

El programa colombiano de vivienda gratuita y algunas lecciones internacionales sobre la cuestión de la gratuidad

Blanco, Carolina

El programa colombiano de vivienda gratuita y algunas lecciones internacionales sobre la cuestión de la gratuidad

EURE, vol. 49, núm. 148, pp. 1-26, 2023

Pontificia Universidad Católica de Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19675833009>

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.49.148.09>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

El programa colombiano de vivienda gratuita y algunas lecciones internacionales sobre la cuestión de la gratuidad

Carolina Blanco

Universidad de los Andes, Colombia

ac.blanco@uniandes.edu.co

EURE, vol. 49, núm. 148, pp. 1-26, 2023

Pontificia Universidad Católica de Chile

Recepción: 29 Noviembre 2021

Aprobación: 10 Enero 2022

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.49.148.09>

Resumen: El gobierno colombiano desarrolló un programa de vivienda para hogares de bajos ingresos y vulnerabilidad extrema que entregó más de 100 mil viviendas gratuitamente. Este artículo analiza la primera fase de dicho programa, utilizando para ello información perceptual compartida por 1.200 beneficiarios que respondieron una encuesta presencial y testimonios telefónicos compartidos por un segmento de ellos. También se explica la operación del programa a partir de entrevistas con funcionarios involucrados en su formulación, se referencian tres casos con programas internacionales alternativos y se incluye un resumen de políticas habitacionales colombianas. Aplicando la metodología del Observatorio de Vivienda de la Universidad de los Andes se verifica la calidad en algunos proyectos, se revelan metas logradas, algunas falencias por localización, pero también una transformación contundente en la calidad de vida en los hogares, que amerita incluir esta opción en un portafolio de políticas estatales que potencien el derecho a una vida bien vivida.

Palabras clave: política habitacional, pobreza, vivienda.

Abstract: *The Colombian government developed a housing program for low-income and extremely vulnerable households, which provided more than a hundred thousand homes free of cost. This article analyses the first phase of the program, using perceptual information shared by one thousand two hundred beneficiaries who responded to a face-to-face survey and telephone testimonials, shared by a segment of them. The operation of the program is also explained, based on interviews with officials involved in its formulation and three cases with alternative international programs are referenced. It includes a summary of Colombian housing policies. Applying the methodology of the Housing Observatory of the Universidad de Los Andes, the quality of some projects is verified, goals achieved and shortcomings due to location are revealed, but also a forceful transformation in the quality of life in households, which suggest including this option within a state policies' portfolio that enhances the right to a well-lived life.*

Keywords: *housing policy, poverty, housing.*

Introducción

La oferta de programas públicos de vivienda para hogares en condiciones precarias de subsistencia, es un reto complejo que enfrentan los gobiernos y cuyas estrategias pueden contribuir a superar la pobreza del Sur global. La disponibilidad de suelo para alojar asentamientos con acceso a servicios públicos, urbanismo de calidad, entornos con equipamientos complementarios, condiciones adecuadas de habitabilidad y precios por metro cuadrado regulados y ajenos a la especulación es un imperativo, especialmente porque Colombia es el único país de la región en el que ha crecido la población en barrios marginales, del 22% en 2000 al 28% en 2021 (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2021) y el país tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo (Banco Mundial, 2021a).

Desde 2012, el gobierno colombiano implementó un programa de subsidio familiar de vivienda (en especie y 100% subsidiada), más conocido como Programa de Vivienda Gratuita (PVG). Esto constituyó un cambio drástico en la estrategia de asignar subsidios parciales a la demanda, con la que se venía afrontando el déficit de vivienda. Sostener o replicar un programa de vivienda gratuita es difícil, por su costo presupuestal y por la tendencia económica hacia disparidades de ingreso, que buscan sustentarse en la esfera pública, como lo denuncia Piketty (2019). Sin embargo, desde el punto de vista de los hogares, el valor de la vivienda la convierte en su activo más valioso, el cual copa la capacidad de ahorro de 15 a 30 años, por lo que tener acceso gratuito a una vivienda tiene un impacto drástico en el bienestar de las familias en cualquier parte del mundo.

Este artículo analiza la primera fase del PVG, culminada en 2016, desde la política pública y la información perceptual compartida por algunos beneficiarios hasta 2021. Para situar el PVG en un contexto más amplio, se presenta una base teórica, una síntesis de programas internacionales de vivienda gratuita y antecedentes históricos del caso colombiano.

Teorías sobre la vivienda y su inserción en políticas públicas sociales

La naturaleza de la vivienda como necesidad y derecho fundamental de los seres humanos plantea una postulación teórica sobre su materialidad, su interrelación con otros aspectos teóricos del devenir individual y social cuya combinación es interdisciplinaria, y sobre su vinculación con redes y ensambles urbanos y regionales.

Al referirse a la demanda, localización y uso del suelo urbano, precio de terrenos, infraestructura y construcciones o al financiamiento, se considera crucial el papel del sector financiero y decisiva la economía política de vivienda y hábitat. Hacinamiento y falta de higiene son expresiones de ingresos pauperizados, mientras que la ubicación en la periferia de las ciudades responde a la

limitación de terrenos disponibles para expansión y de presupuesto para servicios públicos, al tiempo que se estimula la migración rural-urbana.

Para neoliberales, por otro lado, la situación ideal del mercado de la vivienda distribuye información apropiada a todos los actores, cuyas elecciones racionales facilitan optimizar las utilidades. La cobertura del déficit es cuestión de tiempo, mientras que los mercados secundarios de crédito o materiales se ajustan hacia un crecimiento óptimo. La expansión urbana y la distribución de los habitantes en el sistema de ciudades se dinamiza en función de las oportunidades de producción y pleno empleo, con lo cual se evitaría la pobreza, si existiera dicha situación ideal.

En un enfoque pragmático, basado en la evidencia, el Estado, el mercado residencial, los industriales que proveen insumos, el sistema financiero y los ciudadanos compradores son los actores claves en una perspectiva institucional, que en realidad afronta mercados imperfectos y conflictos por recursos e información, todo ello sin óptima escogencia libre y racional, por lo que se requiere de intervención estatal para corregir el mercado.

Lefebvre (1978) ya había diferenciado hace décadas las dimensiones de la vivienda como lo urbano-rural, lo conurbado, nodal o multimodal, lo metropolitano o regional. Luis Cortés Alcalá (1995) enfatiza el aspecto social, integrador de las diferentes dimensiones en la relación familia-sociedad, estructura que ha evolucionado hacia las economías del cuidado mencionadas por Yayo Herrero (2021), con relaciones de interdependencia y la abolición de roles de género que promueve el ecofeminismo.

La revista *Housing, Theory and Society*, por ejemplo, ha promovido un debate académico para fundamentar las investigaciones y editó un reconocido número especial sobre la teoría de vivienda, con la guía de David Clapham (2009) y una importante defensa teórica de King (2009). Dentro de las diferentes disciplinas, se aboga especialmente por aportes desde la economía (Gibb, 2009), la ciencia política (Bengtsson, 2009), el ambientalismo transdisciplinar, que abarca la interrelación con el entorno y los significados que le son atribuidos (Coolen, 2006) o la cultura (Rapoport, 2000), esta última bajo la relación ambiente-conducta, que desagrega los conceptos complejos (cultura, sociedad) hasta deconstruirlos y despejar los valores, normas, estructuras familiares, símbolos, identidades, instituciones informales o redes sociales, de modo que se perfilen mejor los hogares para quienes se diseñan las políticas públicas.

En el caso del PVG colombiano, la unidad de análisis es el hogar, que busca una mejora significativa en sus condiciones de vida y nuevas redes ciudadanas para construir comunidad, por lo que la excesiva atención a las soluciones cuantitativas durante la fase 1 del programa, ha implicado un esfuerzo posterior del Gobierno durante la fase 2 para proveer equipamientos y servicios fundamentales que consoliden las relaciones entre vecinos.

Escenario internacional

Los siguientes casos fueron seleccionados teniendo en cuenta que otorgan vivienda mayoritariamente subsidiada, dentro de estrategias relacionadas con la superación de la pobreza y la atención a la población vulnerable. Se retoma la idea de O'Shaughnessy et al. (2021), cuando escriben: “No tener vivienda (*homelessness*) es un ejemplo de extrema injusticia: niega al individuo los elementos básicos de una vida bien vivida, la estabilidad y la privacidad asociadas con tener un hogar y la libertad de perseguir la autorrealización” (p. 3). Partir de la reflexión sobre esta injusticia y considerar alternativas de acción en el territorio y desde la política pública, forma parte de las búsquedas de este artículo. Se incluyen, como marco de referencia, el programa brasileño Minha Casa, Minha Vida, que inspiró el PVG colombiano; Vivienda Primero, iniciado en los Estados Unidos; y el caso de China, que superó la pobreza extrema en 2020, por lo cual conviene un mayor detalle sobre él.

El Programa del Brasil

El Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) se extendió a países como Argentina o Bolivia. Según UN Hábitat (2018), en otros, como Angola o Mozambique, se redujo a proyectos privados, como Minha Casa, Nosso Bairro, mientras que en Cabo Verde se desarrolló en paralelo, y de modo similar, Casa para Todos. El programa colombiano planteó un subsidio del 100% a los hogares con menos de tres salarios mínimos, porcentaje que en Brasil fue hasta del 90% del precio de las viviendas, para hogares con ingresos de hasta diez salarios mínimos.

Mientras en Colombia se entregaron un poco más de 100 mil viviendas entre 2012 y 2014, en Brasil, según el Ministerio de las Ciudades y la Caja Federal de Brasil, se entregaron 1,7 millones de viviendas entre 2009 y 2014, beneficiando a 6,8 millones de habitantes distribuidos en 5.288 municipios. Squarize y Malvezzi (2019) aseguran que el programa MCMV se ha convertido en el principal programa de vivienda de Brasil, alcanzando un costo anual de más de 3,6 mil millones de dólares y habiendo contratado casi 5 millones de viviendas. Sin embargo, al ser uno de los primeros artículos en analizar microdatos de MCMV en relación con las adjudicaciones por sorteo en sectores preseleccionados, sus autores alertan sobre la manera como el programa parece afectar negativamente la oferta laboral, reduciendo la probabilidad de lograr un empleo formal para sus beneficiarios.

Dentro del Programa MCMV, instaurado por Ley 11977 de julio de 2009 con el propósito inicial de alcanzar un millón de viviendas para beneficiarios con menos de 10 salarios mínimos, se generaron en el primer quinquenio 1,3 millones de empleos y se forjaron 80 mil nuevas empresas de construcción, para contribuir a la organización comunitaria y generación de ciudadanía.

La combinación de subsidio y facilidades de crédito logró que el segmento prioritario de los más pobres solo pagase un 5% de su ingreso durante diez años, mientras que el interés de los créditos variaba entre 5,0 y 7,2%. El Programa tuvo un componente de Minha Casa Rural, que en 2014 alcanzaba a más de 120 mil unidades contratadas y unas 40 mil entregadas, con subsidio que solo exigía pagar el 4% del préstamo en hasta cuatro años a los más pobres, con ingreso menor a 15 mil reales (R\$), o con tasas de interés del 7,16% a quienes estaban entre 30 mil y 60 mil reales. Estas iniciativas tuvieron el liderazgo del Ministerio de las Ciudades y en ellas se involucró la Caja Económica Federal, que contrataba con constructores privados, organizaciones asociativas o municipios, alrededor de proyectos específicos y monitoreados. Se agregaba capacitación, gestión comunitaria o infraestructura, si era necesario.

El Programa de Estados Unidos

El Programa Vivienda Primero, desarrollado en Estados Unidos (EUA), se destaca por atender desde el sector privado a una población vulnerable con viviendas que pueden ser gratuitas o con arriendo subsidiado. Es diferente a los más conocidos programas gubernamentales de la Sección 8 de la Ley de Vivienda de EUA o de la Vivienda 42, que otorgan vales subsidiados. El primer programa es de vales para pagar arriendos en residencias privadas y está dirigido a personas o familias, usualmente con niños, ancianos o personas en situación de discapacidad, cuyo ingreso es insuficiente y encuentran arrendadores que aceptan esta forma de pago. Aunque existe una lista de espera de emergencia que otorga prioridad, por violencia doméstica y otros factores, en general puede ser una opción demorada. En el caso de la Vivienda 42, los vales compensan el costo en propiedades promovidas por el sector público, mediante créditos fiscales a los gestores o constructores. En ambos casos, se espera que los beneficiarios destinen un 30% de su ingreso al gasto en vivienda.

Vivienda Primero está basado en la evidencia y se dirige hacia los denominados *habitantes de calle*,¹ muchas veces personas con adicción a las drogas o con problemas de salud mental. El Programa surgió en 1992 en Estados Unidos, promovido por Sam Tsemberis y la ONG Housing First Institute y se ha extendido a otros países, como Canadá, Finlandia, España, Gran Bretaña, Australia y, recientemente, a Chile y Argentina. A pesar del escepticismo de quienes seguían enfoques convencionales, la evidencia suministrada por mediciones rigurosas sobre los resultados demuestra con suficiencia los ahorros en costos, la estabilidad de la vivienda y la drástica reducción en el consumo de drogas y alcohol de sus beneficiarios. El enfoque de esta política de viviendas gratuitas requiere asumir que, sin exigir requisitos de acceso o de permanencia, los involucrados optarán voluntariamente por su reintegración social, tomando la vivienda como eje de su proceso de cambio. En el contexto de las políticas públicas, se plantea su extensión a toda la población vulnerable, como parte de la superación de la pobreza.

En síntesis, se invierte el proceso tradicional para apoyar a *habitantes de calle*, es decir, el modelo progresivo o de escalera, que pasa por: desintoxicación o medicación, acompañamiento psicosocial, capacitación laboral, eventual arrendamiento y, por último, venta de vivienda a crédito, por etapas y con prerrequisitos. Vivienda Primero la entrega sin condiciones, a partir de considerarla un derecho humano y validando que los beneficios de la propiedad apalanquen un esfuerzo para resolver los otros factores (Tsemberis, 2015).

En países en desarrollo, la iteración tiene variantes y el acceso a la vivienda se otorga desde un principio, pero por un periodo y sin transferir la propiedad o, como una alternativa al usufructo, se transfiere la propiedad, pero se limita la venta durante unos años.

En la medida en que se ha expandido el Programa, se ha optado por un acceso inmediato a la vivienda, pero con apoyo al arrendamiento estándar o al financiero. La duración depende de las necesidades del beneficiario y la clave acá es el seguimiento que se hace, con servicios de apoyo que son escogidos libremente para conseguir la estabilidad y bienestar necesarios. El Programa de Vivienda de Apoyo Permanente se dirige a personas o familias con enfermedades crónicas o discapacidades permanentes, problemas de salud mental o adicciones, a quienes se ofrece rentas a largo plazo y servicios de apoyo con acceso voluntario. Otra iniciativa es el Programa de Realojamiento Rápido, que apoya a individuos o familias ante casos de emergencia, junto con servicios para la identificación de soluciones de vivienda, mudanza y lo que aporte a recuperar su autonomía (Padgett et al., 2015). Son una versión más integral que las *casas refugio*, que en Colombia prestan ayuda temporal, sobre todo a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

El Programa de China

La sociedad “modestamente acomodada”, de Xi Jinping, pretende celebrar en 2049 el centenario de la República Popular China, convertida en la primera potencia global gracias a un sólido crecimiento desde 1978, que le permitió declarar en 2020 haber superado la pobreza extrema en la que estaban previamente 800 millones de habitantes; y en el 2021, ser considerado por el Instituto Global McKinsey como el país más rico del mundo.

El proceso, muy ilustrativo para países latinoamericanos, se inició con Deng Xiaoping, quien fomentó el emprendimiento local y la atracción de inversiones extranjeras, condicionadas a la transferencia de tecnología y conocimiento. La política de Vivienda contribuyó a un aumento de la urbanización desde el 18 al 60%, en el lapso 1978-2020. Ese proceso de modernización avanzó en el marco de un modelo socialista de mercado, con una orientación exportadora apalancada en zonas económicas especiales.

En cuanto a políticas urbanas, podría destacarse el modelo de Ciudades Esponja, de Turenscape y el Instituto de Investigación para el Desarrollo de Ciudades Esponja, en la Universidad de Arquitectura y Paisajismo de Beijing, planteado por Kongjian Yu, pero adoptado

oficialmente en 2014 (Li & Zhang, 2021). Las Ciudades Esponja, que ya alcanzan varias decenas en China, buscan una hidrología integral de Agua Lenta, en la que se administren las diversas fuentes de agua y necesidades de efluentes en su conjunto, al estructurar la red fluvial, humedales e infraestructuras para evitar inundaciones, promover la infiltración pluvial y la combinación de zonas verdes y quebradas para absorber los excesos hídricos y contribuir a la oxidación natural, la recarga de acuíferos y la mitigación del cambio climático.

En cuanto a la vivienda, en China tradicionalmente no era un bien comercial, sino un complemento del empleo, que era suministrado por las empresas estatales con un bajo valor de arrendamiento, lo cual afectaba su calidad y la movilidad de la fuerza de trabajo. Esta gratuidad en el acceso a los servicios de vivienda cambió en el periodo 1994-1998, cuando los empleados estatales pudieron comprar a precios subsidiados las viviendas que arrendaban y se liberó su sitio de trabajo, con lo cual la tasa de propietarios de vivienda pasó del 20% en 1992 al 90% en 2004. A su vez, los precios por metro cuadrado se incrementaron unas cuatro veces, y esta apreciación de activos benefició a los compradores subsidiados. Sin embargo, ante el aumento en los precios y el incremento en la población sin capacidad para comprar vivienda, en 2010 retornó la política de arrendamiento de vivienda pública urbana, ahora bajo la guía del nivel central, pero a cargo de autoridades locales, con incorporación de recursos de mercado y actores privados, lo cual llevó la dirección gubernamental a una gobernanza mediante coordinación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014).

Un proceso tan acelerado no estuvo exento de algunos errores, como las llamadas “ciudades fantasma”, o nuevas ciudades construidas en que se sobreestimó la población atraída. Se destacan los relacionados con flujos turísticos o cambios sectoriales, como Kangbashi, prevista para un millón de habitantes, pero suspendida ante el abandono de las minas de carbón, por lo que ronda apenas los 100 mil.

En las zonas rurales, la vitalización es buscada por el XIV Plan Quinquenal 2021-2025, a través de la seguridad alimentaria y la modernización agrícola con circulación dual, es decir, con fortalecimiento simultáneo del mercado interno y de la apertura innovadora y con un crecimiento sostenible y estímulo a la economía digital. Previamente se flexibilizó el *hukou* o registro de localización utilizado desde los años cincuenta, que restringía la movilidad rural y las condiciones de acceso a empleo, educación y salud.

Desde antes de la introducción de mecanismos de mercado, la tierra de las ciudades pertenecía al Estado central y la rural se administraba en el nivel local. El centro transfería a los municipios un porcentaje del recaudo por arrendamientos y les otorgaba una compensación por la pérdida de ingresos prediales al convertir la tierra rural en suelo urbano, según una cuota permitida de expansión anual. Controlar la propiedad, dirigir el cambio de uso y la ubicación poblacional con el *hukou*, fueron los mecanismos para orientar el proceso de urbanización, que pasó del 18% en 1978 al 36% en el 2000

y a más del 60% en 2020: más de 500 millones de chinos llegaron o fueron movilizados a las ciudades durante las dos décadas anteriores, lo cual facilitó la superación de la pobreza, redujo la ruralidad dispersa y evidenció gestión e ingeniería que proyectan una urbanización del 75% para 2035.

Otras reformas se introdujeron en los noventa, como la Vivienda Económica Confortable-1994, la de Baja Renta-1998, la de Precio Oculto-2006 (para asignaciones similares a subastas), la Vivienda Pública de Arriendo (VPA)-2010 (aplicada actualmente en zonas rurales y urbanas, Enfoque Tongjian), con el complemento de Vivienda Inclusiva o Enfoque Peijian (Zhigang et al., 2019), por la que se exige a los desarrolladores dedicar un porcentaje asequible de los proyectos a la población de menor ingreso (5-10%), programa que es aplicado en diversos países. La VPA es la política principal desde 2011 bajo responsabilidad local –con aporte financiero del 10% del nivel central– y complementada desde 2016 por la Política de Vivienda Inclusiva, además de buscarse un mayor equilibrio entre zonas costeras e interiores, zonas urbanas y rurales, exportaciones y consumo interno, para hacer integral el proceso.

En 2013 se reformaron las normas sobre tierras, para que las ventas se basaran en el mercado y la distribución fuera más favorable a los campesinos y a quienes tenían derechos sobre pequeñas propiedades informales. Finalmente, el Congreso reguló a partir de 2020 el cambio de uso, la compensación y el empleo de su dominio eminente,² además de aprobar una reforma para que los campesinos pudieran negociar directamente con los desarrolladores, captando así recursos que antes iban a las municipalidades (Jenkins, 2021). Los proyectos incluyen con frecuencia a Comités de Vecinos que incrementan la participación cívica en la gobernanza. Si son las ciudades las que negocian con los desarrolladores, deben transferir al nivel central el 20% de los ingresos por la transacción.

En general, el propósito del Estado central es convertir a mecanismos de mercado, el financiamiento de los bienes y servicios. Cambiar de salario en especie a salario monetario, en condiciones de mercado socialista. El caso de la inmobiliaria Evergrande ejemplifica la modulación del Partido Comunista al crecimiento permitido a las grandes corporaciones, incluida la tecnológica Alibaba y procurando evitar el endeudamiento excesivo mediante el programa de las tres líneas rojas.³ China exigió modificar el apalancamiento en deudas, que llegaba a 300 mil millones de dólares en Evergrande, por lo que la empresa ha requerido suspender varias veces sus operaciones en bolsa y asumir la meta de entregar 600 mil apartamentos durante 2022, que será de ajuste estructural para el Grupo Evergrande (Ramintas & S&P Global Ratings, 2022). Por comparación, durante este siglo y hasta abril de 2022, las inversiones chinas en Latinoamérica alcanzaron 130 mil millones de dólares y los préstamos, 140 mil millones, según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Este es un riesgo que enfatizó a nivel mundial el Instituto Global McKinsey (Woetzel, 2021), porque, a pesar de la digitalización de la

economía internacional y de multiplicarse por tres la riqueza durante las dos décadas transcurridas en el siglo XXI, incluso en pospandemia, todavía dos tercios de esa riqueza se acumulan en bienes raíces y su precio ha crecido más que la inflación promedio de largo plazo. Los actores deben realizar los ajustes inmobiliarios hacia activos más productivos durante el próximo lustro.

La distribución con el resto de la sociedad, para un crecimiento más armonioso, también busca prevenir esas burbujas especulativas, especialmente por la estanflación que se teme ante el belicismo ruso y el ajuste energético europeo. En China, la vivienda volverá a ser un servicio público y no una inversión especulativa, manipulada por el sector financiero.

Problemática y déficit habitacional en Colombia

Mientras la población de Brasil es de unos 214 millones, la de Estados Unidos de 331 millones y la de China de unos 1.412 millones, la proyección de población colombiana, estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), es de 51,6 millones de personas para 2022. La proyección del Censo de 2018 calcula un total de 16,9 millones de hogares y la encuesta de Calidad de Vida 2021 informada por el DANE señala un déficit habitacional del 31%, de los cuales el 7,5% corresponde al déficit cuantitativo y 23,5% al cualitativo.

En cuanto a las políticas de vivienda social trazables en Colombia, el intervencionismo estatal de los años treinta, influido por la Gran Depresión, dio origen a entidades especializadas en promover la construcción de vivienda: la Caja Agraria (1931) para el ámbito rural; el Banco Central Hipotecario (BCH) (1932) para estratos medios urbanos, fondeado con cédulas hipotecarias a mediano plazo; y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) (1939), para crédito subsidiado a familias urbanas de ingresos bajos, financiado con recursos del presupuesto nacional.

Durante varias décadas, el crédito para vivienda estuvo bajo responsabilidad del Estado, al igual que los subsidios para los más pobres. La tasa de migración rural-urbana se incrementó desde los años cincuenta, por lo que se elevó el déficit de vivienda en las ciudades. La Ley 81 de 1960 exoneró de impuestos las cédulas o bonos del BCH y permitió pagar un nuevo impuesto con ellas, con lo que alcanzaron el 40% del ahorro financiero. Nuevos recursos se canalizaron hacia el BCH al finalizar la década, con parte de las reservas pensionales del Instituto de Seguros Sociales (ISS) que para la época tenía el monopolio sobre estas reservas.

A principios de los años setenta, el sector bancario ofrecía crédito a corto plazo y con tasas de interés nominal inferiores a la inflación, sin que existiera en la práctica un mercado hipotecario privado. El gobierno Pastrana creó en 1972 un sistema que captaba, a tasas de interés real positivas (en unidades de poder adquisitivo constante, UPAC), recursos que se canalizaban exclusivamente hacia la construcción a largo plazo, a través de entidades privadas

especializadas: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Esta estrategia de desarrollo fue muy exitosa, absorbió la inmigración rural, elevó el ahorro nacional y su proporción dedicada a la construcción.

Durante el gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986, una iniciativa innovadora ofreció vivienda sin cuota inicial e incrementó el plazo de los créditos, pero esta política tuvo oposición del sector financiero y no logró sostenibilidad.

La administración Gaviria (1990-1994) liberó las tasas de interés y plazos del sector financiero por Decreto 2994 de 1990, introduciendo una dura competencia al sistema UPAC, que debía mantener tasas constantes en la colocación, acordadas contractualmente en las hipotecas a largo plazo, mientras los bancos aumentaron los intereses de corto plazo. Después de promover la expedición y promulgar una nueva Constitución en 1991, el gobierno Gaviria, de enfoque neoliberal, transformó al ICT en Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y la actividad estatal de construcción directa se modificó por la de subsidios a la demanda, con recursos del presupuesto nacional. También se agregó, para el financiamiento de vivienda, parte de una contribución parafiscal sobre las nóminas de las empresas, administrada por las Cajas de Compensación Familiar.⁴

Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), el sector financiero logró gran influencia y la Junta Directiva del Banco de la República efectuó un cambio drástico en la definición del sistema UPAC, al dejar de vincularlo a la inflación y referirlo al interés para los depósitos a término fijo (DTF). Las CAV lograron así sostener las captaciones, pero la cuota de amortización que debían pagar los deudores se elevó más allá de lo que aumentaba su salario. El costo social del ajuste fue enorme: se deterioró la cartera hipotecaria en mora, pasando del 5% a más del 30% entre 1996 y 2002. Se redujo el precio de la finca raíz y, en muchos casos, el valor comercial de las viviendas llegó a ser inferior al de su hipoteca. Alrededor de un millón de familias tuvieron que ignorar los pagos que habían realizado, devolver sus viviendas y continuar endeudados.

Durante ese gobierno de Samper y con la excusa de reducir el interés pagado a los bancos en los créditos de vivienda que habían efectuado, se utilizaron recursos del BCH para compra de cartera, lo que aprovechó el sector bancario privado para sanear su cartera de mayor riesgo y trasladarle el dudoso recaudo al BCH. Como también se lo obligó a financiar al ICT con recursos de las cédulas hipotecarias, la crisis generada por la modificación del UPAC condujo a la liquidación del BCH y a la pérdida de recursos pensionales. En 1996 se privatizó el Banco Popular, que en 1998 se incorporó al Grupo Aval. Tal fue la crisis social, que la Corte Constitucional intervino y declaró la nulidad de los cambios en la definición del UPAC y obligó a las entidades a recibir las daciones en pago por el valor de las deudas. El sistema financiero se opuso, pero debió acatar el ajuste ordenado.

La crisis hipotecaria coincidió con la crisis cambiaria de origen asiático, que afectó a los países emergentes. El PIB colombiano se contrajo en 1996 en 4% y el per cápita, en 5,96%. La banca central

logró reducir la inflación, pero una crisis política originada en la falta de legitimidad del gobierno Samper redujo los flujos de capital externo hasta hacerlos negativos en 1999. Como lo recuerdan Urrutia y Llano (2012), con un desempleo superior al 15% entre 1999 y 2003, el esfuerzo contracíclico exigió incrementar el gasto público del 18 al 34% del PIB entre 1992 y 2001 y la deuda pública del nivel central del 13 al 45% entre 1996 y 2002.

La llegada en 1998 de Andrés Pastrana al gobierno encontró maduro al país para un desmonte paulatino en el sistema de valor constante, por lo que la Ley 549 de 1999 cambió la UPAC en UVR o unidad de valor real y exigió la conversión de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en Bancos. Por otro lado, con el fin de superar lo más complejo de la crisis social, puso en marcha una estrategia de transferencias condicionadas de ingresos hacia los más pobres, como las adoptadas en diversos países de América Latina (Progresas, en México; Trabajar, en Argentina; Asignación Familiar, en Honduras; Misiones, en Venezuela; Avancemos, en Costa Rica; Bolsa Familia, en Brasil; Chile Solidario, en Chile). Con Familias en Acción y Familias Guardabosques, los subsidios condicionados al cumplimiento de algunas metas sociales, el gobierno Pastrana buscó beneficiar a los grupos poblacionales de menores ingresos en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), con énfasis en el nivel 1 (desplazados y minorías). Las diversas evaluaciones de estos programas demostraron que se estaba llegando a los más pobres de modo efectivo, cumpliendo las condiciones de subsidio y que comenzaba a superarse la crisis social, pero algunos hogares comenzaban también a limitar su búsqueda de empleo, a la espera de subsidios.

El gobierno Uribe (2002-2010) inició en 2007 la construcción de la Red Juntos (posteriormente Red Unidos) –que tomó el ejemplo pionero de “Chile Solidario”, a partir de los subsidios condicionados–, para enfrentar la causalidad multidimensional de la pobreza con un paquete de metas específicas en nueve áreas y 45 logros básicos, combinando los esfuerzos de unas 25 instituciones. Los resultados en materia de pobreza extrema e inclusión financiera redujeron la pobreza multidimensional de 30,4% en el año 2000 al 27% en 2012, 17,8% en 2016 y 16% en 2021 (Banco Mundial, 2021b). La pobreza monetaria es del 39,3% y la pobreza extrema de 12,2%, según el DANE. Al mismo tiempo, el Coeficiente Gini de concentración del ingreso mejoró de 58,7% en el 2000, al 52,6% en 2012, a 51,3% antes de la pandemia (2019), para subir nuevamente al 53,8% en 2021.

Es tras esta evolución histórica que, durante el gobierno Santos (2010-2018), se inicia el Programa de Vivienda Gratuita, con el Decreto 1921 de 2012.

Vivienda Gratuita como subsidio total

El Programa de Vivienda Gratuita (PVG) de Colombia fue concebido por la Vicepresidencia de la República como una política

que tendría como destinataria a la población vinculada a programas sociales del Estado para la superación de la pobreza extrema, para lo cual estableció la estructura institucional indicada en la Tabla 1. Su ejecución fue liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Fondo Nacional de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Financiera de Desarrollo Territorial. En un principio se focalizó en la población víctima del conflicto armado y desplazados por la violencia interna, pero atendiendo a la Sentencia C-359/13 de la Corte Constitucional (2013), se incluyó al pueblo Rrom o Gitano y a los Raizales (de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), así como, más adelante, a hogares damnificados por desastres naturales o residentes en zonas de alto riesgo no mitigable⁵ y a grupos en pobreza extrema, clasificados de acuerdo con el Sisbén.

El Programa invitó a los gobiernos locales a ubicar lotes públicos o privados aptos para el desarrollo de viviendas completamente subsidiadas (Figura 1), lo que atrajo diferentes modalidades de asociación (pública, privada y mixta), en proyectos que se postularon con el asunto de la tierra resuelto.

Adicionalmente, debe considerarse que, en paralelo con la creación del esquema de operación del PVG y la ejecución de su primera fase, avanzaban los llamados “Diálogos de la Habana”, que culminaron en 2016 cuando, después de casi medio siglo de conflicto armado, el gobierno colombiano firmó el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” con el grupo exguerrillero FARC-EP, lo cual ratificó un clima político y empresarial favorable para el PVG.

tabla 1

Bases institucionales que hicieron posible el Programa de Vivienda Gratuita – Fase 1 (PVG1)

Marco del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011).
Norma específica, que facilita el despliegue y coordinación de entidades estatales multinivel (Ley 1537 de 2012).
Asignación a entidades con capacidad de coordinación: Vicepresidencia de la República y Minvivienda. Atribución a Fonvivienda de la responsabilidad de distribuir los cupos y recursos a los proyectos, manejados instrumentalmente por una Fiducia (Fiducia Bogotá).
Incremento notorio de recursos presupuestales, hasta \$COP 4.4 billones.
Especialización de Findeter en aprobación y seguimiento a proyectos privados y de Fonade en los públicos.
Desembolsos contra ejecución terminada (80% si las soluciones eran habitables y el saldo contra escrituración).
Definición de criterios consensuados sobre las categorías de beneficiarios: aquellos en registro de potenciales seleccionados para programas sociales (Sisbén), incluidos en la Red Unidos para la superación de la pobreza, desplazados por la violencia, damnificados por catástrofes naturales o residentes en zonas de alto riesgo.
Definición del Departamento de Prosperidad Social para la selección concreta de beneficiarios de los proyectos.
Distribución en el territorio (279 proyectos en fase 1 que cubrieron 29 de los 32 departamentos/provincias).

ELABORACIÓN PROPIA

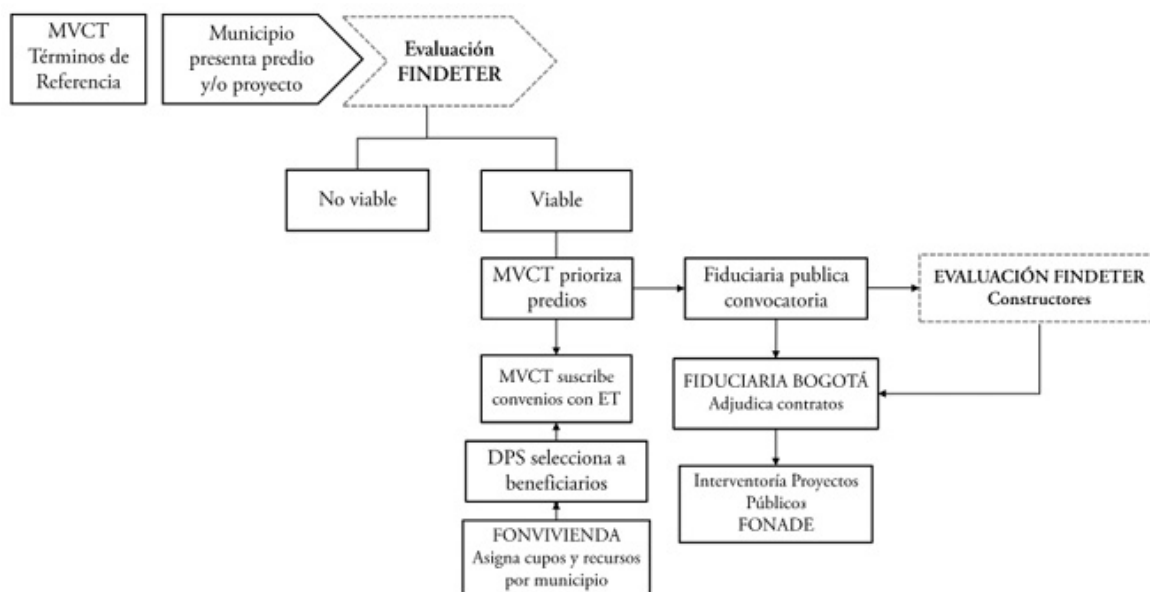


FIGURA 1

Esquema público y evaluación de predios del PVG 1

ADAPTADO DE FINDETER (FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A.)

Este artículo recoge evidencias derivadas del análisis de 1.200 encuestas semiestructuradas, aplicadas en las seis regiones naturales del país, así como seguimiento telefónico aleatorio a 120 familias. También se efectuaron entrevistas a funcionarios, académicos y arquitectos involucrados en la formulación e implementación del PVG y se aplicó la metodología de análisis del Observatorio de Vivienda de la Universidad de los Andes en Bogotá, a una selección de los proyectos más grandes del programa.

Desde el punto de vista internacional, se considera importante analizar aspectos relevantes de la formulación y ejecución del “experimento Colombia”, que puedan justificar su eventual réplica como política pública.

En cuanto al interés nacional, se trata de verificar si se cumplió con los propósitos de asignar una suma presupuestal significativa, de establecer un diseño presupuestal apropiado, de lograr unas técnicas constructivas pertinentes, de seleccionar a beneficiarios entre los más necesitados y de modo transparente, y de proveer una vivienda digna. Es preciso anotar que, desde su anuncio, el PVG se encontró en el centro de un intenso debate entre los diferentes actores a los que convocaba: niveles de gobierno, constructores, instancias académicas, Congreso Nacional, medios y población vulnerable. Sin llegar a los méritos del PREVI (Proyecto Experimental de Vivienda) de Lima (Land, 2015) o el diseño futuro de los ensambles en Copenhague (Duelund, 2018), la ejecución del programa se considera positiva, pese a falencias iniciales de integración a la malla urbana y provisión de servicios comunitarios.

Metodología

Esta sección explica la investigación del PVG y su desarrollo sobre tres ejes que permitieron el análisis, de acuerdo con el tipo de información recolectada –estadística, conceptual y perceptual–. según se especifica en la Figura 2.

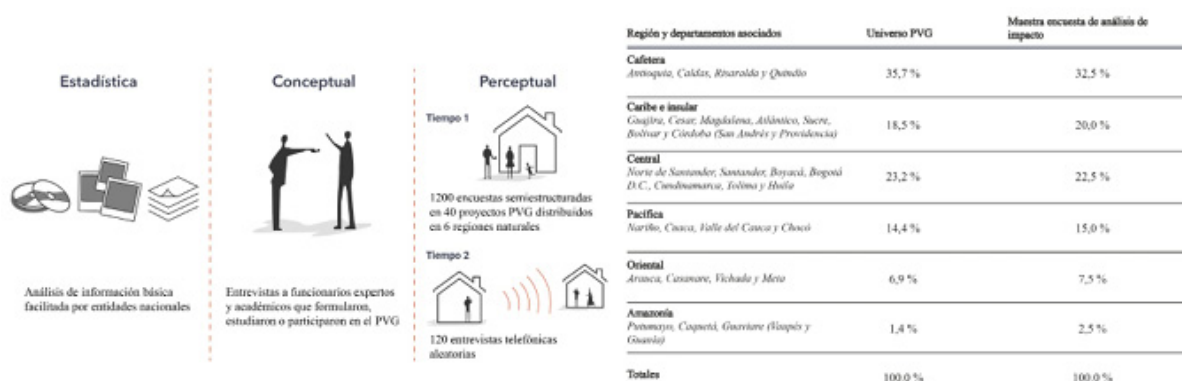


FIGURA 2
Tipos de información y relaciones universo-muestra según regiones
ELABORACIÓN PROPIA

Análisis estadístico

Se utilizó información cuantitativa secundaria, registrada en las bases de datos suministradas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y la Vicepresidencia de la República, lo cual permitió conocer la envergadura del programa, identificar tipologías (unifamiliares y multifamiliares principalmente), convenios (público, privado y mixto) y empresas constructoras, entre otros tópicos, así como geolocalizar los proyectos con datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

A esa información secundaria se aplicó también la metodología del Observatorio de Vivienda de la Universidad de los Andes, para evaluar la calidad de las viviendas más allá de la unidad como hecho construido. Una Ficha evalúa tres ámbitos: ciudad, escala intermedia y unidad. Cada uno de los ámbitos incluye preguntas objetivas y medibles. Cada ámbito corresponde al 33,3% del total de la evaluación y actualmente se compone por 132 indicadores, que se descomponen en ejes estratégicos. Según la ponderación asignada, el puntaje máximo es 182.

En el ámbito de ciudad, se evaluó proximidad de servicios y equipamientos y mitigación de impactos negativos, todos dentro de un radio de 500 a 2.000 metros del proyecto de vivienda; en el ámbito de la escala intermedia se evaluó la relación público-colectiva-privada, la habitabilidad y la sostenibilidad; y en el ámbito de la unidad se evaluó habitabilidad, técnica y sostenibilidad. Una mirada más econométrica puede revisarse en la Evaluación de Impacto del Programa Vivienda Gratuita sobre las Condiciones Sociales, Económicas y de Habitabilidad de los Hogares Beneficiados elaborada por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) (Universidad de los Andes & Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Análisis conceptual

Se desarrolló a partir de entrevistas presenciales a funcionarios y actores clave,⁶ para establecer el contexto y los principios en la formulación e implementación inicial del programa, mediante visitas a las oficinas de cada profesional. Se utilizaron formatos de registro análogos y de audio, realizándose también un registro audiovisual para el caso de San José del Guaviare. Además de estas entrevistas, los resultados preliminares fueron discutidos en la Mesa VIS-DEC⁷ y seminarios.

Análisis perceptual

La información primaria compiló testimonios individuales dentro de una muestra de hogares beneficiados, de acuerdo con dos actividades: la aplicación de una encuesta presencial con 48 preguntas, a 30 hogares por proyecto en 40 ciudades (Figura 3); y llamadas telefónicas al azar a un segmento de respondientes de la encuesta (120 hogares en los últimos cinco años).



FIGURA 3

Encuestas directas con beneficiarios (2016)

FOTOGRAFÍAS DE CAMILO DAZA Y VALENTINA PISCIOTTI

Para lograr recoger información que fuera estadísticamente representativa a nivel nacional, como parte de este estudio se contrató al Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, con el cometido de aplicar la encuesta desarrollada desde el Departamento de Arquitectura. Antes de administrar masivamente el formulario, se adelantaron tres pilotos en diferentes proyectos.

Inicialmente, se efectuó un análisis estadístico sobre un universo de 282 proyectos, con un total de 15.135 unidades de vivienda, buscando las variables que permitieran identificar los mejores criterios para estratificar la muestra, concluyendo que eran la ubicación geográfica (regiones naturales según la clasificación del DANE) y el tamaño de los proyectos (número de viviendas construidas).

La estratificación adoptada por tamaño del proyecto tuvo cuatro categorías: pequeños (menos de 300 unidades), medianos (entre 300 y 767), grandes (entre 768 y 1.390) y muy grandes (más de 1.390 unidades).

El método de selección de las familias encuestadas fue: i) Probabilístico (donde todos los proyectos que contaban con certificado de habitabilidad tuvieron una probabilidad mayor que cero de ser seleccionados); ii) Aleatorio, es decir, al azar; iii) De conglomerado, utilizando como Unidades Primarias de Muestreo (UPM), urbanizaciones del PVG. Por razones de representatividad estadística, en total se seleccionaron 40 UPM, repartidas de manera aleatoria, por todo el país, con previa estratificación del universo (por tamaño y región); y iv) Multietápico, de modo que en la primera se seleccionaron 40 proyectos y en la segunda, 30 viviendas dentro de cada UPM, aplicando en total 1.200 encuestas a nivel nacional, en las seis regiones del país: Caribe, Central, Cafetera, Oriental, Pacífica y Amazonía.

La digitación de la información se hizo utilizando el módulo *Data Entry* del SPSS, con formato SAV de SPSS y XLS de Excel.

Discusión y resultados

Teniendo en cuenta la extensión de la información derivada del estudio, se presentan los resultados más sobresalientes. El objetivo de construir 100 mil viviendas para el segmento de población más vulnerable implicó un reto significativo. El análisis de las bases de datos del MVCT permitió verificar que el PVG1 cumplió y superó la entrega de 100 mil viviendas gratuitas prometidas. Haberlo logrado, sin descartar eventuales críticas, constituye un éxito de coordinación interinstitucional.

El principal resultado valida la vivienda gratuita como una opción de política pública para la población de ingresos precarios, al reconocer su dificultad para ahorrar, cuando la meta dominante es sobrevivir diariamente.

La definición de las reglas de juego para contratar la ejecución o para seleccionar a los beneficiarios se acercó al estilo del Consenso de Rawls, lo que facilitó la transparencia del proceso y la ausencia de sesgos significativos. Al final, se concentraron decisiones clave y se descentralizaron responsabilidades de ejecución.

En las entrevistas con funcionarios, se identificó el referente brasileño en que se inspiró el PVG (Minha Casa, Minha Vida) y se conoció el debate previo sobre la gratuidad de las viviendas, considerando el perfil de las familias que venían en un proceso metódico para salir de la pobreza extrema mediante la Red Unidos, pero aún sin probabilidad de selección dentro de las alternativas vigentes para adquirir vivienda, dadas las exigencias del cierre financiero.

Incluso el arrendamiento social fue descartado para ese segmento de población, argumentando que el perfil de menores ingresos de los hogares implicaba un alto riesgo de mora en los pagos y sería

indeseable que el Estado tuviera que desalojar inquilinos y vulnerar el derecho a la vivienda, consignado en el artículo 51 de la Constitución Colombiana.⁸

Al preguntar durante las entrevistas por la ausencia de equipamientos complementarios, se revelaron inconvenientes para habilitar áreas de cesión, debido a dimensiones inadecuadas para construir facilidades deportivas o educativas. Al respecto, y aunque Chile no tiene un PVG, es pertinente considerar la gestión social del Programa de Recuperación de Barrios y su atención integral al espacio público y la participación comunitaria, que Colombia debería integrar a futuras fases.

Si bien hubo variaciones de tipología que incluyeron soluciones unifamiliares (caso de Repelón) y principalmente multifamiliares (caso de Ibagué) (Figura 4), algunos espacios presentan restricciones de área que afectan el almacenamiento, confort climático, flexibilidad y su evolución en el tiempo.



FIGURA 4

Ejemplos de tipología multifamiliar y unifamiliar PVG1: Ibagué y Repelón

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO DE COLOMBIA

Las conversaciones con funcionarios de la administración local confirmaron la autonomía municipal, que permitió la selección y ubicación de lotes, y evidenciaron la brecha entre municipios con capacidades técnicas y municipios que quedaron rezagados o ni

siquiera lograron postularse, como ocurrió en los departamentos de San Andrés y Providencia, Vaupés y Guainía.

El 70,6% de proyectos del programa, cuya localización se muestra en la Figura 5, fue ejecutado por 55 empresas o consorcios medianos y grandes del sector de la construcción. Para algunas constructoras locales, la exigencia financiera de asumir los costos iniciales y facturar posteriormente, resultó excluyente. En las entrevistas se señaló la necesidad de reducir riesgos durante la construcción, y uno de los funcionarios comentó que el PVG se concibió como una apuesta para movilizar recursos y experiencia constructiva a los territorios del país. Proyectos anteriores habían dejado obras sin terminar, conocidas coloquialmente como *elefantes blancos*, que había que evitar: “Para nosotros fue muy importante procurar asegurar por ley, que quienes entraban como constructores al PVG tenían más de cinco años de experiencia y ninguna inhabilidad previa, porque garantizábamos que la ejecución del programa se daría con los constructores más serios y experimentados”.

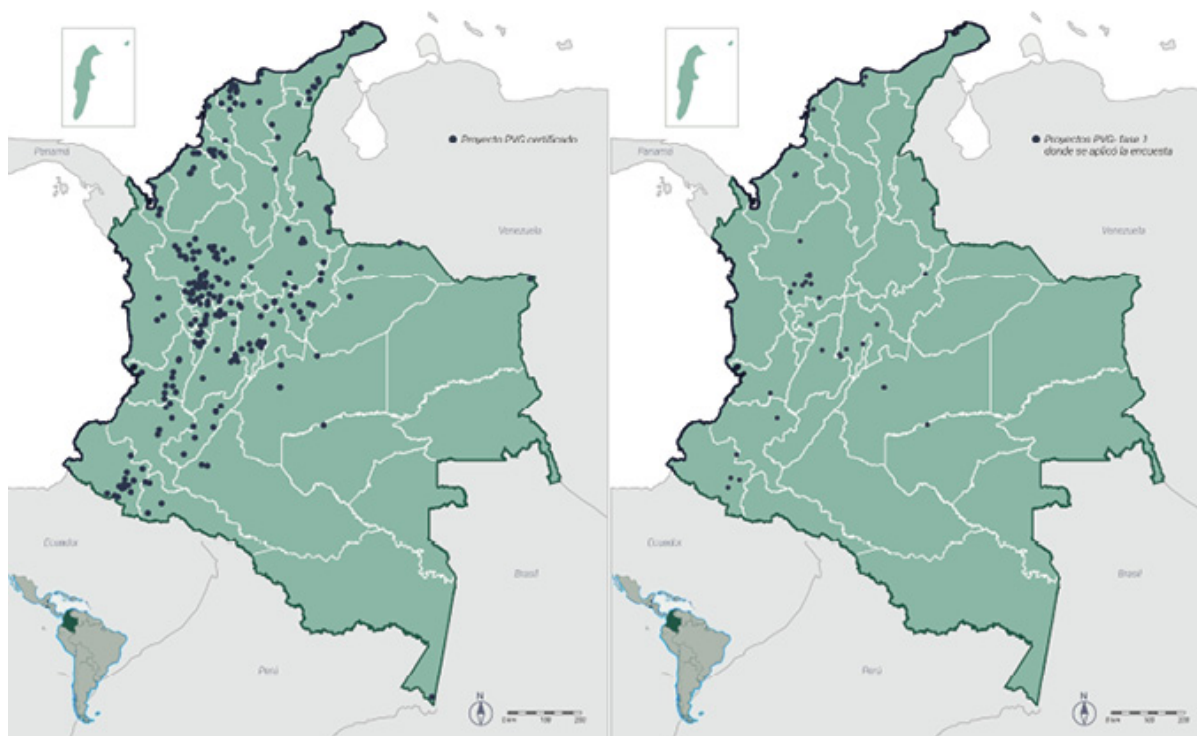


FIGURA 5

Localización de proyectos PVG1 y de los 40 seleccionados para la encuesta base

ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE BASES DE DATOS DEL MVCT Y EL IGAC

La decisión de verificar las propuestas fue delegada a la Financiera de Desarrollo Territorial, banco de segundo piso que sirvió de respaldo técnico y financiero en varias etapas del programa, incluyendo análisis jurídico de los terrenos, verificaciones de localización en suelo urbano, acceso a servicios públicos, riesgos ambientales, licencias y clasificación del suelo. También validaban los soportes de constructores de proyectos privados, incluyendo una carta de respaldo de una entidad bancaria por el 55% del costo total, que, en palabra de uno de los constructores, representaba una seria

dificultad: “Inicialmente, un Banco nos dijo que sí, pero cuando ya salimos seleccionados comenzaron a dudar por la localización del proyecto y el miedo a la situación de orden público. Es que eran otros tiempos”. En ese testimonio no solo se refleja la importancia que el sector financiero representó, sino las difíciles condiciones para operar en algunas zonas del país.

Considerando que la localización de la población colombiana se concentra en las regiones Andina y Caribe, mientras que la zona suroriental (Orinoquía y la Amazonía) es de menor densidad, puede destacarse la distribución territorial del Programa.

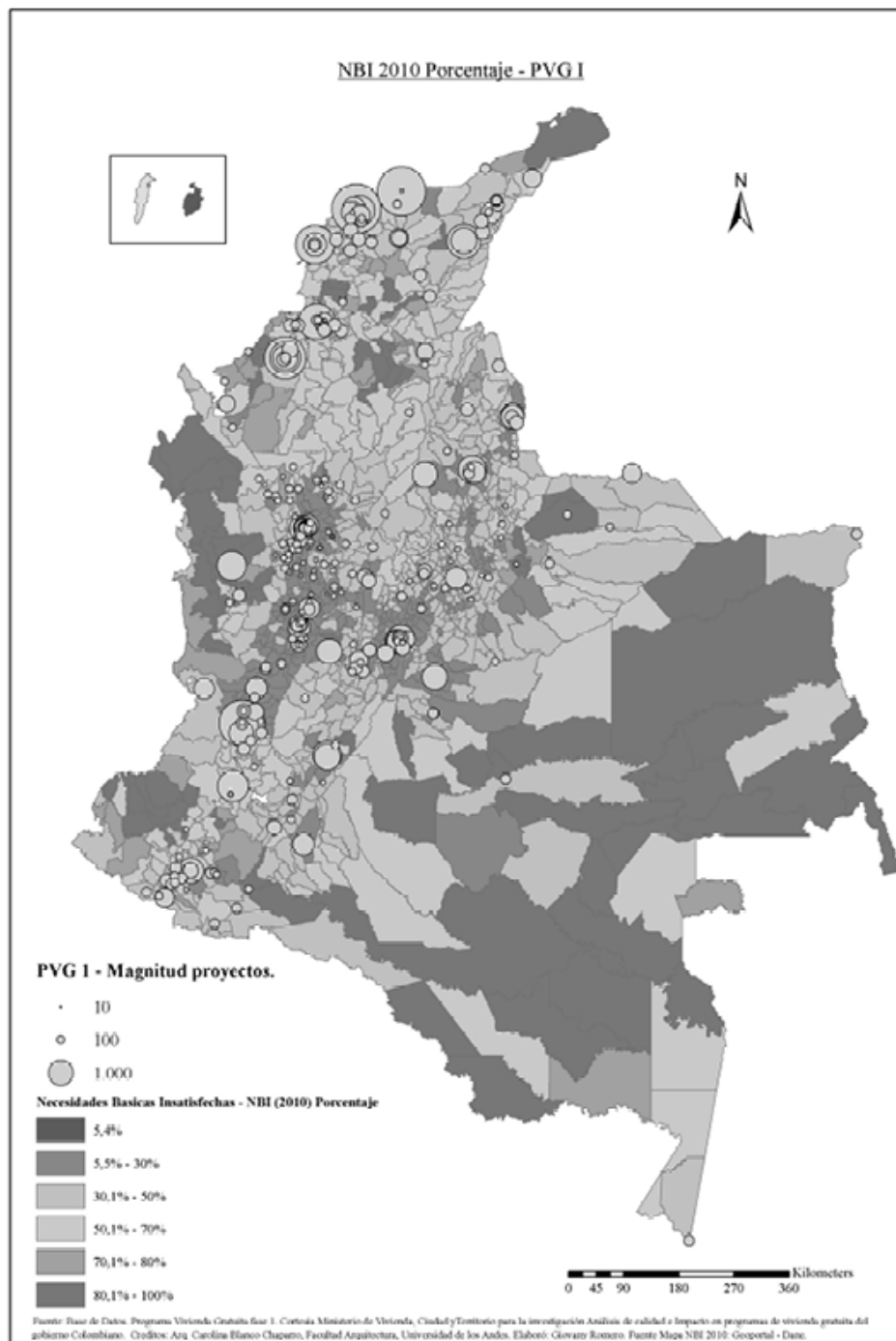


FIGURA 6
Necesidades Básicas Insatisfechas por municipios (2010) combinado con magnitud de
Proyectos PVG1

ROMERO (2018), p. 117

Al cruzar datos de localización, tamaños y cantidad de proyectos ejecutados, densidad poblacional e índices en 2010 para NBI (necesidades básicas insatisfechas), como se muestra en la Figura 6, se pudo comprobar que en el segmento de municipios donde las NBI superaban el 80,1%, el PVG1 construyó solamente el 3,3% del total de viviendas (Romero, 2018). Podría deducirse que la cobertura fue de las personas más pobres en los municipios menos pobres.

En su mayoría, los beneficiarios se enteraron del programa directamente a través de funcionarios. Las entidades estatales suelen difundir sus programas por medios de comunicación masiva e internet, pero de los 1.200 encuestados, solo dos personas manifestaron haberse enterado del programa por internet.

La necesidad económica conduce a que las residencias también cumplan un papel productivo (Figura 7), pero debe criticarse que esto no haya sido previsto en los diseños arquitectónicos.

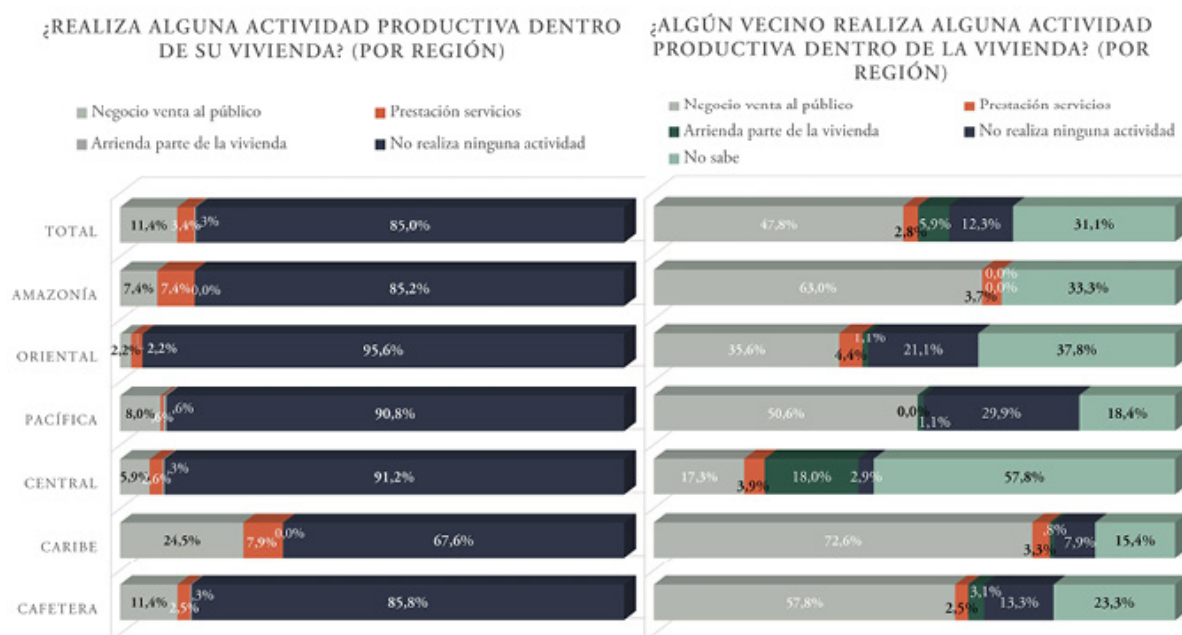


FIGURA 7
Actividades productivas
ELABORACIÓN PROPIA

Recibir una vivienda gratuita es ante todo un factor de seguridad para la familia, que otorga tranquilidad frente a los retos cotidianos del día a día. El tiempo y el ingreso liberado es evidente en la alta tasa de respuestas que revelan rechazo a la posibilidad de vender las viviendas. En 2016, el 79,1% de personas encuestadas declaró que si pudieran vender su vivienda no lo harían. Pasados cinco años desde la entrega de la vivienda, y aunque en una muestra más pequeña de 120 beneficiarios entrevistados por teléfono, el número de encuestados que no vendería subió a 91%. A ello se suma el veto a la venta que deben seguir los beneficiarios, el cual restringe esa posibilidad durante un periodo, que en Colombia se inició en diez años. Sustraer la vivienda del circuito comercial durante esa década ha impedido apalancar eventuales emprendimientos vía hipoteca, por ejemplo.

Uno de los principales aciertos percibidos fue el acompañamiento psicosocial que se dio en algunos proyectos, donde se entendió que, además de la vivienda, la vida urbana en comunidad tiene sus propias características, diferenciadas de la situación previa de muchos beneficiarios, quienes –pese a restricciones de área y limitaciones en espacios de almacenamiento– mejoraron sus condiciones habitacionales, como se ilustra en la Figura 8 y la Figura 9. Desde el

pago de servicios públicos por consumo, hasta la convivencia en propiedad horizontal, requiere modificar costumbres cotidianas y construir tejido social.

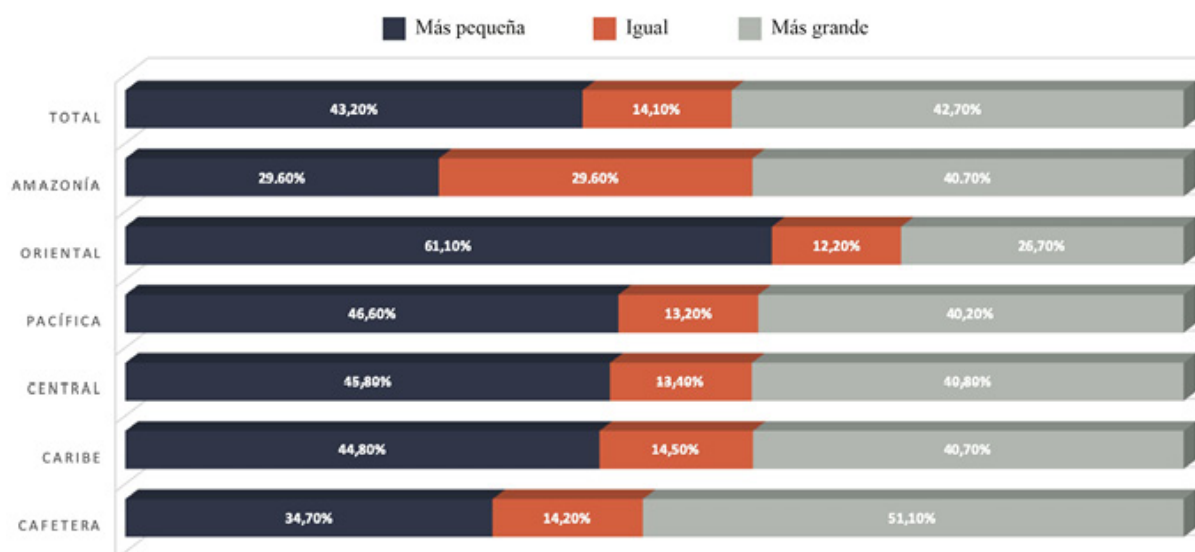


FIGURA 8
Comparativo: ¿Cómo era su vivienda antes?
ELABORACIÓN PROPIA

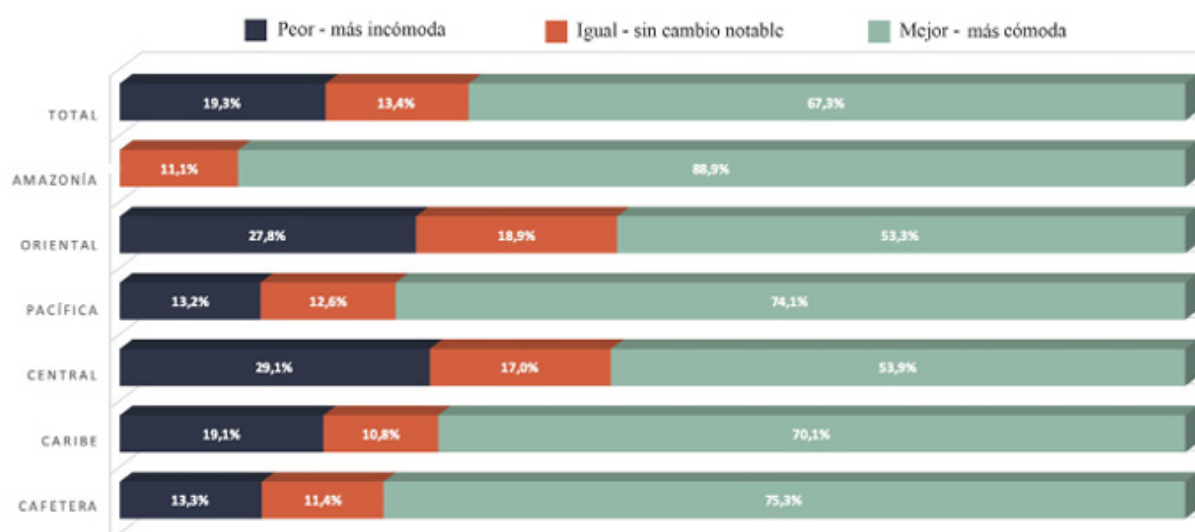


FIGURA 9
Comparativo: ¿Qué tan cómoda era su vivienda anterior?
ELABORACIÓN PROPIA

Se encontró un importante mejoramiento de ingresos, especialmente en el caso de las mujeres, lo que pudiera atribuirse a la liberación de tiempo y del dinero previamente requerido para el pago de un arriendo. La restructuración del gasto familiar introdujo nuevas categorías de gasto (servicios públicos, impuesto predial), dotación de bienes durables, ahorro y pequeños emprendimientos.

Por otro lado, la evaluación del Observatorio de Vivienda de la Universidad de los Andes (2022) encontró que la calidad del PVG1

fue superior al promedio histórico de los proyectos evaluados que, en general, se ubica en un 52% de calidad,⁹ identificando fallas en el ámbito de ciudad, proyectos cercanos a cuerpos de agua cuya mitigación no es evidente en la documentación, o presentan más de un riesgo sin mitigar.

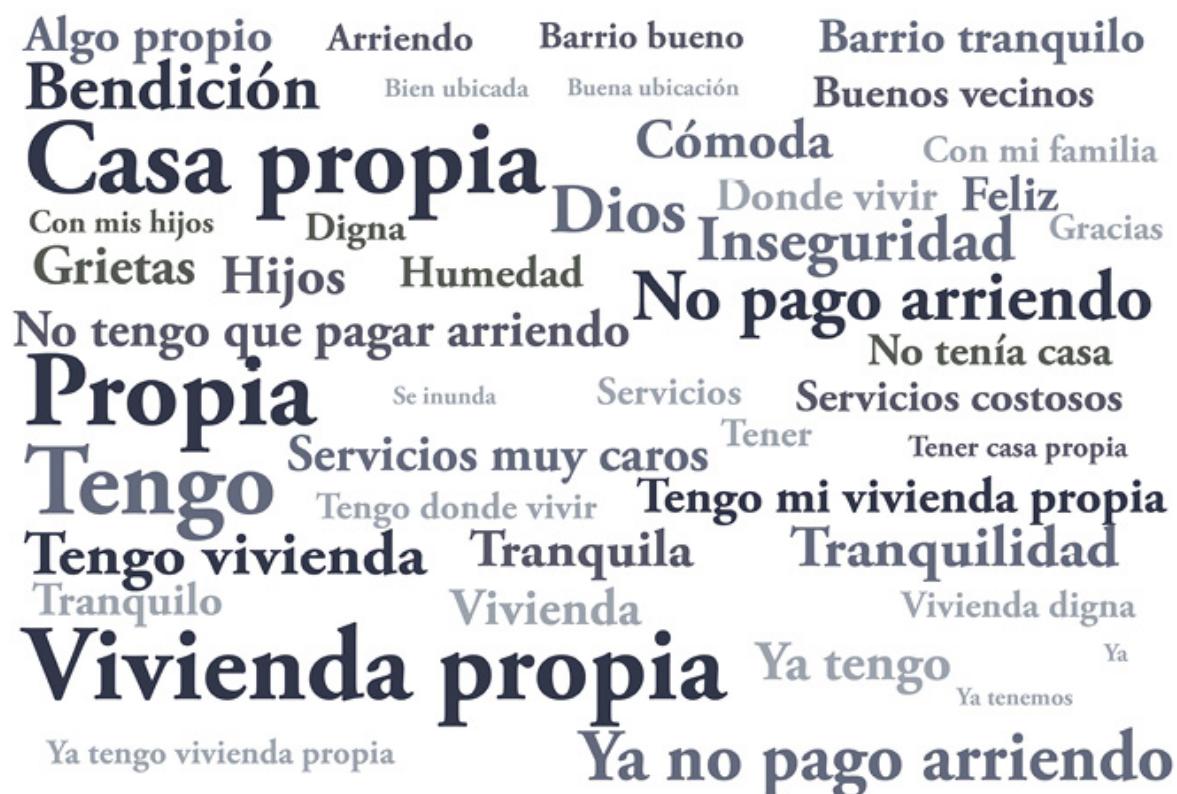


FIGURA 10
Nube de palabras sobre satisfacción habitacional
ELABORACIÓN PROPIA

Conclusiones

Este artículo interpreta las voces de residentes y funcionarios mediante el Análisis de Calidad e Impacto del Programa de Vivienda Gratuita – Fase 1 (ACI-PVG1), a partir de tres fuentes principales de información: estadística, conceptual y perceptual. Los residentes reportan transformaciones positivas que refuerzan el papel de la vivienda como factor de crecimiento económico, con importantes efectos multiplicadores y de empleo, así como un eje de política social en la provisión de bienes o servicios públicos con amplios impactos distributivos y reconocida mejora en la calidad de vida de la población vulnerable. Las evidencias hacen recomendable la universalidad de acceso para la población objetivo, como prioridad social acordada, en el menor lapso que permita la disponibilidad de recursos.

La vivienda se reconoce cada vez más como derecho humano y, por lo tanto, forma parte del paquete de acceso a bienes y servicios básicos que debe apoyar el Estado para los hogares de menos recursos, precisamente para no perpetuar las trampas de pobreza que enfrenta esta población.

El beneficiario del PVG recibe un apoyo tan sustancial para sus condiciones financieras y su calidad de vida, que su evaluación perceptual del programa suele ser positiva, sobre cualquier deficiencia.

Como las necesidades son de vivienda en contexto urbano, la preocupación inicial por el número de soluciones requirió ser complementada en una segunda etapa por bienes y servicios urbanísticos. En el agregado neto, todas las medidas de evaluación son positivas. En el nivel macro, la expectativa de ingresar al Programa de Vivienda Gratuita redujo la demanda por otros proyectos. Esto aumentó transitoriamente el déficit cuantitativo, pero controló los precios de la construcción durante el periodo de aplicación de la política. Se trata de establecer una política pública que mejor sustente la responsabilidad primordial de las personas para superar la pobreza, lo cual debe involucrar opciones de formación, si se quiere que los beneficiarios superen establemente tal condición.

Las evidencias derivadas de las respuestas de los residentes obtenidas por medio de las encuestas presenciales y directas, así como de las llamadas telefónicas de seguimiento –ver la nube de palabras en la Figura 10– dan cuenta de una tendencia a incrementar la calidad de vida, pese a reportar en el último año dificultades agravadas por la pandemia y que recalcan una necesidad de acompañamiento y formación técnico-laboral como herramientas para la generación de ingresos, sostener la transformación en el tiempo y, como algunos mencionan, “para nunca más estar sin un techo, ni estar de arrimados”.

En el nivel individual, se encuentra la conveniencia de abordar diseños arquitectónicos que prevean el inevitable desarrollo de actividades productivas en esos hogares, pues se necesita habilitar espacios flexibles polivalentes o de áreas especializadas para el efecto, ya sean individuales o colectivas. El PVG1 se concentró principalmente en el aspecto cuantitativo, por lo que requirió ajustes cualitativos en aspectos integrales y de la política urbana.

Desde un punto de vista más académico, se perdió una oportunidad de haber explorado variaciones tipológicas y de materialidad o de diseño bioclimático, entre otros, ya que los proyectos fueron, en su gran mayoría, obras en serie con un modelo básico de dos alcobas, aplicando economías de escala y sin variaciones para hogares de diferentes tamaños, o con intereses de crecer o de reducir su tamaño en el tiempo. Con un área mínima de 40 m² como exigencia normativa, se destaca que el PVG1 alcanzó un promedio de 46 m² e incluye viviendas de hasta 56 m².

Se identificó un impacto territorial negativo en los casos de proyectos que construyeron viviendas sin equipamientos complementarios, por la sobrecarga de servicios en los territorios de implantación (por ejemplo, cupos escolares), congestión vehicular y mercados de transporte urbano informales. Estos componentes, si bien estimularon nuevas actividades comerciales y de servicios en las zonas de transición con los proyectos PVG, requieren mayor integración psicosocial con la comunidad.

Por otra parte, la revisión histórica demuestra que Colombia ha dado especial importancia a la vivienda en sus políticas de desarrollo, pero de manera discontinua, asociada a ciclos de gobierno de corto plazo. En los años treinta se organizó el ICT, establecimiento público para construir vivienda y asignarla mediante crédito subsidiado; y el BCH, para crédito hipotecario asociado a estratos medios. Al inicio de los setenta, la construcción financiada con recursos de valor constante (UPAC) se convirtió en la principal de las estrategias del desarrollo nacional para generar empleo de baja calificación y absorber la migración rural, con altos multiplicadores industriales. En los ochenta se planteó la vivienda sin cuota inicial, como el enfoque de crédito para la población de menor ingreso. Con la ola neoliberal de privatizaciones que se impuso en los noventa, se liquidó el ICT, el BCH y el sistema UPAC, lo que indujo una crisis social.

Después de un periodo sin prioridad sectorial, el déficit cuantitativo y cualitativo se fue acumulando, por lo que el PVG representó un contraste histórico y controversial.

La Política de Vivienda Gratuita de Colombia constituye un referente internacional. Con todo el mérito de ser una política pública de alcance nacional, tiene importantes áreas de mejora y la reactivación esperada del proceso de paz es una oportunidad para incorporar el tema de la vivienda rural.

El caso de China ilustra la conveniencia de combinar la atención al desplazamiento y la migración con la estructuración de nuevos centros poblados, e infraestructura para reducir los costos de la erradicación de la pobreza extrema. Una adecuada política de vivienda, fusionada con la reforma rural integral que inicia Colombia, puede hacer la diferencia.

La vivienda es más que un techo y cada unidad debe insertarse en un tejido urbano con acceso a los servicios y amenidades propios de las ciudades, que expresen su cultura. La organización del equipamiento comunitario, la accesibilidad y el espacio público se tornan así tan importantes como la vivienda misma, la cual se constituye como el activo familiar más valioso y, por lo tanto, refleja un esfuerzo de ahorro que transmite seguridad emocional y puede acumular una importante valorización.

La vivienda es un bien económicamente significativo, cuya construcción puede ser parte de una estrategia de reactivación o de expansión económica. En un país tan inequitativo como Colombia, la política social de vivienda debe contemplar un portafolio de programas que incluya, además de vivienda gratuita, la vivienda inclusiva, vivienda primero, el arrendamiento social, subsidio en la cuota inicial y flexibilidad en los créditos según variaciones en el ingreso familiar. Todos esos programas, sin duda y con base en la evidencia, son apuestas para orientar el desarrollo humano que habilite el contexto físico-espacial y emocional para potenciar la *vida bien vivida* a la que deberíamos tener derecho todas las personas.

Agradecimientos

Este artículo surge de la investigación “Análisis de Calidad e Impacto en Programas de Vivienda Gratuita del Gobierno Colombiano” (PR.3.2015.2282). La autora agradece el auspicio del Fondo de Apoyo para Profesores Asistentes de la Universidad de los Andes en Colombia, mediante recursos aportados por la Vicerrectoría de Investigaciones y de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Las entrevistas presenciales fueron coordinadas gracias a la paciente labor del profesor Leonardo García, del Centro de Desarrollo Económico de Uniandes. La autora reconoce la Alianza con el Observatorio de Vivienda de la Universidad de los Andes, el apoyo de estudiantes en visitas a algunos proyectos, revisión de datos y entrevistas telefónicas realizadas a hogares beneficiarios.

A las familias que contribuyeron al estudio y permitieron generosamente, en varios casos, volver a ser contactadas, agradezco el reforzar mi convicción sobre la urgencia y pertinencia de promover políticas habitacionales de largo plazo y con calidad, que pongan el cuidado en el centro, para transformar inequidades y facilitar restaurar vidas.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2021a). Colombia. WDI-World Development Indicators, Sustainable Development Goals-SDG. Indicadores varios, según objetivos. <https://datatopics.worldbank.org/sdgs/index.html>
- Banco Mundial. (2021b). Colombia. Panorama General. <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#1>
- Bengtsson, B. (2009). Political science as the missing link in housing studies. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 10-25. <https://doi.org/10.1080/14036090802704106>
- Clapham, D. (2009). Introduction to the Special Issue – A Theory of Housing: Problems and Potential. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 1-9. <https://doi.org/10.1080/14036090802704445>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe. Perspectivas y estudios de caso. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL; Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS); Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37649>
- Coolen, H. (2006). The meaning of dwellings: An ecological perspective. *Housing, Theory and Society*, 23(4), 185-201. <https://doi.org/10.1080/14036090600909469>
- Corte Constitucional de Colombia (Jorge I. Palacio). (2013, mayo 8). Sentencia C-359/13. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-359-13.htm>

- Cortés Alcalá, L. (1995). La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar. Editorial Fundamentos.
- Duelund, P. (2018). Homes / Ensembles / Cities. Dreyer's Fund, The Royal Danish Academy of Fine Arts, Schools of Architecture, Design and Conservation. Arkitektur B.
- Gibb, K. (2009). Housing studies and the role of economic theory: An (applied) disciplinary perspective. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 26-40. <https://doi.org/10.1080/14036090802704262>
- Herrero, Y. (2021). Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas. *Revista de Economía Crítica*, 1(13), 30-54. <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/521>
- Jenkins, M. (2021). Cultivating change. China amends land regulations, giving farmers a fairy deal. *Land Lines*, 75th Anniversary, Lincoln Institute of Land Policy, enero-abril de 2021, pp. 67-74.
- King, P. (2009). Using theory or making theory: Can there be theories of housing? *Housing, Theory and Society*, 26(1), 41-52. <https://doi.org/10.1080/14036090802704296>
- Land, P. (2015). The Experimental Housing Project (PREVI), Lima. Design and technology in a new neighborhood. Ediciones Uniandes.
- Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. Ediciones Península.
- Li, F. & Zhang, J. (2021). A review of the progress in Chinese Sponge City Programme: Challenges and opportunities for urban stormwater management. *Water Supply*, 22(2), 1638-1651. <https://doi.org/10.2166/ws.2021.327>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). How's life in Latin America?: Measuring well-being for policy making. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2965f4fe-en>
- O'Shaughnessy, B., Manning, R., Greenwood, R., Vargas-Moniz, M., Loubière, S., Spinnewijn, F., Gaboardi, M., Wolf, J., Boksztanin, A., Bernad, R., Blid, M., Ornelas, J. & The Home-EU Consortium Study Group. (2021). Home as a base for a well-lived Life: Comparing the capabilities of homeless service users in Housing First and the staircase of transition in Europe. *Housing, Theory and Society*, 38(3), 343-364. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1762725>
- Padgett, D., Henwood, B. & Tsemberis, S. (2015). Housing first: ending homelessness, transforming systems, and changing lives. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199989805.001.0001>
- Piketty, T. (2019). Capital e ideología. Seuil.
- Ramintas, M. & S&P Global Ratings. (2022). More defaults await China's developers after policy crackdown, says S&P. <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news->

headlines/more-defaults-await-china-s-developers-after-policy-crackdown-says-s-p-69707324

- Rapoport, A. (2000). Theory, culture and housing. *Housing, Theory and Society*, 17(4), 145-165. <https://doi.org/10.1080/140360900300108573>
- Romero, G. (2018). Análisis de la distribución temporal y geográfica de las viviendas de interés prioritario en Colombia. Caso de estudio: Programa Viviendas Gratuitas Fase I. Tesis de grado, Maestría en Ingeniería, Universidad de los Andes, Colombia. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/34877?locale-attribute=en>
- Squarize, A. & Malvezzi G. (2019). Housing program and social conditions impact: Evidences from Minha Casa Minha Vida program lotteries in Brazil. Working Papers, Department of Economics, University of São Paulo (FEA-USP). http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Chagas_Rocha_40WP.pdf
- Tsemberis, S. (2015). Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders. Hazelden Publishing.
- UN Hábitat. (2018). Moçambique. Perfil de habitação. UN Habitat Mozambique. https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/housing_profile_mozambique_pt.pdf
- Universidad de los Andes. (2022). Observatorio de Vivienda. <https://observatoriodevivienda.uniandes.edu.co/acerca-del-observatorio/>
- Universidad de los Andes & Departamento Nacional de Planeación. (2021). Colombia – Evaluación de impacto del Programa Vivienda Gratuita sobre las condiciones, sociales, económicas y de habitabilidad de los hogares beneficiados. Departamento Nacional de Planeación, Colombia. <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/126/study-description>
- Urrutia, M. & Llano, J. (2012). Los actores de la crisis económica de fin de siglo. Universidad de los Andes.
- Woetzel, J. (2021). The rise and rise of the global balance sheet. How productively are we using our wealth? McKinsey Global Institute. <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-rise-and-rise-of-the-global-balance-sheet-how-productively-are-we-using-our-wealth>
- Zhigang, C., Youqin, H. & Xianjin, H. (2019). Public support for inclusionary housing in urban China. *International Journal of Housing Policy*, 19(4), 457-482. <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1560543>

Notas

- 1 En Chile, “personas en situación de calle”. Se las define como “sujetos vulnerados en uno o más derechos, tales como salud, educación, vivienda, trabajo o justicia, que se ven enfrentados a tener que resolver sus temas de habitabilidad en lugares que no constituyen una vivienda. Esto pueden ser espacios públicos, como plazas, calles, salidas de hospitales; o dentro de la oferta de hospederías o albergues que tienen organizaciones del sector público o privado”. (<https://www.gentedelacalle.cl/personas-en-situacion-de-calle/>).
- 2 En Colombia, el “dominio eminente” es el derecho que tiene el Estado como persona jurídica para utilizar su territorio y bienes con fines de interés público y social. [N. de E.]
- 3 El Gobierno chino intervino con la denominada política de Tres Líneas Rojas para el sector inmobiliario: pasivo menor al 70% del activo, deuda inferior al capital y activo líquido inferior a la deuda exigible a corto plazo. Esto interrumpió el modelo de negocios de Evergrande, cuyo crecimiento dependía de unas deudas crecientes con proyectos prepagados, lo cual lo llevó a un default selectivo y a negociar con sus acreedores la terminación de los proyectos o pagos en especie, durante el ajuste del año 2022.
- 4 Las Cajas de Compensación Familiar son organizaciones no gubernamentales (ONG) creadas en 1957 para administrar un subsidio familiar financiado por las empresas, como sobretasa a la nómina, y que se expresa en un aporte monetario al trabajador afiliado. Las principales modificaciones de 1963, 1981, 1993 y 2013 han consolidado los beneficios actuales extensivos a las familias del titular (salud, educación, vivienda, mercadeo, recreación, turismo y deporte). Forman parte del sistema de seguridad social de Colombia.
- 5 La adopción de estas zonas es una decisión técnica, económica, social y política, basada en estudios detallados, los cuales determinan si son viables medidas de reducción del riesgo, para permitir que un asentamiento pueda permanecer en el área estudiada.
- 6 Se destacan Álvaro Villota y equipo en Vicepresidencia de la República; Eduardo Pizano, de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo; Alejandro Callejas, de Findeter; Alejandro Bayona, del DPS; Raúl Vera, del Consorcio Edificar; y el equipo de la Secretaría de Planeación de San José del Guaviare.
- 7 Mesa de Vivienda de Interés Social Diego Echeverry Campos.
- 8 “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”.
- 9 Este resultado es preliminar e incluye resultados parciales, teniendo en cuenta la exigencia de contar con información planimétrica que no se obtuvo para todos los proyectos evaluados.