

AUTOR

Autor

MERCEDES CASTILLO HERRERA

mercedescastilloherrera@yahoo.es

Mercedes Castillo de Herrera. Economista Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como docente de econometría, macroeconomía y modelos macroeconómicos en varias universidades del país y en cursos de profundización, seminarios de investigación y seminarios electivos en la Universidad Nacional de Colombia. Consultora de varias entidades estatales a nivel nacional y distrital. Conferencista en eventos sobre economía informal y ciudad informal. Actualmente ejerce como docente de la Maestría en Hábitat – Estudios en Vivienda en la Universidad Nacional de Colombia y está culminando su doctorado en Urbanismo en la Universidad Central de Venezuela. Sus temas de Investigación han sido los procesos de la informalidad, en economía y urbanos. Dentro de las investigaciones en las que ha participado se destacan: Consideraciones propositivas para la formulación de una Política en Materia de Hábitat y Vivienda orientada al contexto urbano de América Latina; y Ciudad, Hábitat y Vivienda Informal en la Colombia de los años 90.

Anotaciones sobre el problema de la vivienda en COLOMBIA¹

Mercedes Castillo

Resumen

El problema de la vivienda en Colombia involucra una diversidad de elementos: políticas estatales, asuntos fiscales, la economía interna, condiciones culturales, el desplazamiento al que induce la violencia y la pobreza, los valores de nuestra sociedad, entre otros. La actitud del Estado ante el déficit en vivienda, la intervención de los bancos, de los constructores y los políticos –en un problema que afecta a más del 10% de la población nacional–, son algunos de los temas expuestos en este texto.

Palabras clave

Vivienda, soluciones habitacionales, políticas y normas, POT.

Notes on Colombia's dwelling problem

Abstract

The dwelling problem in Colombia involves state policies, financial issues, internal economy, cultural aspects, displacement problem that causes violence and poverty, society values, among others. The State attitude towards dwelling deficit, the banks participation, private builders and politicians intervention through history, are some of the arguments considered in a problem that affects more than 10% of the nation inhabitants.

Key words

Dwelling solutions, building norms and politics, POT.

Recibido: abril 11 / 04

Aprobado: julio 24 / 04

Introducción

Hablar de la problemática de la vivienda en Colombia no es tarea sencilla debido a la diversidad de temas a que atañe, dado que la vivienda tiene una multiplicidad de funciones y es, en sí misma, un bien costoso y de difícil adquisición. Constituye tanto valor de uso como valor de cambio, tanto patrimonio y, por ende, garantía o respaldo crediticio como elemento estructurante de la ciudad, y vista desde su producción, como sector económico, ha sido instrumento de política macroeconómica, sector líder, eje fundamental en la reducción de los índices de desempleo e impulsor y sostén del sector financiero, papel que se le ha asignado en las últimas tres décadas –me refiero a la producción de vivienda formal, valga la aclaración.

En la presente exposición dedicaré la primera parte, a proponer un esquema que recoge un poco de teoría sobre el concepto de vivienda, desde la economía. En la segunda, presentaré algunos aspectos sobre el problema de la vivienda en Colombia en las últimas décadas.

Un poco de teoría

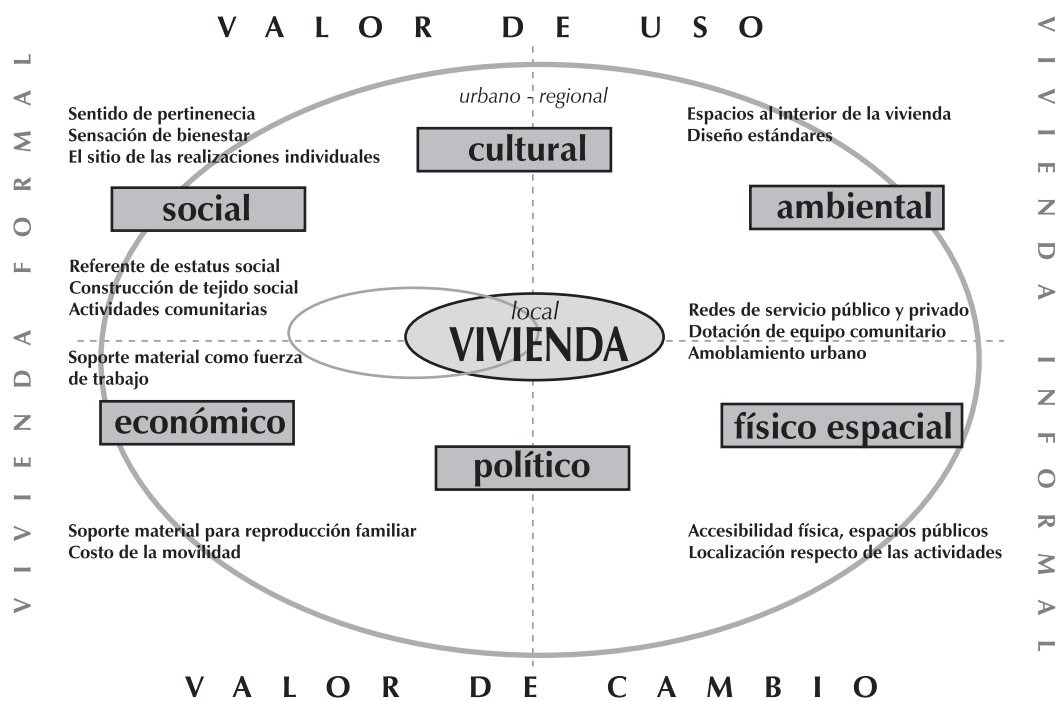
La construcción de las primeras viviendas está referida en su naturaleza a un estado de necesidad [Harries:s/f:137]. Esto nos remite, en primer lugar, a la vivienda como valor de uso (ver esquema) y en este sentido podemos definirla como “institución social que permite el habitar” [Trachana:2000], esto es, aquella que hace posible la construcción de un sentido de pertenencia a un lugar, de una cierta sensación de bienestar, el sitio de las realizaciones individuales y familiares (dimensión sociocultural), soporte material para la reproducción familiar y como fuerza de trabajo o referente de un status social (dimensión socioeconómica), todo esto concerniente a la casa como entorno inmediato, pero también en sus relaciones que la convierten en hábitat y la conectan con un entorno más amplio: las redes de servicios públicos y privados, la dotación de equipamiento comunitario y de amoblamiento urbano, la localización respecto de las actividades, las facilidades y costos de la movilidad, la accesibilidad física y los espacios públicos y la realización de actividades comunitarias y construcción de un tejido social. El espacio tanto para las necesidades físicas como para las espirituales, como diría Harries recordando a Vitruvio [Harries:s/f:137]. El valor de uso también está circunscrito a la disponibilidad de espacios al interior de la vivienda, al diseño de la misma y a la cantidad de metros cuadrados de que dispone una familia para realizar sus actividades físicas, sociales, culturales, re-productivas o económicas.

Al mismo tiempo, los aspectos anteriormente considerados, más algunos adicionales como son el valor del suelo urbano y de los materiales utilizados en la construcción, determinan un valor de cambio que convierten a la vivienda en una mercancía, objeto de intercambio en diversos tipos de mercados o submercados e instrumento de especulación financiera. O la convierten en patrimonio y garantía crediticia o en objeto para la manipulación y el control social². Como bien costoso y de difícil adquisición, su posesión genera, además, rentas, impuestos, tasas, valorizaciones y plusvalías que la convierten en mecanismo generador de exclusión.

A nivel urbano, la vivienda es un elemento estructurante de la ciudad y “pieza clave que se inscribe entre las cuatro funciones que se efectúan en la urbe expresadas por los arquitectos modernos como Le Corbusier: residir, desplazar, trabajar y recrear” [Martínez:2002:196]. En este sentido, la vivienda se integra con el resto de elementos constitutivos de la ciudad, con los atributos que ésta le ofrece (equipamiento, espacio público, servicios metropolitanos). Pero también, la vivienda puede

¹ Notas escritas para la conferencia *El Problema de la Vivienda en Colombia hoy*, dictada en el curso de contexto Localidad 4 San Cristóbal. Proyecto: Vivienda como hábitat. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, noviembre de 2003.

² Según Trachana, la masificación de la vivienda trajo la masificación en el consumo de la vivienda, es decir, en la forma de habitar. Así la vivienda higiénica se convirtió en una forma de habitar masificada y en una forma de control social



verse como un instrumento de control social, en tanto masificación de un diseño y, por ende, de un modo de habitar.

Como instrumento de política macroeconómica ha sido definido sector líder, al respecto se pueden recordar los planteamientos de Lauchlin Currie en su Operación Colombia, retomados por Misael Pastrana en su plan de gobierno *Las Cuatro Estrategias* y que dieron origen al sistema indexado de pago que todos sufrimos, el UPAC hoy remozado como UVR y ha seguido siendo utilizado como dispositivo para reactivar la economía, como eje fundamental en la reducción de los índices de desempleo y como impulsor y sostenedor del sector financiero.

Problemática de la vivienda en Colombia

Me voy a permitir puntualizar lo que, a mi juicio, caracteriza este fenómeno en el momento actual:

1. La Constitución Nacional, en su Artículo 51 consagra que “todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna” y surge la pregunta ¿qué puede entenderse por derecho a una vivienda digna? ¿Acaso una vivienda que considere todas sus funciones de manera integral, como valor de uso y como valor de cambio, tanto en su interior como en sus relaciones con el entorno, en las diferentes escalas y con sus diferentes dimensiones? Y de tal forma que no se quede en el reconocimiento sino como hecho mismo, que sea “a) provisto b) en condiciones de calidad que permitan una clara interacción con la ciudad y c) en condiciones de financiación que permitan a los ciudadanos mantenerlo en el tiempo” [Martínez:2002:197], sin que esto último implique una defensa a la consigna de “un país de propietarios”. Las políticas y las acciones del gobierno se han realizado (y se siguen realizando) bajo la interpretación de la casa como una mercancía, “un bien completo y terminado para adquirir, de lo que resulta la ecuación económica de ahorro, subsidio y crédito” [Corporación Compromiso: 2003:85].

2. El Estado ha venido retirándose [Aprile-Gnisset: 2001] de lo que constituye su misma esencia, en lo que podría definirse como el tránsito del estado benefactor hacia el estado facilitador, que significa la renuncia de sus deberes y su correspondiente traslado a los particulares y el desmonte de entidades e institutos centralizados, en una descentralización administrativa que viene a otorgar más funciones a los gobernantes locales pero no necesariamente más recursos y que termina en la quiebra de varios municipios y su posterior renuncia a la autonomía.
3. La existencia de un creciente déficit tanto cuantitativo como cualitativo: el déficit de vivienda se mide como la suma del déficit cuantitativo más el cualitativo, entendiéndose como déficit cuantitativo el desborde del número de hogares respecto del número de viviendas disponibles y el déficit cualitativo como la falencia o la mala calidad de los atributos de la vivienda, es decir, de aquellos que permiten el habitar y que describimos como formas del valor de uso (Servicios públicos, espacios disponibles, materiales de la vivienda, equipamientos colectivos, espacio público, cercanía y facilidad de acceso a los sitios de consecución de ingresos, medio ambiente, etc).

Un estimativo del Ministerio de Desarrollo, hoy MAVDT, supone que para esta fecha el déficit cuantitativo en Colombia llega a más de 1'200.000 unidades habitacionales, lo que estaría afectando a una población de cerca de cinco millones de personas, si se supone una familia promedio de 4 miembros. Pero "el 82% de esta cifra pertenece a la población que gana menos de cuatro SMLM, lo que quiere decir que el déficit real cuantitativo de vivienda de interés social que se busca combatir es de 1'042.444 viviendas" [Martínez: 2002:210].

Sin embargo "el diagnóstico es más preocupante cuando se considera el déficit cualitativo. En este caso la cifra asciende a cerca de 3'000.000 (2'922.200) de viviendas (correspondiente al 35% del total de viviendas a diciembre de 2000), cuya mayoría obedece a la problemática de déficit por servicios públicos", es decir, éste dato no incluye el déficit cualitativo representado por el tamaño de las viviendas y la diferenciación de espacios a su interior, o los factores de movilidad y accesibilidad, o la falencia de equipamientos urbanos y la construcción de tejido social, los cuales también son críticos. Por sólo ejemplificar uno de estos aspectos, se podría mostrar como "la tendencia a la disminución de las áreas de la vivienda producida entre 1972

y 1985 presentó una tasa promedio anual de -3,56%, mostrando que en los catorce años comprendidos en dicho período el área promedio de la vivienda se ha reducido en un 60% de su tamaño inicial. [Jaramillo, Samuel, 1992], resultando que actualmente la solución de la vivienda mínima de interés social se construya en un lote de 36 m² (3 mts de frente x 12 mts de fondo) [INJAVIU:]

Un estudio del Cenac señala que el 99% de las viviendas de estratos subnormal, bajo-bajo y medio-bajo tienen alguna de las falencias evaluadas [localización, infraestructura de servicios, ámbitos de participación y comunicación y contorno en general], ya sea de casa o entorno" [Giraldo Isaza:1999].

La exministra de MAVDT, Cecilia Rodríguez estima éstos déficit en 1'260.500 unidades habitacionales [Rodríguez González:2003: 12] y un déficit cualitativo de 2'500.000. Algunos autores consideran que ambos déficit pueden ascender a 6 millones cada uno [Arango:2001].

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL en la Reunión Regional preparatoria de Hábitat II, realizada en Santiago de Chile, en Noviembre de 1995, señalaba que, a pesar de que "se produjo una reducción progresiva del tamaño medio de los hogares de la región" es evidente que

"[...]la pauta de alojamiento que adquiere la región resulta menos eficiente que la que predominaba antes, dado que exige un mayor número de viviendas. Aun cuando las soluciones habitacionales necesarias podrían ser más pequeñas cuanto más se redujera el tamaño de los hogares, los costos e instalaciones fijos que requiere cada unidad habitacional encarecen la tarea de alojar a los hogares latinoamericanos en estructuras más nuclearizadas. Por otro lado, teniendo en cuenta que, como se indica en los censos, más de la mitad del parque de viviendas cuenta con tres recintos o menos [CEPAL, 1995], la reducción del tamaño de los hogares podría ayudar a aliviar el hacinamiento habitacional que existe en muchos de ellos".

4. Por otro lado, también está el hecho de que el déficit cuantitativo está basado en la relación entre el número de requerimientos en materia de vivienda y el número de viviendas construidas. Esto implica que al numeroso déficit cuantitativo se debe agregar el stock inmobiliario acumulado en manos de bancos y constructoras a través

de procesos de enajenación por remates o bienes entregados en dación de pago y que esperan ser vendidos o colocados de alguna manera en el mercado.

Sólo mirando las cifras del informe del DANE y comparándolas se puede llegar a conclusiones interesantes:

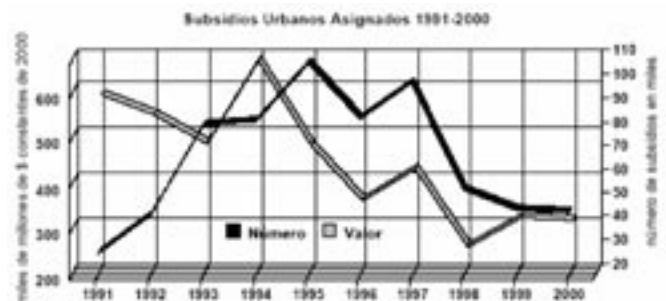
A. Para los bancos hipotecarios: el informe del Dane dice que el saldo de inmuebles en poder de los bancos hipotecarios descendió de 10.988 unidades, en diciembre de 2002 a 10.100 unidades al finalizar el tercer mes del 2003 [ICAV:2003]³. (Es decir que en tres meses lograron colocar poco más de 800 viviendas en el mercado). Estas cifras toman su verdadera dimensión cuando se piensa que durante el primer trimestre del 2003, los intermediarios financieros comercializaron 1.804 casas y apartamentos y habían vendido 1.596 en igual lapso del año pasado y, sin embargo, recibieron un total de 1.982 bienes en dación de pago en sólo el mes de marzo [ICAV:2003] lo que indicaría que, prosigue el informe, “algunos deudores de vivienda continúan teniendo problemas para pagar cumplidamente sus obligaciones teniendo que dar su casa o apartamento como parte del pago”.

B. La financiación de vivienda en Colombia se contrajo en 3,03 por ciento en el segundo trimestre del 2003, comparado con el primer trimestre del mismo año, según informaciones del DANE. En los tres primeros meses de este año el sistema financiero desembolsó créditos por 283.063 millones de pesos para adquirir vivienda, pero al mismo tiempo, los bancos hipotecarios recibieron en marzo un total de 1.982 bienes en dación de pago, avaluados en \$74.246 millones. Podría pensarse que existe una solución a la vista, tanto para los bancos como para los miles de propietarios que quedaron sin su casa.

C. Se generó una desconfianza en el sistema financiero difícil de recuperar, más si en el balance de lo que representa una vivienda como patrimonio se introducen todos los sobrecostos que se vienen montando en forma de incremento en el impuesto a la renta, predial, de valorización, y los nuevos por plusvalías, etc.

5. El 80% de los hogares de bajos ingresos carece de créditos y las constructoras no quieren comprometerse con programas y planes de vivienda para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, debido a los costos de producción de la vivienda y a que los largos

tiempos que se toman los créditos en su aprobación y desembolso terminan generando costos financieros elevadísimos. Sin embargo, también está el hecho de que los niveles de los subsidios adjudicados se reducen cada vez más. “Durante toda la década anterior se han adjudicado cerca de 1 millón de subsidios (incluyendo cajas de compensación y subsidios rurales que suman cerca de 290.000 subsidios) lo que representa solo el 25% del déficit actual de vivienda estimado por el Ministerio de Desarrollo” [Martínez:2002]. “Para septiembre de 2002 se tenía una demanda potencial de SFV de 1'221.966 hogares, de los cuales el 68% son demanda potencial del Fondo Nacional de Vivienda (vinculados a la economía informal) y el complemento de las Cajas de Compensación Familiar (vinculados al sector formal) (385.000 hogares)” [Documento CONPES:2004].



Fuente: Ministerio de Desarrollo

El documento CONPES empieza su diagnóstico reconociendo que “durante el periodo 1999-2001 se recibieron un total de 167.000 postulaciones por subsidios del Gobierno Nacional⁴, pero la disponibilidad presupuestal solo permitió adjudicar 62.000 subsidios (37%). En adición a esta limitación de recursos, la mayoría de los hogares beneficiarios presentó inconvenientes para la adquisición final de las viviendas, con lo cual la ejecución física del SFV sobrepasó la vigencia presupuestal de los mismos (más de 24 meses)” [Documento CONPES:2004].

6. La difícil situación de encontrar “un lugar para vivir” obliga a la gente a recurrir a soluciones que están dentro de la ilegalidad, la informalidad y la marginalidad o a optar por una vivienda compartida en arriendo, lo que se conoce con el nombre de inquilinatos. “Barrios [levantados por] (de) autoconstrucción carentes desde

³ Cifras difundidas por el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV) En : *El Tiempo*, septiembre 26 de 2003.

⁴ Hogares diferentes y aptos para concursar por SFV. Se excluyen beneficiarios de SFV con destinación específica.

las más elementales infraestructuras a las mínimas condiciones de salubridad y dignidad, [que] constituyen la imagen de la injusticia social, la discriminación y la hipocresía de nuestra civilización contemporánea globalizada" [Trachana: 2000:24].

"De acuerdo con el Plan de Ordenamiento de Bogotá, las tendencias de crecimiento del área urbana de Bogotá, en las últimas décadas demuestran que el 20% del suelo ocupado, aproximadamente 6.600 hectáreas, 375.000 lotes, ha sido desarrollado bajo la modalidad de barrios o urbanizaciones ilegales, en donde habitan de manera muy precaria cerca de 1´400.000 personas [...]. Esta situación se presenta con mayor énfasis en las localidades de Bosa, Kennedy, Engativá, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usaquén" [Ramírez: 2003].

Luis Carlos Jiménez sitúa esta cifra en 40%, es decir el doble de los estimativos del POT y la investigadora Hilda María Henao lo sitúa en 47%.

"En las ciudades esta informalidad se manifiesta físicamente en áreas de riesgo por amenazas naturales, asentamientos de difícil acceso o sin posibilidad de dotación de servicios públicos, asentamientos que causan serios impactos ambientales, aquellos donde el espacio público o los equipamientos no existen en absoluto o donde el problema principal radica en la tenencia ilegal de la tierra" [Henao:2001]

Es decir, son áreas con marginalidad urbanística, económica o en cuanto a la titularidad sobre la tenencia y con una altísima vulnerabilidad.

Por su parte, otro sector importante de la población destina un porcentaje considerable de su ingreso para pagar el arriendo de un cuarto de inquilinato, cuya calidad física, espacial y ambiental, generalmente no coincide con el precio que se paga por esta [INJAVIU: 2003]. En Colombia se presentan niveles de vivienda en arriendo de alrededor de 35.5%.

7. El propio Estado no promueve la sustentabilidad ambiental en los proyectos de vivienda social y menos en los de vivienda en general, sustentabilidad con la que está comprometido desde la propia constitución, que enmarca el crecimiento económico dentro del Desarrollo Sostenible.

8. No ha existido una política de vivienda sino normas para su financiación, las cuales han sido diseñadas desde los gremios de la construcción, desde el sector financiero y con "la invasión del sector bancario en la financiación, la gestión y el mismo manejo dictatorial de las grandes decisiones urbanas" [Aprile-Gnisset:2001], con un enfoque sectorial, de corto plazo y sin una clara idea de proyecto futuro [Buraglia:2003:86], lo cual ha determinado una visión parcial de la problemática [Duque Ramírez: 2003:133], carente de una visión amplia del concepto de vivienda, donde el concepto de hábitat y ambiente jueguen un papel preponderante [Buraglia:2003:86]. Que supere en forma efectiva los problemas de:

- La reducción de la calidad de las soluciones habitacionales y de los entornos barriales y de urbanización.
- El encarecimiento del suelo y los insumos que elevan el costo de su producción.
- La reducción del poder adquisitivo de las familias y la elevación del costo financiero que reduce las posibilidades de acceso a la vivienda propia y mantenimiento de la misma.
- Las limitaciones y restricciones para acceder a otras formas de tenencia diferentes de la propiedad de la vivienda con hipoteca bancaria.
- Las limitaciones en la tenencia por procesos ilegales de contratación y adquisición o por trámites engorrosos y costosos.
- La reducción de la calidad e innovación del diseño y la construcción de las soluciones habitacionales e incoherencia de estos con los modos de vida y culturas locales.
- El empleo de tecnologías de construcción obsoletas, costosas y ambientalmente inconvenientes.

Más de lo mismo⁵

La actual administración, consciente de la baja efectividad en la asignación de subsidios, tanto los colocados por Fonvivienda como los de las Cajas de Compensación Familiar, ha diseñado una política que evoluciona "de subsidios a la demanda hacia subsidios a la demanda efectiva" [Documento CONPES:2004] mediante la reducción del valor del Subsidio Familiar de Vivienda y la modificación de la fórmula de calificación de las familias postulantes, concediéndole más importancia al ahorro programado.

⁵ Esta consideración final fue escrita en fecha posterior al texto, al conocerse el documento CONPES sobre el que existía gran expectativa de solución.

Posiblemente, medidas como esta acerquen al 100% el porcentaje de ejecución de los subsidios y mejoren las cifras estadísticas de cumplimiento pero no van a atacar el problema de fondo. Posiblemente, el problema ético que da la ilusión de que se está trabajando en el sentido correcto quede solucionado, pero el problema económico, el político y, sobre todo, el social sigue agudizándose con soluciones que ni siquiera resultan paliativos.

BIBLIOGRAFÍA

- APRILE-GNISET, Jacques. "Planificación urbana en tiempos del neoliberalismo". Congreso Internacional de Ciudad Informal. Cali, 2001.
- ARANGO, Gilberto. "La vivienda en Colombia en el cambio de siglo", En : Trayectorias Urbanas, 2001.
- BURAGLIA, Pedro. "Planeación urbana y vivienda en un marco sostenible", En: Aula abierta - hábitat sostenible y vivienda. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial / República de Colombia / UNFPA, 2003, pp 85-96.
- CORPORACIÓN COMPROMISO - Fedevivienda. "El derecho a vivienda adecuada", En : El Embrujo Autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Colombia, septiembre 2003, pp 83-87.
- Documento CONPES: Bases para la Optimización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda y Lineamientos para Dinamizar la Oferta de Crédito de Vivienda de Interés Social. Bogotá, 2004.
- DUQUE RAMÍREZ, Álvaro. "El ejemplo de Codevi en la política de vivienda", En : Aula abierta - hábitat sostenible y vivienda. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial / República de Colombia / UNFPA, pp 133 - 136
- GIRALDO ISAZA, Fabio. Ciudad y Crisis: ¿Hacia un nuevo Paradigma? Bogotá: TM Editores, 1999.
- HARRIES, Karsten. The Ethical Function of Architecture, Cambridge, Massachusetts/London: The MIT Press. Sin fecha.
- HENAO, Hilda María. Ley 388 de Desarrollo Territorial e Informalidad Urbana. Cali: Congreso Internacional de Ciudad Informal. 2001.
- INJAVIU. "Calidad de la Oferta de Vivienda Nueva para Sectores de Bajos Ingresos en Santafé de Bogotá", En : www.javeriana.edu.co/Facultades/Arquidisenoinjaviu/web/
- INJAVIU. "Estudio de Habitabilidad, Valor Comercial Características de Arriendo y Condiciones socioeconómicas en los Inquilinatos del centro de Santafé de Bogotá", En : www.javeriana.edu.co/Facultades/Arquidisenoinjaviu/web/
- JACOBS, Michael. "Política de Vivienda: Cuáles son sus Enseñanzas y Hacia Dónde nos Dirigimos", En : La ciudad en el siglo XXI. Eduardo Rojas y Robert Daughters (Ed.), 1998.
- MARTÍNEZ, John Jairo. "El Derecho a la Vivienda", En : GARRY, Luis Jorge. Colombia entre la exclusión y el Desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Bogotá: Contraloría General de la República, 2002.
- RAMÍREZ, Ricardo. "Hacia una Bogotá Resiliente", En : Aula Abierta Hábitat Sostenible y Vivienda. Bogotá: Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial / República de Colombia / UNFPA. 2003, pp 285-295.
- TRACHANA, Angélique. "Hábitat Metropolitano" En : Revista Astrágalo. Cultura de la Arquitectura y la Ciudad. Madrid, septiembre de 2000.