

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2 I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	495

Capítulo I
Análisis y efectos de políticas
implementadas en América Latina:
Colombia y Brasil

¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)

Óscar A. Alfonso R.*

Resumen

La producción de vivienda para hogares de bajos ingresos en Colombia se enfrenta a un gradual estrangulamiento pues la política de mercado en que opera no acompaña eficazmente las transformaciones en la demanda. El subsidio directo a la demanda, introducido desde 1991, enfrenta buena parte de los vicios que se le aducían al antigua sistema pero, adicionalmente, ha desembocado en un evidente deterioro de la calidad constructiva que los hogares pobres no aceptan. De manera complementaria, la localización periférica aunada a las deficiencias en la accesibilidad urbana y en los medios de transporte colectivo exige cotidianamente mayores esfuerzos a los hogares que optan por las viviendas de interés prioritario y social producidas al calor del subsidio.

Palabras clave: Política de vivienda social, estructura residencial urbana.

Abstract

The production of housing for low-income households in Colombia is facing a bottleneck for gradual market policy that effectively operates not accompany changes in demand. The direct subsidy to the application, introduced since 1991, faces many of the vices which he argued the old system but, additionally, has led to an obvious deterioration in the quality of construction that poor households do not accept. To complement this, the peripheral location coupled with deficiencies in urban accessibility and public transport means daily demands greater efforts to households who opt for priority housing and social interest to the heat produced from the subsidy.

Keywords: housing policy, urban residential structure.

* Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: oscar.alfonso@uexternado.edu.co

Luego de 19 años de operación del “Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social”, introducido por la Ley 3ª de 1991 que sustituyó el esquema integral de intervención del Estado prevaeciente hasta entonces por el subsidio a la demanda, hay evidencias de que el subsidio y la política en conjunto han entrado en una fase de inoperancia. Esa inoperancia afecta a los tramos más críticos de la población pobre, es decir, a los hogares de más bajos ingresos y mayores carencias. Por tanto, es perentorio proponer nuevas iniciativas de política para que se avance eficazmente hacia la contención y erradicación del déficit residencial, y de fenómenos conexos de trascendencia social como la segregación residencial y la informalidad que alcanzan umbrales metropolitanos.

La iniciativa que se ha diseñado recientemente por el gobierno colombiano es de esas iniciativas de tipo gatopardista, en la que se modifican ciertos aspectos del andamiaje que no implican el derrumbe del edificio sino apenas su cambio de fachada. Al introducir la diferenciación entre programas de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social, sin modificar en esencia el mecanismo del subsidio y las prácticas mercantiles que desarrollo, el gobierno propone acentuar un esquema de microsegregación residencial en un trecho de ciudad prioritaria que, como se argumentará, se diferencia de sus vecinos más próximos que, por causa de tal reforma, habitarán el trecho de la ciudad social con mejor condiciones habitacionales.

Este trabajo se inscribe en esa búsqueda y se organiza en cuatro partes. En la primera se analizan los antecedentes a la Ley 3ª y las contradicciones de la política del subsidio. En la segunda presento los principales rasgos de la inoperancia del subsidio mediante un análisis retrospectivo al que se vinculan algunos factores que pueden contribuir a acentuarla. A continuación se discuten las reglas y los ajustes de mercado que alientan para, finalmente, estudiar la intrascendencia de las reformas recientes al subsidio.

Las contradicciones de la política

El interés nacional de promover un sector inmobiliario dinámico que contribuya simultáneamente al crecimiento económico y a la superación

del déficit residencial que afecta a los hogares de bajos ingresos no es compatible con el interés de los constructores nacionales que persiguen incrementar sus ganancias sobre un capital expuesto a los menores riesgos. Cuando la libre operación de los agentes que operan en el mercado inmobiliario no logra superar tal incompatibilidad, los segmentos más rentables de la demanda encuentran una producción superavitaria que contrasta con la acentuada penuria residencial de las familias de bajos ingresos. Este fenómeno se intentó subsanar con la promoción estatal que, con cargo al presupuesto general de la nación y a través de una entidad especializada -el Instituto de Crédito Territorial-, abordaba todas las fases del circuito de la producción residencial para las familias de bajos ingresos. Su operación, expuesta tanto al devenir de las condiciones fiscales del país como a las transformaciones del sistema financiero y de los esquemas hipotecarios, fue duramente cuestionada por los reformadores liberales -que adujeron “errores técnicos, ineficiencia burocrática, corrupción [y] politiquería”- con el fin de promover un nuevo sistema que “fuera transparente y poco discrecional, para evitar la politiquería y la corrupción” (Cuervo y Jaramillo, 2010: 260-261).

La “focalización” ha sido el instrumento a través del que se identifica a los beneficiarios del subsidio a la vivienda de interés social. Con su empleo se pretende dotar al sistema de la aludida transparencia. La demostración de las condiciones de extrema necesidad para hacerse acreedor a tal derecho mueve a las familias a inscribirse en el Sistema de Información de Beneficiarios de la Política Social -Sisben-, momento en el que la política del subsidio comienza a revelar sus contradicciones.

El subsidio cubre alrededor del 20% del precio de la residencia regulado por la ley bajo la modalidad de un precio techo que se ajusta anualmente con el incremento del salario mínimo legal. La contracción de la órbita social de la intervención del Estado que impera en las visiones del mundo de los *policy makers* criollos se manifiesta en la estrechez presupuestal que conlleva que “el monto individual de los subsidios y la suma global que se ha orientado a este fin [sean] insuficientes” (Cuervo y Jaramillo, 2010: 268). Así mismo, el principio constitucional de la prioridad del gasto social se ha vulnerado en repetidas ocasiones para incrementar el gasto armamentista de soporte a la “seguridad democrática”.

La primera contradicción es que la política obliga al beneficiario del subsidio a demostrar que, aún en situación de extrema necesidad, cuenta con ahorros equivalentes al 10% del precio. Los postulantes al subsidio que han conseguido cumplir esa condición lo han hecho en un prolongado período de abstinencia en el que han debido censurar buena parte del gasto familiar en salud o educación, o, en algunos casos, recurrir a la solidaridad familiar. En un ambiente de creciente des-salarización de la economía, la tasa de ahorro tiene a deteriorarse de manera persistente.

La segunda contradicción se suscita en el momento en que el beneficiario solicita el crédito hipotecario para cubrir el 70% restante del precio. El banco comercial le exige que demuestre tanto solvencia económica para atender oportunamente las cuotas, como estabilidad de ingresos familiares, que son justamente las condiciones con que no cuenta la familia. De hecho, son las razones que la condujeron a postularse al subsidio y que, en general, identifican a los jefes de familia mal remunerados expuestos a la informalidad laboral.

Del lado de la producción, los constructores obtienen un subsidio consistente en la devolución del Impuesto al Valor Agregado del 18% que pagan sobre el costo de los materiales de construcción. Por ser el final de la cadena, ese subsidio incrementa el margen de ganancia del productor y no modera el precio final de la vivienda, constituyéndose en un aliciente para que constructores que operan en segmentos superiores de la demanda aborden proyectos de vivienda para hogares de bajos ingresos en donde, aparentemente, es más difícil imponer márgenes de ganancia como en las capas de ingresos medios, altos y muy altos. La eficacia de ese mecanismo es relativa, pues la mayor competencia que ha existido en los últimos años en los segmentos inferiores del mercado obedece a la persistente saturación de la producción para segmentos superiores (Cuervo y Jaramillo, 2010: 257).

Las reglas y los ajustes del mercado de vivienda para familias de bajos ingresos

Para abordar el análisis de la inoperancia actual del subsidio a la vivienda de interés social, se realiza a continuación un estudio retrospectivo y pros-

pectivo para comprender la naturaleza de las distorsiones que ha introducido el instrumento. La cuestión que se plantea es que tanto los dos primeros tramos de la política que operó hasta 2007 (ver Cuadro 1), y que desde entonces se agrupan en un segmento denominado “vivienda de interés prioritario” —el cual abarca la vivienda hasta el precio techo de los 50 y 70 salarios mínimos legales—, como los ajustes de mercado ocurridos desde 1991 y la evolución en los precios del suelo y de los costos de la construcción, han tornado prácticamente inviable su aplicación en Bogotá. Esto afecta a la población más pobre (que es objeto del subsidio) beneficiando al segmento siguiente, denominado “vivienda de interés social”, cuyo precio techo son 135 salarios mínimos legales, y cuya forma de operación ha viabilizado ciertas operaciones inmobiliarias que difícilmente se pueden catalogar como de vivienda de interés social.

Cuadro 1
Tipo de vivienda, precio techo y valor del subsidio hasta 2007

Tipo de vivienda	Precio techo de la vivienda en SMLV (*)	Valor del subsidio SMLV (*)
I	Hasta 40 (1)	Hasta 21
I	Hasta 50 (2)	Hasta 21
II	Superior a 40 y hasta 70 (1)	Hasta 14
II	Superior a 50 y hasta 70 (2)	Hasta 14
III	Superior a 70 y hasta 100	Hasta 7
IV	Superior a 100 y hasta 135	Hasta 1

(1) En municipios con población inferior a 500.000 habitantes

(2) En municipios con población superior a 500.000 habitantes

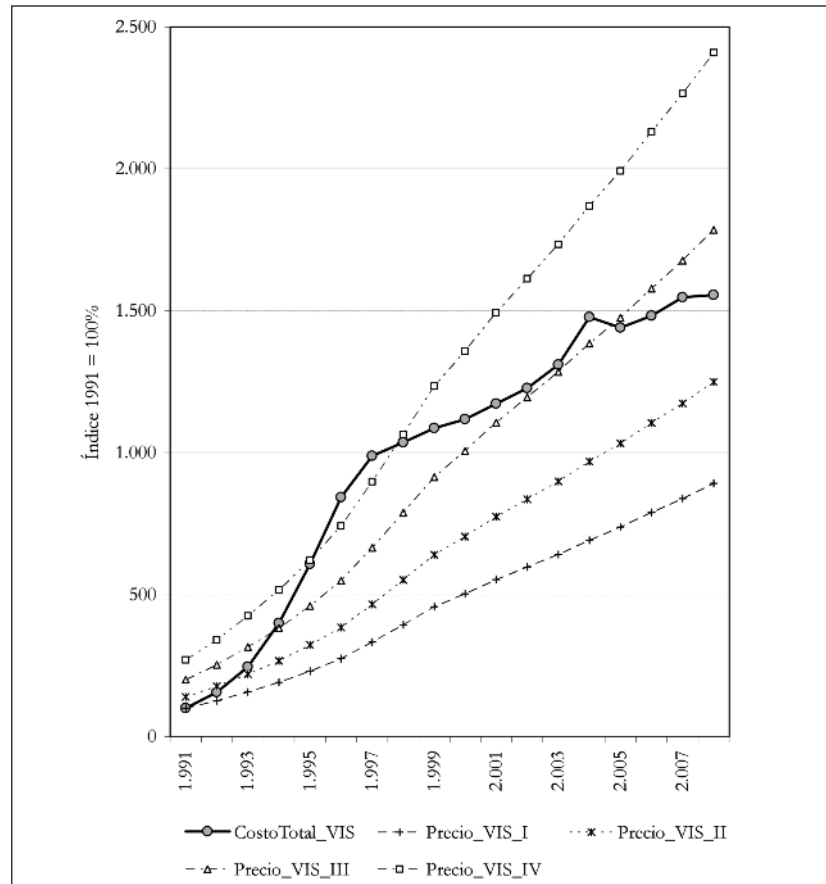
(*) SMLV = Salarios mínimos legales vigentes.

Fuente: Construido con base en la Ley 3ª de 1991 y normas concordantes.

En la Figura 1 se presentan las tendencias de los costos totales de construcción y de los precios de los cuatro tipos de vivienda de interés social del Cuadro 1, con base en un índice de 1991 —año en el que se expidió la Ley 3ª y entró en operación el subsidio—. Estos índices se refieren a valores nominales, pues interesa inferir la manera en que han negociado en

cada período los agentes del mercado. Se asume que primero aparecen los precios nominales de los bienes reales –viviendas de interés social (VIS)– que son transados por los sujetos privados con una moneda a través de la que es posible establecer su cohesión social (Abramo, 2006: 94). Por lo demás, si todos los agentes se enfrentan a una misma canasta de bienes, el

Figura 1
Retrospectiva del “precio techo” de los tipos de VIS, de los costos de producción y la ganancia en Bogotá (1991-2008)
(Índice VIS_I - 1991 = 100%)



Fuente: Cálculos del autor en base a estadísticas del DANE y del CEDE.

ejercicio de deflación de las variables sólo hará que estas cambien de nivel, mas no de tendencia.

La curva del índice de costo total¹ condensa las modificaciones en los precios del suelo, en los costos de construcción y en el margen de ganancia de los productores. El tramo creciente experimentado hasta 1996 obedece, sobre todo, al incremento en los precios del suelo urbano que se experimentaron en las metrópolis colombianas como consecuencia de la anticipación de los agentes inmobiliarios a la intervención urbanística gubernamental promovida por el artículo 82 de la Constitución Política de 1991 (Cfr. Alfonso, 2008b). Dicha anticipación se materializó en una aceleración de la producción de activos residenciales que alcanzó su tope en la coyuntura 1994-1995, y, de allí en adelante, comenzó su “destorcida”, agudizada en 1999. Tal anticipación, además, contó con un ambiente económico favorable, pues una porción creciente de los jefes de familia contaba con una liquidez transitoria producida por las bonificaciones recibidas por su paso a la modalidad del contrato de trabajo flexible que previó la Ley 50 de 1990, mientras que otros recibían indemnizaciones por su retiro definitivo de la administración pública que previó el Decreto 1660, amparado por la ideología del “Estado mínimo”.

El segmento de mercado de la VIS guarda cierta autonomía frente a los otros segmentos del mercado residencial formal, llegándose en algunos medios a la convicción de que su producción es contra-cíclica. Aún siendo esto así, su producción está expuesta a ajustes de mercado que normalmente se manifiestan en el deterioro de la calidad constructiva y en la contracción de las áreas privadas de la vivienda, como se ilustra en la Imagen 1.

1 El comportamiento de los precios del suelo para ingresos bajos se ha tomado del *Observatorio del mercado inmobiliario de Bogotá* (Jaramillo, 2004) y se han actualizado provisionalmente con base en una media móvil de los últimos cuatro años. Se ha tomado el índice nacional de los costos de construcción del DANE, puesto que los específicos para VIS sólo han sido reportados para 2006 y 2007. De cualquier manera, el nacional parece no incluir los costos de la vivienda suntuaria en la medida que para estos dos años el índice de costos de VIS es el 99,4% del nacional.

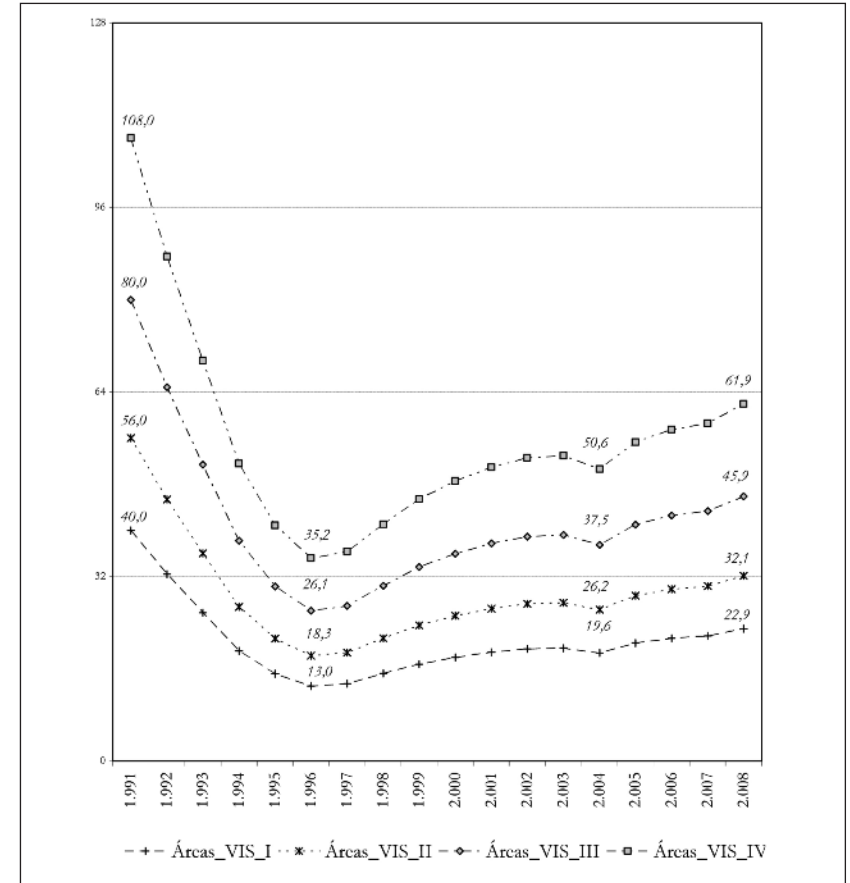
Imagen 1
 Dos tipologías constructivas de vivienda formal para familias de bajos ingresos en Bogotá



Fuente: Observatorio de la estructuración residencial y la ocupación, OBRERO.

La tendencia a la contracción de las áreas no es más que el ajuste de cantidades suscitado por la imbricación de los factores de oferta mencionados con el diseño del “precio techo” para la VIS. El efecto más trascendente de ello es la producción de viviendas de áreas tan irrisorias que se tornan inaceptables para familias de algún tamaño. La imagen es de viviendas de 40 m² en dos plantas. Nótese que algunos propietarios las han conseguido ampliar en 6 m² en un tercer nivel auto-construido. El acceso a la vivienda es de tamaño semejante al espacio exterior adecuado para los contadores de los servicios públicos, en detrimento de las ventanas al exterior como respuesta a la estrategia constructiva de reducir el frente del lote. Hoy es posible conseguir apartamentos de 24 m² para este segmento de mercado. En el pasado también se encontraban viviendas de 13 m². En otros casos, se emplean paneles pesados prefabricados en edificios de hasta cuatro plantas que anuncian la salida a un balcón que no existe, influyendo en la pérdida de luminosidad del interior de la vivien-

Figura 2
 Retrospectiva de las áreas ofertadas por tipos de VIS en Bogotá (1991-2008)
 (Índice VIS_I - 1991 = 100%)



Fuente: Cálculos del autor en base a estadísticas del DANE y del CEDE.

da del costado de la culata del edificio. Los apartamentos de las primeras plantas se encuentran desocupados debido a la permanente exposición al ruido exterior y a la ausencia de intimidad de la familia causada por el prefabricado.

El ritmo de percepción de los ingresos de las familias más pobres se torna cada vez más irregular. Hacia 2003, el 60,7% de los ocupados en Colombia lo estaba en condiciones de informalidad (Alfonso, 2007b: 11), situación relativamente similar a la de otros países de la subregión andina. En las capitales del país, como ocurre con el caso bogotano, la informalidad es, en promedio, inferior en un 6% al promedio nacional. En tal promedio está incluida una porción de profesionales de competencias superiores que, por lo demás, valoran su condición de independencia laboral que les permite captar remuneraciones mucho más elevadas que el promedio. Aunque no tenemos una medida precisa de su participación en esta medida, es previsible que tratarlos por separado no afecta en gran medida esa magnitud de la informalidad laboral. Sin embargo, lo trascendente es que el cálculo económico de los constructores de VIS los induce a producir aquel tipo de viviendas en los que es posible realizar su margen de ganancia con mayor celeridad, es decir, seleccionar aquellos proyectos en los que la demanda presenta mayor solvencia y que, por lo tanto, cuentan con mayores posibilidades de programar un ahorro que cubra el 10% o más del “precio techo”, así como de ser “bancarizables”.

En el plano institucional, el análisis de los índices a valores nominales permite establecer que el diseño del subsidio con base en el “precio techo” conlleva a la ampliación periódica de la brecha de precios de los cuatro tipos de VIS. Las diferencias en las pendientes de las líneas tendenciales de los precios de los cuatro tipos de vivienda implican que, de existir productores especializados en el segmento de VIS, ellos tienen un poderoso incentivo para operar en los tramos de precios más elevados, mientras que en los de precios más bajos los estímulos a las familias son inocuos. Esto se da porque, aún con la hipotética solvencia de la demanda que propicia el subsidio, no se logra contrarrestar el aliciente implícito del aumento en el diferencial de precios que propicia el sistema del Cuadro 1.

La reforma al subsidio y sus perspectivas de operación Bogotá

Con la promulgación de la Ley 1151 de 2007 se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo. Con el artículo 84 se modificó el esquema de operación del

subsidio y, en lo pertinente, fue reglamentado mediante el Decreto 4466 de 2007. El nuevo esquema que entró a operar a partir del 2008 reeditó el mecanismo del “precio techo”, pero lo simplificó a dos categorías: la “vivienda de interés social”, hasta 135 SML, y la “vivienda de interés prioritaria” (VIP), cuyo precio no podrá superar los 70 SML. Adviértase entonces que de la VIS se segrega la VIP, situación que en el espacio residencial de los hogares de bajos ingresos da lugar a la imposición de la microsegregación residencial en dos trechos de ciudad contiguos, la ciudad prioritaria y la ciudad social. Son dos trechos de ciudad inseparables de esa reforma al subsidio y que, en el futuro, tendrán que volver a ser construidos con lógicas que permitan enfrentar la polarización social entre pobres que sobrevendrá inevitablemente.

El valor del subsidio de vivienda urbano otorgado a través de las Cajas de Compensación Familiar –con cargo a los recursos parafiscales que ellas administran– y del Fondo Nacional de Vivienda –con cargo al presupuesto nacional– lo conseguirán los postulados de acuerdo con los criterios del Cuadro 2.

Cuadro 2
Valor del subsidio de vivienda urbano a partir de 2008

Cajas de compensación		Fondo Nacional de Vivienda		Valor del subsidio Familiar de la vivienda (en SMLV)
Ingresos (en SMLV)		Puntaje del SIBSEN		
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
>0,00	1,00	0,00	10,88	22
>1,00	1,50	>10,88	14,81	21,5
>1,50	2,00	>14,81	18,75	21
>2,00	2,25	>18,75	20,72	19
>2,25	2,50	>20,72	22,69	17
>2,50	2,75	>22,69	24,66	15
>2,75	3,00	>24,66	26,63	13
>3,00	3,50	>26,63	30,56	9
>3,50	4,00	>30,56	34,50	4

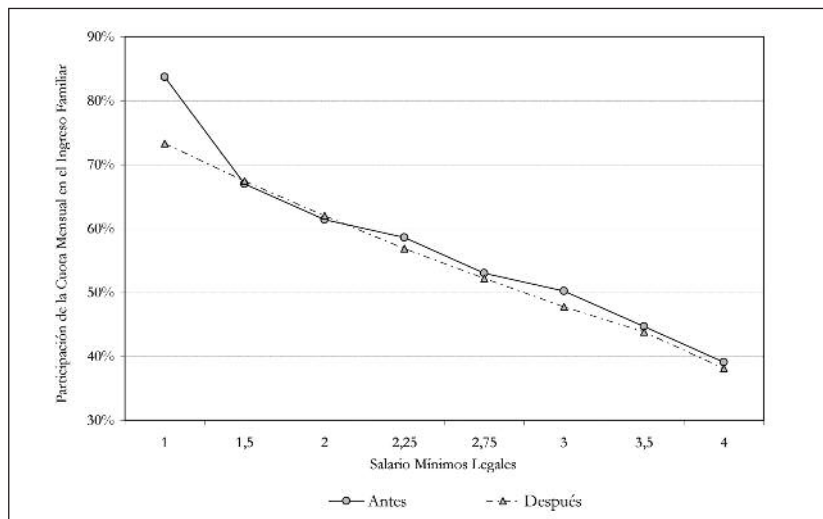
Fuente: Decreto 4466 de 2007, artículo 2º.

En las nuevas condiciones de operación del subsidio, el tramo de la vivienda de interés prioritario es inviable en condiciones de área y calidad dignas. Como se puede inferir de las Figuras 1 y 2, al nivel de los precios del suelo urbano actuales y de los costos de los materiales de construcción, y suponiendo un margen de ganancia del constructor de 22,7% nominal sobre los costos totales, sólo es posible encontrar una demanda solvente desde el nivel de los 87,2 salarios mínimos legales, nivel al que el ajuste de cantidades permitiría producir una vivienda de un área de 39,9 m².

Uno de los efectos perseguidos con la modificación es la moderación del peso de las cuotas de amortización del crédito hipotecario de manera progresiva, lo que implica un mayor costo fiscal para el gobierno y una mayor apropiación de los fondos parafiscales para las Cajas de Compensación Familiar. Como se aprecia en la Figura 3, el peso hipotético de la cuota del crédito hipotecario, asumiendo una tasa de interés del 13,5% anual amortizable en 15 años, se contrae de forma progresiva a medida que se pasa de un ingreso mensual de hasta un salario mínimo legal hasta

Figura 3

Efecto hipotético de la nueva política de subsidio a la VIS/VIP sobre el peso de las cuotas de amortización en el ingreso familiar en Colombia (2008)



Fuente: Cálculos del autor en base a estadísticas del DANE y del CEDE.

alcanzar el nivel tope de la política, que son cuatro salarios mínimos legales. No obstante, el peso de las cuotas mensuales hipotecarias es confiscatorio del ingreso familiar, lo que implica que el acceso a la vivienda en propiedad conlleva necesariamente a otro tipo de privaciones. Más aún, la vivienda que es viable de producir en las actuales condiciones del segmento de la VIS tendría un precio hipotético de 40,2 millones de pesos. Para sufragarlo, una familia con un ingreso de hasta un salario mínimo legal tendría que comprometer, como mínimo, el 73,3% de su ingreso, lo que torna inalcanzable este tipo de vivienda para la abrumadora mayoría de las familias que supuestamente son objeto de la política. Este hecho contribuye a explicar también la tendencia generalizada a la “des-bancarización” del mercado inmobiliario residencial.

La solvencia económica de las familias de ingresos bajos no es la única amenaza que se cierne sobre ellos y sobre el sistema de VIP/VIS. El acceso a la vivienda en propiedad de los más pobres, en el nuevo esquema, como ya se dijo, tiene un “precio techo” de 70 SML. En el caso bogotano, dicho acceso es inviable al nivel actual de los precios del suelo y de los costos de construcción. El cemento, por ejemplo, es una rama oligopólica en la que tres firmas imponen precios resultantes de acuerdos colusorios que inclusive han sido objeto de sanciones por la Superintendencia de Industria y Comercio. En años recientes, las mentadas firmas desataron una guerra de precios para excluir a un nuevo competidor, llegando el precio de un bulto de 50 kilos a situarse en 3,5 dólares. Después de la exclusión del nuevo competidor y de las irrisorias sanciones, volvió a un nivel que oscila entre los 8,5 y 10,5 dólares por bulto.

¿Ciudad prioritaria, ciudad social?

La polarización social latente entre los vecindarios de las familias de bajos ingresos y que detona fenómenos sociales indeseados como la violencia, es alentado ahora por la microsegregación residencial inmanente a la reforma al subsidio que promete una ciudad prioritaria con rasgos socio-espaciales diferenciados de una ciudad social mejor equipada. Las evidentes diferenciaciones en la calidad del stock residencial para hogares de bajos ingresos,

en el marco de un deterioro generalizado en la calidad constructiva resultante del ajuste a las pautas del mercado de los constructores, están agravando la situación habitacional en las metrópolis colombianas.

En Bogotá, entre 2004 y 2005 se licenciaban alrededor de 15.500 unidades de vivienda para hogares de bajos ingresos (Cuervo y Jaramillo, 2010: 274). Entre 2006 y 2009 se encontraban en el mercado bogotano 70.365 VIP y 82.610 VIS, pero en ello incide que el 76,7% correspondía al *stock* residencial de finales de 2006, de lo que se puede deducir que los ajustes de mercado se expresan en el aumento del tiempo de rotación de las viviendas para familias de bajos ingresos en poder de los constructores, situación que obedece principalmente a la entrada del subsidio en su fase de inoperancia.

Cuadro 3
Oferta de VIP/VIS por número de unidades
en Bogotá (2006-2009)

Año	VIP	VIS	Total
2006*	57.898	59.448	117.346
2007	8.073	12.244	20.317
2008	1.104	6.945	8.049
2009	3.290	3.973	7.263
Total	70.365	82.610	152.975

Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO. El * indica que se trata de la producción del año adicionada al *stock* restante del anterior.

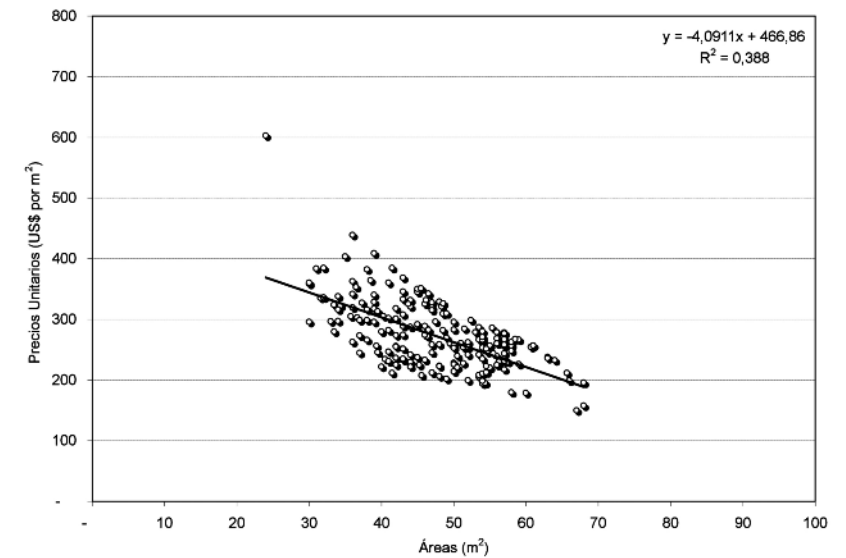
En los municipios de la zona metropolitana había 13.312 VIP y 17.082 VIS enfrentando una situación semejante a la del mercado bogotano.

Además del sesgo de los constructores hacia la VIS –que revela la incapacidad del sistema para orientar esos esfuerzos hacia las familias más necesitadas dentro de las necesitadas, esto es, hacia los programas de VIP–, las estadísticas del Cuadro 3 permiten inferir la irregularidad y caída de la oferta, así como el bajísimo nivel de ella comparado con la magnitud de las necesidades habitacionales, pues, en términos del déficit

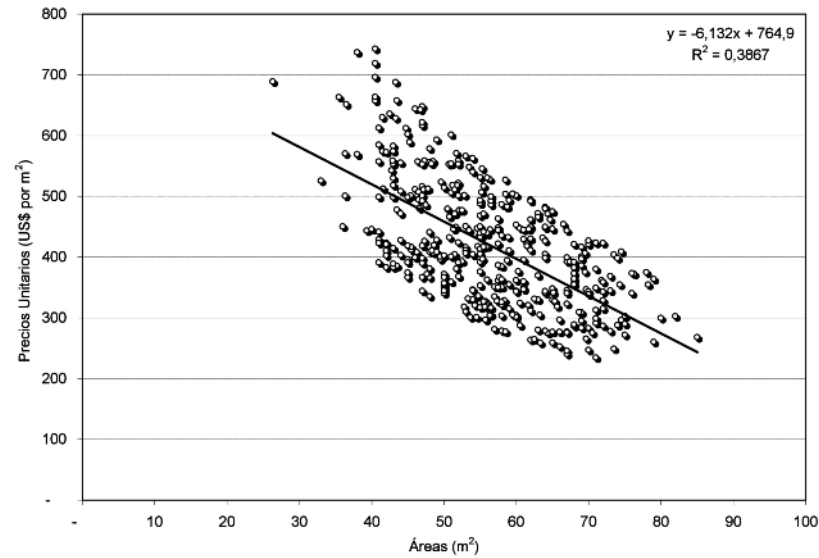
cuantitativo, en 2005 Bogotá requería alrededor de 168.564 viviendas nuevas, mientras que el déficit absoluto alcanzó 369.874 unidades (Cuervo y Jaramillo, 2010: 287). Ese sesgo se visualiza en la Figura 4, en donde, además, se evidencia la correlación negativa existente entre el tamaño de las viviendas y los precios unitarios de las mismas, lo que sugiere que hay economías inmobiliarias de escala que, aunque existen en el segmento de la VIP, son de mayor calado en el segmento de la VIS. Hay un potencial constructivo cuya realización no consigue estimular la política por completo, pues una ciudad prioritaria o una ciudad social debería acoger proyectos que permitan superar tanto el déficit como la segregación residencial a la manera como lo hacen algunos constructores que operan en la parte baja de las Figuras 4a y 4b, esto es, ofreciendo áreas privadas más elevadas a menores precios unitarios.

Figura 4
Áreas y precios unitarios de la oferta de vivienda para los segmentos de VIP y VIS en Bogotá (2006-2009)

(a) Segmento VIP



(b) Segmento VIS



Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO.

Ese sesgo guarda relación tanto con el diseño de la política que produce estímulos que alientan la micro-segregación como con el mismo esquema general de segregación residencial de la ciudad. En el Cuadro 4 se presentan las estimaciones de un modelo simple que pretende explicar los precios unitarios de la vivienda formal para los segmentos de las familias de bajos ingresos, considerando como variables explicativas (a) su localización en la estructura residencial de la ciudad (la cual se capta con la distancia de los proyectos desde el Chicó Reservado, barrio noble localizado en el nororiente de la ciudad en donde se produce el metro cuadrado más costoso de Bogotá), (b) el área privada de la vivienda ofrecida, y (c) una variable de control que es el segmento de mercado (el cual se capta con una variable indicadora que distingue con el cero a los proyectos para el segmento VIP y con el uno a los de VIS).

Cuadro 4
Estimación de los determinantes del precio unitario de la vivienda para los segmentos de interés prioritario y social en Bogotá (2006-2009)

Parámetro	Coefficiente	P Value
Intercepto	634,54444	< 0.01
Distancia al Chicó Reservado	-7,43563	< 0.01
Área privada	-5,82913	< 0.01
Segmento	178,48563	< 0.01
R2	0,63449	
Grados de libertad	596	

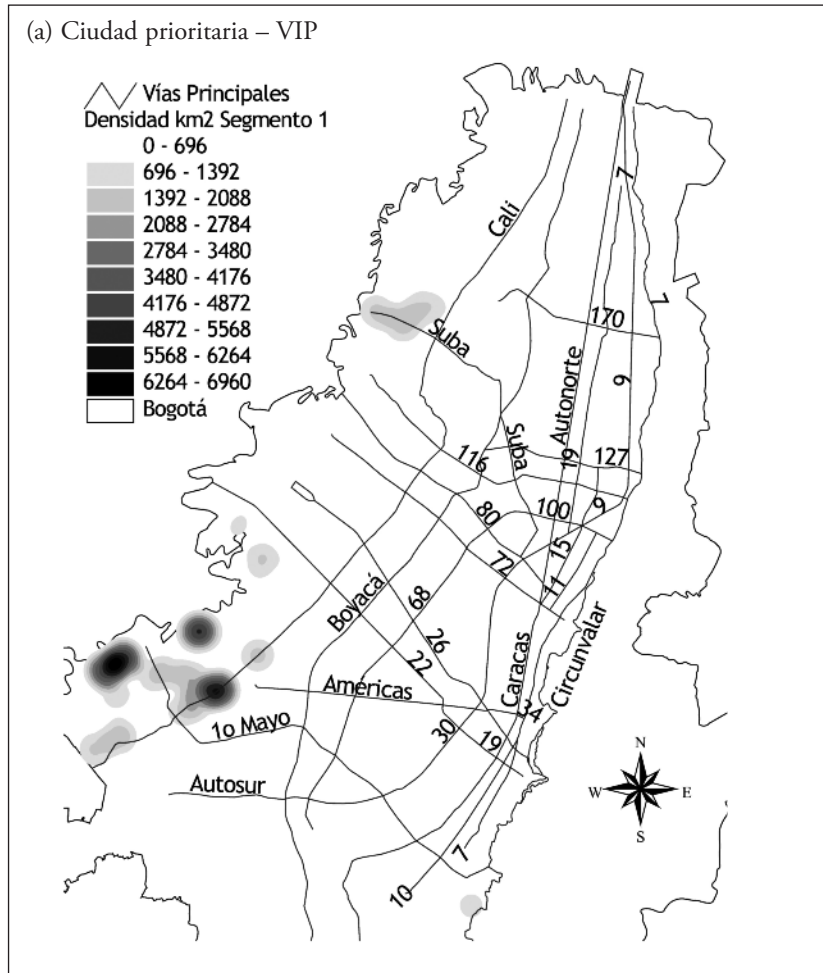
Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO.

El gradiente de precios es negativo e indica el decrecimiento de los precios unitarios con el incremento de la distancia, mientras que el coeficiente del área privada tiene ese mismo signo indicando las economías inmobiliarias aludidas. El coeficiente asignado para el segmento tiene signo positivo, pues indica que pasar del segmento VIP al segmento VIS le reporta al constructor un incremento de precio de 178,5 dólares por m², lo que constituye un considerable aliciente para mover su capital hacia tal segmento.

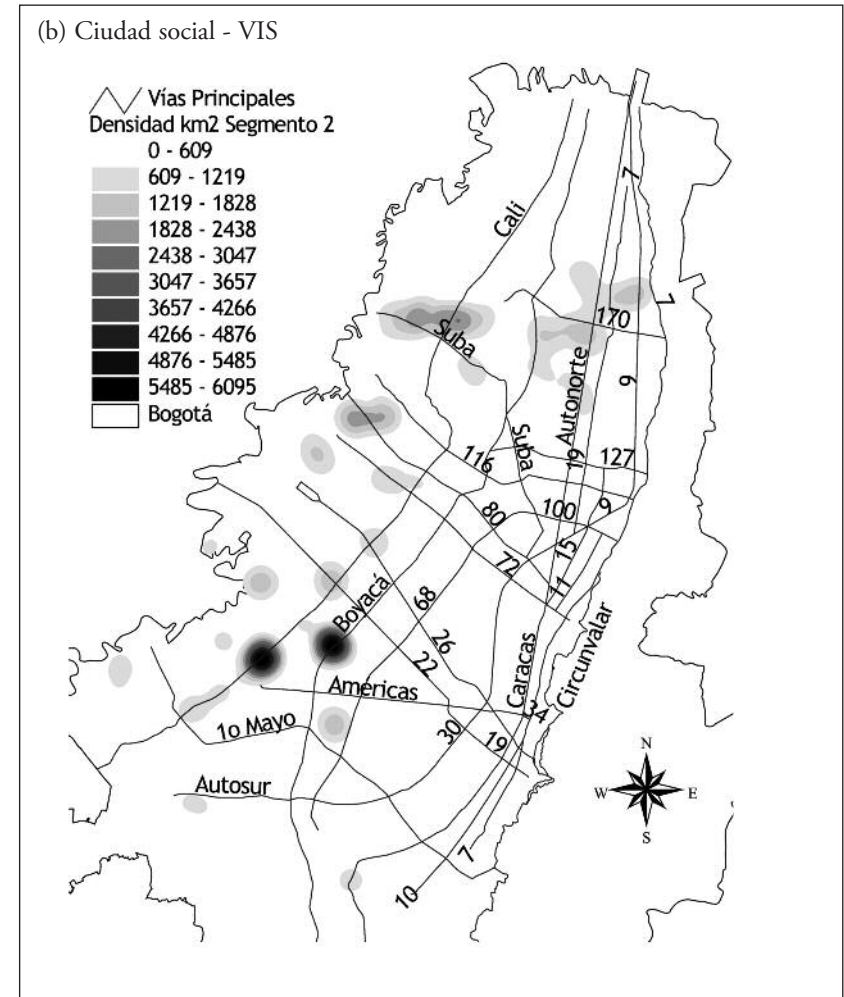
La localización de los proyectos para los dos segmentos del mercado inmobiliario residencial en cuestión se visualiza en el Mapa 1. La densidad residencial media en Bogotá es de 46 viviendas por hectárea y debe alcanzar hacia el 2020 las 70 viviendas por hectárea, en caso de que la ciudad atienda dentro de su perímetro la solución del déficit habitacional junto con la demanda adicional surgida del crecimiento poblacional y la formación de nuevos hogares (Alfonso, 2009: 26). La densidad máxima alcanzada por el segmento de VIP es de 69,6 viviendas por hectárea y la del segmento VIS de 60,9.

Mapa 1

Densidades residenciales brutas de la oferta de vivienda para familias de ingresos bajos en Bogotá (2006-2009)



La confluencia de proyectos para ambos segmentos en la zona suroccidental de la ciudad produce densidades máximas de 102,4 viviendas por hectárea. Con ella se acentúa la micro-segregación en las localidades de Bosa



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO.

y Kennedy. Situación semejante, aunque de menor intensidad, se produce en la localidad de Suba, al noroccidente de la ciudad. La densidad residencial desciende a medida que se avanza en el segmento, alcanzando magnitudes irrisorias en los segmentos de mercado para familias adinera-

das que expresan el incremento en el grado de segregación residencial y el uso ineficiente del suelo urbano más costoso.

El hábitat de la “ciudad prioritaria” y de la “ciudad social” ha sido intervenido con la provisión de equipamientos colectivos de alta gama tales como el Parque Recreativo Distrital El Tunal, la Biblioteca de El Tintal y algunos colegios públicos para educación básica y media. El sistema de transporte colectivo Transmilenio llega solamente hasta el Portal de las Américas, lo que hace depender a la población de las zonas más densas del Mapa 1a de las rutas alimentadoras, de los buses privados y de sistemas rudimentarios como los bici-taxis. Estas dotaciones de bienes públicos han paliado un tanto el despeño de la calidad de vida de las familias de bajos ingresos en los últimos 20 años, incrementando de manera ficticia su “riqueza inmobiliaria”.

Consideraciones finales

La política de subsidio a la vivienda de interés social y prioritaria ha entrado en una fase de inoperancia que se detecta en aspectos como los que siguen:

- Una porción relevante de los subsidios no se ejecutan, y por ende permanecen en los bancos hasta su prescripción, a la espera de una nueva asignación.
- Una porción relevante de las familias realmente necesitadas no están dispuestas a aceptar los ajustes de áreas privadas y calidades de la vivienda, los cuales son efectuados por los constructores ante el incremento en los precios del suelo, los materiales de construcción y el indeclinable margen de ganancia.
- El subsidio ha sido reformado recientemente sin corregir el precio techo, lo que ocasiona una desviación de la devolución del IVA al productor y produce un *stock* residencial para familias que no deberían ser objeto de la política.
- La profundización de la informalidad laboral ha contribuido a deteriorar la capacidad de ahorro de los hogares cuyo ingreso es inferior a

los 4 SMVL y a tornarlos “no bancarizables”, esto es, no sujetos de crédito, con lo que se dificulta el acceso a los recursos complementarios del crédito hipotecario.

- Las postulaciones implican elevados costos de transacción, lo cual no estimula a las familias a hacerlo.

De manera complementaria, la regulación del mercado de la VIS/VIP por el mecanismo del precio techo ya ha dado muestra de su ineficiencia social y económica, de manera que el país debe abocarse en el futuro inmediato al diseño de un nuevo mecanismo que permita resolver con eficacia la penuria residencial de los hogares colombianos. La ciudad prioritaria y la ciudad social que desencadenan revisten pésimas condiciones de habitabilidad y microsegregación aguda. El sistema no está en capacidad de promover las economías de escala inmobiliarias a las que se aludió y que son la vía para subsanar el déficit de áreas privadas y el ulterior hacinamiento.

La cuestión a resolver ahora es la de las opciones por las que las familias de bajos ingresos han optado para subsanar la precaria respuesta del

Imagen 2
Construcción informal en altura en sectores populares de Bogotá (2009)



Fuente: Observatorio de la estructuración residencial y la ocupación, OBRERO.

mercado formal y de la política del subsidio. Estas tienen que ver con la producción informal del hábitat popular. En la coyuntura actual, sin embargo, esto parece tener una especificidad frente a los años precedentes. Hay indicios de que la producción de suelo informal no avanza con la misma celeridad que el incremento de la penuria habitacional. Por tanto, es muy posible que esté ocurriendo un proceso de intensificación de la “verticalización” popular como el que se presenta en la Imagen 2.

El subsidio a la vivienda de interés social y prioritaria es inoperante sin una política agresiva de producción del suelo edificable que, por su parte, es inherente a la provisión de los bienes públicos urbanos de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad, así como al comportamiento de las necesidades residenciales de los hogares. Tampoco se puede hacer sin la regulación de los precios de los materiales de construcción. Las características socio-económicas de las familias, así como los estándares urbanísticos e inmobiliarios socialmente deseables, inciden de manera decidida en su diseño, pues ellos constituyen una anticipación del tipo de ciudad que se producirá para el disfrute o para la penuria de sus habitantes.

Cuando la administración local ha decidido enfrentar el problema con instrumentos semejantes a los de la política nacional, ha enfrentado los mismos o mayores problemas, pues, como lo señala Mauricio Pérez (2007: 8), “en términos de eficacia, la cobertura de los desembolsos frente a la mesta es baja. En términos de eficiencia, los costos administrativos respecto del valor de los desembolsos del Subsidio Distrital de Vivienda son altos”.

La disyuntiva es ¿diseñar un modelo alternativo al subsidio directo o introducir correctivos al modelo? La alternativa del retorno a la promoción estatal con la recomposición de las entidades liquidadas hacia 1991, incluyendo al sistema financiero especializado en la vivienda, es defendida por la izquierda progresista, mientras que las visiones radicales de derecha sostienen que ello equivale a retornar al populismo, sin reconocer el alto costo social de la inoperancia del mercado formal a la que se ha aludido y de las inadecuadas soluciones residenciales que ha producido. Buena parte del sistema opera bajo la mentira, costumbre que se institucionaliza en un esquema de mercado en el que las familias de bajos ingresos son forzadas a mentir ante el Estado y ante los bancos para conseguir resolver las contradicciones del sistema. El Estado y los bancos aceptan las

mentiras pues saben que, al quebrar los códigos éticos de las familias, el sistema tambalea pero no se cae. Esa estrategia tiene un límite que impone la sanción del mercado y que emerge cuando la penuria se exagera. Antes de que esa sanción ocurra, es socialmente deseable la entrada en operación de un nuevo sistema que subsane los errores del mercado y de la informalidad, y que permita honrar el principio constitucional de la vivienda digna.

En el plano teórico, la salida actual a la escasez promovida por el mercado bajo el sistema del subsidio –reconocido el estrechamiento del mercado informal para familias de bajos ingresos– es lo que denominé la “verticalización” residencial popular, fenómeno inédito, al menos en su magnitud, y que es posible abordar desde la lógica de la necesidad. Ésta, por su parte, ha de orientar los desarrollos intelectuales de la economía inmobiliaria popular que propone Pedro Abramo. En el plano lingüístico, la palabra “verticalización”, aunque no exista en ningún diccionario de la lengua española, es la que mejor describe el fenómeno social en cuestión.

Bibliografía

- Abramo, Pedro 2006 *Ciudad caleidoscópica: una versión heterodoxa de la economía urbana* (Barcelona: NetBiblio).
- Alfonso Roa, Óscar 2009 “Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá” en Documentos de Trabajo N.º 28 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Alfonso Roa, Óscar 2007a “Aportes a una teoría de la estructuración residencial” en *Revista de Economía Institucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia) Vol. IX, N.º 17.
- Alfonso Roa, Óscar 2007b *La informalidad laboral y el desempeño económico en la Ciudad Región: una aproximación gradual institucionalista al caso de Bogotá* (Bogotá: Programa del Índice de Desarrollo Humano para Bogotá de Naciones Unidas). Mimeografía.
- Alfonso Roa, Óscar 2008a *Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia) Documentos de Trabajo, n.º 28.

- Alfonso Roa, Óscar 2008b “Economía institucional y espacial de la dinámica inmobiliaria residencial: una explicación no convencional de la crisis hipotecaria colombiana y sus secuelas sobre la estructuración residencial urbana” en *Memorias del Simposio “Burbuja crediticia, crisis financiera y coyuntura actual”* (Bogotá: Observatorio de Macroeconomía y Finanzas Públicas, Universidad Externado de Colombia).
- Cuervo, Luis Mauricio y Jaramillo, Samuel 2010 “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado” en Jaramillo (ed.) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (Quito: Organización Latinoamericana de Centros Históricos-Olacchi) Colección Ciudades, vol. 4.
- Jaramillo, Samuel 2004 “Precios inmobiliarios en el mercado de la vivienda en Bogotá 1970-2004”. Documento Cede N.º 2004-42. Bogotá, Cede – Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Pérez S., Mauricio 2007 “Informe de interventoría sobre el documento ‘Evaluación de gestión del Subsidio Distrital de Vivienda (SDV): primer informe de avance’”. (Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat).
- Rubiano, M. 2007 “Lanzamientos inmobiliarios residenciales y estructuración intraurbana de Bogotá, 1950-2005”. Tesis de Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, Río de Janeiro, Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Ippur/Ufrj.

Normas legales

- Ley 3ª de 1991. Diario Oficial. Año CXXVII, n.º 39631. 16, enero 1991.
- Ley 1151 de 2007. Diario Oficial. Año CXLIII. n.º 46700. 25, julio 2007.
- Decreto 4466 de 2007. Diario Oficial. Año CXLIII. n.º 46818. 20, noviembre 2007.

Series estadísticas

- Series estadísticas de los precios de los activos inmobiliarios en Bogotá e imágenes del hábitat formal e informal, Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación, Obrero. La Galería Inmobiliaria, 2007

Páginas Web visitadas

- http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar.html