Estructura y acabados: 30 ideas sobre cómo mejorar la política de vivienda en Colombia, aplicables al mundo emergente

Por:
Jonathan Malagón
Luis Triveño[1,2]

Palabras clave: *política de vivienda, instrumentos de política, economía urbana*
Keywords: *housing policy, policy instruments, urban economics*
JEL: *R20, R28, L85*

Estructura y acabados: 30 ideas sobre cómo mejorar la política de vivienda en Colombia, aplicables al mundo emergente

Structure and Finishings: 30 Ideas on How to Improve the Colombian Housing Policy, Suitable for the Emerging World

Primera versión recibida el 27 de junio de 2022; versión final aceptada el 22 de septiembre de 2022
Coyuntura Económica. Volumen LII, diciembre de 2022, pp 65-92. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Resumen

La política de vivienda no es una política sectorial cualquiera porque permite compatibilizar de manera efectiva los objetivos de equidad con los de crecimiento económico, al tiempo que dispersa sectorialmente sus efectos expansivos, producto de los numerosos encadenamientos productivos propios de su actividad. Colombia ha alcanzado recientemente los niveles más altos de su historia en materia de compras e iniciaciones de viviendas. No obstante, la de Colombia es una revolución incompleta, con múltiples oportunidades de mejora en los distintos instrumentos de promoción de oferta y de demanda en su alcance tanto urbano como rural. En este documento se plantea metodología para describir la efectividad de los instrumentos de la política de vivienda y se muestra que, para el caso colombiano, existe la posibilidad de mejorar aún más la profundidad, progresividad, costo-eficiencia y sostenibilidad de varios de sus instrumentos de política. A partir de estos hallazgos, proponemos un conjunto de 30 ideas para mejorar la política de vivienda en el país.

Abstract

Housing policies can help countries create economic growth with equity and a decentralized impact across economic activities and geographies. Thus, the importance of constantly assessing the performance and reforming housing programs. This document proposes a methodology to help policymakers and practitioners in the process of evaluating and optimizing the scale, progressivity, cost-efficiency and sustainability of their housing programs. This methodology is applied to the case of Colombia, a global leader in the production of new and affordable housing units. The results show that Colombia's government housing programs started a revolution but that this revolution is still incomplete. Finally, the

1 Luis Triveño es Especialista Senior de Desarrollo Urbano del Banco Mundial, y previamente se desempeñó como CEO del Instituto Libertad y Democracia y de Proexpansión. Jonathan Malagón es profesor de la escuela de economía de la Universidad Nacional. Fue Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia entre 2018 y 2022 y al momento de producir este documento se desempeñaba como Consultor del Banco Mundial, la CAF y como Visiting Fellow en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

2 Agradecemos a Andrés Narváez por su asistencia investigativa durante el desarrollo de este texto.

document identifies thirty (30) concrete actions that could improve the impact of the current government investments in housing programs.

I. Introducción

Colombia es reconocida internacionalmente por la textura, suavidad y consistencia de su café. Y en la región denominada Eje Cafetero, en el centro-occidente del país, se ha presentado en las últimas cuatro décadas un muy interesante proceso de diversificación productiva, que incluye la llegada y consolidación de sectores manufactureros en distintos polos de desarrollo.

Uno de los más famosos es el del municipio de Dosquebradas, en el departamento de Risaralda. Allí, Carmen, una madre cabeza de familia, que trabaja en una maquila de pantalones de mezclilla, recibe un salario por debajo de los 10 dólares al día. Más del 60% de su ingreso mensual lo destinaba al arriendo de una habitación donde vivía en hacinamiento con sus dos hijos pequeños. Con este nivel de ingresos, a Carmen le resultaba difícil poder alquilar una vivienda más grande, e imposible poder comprarla.

Esta era su situación hasta el 2020, año en el que Carmen pudo hacer realidad uno de los grandes sueños de su vida: con los recursos que destinaba al arriendo de su habitación, pudo acceder a un apartamento propio. La decisión dependía finalmente de ella, y pudo escoger entre cualquiera de los proyectos de vivienda que se desarrollaban en el municipio, por lo que no solamente fue una beneficiaria de un programa de gobierno, sino también una cliente.

Para mayor alegría, el apartamento que escogió se encontraba cerca al centro y contaba con zonas comunes como piscina, un parque de juegos para los niños, salón comunal, terraza social y parqueaderos. Además, en términos de diseño y urbanismo, es de los mejores proyectos del municipio.

Figura 1.
Proyecto de Vivienda de Interés Social en Dosquebradas

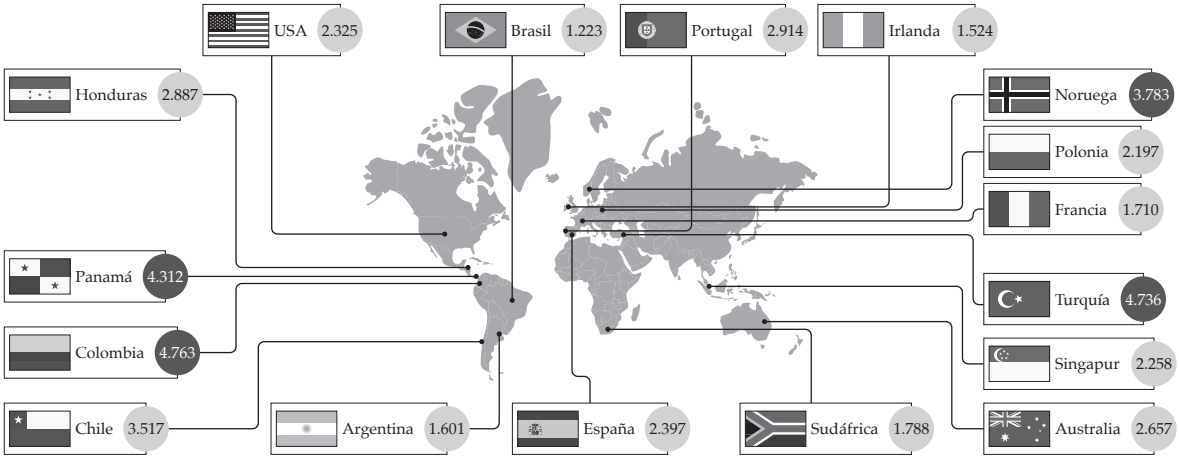


Fuente: Ministerio de Vivienda de Colombia (Fotos de René Valenzuela).

La felicidad de la beneficiaria, que además es cliente, es también la de más de 100 trabajadores que fueron contratados, de manera formal, para desarrollar el proyecto. También la de los proveedores de acero, concreto, cerámica y pintura, así como de las entidades financieras y, por supuesto, la de la constructora, que logró vender la totalidad de unidades del proyecto en un periodo tan corto como dos meses y medio.

Esta historia no es solo la de una beneficiaria y un proyecto en Dosquebradas. Es también la de más de 5.000 proyectos en más de 500 municipios, y la de cerca de un millón de familias que en un periodo de 5 años, caracterizado por la puesta en marcha de una política de vivienda moderna, lograron convertirse en propietarias. Por esto, Colombia ha sido considerada por la ONU como el campeón mundial de la vivienda social en 2021, es uno de los países donde más se compra vivienda por cada millón de habitantes (ver Figura 2), y tiene uno de los mejores diseños globales de política de vivienda en 2020 (Mohd Shariff, 2022). Colombia ya no es solo café, sino también vivienda.

Figura 2.
Compra de vivienda nueva por cada millón de habitantes (2021)



Fuente: Elaboración del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia[3].

El ejemplo anterior muestra que la vivienda no solo es el activo duradero y de reserva patrimonial por excelencia para los hogares, sino que la de vivienda no es una política sectorial cualquiera. Podemos identificar tres elementos distintivos que hacen de una política de vivienda moderna un componente capital dentro de la agenda social y económica de un país.

El primero es que permite superar la disyuntiva crecimiento-equidad, promoviendo sociedades más igualitarias mientras provee a las economías de un impulso productivo de alto impacto sobre el mercado laboral. Esto, en última instancia, se traduce en un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto (Duque y Malagón, 2022; Chiquier y Lea, 2009).

El segundo es la capacidad de irrigar este bienestar a distintos sectores y regiones del país. Es decir, combina atributos tanto de dispersión sectorial del valor agregado como de profundidad regional de los programas (Clapham et al., 2012; Malagón y Velásquez, 2021).

El tercero es que permite solucionar problemas del pasado, como la miseria de los asentamientos informales de vieja data, a la vez que promueve la planeación y el crecimiento ordenado hacia el futuro, con instrumentos de señalización e incentivos correctos que permiten delinear el crecimiento de las ciudades de ma-

3 Para los países que no cuentan con datos a diciembre, se toma la última media móvil disponible a doce meses. Las estimaciones son hechas en base a Galería Inmobiliaria, Brazilian Chamber of Construction Industries, Spanish National Institute of Statistics, French Ministry of Ecological Transition, Association of Notary Publics of the Province of Buenos Aires, Census Bureau, Housing Industry Association, Urban Redevelopment Authority, Jones Lang LaSalle (JLL) Real Estate y Lightstone.

nera amigable con el ciudadano y el medio ambiente (Banco Mundial 2021; ONU-HÁBITAT 2016).

Este documento tiene como objetivo detallar la importancia de la política de vivienda en una economía emergente, y enumera una serie de instrumentos para su implementación. Además, propone cuatro dimensiones para la evaluación de estos instrumentos, así como indicadores para determinar su avance relativo. Partiendo de lo anterior, presenta el diagnóstico para el caso colombiano y, establece diferencias en el nivel de avance alcanzado en cada tipo de intervención. Finalmente, plantea una serie de ideas y recomendaciones de política sobre cómo hacer más efectivo cada instrumento en aquellas dimensiones en las cuales todavía pueden mejorar.

II. ¿Por qué es tan importante la política de vivienda para un país emergente como Colombia?

A. Un sector edificador más próspero, una sociedad más justa

El primer elemento distintivo de una política de vivienda moderna es que permite superar el álgido debate entre equidad y crecimiento.

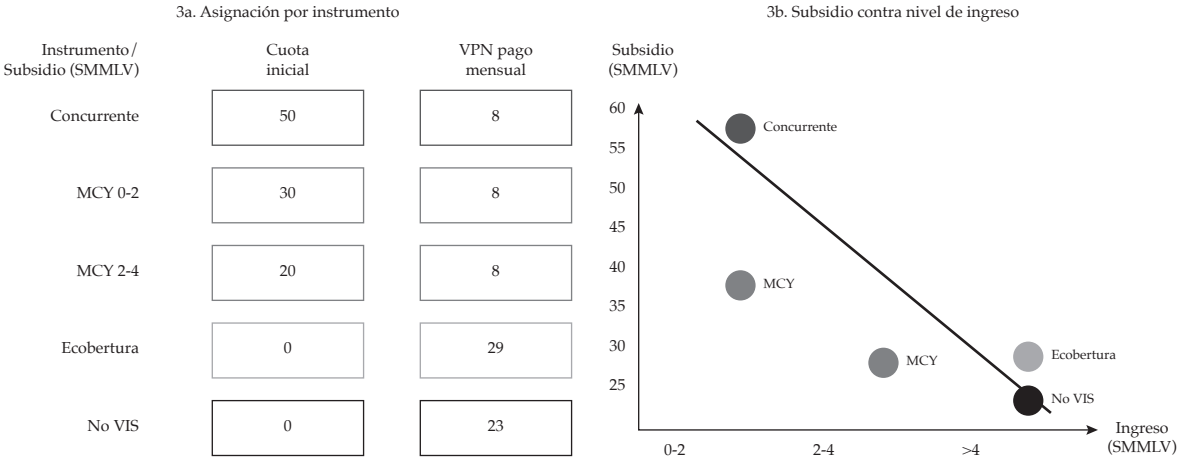
Durante muchos años, distintos teóricos de la economía plantearon una relación inversa en el corto plazo entre equidad y crecimiento como una de las más fuertes disyuntivas de la política económica. Simon Kuznets, Premio Nobel de Economía en 1971, fue el pionero en evidenciar dicha relación en las economías británica, alemana y estadounidense (Kuznets, 1955); por lo que tal relación sería conocida en la literatura económica como la Curva de Kuznets.

El horizonte temporal es un elemento clave en esta disyuntiva: un país que crece mucho puede ser más igualitario en el largo plazo, o un país con una gran distribución puede tener un mercado interno tan dinámico que apalanque tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo. El verdadero problema se da en el corto plazo: economías que crecen rápidamente, pero sin equidad, o economías más igualitarias, pero con menores tasas de crecimiento.

Veamos ejemplos de cómo una obsesión redistributiva puede mermar el crecimiento. El instrumento natural para la redistribución es la política fiscal, donde mayores cargas tributarias para profundizar programas sociales pueden terminar desestimulando la inversión y el empleo. Pero no es el único. Un mal diseño de política social también puede hacer que los objetivos de productividad, crecimiento y empleo encuentren un techo. Las transferencias no condicionadas de manera permanente en función del ingreso, por ejemplo, pueden crear un incentivo perverso: la menor participación en el mercado de trabajo, o la promoción del empleo informal voluntario en procura del sub-reporte de ingresos, generando enormes distorsiones en el mercado laboral y en la política de aseguramiento. De igual forma, la eliminación de los registros de impagos de deuda, de la mano de las garantías públicas para promover el acceso al crédito, puede generar el incentivo perverso del no pago de los préstamos, lo cual haría fracasar la democratización del crédito, y comprometiendo el bien público de la estabilidad financiera.

El gran atributo de una política de vivienda moderna es que rompe de manera sencilla la disyuntiva de la Curva de Kuznets. Por un lado, la mayor profundidad de la política de vivienda permite el saludable desarrollo del sector edificador, de sus proveedores, y la reducción a nivel agregado de las tasas de desempleo. Por el otro, reduce la pobreza multidimensional de los países, y permite a las familias más vulnerables construir un capital de manera formal, bancarizable y heredable, convirtiéndose así en garantía de movilidad social. De este modo, la política de vivienda no es solo un componente fundamental del desarrollo productivo, sino uno de los más potentes instrumentos de justicia social y de las más efectivas estrategias de consolidación de la clase media en el mundo emergente (Triveño, 2022).

Figura 3.
Subsidio de vivienda vs. Ingreso de las familias en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

En Colombia, por ejemplo, los programas de subsidios a la compra de vivienda son indiscutiblemente progresivos, en el sentido de que el gobierno apoya más a las familias de más bajos recursos. Su atributo pro-equidad se aprecia en cuatro características. La primera es que la ayuda para la compra de una vivienda de interés social (VIS)[4] supera, en muchos casos, el 50% del valor de la misma, mientras que para comprar una vivienda No VIS la ayuda suele estar por debajo del 10%. La segunda es que las familias que ganan menos de dos salarios mínimos, y que desean comprar una vivienda VIS, reciben montos que rondan los 80 millones de pesos en valor presente neto, cifra mucho mayor a los cerca de 40 millones de pesos que reciben los compradores de viviendas No VIS (Malagón et al., 2021). La tercera es que el número de subsidios VIS más que duplica los subsidios No VIS entregados cada año (Duque y Malagón, 2022). Finalmente, las familias que no pueden acceder a un crédito hipotecario, y consecuentemente, al no contar con los recursos suficientes para lograr el cierre financiero, tampoco pueden acceder al subsidio VIS, pueden hacer parte del programa "Semillero de Propietarios". Bajo este programa una familia recibe mes a mes un apoyo para el pago de su arriendo, a cambio del compromiso de ahorrar de manera periódica una suma de dinero que les permitirá generar el historial financiero necesario para poder acceder a un crédito hipotecario, logrando de esta forma el cierre financiero y, eventualmente, tener la opción de acceder al subsidio VIS. De este modo, grupos poblacionales como los de los trabajadores informales o de las familias de más bajos recursos, pueden acceder a créditos hipotecarios y al subsidio VIS sin la necesidad de incurrir en un gasto adicional, sino convirtiendo el pago del arriendo que usualmente realizan mes a mes en una oportunidad para poder acceder a los servicios que ofrece el sistema bancario.

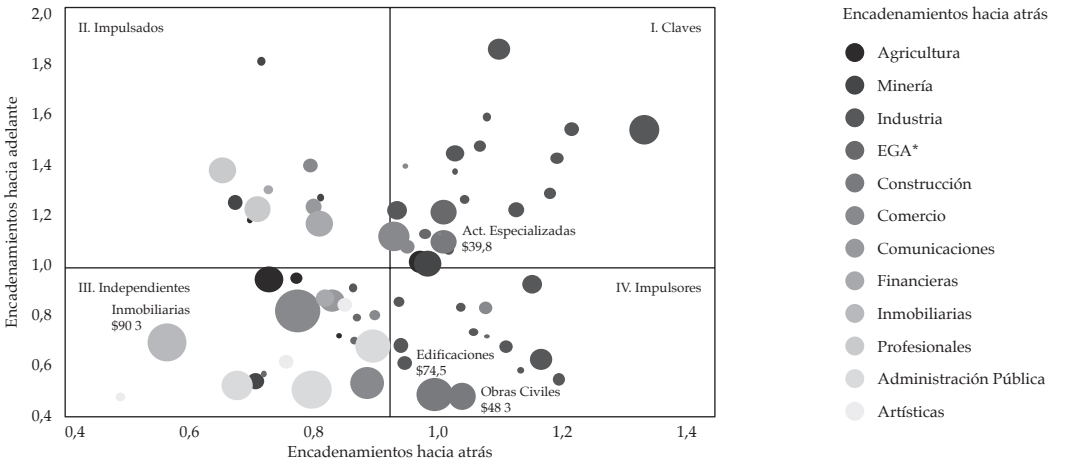
B. Un bienestar que se irriga entre regiones y sectores

A nivel global, el sector edificador[5] es reconocido por ser un dinamizador de otros sectores de la actividad

4 En Colombia, para aglomeraciones urbanas que superan el millón de habitantes, la vivienda VIS es aquella cuyo valor máximo es de 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). En los demás municipios del país, la vivienda VIS es aquella que no supere los 135 SMMLV.

5 En Colombia, el sector edificador se cataloga como un subsector del sector constructor. Los otros subsectores que hacen parte del sector constructor son la construcción de obras de ingeniería civil y las actividades especializadas para la construcción.

Figura 4.
Clasificación sectorial según índices Rasmussen - Hirschman[7]



Fuente: Matriz insumo producto de Colombia. Elaboración de Salcedo et al., (2020b).

productiva. En Colombia, por ejemplo, posee encadenamientos productivos[6] con al menos 34 actividades económicas, lo que equivale a relacionarse con cerca del 50% de los sectores que conforman el aparato productivo del país (Camacol, 2019; Salcedo et al., 2020b).

Desde el punto de vista técnico, se dice que un sector es "impulsor" si presenta elevados encadenamientos hacia atrás y encadenamientos relativamente bajos hacia adelante, siendo una de las últimas fases de una cadena de producción (Fedesarrollo, 2020). El cálculo del índice Rasmussen-Hirschman, que normaliza los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de los sectores respecto al promedio de la economía, muestra que el sector edificador es el impulsor de mayor tamaño en Colombia (ver Figura 4).

Además, dependiendo de los niveles relativos de producción doméstica e importación de insumos para la construcción, el encadenamiento productivo de las edificaciones puede tener en distintos países un efecto multiplicador entre 2 y 5 veces. Es decir, cada dólar americano generado de ingreso en edificaciones promueve al menos tres dólares más de ingreso en la economía. En Colombia, por ejemplo, por cada dólar en que se incrementa la demanda final de las edificaciones, la producción de la economía aumenta en 2.15 dólares americanos (Salcedo et al., 2020b).

Lo propio ocurre con el empleo, donde la construcción de edificaciones moviliza alrededor de 10,3 billones de pesos colombianos en salarios directos cada año, lo que corresponde a cerca de un punto porcentual (p.p.) del PIB (Camacol, 2020). Además, cada empleo directo creado en el sector de edificaciones genera alrededor de 2.17 empleos indirectos (Salcedo et al, 2020a).

Por todo esto, la construcción de vivienda es el sector que mejor ejemplifica la posibilidad de irradiar el bienestar a numerosos sectores de la economía. Esto es lo que nosotros denominamos como la democratización sectorial del bienestar. En los debates de economía política, donde los programas sectoriales son acusados de proteger las rentas de los grupos de interés,

6 Los encadenamientos productivos se refieren a los enlaces existentes entre los distintos conjuntos de empresas asociados en la cadena de valor de un producto o servicio, y que interactúan entre sí para obtener beneficios en conjunto.

7 El área de cada una de las circunferencias representa la producción total de cada actividad, medida en pesos colombianos corrientes del 2017.

el efecto multiplicador que el sector edificador tiene sobre otros sectores le otorga legitimidad, pues su impulso sectorial le permite llegar a distintas industrias con una efectiva democratización sectorial del bienestar. En Colombia, por ejemplo, las firmas edificadoras incrementaron su facturación en más del 80% entre 2014 y 2018. Pero este incremento vino acompañado de un crecimiento del 50% en la cartera hipotecaria, de más del 40% en la producción de pintura, de más del 200% en la producción de acero y, de más del 30% en la producción de cerámica (Duque y Malagón, 2022).

Pero la democratización sectorial del bienestar no es el único atributo de una política de vivienda moderna. Su profundidad permite generar los incentivos de mercado para que las soluciones habitacionales lleguen a distintas regiones, aumentando la capilaridad municipal de la política. En Colombia, los subsidios desde el lado de la demanda[8] permitieron que se desarrollaran proyectos en más de 500 municipios, cifra que se compara de manera favorable con los cerca de 100 municipios a los que llegaba la política de vivienda gratuita con un presupuesto tres veces más alto (Duque y Malagón, 2022). Así, el bienestar económico y social atribuible a la vivienda no solo se irriga a distintas industrias de la cadena de producción, sino que llega también a distintas regiones, de manera que la política de vivienda se constituye como un poderoso instrumento de descentralización.

C. Reparando el pasado y construyendo el futuro

La política de vivienda, como toda política social que pretende reducir las privaciones de los más vulnerables, tiene dos dimensiones. La primera es el *acceso* mismo a la vivienda, y a la carencia de esta se le conoce como déficit cuantitativo de vivienda. La segunda se refiere a la *calidad* de los asentamientos ya existentes, y a aquellos que están en condiciones deficientes, con hacinamiento o ausencia de servicios básicos se les califica como déficit cualitativo de vivienda.

Durante muchos años, la aproximación de la política de vivienda fue secuencial. Es decir, se asumía que era necesario el logro de una primera meta para poder comenzar a alcanzar el logro de otra. Emulando la estrategia de universalización de los servicios públicos, donde la meta de cobertura precede las de continuidad y calidad del servicio, se pensaba que el déficit cuantitativo era el propósito primero, y que solo tras reducirse a niveles relativamente bajos valdría la pena pensar en el componente cualitativo.

Este ha sido el caso de numerosos países de América Latina y el Caribe, los cuales "han concentrado sus esfuerzos, históricamente, en la provisión de subsidios para la adquisición de vivienda nueva" (Banco Mundial, 2022, p. 44). En específico, los subsidios para la adquisición de vivienda que se entregan en los distintos países de América Latina y el Caribe se caracterizan por ser subsidios por el lado de la demanda, los cuales financian un determinado monto del precio de venta de la vivienda a adquirir, o generan mejores condiciones en el acceso al crédito, tales como tasas de interés más bajas. Este es el modelo que sigue el programa "Mi Casa Ya" de Colombia, pero también es el modelo de varios países de la región. Por ejemplo, desde 2009 en Brasil las familias de menores ingresos pueden acceder a un subsidio gubernamental para la adquisición de vivienda mediante lo que inicialmente fue el programa *"Minha Casa, Minha Vida"*, predecesor del actual programa *"Casa Verde e Amarela"*. En Chile, desde 2012 el "Fondo Solidario de Elección de Vivienda" (D.S. 49) ha sido el subsidio con el que las familias más vulnerables han podido acceder a una vivienda. No obstante, una concentración excesiva en atender el componente cuantitativo habitacional puede relegar la mejora de las viviendas ya existentes, pero una política de vivienda moderna debe combinar, de manera deliberada, ambos objetivos.

8 Un instrumento de política por el lado de la demanda es aquel que otorga el apoyo al demandante o beneficiario último de la política. Por ejemplo, los subsidios para la compra de vivienda en Colombia son desde el lado de la demanda, pues el apoyo se otorga al demandante de vivienda (o comprador) y no al constructor de la vivienda. Si sucediera esto último, estaríamos hablando de un instrumento por el lado de la oferta.

Ahora bien, son varias las razones que han hecho que en la actualidad las metas cuantitativas y cualitativas sean perseguidas de manera simultánea. La primera es la imperiosa necesidad de atender la miseria que azota a las familias dispuestas en asentamientos informales (Mohd Sharif, 2021). Solo en América Latina y el Caribe, el número de habitantes en estos asentamientos supera los 127 millones de personas, con valores que oscilan entre el 10% y el 30% de la población de cada país. El crecimiento de estos asentamientos, además, se ve exacerbado por fenómenos migratorios internacionales que no dan tregua, así como por problemas en los esquemas institucionales y operativos que ejercen el control urbano.

La segunda es la evolución de las políticas de combate a la pobreza. Estas pasaron de una correcta focalización de transferencias directas, que permite sacar a los hogares de la pobreza monetaria, a abordar la pobreza como un problema multidimensional. Con este nuevo enfoque, encontramos elementos que eran pasados por alto pero que eliminan las privaciones de las familias, y permiten además reducir los niveles nacionales de pobreza multidimensional. Por ejemplo, la mejora de los materiales de los pisos, de las conexiones a servicios públicos, y de la calidad de las baterías sanitarias.

La tercera razón es la costo-efectividad de las intervenciones, que permiten de manera relativamente más rápida, y menos costosa, beneficiar a un mayor número de ciudadanos.

La cuarta es que numerosas familias que cuentan hoy con una vivienda carecen del título de propiedad formal de la misma. Por eso, la titulación aparece como un instrumento de la política cualitativa complementario a las intervenciones físicas, el cual permite reconocer formalmente derechos patrimoniales a un costo relativamente bajo, al tiempo que viabiliza legalmente el mejoramiento de barrios y de viviendas en asentamientos de origen informal.

La quinta es que refuerza la necesidad de promover la renovación urbana, que no solo viene de la mano de nuevas infraestructuras sociales complementarias o la demolición y reemplazo de construcciones, sino que incluye el mejoramiento de las existentes.

Como se ve, una política de vivienda moderna cumple dos objetivos primordiales. Primero, permite planear las zonas donde se construirán las nuevas casas, y delinear el desarrollo futuro de las ciudades. Y además, habilita instrumentos para corregir las privaciones de las viviendas ya existentes, y fomenta así la revitalización urbana.

Por todo lo anterior, reflexionar sobre políticas de vivienda es reflexionar sobre crecimiento, equidad, desarrollo productivo, empleo, planeación urbana y sostenibilidad.

En materia de política sectorial, la aproximación de "las buenas prácticas" –intensamente usada en la literatura de administración pública comparada– encuentra limitaciones más grandes que las que enfrenta la política macroeconómica. Son muchos los elementos idiosincráticos y las particularidades regionales que condicionan la replicabilidad y dificultan la emulación de los casos de éxito en política sectorial. En términos de política de vivienda, sin embargo, existe una suerte de convergencia en el mundo emergente tanto en retos como en instrumentos. Algunos de estos desafíos, como la gestión de asentamientos informales, han llegado incluso a convertirse en componentes de la agenda de vivienda del mundo desarrollado, conforme aumentan las presiones migratorias.

Además, la necesidad de construir nuevas unidades habitacionales se viene exacerbando a nivel global. Esto se debe a la aceleración de fenómenos demográficos, como la consolidación de hogares unipersonales y de parejas sin hijos, y a la rápida urbanización, especialmente en América Latina y el Caribe, que es la segunda región más urbanizada del mundo con el 81% de sus habitantes viviendo en zonas urbanas (ONU, 2022). Lo anterior pone de manifiesto dos de

las dimensiones más importantes relacionadas con la vivienda; a saber, su tamaño y su ubicación. Para el caso de Colombia, la necesidad de nuevas unidades habitacionales no se ha traducido en una reducción en el tamaño de las nuevas viviendas vendidas: según datos de Coordenada Urbana[9], en 2021 se comercializaron más de 175.000 viviendas VIS, teniendo que en promedio, cada vivienda tuvo un tamaño superior a los 50 m^2, un tamaño propicio para hogares multipersonales. En efecto, 19 de los 20 departamentos para los que Coordenada Urbana recopila información, contaron en 2021 con un promedio de más de 50 m^2 en el tamaño por cada VIS vendida, tan solo Caldas registró un promedio de 46 m^2. Bogotá, por su parte, evidenció un tamaño promedio de 40 m^2 por cada vivienda VIS comercializada en 2021. Esto es reflejo del creciente número de hogares unipersonales en el país, pero debe tenerse en cuenta que así como en Bogotá se encuentran viviendas para hogares unipersonales, también hay viviendas VIS nuevas que superan los 70 m^2. Así, el mercado de la vivienda de Bogotá, y en general, el mercado de la vivienda en Colombia, pone a disposición viviendas tanto para hogares unipersonales como para hogares multipersonales, de tal forma que las familias son las que en última instancia deciden cuál tipo de vivienda se acomoda mejor a sus necesidades. En cuanto a la ubicación, se tiene que la rápida expansión urbana ha provocado que cada vez se realicen más proyectos en las zonas periféricas de las ciudades, pero al igual que una familia puede encontrar en el mercado de vivienda de Colombia viviendas para hogares unipersonales y multipersonales, también puede encontrar viviendas ubicadas tanto en la zona periférica como en las zonas centrales de las distintas ciudades.

Considerando lo discutido hasta el momento, queda claro que la revisión de la implementación de instrumentos comunes, tanto de oferta como de demanda, en términos de profundidad, progresividad, sostenibilidad y costo-eficiencia, nos permite no solo evaluar el nivel de avance de distintos países, sino trazar lo que eventualmente podría considerarse una hoja de ruta en política de vivienda.

III. Instrumentos, dimensiones de evaluación y medición del avance relativo

La política de vivienda se implementa a través de distintos instrumentos. Estos son incentivos, promovidos por el Estado, que buscan cambiar el comportamiento de los consumidores o los productores de vivienda con el fin de alcanzar metas y objetivos específicos, sean en términos cuantitativos o cualitativos (Hoek-Smit, 2009).

En materia de política de vivienda, es posible identificar al menos diez instrumentos. Estos pueden clasificarse según su propósito: si es reducir el déficit cuantitativo o cualitativo, si son de oferta o de demanda, o si son urbanos o rurales[10].

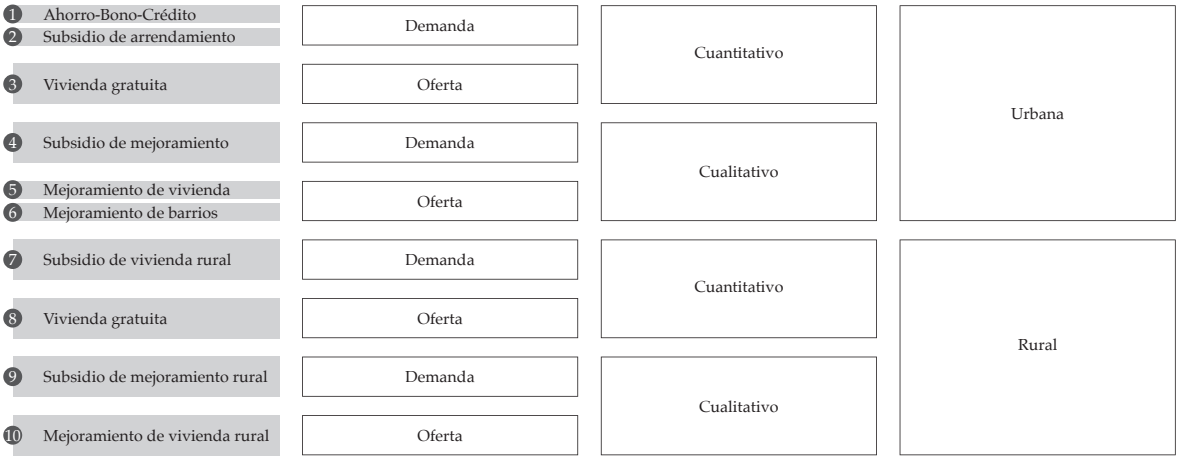
Los instrumentos para la reducción del déficit cuantitativo en el caso urbano son tres. Dos son de demanda y uno es de oferta. Los dos instrumentos por el lado de la demanda son los subsidios para la compra de vivienda (instrumento ahorro-bono-crédito) y el subsidio al arrendamiento. El instrumento por el lado de la oferta son los proyectos de vivienda gratuita.

Para la reducción del déficit cualitativo urbano también hay tres instrumentos. Uno es demanda y dos son de oferta. El instrumento por el lado de la demanda es el subsidio al mejoramiento de vivienda. Los dos instrumentos por el lado de la oferta son el mejoramiento de vivienda y el mejoramiento de barrios.

9 Los datos presentados corresponden a cálculos de los autores en base a las cifras de lanzamientos, iniciaciones, ventas y oferta de viviendas que Coordenada Urbana de Camacol elabora cada mes.

10 En gran medida, las políticas de vivienda de los países de América Latina y el Caribe están estructuradas vinculando algunos de estos elementos. Tal es el caso de Chile, que cuenta con programas para: (i) arrendar una propiedad, (ii) acceder a viviendas urbanas y rurales, (ii) mejorar viviendas urbanas y rurales y, (iv) mejorar barrios y entornos (Salvi del Pero, 2016).

Figura 5.
Diez instrumentos de política de vivienda



Fuente: Elaboración propia.

Para reducir el déficit cuantitativo de vivienda rural, hay dos instrumentos análogos a los urbanos: uno de demanda (subsidio a la compra de vivienda rural), y otro de oferta (vivienda rural gratuita). Finalmente, hay dos instrumentos para reducir el déficit cualitativo rural: uno de demanda (subsidio al mejoramiento de vivienda), y otro de oferta (mejoramiento de vivienda rural gratuito). (ver Figura 5).

Al evaluar la efectividad de estos instrumentos, desde el punto de vista del diseño y su implementación como política, hay al menos cuatro dimensiones relevantes a medir.

La primera es la *profundidad*, tal vez la dimensión más evidente en las políticas sociales que propenden por la universalización, y tiene que ver con el grado de alcance que tiene un instrumento para beneficiar cada vez más a un número más amplio de personas. La segunda es la *progresividad*, y se refiere al correcto diseño del instrumento como una fuente de reducción de las inequidades. La tercera es la *sostenibilidad*, y comunica el desarrollo del sector con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La cuarta es la *costo-efectividad*, y se refiere a la eficiencia técnica del programa. Aunque estas cuatro dimensiones no cubren la totalidad de factores importantes al momento de evaluar una política, sí dan cuenta de manera muy rápida del posible impacto económico, político, social y ambiental de una política de vivienda.

Es importante señalar que, en algunos casos, el avance en una de estas dimensiones puede darse a costa del avance en otra, debido a que existen potenciales tensiones a gestionar entre algunos objetivos. Por ejemplo, entre las de progresividad y costo-efectividad en un programa de vivienda gratuita, o la de sostenibilidad y profundidad en un programa de subsidio al mejoramiento de vivienda.

Del mismo modo, alguno de los instrumentos puede canibalizar a otro. Por ejemplo, en algunos países, la profundidad de los subsidios de arriendo va de la mano de menores ayudas para la compra de vivienda nueva. Por eso, es difícil pensar que el punto de llegada de un país sea tener un alto nivel de avance en las cuatro dimensiones de los diez instrumentos.

Si bien los déficits habitaciones y los niveles de avance de cada instrumento son disímiles en los países en vía de desarrollo, proponer una medida cuantificable de su avance permite hacer mucho más fácil las

comparaciones entre países y clasificarlos de acuerdo a su avance relativo. Para medir la profundidad, una primera aproximación es mirar el volumen: cuántos beneficiarios se tienen frente al número de nuevos hogares que se crean en promedio cada año. Para progresividad, se evalúa qué porcentaje de la intervención va destinada a las familias de más bajos recursos. Para sostenibilidad, se compara qué porcentaje de las ayudas incluye un criterio ambiental de asignación. Finalmente, para costo-efectividad, se tasa la relación entre porcentaje de beneficiarios y porcentaje de los recursos.

La figura 6 sintetiza los valores de cada dimensión en cinco categorías distintas.

Figura 6.
Efectividad relativa de los instrumentos de política de vivienda

Nivel / Indicador	Profundidad Hogares beneficiarios / nuevos hogares	Progresividad % Hogares beneficiarios con bajos ingresos	Sostenibilidad Adopción de incentivos a sostenibilidad	Costo-eficiencia % beneficiarios / % presupuesto
Alto	≥ 1.0	≥ 80%	≥ 33%	≥ 2.0
Medio - Alto	(0.7, 1.0)	[60%, 80%)	[10%, 33%)	(1.2, 2)
Medio	(0.5, 0,7]	[40%, 60%)	[5%, 10%)	(0.8, 1.2]
Medio - Bajo	(0.1, 0.5]	[20%, 40%)	[1%, 5%)	(0.5, 0.8]
Bajo	≤0.1	≤20%	≤1%	≤0.5

Fuente: elaboración propia con cifras de Galería Inmobiliaria y Coordenada Urbana.

IV. El caso de Colombia

El mundo sigue haciendo frente a los efectos de la pandemia del Covid-19, cuyas consecuencias económicas y sociales han sido desproporcionadas. Debido al virus, más de 6.3 millones de personas han muerto (Johns Hopkins University & Medicine, 2022), 114 millones de personas perdieron su empleo en 2020 (OIT, 2021), el PIB real decreció un 3,9% a nivel global (FMI, 2022), y 97 millones de personas cayeron en la pobreza extrema (Banco Mundial, 2021b).

En Colombia, la vivienda demostró su efectividad como primera línea de protección de los hogares ante la pobreza y la amenaza sanitaria durante el momento más crítico de la pandemia, y luego como uno de los factores centrales dentro las estrategias contracíclicas de reactivación económica (Malagón y Velásquez, 2021). Esta efectividad de la política de vivienda fue fruto de un diseño institucional escalonado y forjado a lo largo de dos décadas, que permitió la implementación de los instrumentos requeridos para atender la emergencia y profundizar la vivienda social (Malagón et al., 2021).

Pero a pesar de los buenos resultados, la de Colombia es una revolución incompleta. La consolidación de una política de vivienda que sea coherente con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS) a 2030 exige la revisión de las oportunidades de mejora en cada instrumento.

Además, el nivel de avance de los instrumentos es muy disímil. En materia urbana, por ejemplo, el mayor de los desarrollos se presenta en el programa "Mi Casa Ya", un mecanismo de ahorro, bono y crédito, que combina subsidios a la cuota inicial con un subsidio a la tasa de interés. Este programa moviliza cerca de 90 mil subsidios por año y ha convertido a Colombia en uno de los países con mayores ventas de vivienda por cada millón de habitantes, duplicando su escala de producción en cuatro años. Cerca del 40% de las unidades comercializadas tienen un apoyo de este tipo, cifra que se compara de manera favorable con otras experiencias internacionales, como las de Estados Unidos, donde solo una pequeña porción de los elegibles puede acceder a las ayudas en cuotas iniciales (Collins, 2013). Además, en los últimos cuatro años, conforme se incrementó el ritmo de asignación de subsidios, mejoró considerablemente la focalización, garantizando que el 80% de las ayudas lleguen a familias que ganan menos de dos salarios mínimos. Es más, el programa puede considerarse altamente costo-efectivo comparado con otras intervenciones. Sin embargo, solo recientemente, y a pequeña escala, incluyó componentes de sostenibilidad, como la asignación de un subsidio diferencial para la compra de unidades con certificación de construcción sostenible.

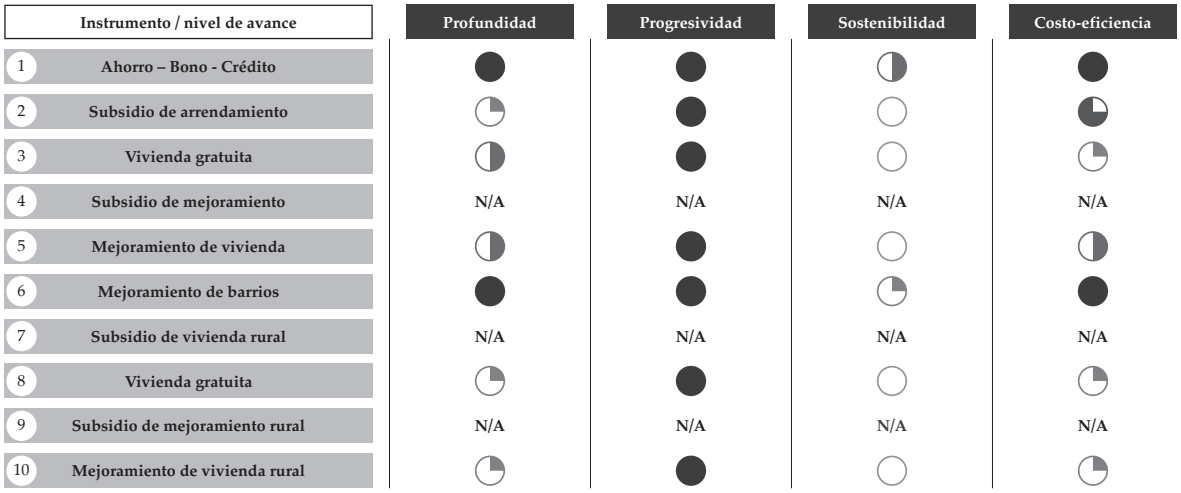
En la misma línea de reducir el déficit cuantitativo urbano, está el programa "Semillero de Propietarios"[11], un subsidio de arrendamiento que se constituye como una innovación normativa reciente, y que acompaña a las familias más vulnerables en el tránsito hacia la propiedad. Su profundidad es muy baja, por lo que tiene aún espacio para consolidarse, especialmente para la atención de poblaciones como la migrante. Cierra el listado de intervenciones cuantitativas el famoso "Programa de Vivienda Gratuita", efectivo en su focalización. Como demuestran Camacho et al., (2022), este programa ha mejorado considerablemente la calidad de vida de los hogares más vulnerables de Colombia (hogares en situación de desplazamiento forzado, víctimas de desastres naturales, o en situación de extrema pobreza). Sin embargo, es muy difícil que el programa aumente su profundidad, tanto por sus altos costos de oportunidad como por la complejidad de la supervisión de las intervenciones y su aprovechamiento.

En cuanto al déficit cualitativo urbano, el novedoso programa "Casa Digna, Vida Digna" agrupó intervenciones de mejoramiento de vivienda y de mejoramiento de barrios. Ambas están altamente focalizadas en poblaciones vulnerables, y la profundidad de los mejoramientos de barrios es muy superior a las de vivienda. Sin embargo, su incidencia en los indicadores ambientales aún es tímida, a pesar de que incrementan el área verde por ciudadano mediante la construcción de parques y obras de infraestructura social complementaria (Banco Mundial, 2021a). Además, no existe todavía un mecanismo de demanda que permita profundizar aún más los mejoramientos de vivienda.

Ahora bien, las intervenciones de la política de vivienda en el sector rural han sido fundamentalmente de oferta. Esto se debe a que, para que funcionen los instrumentos de demanda, es una condición previa contar con mercados consolidados de vivienda y de suelo, lo cual no sucede en el ámbito rural. En un entorno de bajo desarrollo de mercados, tanto de bienes como de trabajo, sucede que la necesidad de gratuidad, el número y la severidad de las privaciones de los hogares, y los altos costos de la construcción de viviendas nuevas y de los mejoramientos, vienen de la mano de una pequeña escala de intervenciones de vivienda en suelo rural. Finalmente, la definición y el desarrollo de una ruta de sostenibilidad en la vivienda rural es una tarea por desarrollar.

11 Los programas de arrendamiento sirven no solo para solucionar transitoriamente el problema de déficit de vivienda, sino que permiten en varios países construir el historial de pagos de los no incluidos financieramente, En Colombia, "Semillero de Propietarios" es un programa de arrendamiento social que busca ayudar a quienes ganan menos de dos salarios mínimos a tener una vivienda digna mediante el subsidio de una parte del canon de arrendamiento.

Figura 7.
Nivel de avance de los programas de vivienda en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

De la lectura de estos resultados, surgen tres grandes conclusiones:

A. Los instrumentos de demanda deben trascender de lo cuantitativo urbano, donde han probado ser exitosos, y llegar a atender el déficit cualitativo urbano y la vivienda rural.

   La aproximación de demanda no solo involucra de manera más clara la libertad de elegir y el aporte de la ciudadanía, lo que hace que los indicadores de corresponsabilidad y aprovechamiento sean mayores, sino que también permite que el diseño de política sea profundo y más costo-eficiente. Adicionalmente, la evidencia del caso colombiano muestra que el tránsito del concepto de "beneficiario" al de "cliente" empodera a la familia al momento de la negociación, lo que implica que tanto las constructoras como los bancos competirán vía precios, tasas y calidad por atraerlos. Esto ha traído consigo una mejor especificación de la vivienda de interés social desde el punto de vista del diseño, acabados y espacios comunes. Con esto en mente, el planteamiento de mejoras de vivienda y de vivienda rural desde del lado de la demanda podría desarrollar el mercado microcrediticio, algunas Fintech, y el empleo de mano de obra regional, orientada a reparaciones y a la construcción de soluciones no convencionales, como la vivienda prefabricada.

B. Todos los programas parecen tener un alto nivel de progresividad. Esto hace que el reto, en materia de impacto, sea de volumen: la profundidad de los programas de vivienda lo es todo. La experiencia ha mostrado que la vivienda es uno de los componentes de la política social donde es más fácil hacer focalización, con excepción de las muy utilizadas deducciones fiscales al crédito de vivienda, que suelen ser regresivas (Bourassa et al., 2012; Davis, 2012; Glaeser, 2011). La costo-efectividad es un elemento central del diseño, toda vez que es el atributo sobre el que se sostiene la profundidad.

C. La agenda de sostenibilidad es un pendiente de la política de vivienda, y un desafío para toda América Latina y el Caribe, donde el sector edificador es responsable de emitir 422 millones de toneladas de CO_2 por año. Esto equivale a todas las emisiones

por cualquier concepto de Brasil, o diez veces la totalidad de emisiones de Ecuador[12].

Aunque Colombia ha trazado una sólida hoja de ruta para alcanzar la carbono-neutralidad al año 2050 (Duque, 2021), su política de vivienda ha incorporado algunos elementos para proteger el medio ambiente tan solo de manera reciente, y estos son exclusivamente urbanos. Por eso, las intervenciones para reforzar la sostenibilidad deben tener una mayor escala dentro de los programas que han probado mayor profundidad, como "Mi Casa Ya".

V. Algunas ideas para hacer más efectivo cada instrumento de política

El objetivo principal de la política de vivienda no es activar cada instrumento en simultáneo, sino identificar qué combinación es la óptima en cada momento. En algunos casos, la existencia, profundidad y éxito de un instrumento puede aplazar la implementación de otro. Sin embargo, tener en claro la hoja de ruta para el diseño e implementación de cada uno de los instrumentos permitirá anticipar las necesidades de una política cada vez más integral, desde un punto de vista tanto económico como institucional.

Con respecto a las dimensiones de los instrumentos, es muy difícil que alguno de ellos cuente con un nivel alto de desempeño en cada dimensión. Pero esto no quiere decir que no debamos intentar reforzar las dimensiones en las cuales cada instrumento exhiba mayores debilidades. Por eso, presentamos 30 ideas para hacerlos más efectivos. Son 3 ideas por cada uno de los 10 instrumentos, y están basadas en el caso de Colombia.

A. ¿Cómo hacer más amigables con el medio ambiente los programas de ahorro, bono y crédito?

El instrumento de ahorro, bono y crédito "Mi Casa Ya" ha sido el más exitoso de la política de vivienda en Colombia y se ha convertido en un referente a nivel regional. Sin embargo, su gran desafío es compatibilizar su éxito con la sostenibilidad ambiental, proceso que ya está en marcha. En efecto, a julio de 2021, Colombia alcanzó más de 62.000 viviendas verdes: es decir, viviendas con certificación EDGE[13] (Camacol, 2021).

Algunas ideas para fortalecer la dimensión de sostenibilidad del instrumento de ahorro, bono y crédito son:

- **Lanzar un subsidio verde para la VIS.** Actualmente, existe un sobre-subsidio para la compra de viviendas verdes, llamado Ecobertura. El problema es que está disponible solamente para las viviendas de valor medio y alto, las llamadas No VIS. Es necesario llevar este subsidio verde a las Viviendas de Interés Social (VIS), utilizando el mismo parámetro que para las No VIS: un beneficio mensual extraordinario del 20% para quienes compren vivienda con certificación EDGE.

- **Concentrar "Mi Casa Ya" en construcciones sostenibles.** Para los próximos 5 años, es necesario reservar el 50% de los subsidios de vivienda para las edificaciones sostenibles; y para un periodo de 10 años, la totalidad de los mismos. De este modo, se permitirá a las empresas constructoras hacer la transición hacia las construcciones sostenibles y, al mismo tiempo, se limita el mercado de las no sostenibles apoyadas por el gobierno.

12 Cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con base en información del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

13 EDGE (Excellence in Design for Greater Efficiencies, por sus siglas en inglés) es el sistema de certificación internacional para edificios verdes. Creada por la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo del Banco Mundial, la certificación puede ser obtenida por edificaciones que cumplan con parámetros de ahorro en agua, energía y energía incorporada en materiales.

- **Fortalecer el crédito de fomento empresarial a las construcciones sostenibles.** Se requiere diseñar una estrategia que permita aprovechar la mayor afluencia de financiamiento externo que existe hoy para proyectos verdes. Estos llegan de manera masiva al sector constructor, pero de manera marginal al subsector edificaciones. De igual forma, se necesita que las bancas de desarrollo lancen líneas directas de crédito constructor verde, tal como han implementado algunas entidades de la banca comercial desde el 2017[14] (Camacol, 2020).

B. ¿Cómo hacer más profundos y amigables con el medio ambiente los programas de subsidio de arrendamiento?

El instrumento de arrendamiento "Semillero de Propietarios" busca solucionar el problema habitacional de los más pobres a un costo relativamente bajo. No obstante, su sostenibilidad en el tiempo requiere del carácter transitorio del mismo, por lo que debe estar orientado a conseguir soluciones definitivas para los grupos poblacionales atendidos.

Algunas ideas para promover su demanda y su oferta son:

- **Permitir los programas de arrendamiento social en vivienda usada.** Una de las mayores restricciones para la profundidad del programa de arrendamiento en Colombia es que la oferta está acotada a la vivienda nueva. La razón es entendible: garantizar la calidad y el cumplimiento de las modernas normas de sismo-resistencia. Sin embargo, también pueden garantizarse condiciones similares en las viviendas con cierto grado de antigüedad. Un primer paso sería eliminar la restricción de vivienda nueva y llevarlo a viviendas que se hayan construido en los últimos diez años. Esto permitiría, a su vez, reducir los costos de arrendamiento y hacer el programa más costo-eficiente.

- **Vincular a la población migrante como posibles beneficiarios.** Uno de los elementos más complejos de la política de atención a refugiados es el tema habitacional (Zheng et al., 2020). Brindar subsidios de arrendamiento que vayan de la mano de un copago y que permitan construir un historial crediticio puede ser una manera de vincularlos, de manera gradual, al mercado formal de vivienda. Así mismo, ayudaría a hacer eficiente el gasto en refugios, brindando una alternativa mucho más digna y consecuente con el proceso de adaptación de aquellos cuya migración es definitiva.

- **Concentrar la mayoría de los subsidios de arrendamiento en la población desplazada y en las personas en situación de discapacidad.** Los enfoques diferenciales tradicionales incluyen una asignación de entre un 10% y un 20% de los beneficiarios reservada para familias en condiciones especiales. Nuestra propuesta es que los beneficiarios del programa de arrendamiento sean en su inmensa mayoría, o en su totalidad, familias que dentro de los vulnerables económicamente tengan una condición extra de indefensión. De este modo, los cupos podrían concentrarse en adultos mayores no elegibles para créditos, en familias con personas en condición de discapacidad, y en desplazados por la violencia, llevando el antes llamado enfoque diferencial de un 20% a un 80% de la asignación.

C. ¿Cómo hacer más costo eficientes y amigables con el medio ambiente los programas de vivienda gratuita?

El instrumento de vivienda gratuita es imprescindible en una economía, tanto por sus atributos de focalización como por su relevancia para atender emergencias.

Algunas ideas para hacerlo más sostenible y costo-eficiente son:

14 Davivienda y Bancolombia lanzaron su línea de crédito verde en el año 2017, BBVA en el 2020 y Banco Caja Social y Banco de Bogotá en 2021.

- **Optimizar la norma de sismo-resistencia de la vivienda gratuita.** Para hacer aún más eficientes las construcciones de vivienda gratuita, es posible pensar en modificaciones a la norma de sismo-resistencia sin sacrificar la protección de las familias y las estructuras. Una modificación sería la regionalización de la norma: en países geográficamente extensos, el nivel de riesgo es distinto de acuerdo a la zona, y en los lugares menos expuestos podrían evitarse las regulaciones más estrictas. Otra modificación sería la adopción de algunas de las modernas soluciones de revestimiento de las infraestructuras, que con un costo relativamente menor logran gran parte de la protección. Una de estas, diseñada especialmente para los países en desarrollo por su bajo costo y su alta efectividad de protección, es el reacondicionamiento de infraestructuras mediante el empleo de bandas de polipropileno. Esta solución fue desarrollada por el Meguro Laboratory del Instituto de Ciencia Industrial de la Universidad de Tokyo, con la finalidad de crear una alternativa, a bajo costo, que permitiera proteger de manera efectiva la vida de los habitantes de las zonas de Japón que constantemente están expuestos a terremotos y catástrofes naturales, los cuales atentan contra la integridad de sus viviendas y de sus vidas (Dar et al., 2014; Sathiparan et al., 2009).

- **Establecer como meta al 2030 que el 100% de viviendas gratuitas nuevas estén certificadas en sostenibilidad.** Para ello, se requieren metas volantes[15], el abaratamiento de la certificación cuando se trate de viviendas de interés social, la incorporación de estándares que promuevan el uso de materiales sostenibles en las normas de diseño y construcción, y el reconocimiento del costo de dichos insumos.

- **Eliminación de todo costo regulatorio para la vivienda social.** Se estima que, los sobrecostos regulatorios están entre el 5% y el 15% del valor de la vivienda, dependiendo del país. Costos como seguros adicionales, gastos de registro, notariado y tasas a autoridades locales y ambientales deberían eliminarse para las viviendas de reconstrucción, reubicación y atención de desastres.

D. ¿Cómo diseñar un programa de subsidio al mejoramiento de vivienda?

El exitoso programa "Casa Digna, Vida Digna" tiene en su profundidad una oportunidad de mejora. La experiencia del tránsito de la vivienda gratuita al programa de ahorro, bono y crédito "Mi Casa Ya" permitió habilitar ambas aproximaciones a la vivienda nueva, manteniendo una respuesta de oferta junto a una propuesta de demanda costo-efectiva y que funciona muy bien para la adquisición, pero que en materia de mejoramiento de vivienda es inexistente.

El lanzamiento de un programa de mejoramiento de vivienda por el lado de la demanda es la evolución natural de una política que atienda el déficit cualitativo, pero también es una acción imprescindible por parte del Estado para seguir mitigando los riesgos de desastre. Por ejemplo, la mayoría de familias que viven en zonas precarias y de alto riesgo no pueden mudarse, de manera que un programa de mejoramiento de vivienda por el lado de la demanda "tiene un gran potencial para mejorar la resiliencia de la vivienda y, de esta forma, salvar vidas, proteger activos y fortalecer a las economías" (Triveño et al., 2019, p. 23).

En términos de sostenibilidad, cada mejoramiento de vivienda es, por definición, amigable con el medio ambiente, pues reduce la presión a la reubicación y a la construcción de vivienda nueva, y su consiguiente emisión de carbono. El mejoramiento de vivienda hace las veces de reciclaje de las casas, por lo que está asociado con los conceptos de economía circular y el cumplimiento de los ODS.

15 Las metas volantes pueden ser vistas como "pequeños objetivos" que, en la medida que se cumplan, permiten alcanzar el objetivo principal. Este es un término proveniente del ciclismo, en donde una meta volante es una línea colocada en ciertos lugares del recorrido: no es la meta final, sino lugares que otorgan puntos a los ciclistas que las cruzan en primer lugar.

Un programa de subsidio al mejoramiento, por el lado de la demanda, debe considerar al menos los siguientes tres elementos:

- **Crear un subsidio al valor del mejoramiento y condiciones favorables para la financiación del remanente.** Uno de los mayores aprendizajes de "Mi Casa Ya" es la capacidad que tiene un público con bajos niveles de educación financiera de entender la dinámica ahorro-bono-crédito. A la vez, una copiosa literatura muestra que el alivio en el pago de la cuota inicial vuelve asequible el crédito (Freitas et al., 2013; Heredia, 2020), mientras que el acompañamiento vía subsidio a la tasa de interés garantiza la buena calidad de la cartera hipotecaria en las etapas tempranas del producto financiero. Emulando la experiencia de "Mi Casa Ya", un subsidio de mejoramiento debe partir del valor promedio de la intervención, otorgar un subsidio directo a la misma y una subvención complementaria a la tasa de interés, limitando la figura a la población vulnerable. Hacia adelante, tal como ocurrió en "Mi Casa Ya", el programa debe sofisticarse con asignaciones aún más progresivas, que incluyan valores diferenciales para el nivel de ingreso de la población vulnerable y el tamaño de la obra.

- **Vincular el subsidio al sistema financiero ampliado a través de las entidades microcrediticias.** Uno de los grandes éxitos de "Mi Casa Ya" ha sido alinear los intereses de política con un gestor masivo de riesgo: las entidades bancarias. Recientemente, el programa fue ampliado a cooperativas, fondos de empleados, sector solidario y Cajas de Compensación. En el caso del mejoramiento de vivienda, la naturaleza de los créditos –cuyo colateral es débil–, y el perfil de riesgo de los beneficiarios, lo hacen un producto atractivo para las metodologías del microcrédito, sin perjuicio de la habilitación del sistema bancario convencional. Vincular a estos jugadores permitiría emular el éxito que ha tenido el microcrédito comercial en los países emergentes, y en una cartera igual de interesante por su volumen.

- **Habilitar oferentes tanto de paquetes de mejoramientos como de materiales.** Se debe permitir la compra de materiales que habilite en algunos casos la autoconstrucción, pero promoviendo las soluciones llave en mano[16] que permitan auditorías de calidad y el aseguramiento de la inversión. Algunos desarrollos tecnológicos que promueven los acabados en viviendas de interés prioritarios, entregadas en obra gris, podrían ser jugadores claves en la oferta de estas soluciones.

E. ¿Cómo hacer los programas de mejoramiento de vivienda por el lado de la oferta más profundos, costo-eficientes y amigables con el medio ambiente?

A pesar de que los mejoramientos de vivienda son ambientalmente eficientes por definición, los que lo son por el lado de la oferta todavía tienen un gran pendiente para hacer sus acciones más sostenibles. De igual modo, las dimensiones de profundidad y de costo-eficiencia de los mejoramientos de vivienda por el lado de la oferta pueden exhibir niveles aún más altos.

Algunas ideas para profundizar estas dimensiones son las siguientes:

- **Uso de tecnología satelital, drones e inteligencia artificial para abaratar el diagnóstico del déficit habitacional.** Uno de los elementos más onerosos del gasto de los mejoramientos de vivienda es el diagnóstico. Experiencias recientes han mostrado que, a través de la inteligencia artificial, la tecnología satelital, un proceso de estimación estadística y el uso de drones, es posible reducir este costo en cerca del 90%. De este modo, se pueden implementar procesos de optimización lineal que se traducen

16 Un proyecto llave en mano es uno en el cual el contratista ejerce la función de ingeniería, construcción y gestión de los temas administrativos relacionados con el proyecto.

no solo en una efectiva priorización, sino en un eficiente costo logístico.

- **Promover mejoramientos de "una sola intervención" para más familias en determinadas zonas.** La búsqueda de la eficiencia hace pensar que el costo hundido de un mejoramiento debe distribuirse entre las varias intervenciones que se realizan en una misma vivienda, como pisos, paredes, refuerzo estructural y baterías sanitarias. Sin embargo, hay eficiencias y economías de alcance de intervenciones de un mismo tipo en toda una manzana o en todo un barrio.

  El caso más emblemático es el de los pisos de arena, que suelen ser una problema común en todas las viviendas de algunos asentamientos de origen informal. En Colombia, entre 2020 y 2021, se llevó a cabo una intervención masiva para eliminar los pisos de arena de 532 viviendas de 23 barrios del municipio de Ayapel, departamento de Córdoba, en el marco del programa "Casa Digna, Vida Digna". Los pisos de arena fueron sustituidos por placas de contrapiso, haciendo que esta intervención no solo haya sido eficiente desde el punto de vista económico y operativo, sino que ayudó también a reducir considerablemente el riesgo de enfermedades respiratorias en los niños. La intervención realizada en Ayapel es todavía una excepción a la regla, pero nos muestra que intervenciones de un mismo tipo son posibles, y que sus beneficios van más allá de lo meramente económico.

  Otro ejemplo es el acondicionamiento térmico de todas las viviendas de un mismo bloque, con miras a optimizar su consumo de energía. Países como Chile ya cuentan con un subsidio para ello, con el propósito de mejorar la calidad de muros, pisos y techos de las unidades habitacionales, además del recambio de ventanas simples por ventanas dobles para mejor la aislación térmica (Pávez et al., 2020). Este tipo de intervenciones deben ser promovidas más que proporcionalmente, toda vez que reduce la huella de carbono y representa un ahorro para las familias más vulnerables.

- **Fortalecer aún más el proceso de titulación de predios.** Uno de los límites que encuentra el programa de mejoramiento de vivienda por el lado de la oferta es la ausencia de legalidad de los asentamientos, lo cual impide las intervenciones con recursos públicos. Aunque los programas de titulación han avanzado conforme lo hacían los programas de mejoramiento, siguen manteniendo un rezago y existen dudas sobre su profundidad. Atar algunos cupos de mejoramiento al esfuerzo de titulación de los gobiernos subnacionales, profundizar la cesión gratuita de predios fiscales con el objeto de titular, y terminar de simplificar el proceso normativo son algunas de las tareas pendientes.

F. ¿Cómo hacer los programas de mejoramiento de barrios por el lado de la oferta más amigables con el medio ambiente?

Los mejoramientos de barrios son profundos en su número de beneficiarios, progresivos en su asignación y efectivos en su costo, pero podrían ser más amigables con el medio ambiente a través de las siguientes ideas:

- **Priorizar intervenciones que incluyan el mejoramiento de las redes sanitarias y las conexiones intradomiciliarias.** Los barrios de origen informal se caracterizan por no tener acceso a servicios de agua o saneamiento de forma segura (Acevedo et al., 2021). Además, es común que sus fuentes hídricas sean contaminadas por la no existencia de soluciones sanitarias. Al respecto, la OMS señala que un "saneamiento deficiente va asociado a la transmisión de enfermedades diarreicas como el cólera y la disentería, así como la fiebre tifoidea, las lombrices intestinales y la poliomielitis" (OMS, 2022). En ese sentido, los mejoramientos de barrios deben priorizar las inversiones en redes sanitarias y en conexiones intradomiciliarias, para mejorar las condiciones de salud de las personas que los habitan y avanzar en el cumplimiento de la meta

de universalización del servicio de alcantarillado al 2030.

- **Promover la construcción de más infraestructura social complementaria arborizada.** La OMS recomienda un mínimo de 9 metros^2 de espacio verde por habitante (ONU-HÁBITAT, 2015). Mientras que en las ciudades del primer mundo las áreas verdes por habitante pueden rebasar los 20 metros^2, en los países emergentes este número es de un solo dígito de manera recurrente. En América Latina, el espacio verde por habitante era de tan solo 3.5 metros^2 en 2015 (Robles et al., 2015). Por eso, la promoción de infraestructura que incluya zonas verdes y que permita cumplir esta meta debe verse reflejada en el trazador presupuestal. Para 2030, toda ciudad con más de 100 mil habitantes debería tener al menos 15 metros^2 de espacio verde por habitante, y las inversiones en infraestructura deberían concentrarse en los municipios que estén más lejos de cumplir este propósito.

- **Certificar en EDGE no solo la vivienda, sino los proyectos de infraestructura social.** Intervenciones urbanas como puestos de salud, escuelas, estaciones de policía, entre otras, forman parte de la infraestructura social complementaria. En un periodo corto, no superior a los cinco años y armónico con las metas de certificación EDGE de las viviendas subsidiadas, el país debe trazarse la exigencia de infraestructura complementaria ambientalmente certificada.

G. ¿Cómo diseñar un programa de subsidio de vivienda rural por el lado de la demanda?

Aunque el grueso del déficit de vivienda en Colombia es cualitativo (Banco Mundial, 2022), en particular en la ruralidad, existe todavía un desafío de vivienda nueva rural para la población vulnerable en muchos centros poblados. Para atender esta necesidad, es necesario que exista una alternativa a la vivienda gratuita rural. Esta podría emular el éxito de los programas urbanos por el lado de la demanda con corresponsabilidad de pago de las familias, un diseño progresivo y una mayor profundidad:

- **Ampliar el programa "Mi Casa Ya" a la ruralidad.** El subsidio familiar de vivienda, concebido como un instrumento urbano, fue legalmente habilitado para extenderse a la ruralidad mediante la Ley de Vivienda de 2020 (Duque y Malagón, 2022). Sacando provecho de esta innovación normativa, es posible emular allí un programa como "Mi Casa Ya", sin pasar por alto las características propias que diferencian al ámbito rural del urbano.

  Por ejemplo, debe tenerse en cuenta que no existe una oferta de vivienda de interés social consolidada, como sí la hay en la zona urbana. Esto puede deberse a dos factores. El primero es que, a diferencia de lo que sucede en la zona urbana, donde es común ver proyectos que van desde los 6 pisos de altura hasta los más de 20, en el campo colombiano predominan las construcciones no nucleadas, lo que a su vez impone más presiones al suelo disponible para la construcción de nuevas viviendas. El segundo es que, en algunas zonas rurales, las condiciones geográficas como la ubicación encarecen los costos de transporte de los insumos y, los costos de construcción en general, al punto que construir una vivienda en una zona rural puede resultar mucho más costoso para los constructores que hacer la misma en una zona urbana.

  Sin embargo, debe también tenerse en cuenta que un instrumento como "Mi Casa Ya" alinea los incentivos tanto de los beneficiarios del subsidio como de los constructores. Por eso, aunque al inicio la implementación de un subsidio a la demanda pueda verse frenada por la escasa oferta de vivienda de interés social en el campo, conforme esta demanda vaya incrementándose, debido a los beneficios que el subsidio propicia, los constructores podrán ver en esto una oportunidad de inversión y ganancia que los incentivará a desarrollar más proyectos de vivienda de interés social en el campo.

Finalmente, algunos parámetros de "Mi Casa Ya" deben ajustarse, debido a las diferencias en las especificaciones, urbanismo y materiales. Pero otros, como los mecanismos de subsidios a la cuota inicial, a la tasa de interés, y la asignación progresiva de los mismos, deben mantenerse.

- **Vincular la vivienda con la vocación productiva rural.** La vivienda rural, dispersa y no nucleada, requiere compatibilizarse con el objeto productivo de los minifundios. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2013, el 72% de los hogares rurales tenían la vivienda en el mismo sitio donde realizaban sus actividades productivas (DNP, 2015). En ese sentido, la vivienda rural no puede ser concebida exclusivamente como un lugar para habitar, sino también como una unidad de producción familiar. Así, la existencia de elementos en el diseño como patios abiertos y zonas de trabajo colindantes con el espacio habitacional son necesarios y deben hacer parte de la presupuestación.

- **Crear una certificación de vivienda sostenible rural.** En un primer momento, los esfuerzos deben encaminarse a diseñar un estándar de vivienda sostenible rural, pues Colombia aún no cuenta con uno. Para esto, puede tomarse como base el estándar diseñado para el ámbito urbano, sin olvidar las características que la diferencian del ámbito rural. Actualmente, la diversidad de lo rural es cada vez más reconocida: no solo es campesino, también es indígena, es afro, es gitano. Cada uno de estos grupos poblaciones tiene sus propias necesidades, las cuales deben tenerse en cuenta[17].

  Por eso, el diseño de un estándar de vivienda rural sostenible ha de realizarse con participación de las distintas comunidades, entendiendo e incorporando sus necesidades. Posteriormente, las viviendas que cuenten con el atributo de sostenibilidad que sea establecido, deben ser subsidiadas con un mayor incentivo, tal como ocurre con la vivienda No VIS urbana y como se propone para la VIS urbana.

H. ¿Cómo hacer más profunda y sostenible la vivienda rural gratuita?

La vivienda rural gratuita, al igual que la urbana, es un poderoso instrumento desde el punto de vista de la focalización, pero debe buscar tener mayor profundidad, costo-eficiencia y sostenibilidad. Para avanzar en esas dimensiones, la agenda de política debe revisar, entre otras, las siguientes ideas:

- **Equiparar proporcionalmente los presupuestos de reducción del déficit cuantitativo urbano y rural.** De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2021, cerca del 61,5% del déficit cuantitativo en Colombia es rural (DANE, 2022), pero solo el 5% del presupuesto de reducción de este déficit se destina a estas zonas. El presupuesto debe reflejar un no arbitraje urbano-rural de la meta de reducción del déficit, de forma que el avance no se concentre de manera exclusiva en lo urbano, donde existen mayores incentivos por la velocidad y las economías de escala, y se alinee más bien con el peso de la población rural en la totalidad del país. Aunado a este esfuerzo presupuestal, se debe analizar la posibilidad de buscar fuentes alternativas de recursos, como los provenientes de los entes territoriales, del Sistema General de Regalías, de los organismos multilaterales, del sector privado, de los mecanismos de Obras por Impuestos, entre otros (MVCT, 2021).

- **Promover la autoconstrucción modular de vivienda rural.** Para mejorar la profundidad, se pueden evaluar soluciones alternativas y permitir reglamentariamente aquellas que, cumpliendo la norma de resistencia sísmica, sean de fácil ensamblaje en la ruralidad dispersa. De este modo, el proceso

17 A modo de ejemplo tenemos la experiencia del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) de México. Ellos construyeron prototipos, pero los beneficiarios no eran receptivos si no había un proceso de apropiación cultural por parte de las comunidades. Muchas veces la gente terminaba abandonando las viviendas, y algunos indígenas no aceptaban el baño dentro de la vivienda (MVCT, 2021, p. 29).

de finalización de la vivienda, al menos en sus fases no estructurales, puede ser llevado a cabo por las mismas familias beneficiarias.

- **Implementar paneles solares en viviendas rurales.** Los paneles solares son una solución unifamiliar que puede traer acceso o eficiencia en el uso de energía, tanto para las viviendas rurales no interconectadas como para las interconectadas. Y su uso en la vivienda es el preámbulo para su uso en los procesos productivos rurales de baja escala.

  Para las iniciativas futuras, será de gran utilidad revisar experiencias como la del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el marco del programa "Be Energy" del Ministerio de Minas y Energía de Colombia. En vísperas de finalizar la reconstrucción del archipiélago, se ha iniciado la instalación de sistemas de generación de energía renovable a través de paneles solares en Providencia, que beneficiará a 530 familias y garantizará que los hogares beneficiarios cubran alrededor del 50% de las necesidades energéticas requeridas en sus viviendas. Con esta implementación, se brindará energía suficiente para suplir el funcionamiento de una nevera, dos electrodomésticos –como un televisor y un ventilador–, ocho bombillos tipo LED, y dos tomas de energía.

I. ¿Cómo diseñar un programa de subsidio al mejoramiento de vivienda rural por el lado de la demanda?

El programa de mejoramiento de vivienda rural por el lado de la demanda debería contar con un subsidio fijo por parte del Estado, y un crédito subsidiado para cubrir los montos faltantes. Algunos elementos para promover el éxito de este esquema son:

- **Lanzar desde el Banco Agrario (público) la línea de crédito para el mejoramiento de vivienda rural.** La banca pública puede ser la primera en ofertar créditos de este tipo. La cobertura a la tasa y el colateral del predio haría de este un producto financiero sostenible.

- **Habilitar operadores de microcrédito rural para otorgar subsidio al mejoramiento de vivienda.** Así como en lo urbano se amplió la operación del subsidio al sector cooperativo, vale la pena permitir a las microcrediticias y cooperativas rurales, reguladas y supervisadas, operar el subsidio de mejoramiento, al igual que a la banca tradicional que quiera incursionar en este producto.

- **Generar una garantía para el acceso al crédito.** Al tratarse de población poco bancarizada y con niveles potencialmente bajos de educación financiera, la existencia de una garantía es un elemento crítico del acceso al crédito. Así como en la vivienda urbana la garantía ha sido un exitoso movilizador de crédito, en el mejoramiento rural podría ocurrir lo mismo. En Colombia, las garantías urbanas fueron entregadas por el Fondo Nacional de Garantías, que bien podría extenderlas a operaciones rurales de mejoramiento de vivienda.

J. ¿Cómo hacer más profunda y sostenible el mejoramiento de vivienda rural por el lado de la oferta?

Los mejoramientos de vivienda rurales en Colombia carecen de profundidad, costo-eficiencia y elementos de sostenibilidad. Es de los menos desarrollados de los diez instrumentos. Para mejorarlo, algunas ideas son:

- **Promover el uso de materiales del paisaje cultural.** Los elementos constructivos propios de cada región, como el tipo de ladrillo o madera, ayudan a mantener los paisajes culturales de las zonas rurales, y pueden mejorar la costo-eficiencia, dada su abundancia relativa en las zonas de influencia.

- **Permitir la autoconstrucción en mejoramientos de vivienda rural.** La entrega de materiales en la ruralidad dispersa, junto a un proceso de verificación por parte del gobierno, puede permitir que

algunas reparaciones sencillas se lleven a cabo en las casas, reduciendo el costo promedio de los mejoramientos. Para ello, es importante limitarse a reparaciones donde el riesgo por parte de los beneficiarios sea mínimo o inexistente.

- **Acelerar el proceso de titulación rural**. Tal como ocurre en lo urbano, el prerrequisito para el mejoramiento de vivienda es la titulación de los predios. Si se planteasen metas más ambiciosas de titulación rural, podría conseguirse que el déficit cualitativo, que se concentra en el campo, pueda reducirse de cara al 2030.

Estas 30 ideas sobre cómo hacer más profunda, progresiva, sostenible y costo-eficiente la política de vivienda pueden resumirse de la siguiente forma:

Figura 8.
Treinta ideas para mejorar la política de vivienda en Colombia

Ahorro-Bono-Crédito ("Mi Casa Ya")	Lanzar un subsidio verde para la VIS
	Concentrar "Mi Casa Ya" en construcciones sostenibles
	Fortalecer el crédito de fomento empresarial a las construcciones sostenibles
Subsidio de arrendamiento	Permitir los programas de arrendamiento social en vivienda usada
	Vincular a la población migrante como posibles beneficiarios
	Concentrar la mayoría de los subsidios de arrendamiento en la población desplazada y en las personas en situación de discapacidad
Vivienda gratuita urbana	Optimizar la norma de sismo-resistencia de la vivienda gratuita
	Establecer como meta al 2030 que el 100% de las viviendas gratuitas urbanas estén certificadas en sostenibilidad
	Eliminación de todo costo regulatorio para la vivienda social
Subsidio de mejoramiento	Crear un subsidio al valor del mejoramiento y condiciones favorables para la financiación del remanente
	Vincular el subsidio al sistema financiero ampliado a través de las entidades microcrediticias
	Habilitar oferentes tanto de paquetes de mejoramientos como de materiales
Mejoramiento de vivienda	Uso de tecnología satelital, drones e inteligencia artificial para abaratar el diagnóstico del déficit habitacional
	Promover mejoramientos de una "sola intervención" para más familias en determinadas zonas
	Fortalecer aún más el proceso de titulación de predios
Mejoramiento de barrios	Priorizar intervenciones que incluyan el mejoramiento de las redes sanitarias y las conexiones intradomiciliarias
	Promover la construcción de más infraestructura social complementaria arborizada
	Certificar en EDGE no solo la vivienda, sino los proyectos de infraestructura social

Subsidio de vivienda	Ampliar el programa "Mi Casa Ya" a la ruralidad
	Vincular la vivienda con la vocación productiva rural
	Crear una certificación de vivienda sostenible rural
Vivienda gratuita rural	Equiparar proporcionalmente los presupuestos de reducción del déficit cuantitativo urbano y rural
	Promover la autoconstrucción modular de vivienda rural
	Implementar paneles solares en viviendas rurales
Subsidio de mejoramiento rural	Lanzar desde el Banco Agrario (público) la línea de crédito para el mejoramiento de vivienda rural
	Habilitar operadores de microcrédito rural para otorgar subsidio al mejoramiento de vivienda
	Generar una garantía para el acceso al crédito
Mejoramiento de vivienda rural	Promover el uso de materiales del paisaje cultural
	Permitir la autoconstrucción en mejoramientos de vivienda rural
	Acelerar el proceso de titulación rural

Fuente: Elaboración propia.

VI. Instrumentos complementarios

A. Asociaciones público-privadas. Los déficits habitacionales de los países emergentes suelen tener una presión al alza, a pesar de la reducción en las tasas de natalidad. Fenómenos como la migración, la urbanización y la consolidación de hogares unipersonales hacen que la demanda de vivienda en sectores vulnerables no se detenga. El ritmo de inversiones requerido, que puede llegar a ser de hasta un punto del PIB al año, sugiere una presión fiscal y una negociación política permanente que, si bien es respaldada por las múltiples externalidades positivas del sector, implican una vulnerabilidad para la continuidad de las políticas y la consecuente incertidumbre para el sector privado.

   Ante esta situación, uno de los instrumentos complementarios que valdría la pena explorar es el del Estado participando en los desarrollos inmobiliarios bajo la figura de asociaciones público-privadas (APP). De este modo, sacaría provecho de su capacidad de aportar capital con un muy bajo costo de fondeo, y se optimizaría también el uso de predios fiscales. Es más, este último activo, más allá de la venta o la cesión a modo gratuito, puede significar un ingreso recurrente para el Estado. Por supuesto, se requiere de un diseño institucional apropiado, tal como existe en otros sectores de la economía, y el uso de los recursos de cada una de estas operaciones para profundizar los instrumentos arriba descritos.

B. Gestión del suelo. Los programas de demanda que se enfrentan a ofertas inelásticas[18] de suelo terminan por incrementar el valor de este último y, por ende, del de la solución de vivienda, haciéndola insostenible en el mediano plazo. Por eso, la sostenibilidad de todos los instrumentos arriba descritos

18 Se dice que la oferta es inelástica si un cambio en el precio (sin importar su proporción) no conduce a variaciones significativas en la cantidad ofrecida.

pasa por la actualización de los planes de ordenamiento territorial. Es más, cerca de 800 municipios no cuentan hoy con este instrumento vigente.

A pesar de las múltiples disposiciones normativas implementadas, tanto en la Ley de Vivienda como en varios decretos, lo cierto es que la habilitación de suelo se ha convertido en el gran limitante para la profundización de la política habitacional en Colombia. Por eso, es necesario lanzar un plan de actualización de su ordenamiento territorial a cinco años, que incluya no solo incentivos, como la financiación de estudios de riesgos para las entidades territoriales con menor músculo financiero, sino también mecanismos que mejoren la transparencia de las decisiones, la participación ciudadana y la estabilidad jurídica.

C. Operadores regionales urbanos. Si bien los resultados de programas como "Mi Casa Ya" han sido buenos en la inmensa mayoría de departamentos, existe un resultado disímil entre las diferentes entidades territoriales.

Una hipótesis sobre por qué en algunos departamentos el resultado es mejor que en otros, es la existencia de operadores regionales urbanos. Estos son organizaciones que gestionan e impulsan diferentes tipos de actividades para desarrollar proyectos de vivienda social, infraestructura y equipamiento para un determinado territorio. En casi todos los departamentos existe una figura similar, pero no todos tienen el mismo diseño ni las mismas competencias. Revisar experiencias como la de la Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia (VIVA), y tratar de homogenizar su alcance, ayudaría a reducir las asimetrías de información, a gestionar proyectos desde lo local, y a complementar los esfuerzos fiscales de la nación con los de los gobiernos subnacionales.

VII. Conclusiones

Una política de vivienda moderna presenta tres elementos distintivos que hacen que no sea una política sectorial cualquiera. El primero es la capacidad que tiene para promover sociedades más igualitarias, al tiempo que estimula el crecimiento económico. El segundo es su facultad para irrigar el bienestar a distintos sectores y regiones. El tercero es que, de manera simultánea, apunta a resolver el déficit habitacional, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En Colombia, estos tres elementos distintivos han hecho del sector edificador uno de los protagonistas del impulso económico de la última década. El país ha alcanzado recientemente los niveles más altos de toda su historia en materia de compras e iniciaciones de viviendas, cifras que se comparan de manera favorable a nivel mundial. Sin embargo, la de Colombia, en términos de vivienda, es una revolución incompleta, y mostramos que existe la posibilidad de mejorar aún más la profundidad, progresividad, costo-eficiencia y sostenibilidad de varios de sus instrumentos de política.

El método que hemos propuesto para evaluar la efectividad de sus instrumentos de política de vivienda nos permite esbozar tres grandes conclusiones sobre el caso colombiano. La primera es que la agenda de sostenibilidad es un pendiente de la política de vivienda. La segunda es que los mecanismos de demanda deben trascender lo cuantitativo urbano, donde han probado ser exitosos, y llegar tanto a la agenda de déficit cualitativo urbano como a la de vivienda rural. La tercera es que, en materia de impacto, la profundidad de numerosos instrumentos todavía puede aumentar considerablemente su nivel.

Ahora bien, uno de los aspectos más valiosos de las 30 ideas que hemos planteado para mejorar la efectividad de estos instrumentos en Colombia es que no son de aplicabilidad exclusiva para este país. De hecho, dadas las características comunes de las economías emergentes, muchos de los retos en política de vivien-

da que afronta Colombia son muy similares a los retos que se afrontan en el mundo emergente. Por eso, más que un ejemplo de cómo aplicar la evaluación y mejora de los instrumentos de política, la revisión del caso colombiano puede tomarse como un experimento de laboratorio en donde cada país puede ver qué funciona y qué se puede mejorar, dadas las características propias de su contexto. En esta misma línea, surge una importante ruta para adelantar posibles investigaciones futuras. Validar o refutar empíricamente a través de métodos propios de la evaluación de impacto muchas de las propuestas e ideas aquí desarrolladas, permitiría complementar lo discutido en este texto y ampliar el conocimiento general de lo que se sabe respecto a una política de vivienda moderna.

Finalmente, la historia de Carmen y sus dos hijos pequeños es la historia de millones de familias del mundo emergente: familias de bajos recursos cuyo principal anhelo es vivir en condiciones humanamente dignas. Y así como la familia de Carmen cuenta ahora con una vivienda propia, ubicada en uno de los mejores sitios de Dosquebradas, las familias del mundo emergente también podrían hacer esto realidad. Todo parte de que, en el corto plazo, los países emergentes evalúen sus instrumentos de política y diseñen mecanismos para mejorarlos. De este modo, en el mediano y largo plazo, la implementación de estos instrumentos más efectivos será una práctica común entre estos países.

VIII. Referencias

Acevedo, P., Poskus, M., Vera, F. y Zambrano-Barragán, P. (Editores). (2021). Informando lo informal: estrategias para generar datos en asentamientos precarios. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. (2021a). Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-Covid Colombia. Global Program for Resilient Housing.

Banco Mundial. (2021b). Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?

Banco Mundial. (2022). El costo y la asequibilidad de las soluciones de vivienda en América Latina y el Caribe ¿Es posible hacer más con menos?

Bourassa, S., Haurin, D., Hendershott, P. y Hoesli, M. (2012). Mortgage Interest Deductions and Homeownership: An International Survey. Swiss Finance Institute Research Paper Series, No. 12-06.

Cámara Colombiana de la Construcción y Ministerio de Educación Nacional. (Camacol y MEN). (2019). Catálogo de cualificaciones sector construcción. Producto dos: Contextualización del sector.

Cámara Colombiana de la Construcción. (Camacol). (2020). Informe de gestión 2019-2020.

Cámara Colombiana de la Construcción. (Camacol). (2021). Las edificaciones sostenibles, una inversión que genera valor para todos. Revista de la Construcción Sostenible, edición 91.

Chiquier, L. y Lea, M. (Editores). (2009). Housing Finance Policy in Emerging Markets. Banco Mundial.

Clapham, D., Clark, W. y Gibb, K. (Editores). (2012). The SAGE Handbook of Housing Studies. SAGE Publications.

Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2015). Misión para la Transformación del Campo - Política de Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad en el Campo.

Duque, I. (2021). El camino a cero. La estrategia de Colombia hacia la Carbono-neutralidad. Planeta.

Duque, I. y Malagón, J. (Editores). (2022). Libertad y Equidad: el ADN de la política de vivienda y agua en Colombia. Editorial Planeta.

Camacho, A., Caputo, J. y Sánchez, F. (2022). "Un nuevo comienzo": El impacto del Programa de Vivienda Gratuita sobre la calidad de vida de los hogares beneficiarios. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

Collins, J. (2013). Developing Effective Subsidy Mechanisms for Low-Income Homeownership. Joint Center for Housing Studies of Harvard University.

Dar, A., M. Umair, S., Numada, M. y Meguro, K. (2014). Reduction of PP-band Mesh Connectivity for Mason-

ry Structure Retrofitting. Journal of Japan Society of Civil Engineers, 70 (4), pp. 586-595.

Davis, M. (2012). Questioning Homeownership as a Public Policy Goal. Cato Institute Policy Analysis, No. 626.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (DANE). (2022). Boletín Técnico de Déficit Habitacional.

Fondo Monetario Internacional. (FMI). (2022). DataMapper. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

Freitas, F. G. D., Magnabosco, A. L. y Cunha, P. H. (2013). Chile: subsidies, credit and housing deficit. Cepal Review.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (Fedesarrollo). (2020). Editorial: Evolución reciente del empleo y el papel de la construcción en su reactivación. Tendencia Económica, 207.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (Fedesarrollo). (2012).

Glaeser, E. (2011). Rethinking the Federal Bias Toward Homeownership. Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, 13 (2).

Heredia, D. (2020). El efecto de los Subsidios de Vivienda a la Demanda: evidencia desde el programa "Mi Casa Ya" en Colombia. Tesis de magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Hoek-Smit, M. (2009). Housing Finance Subsidies. En L. Chiquier y M. Lea (Editores), Housing Finance Policy in Emerging Markets (pp. 417-483). Banco Mundial.

Johns Hopkins University & Medicine. (2022). Coronavirus Covid-19 Global Cases by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU).

Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. The American Economic Review, 45 (1), pp. 1-28.

Malagón, J., Ruiz, C., Hernández, M. y Andrade, D. (2021). Una entidad que construye sobre lo construido: 10 años del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). En Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: una década construyendo país (pp. 13-54).

Malagón, J. y Velásquez, E. (Editores). (2021). Políticas de vivienda y desarrollo urbano en América Latina y el Caribe en el marco del COVID-19. LEGIS.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (MVCT). (2021). Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural - PNVISR.

Mohd Sharif, M. (2021). Prólogo. En J. Malagón y E. Velásquez (Editores), Políticas de vivienda y desarrollo urbano en América Latina y el Caribe en el marco del Covid-19 (pp. xv-xvii). LEGIS.

Mohd Sharif, M. (2022). Prólogo. En I. Duque y J. Malagón (Editores), Libertad y Equidad: el ADN de la política de vivienda y agua en Colombia (pp. 11-14). Editorial Planeta.

Organización de las Naciones Unidas. (ONU). (2022). La urbanización sostenible ha de llegar a todos los países, y no ser un beneficio de unos pocos. Noticias ONU.

ONU-HÁBITAT. (2015). Documento número de espacio público.

ONU-HÁBITAT. (2016). Streets as Tools for Urban Transformation in Slums: A Street-Led Approach to Citywide Slum Upgrading.

Organización Internacional del Trabajo. (OIT). (2021). La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Observatorio de la OIT.

Organización Mundial de la Salud. (OMS). (2022). Saneamiento. https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/sanitation

Pávez, J., Barraza, C., Durán, C., Medina, G., Rivera, M. y de la Barrera, F. (2020). Frío, contaminación y hacinamiento: un millón de viviendas sociales con fallas que facilitan la expansión del Covid-19. Centro de Investigación Periodística (CIPER). https://www.ciperchile.cl/2020/11/12/frio-contaminacion-y-hacinamiento-un-millon-de-viviendas-sociales-con-fallas-que-facilitan-la-expansion-del-covid-19/

Robles, M., Näslund-Hadley, E., Ramos, M. y Paredes, J. (2015). Áreas verdes de la escuela. Banco Interamericano de Desarrollo.

Salcedo, M., Asprilla, A. y Galvis, N. (2020a). Empleo en el sector constructor de edificaciones: perspectivas en el corto plazo.

Salcedo, M., Galvis, N. y Díaz, D. (2020b). Encadenamientos productivos del sector edificador. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Salvi del Pero, A. (2016). Housing policy in Chile: A case study on two housing programmes for low-income households. OECD Social, Employment and Migration Papers, No. 173.

Sathiparan, N., Sakurai, K., y Meguro, K. (2009). Experimental study of PP-band retrofitted masonry structure made of shapeless stone. SEISAN-KENKYU, 61 (6), pp. 1051-1054.

Triveño, L., Velasco, V. y Antos, S. (2019). Vivienda digna para todos. Banco Mundial.

Triveño, L. (2022). La resiliencia empieza por casa. En I. Duque y J. Malagón (Editores), Libertad y equidad. El ADN de la política de vivienda y agua en Colombia (pp. 345-363). Planeta.

Zheng, S., Song, Z. y Sun, W. (2020). Do affordable housing programs facilitate migrants' social integration in Chinese cities? Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning, 96 (4).