esas viviendas. Sin embargo, la reorientación de los subsidios hacia viviendas nuevas que es visible desde 1994, redujo a un 3% el número de subsidios aplicados a viviendas usada en 1994-97. La persistencia de esta situación y la condición de permanencia e imposibilidad legal de transar con los inmuebles subsidiados por un periodo no inferior a 5 años, ha traído consigo un estancamiento del mercado secundario de viviendas sociales, con la consiguiente inmovilidad habitacional de sus actuales propietarios.

**3.2.3 Cobertura de los subsidios y desempeño de las instituciones.** La construcción de viviendas tuvo gran importancia a comienzos de la década (el INURBE destinó el 63% de sus recursos a programas de lotes), y posteriormente se enfatizó en el mejoramiento de viviendas existentes (80% del monto en 1994-97)<sup>144</sup>. La institución concentró el 73% del monto de sus subsidios habitacionales en familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos legales. Por su parte, las cajas de compensación familiar destinaron el 42% del monto de sus subsidios a

---

<sup>143</sup> HELD, Günther. Op. cit., p.40.

<sup>144</sup> CHIAPPE DE VILLA, Maria Luisa. Op. cit., p.12.

hogares con esos ingresos, y el 58% de ese monto a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales, los cuales adquirieron subsidios equivalentes al 10-20% del valor de las viviendas<sup>145</sup>.

Cada gobierno puede optar por una estrategia distinta según la preponderancia que dé a cada déficit: enfocar recursos a vivienda nueva ataca el déficit cuantitativo; enfocarlos a usada, se dirige a disminuir el déficit cualitativo.

Según el Documento CONPES 2842, entre agosto de 1994 y diciembre de 1995 se asignaron 133.751 subsidios por valor de \$228.948<sup>146</sup>. Los datos consignados en el estudio de Chiappe, por su parte, muestran que se asignaron aproximadamente 154.000 subsidios para la construcción de viviendas, de los cuales se desembolsaron 118.000, durante el periodo comprendido entre julio de 1994 y diciembre de 1997. Ello equivale a un promedio anual de sólo 35.000 subsidios desembolsados en nuevas viviendas, en comparación con las 339.000 que se construyeron al año en ese período. Por otro lado, se asignaron alrededor de 147.000 subsidios para mejoramiento, de los cuales se desembolsaron 117.000<sup>147</sup>.

El análisis de las cifras del estudio Chiappe, indica que gran parte de la compra y mejoramiento se realiza sin subsidio. Cabría mirar si dichas transacciones son realizadas por hogares de ingresos menores de 4 SML, para sacar conclusiones acerca de la focalización. Sin embargo, una de las carencias más notorias del sistema es la ausencia de una base de datos que recoja de manera organizada la información, de modo que se disponga de elementos de análisis para evaluar y proyectar la política. En este sentido, se encuentra que cada gobierno maneja las

---

<sup>145</sup> HELD, Gunter. Op. cit., p.41.

<sup>146</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. AVANCES DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA. En: Documento CONPES 2842 DNP - UPRU – DIVISEP. Santafé de Bogotá: MINDESARROLLO, abril 10 de 1.996, p. 5.

<sup>147</sup> CHIAPPE DE VILLA, Maria Luisa. Op. cit., p. 20.

cantidades de manera aislada, retrayéndose de las intenciones del gobierno anterior y trabajando sin tomar en cuenta objetivos precedentes.

Como consecuencia de lo anterior, nos encontramos con incoherencias en la presentación de los resultados de cada gobierno ó con evaluaciones tendenciosas que apuntan a mostrar resultados superiores a los realmente obtenidos, además de evidenciar falta de objetivos específicos de largo plazo, que den continuidad al logro de las metas que cada gobierno propone, lo cual propicia la pérdida de efectividad y credibilidad del sistema.

Continuando con el recogimiento de datos, en conjunto, para 1999 se estima que los recursos destinados por las entidades vinculadas a la Política VIS ascendieron a \$413 millones, los cuales financiaron la compra de 54.732 soluciones de vivienda VIS. Extendiendo el periodo de análisis de 1999 a 2000, se tiene que el INURBE asignó \$589.213 millones representados en 90.334 subsidios para la construcción y adquisición de vivienda nueva, mejoramiento y la atención de hogares víctimas de desastres naturales y atentados terroristas. Para el mismo periodo las Cajas de Compensación Familiar otorgaron cerca de 118.000 subsidios, la Caja Promotora de Vivienda Militar asignó 15.439 subsidios y se estima que el Fondo Nacional de Ahorro adjudicó a sus afiliados 26.053 créditos<sup>148</sup>.

Lo referente al monto anual asignado en pesos, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se aumentó el monto promedio de los subsidios en aproximadamente 62%, de modo que se asignaron menos subsidios, pero de mayor valor, incrementando el monto de la VIS subsidiable de 135 a 200 sml<sup>149</sup>. Durante este periodo se implementó una estrategia consistente en otorgar

---

<sup>148</sup> Ibid., p. 80

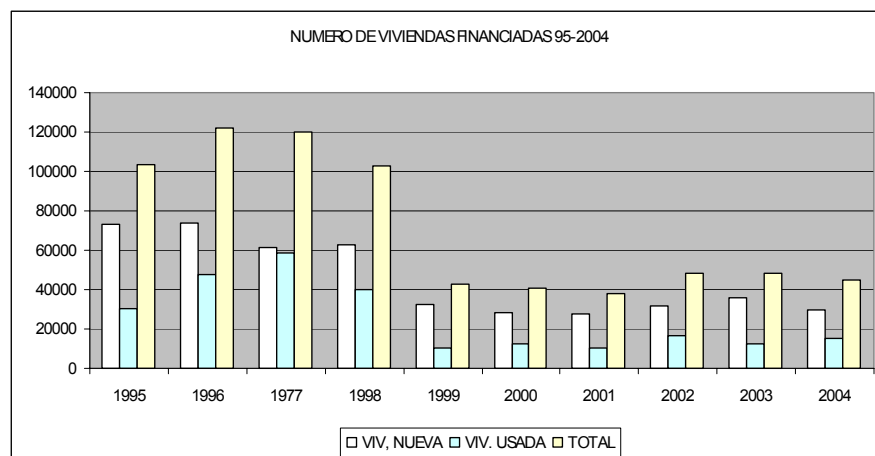
<sup>149</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999 – 2002. En: Documento CONPES 3178 DNP: DDUPRE. Op. cit., p. 2.

subsidios de mayor cuantía a las soluciones de vivienda de menor valor, de modo que el valor a financiar disminuye, constituyéndose en remedio completo para algunas familias, pero sacrificando una mayor cobertura<sup>150</sup>.

De la misma manera, resulta bastante cuestionable aumentar el monto a la denominación de VIS, dado que, puede traducirse en beneficios a familias de mayores ingresos y posibilidades, en detrimento del objetivo primordial del criterio de focalización que, se supone, es la herramienta para garantizar la ventaja de los más necesitados.

El resumen del número de viviendas financiadas de 1995 a 2004 muestra que durante esos años se financiaron 456.847 viviendas nuevas y que durante 1995 y 1996 se beneficiaron más de 73 mil familias cada año, con la mayor participación del periodo. En cambio de 2000 a 2004 la cifra fue de menos de 30 mil para cada año, periodo de menor actividad financiera. En el mismo periodo se financiaron 253.442 viviendas usadas, con mayor número durante 1996–1998 (47, 58 y 40 mil) y casi 10 mil en 1999 y 2001 (Gráfica 6).

**GRAFICA 6**



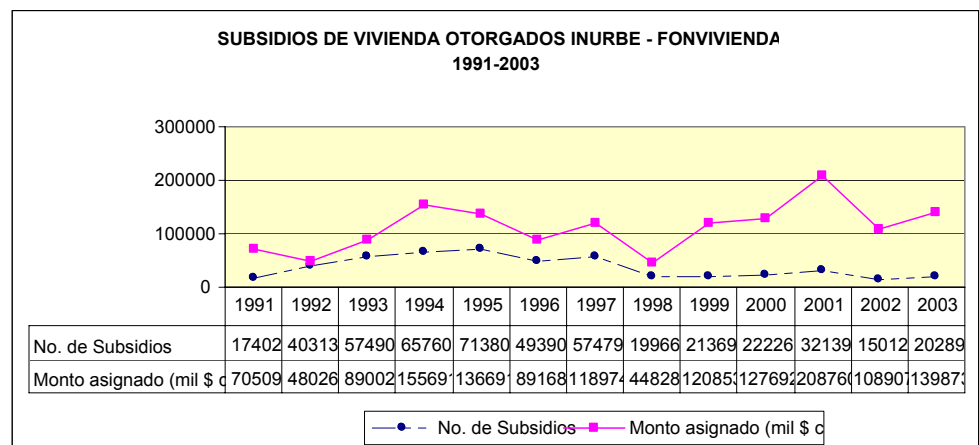
**Fuente: DANE**

<sup>150</sup> Ibid., p.17

En el año 1.999 la Ley 546 cambio en la denominación de los créditos hipotecarios de unidades UPAC, que estaban en función de la tasa de interés, a unidades de valor real (UVR) que reflejan el poder adquisitivo de la moneda, en función del índice de precios al consumidor<sup>151</sup>. Además, la Política de Vivienda de Interés Social estableció un sistema de calificación que cambia la puntuación dando mayor peso a hogares con jefatura femenina, mayor nivel de pobreza, mayor número de miembros del hogar y especial interés al ahorro programado.

En relación con el desempeño de las instituciones durante la década del noventa, la gráfica 7, muestra tanto el número de subsidios otorgados por el INURBE, y a partir de 2003 por FONVIVIENDA, como el monto.

**GRAFICA 7**



**Fuente: INURBE**

El número de subsidios otorgados por Inurbe en 1991 fue de tan sólo 17 mil, aunque por monto de 70 mil millones, es decir de 4 millones en promedio, mientras que en 1992 se otorgaron 40 mil subsidios, lo que implicaría subsidios demasiado bajos, dado que en monto, disminuyó a 48 mil millones. El mismo

<sup>151</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Cambio Para Construir La Paz Informe de Avance del Plan Nacional De Desarrollo 1999. En: Documento CONPES 3100 DNP: DEGR. Op. cit., p.75.

número para 1993 fue de 57.490; para 1994 y 1995 tuvo la mayor subida de la década, a 65.760 y 71.380, respectivamente y a partir de 1996 vuelve a iniciar un declive en cuanto para 1998 fueron de menos de 20 mil. Desde entonces no ha habido aumento significativo en los subsidios otorgados ni por Inurbe ni por Fonvivienda.

Hay que tener en cuenta que la construcción de una elevada proporción de viviendas se realizó en los noventa al margen de las normas que rigen la actividad, en urbanizaciones no autorizadas o “piratas”. La participación de estas viviendas alcanzaría al 30% - 50% de la oferta. Estas viviendas se caracterizan por deficiencias de construcción, carencias de servicios públicos básicos y de vías adecuadas de acceso, no titulación de su propiedad, y con frecuencia se localizan en zonas de riesgo<sup>152</sup>.

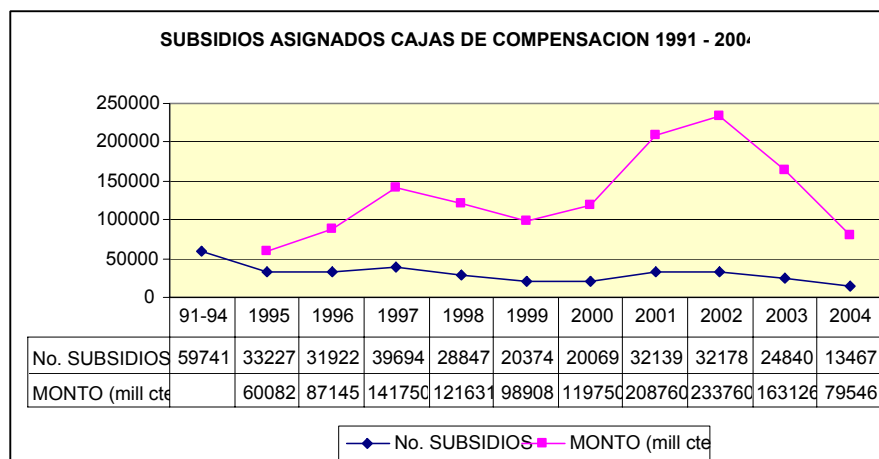
De 1991 a 1994 el promedio de subsidios otorgados por las cajas de compensación fue en promedio de un poco más de 14 unidades anuales; para 1995-1997 este número ascendió a más de 31 mil (33.227, 31.922, 39.694, respectivamente) en número y de 60, 87 y 141 mil millones en monto. Estos subsidios en promedio equivalieron a 3.5 mill en 1997, observando que para este periodo (94-98) Samper impulsó principalmente el subsidio al mejoramiento.

Los subsidios que han asignado las cajas de compensación en la última década en número y monto tuvieron crecimiento destacable en 1997 (39.694 subsidios por 141.75 millones) y 2002 (32.178 por 233.76 mill) y descenso notorio para 1999 y 2000 (Gráfica 8).

---

<sup>152</sup> CHIAPPE DE VILLA, Maria Luisa. Op. cit., p. 40.

**GRAFICA 8**



**Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (\*2004 1er trimestre)**

Según informe presentado por el gabinete de Álvaro Uribe Vélez al congreso, en lo corrido de su mandato, se han asignado 99.352 subsidios y se han otorgado 9.541 créditos para un total de 108.893 soluciones de vivienda de las 400.000 programadas para los cuatro años de gobierno.

Como vemos, a lo largo de la década, los gobiernos participaron otorgando los subsidios para compra y mejora de vivienda, a través del INURBE con fondos estatales, y también de las cajas de compensación, con los fondos de los aportes de los afiliados. Más recientemente la mecánica se puntualizó con la participación de FONVIVIENDA, como una entidad centralizada, que se limita a la organización del sistema y a definir bases de información para que los subsidios se otorguen de modo más focalizado, con una tabla de puntuaciones que contempla múltiples variables para definir si una familia es o no objeto de subsidio estatal.

Los municipios se encargan de atender la demanda del sector informal con recursos propios que complementan con aportes de partidas del gobierno central (en Bucaramanga la entidad es el INVISBU) y las cajas de compensación otorgan subsidios, planes de vivienda y recientemente financiación para, de manera

prioritaria atender la demanda del sector formal. Sus recursos provienen de los aportes parafiscales de empleados y empleadores.

Cabe destacar que los datos oficiales, que indican número de subsidios otorgados, no discriminan la destinación de los mismos. Tal circunstancia genera una desinformación que impide llegar a conclusiones confiables acerca de la verdadera incidencia de dicha cobertura en la disminución de los déficit. Este hecho se ve pronunciado porque las distintas fuentes, a lo largo de la última década, coinciden en aproximar el déficit cuantitativo a 1.1 millones de viviendas, indistintamente del periodo evaluado. Esto puede deberse a que la base de información en todos los casos (Conpes 3200 de 2001, Conpes 3178, Bases de la política de vivienda 2002-2006) se estableció en la del censo de 1993 ó en el peor de los casos, a que el alcance de los subsidios es insignificante. De cualquier forma, insistimos en la necesidad de establecer un sistema de información confiable que permita realizar análisis y proyecciones más precisos.

De otro lado, siendo que para la década del noventa se estimaban 227 mil nuevos hogares demandantes de vivienda, los subsidios entregados por Inurbe y las Cajas de Compensación Familiar fueron en número de 62.500 anuales en promedio, lo que podría implicar beneficiar un 27.5% de hogares nuevos con algún tipo de subsidio, sin dar soluciones para disminuir el déficit de las familias ya establecidas.

Se desprende de esto entonces que, en cuanto a cobertura, la política no está logrando parámetros de efectividad satisfactorios sino más bien está cumpliendo un papel muy marginal que a largo plazo no contribuye a disminuir los déficits ni aporta significativamente al logro de objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

**3.2.4 Estudio de efectividad de los subsidios -ECSE- 1999.** Para verificar detalles de efectividad y calidad de la política, durante el gobierno de Pastrana, el DANE y la RSS realizaron un monitoreo a una muestra de 1094 hogares beneficiarios del INURBE durante las vigencias de 1999 y primer semestre de 2000. Los hogares estaban distribuidos en 10 departamentos y 37 municipios, y el periodo de realización fue entre noviembre 17 y 2 de diciembre de 2001, fecha posterior a la escrituración de los inmuebles, aplicando una Encuesta de Caracterización Socioeconómica–ECSE<sup>153</sup>.

El objetivo era el de verificar la permanencia del hogar beneficiario en la vivienda objeto del SFV; las condiciones de focalización definidas por la política VIS; las condiciones físicas de las viviendas adquiridas; analizar las fuentes de financiación utilizadas por los hogares; evaluación física del entorno de la vivienda; y revisión del nivel de satisfacción de los hogares beneficiarios.

Los resultados más relevantes arrojaron que: El 37.5% de los hogares habitaba la vivienda objeto del subsidio, el 37,1% de las viviendas se encontraron vacantes, el 14,6% de las viviendas estaban arrendadas a hogares no beneficiarios del SFV (situación que no debía presentarse dado que los hogares beneficiarios se comprometen a vivir como mínimo 5 años en la solución habitacional), y el complemento (10.9%) se encontró en otro tipo de situación.

En principio las viviendas vacantes se explicaron porque presentaban problemas de carácter jurídico; carecían de servicios públicos esenciales; no se encontraban habitables (sin ventanas, puertas, ni medidores de servicios públicos); ó, estaban localizadas en zonas con problemas de orden público.

---

<sup>153</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999 – 2002. En: Documento CONPES 3178 DNP: DDUPRE. Op. cit., p. 9.

El INURBE, por su parte, argumentó que las viviendas vacantes podían explicarse porque los hogares estaban completando su vivienda (30% de los casos); habían sido desplazados por la violencia (40%); las viviendas no tenían servicios públicos (15%); los hogares poseían deudas con los oferentes (5%); se movilizaron a otra ciudad (5%) ó, estaban inconformes con las viviendas de los proyectos (5%).

El análisis de los datos de las viviendas en arrendamiento podría indicar deficiente focalización del SFV, pues los hogares beneficiarios no solucionaron su carencia habitacional a través del subsidio. También puede sugerir normatividad poco flexible ante cambios en el entorno del hogar (por ejemplo, cambio de ciudad de domicilio con trámites de reintegro del SFV y nueva postulación que incrementan los costos de transacción del hogar).

La evaluación realizada por el INURBE para explicar dichos fenómenos, encontró que el arrendamiento se explicaba fundamentalmente por problemas de orden público (60%) y a que los hogares beneficiarios que arriendan la vivienda objeto del SFV derivan de esta actividad su principal ingreso (40%)<sup>154</sup>. Este último aspecto refuerza la importancia de la vivienda como activo de las familias.

Las circunstancias planteadas por los resultados del estudio sirven para retomar la importancia del mercado secundario de vivienda social, en razón de las rigideces propiciadas por la condición de permanencia en la vivienda por un periodo mínimo de 5 años, en circunstancias en que la realidad puede estar obligando a las familias a abandonar sus hogares perdiendo el subsidio, mientras que, dados unos cambios en las condiciones, podría legalizarse su situación siempre que el dinero de la venta del inmueble se destinare para compra de vivienda.

En términos de la satisfacción de los hogares, el mismo estudio encontró que con la nueva solución de vivienda dijeron haber mejorado sustancialmente en

---

<sup>154</sup> Ibid., p.19

accesibilidad a su vivienda y en condiciones básicas de urbanización. En particular, sobresale el acceso vehicular, el alumbrado público y la existencia de andenes. Sin embargo, una proporción importante de hogares (36.7%) consideró que su vivienda está ubicada en terrenos inadecuados, lo cual puede obedecer a la ubicación geográfica de la vivienda en la ciudad o a ausencia de equipamientos sociales cercanos (recreación, salud y educación) y transporte urbano; ó baja consolidación de la infraestructura urbana del sector.

Para esta década la falta de lotes de terreno dotados de servicios públicos básicos, mostró ser el principal cuello de botella en la oferta de viviendas sociales. Cuando el sector público construyó redes de servicios en zonas de frontera urbana, se produjeron considerables alzas de precio e importantes utilidades para los dueños de los terrenos; durante los primeros años del programa de subsidios a la demanda por vivienda, el aumento de la demanda efectiva por lotes de terreno se tradujo en incrementos en el precio del suelo que llegaron hasta un 40%.

Como se desprende del estudio de Chiappe, buscando un cambio de comportamiento los municipios fueron requeridos en 1997 a elaborar planes de ordenamiento territorial que reservaran suelo para la construcción de esas viviendas. Esos planes también deben definir los programas de provisión de servicios públicos básicos, conformar espacios de uso público y establecer los requerimientos de infraestructura vial, en los lugares donde se ha contemplado la localización de poblaciones de viviendas sociales<sup>155</sup>.

La tabla 4, extraída del Documento CONPES 3200<sup>156</sup>, muestra que a 2001 más del 52% de los hogares no propietarios estaban en el rango de ingreso entre 0 y 2

---

<sup>155</sup> CHIAPPE DE VILLA, María Luisa. Op. cit., p. 33

<sup>156</sup> BASES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA 2002-2006: AJUSTES AL PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA E INCENTIVOS DE OFERTA Y DEMANDA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA EN UVRS Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Desarrollo Económico DNP: DDUPRE Bogotá, D.C., septiembre 30 de 2002. p. 3

salarios mínimos, y que casi el 80% de los mismos obtenía menos de 4 salarios, ascendiendo en número a 2.569.040 hogares.

**TABLA 19. HOGARES URBANOS NO PROPIETARIOS DE VIVIENDA, 2001**

Rango de SMLM	Número	%	Ingreso Medio Hogares*	Cuota de Arriendo Media	Arriendo / Ingreso
0-1	616.476	19,1	177.156	77.013	43,5
1-2	1.061.251	32,9	405.098	121.580	30
2-3	586.209	18,2	699.611	161.968	23,2
3-4	305.104	9,4	984.561	198.577	20,2
<b>Estrato VIS</b>	<b>2.569.040</b>	<b>79,6</b>	<b>494.492</b>	<b>137.909</b>	<b>27,9</b>
4-5	191.784	5,9	1.279.100	233.051	18,2
5-8	268.376	8,3	1.779.214	259.508	14,6
<b>Estrato Medio</b>	<b>460.160</b>	<b>14,3</b>	<b>1.571.716</b>	<b>248.681</b>	<b>15,8</b>
8-10	62.803	1,9	2.561.542	336.033	13,1
Más de 10	136.748	4,2	5.485.137	433.350	7,9
<b>Estrato Alto</b>	<b>199.551</b>	<b>6,2</b>	<b>4.596.918</b>	<b>402.689</b>	<b>8,8</b>
Total	3.228.751	100	943.005	170.201	18

Fuente: ENH-DANE, cálculos: DNP-DDUPRE.

\*Ingreso medio de hogares arrendatarios

Dado que las entidades que otorgan créditos toman en cuenta la capacidad de endeudamiento para vivienda, a partir de la consideración que una familia está en capacidad de destinar máximo el 30% del ingreso para ese fin, se puede concluir con base en estos datos, que los hogares con ingreso hasta 1 SML no cumplen con esta condición porque perciben un monto demasiado bajo en relación con la cuota de arriendo medio, lo que se traduce en incapacidad de adquirir una obligación cuya cuota mensual sea igual al arriendo que pagan ahora.

Este mismo factor hace que sea muy difícil para los hogares de este rango de ingreso hacer un ahorro programado a la vez que pagan arriendo, situación que los imposibilita a candidatizar para subsidio. Una situación similar puede ocurrir con muchos de los hogares de hasta 2 SML cuyo porcentaje de endeudamiento está en el límite del 30%, en razón de que cualquier hogar que supere este margen, deja de ser objeto de crédito.

En el análisis de los hogares demandantes por regiones (tabla 5), la ciudad de Bogotá tendría en porcentaje la mayor cantidad de hogares sin vivienda (654.682), lo que contrasta con el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, que para 1993, la ubicaba como la región de menores necesidades sin satisfacer (17.28). Este contraste se puede dar en función de que las viviendas construidas en relación con las de las demás regiones, poseen menor déficit cualitativo.

El siguiente porcentaje más alto de demanda de vivienda lo tiene la región oriental (446.552), que a su vez posee una cuota media de arriendo de las más bajas (108.375), después de la del Atlántico (104.467) y es la ciudad de Barranquilla la de menor déficit dentro del grupo (68.630), resaltando que es también la de mayor ingreso medio (161.958).

**TABLA 20. Hogares urbanos no propietarios, 2001**

<b>Región</b>	<b>Demanda Vis</b>	<b>%</b>	<b>Ingreso Medio*</b>	<b>Cuota de Arriendo Media</b>
Barranquilla	68.630	2,7	599.980	161.958
Resto Atlántico	287.240	11,2	506.407	104.467
Bogotá	654.682	25,5	516.728	171.316
Oriental	446.552	17,4	436.748	108.375
Medellín	246.773	9,6	511.535	181.280
Resto Central	416.154	16,2	527.499	113.881
Calí	211.979	8,3	511.185	141.474
Resto Pacífica	237.030	9,2	482.988	109.319
Total	2.569.040	100	494.492	137.909

**Fuente: DANE, INURBE. Cálculos: DNP-DDUPRE**

Con base en la misma información, en el mismo documento se mostró, que teniendo en cuenta el nivel de ingresos de los hogares y el gasto de los mismos en vivienda, medido a través del canon de arrendamiento, se observaba que la demanda por vivienda es inelástica con respecto al nivel de ingreso; que los hogares demandantes de VIS gastan una proporción mayor de su ingreso en vivienda (27.9%) que los hogares de estrato alto (8,8%); y que más de 80% del total de los hogares está en capacidad de adquirir créditos hipotecarios de largo plazo entre \$10 y \$100 millones, con una media ponderada de \$26 millones. Sin

embargo, el 20% restante (con ingresos inferiores a un SMLM) no puede acceder a los créditos de vivienda ofrecidos por las entidades financieras formales<sup>157</sup>.

Basándose en estas consideraciones, el gobierno Uribe determinó que se requería disminuir los montos del subsidio y que para lograrlo, se dividirían los valores de las viviendas a financiar en tres rangos: 0 a 50 SMLM, 50 a 100 SMLM y; 100 a 135 SMLM. Esta medida sería tendiente a aumentar la cobertura: más familias beneficiadas con un menor valor (Tabla 7).

**TABLA 21. Valores del SFV y Topes de vivienda**

<b>Rango Viviendas</b>	<b>Vr. Máximo vivienda</b>	<b>SFV (SMLM)</b>	<b>SFV (pesos)</b>
0 a 50 SMLM	15.450.000	23	7.107.000
50 a 100 SMLM	30.900.000	16	4.944.000
100 a 135 SMLM	41.715.000	10	3.090.000

En los municipios con población inferior a 500.000 habitantes este valor del SFV aplicará para viviendas entre 40 y 100 SMLM

Por otro lado, los cálculos mostrados en la tabla 8, realizados por el DNP determinan el déficit cualitativo por capitales, en donde Bucaramanga sería la ciudad más afectada, con un número proporcional mayor de hogares excedente al número de viviendas traducido en más del 17% de los hogares no poseedores de vivienda. Según el mismo cuadro, tras realizar un cálculo basado en el exceso de demanda, la tasa de retorno y la cuota media de arriendos, se estima un valor de vivienda promedio para la ciudad y se determina el valor medio de ingresos para acceder a la misma.

En la estimación del valor de los arriendos se determina que Medellín es la ciudad de arriendos más altos (\$187.995), seguida por Bogotá (\$179.720), Barranquilla (\$171.714) y Manizales (\$149.961). Ibagué (128.765), Montería (\$105.349) y Cúcuta (\$104.595) son las de más bajos arriendos (Tabla 8).

---

<sup>157</sup> Ibid., p. 14

Todas las ciudades superan 1 SML como ingreso para acceder a tales viviendas, lo que quiere decir que quedan excluidos de la política los hogares que tengan ese ingreso o menos (aún mas), y también muchas familias que tengan hasta 2 SML de ingreso. Este fenómeno hace pensar que la focalización está excluyendo a los hogares más pobres, que se supone, son los que deberían ser más beneficiados con la política pública, según el criterio de focalización y hacia donde según Sen, los derechos y las instituciones deberían fijar su acción.

**TABLA 22. Valores promedios de las viviendas de Hogares de 0 a 4 SMLM de ingresos.**

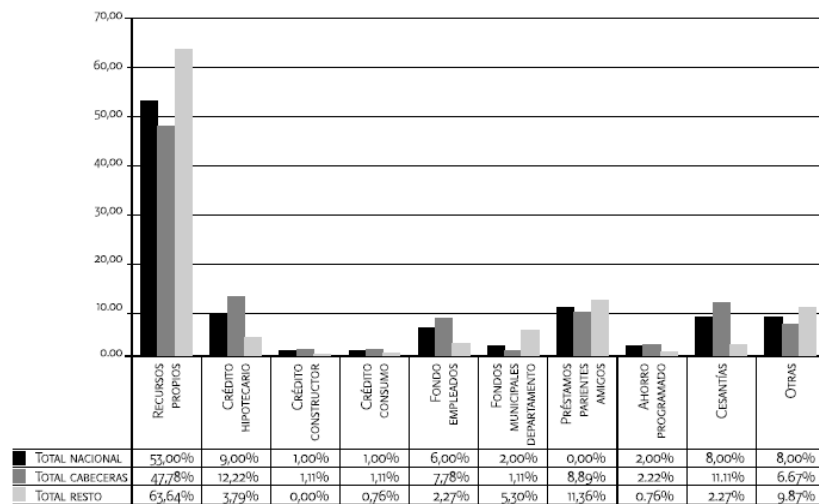
Ciudades (incluye A. Met.)	Hogares (1)	Vivienda (2)	Exceso demanda (3)=(1)/(2)	Tasa de Retorno – $i=f(3) (4) \%$	Cuota Arriendo Medio (5)	Valor Vivienda (6)=(5)/(4)	Ingresos Medios (7)
Bogota	1.716.922	1.440.721	1,19	0,90	179.720	19.968.839	547.854
Cali	576.375	505.798	1,14	0,86	149.238	17.341.189	541.977
Medellín	743.908	729.362	1,02	0,77	187.995	24.406.059	542.348
Barranquilla	323.874	301.736	1,07	0,81	171.714	21.182.840	636.120
Cartagena	173.162	160.540	1,08	0,81	144.614	17.752.904	605.491
Cúcuta	178.734	158.359	1,13	0,85	105.349	12.359.343	548.683
Bucaramanga	232.190	191.889	1,21	0,91	145.891	15.964.747	545.714
Ibagué	101.065	86.525	1,17	0,88	137.644	15.603.662	551.647
Pereira	140.024	130.668	1,07	0,81	146.771	18.135.686	601.796
Pasto	81.575	68.661	1,19	0,90	137.983	15.378.286	461.232
Manizales	98.389	91.440	1,08	0,81	149.961	18.454.221	546.218
Montería	51.184	47.012	1,09	0,82	128.765	15.660.268	563.689
Villavicencio	72.748	60.691	1,2	0,91	139.289	15.386.743	537.529
Otras	2.847.132	2.580.873	1,10	0,83	104.595	12.554.519	479.431
Total	7.337.282	6.554.275	1,12	0,85	143.273	16.946.562	524.278

Fuente: Encuesta continua de hogares, 2001 DANE, Cálculos: DNP-DDUPRE

**3.2.5 Papel del sector financiero en la política de vivienda.** Uno de los factores a los cuales se les atribuye gran importancia dentro del éxito de la política para disminuir el déficit, es al mercado hipotecario, como financiador de soluciones de vivienda. En el modelo subsidios a la demanda el sector financiero entró a participar con la financiación de toda la cartera hipotecaria (CAVS), que mediante el sistema UPAC, tendrían garantizado el origen de los fondos para prestar en los ahorros de corto y largo plazo.

Desde su introducción, el sistema UPAC se realizó con miras a masificar los créditos para compra de vivienda a la vez que se vinculaba al sector privado para optimizar las ventajas y garantizar una cartera sana. No obstante, ya en los noventa la evolución de la cartera hipotecaria presentó varios puntos de quiebre, uno de estos por la falla en el concepto del cálculo que lo unía a las tasas de interés activas impuestas por el mercado. Con esto, se logró que las cuotas y los saldos se elevaran muy por encima del ingreso de las familias, llegando a hacer colapsar el sector financiero y la economía familiar de quienes no encontraron otra alternativa sino ejecutar la hipoteca.

**GRAFICA 9 FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA VIVIENDA 1988-2002**



Fuente: Documento Hábitat para Colombia

Las medidas correctivas se centraron en el cálculo de una nueva unidad que estuviera sujeta al aumento de los salarios-UVR- pero la mala atmósfera alrededor del sistema financiero parece ser aún una constante en el criterio de las familias que, como muestran las cifras, esperan para comprar vivienda cuando sus fondos propios les alcancen (53%) ó usando otras fuentes de crédito (familiar 10%), ó las cesantías (8%) (gráfico 9). Y, de otro lado, los bancos temen financiar porque la informalidad en los empleos de los colombianos hace que no puedan garantizar un

compromiso de pago a largo plazo como lo exige adquirir una obligación hipotecaria.

A ese respecto el informe de de la CEPAL dice: “Los bancos y otras entidades de crédito califican habitualmente a los jefes de hogar y a personas de menores ingresos como sujetos riesgosos, sobre todo, si se desempeñan en sectores informales de la economía. Por otra parte, sus créditos para vivienda son de montos limitados, y por ello involucran un elevado costo de transacción. Estos factores desincentivan a los bancos y a otras entidades privadas a incursionar en el mercado de crédito para viviendas sociales. Para enfrentar esta situación e incentivar el desarrollo del respectivo segmento de mercado, puede recurrirse a subsidios a los costos de transacción de los bancos y entidades que extienden esos créditos, y a un fondo o institución de garantía que comparta su riesgo de no pago<sup>158</sup>”.

El declive del papel del sector financiero como promotor de vivienda social puede ocasionar serias lesiones a la política de VIS en cuanto representa su eje fundamental con el crédito como complemento del subsidio. Este hecho, amerita correctivos gubernamentales tendientes a suplir la falta de garantías ocasionadas en la informalidad de la actividad de los hogares

**3.2.6 Comportamiento del sector de la construcción-** En lo referente al impulso del sector como estrategia de crecimiento económico, se sustenta básicamente por impulsar el crecimiento con alguna independencia de la actividad económica corriente y por el gran poder multiplicativo interno (entre otros está el empleo, la inversión, el ahorro, e ingreso y el consumo en la perspectiva del bienestar y el crecimiento<sup>159</sup>).

---

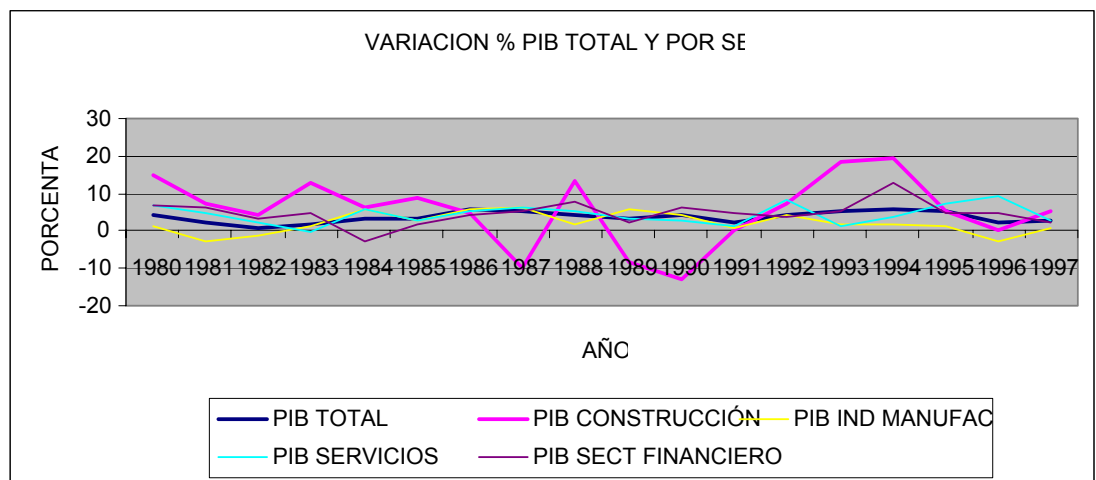
<sup>158</sup> HELD, Günther. Op. cit., p. 12.

<sup>159</sup> LORA, Eduardo y OCAMPO, José Antonio. Op. cit., p. 412 – 414.

En lo que toca a su dinámica como coadyuvante del crecimiento económico, se muestra en la gráfica su variación en relación con el PIB total y con otros sectores. Las fluctuaciones que presentó el PIB de la construcción son muy marcadas con respecto a las de los otros sectores y a las del PIB total, por lo que no podemos considerar una correlación que indique necesariamente que el crecimiento económico puede ser explicado por el auge o crisis del sector de la construcción (Gráfico 10).

De igual manera, su crecimiento o decrecimiento no ha sido sostenido, sino que ha tenido alzas y bajas que denotan mayor o menor crecimiento en relación con el comportamiento de los demás sectores. Las posibles explicaciones al fenómeno se podrían derivar de que depende de diversos componentes como la política monetaria, estímulos de política y de factores endógenos al propio sector como la orientación del ahorro CAV y el ingreso per cápita de la población. Es decir, en momentos de recesión económica o de falta de política promotora, se sumirá en crisis y retornará su protagonismo ante un suceso de liquidez o auge<sup>160</sup>.

**GRAFICA 10**



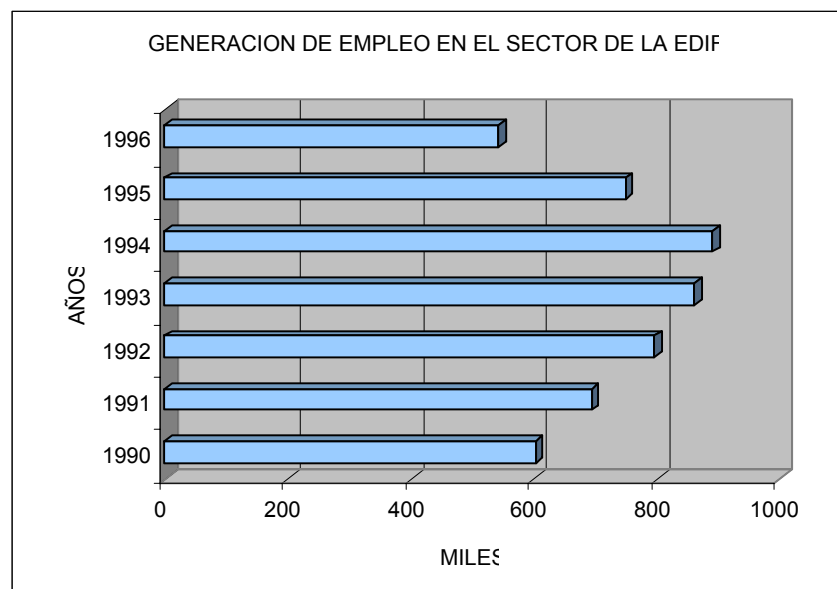
**Fuente: Dane, Cuentas Nacionales, Camacol 40 años**

<sup>160</sup> GIRALDO, Fabio y LOPEZ, Héctor. Cuatro décadas de edificación en Colombia. Op. cit., p. 48

Con respecto a los demás sectores, parece haber tenido alguna correspondencia con el comportamiento del sector financiero, lo cual resulta razonable dado que la política de vivienda ha dependido de la financiación de dicho sector, tanto para construir como para comprar. De la misma manera, el sector financiero habrá visto mayor demanda de sus servicios en los periodos en que la compra de vivienda ha aumentado y tal vez se afecte en momentos en los que las familias parecen recurrir menos<sup>161</sup> al crédito hipotecario.

De igual manera, la misión de la construcción como generador de empleo la ha cumplido en virtud de sus periodos de auge y crisis. De 1990 al 96 generó 5.134 empleos directos e indirectos, presentando un obvio repunte en 93 y 94, años en que la dinámica del sector fue alta (Gráfico 11).

**GRAFICA 11**



**Fuente: Camacol**

<sup>161</sup> SILVA ZÁRATE, Camilo. Estimación del Empleo en la Edificación. En: Revista CAMACOL. Bogotá. Edición 68, Vol. 21, no.1 (mar. 1997); p. 13

### 3.3 VARIABLES DE CALIDAD DE VIDA BAJO EL CONCEPTO HABITAT

Para hacer una revisión de la incidencia de la política en la calidad de vida de las familias, se hace necesario acudir a indicadores sociales que darán referencia de la manera como las familias colombianas han visto evolucionar los aspectos que evalúan el nivel de vida.

Al respecto de la política, “en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en 1996 en Estambul, los países de la región presentaron un Plan Regional de Acción en el que se plantea la meta de aumentar las soluciones habitacionales, especialmente aquellas destinadas a las familias de bajos ingresos, de manera de evitar que el déficit cuantitativo continúe aumentando, a la vez que las políticas nacionales urbanas aseguren a todos los sectores el acceso a los servicios urbanos básicos y provocar un desarrollo sustentable de los asentamientos humanos<sup>162</sup>.”

Los cuadernos Hábitat para Colombia plantean una serie más compleja de elementos constitutivos de una vivienda digna y lo contrastan con la limitada manera de evaluar la calidad de la vivienda de las mediciones tradicionales. En virtud de este enfoque los déficit para Colombia serían mayores.

**3.3.1 Casa y entorno como elementos de la vivienda.** Según el estudio Hábitat y desarrollo humano para Colombia, se pueden enumerar dos elementos principales de la vivienda, que se desagregan en atributos de acuerdo con el contexto de entorno que ese esquema maneja: la Casa y el Entorno<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> NIETO, María de la Luz. Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, octubre de 1999 p.6

<sup>163</sup> GIRALDO Isaza, Fabio. WITSCHI-CESTARI, Alfredo. Op. cit, p. 80.

La casa consta de: estructura, servicios públicos, equipamiento básico de la casa, espacio y derechos. El entorno consta de: localización, infraestructura de servicios, ámbitos de participación y comunicación, y derechos.

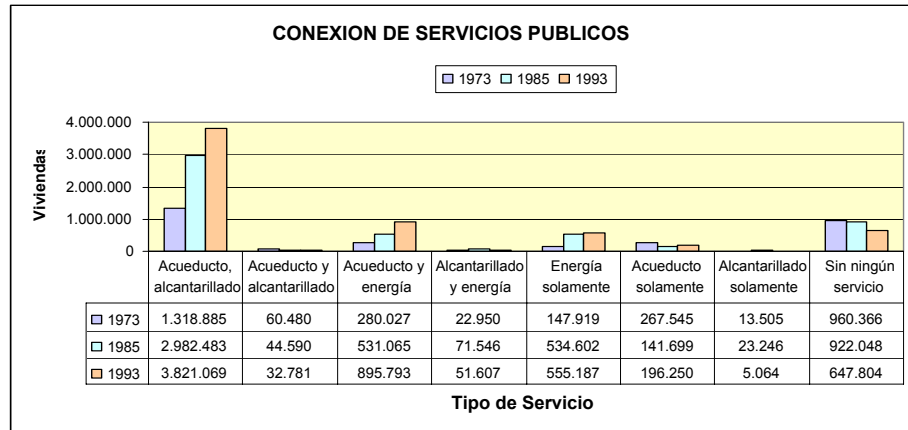
La estructura tiene que ver con el material y calidad de los pisos, paredes, techos, sismo resistencia, etc. Sus fallas determinan el tipo de déficit ó implican condiciones míseras de supervivencia.

**3.3.2 Servicios públicos.** Dado que una condición para que un terreno sea construible para VIS, y además que un componente indispensable para que una vivienda ofrezca calidad de vida a sus ocupantes, es que cuente con conexión a servicios públicos, se analiza la condición del país en este sentido:

Los servicios públicos involucran acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, energía eléctrica, etc. El estándar mínimo del servicio de agua potable incluye la calidad del agua, la seguridad de abastecimiento y el modo de distribución, a través de redes públicas, con conexiones. El alcantarillado considera la extracción de las aguas desde los domicilios, su recolección, su tratamiento y su disposición final en un medio receptor o su reutilización.

La conexión a servicios públicos de acueducto, energía y alcantarillado ha sufrido una evolución positiva en virtud del aumento porcentual del número de familias beneficiadas, encontrándose que entre 1973 y 1985 mas de 1.6 millones de familias nuevas contaron con alcantarillado, energía y acueducto, y que entre 1985 y 1993 esta cifra también creció pero en menor proporción, beneficiando a 838 mil familias. Pese a este crecimiento, a 1993 aproximadamente 650 mil viviendas no contaban con ningún tipo de servicio y a 1997 más del 10% de los hogares (casi un millón) no tenía ningún tipo de sanitario, perteneciendo a este grupo el 35% de las familias campesinas (Gráfico 12).

## GRAFICA 12

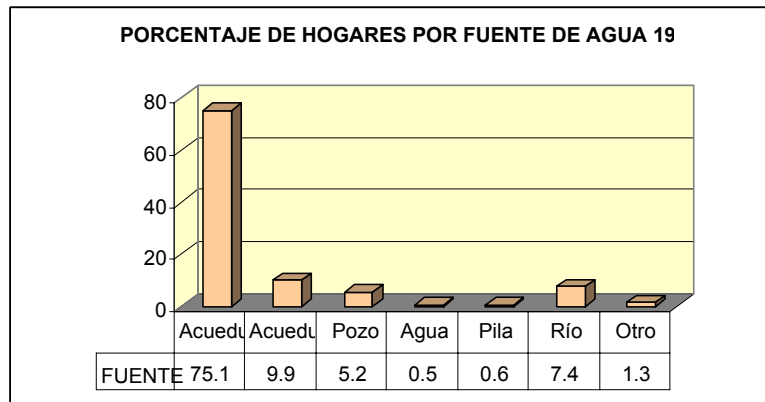


Fuente: DANE

La fuente de aprovisionamiento de agua indica si las familias cuentan con acueducto público que les ofrezca condiciones apropiadas de servicio. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE de 1997, para el total nacional el 75% de los hogares contaban con servicio de agua de acueducto. Las cabeceras municipales presentaban más de 96% de servicio, mientras que en el área rural sólo el 12.26% de las familias tenían acceso al servicio público y debían acudir al río, pozo, agua lluvia, carro tanque o acueducto comunal. En cuanto a las regiones, la oriental figuraba como una de las de menor cobertura (63 %), por debajo de las costas (Gráfico 13).

Sin embargo, el que se cuente con cobertura no garantiza que el servicio se preste en condiciones óptimas o que sea continuo, lo que implica que muchos más de estos hogares probablemente carecían de un bien tan fundamental para una vida de calidad, como el agua.

**GRAFICA 13**



**Fuente: DANE**

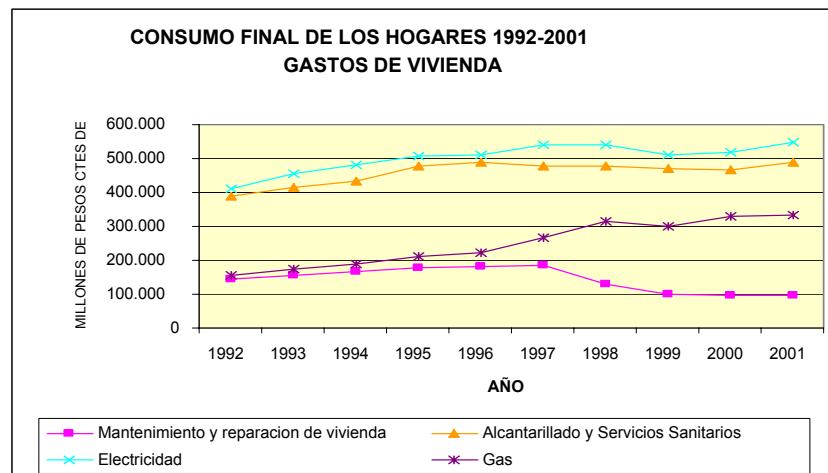
Según el Plan de Gobierno de Álvaro Uribe, entre 1993 y 2002 la cobertura de acueducto en la zona urbana progresó. Pasó de un promedio de 76% al 96% en las grandes ciudades y las zonas metropolitanas (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla); a 90% en las capitales de departamento y ciudades mayores de 70.000 habitantes y a 88% en el resto de la zona urbana. No obstante, actualmente 2,5 millones de personas no cuentan con servicio de acueducto y el 40% de los municipios están por debajo del promedio nacional (92% de cobertura en acueducto)<sup>164</sup>.

Según la misma fuente, en alcantarillado la cobertura urbana se incrementó de 64% en 1993 a un 82% en el 2002, lo cual representa que aún 5.8 millones de personas no tiene este servicio. La situación más crítica está en las capitales de departamento con menos de 100 mil habitantes, en las cuales más de 54% de la población no cuenta con un manejo adecuado de las aguas residuales. La calidad del servicio, medido como la continuidad de la prestación, subió de 19,5 horas diarias en 1992, a más de 21,6 horas en el 2000. La calidad del agua para consumo humano no es satisfactoria; el 35% de las entidades prestadoras del servicio de acueducto, en la zona urbana, no tienen sistemas de tratamiento o las

<sup>164</sup> Camino hacia un País de Propietarios con Desarrollo Sostenible. Plan Sectorial 2002 • 2006  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. p. 26

que poseen presentan deficiencias operativas en su uso debido a la subutilización de la capacidad instalada, componentes fuera de servicios y falencias en el diseño. En cuanto a la disposición de las aguas residuales de uso doméstico, el 93% de los vertimientos no tienen ningún tratamiento. En la zona rural la situación es crítica. Una muestra de 18.145 localidades rurales, en 770 municipios de 22 departamentos, determinó que la cobertura de abastecimiento de agua en el ámbito nacional es del 56,3%<sup>165</sup>.

**GRAFICA 14**



Fuente: DANE

Los hogares incurren en gastos de mantenimiento de sus viviendas, que incluyen pago de servicios públicos y reparaciones. En lo referente al gasto por servicios públicos, en la última década fue el consumo en electricidad el que demandó mayor cuantía, seguido por alcantarillado y servicios sanitarios. Ambos gastos se han ido incrementando a lo largo del tiempo. El servicio de gas aunque depara menos gasto, se ha incrementado de manera notoria a partir de mitad de la década y el mantenimiento y reparación de la vivienda, gasto importante en virtud de detener el crecimiento del déficit cualitativo, ha ido disminuyendo de modo que

<sup>165</sup> Camino hacia un País de Propietarios con Desarrollo Sostenible. Plan Sectorial 2002 • 2006  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. p. 30

entre 1997 y 2001 llegó a bajar a la mitad, de casi 200 millones de pesos de 1994 a 100 (Gráfica 14).

En cuanto al equipamiento básico de la casa, se refiere a iluminación, ventilación, lavamanos, lavaplatos, estufa, muebles, camas, etc. Tan elemental como la dotación de sanitario, es un elemento cuya carencia asola el bienestar de un gran número de familias (10.38% total, 35.5% en área rural) que en el mejor de los casos cuentan con una letrina 9.41% en el área rural. Este fenómeno debe ser superado por la construcción de vivienda de la política VIS

Otro elemento constitutivo de la vivienda, el espacio tiene que ver con el hacinamiento: personas por vivienda, personas por hogar, hogares por vivienda, personas por dormitorio, cuartos por vivienda, dormitorios por vivienda. En este contexto se evalúa el aspecto de la cohabitación y el hacinamiento, fenómenos que afectan a los hogares en cuanto les limita aspectos como la intimidad, el descanso y hasta la integridad de sus miembros ya que se relaciona el hacinamiento con el aumento poblacional y en el peor de los casos con violencia sexual.

Otro punto, la localización y condiciones de entorno implican determinación de zonas de riesgo, contaminación, densidad, movilidad, edad del sector, usos de la tierra, origen del sector. Estos factores son trascendentales dado que la construcción pirata es un hecho que disminuye el déficit cuantitativo a fuerza de construir viviendas que ponen en riesgo la integridad de sus habitantes ó en el mejor de los casos no cuentan con aspectos de entorno como el acceso a servicios o a transporte.

Infraestructura de servicios tiene que ver con las vías de acceso, equipamiento del entorno y otras obras de ingeniería civil, que determinan calidad de vida para las

familias que pueden acceder a áreas verdes y juegos, servicios de educación y salud, estructura vial, etc.

Los Ámbitos de participación y comunicación serían entre otros: parques, salones comunales, bibliotecas, iglesias. Los derechos de la casa: intimidad, privacidad, descanso, y por último los derechos -entorno-: seguridad, confianza, libertad.<sup>166</sup>

El estudio Hábitat ya mencionado evalúa una serie de aspectos relacionados con el tema de vivienda, basándose en la información contenida en la Encuesta Continua de Hogares del DANE para 2003. De allí se pueden extraer los principales indicadores que tienen que ver con las condiciones físicas de las viviendas y otros aspectos socioeconómicos y demográficos.

**3.3.3 Déficit y tenencia según hábitat.** El documento Hábitat muestra el porcentaje de Hogares sin y con déficit a 2003<sup>167</sup>, encontrándose que el 74.02% de las viviendas en Colombia no presentarían déficit ni cualitativo ni cuantitativo. (Tabla 8)

**TABLA 23. DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA CONVENCIONAL SEGÚN CATEGORÍAS**

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL	
	N. DE HOGARES	%
<b>HOGARES SIN DÉFICIT</b>	7.650.509	74.02
<b>HOGARES CON DÉFICIT</b>	2.685.834	25.98
DÉFICIT CUANTITATIVO	964.600	9.33
ESTRUCTURA	476.957	4.61
COHABITACIÓN	487.643	4.72
DÉFICIT CUALITATIVO	1.721.234	16.65
HACINAMIENTO	475.363	4.6
SERVICIOS	609.092	5.89
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	73.283	0.71
ESTRUCTURA	209.175	2.02
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	56.642	0.55
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	216.746	2.1
ESTRUCTURA HACINAMIENTO Y SERVICIOS	80.993	0.78
TOTAL HOGARES	10.336.343	100

**Fuente: DANE – Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos UN Habitat**

<sup>166</sup> GIRALDO ISAZA, Fabio. WITSCHI-CESTARI, Alfredo. Op. cit., p. 80.

<sup>167</sup> Ibid p.113.

La misma información señala que el 25.98% de los hogares presentan algún tipo de déficit. El 9.33% de los hogares no tienen vivienda y el 16.65% de las viviendas presentan alguna falla de tipo cualitativo. El principal aspecto en cuanto a deficiencias es del de Servicios Públicos con 5.89%; sigue el de hacinamiento con 4.6% y Estructura 2.02. El resto de viviendas presentan en conjunto más de dos aspectos en déficit.

La tabla 9, resume el déficit de vivienda según tipo, material de las paredes, de los pisos, condición de tenencia y tamaño del hogar. En cuanto a tipo de vivienda se muestra que en su mayoría, 70.10% de los hogares -que en total son 10.3 millones- poseen casa, es decir 7.2 millones de hogares y el excedente posee apartamento (28.8%). Del total de casas 2.3 millones presentan déficit y del total de apartamentos 327 mil poseen déficit.

Del material de las paredes predomina el ladrillo, bloque o prefabricado (82.10%) pero también tienen cierta relevancia el adobe, el bahareque y la madera burda. De las casi 8.5 millones de viviendas con paredes de ladrillo o bloque, más de 1.5 millones están en déficit y las de madera burda que son más de 418 mil se consideran todas en déficit.

Con respecto al material del piso, predominan y el baldosín-ladrillo (43.44%) y el cemento (38.77%), pero las viviendas con cemento tienen mayor incidencia de déficit que las de baldosín.

En lo referente a tenencia de vivienda se calcula que el 53% de las familias, es decir casi 5.5 millones son propietarias y ya pagaron el inmueble. De estas viviendas, 1.4 millones presentan déficit. Las familias propietarias que están pagando en inmueble ascienden a 445 mil de las cuales 34 mil tienen déficit.

**TABLA 24. PRINCIPALES CONDICIONES HABITACIONALES DE LOS HOGARES**

CARACTERISTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10.336.343	100	7.650.509	74	2.685.834	26
<b>TIPO DE VIVIENDA</b>						
CASA	7.245.702	70,10	4.492.653	64,61	2.303.049	85,75
APARTAMENTO	2.976.492	28,80	2.649.388	34,63	327.104	12,18
CUARTO	58.202	0,56	26.279	0,34	31.923	1,19
VIVIENDA EN INQUILINATO	53.842	0,52	31.772	0,42	22.070	0,82
OTRA, CARPA, TIENDA, FUENTE, ETC	2.105	0,02	417	0,01	1.688	0,06
<b>MATERIAL DE LAS PAREDES</b>						
LADRILLO, BLOQUE, MATERIAL PREFABRICADO	8.486.041	82,10	6.938.224	90,69	1.547.817	57,63
MADERA PULIDA	64.084	0,62	18.059	0,24	46.025	1,71
ADOBE O TAPIA PISADA	586.404	5,67	340.807	4,45	245.597	9,14
BAHAREQUE REVOCADO	398.434	3,85	236.471	3,09	161.963	6,03
BAHAREQUE SIN REVOCAR	307.216	2,97	116.948	1,53	190.268	7,08
MADERA BURDA	418.300	4,05	0	0	418.300	15,57
GUADUA	14.490	0,14	0	0	14.490	0,54
CAÑA ESTERILLA	41.087	0,40	0	0	41.087	1,53
ZINC, TELA, CARTÓN, DESECHOS	20.287	0,20	0	0	20.287	0,76
<b>MATERIAL DE LOS PISOS</b>						
TIERRA O ARENA	735.671	7,12	0	0	735.671	27,39
CEMENTO, GRAVILLA	4.007.688	38,77	2.805.598	36,67	1.202.090	44,76
MADERA BURDA, TABLA, TABLON	603.341	5,84	352.674	4,61	250.667	9,33
BALDOSIN, LADRILLO, VINISOL	4.489.766	43,44	4.010.377	52,42	479.389	17,85
MÁRMOL	105.323	1,02	102.596	1,34	2.727	0,10
MADERA PULIDA	149.889	1,45	136.855	1,79	13.034	0,49
ALFOMBRA O TAPETE DE PARED A PARED	244.665	2,37	242.409	3,17	2.256	0,08
<b>TENDENCIA DE LA VIVIENDA</b>						
PROPIA PAGADA	5.479.864	53,02	4.060.386	53,07	1.419.478	52,85
PROPIA PAGANDO	445.106	3,92	371.057	4,85	34.049	1,27
ARRENDADA	3.094.769	29,94	2.425.875	31,71	668.894	24,90
OTRAS	1.356.604	13,12	793.191	10,37	563.413	20,98
<b>TAMAÑO DEL HOGAR</b>						
1-3	4.276.519	41,37	3.395.363	44,38	881.156	0,33
4-6	4.994.062	48,32	3.683.712	48,15	1.310.350	0,49
7 Y MÁS	1.065.762	10,31	571.434	7,47	494.328	0,18

El 29.94% de hogares paga arriendo; de estos 668 mil viven en vivienda con déficit. El excedente, 13.12% está en otra condición como puede ser la ocupación de hecho. el subarriendo u otras.

La misma tabla muestra el tamaño promedio de los hogares. En este sentido, la mayoría (48.32%) tienen entre 4 y 6 miembros y son las familias con mayor condición de déficit. El 41.37% tiene entre 1 y 3 miembros y hogares de más de 7 personas ascienden a 10.31%

Según el mismo documento, pese a los esfuerzos las soluciones habitacionales no siempre le llegan a las familias registradas como las más pobres, aquellas que de acuerdo con las mediciones de ese estudio, superan el 30% de los hogares del país, situación que es reflejo de la profunda crisis social donde las desigualdades y los niveles de pobreza en todos los ámbitos se mantienen.

**3.3.4 Indicadores de pobreza.** En Colombia el estudio de la pobreza se ha hecho con el uso del método de línea de pobreza -LP-, en algunos periodos, el de necesidades básicas insatisfechas -NBI- en otros, o ambos en otros. Dado que cada uno integra un proceso de evaluación cuyo resultado da nociones distintas de un mismo problema (la línea de pobreza representa una suma mínima de ingreso con la cual se asume que las familias cubrirían una canasta básica de consumo para su supervivencia-método indirecto- y en cambio en NBI hace una evaluación directa de las carencias del hogar sin basarse en su ingreso-método directo-) se han integrado en la práctica, en algunas mediciones en el uso de la Metodología Integral de Medición de la Pobreza -MIP-. A este respecto, mientras el método de LP enfatiza en la variable ingreso o consumo corriente de los hogares -requerimientos de uso privado-, el método de NBI prioriza las necesidades asociadas con servicios del Estado -requerimientos de uso público<sup>168</sup>.

Si las políticas de vivienda están asumidas para favorecer a los más pobres, entonces hace falta tener en cuenta lo que Sen llama "requisito de un concepto de

---

<sup>168</sup> Ibid. P. 90

pobreza<sup>169</sup> en donde se prioriza la determinación de quién debe ser llamado como pobre (identificación)–para lo cual podría ayudar una línea de pobreza- y además lograr la agregación del conjunto de características de los pobres mediante una medida global de pobreza (NBI).

El método de NBI es bastante pertinente para describir el problema de vivienda, porque tres de sus cinco indicadores conciernen a la vivienda, proporcionando elementos fundamentales en los aspectos de la estructura, el espacio y los servicios públicos domiciliarios.

Para 1993 el promedio de ese índice a nivel nacional era de 52.11, lo que quiere decir que más de la mitad de las necesidades de la población no estaban satisfechas y era la capital la de mejores condiciones con NBI de 17.28, seguida por Quindío, Caldas, Risaralda. Santander de octavo con 31.7 y Chocó, Vichada, Guainía y Vaupés en las peores nominaciones con la mayoría de sus necesidades sin satisfacer (Tabla 10).

La estimación de pobreza, se puede realizar considerando como pobres a aquellos que no devengan un ingreso mínimo para acceder a la canasta básica de consumo, o personas bajo Línea de Pobreza, determina el porcentaje de población que no cuenta con ese ingreso.

Para la década del ochenta se vio aumentar en 1982 (38.17), 1983 (38.81) y considerablemente en 1985 (42.53) y 88 (40.57). En los noventa se mantuvo alto y vio descenso para 1995 (24.5) y 1997 (27.43) (Gráfica 15).

---

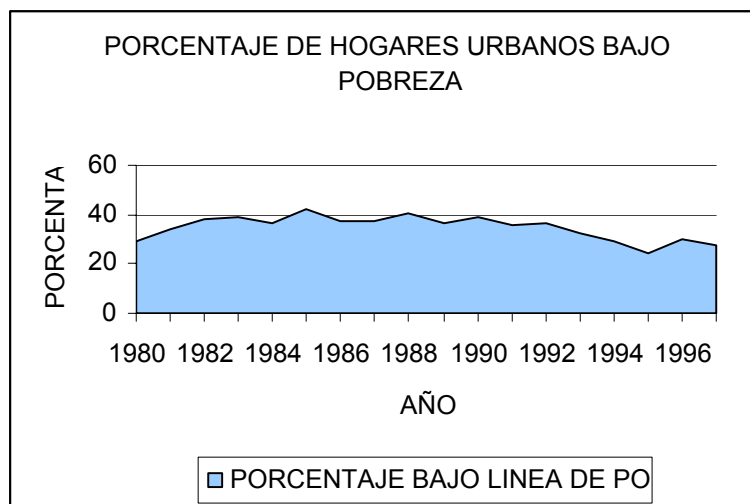
<sup>169</sup> SEN, Amartya. Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza. Op. cit., p.

**TABLA 25. INDICADOR DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS NBI  
POR DEPARTAMENTOS A 1993**

<b>DPTO</b>	<b>NBI</b>
BOGOTA D.C.	17.28
Quindío	23.99
Valle	24.72
Risaralda	26.75
Caldas	28.9
Antioquia	30.95
Atlántico	31.46
Santander	31.7
San Andrés y Providencia	33.31
Cundinamarca	34.02
Tolima	39.22
Boyacá	39.26
Huila	40.49
Meta	41.34
Norte de Santander	41.83
Casanare	52.1
Arauca	53.76
Bolívar	54.19
Magdalena	55.15
Cesar	56.1
Nariño	56.31
Cauca	56.4
Caquetá	58.16
La Guajira	64.08
Sucre	65.21
Córdoba	65.88
Amazonas	69.45
Putumayo	78.77
Guaviare	79.76
Chocó	80.39
Vichada	88.92
Guainía	100
Vaupés	100

**Fuente: Censo DANE**

**GRAFICA 15**



Fuente: Encuesta de Hogares DANE  
La medición de la pobreza en Colombia. DNP

Con base en los datos del DANE y de la Encuesta Continua de Hogares para 2003, el informe Hábitat presenta el porcentaje de hogares según tres distintos indicadores de pobreza:

**TABLA 26. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA. TOTAL NACIONAL CON DÉFICIT Y SIN DÉFICIT**

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10.248.886	100	7.586.702	74	2.662.184	26
LINEA DE POBREZA*						
NO POBRE	4.159.008	40,58	3.599.558	47,45	559.450	21,01
POBRE	6.089.878	59,42	3.987.144	52,55	2.102.734	78,99
LINEA DE INDIGENCIA						
NO INDIGENTE	7.940.911	77,48	6.307.965	83,15	1.632.954	61,34
INDIGENTE	2.307.966	22,52	1.278.737	16,85	1.029.930	38,66
NBI ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA						
NO POBRE	9.854.271	95,34	7.407.910	96,83	2.46.361	91,08
POBRE	482.072	4,66	242.599	3,17	239.473	8,92

\*Aplicando las nuevas canastas calculadas por el Dane

Fuente: Dane – encuesta continua de hogares, 2003.

Cálculos: UN-HABITAT

Con respecto de la Línea de Pobreza, calcula que casi el 60% de los hogares son pobres y de estos, el 34.52% está en condiciones de déficit de vivienda, es decir

hay 2.1 millones de hogares pobres con déficit. El NBI muestra, en cambio, que solo el 4.7% de los hogares presenta Necesidades Básicas Insatisfechas, o sea que solamente 482 mil hogares son pobres<sup>170</sup> (Tabla 11).

Otra medida de bienestar es la concentración de los ingresos, síntoma de desigualdad que trae consecuencias negativas en el bienestar de la población en lo que respecta al acceso y disponibilidad de recursos, selección de satisfactores de necesidades básicas, potencialización de las capacidades y desarrollo de habilidades del individuo. Su medida, el índice de GINI, se ha comportado de manera diferenciada en la zona rural y urbana, con mayores índices de concentración en la zona rural para los años 1988 y 1991 (0.57) y los menores índices, en los años 1994 (0.48) y 1995 (0.44), como posible reflejo de los cambios en las políticas en el sector agrícola<sup>171</sup>.

**TABLA 27. POBREZA Y DESIGUALDAD COLOMBIA 1978 – 2001**

	1978	1988	1995	1999	2001
Tasa de pobreza	80	65	60	64	67
Tasa pobreza extrema	45	29	21	23	26
Tasa pobreza urbana	70	55	48	55	59
Tasa pobreza rural	94	80	79	79	80
Coeficiente de Gini	0.53	0.54	0.56	0.57	0.58

**FUENTE: DANE, y Reporte de pobreza para Colombia 2002  
\*(Plan de Gobierno Hacia un estado comunitario – Alvaro Uribe Vélez)**

En la zona urbana, la inequidad se redujo entre los años setenta y los comienzos de los noventa, probablemente como resultado de la ampliación de la cobertura en el servicio educativo y otros componentes sociales, entre los cuales no se descarta el impulso a la vivienda social. Sin embargo, según fuente del Reporte de pobreza para Colombia 2002 del Banco Mundial, el índice fue mayor para los noventa, de 0.56 en 1995 y aumentó a 0.57 y 0.58 respectivamente en 1999 y

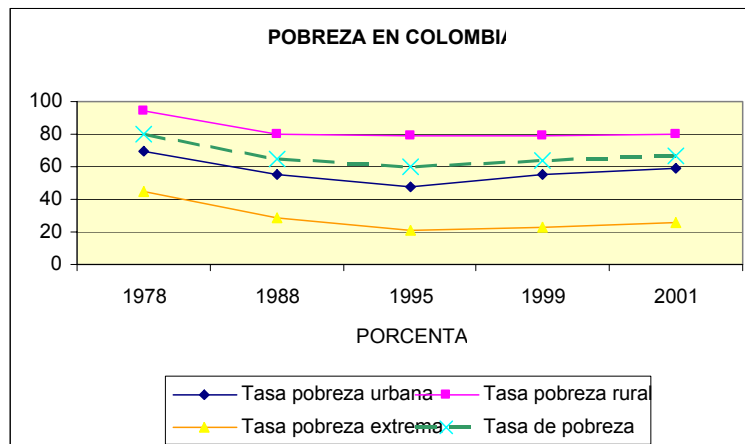
<sup>170</sup> GIRALDO ISAZA, Fabio. WITSCHI-CESTARI, Alfredo. Op. cit., p. ¿?

<sup>171</sup> Página del IDEAM

2001, lo que indica mayor concentración de la riqueza para la década<sup>172</sup> (Tabla 12).

Se resume entonces que la tasa de pobreza, que disminuyó notablemente a finales de los setenta y hasta mediados de los noventa, mostró nuevamente crecimiento para finales de década, haciendo participación alta la pobreza rural que no ha tenido señas de decrecimiento en casi diez años. En cuanto a la tasa de pobreza extrema que también había presentado descenso, también mostró aumento a finales de la década, pasando de 21% en el 95 a 23% en 1999 y 26% en 2001 (Gráfico 16).

**GRAFICA 56**



Fuente: Reporte de Pobreza para Colombia 2002

**3.3.5 Algunas características socioeconómicas de los hogares.** El informe de Hábitat realiza una síntesis de algunas otras características socioeconómicas de los hogares<sup>173</sup> (Tabla 13).

<sup>172</sup> Plan de Gobierno Hacia un estado comunitario – Alvaro Uribe Vélez

<sup>173</sup> GIRALDO ISAZA, Fabio. WITSCHI-CESTARI, Alfredo. Op. cit., p. 117.

En referencia a la ocupación del jefe de hogar se dice que el mayor porcentaje trabaja por cuenta propia (33.94%) y el siguiente mayor rango es de los jefes de hogar desocupados o inactivos (25.09%).

De los hogares con jefes trabajadores por cuenta propia que son 3.5 millones, el 32.85% tiene déficit de vivienda, al igual que el 19.27% de los hogares con jefe inactivo o desocupado.

**TABLA 28. PRINCIPALES CARACTERISTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES. TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT**

CARACTERISTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10.336.343	100	7.650.509	74	2.685.834	26
POSICIÓN OCUPACIONAL DEL JEFE DE HOGAR						
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN	39.242	0,38	24.886	0,33	14.356	0,53
OBREROS	1.545.515	14,95	981.849	12,83	563.666	20,99
EMPLEADOS	1.918.248	18,56	1.601.863	20,94	316.385	11,78
EMPLEADO DOMESTICO	160.252	1,55	118.805	1,55	41.447	1,54
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	3.508.577	33,94	2.355.714	30,79	1.152.863	42,92
PATRON EMPLEADOR	563.855	5,46	470.035	6,14	93.820	3,49
OTROS OCUPADOS	7.110	0,07	3.595	0,05	3.515	0,13
DESOCUPADOS INACTIVOS	2.593.544	25,09	2.093.762	27,37	499.782	18,61

Este porcentaje de hogares, perteneciente a cualquiera de estas dos categorías, tiene una alta posibilidad de estar excluido del sistema de vivienda ya sea por la informalidad de los jefe de hogar que trabajan por cuenta propia o por la inhabilidad para percibir ingresos de los desocupados. En cualquiera de los casos, no tendrán posibilidades de acceder a crédito hipotecario para compra de vivienda y sin este requisito no accederían a subsidio.

En relación con los ingresos de las familias, se estima que entre 0 y 1 SML de ingreso, a 2003 había 1.7 millones, es decir, el 16.82% de las cuales el 42% posee déficit; entre 1.1 y 2 SML el porcentaje es el mayor con el 24.69% de los hogares, es decir, mas de 2.5 millones, de los cuales el 35%, o 913 mil tienen déficit.

El 69.7% de las familias poseen ingreso inferior a 4 SML (7.2 millones) y de este total, 2.3 millones están en condición de algún déficit, es decir, el 32.28% de los hogares colombianos serían objeto de la política de vivienda social (Tabla 14).

**TABLA 29. INGRESOS MENSUALES SEGÚN RANGO DE SMML**

	TOTAL NACIONAL			TOTAL SIN DÉFICIT			TOTAL CON DÉFICIT		
	HOGARES	%	% ACUM	HOGARES	%	% ACUM	HOGARES	%	% ACUM
INGRESOS MENSUALES SEGÚN RANGOS DE SMML*									
0-1	1.739.006	16,82	16,82	1.000.347	13,08	13,08	738.659	27,50	27,50
1-2	2.552.173	24,69	41,52	1.638.304	21,41	34,49	913.869	34,03	61,53
1-3	1.792.147	17,34	58,85	1.346.441	17,60	52,09	445.706	16,59	78,12
1-4	1.120.203	10,84	69,69	892.504	11,67	63,76	227.699	8,48	86,60
MAYOR A 4	3.132.814	30,31	100	2.772.913	36,24	100	359.901	13,40	100

\*El salario mensual mínimo legal (smml) del año 2003 fue \$332.000

Fuente: Dane – encuesta continua de hogares, 2003. Cálculos: UN-HABITAT

La afiliación a seguridad social en salud es por razones obvias un indicador muy importante con respecto de la calidad de vida de las familias, dado que el acceso a servicios médicos puede llegar incluso a determinar la esperanza de vida al nacer de la población y a afectar entre otros su desempeño productivo. Como ya se dijo, hay indicadores que están involucrados con la tenencia de vivienda porque una vez se adquiere dicho bien, el ingreso destinado anteriormente para arriendo se desvía a satisfacer necesidades fundamentales como la vinculación a seguridad social en salud.

Del total nacional de 39.8 millones de personas, el 42.81%, es decir, más de 17 millones no contaban en 1997 con ningún seguro médico. Sólo el 37.69% estaba afiliado mediante el régimen contributivo y el 19.49 al subsidiado. Las cifras son

peores en el caso de población rural, en donde más de la mitad de las personas (52.51%) no cuentan con servicios médicos y muy seguramente la reforma del sector salud los dejó sin Puestos de Salud rurales.

Otro factor indispensable para contar con calidad en la vida familiar de un hogar es el nivel de educación de sus miembros, del cual dependerá en gran medida no sólo el bienestar del individuo consigo mismo sino el acceso a la vida laboral y el ingreso percibido, que entre otros determina la posibilidad de pagar una vivienda. En Colombia a 1997 se presentaba una tasa de analfabetismo que ascendía al 12.71% de la población, es decir, 3.7 millones de colombianos no sabían leer (49.1% población femenina y 50.9% masculina)<sup>174</sup>.

Para el mismo año, el 87.77% de los jóvenes de 5 a 15 años estaban asistiendo al colegio, presentándose el menor porcentaje en la región Oriental con 83.7%. En el rango de 16 a 18 años el valor disminuye de modo que asisten sólo 49.18% a bachillerato y 6.86% a universidad y entre 19 y 25 años menos del 16% de la población asiste a educación superior. No se cuenta aquí con la tasa de deserción universitaria, que según los medios de comunicación es de casi el 50% debida fundamentalmente a dificultades de tipo económico.

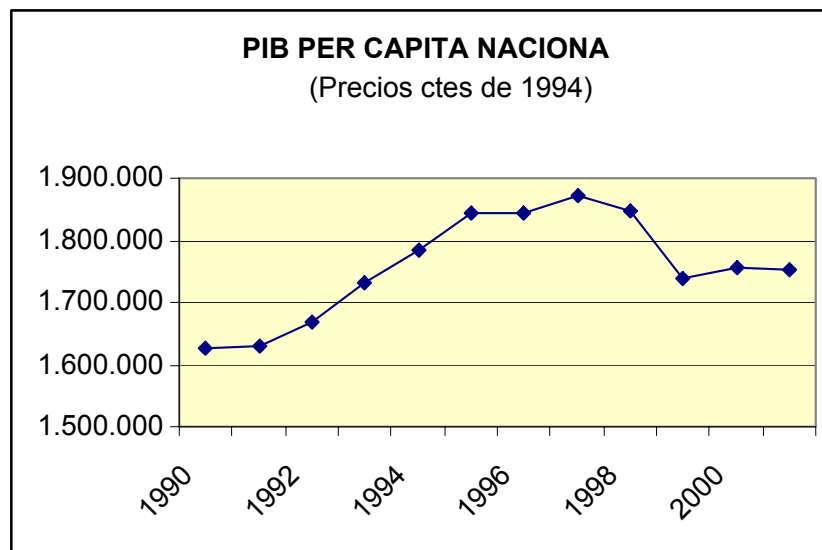
El PIB per cápita anual para el mismo periodo mostró una variación positiva a partir de 1992 (2.29) y hasta 1997 (1.45), año en el cual comenzó un descenso que se quedó estancado hasta el 2001 (durante esos años bajó casi 6 puntos) fecha para la cual se asume que cada habitante adquiriría mensualmente menos de 146 mil pesos de 1994 considerando que para el año base el ingreso mensual se estimaba en 148 mil, es decir, a partir de 1999 el ingreso real fue inferior del devengado en 1994 (Gráfico 17).

---

<sup>174</sup> DANE. Encuesta continua de hogares. 1997

Estas cifras que revelan pérdida de capacidad de ingreso para las familias nos llevan a evaluar lo propuesto por Sen cuando indica que no solamente el aumento del ingreso es indicador de aumento de bienestar, sin embargo, para el aspecto en que sí se identifiquen, considerando que describe la capacidad de compra en promedio, en Colombia se ha visto disminuir esta medida de elección y más aún cuando se retome el índice de desigualdad o coeficiente de Gini que como ya vimos para este periodo fue de más de 0.53, lo que indica gran concentración y conlleva a que mucha gente no logró sus 146 mil mensuales o \$4.866 pesos diarios para sobrevivir y no tuvo opción de adquirir ó mejorar su vivienda.

**GRAFICA 67**

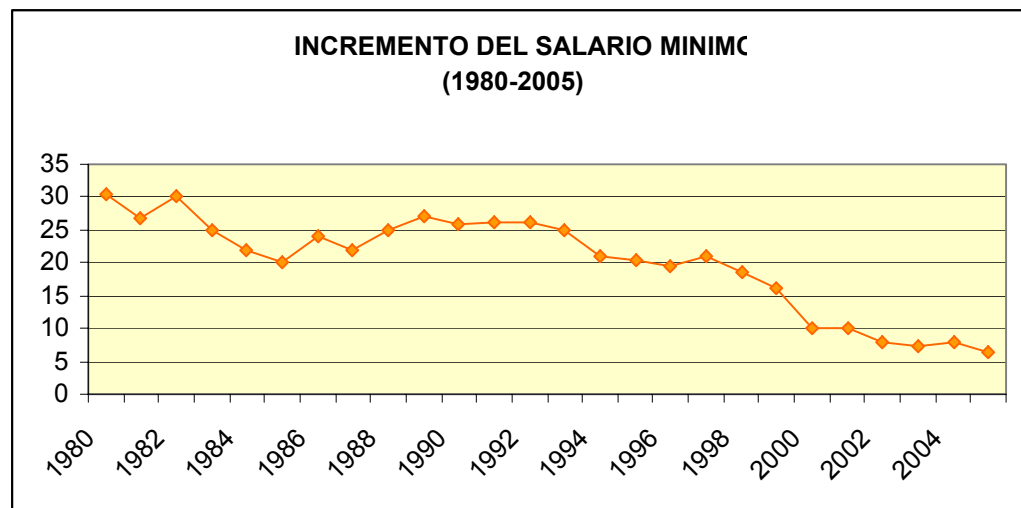


Fuente: DANE

Los ingresos de los asalariados a fin de cuentas determinan la posibilidad de las familias para acceder no sólo a vivienda sino a cualquier otro bien que requieran. Su posesión determina una herramienta en la expansión de las capacidades del hombre para conseguir los distintos estilos de vida que quiera pretender en la búsqueda de unos fines o funcionamientos valiosos. Es por ello necesaria la determinación de un salario mínimo que afronte de manera efectiva los cambios en los precios y en las necesidades básicas de las familias a la vez que

recompense de manera efectiva y justa al trabajo como factor generador de riqueza (Gráfico 18). Sin embargo, en Colombia su variación no ha notado en términos de tendencia un aumento sino mas bien un descenso en los logros de los trabajadores con la consecuente disminución en su nivel de vida.

**GRAFICA 78**



Fuente: Ministerio de la Protección Social

Los aumentos se mostraron mayores para comienzos de la década del 80 (30.43% en 1980, 26.67 en 1981; 30 en 1982), con aumento menor para mediados (22 y 20 para 84 y 85); intermedios a durante comienzos de los noventa (26% para 90, 91 y 92) y muy bajos a partir del año 2000 (2000, 10%; 2001, 9.9; 2005, 6.5).

Este descenso puede ser justificado en parte con los cambios en el nivel de precios que en los años recientes ha contado con un control más efectivo por parte de la autoridad monetaria (Tabla 15). Las disminuciones en la inflación pueden relacionarse con las disminuciones en los salarios de manera muy notoria, sin embargo el PIB per cápita no se ve tan claramente correlacionado con los salarios ni con la inflación. Y tal como ya se analizó, el indicador de PIB por habitante que no da señales reales del bienestar que está adquiriendo cada

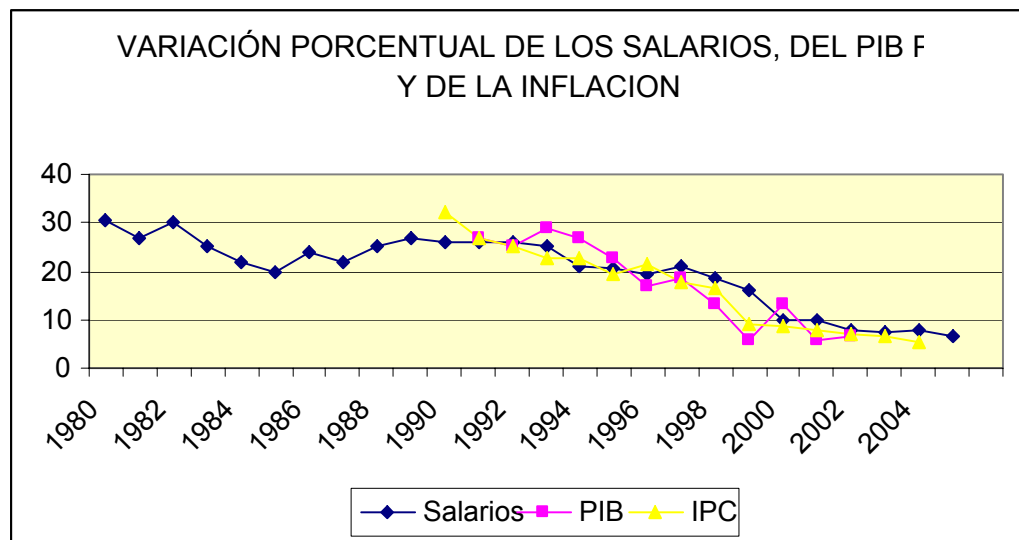
individuo sino más bien otorga un indicio del desempeño económico del país, muestra que el crecimiento del ingreso necesita retomar un curso positivo (Gráfico 19).

**TABLA 30. INFLACION ACUMULADA 1990-2004**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
32.4	26.8	25.1	22.6	22.6	19.5	21.6	17.7	16.7	9.23	8.75	7.65	6.99	6.49	5.5

Fuente: DANE - Base Dic 1998

**GRAFICA 89**



Fuente: Ministerio de la Protección Social

Como se explicó anteriormente la política está íntimamente relacionada con la ocupación de los miembros del hogar en virtud de los requisitos tanto de ahorro (requisito impuesto fundamentalmente a partir de 2002) como de capacidad de endeudamiento con el sector financiero. En este sentido, el éxito de la política se dará en la medida en que esté complementada con una política de empleo que satisfaga tanto la demanda de trabajo como un nivel salarial apropiado, principalmente para la población objeto de la política de vivienda.

Para el periodo entre 1995 y 2000 la tasa de desempleo fue en aumento (11.2 para 1996; 11.3 para 1997; 14.6, para 1998; 18.7 en 1999 y 19.2 en 2000),

circunstancia que hace inviable la efectividad de las medidas tomadas en función de dar soluciones de vivienda a la población en déficit que no posee ingresos para comprar.

### **3.4 CONSIDERACIONES FINALES**

Del mismo modo como ciertos autores critican el enfoque que se le da a la fijación de los déficit de vivienda; también es posible notar que la determinación de la satisfacción de las familias en cuanto a calidad de vida queda limitada a unos cuantos indicadores que dan luces acerca de temas aislados pero que no conforman un detalle de las condiciones humanas como un todo, en donde se pueda cuestionar la libertad que resulte del ejercicio de unas capacidades halladas en las posibilidades reales de tener acceso a la elección libre de circunstancias, es decir, haría falta plantear la pobreza con respecto a un bien en relación no solamente con la carencia o tenencia del mismo, sino con la previa posibilidad que tuvo el individuo para satisfacer esa necesidad mediante una elección entre los distintos ofrecimientos existentes, dadas sus necesidades reales.

La realidad es que muchas familias no gozan de la libertad de escoger si tener o no vivienda propia y de ser así, si esta se adaptare o no a las necesidades de sus miembros. Esto ocurre porque la mayoría de hogares simplemente no tienen opciones económicas para hacerse ese cuestionamiento. La política se ha centrado en ofrecer a un mercado abrumado de demandantes, unos cuantos subsidios entregados previo cumplimiento de una serie de requisitos que para muchos –los más necesitados- resultan simplemente absurdos, además que solamente cubre una parte del monto necesario para acceder a una vivienda, sin contar con que esta sea o no digna.

Es el caso del requisito de ahorro programado, que premia el esfuerzo de las familias por cumplir con una cuota mensual de ahorro que dará como resultado

una parte de la cuota inicial además de una referencia para acceder a crédito. La realidad es que para un núcleo familiar que devengue 1 o 2 SML, es decir entre 350 y 700 mil pesos para pagar arriendo que podrá valer entre 150 y 300 mil pesos, servicios, alimentación, transportes, educación, salud y otros gastos, es realmente complicado ahorrar 100 mil pesos mensuales para dentro de un año tener 1.2 millones que sería lo correspondiente a 10% de una vivienda de 12 millones, valor comercial por el cual en el mercado es muy difícil conseguir una vivienda, y menos una vivienda digna.

Dada la circunstancia en que dicha familia logre el objetivo de ahorrar su cuota mensual y logre cumplir con el ahorro programado y las demás condiciones de conformar el hogar, esto es que ningún miembro tenga casa o haya accedido a subsidio, debe enfrentarse a una entidad financiera que escudriñará si este hogar es sujeto de crédito y por qué valor puede comprometerse. Para esto, debe demostrar que todos sus miembros aportantes tienen un empleo estable con antigüedad, siendo que la informalidad rampante hace que los colombianos de estratos 1 y 2 se dediquen a ser “comerciante independiente” y no cuenten ni con NIT ni con cuentas bancarias que certifiquen sus ingresos (el 33.44% de los jefes de hogar trabajan por cuenta propia).

Una vez cumplidos los requisitos de ahorro programado más certificación de endeudamiento del banco, la familia puede postular para subsidio y pasar a ser parte de una larga fila de aspirantes de irán accediendo de acuerdo con las partidas destinadas y desembolsadas, a un subsidio que pueden o no lograr en una o varias postulaciones, pero si su perfil<sup>175</sup> le hace acreedor al mismo, recibirá una certificación con vencimiento de 6 meses, de que posee subsidio.

---

<sup>175</sup> Evaluado con la tabla de puntajes que da mayor o menor peso a circunstancias como miembros mayores de 65 años, mujeres cabeza de hogar, número de miembros en la familia, discapacidad de alguno de los miembros y sobre todo, antigüedad del ahorro y porcentaje del mismo en relación con el valor de un posible inmueble a adquirir.

Con este documento puede salir a buscar planes de vivienda ofrecidos por constructoras privadas –con fines lucrativos- que cumplan con las condiciones exactas de monto de subsidio y de capacidad de endeudamiento, para poder aspirar a una vivienda. En este punto del proceso ocurre que las constructoras no tienen mayor interés en construir viviendas con un margen de utilidad tan bajo siendo que pueden dedicarse a viviendas de mayor valor. Es por esto que es casi coincidencial que una familia consiga antes de 6 meses, antes de vencerse el subsidio, una vivienda apropiada para su condición. Ya vimos que el mercado del usado en este caso está muy limitado por las condiciones legales que impiden transar antes de 5 años con una vivienda subsidiada.

Aún cuando todo esto se dé y la familia compre la casa, falta evaluar en qué condiciones se la vendieron. Hay elementos de entorno básicos a los que una vivienda de muy bajo costo no accede. Se ha visto que los costos de construcción regularmente se disminuyen mediante la compra de terrenos baratos y para ello habrá de sacrificarse la ubicación; el entorno apropiado, el acceso a servicios públicos, a servicios de salud, a educación, a transporte y vías de acceso, en pocas palabras, a calidad de vida<sup>176</sup>.

Del mismo modo como ciertos autores critican el enfoque que se le da a la fijación de los déficit de vivienda; también es posible notar que la determinación de la satisfacción de las familias en cuanto a calidad de vida queda limitada a unos cuantos indicadores que dan luces acerca de temas aislados pero que no conforman un detalle de las condiciones humanas como un todo, en donde se pueda cuestionar la libertad que resulte del ejercicio de unas capacidades halladas en las posibilidades reales de tener acceso a la elección libre de circunstancias, es decir, haría falta plantear la pobreza con respecto a un bien en relación no solamente con la carencia o tenencia del mismo, sino con la previa posibilidad que

---

<sup>176</sup> NIETO, María de la Luz. Op.cit., p. 8.

tuvo el individuo para satisfacer esa necesidad mediante una elección entre los distintos ofrecimientos existentes, dadas sus necesidades reales.

En el intento de evaluar a la política en virtud del logro del aumento de las capacidades de los individuos, notamos que la relevancia del subsidio como única herramienta de la política, está siendo insuficiente en virtud de la baja cobertura y de las dificultades para que la población objeto de la focalización, acceda al mismo. De este modo, no se contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las familias ni se promueve el desarrollo de las capacidades de los individuos que las conforman.

Siendo que la percepción de lo que denominamos calidad de vida, denota además del "nivel de vida" (indicadores de renta, salud, educación, empleo, vivienda y nutrición), también el grado de libertades políticas y civiles de los individuos, la carencia de condiciones dignas de vivienda no permite el acceso a libertades básicas de supervivencia ni amplía las capacidades de los individuos en torno a mejorar sus condiciones de salud, alimentación, educación y circunstancias de bienestar personal que contribuirían a una mayor participación de las posibilidades políticas.

En otro sentido, tomando en cuenta que según nuestro marco conceptual, "El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos"<sup>177</sup>, podemos concluir que la política de vivienda en Colombia no ha promovido de manera efectiva el desarrollo visto desde sus ópticas económica, social ó política, razón por la cual no cumple su función de dotar de libertad real a los individuos.

Estas circunstancias hacen que se haga indispensable gestar un cambio estructural en la política de vivienda social en Colombia, teniendo en cuenta que el

---

<sup>177</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. 1ª ed. Bogotá: Planeta, 2000, p. 31.

aumento de esta libertad genera libertades adicionales y amplía las perspectivas de los individuos que participan del desarrollo del país. Esta necesidad se agudiza con las graves condiciones de desempleo, informalidad y falta de productividad que se presentan en el país y que se perpetuarán de no tomar medidas drásticas que impliquen mayor inversión estatal, dado que el sector privado está siendo incapaz de suplir, a cuenta de libre mercado, las condiciones básicas de subsistencia y bienestar.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA PARA EL SECTOR PÚBLICO**

La importancia del logro de políticas públicas coherentes con las necesidades de la población y la responsabilidad adquirida con la instauración de un derecho de vivienda digna en la constitución, hace que el Estado Colombiano esté comprometido con el desarrollo una política de vivienda enfocada al logro del bienestar de las personas en busca de la disminución tanto de la pobreza como de las desigualdades.

La teoría de Amartya Sen señala que la contribución del crecimiento económico a la expansión de las oportunidades ha de integrarse en la comprensión del proceso de desarrollo como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida que merezca la pena y más libre. En este sentido, la dotación de vivienda a las familias colombianas de menor ingreso, sirve como elemento en expansión de las capacidades, al facilitar el desarrollo de elementos sociodemograficos que se logran cuando el concepto más básico de “estar bien” en un espacio apropiado y con elementos de entorno convenientes, se cumple y sirve como impulsor de crecimiento económico.

En su contexto histórico, la política de vivienda Colombia ha estado enmarcada por dos enfoques: el subsidio indirecto o a la oferta y el subsidio directo a la demanda. El subsidio a la oferta es un sistema que opera a través de la dotación de vivienda a las familias, que mediante unas menores tasas de interés y financiadas por el Estado, compran sus viviendas a una entidad estatal - ICT - encargada del proceso de oferta de las mismas. En este sentido, el ICT cumplía el papel de constructora o encargaba a constructoras privadas la construcción; hacía la asignación de los créditos y financiaba los mismos con fondos estatales

provenientes de impuestos y otros rubros. Este sistema operó a partir de la década del cuarenta y hasta los años ochenta. Se llegó a su fin dadas unas condiciones de ineficiencia de la entidad, cuya tasa de retorno de los fondos era muy baja y con un contexto burocrático que lograba que la mayor parte de los recursos se desviarán a gastos de funcionamiento y corrupción.

La modalidad de subsidio directo se implantó a partir de 1991 con la Ley 3, que definió las bases del sistema de Vivienda de Interés Social VIS en el cual se otorga un subsidio en dinero o en especie a las familias para que estas accedan directamente al mercado inmobiliario. El otorgamiento de estos subsidios requirió la determinación de unos criterios de focalización que delimitan la población objetivo hacia las familias de ingresos inferiores a 4 salarios mínimos y para ello se realizan una serie de exigencias a los hogares postulantes, que dan fe de sus condiciones socio - económicas. Para este fin se delegó a una nueva institución que en principio fue Inurbe y más recientemente Fonvivienda y se destinó gran parte del proceso al oficio financiero de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda-CAVS-, entidades privadas que ya durante los ochenta empezaron a prestar el valor necesario para dotar a las familias del monto total para realizar la compra. El sector privado se vinculó al proceso también mediante las firmas constructoras y la participación de las Cajas de Compensación Familiar, también encargadas de otorgar subsidios a la población formal.

El sector financiero, que ha jugado un papel protagónico en la política de vivienda social, contó inicialmente con el mecanismo de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante-UPAC - como herramienta para captar fondos de ahorros privados de corto plazo y convertirlos en préstamos de vivienda de largo plazo. Este mecanismo operó a partir de los años 70 y dio resultados exitosos durante más de dos décadas pero debió ser reconsiderado dadas unas condiciones de crisis del sector que hicieron que las tasas de interés superaran las posibilidades de pago de los deudores. Como medida se determinó en 1999 la Unidad de Valor Real-

UVR-, como unidad de cuenta, para evitar que las obligaciones tomaran dimensiones insostenibles por los deudores, basando su liquidación en el comportamiento del IPC y ya no en las tasas del mercado.

A partir de la crisis del UPAC, el papel del sector financiero como promotor de vivienda social ha tenido un declive, fenómeno que se evidencia en la pérdida de participación en la colocación de créditos en el mercado, debida ya sea a la preferencia de los compradores por usar otras fuentes de financiación o por el escepticismo de los bancos a prestar a familias con garantías insuficientes. Este fenómeno ocasiona gran preocupación en cuanto la intervención del sector representa el eje fundamental de la política de VIS que se supone opera con el crédito como complemento del subsidio. Este hecho, amerita correctivos gubernamentales tendientes a suplir la falta de garantías ocasionadas en la informalidad de la actividad de los hogares

Uno de los objetos del impulso a la política de vivienda, es el estímulo al sector de la construcción por considerar que su independencia de la actividad económica corriente y su poder multiplicativo interno, lo hacen sector líder de la economía. En este sentido, el análisis de su participación en la generación del PIB, da cuenta de cambios que no siempre se ven relacionados con el aumento o descenso del ingreso, lo cual podría sugerir que no necesariamente determina el crecimiento.

La determinación del objetivo de la política en cuanto a cobertura se realiza en virtud de la definición y medición de los déficit cuantitativo y cualitativo, la primera se puede resumir como la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes. El monto en el cual la primera de estas cifras supera la segunda es lo que en la mayoría de los textos se designa como déficit cuantitativo. El déficit cualitativo, por su parte, tiene que ver con atributos de estructura (viviendas sin paredes ó con materiales inestables), ó con cohabitación (varios hogares de mas de dos miembros en una vivienda.

Las estimaciones de los déficit varían según la fuente, aunque la mayoría de estudios disponibles se fundamentaron en las mediciones del Censo Poblacional de 1993. A partir de esto se estimó que a 1993 el déficit cuantitativo ascendía a 1.1 millones de viviendas; según el estudio de Chiappe de Villa, basado en el censo de 1993 y con cálculos del DNP habría descendido a 850 mil en 1997, pero para 2003, según Hábitat, basado en la Encuesta Continua de Hogares, éste ascendía a 964 mil, lo que igualmente indica descenso del déficit a partir de 1993 pero en menor cuantía.

En cuanto al déficit cualitativo, el estudio Chiappe estima que 3.2 millones de hogares urbanos, equivalente al 40% de esos hogares, registraba en 1993 problemas de calidad de vivienda en cuanto a deficiencias de materiales, disponibilidad de servicios públicos básicos y hacinamiento, mientras que para 1997 esta cifra habría descendido a aproximadamente 2.9 millones equivalente al 31% de esos hogares. En consecuencia, los hogares urbanos con déficit cualitativo habrían disminuido a razón de 100 mil por año en ese período. Los cálculos del informe Hábitat observan que a 2003, 2.6 millones de hogares, es decir el 25.98% poseía algún tipo de déficit, 1.8 millones de orden cualitativo. Este último dato mostraría que entre 1997 y 2003 hubo un descenso notorio en esta categoría.

En el caso colombiano la determinación de la satisfacción de las familias en cuanto a calidad de vida queda limitada a unos cuantos indicadores que dan luces acerca de temas aislados pero que no conforman un detalle de las condiciones humanas como un todo, en donde se pueda cuestionar la libertad que resulte del ejercicio de unas capacidades halladas en las posibilidades reales de tener acceso a la elección libre de circunstancias. La realidad es que muchas familias no gozan de la libertad de escoger si tener o no vivienda propia y de ser así, si esta se adapta o no a las necesidades de sus miembros.

Se encontró gran dificultad para el análisis de los datos de cobertura debido a una falta de metodología en la exposición, por parte de cada gobierno, de los logros en cada periodo, en cuanto a número, valor y tipo de subsidio, ya que la información se da de manera global, sin detalle de las cualidades de los subsidios o de su implicación para disminuir los déficits, dadas las diferenciaciones entre cualitativo y cuantitativo.

Una de las carencias más notorias del sistema es la ausencia de una base de datos que recoja de manera organizada la información, de modo que se disponga de elementos de análisis para evaluar y proyectar la política. En este sentido, se encuentra que cada gobierno maneja las cantidades de manera aislada, retrayéndose de las intenciones del gobierno anterior y trabajando sin tomar en cuenta objetivos precedentes. Como consecuencia de lo anterior, se evidencia la falta de objetivos específicos de largo plazo, que den continuidad al logro de las metas que cada gobierno propone, lo cual propicia la pérdida de efectividad y credibilidad del sistema.

El mercado de vivienda crece en razón de fenómenos poblacionales, que determinan la demanda por la generación de condiciones de hacinamiento (más de 3 personas por habitación) ó cohabitación (varios hogares en una sola vivienda). A este respecto las estadísticas señalan que entre 1993 y 1997 el número de hogares creció a razón de un promedio anual de 277 mil, con una disminución del tamaño promedio del hogar de en promedio 0.5 miembros entre 1991 y 2000, mientras que la tasa de crecimiento del número de hogares se calcula en 1,6 veces la de población (que es de 1.8% anual), de lo cual se concluye que el número de hogares nuevos está creciendo con mayor rapidez que la población, lo cual genera una presión en la demanda de vivienda y aumento sustancial del déficit.

De otro lado, siendo que para ese periodo se estimaban 227 mil nuevos hogares demandantes de vivienda, los subsidios entregados por Inurbe y las Cajas de Compensación Familiar fueron en número de 62.500 anuales en promedio, lo que podría implicar beneficiar un 27.5% de hogares nuevos con algún tipo de subsidio, sin dar soluciones para disminuir el déficit de las familias ya establecidas. A pesar de estas consideraciones, según cálculos de Chiappe, la incidencia del programa contra el déficit cuantitativo habría sido del 11.9% y para el cualitativo del 12.7% para el periodo entre 1993 y 1997

En otro sentido, de acuerdo con cifras del DNP, durante el periodo de 1994 a 1997, el promedio anual de nuevas soluciones de vivienda construidas en Colombia -formal e informal- se estimaba en 120.000, mientras que el número promedio de subsidios para este mismo periodo fue de 35 mil destinados a compra; es decir, el 30% de las viviendas construidas fueron subsidiadas. Esta comparación podría indicar que gran parte de las viviendas que se construyen, aún cuando sean punto de focalización de la política VIS, no tienen aporte de subsidio, ya que un 80% del total de los hogares son objeto de política por percibir un ingreso de menos de 4 sml y no poseer vivienda.

Esto puede llevar a concluir que la focalización está abordando a un segmento demasiado extenso de la población y que es posible que las familias del rango de 2 a 4 SMLM estén en posibilidad de adquirir vivienda sin contar con el subsidio, por lo cual sería recomendable restringir el foco de la política hasta las familias de 0 a 2 SMLM, con el objetivo de garantizar que sean las familias más necesitadas, dentro de los beneficiados, los que logren el amparo.

En términos de la eficacia y la eficiencia de la política, un estudio realizado durante el gobierno de Andrés Pastrana para hacer seguimiento a la condición de la viviendas favorecidas por subsidio, mostró que tan sólo el 37.5% de los hogares habitaba la vivienda objeto del subsidio, el 37,1% de las viviendas se encontraron

vacantes, el 14,6% de las viviendas estaban arrendadas a hogares no beneficiarios del SFV. Este hecho hace notar la importancia del mercado secundario de vivienda social, en razón de las rigideces propiciadas por la condición que obliga a las familias a habitar la vivienda por un periodo mínimo de 5 años, en circunstancias en que la realidad puede estarlas obligando por fenómenos de desplazamiento o cambios en las condiciones socioeconómicas a abandonar sus viviendas y perder el largo y dispendioso trámite, antes que tener que devolver el subsidio.

En términos de la satisfacción de los hogares, el mismo estudio encontró que con la nueva solución de vivienda dijeron haber mejorado sustancialmente en accesibilidad a su vivienda y en condiciones básicas de urbanización. En particular, sobresale el acceso vehicular, el alumbrado público y la existencia de andenes. Sin embargo, una proporción importante de hogares (36.7%) consideró que su vivienda está ubicada en terrenos inadecuados, lo cual puede obedecer a la ubicación geográfica de la vivienda en la ciudad o a ausencia de equipamientos sociales cercanos (recreación, salud y educación) y transporte urbano; ó baja consolidación de la infraestructura urbana del sector.

Se encontró en el estudio que las condiciones de entorno son tan importantes como la misma vivienda, en este sentido se puede tomar la consideración de María de la Luz Nieto en su documento Metodología de Evaluación de Proyectos de Viviendas Sociales que propone que el análisis costo beneficio de un proyecto de vivienda no se realice solamente teniendo en cuenta los costos de construcción sino mas bien evaluando los costos sociales que se evitan cuando se dota de un terreno en excelentes condiciones de entorno a un plan de construcción que garantizará a las familias beneficiarias la provisión de servicios públicos, el acceso a servicios de salud, educación y transporte, vías de acceso, áreas comunales y zonas verdes, entre otros. Colombia requiere de más recursos para este fin, ya que las medidas tomadas con el establecimiento de los Planes de Ordenamiento

Territorial no están siendo suficientes, dado que la falta de lotes de terreno dotados de servicios públicos básicos, ha mostrado ser el principal cuello de botella en la oferta de vivienda social.

En referencia a las características socioeconómicas de la población, determinan una descripción más apropiada del problema y ayuda a crear estrategias propias para su solución, se pueden mencionar algunas fundamentales: La ocupación del jefe de hogar aduce la mayoría trabaja por cuenta propia (33.94%) ó están desocupados o inactivos (25.09%). De los hogares con jefes trabajadores por cuenta propia que son 3.5 millones, el 32.85% tiene déficit de vivienda, al igual que el 19.27% de los hogares con jefe inactivo o desocupado. Estas cifras conllevan a que un gran porcentaje de hogares, perteneciente a cualquiera de estas dos categorías, tenga alta posibilidad de estar excluido del sistema de vivienda porque no tendrán posibilidades ni de hacer un ahorro programado ni de acceder a crédito hipotecario para compra de vivienda y sin estos requisitos no accederían a subsidio.

Se concluye entonces que las condiciones del sistema están dadas para que los hogares de menor ingreso estén excluidos tanto del subsidio como del crédito, lo cual hace que la efectividad de la política sea cercenada en virtud de la baja cobertura y los defectos del criterio de focalización alejándolo del concepto que persigue favorecer a la población mas vulnerable. En ese sentido, sería recomendable reajustar los criterios que conforman tanto la determinación población objetivo como los requisitos de acceso para la misma.

Esta circunstancia hace pensar que el gobierno debería estudiar estrategias alternativas mas adaptadas a las circunstancias reales de las familias, en donde se considere que los hogares que no tienen casa están irremediamente condenados a destinar gran parte de su ingreso al pago de un alquiler y ese mismo monto puede ser destinado al pago de una vivienda propia pero siempre

que no se tengan que pasar duras pruebas como el demostrar ingresos devengados formalmente en un mercado laboral regido por la informalidad, ó el reunir un ahorro sustancialmente alto a la vez que se paga una cuota de arriendo también elevada. Es decir, la política de vivienda debería sufrir un viraje hacia la flexibilización de las condiciones de acceso al subsidio.

El estudio Chiappe al respecto comenta que el 93% del déficit cuantitativo de vivienda en las ocho principales ciudades del país se concentra en los tres estratos más bajos de ingresos y en contraste sólo el 30% de los créditos entre 1995 y 1997 correspondió a viviendas de interés social lo cual indica que la actividad constructora formal no responde a la demanda de los estratos de ingresos bajos. Además afirma que así como la producción de vivienda en general se ha dirigido principalmente a los estratos medios y altos, la oferta VIS ha tendido a concentrarse en el límite superior del rango de población objetivo, lo cual amerita intervención estatal.

Para lograr el anterior efecto se sugiere limitar los hogares beneficiarios de subsidios de los de ingreso inferior a 4 SMLM a los de menos de 2 SMLM, lo cual reduciría de 80% a 32.9% la población objeto del beneficio.

Además, se requeriría disminuir el monto de lo que se denomina vivienda de interés social a viviendas ya no inferiores de 135 SMLM (\$51.502.500), sino de 50 SMLM (\$19.075.000).

En cuanto a la participación decreciente del sector financiero en la financiación y a la dificultad derivada de las garantías exigidas por el mismo para otorgar créditos a familias que no respalden su obligación con garantías suficientes de formalidad y monto del ingreso, se sugiere crear un fondo de garantías que devuelva la confianza al sector financiero para que este reevalúe los criterios de calificación para acceso a financiación, flexibilizándolos con tipos alternativos de demostración

de ingresos en donde se tome en cuenta la parte del ingreso familiar que han destinado para pago de arriendo, durante periodos no inferiores a dos años anteriores a la solicitud y la asiduidad con que han efectuado tales pagos.

Fabio Giraldo realizó una observación acerca de que la vivienda social no se puede generar con préstamos ni externos ni con internos porque no es una inversión que se vaya a poder pagar en los términos de los préstamos, lo más razonable es que sea con porcentajes cobrados tanto a los constructores de viviendas suntuarias como a los compradores. Esta medida podría generar recursos que nutran el fondo de garantías estatal que respalde a la población pobre e informal frente al sector financiero, en tanto que históricamente ya se ha visto al gobierno destinar grandes cuantías para evitar crisis financieras originadas en logros de alcances menos redundantes en beneficios sociales.

Teniendo en cuenta que la relación arriendo/ingreso de los hogares de 0–1 SMLM es de 43.5 y de 30 para los de 1–2 SMLM, es evidente que es bastante difícil que estas familias destinen un monto similar a realizar un ahorro mensual por un periodo prolongado de tiempo, por lo cual se haría necesario restringir este requisito y mas bien considerar que el porcentaje del gasto total que se destina para vivienda es muy bajo en relación con las bondades sociales de la inversión en dicho bien (0.36% para 1999 con tendencia negativa), por lo cual se sugiere aumentar dicho porcentaje para lograr mayor efectividad de la política con la asignación de un mayor número de subsidios.

En función de logros reales en cuanto a mejoramiento de la calidad de vida y la expansión de las libertades reales de que gozan las familias, la política de vivienda debe estar complementada por una política social de generación de empleo que ataque la desocupación y el fenómeno de la informalidad. Por medidas tendientes a mejorar la escolaridad y consecuente preparación de la mano de obra, por ampliaciones del acceso a servicios públicos y seguridad social, disminución de

las desigualdades en la distribución del ingreso y demás medidas que complementen una adecuada política de vivienda.

## BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto. Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1989
- BUSTAMENTE, Piedad. El Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante. En: La financiación de la vivienda en Colombia. Editorial Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, 1992.
- CABALLERO, Enrique. Historia Económica de Colombia. Bogotá: Segunda Edición. Italgaf. Bogotá, 1971.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT). Un Mundo En Proceso De Urbanización, Informe Mundial Sobre los Asentamientos Humanos 1996 TOMO II; TM Editores. 1997. Citado en, John Jairo Martínez. La política de vivienda en Colombia, una aproximación situacional y prospectiva dirección de estudios sectoriales cgf-des-cdsiftcedr, Mayo 20 de 2002
- CHIAPPE, Maria Luisa. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1999,
- GIRALDO, César. Finanzas Públicas en América Latina. Colombia: Ediciones Desde Abajo, 2001.
- GIRALDO, Fabio. Pasado y presente de la urbanización, la construcción y el UPAC. En: La financiación de la vivienda en Colombia, Editorial Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. 1992.
- LORA, Eduardo y OCAMPO, José Antonio. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Cuarta Edición. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1992.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Programa de Vivienda Social, Documento CONPES, septiembre 1990. En: La revolución pacífica, modernización y apertura de la economía. Bogotá: Presidencia de la Republica, 1991
- NINA, Esteban y AGUILAR Ana. Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza monetaria. Colombia: 1978-1997. En: Cuaderno de Economía. Bogotá No. 29 (Jul 1998).

- OCAMPO, José Antonio y PÉREZ, María José. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia. 1978-1996. Bogotá
- RODA, Pablo; PIRAQUIVE, Gabriel; GAITÁN, Fernando. Etapas de la Financiación de Vivienda en Colombia. En: La financiación de la vivienda en Colombia. Editorial Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, 1992
- SALOMÓN, Kalmanovitz. Economía y Nación. Tercera ed. Bogotá: Siglo Veintiuno editores de Colombia, 1988
- SANTILLANA, Antonio. Análisis económico del problema de la vivienda. España: Facultad de ciencias económicas de Málaga, 1972
- SCHULDT, Jurgen. Capacidades y derechos. En: Neoliberalismo y desarrollo humano - Desafíos del presente y del futuro [en línea] <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/index.htm> (Acceso: 6 mayo, 2004)
- SEN, Amartya. Bienestar, justicia y mercado. España: Paidós, 1997.
- SEN, Amartya. Capacidad y Bienestar. En: La calidad de vida. NASSBAUM, Martha y SEN, Amartya (compiladores). México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. 1ª ed. Bogotá: Planeta, 2000
- SEN, Amartya. Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En: Cuadernos de Economía no. 29, (ene. 1998).
- SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. En: Revista Comercio Exterior. México. Vol. 42, no.4, (abr 1992).
- SZALACHMAN R., Raquel. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994. Santiago de Chile: Proyecto CEPAL/Gobierno de Holanda "Políticas financieras para incrementar el ahorro y promover la equidad", julio de 1999.
- [www.fedevivienda.org.co/aa/img\\_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e2e2e/04\\_POLITICA\\_DE\\_VIVIENDA\\_EN\\_CBI\\_APROX\\_SITUACIONAL\\_Y\\_PROSPECT.pdf](http://www.fedevivienda.org.co/aa/img_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e2e2e/04_POLITICA_DE_VIVIENDA_EN_CBI_APROX_SITUACIONAL_Y_PROSPECT.pdf)
- <http://www.inurbe.gov.htm> (consulta: 26 marzo, 2005)