

¿Qué hacer en vivienda y ordenamiento territorial?

Víctor Saavedra

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Problemas

Pese al buen desempeño en ventas e iniciaciones de Vivienda de Interés Social (VIS), el déficit de vivienda ha sido persistente desde 2005 por un aumento en el déficit cualitativo de vivienda. En efecto, entre los censos de 2005 y 2018 se observó un leve aumento del déficit total de 0,4 puntos porcentuales debido a un aumento de 3 puntos porcentuales en el déficit cualitativo. Esto contrasta con el comportamiento del déficit cuantitativo urbano que se ha reducido de 9% en 2010 a 4,2% en 2020. En Colombia el déficit de

vivienda es predominantemente cualitativo (26,8%) y más pronunciado en áreas rurales y pequeños municipios. Además, el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en el país, que completa 25 años desde la expedición de Ley 388 de 1997, requiere una revisión profunda por el estado generalizado de desactualización de los instrumentos de planeación como los planes de ordenamiento territorial (POT).

2. Causas

Falta de acceso para hogares de bajos ingresos. Los colombianos más pobres, que se caracterizan no solo por bajos ingresos sino también por un alto grado informalidad laboral, sufren de manera más aguda las privaciones de vivienda, con una tasa de déficit superior al 50% para el 30% de la población de menores ingresos. Sin embargo, los subsidios para comprar vivienda son asignados principalmente a los hogares de ingreso medio (deciles 5 al 8). Para el 50% de menores ingresos de la población (sin afiliación a cajas de compensación) y para el 30% de menores ingresos con afiliación a las cajas, los ingresos son insuficientes para la comprar de vivienda con créditos y subsidios.

Surgimiento de barrios informales ante la ausencia de oferta de vivienda de interés prioritaria formal. La política centrada en la adquisición no siempre considera las necesidades de las personas que viven en viviendas informales como los mejoramientos locativos (baños, cocinas, pisos, cubiertas y muros) y conexiones a la red de acueducto y alcantarillado. Las asignaciones presupuestales a estos programas son limitadas y dispersas institucionalmente en su ejecución.

No atender adecuadamente las zonas rurales, los municipios más pequeños, la población afro e indígena y la población migrante. El déficit de vivienda es persistente y muy superior al promedio de la población para cada uno de estos grupos y las soluciones de mercado son menos eficientes en estos contextos.

Inadecuada habilitación de suelo frente a las necesidades de oferta de vivienda que no considera la integración de mercados de vivienda y el crecimiento en suelo suburbano y rural. Los bajos niveles de habilitación de suelo de expansión en las ciudades principales y la ausencia de objetivos de crecimiento urbano regionales, acordados entre los municipios

que conforman una aglomeración, han provocado un proceso acelerado de sub-urbanización en las ciudades aglomeradas.

Baja ejecución e insuficiente financiación de los proyectos de desarrollo urbano planteados en las herramientas de ordenamiento territorial. El nivel de ejecución de los proyectos de inversión en los planes de ordenamiento territorial es muy bajo, y presentan una inadecuada integración con los planes de desarrollo municipales, así como ausencia de fuentes claras de financiación.

Conflictos ambientales y baja capacidad de las autoridades y falta de transparencia. Existe además una descoordinación entre los distintos instrumentos de planeación, tanto territorial como ambiental, resultando en un ordenamiento fragmentado de un mismo territorio y dudas sobre la transparencia de las actuaciones.

3. Propuestas

Consolidar la política que promueve la adquisición de vivienda mediante una focalización en los hogares de menores ingresos, mejorar los instrumentos que permiten una mayor aprobación de créditos por la profundización del mercado hipotecario, y promover la oferta de vivienda social. El principal reto para ampliar el acceso al crédito hipotecario para los hogares de menores ingresos es garantizar los cierres financieros. Para esto, se deben abordar los siguientes frentes: 1) **sostenibilidad fiscal:** se requieren recursos adicionales de 1,2 billones de pesos por año, más del doble de los subsidios anuales frente a los previstos para 2022-2025; **2) focalización**: se debe mejorar la focalización del programa, que hoy se concentra en los deciles 6 y 7 de ingresos en el país, revisando la eficiencia de los parámetros actuales y buscando aportes de las entidades territoriales; además, es conveniente avanzar en la propuesta de igualar los subsidios FRECH-VIS a un monto fijo independiente del valor del crédito, beneficiando a los hogares que compran vivienda de menor valor dentro de las alternativas de VIS; 3) **profundización**: se deben considerar subsidios a los bonos de deuda para créditos VIS, subsidios al costo de las garantías a los créditos hipotecarios, o subsidios para cubrir los costos fijos en que se incurre para otorgar y administrar créditos hipotecarios de bajo monto; también se debe promover la competencia en el mercado; 4) **calidad**: los proyectos habilitados dentro

del programa deben considerar condiciones mínimas de espacio público, entretenimiento y oferta de servicios; se debe revisar la definición de la VIS considerando no sólo el valor máximo de la vivienda.

Desarrollar el eje de la política de mejoramiento de vivienda e integral de barrios, simplificando el arreglo institucional y mejorando la coordinación. Para los hogares de más bajos ingresos (deciles 1, 2 y 3 de la población) la estrategia de acceso a través de créditos hipotecarios es insuficiente y deben desarrollarse subsidios para los mejoramientos de vivienda y barrios. Se deben considerar diversos instrumentos con una perspectiva de integralidad en las intervenciones, que consideren el mejoramiento de barrios, el acceso a acueducto y alcantarillado y la oferta de equipamientos sociales. Además, se deben unificar los recursos de las operaciones urbanas en el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Impulsar la vivienda social en arriendo, promover el ahorro para la compra de vivienda y considerar los subsidios a la vivienda usada. En temas de arrendamiento social hace falta mayor acompañamiento desde el lado de la oferta, es necesario vincular a las principales ciudades en este propósito. Además, se debe incentivar inversiones en proyectos de compra para arrendar, consolidar el programa "semillero de propietarios" y promover esquemas de subsidios al ahorro programado, así como evaluar la necesidad de tener mecanismos de váuchers temporales no asociados a la opción de compra y otorgados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Finalmente, se debe considerar la aplicación de los programas de subsidios existentes a la compra de vivienda usada.

Mejorar la focalización de los subsidios en los municipios con menos de 100 mil habitantes y la zona rural. Se debe aumentar el gasto en los programas de vivienda rural. Para este programa debe existir una adecuada planeación financiera de largo plazo incluido el proceso de contratación, con fechas claras de construcción y entrega.

Implementar una reforma a la política de ordenamiento territorial que promueva la sostenibilidad del desarrollo urbano. En particular, se debe: 1) consolidar los procesos de maduración de proyectos de inversión a nivel local, con mayor consistencia entre los planes de ejecución de los planes de ordenamiento territorial, los planes de inversión de los planes

municipales de desarrollo, y la asignación de recursos de la nación; 2) simplificar y depurar los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental; los planes de ordenamiento territorial deben simplificarse en la zonificación y limitarse a los contenidos que se les incorpora con normativa técnica; 3) mejorar el gobierno corporativo de las corporaciones autónomas regionales y reforzar su supervisión: consejos directivos y directores independientes, mayor transparencia en los conceptos, mayores exigencias en experiencia y formación de los directivos; 4) revisar la definición del suelo rural y suburbano, para evitar crecimientos de la huella urbana en suelos que no tienen vocación urbana; homologar los cobros de plusvalía; 5) implementar una estrategia para aumentar el recaudo territorial con la actualización catastral, la simplificación de los instrumentos de captura de valor del suelo–en particular la plusvalía y la valorización- y fortalecer la asistencia técnica a las alcaldías para el desarrollo de estos instrumentos; y 6) diseñar una política urbana nacional que consolide los lineamientos y desarrollos sectoriales de vivienda, ambiente, transporte, minas y energía y el departamento nacional de planeación, y que ubique a las ciudades en el núcleo de las estrategias de competitividad, equidad y cero emisiones.

Referencias

Banco Mundial. (2021). *Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-COVID Colombia*. Global Program for Resilient Housing. Banco Mundial, Fedesarrollo & Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Saavedra, Víctor, Fernando Carriazo, Juan Fernando Junca, Rafael Puyana, Carlos Reyes & María Mónica Salazar (2022). "Diagnóstico y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial en Colombia, propuesta para el cumplimiento de los acuerdos de París". Fedesarrollo.