

1-1-2016

Incidencia de los subsidios de vivienda vis otorgados por el gobierno en el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001-2011

Lina Catherine Barrera Celis
Universidad de La Salle, Bogotá

Claudia Ivonne Moreno Saavedra
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Barrera Celis, L. C., & Moreno Saavedra, C. I. (2016). Incidencia de los subsidios de vivienda vis otorgados por el gobierno en el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001-2011. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/128>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

INCIDENCIA DE LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA VIS OTORGADOS
POR EL GOBIERNO EN EL DEFICIT HABITACIONAL EN LA
CIUDAD DE BOGOTÁ DURANTE EL PERIODO 2001-2011

Trabajo presentado como requisito para optar el título de
Economista
Universidad de la Salle, Bogotá

Lina Catherine Barrera Celis	10052201
Claudia Ivonne Moreno Saavedra	10052212

Bogotá, Junio 2016

NOTA DE ACEPTACIÓN

JURADO

JURADO

Este trabajo está dedicado a nuestras familias, que estuvieron presentes en cada paso para la consecución de este proyecto; por su paciencia e incondicional apoyo.

Agradecemos a la Universidad por brindarnos la oportunidad de llevar a buen término este proyecto, a sus profesores por el gran aporte que hicieron en su momento para nuestra superación académica, a nuestros compañeros de estudio con quienes compartimos la vida Universitaria y con quienes formamos nuestros sueños de futuro profesional. Agradecimiento especial al director de este proyecto quien fue nuestra guía para poder ejecutar las tareas y acciones convenientes en cada fase del desarrollo del trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	
Capítulo 1 Antecedentes.....	3
Capítulo 2 Marco referencial.....	7
2.1 Marco Teórico.....	7
2.1.1 Costos de transacción en el mercado de Vivienda de Interés Social (VIS).....	7
2.2 Marco legal.....	10
Capítulo 3 Subsidios de vivienda VIS en Bogotá.....	13
3.1 Los subsidios como instrumento de la política de vivienda.....	13
3.1.1 Demanda de VIS en Bogotá.....	14
Capítulo 4 Panorama del déficit habitacional en Bogotá para 1993, 2005 y 2011.....	18
4.1 Perspectiva 1993.....	18
4.2 Perspectiva 2005.....	26
4.3 Perspectiva 2011.....	30
CONCLUSIONES	
REFERENCIAS CONSULTADAS	

Introducción

El déficit habitacional es entendido como una brecha entre requerimiento y disponibilidad de viviendas adecuadas en la sociedad. Para el caso Colombiano, el Departamento Nacional de Estadística - DANE, mediante la observación de este indicador, busca evaluar las viviendas desde dos puntos de vista, calidad y cantidad. Por ello, el indicador se divide en dos grupos: 1) Déficit cualitativo y 2) Déficit cuantitativo de vivienda. De acuerdo con esta perspectiva, el déficit cualitativo de vivienda en Colombia se evalúa de acuerdo a la estructura, disposición de espacio, disponibilidad de servicios públicos en las viviendas, entre otros. Ahora, el déficit cuantitativo de vivienda, estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento.

En retrospectiva el déficit habitacional es un fenómeno general en América Latina, de acuerdo con la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Durante la mayor parte del siglo XX la política de vivienda en América Latina se caracterizó por la preeminencia estatal en la construcción y financiación de vivienda. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, en gran parte del continente se impulsaron reformas orientadas al mercado, dando mayor participación al sector privado. En Colombia particularmente, a partir del año 1991 se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, canalizados por medio de las cajas de compensación y dirigidos a vivienda de interés social para la población de menores ingresos. A pesar de lo anterior, el déficit habitacional ha sido notorio, especialmente en la ciudad capital. Para el 2005, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del DANE, se reporta que el 14.6% de los hogares bogotanos se encuentran en esta condición, concentrados en las localidades más pobres, esto equivale a un total de 282.678 hogares en esta condición, sobre un total de 1.931.372 hogares evaluados (CENAC, 2011).

Por medio de la revisión de las cifras registradas por la Superintendencia de Subsidio Familiar y de otros entes gubernamentales que llevan estadísticas del mercado de vivienda, las cuales totalizan el monto de los subsidios de vivienda otorgados por el gobierno, y mediante la exploración teórica de los programas enfocados a la reducción del déficit habitacional, el objetivo de la presente investigación es estimar la incidencia de esta política de subsidios sobre el déficit habitacional cuantitativo en la ciudad de Bogotá entre 2001 y 2011.

En consecuencia se propone un proyecto de investigación cuya pregunta a responder es: ¿Ha sido efectiva la política de subsidio de gobierno en Vivienda de Interés Social en relación al déficit habitacional en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2001 – 2011?

Capítulo 1

Antecedentes

Los trabajos realizados alrededor de la vivienda y su importancia en el desarrollo de la sociedad, se han elaborado desde diferentes perspectivas y aplicando múltiples metodologías para medir su efecto socioeconómico.

Uno de los primeros trabajos es el realizado por Chiappe de Villa (1999), quien describe el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991 mediante la implementación de subsidios a la demanda. Argumenta que aunque la construcción de vivienda de interés social ha generado impactos positivos a nivel latinoamericano, la inequidad en el tema de los subsidios es evidente, dejando entrever que dicho sistema es progresivo, dado que el mercado por sí solo no asigna los recursos donde se encuentran las necesidades apremiantes, mientras el 93 % del déficit cuantitativo se concentra en los estratos más bajos de ingresos, apenas el 30% de los créditos se dirige a financiar vivienda de interés social, sumado a que el monto de los mismos es insuficiente para las familias, que de acuerdo a la normatividad establecida por la ley podrían acceder a ellos. Finalmente el autor presenta recomendaciones que apuntan principalmente a ampliar la cobertura de vivienda para los grupos más pobres mediante el incremento en el valor unitario de los subsidios.

De igual manera, Held (2000) muestra en su investigación, como las reformas económicas implementadas en América latina y particularmente en los casos de Chile, Costa Rica y Colombia, han traído consigo importantes redefiniciones en las políticas de vivienda para los hogares de menores ingresos. Inicialmente se pensaba en una política que incrementara la demanda efectiva de vivienda de interés social, mediante el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios; lo que complementado con crédito y un

porcentaje de ahorro familiar, debería permitir incluso a los más pobres acceder al mercado de vivienda, sin embargo la investigación deja al descubierto que las políticas de la banca para apalancar este tipo de estrategia estaban en contravía, dado que la inclusión de los más pobres al sistema financiero era cada vez más reducida; adicionalmente la estrategia en su enfoque de atacar directamente el déficit cuantitativo estaba generando grandes brechas en el déficit cualitativo de la vivienda de intereses social la cual estaba desmejorando su calidad a medida que aumentan la cantidad de soluciones de vivienda.

Siguiendo esta línea Clavijo (2004) en su trabajo proporciona una visión de conjunto del mercado hipotecario en Colombia y su relación con los principales determinantes que se encuentran a nivel internacional. El autor presenta un modelo que explica los ciclos de precios hipotecarios en Colombia durante el periodo 1990-2003. Esto arroja por el lado de la demanda, que el metraje construido es bastante elástico al ingreso laboral de los hogares y al precio de la vivienda nueva, así como a la tasa de interés real. Por el lado de la oferta, se observó una elasticidad alta a los costos de construcción y un efecto riqueza moderado.

Para Giraldo (2007) el problema del déficit de vivienda en Colombia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, afecta a una gran cantidad de personas. El ingreso se presenta como un elemento que tiene que ver con el nivel de las actividades económicas y los precios, visto desde esta perspectiva, la adquisición de vivienda hace parte de un problema amplio de equilibrio general del mercado cuya solución no puede darse al margen del crecimiento y desarrollo económico. Es por esto que el crecimiento económico es indispensable para aumentar el nivel de ingresos de la población y por consiguiente facilitar el acceso a vivienda, ya que por el contrario un alza constante en las tasas de interés, aleja a la población más pobre de la posibilidad de adquirirla.

Por su parte García (2013) analiza los efectos del subsidio habitacional en el acceso al crédito para el caso Chileno. Examina los sistemas de financiamiento y subsidios en Chile, mediante un modelo teórico que permite analizar los efectos de los subsidios en el

crédito habitacional y el equilibrio de mercado inmobiliario. Ese modelo aporta nuevos puntos de vista sobre el papel de la política de subsidios, de igual manera el análisis econométrico corrobora dos propuesta teóricas a saber; el acceso al subsidio aumenta la probabilidad de que una familia obtenga crédito y reduce el número de familias en situación de déficit habitacional.

Por su parte Urrutia (2011) realiza un recuento de las más relevantes modificaciones a las cuales se ha sometido el sistema financiero colombiano en lo referente al crédito de vivienda y a la historia de la política económica, enfocada hacia la vivienda como mecanismo de activación de la economía y los subsidios de vivienda como instrumento de dicha política.

Otra alternativa propuesta por el Estado Nacional para incentivar la adquisición de vivienda y en respuesta a la crisis financiera global que se inició en Estados Unidos durante 2007 y cuyas repercusiones sobre el resto del mundo se acentuaron en 2008, fue la de implementar estrategias para mitigar el efecto de la crisis sobre la economía colombiana. Un instrumento central en esta estrategia fue el programa de apoyo al sector de la construcción, a través de subsidios a las tasas hipotecarias. Estos inicialmente estaban dirigidos hacia los sectores de menores ingresos de acuerdo a las directrices del gobierno nacional, pero el denominado subsidio a la tasa de interés de crédito de vivienda, terminó convirtiéndose en una excelente alternativa para estratos cuatro y cinco, excluyendo nuevamente a los sectores menos favorecidos de la población de acuerdo a cifras estimadas por CAMACOL (2005), las cuales reflejan que la primera etapa de la denominada cobertura FRECH I, (cobertura ofrecida por el Gobierno Nacional y otorgada por el Banco de la República desde el 9 de abril de 2009 mediante el decreto 1143, la cual cubre un porcentaje de la tasa de interés remuneratoria pactada para créditos de vivienda), que terminó en enero de 2012, se destinó en el 48 % a la compra de vivienda VIS, pero de este porcentaje solo un 10% contaba con utilización de subsidio familiar.

En este sentido Hofstetter (2011) realizó una investigación para la universidad de los Andes en la cual sustenta que la implementación del subsidio de la tasa de interés al crédito de vivienda indefinidamente puede causar a largo plazo una burbuja especulativa en los precios de la vivienda. Por lo tanto, el otorgamiento de subsidios visto como una medida permanente, puede crear en la economía efectos nocivos a largo plazo. Para el autor esto se traduce en que parte de la subvención no llega a los beneficiarios reales sino que se queda en manos de los intermediarios, en este caso los bancos, mediante el incremento de las tasas de intereses de los créditos hipotecarios. Por otro lado los precios de la vivienda se podrían ver incrementados debido a una mayor demanda, lo que nuevamente perjudicaría a los compradores que tendrían que pagar un mayor valor por un predio perdiendo parte de la subvención.

En resumen, la política de vivienda colombiana, está sustentada sobre una serie de subvenciones como el denominado subsidio familiar de vivienda que si bien es cierto, disminuye la brecha para las familias de escasos recursos ante la posibilidad de adquirir vivienda propia, su otorgamiento y la posibilidad de acceso a créditos hipotecarios que financien el resto de la deuda es una utopía, dado que la política de las entidades financieras parece ir en contravía con la realidad de estos hogares, debido a que en gran porcentaje los beneficiarios de los subsidios no logran acceder a la financiación por su nivel de ingresos o por su situación crediticia. Sin alguna lógica, la gran mayoría de los hogares de menores ingresos son los más beneficiados con la adjudicación de subsidios de vivienda que posteriormente terminarían inutilizados por la mencionada falta de financiación.

Capítulo 2

Marco Referencial

2.1 Marco teórico.

2.1.1. Costos de transacción en el mercado de Vivienda de interés social (VIS)

El concepto de costos de transacción surge inicialmente hacia el año de 1937 en el artículo "The Nature of the Firm" publicado por Ronald Coase; la teoría sustenta principalmente que cada transacción económica tiene costos intrínsecos durante su proceso de producción o desarrollo; los cuales afectan directamente el precio final de cada bien o servicio.

De acuerdo al Teorema de Coase los costos de transacción pueden incentivar a los agentes y determinar su comportamiento, pues el intercambio puede resultar costoso en la recopilación de información y verificación de su cumplimiento, en muchas ocasiones existen fallas de mercado, y es cuando los costos de transacción son más altos que el beneficio que se espera recibir.

Esta teoría (además de otras), da paso a la Nueva Economía Institucional NEI, que se desarrolla hacia el año 1930, pero que tomó mayor fuerza hacia 1975; su principal premisa, consiste en rechazar el concepto de "homo economicus", considerando entonces modelos que se acercan de forma más precisa a la realidad del mercado; de esta forma muestran los vínculos que se establecen entre los agentes económicos, que darían como resultado el origen de un contrato para hacer un intercambio más equitativo.

Douglas North, economista e historiador norteamericano, es un importante representante de la NEI, quien desarrolla bastante el postulado de costos de transacción; en esta

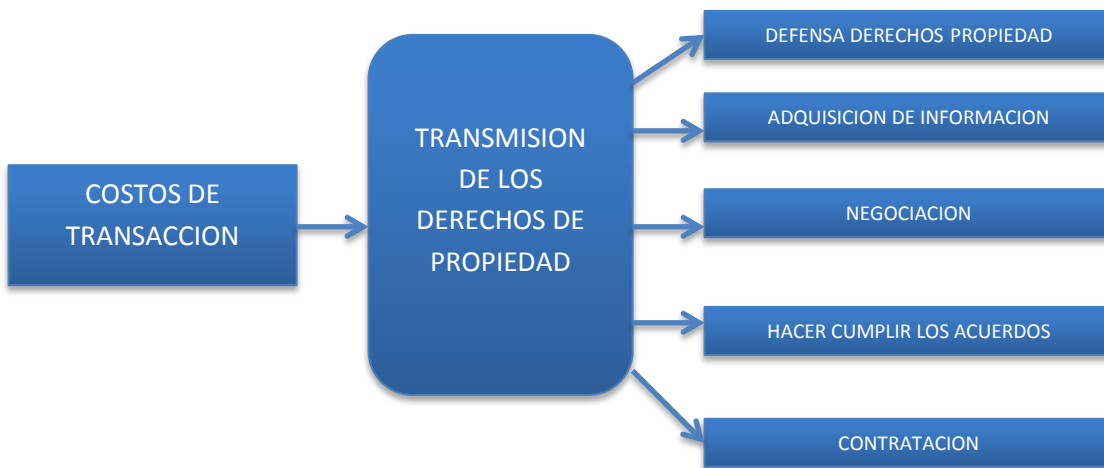
dirección afirma: "los costos de la información son la clave de los costos de la negociación compuesto por:

1. Costos de medir los atributos valiosos de los "bienes" que se está intercambiando.
2. El costo de la negociación es una parte del costo de producción.
3. El costo total de la producción consiste en:

Costo de transformación + negociación.

4. Costos de negociación: definición, protección y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad hacia las mercancías". Douglas C. North (1998:10)

Gráfico 1
Costos de transacción



Fuente: Elaboración propia autores

Ecuación General

Costo= costo de transformación (producción y circulación) + costos de negociación (información)

$$C = C_p + C_n$$

En general; en la teoría económica; podemos definir los costos de transacción como aquellos costos de transferir y mantener los derechos de propiedad; a su vez, los derechos de propiedad son entendidos como la libertad de elegir o decidir, frente a la adquisición de un bien o servicio. Sin embargo estos derechos nunca podrán considerarse perfectos, teniendo en cuenta que existen factores de riesgo, que pueden poner en peligro la permanencia de dicha propiedad; en este sentido, se debe establecer un contrato, que garantice tanto la tenencia como pertenencia del bien o servicio adquirido; para de esta forma disminuir los factores alternos que puedan constituir incertidumbre frente a su propiedad.

Según Douglas North (1998:9-12), Una teoría política basada en los costos de transacción hace referencia a dichos costos en los mercados económicos, dado que atribuye al tema de propiedad el enfoque en dos dimensiones, la física y la de los derechos asociados a la misma y conocidos como derechos de propiedad.

La dimensión física con relación a nuestra investigación, es como primera medida el tipo de vivienda el cual se desea adquirir en forma de compra directa, construcción y mejoramiento de la vivienda. En cuanto a la dimensión de derecho expuesta por North está se presenta en nuestra investigación como las entidades financieras, cajas de compensación, el tipo de interés y todo lo que conlleva legalmente a la adquisición de la solución de vivienda.

Estos costos incluyen la búsqueda de información sobre los precios y alternativas existentes en el mercado, la inspección y medida de lo intercambiado, la comunicación entre las partes y los costos de asesoramiento legal. En última instancia todos los costos de transacción son costos de información.

Para el desarrollo de esta investigación, los costos de información son importantes para las personas que desean adquirir vivienda, pues deben establecer, de acuerdo a la búsqueda de los proyectos definidos como VIS ofrecidos por el gobierno, si estos les favorecen según sus ingresos o capacidad de endeudamiento y si pueden o no acceder a los denominados subsidios de Vivienda de interés social. De igual manera los costos de información favorecen a que se cumplan los acuerdos, contratos y normas implementadas por el gobierno en la consecución tanto del subsidio como de la solución de vivienda subsidiada.

En la investigación se evidencian fallas que no le permiten al consumidor, postulante al subsidio de vivienda de Interés social (VIS), por ejemplo, poder hacer uso de los recursos asignados, bajos ingresos de los hogares que conllevan a perder o renunciar a los subsidios antes de que se cumpla su vigencia; los costos de transacción de información, los cuales conllevan a los costos de negociación donde se evidencian los contratos y demás trámites necesarios para finalmente hacerse beneficiario del subsidio, implican una serie de requisitos que conducen a la pérdida de la subvención en muchas ocasiones.

2.2 Marco legal.

Mediante la revisión de leyes, acuerdos, convenios y demás, realizados para el periodo de la presente investigación 2001 – 2011, se pretende dar el sustento legislativo bajo el cual se rige la actual ley de vivienda y las modificaciones que ha sufrido la misma.

Dentro de esta revisión se presenta un recuento histórico que sirve como marco de referencia en la investigación y constituye una ayuda cronológica acerca de las distintas modificaciones que ha sufrido la política de vivienda a través del tiempo.

Constitución Política: Capítulo II. Art. 51. "Derecho a tener una vivienda digna".

Este artículo de la constitución da lugar e inicio a nuestro interés particular en este tema, partiendo del punto de considerar la vivienda como un derecho contemplado para todos los colombianos.

Ley 25 de 1981: Por la cual se crea la Superintendencia de Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.

Ley 31 de 1984: Por la cual se modifica la Ley 21 de 1982, para reconocerles representación auténtica a los beneficiarios del subsidio familiar en los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación y se dictan otras disposiciones.

Ley 3 de 1991: Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio Familiar de Vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

Las leyes anteriormente mencionadas hacen referencia a la creación del marco legal para la implementación de los subsidios de vivienda sobre los cuales se centra esta investigación, así como las instituciones que intervienen en la asignación y las condiciones de adjudicación de los mismos y el impacto que estos buscan generar en la consecución de una solución de vivienda para las familias Colombianas.

Ley 546 de 1999: Manejo de UVR. (La UVR o Unidad de Valor Real es una medida utilizada en Colombia para hacer una estimación del costo de un crédito hipotecario. Este valor se determina a partir de las variaciones del índice de precios al consumidor o IPC.

Decreto 1746 de 2000: Financiación para vivienda de interés social.

Decreto 975 de 2004: Reglamentación el Subsidio familiar de vivienda de interés social.

CONPES 3200, Septiembre 2002: Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes del programa de subsidio Familiar de Vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos en UVRs.

CONPES 3269, Febrero de 2004: Bases para la Optimización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda y Lineamientos para Dinamizar la Oferta de Crédito de Vivienda de Interés Social.

CONPES 3403, Diciembre de 2005: Importancia Estratégica del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda.

Decreto 1143 de 2009: Se crea la cobertura para créditos de vivienda mediante la figura FRECH.

Estos decretos y documentos CONPES, conocidos como una línea de orientación de la política macro, elaborados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social que está catalogado como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia, son una recopilación de estrategias efectuadas por los gobiernos que ejecutaron presupuesto en el periodo de investigación 2001-2011, y entidades implicadas en el tema de vivienda cuya finalidad era crear el marco teórico para la implementación de las mismas. Aquí se encuentra establecida la normatividad de la denominada UVR, diversas modificaciones realizadas a la figura de vivienda VIS (Vivienda de interés social) que buscaba incrementar el uso de recursos asignados para este tipo de vivienda. Así mismo se encuentra un compilado de auxilios destinados a incentivar este tipo de vivienda y a la inclusión de mayores beneficiarios de la misma.

Capítulo 3

Subsidios de vivienda VIS en Bogotá

Las características de la vivienda como un bien de consumo a largo plazo, atado a su comportamiento inelástico debido a que no tiene bien sustituto, y sus elevados costos de producción dada su durabilidad, caracterizan los elementos fundamentales del mercado de vivienda. Vista la vivienda como un bien necesario el cual por su precio debe ser financiado en el largo plazo y con un déficit concentrado en la población de más bajos ingresos, se hace necesaria la intervención del Estado a través de instrumentos de política pública. (Metrovivienda, 2011)

El subsidio directo a la demanda como mecanismo central de la política pública y sus efectos sobre el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá, marcan la dinámica de este capítulo que pretende abordar los impactos que han generado este tipo de subvenciones en la tenencia habitacional.

Musgrave (1992), argumenta “El subsidio es un instrumento del gobierno en la distribución del ingreso, además de ser considerado una herramienta para compensar los males sociales y una manera de incentivar la producción de bienes meritorios positivos (alimento, vivienda)”

3.1 Los subsidios como instrumento de la política de vivienda.

El Gobierno a partir de reconocer que en el Sistema de Subsidios no puede concentrar el éxito de su política de vivienda, ha venido otorgando para su desarrollo un rol estratégico al sector financiero.

Una de las estrategias del estado para dar solución a las imperfecciones de mercado es la política de redistribución del ingreso fundamentada también en una orientación social y

constitucional. Basado en el supuesto que dentro de un horizonte temporal de corto plazo los programas sociales pueden ser determinantes. Stiglitz (2009)

En este sentido también, Musgrave (1992) argumenta "Desde el inicio de la teoría económica se encontraba la proposición de que el consumo es una función de la renta disponible, esta relación ha demostrado ser más compleja, lo cual ha llegado a comprobar que el consumo corriente depende no solamente de la renta pasada y de la esperada sino de otros factores como el tipo de interés y la riqueza del consumidor, esto hace parte de la política pública".

Los subsidios otorgados en condiciones de mercado como es el de vivienda VIS buscan incentivar el desarrollo de este segmento, dado el elevado costo de transacción que presenta este tipo de vivienda teniendo en cuenta sus precios regulados, lo cual reduce su rentabilidad, sumado al riesgo que asumen los bancos al colocar recursos a familias con limitada capacidad de pago lo cual obliga a acompañar estos subsidios, de fondos de garantías que permiten amortiguar las posibles pérdidas. Gunter, Held, (2000)

En términos económicos un subsidio puede concebirse como un impuesto negativo, donde este busca igualar el precio de los vendedores y compradores, cuando el precio de venta es superior al precio de compra y su impacto busca aumentar las cantidades ofrecidas, permitiendo la entrada al mercado de un mayor número de compradores. Pindick & Rubienfield (2009)

3.1.1 Demanda de VIS en Bogota

La vivienda de interés social es aquella vivienda urbana desarrollada para satisfacer la necesidad de una solución habitacional a los hogares de menores ingresos, su valor conforme la ley 546 de 1999, es inferior o igual al límite de precio establecido por la ley para este tipo de viviendas, actualmente dicho límite está previsto en el artículo 104 de la Ley 812 de 2003 en ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, (135 SMLMV) esto para ciudades con más de 500.000 habitantes, para ciudades con

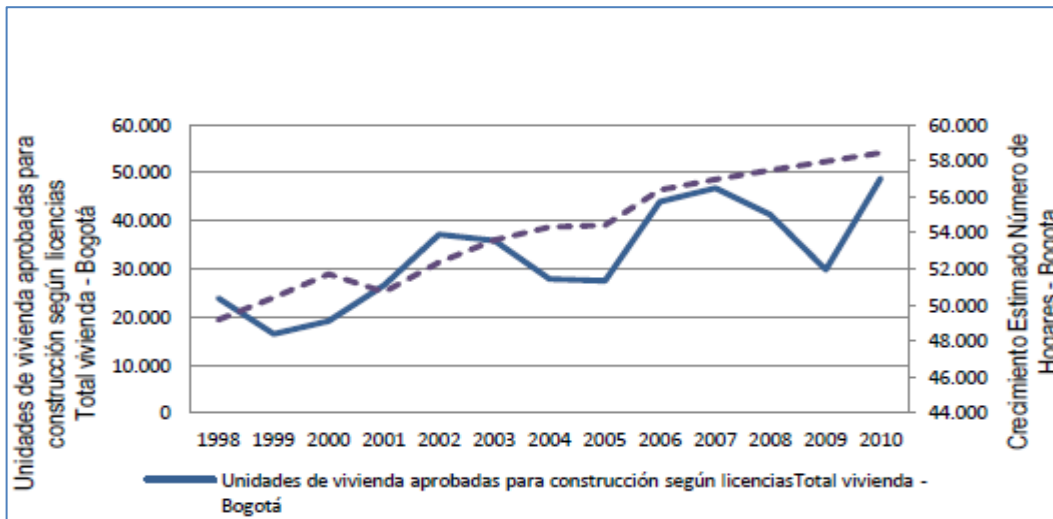
población entre 100 mil y 500 mil habitantes son ciento veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes, (120 SMLMV) y ciudades con menos de 100 mil habitantes, el valor es cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 SMLMV).

En Bogotá a partir de 1938 se presenta un crecimiento demográfico a tasas superiores que el nivel nacional entre 1964 – 1993 la participación de la ciudad en el total nacional pasa del 9.7% al 14.56%. Esta presión sobre el suelo es la consecuencia del aumento de las densidades, se pasó de 143.8 habitantes por hectárea a 283.5 habitantes, lo que implica mayor número de demanda de viviendas y seguramente una tendencia creciente en los precios del suelo (Secretaría Distrital de Planeación, 2005).

Metrovivienda (2010), afirma que hay una producción tecnológicamente rezagada que explica un mercado de la vivienda dominado por la demanda y basado en los ciclos del ingreso. De esta manera se estima que los instrumentos de la Ley 388 de 1997 no fueron suficientes para cubrir las demandas de vivienda dada la formación de nuevos hogares, además el déficit existente. El comportamiento de las unidades de vivienda aprobadas para construcción entre los años 1998 a 2010 tuvo una dinámica inferior al número de hogares estimados.

Gráfico 2

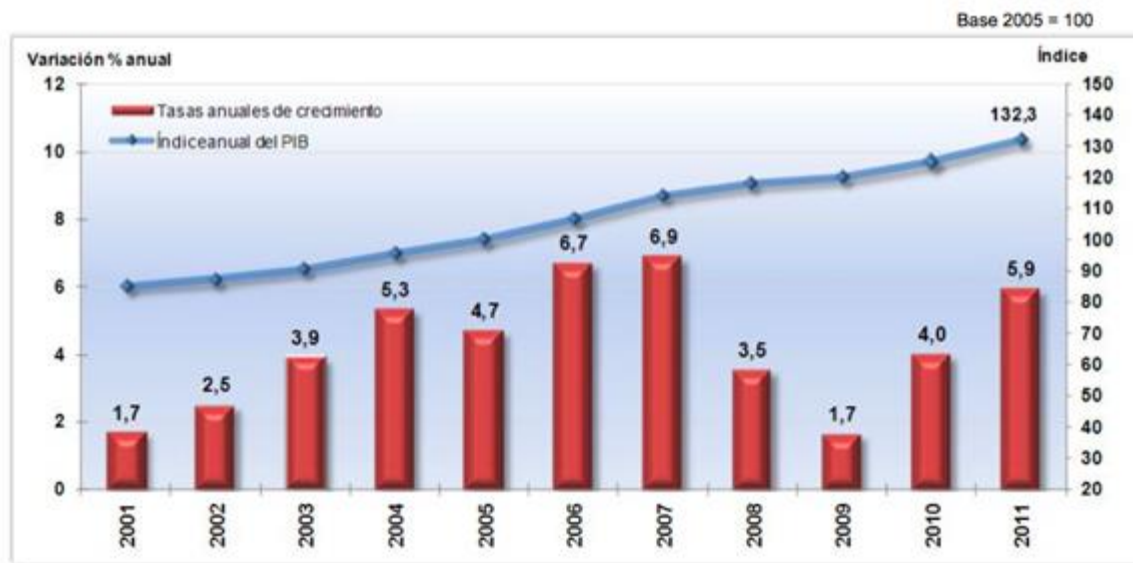
Crecimiento Número de Hogares - Unidades de vivienda aprobadas para construcción según licencias VIS – Bogotá.



Fuente: DANE- Dirección de síntesis y cuentas nacionales

Clavijo, Janna y Muñoz (2004), confirman la estrecha relación entre la demanda de vivienda y factores como ingreso disponible en los hogares, las condiciones crediticias y el ciclo económico, en este sentido cabe resaltar, que en los últimos años la renta per cápita de Bogotá ha presentado una dinámica ascendente en relación con el PIB del país, el cual presentó un crecimiento promedio de 3.64 % entre 1990 y 2007, este dato se encuentra asociado a que cada vez mayor porcentaje de la población habría incrementado su capacidad de compra, traduciéndose en un aumento del valor de la vivienda y a su vez del crecimiento en las edificaciones de este tipo. Esta afirmación es avalada por las cifras del PIB edificaciones que muestra un crecimiento del 3.21% para el año 2007 según datos de (DANE, 2008).

Gráfico 3
Crecimiento anual del Producto Interno Bruto
2001-2011



Fuente: DANE – Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Finalmente la dinámica de la demanda de vivienda en Bogotá, muestra que se posee poco suelo urbano frente al incremento de la misma, ello asociado principalmente a factores tales como, el crecimiento económico y demográfico, de esta manera la escasa área disponible (8.957 hectáreas) para desarrollar las viviendas que satisfagan la demanda (500.597 soluciones) obliga a que Bogotá desarrolle creativamente estrategias y políticas que cuenten con esta realidad (redensificación), debido a varios factores: Por un lado, el suelo disponible no puede ser utilizado exclusivamente en desarrollo de vivienda por cuanto tendrá que planificar el uso del suelo para necesidades que demanda la ciudad tales como: áreas comerciales, áreas industriales, áreas de recreación, vías, y áreas para equipamiento en general. Por otro lado está la variable del costo de la tierra, que al ser escasa encarece los costos de la vivienda quedando relegada esta posibilidad para desarrollarla en los estratos más altos. (Camacol, 2008).

Capítulo 4

Panorama del déficit habitacional en Bogotá para 1993, 2005 y 2011

Para dar una mirada más precisa al comportamiento del déficit habitacional en la ciudad de Bogotá, durante el periodo de estudio; es importante hacer una revisión a las cifras publicadas por el DANE, CAMACOL, Superintendencia de Subsidio Familiar, Banco de la República, entre otros, acerca de los principales indicadores, que logran determinar si las necesidades insatisfechas fueron cubiertas. Tomaremos como referencia los censos del año 1993, 2005 y los trabajos de investigación realizados por la secretaria del hábitat y Camacol con corte a 2011.

4.1 Perspectiva 1993

Los años noventa marcaron la historia del mercado de vivienda en Colombia, por el nacimiento de una política de vivienda fundamentada en tres pilares, subsidio estatal, ahorro previo y crédito hipotecario. El subsidio directo a la demanda consiste en aportes explícitos que entrega el Estado, por una sola vez y con carácter no reembolsable.

El ahorro previo abre la posibilidad de que las familias participen en forma activa en la solución de sus propios problemas aportando el 30% del valor de su inmueble, lo que lleva a valorar la vivienda como resultado del esfuerzo propio. Por esta razón, los requisitos de ahorro previo requieren de un sistema financiero sólido que asegure rentabilidad, seguridad y liquidez para estos fondos. Esto implica el establecimiento de algún sistema de indexación de fondos, o permitir la variabilidad de las tasas nominales de interés, a fin de que reflejen tanto la escasez de fondos como la inflación esperada (CEPAL, 2000).

En Colombia en el período 1990-94 se dio inicio a un nuevo Plan de Vivienda y en 1991 empezó a operar el Subsidio Familiar de Vivienda, consistente en la entrega de subsidios

directos para aquellas familias de hasta cierto nivel de ingresos. Además, se desvinculó al Estado de la construcción directa de viviendas y se incorporó al sector privado a la construcción de vivienda social. Sin embargo, los resultados de esta política no fueron muy positivos, y tanto el déficit cualitativo como el cuantitativo continuaron aumentando. El primero como consecuencia del tipo de soluciones habitacionales (se adjudicó en forma excesiva subsidios para los lotes con servicios, que posteriormente no se convirtieron en una solución efectiva de vivienda) y el segundo por el bajo porcentaje de cobros efectivos de subsidio y la brecha de tiempo entre la adjudicación y el cobro. (Szalachman, 2000).

Para 1994 el principal problema, en cuanto a situación habitacional se refiere, era el déficit cuantitativo urbano. Por razones tanto de carácter demográfico como de modificaciones en la política habitacional, la diferencia entre el número de hogares y el de viviendas se triplicó entre 1964 y 1993, y las proyecciones apuntaban a un aumento continuo de este déficit hasta el 2015, aparentemente debido al tipo de soluciones ofrecidas y a la disminución del gasto social en vivienda.

En términos generales el mercado de vivienda en Colombia es deficitario. Sin embargo, puede afirmarse que el mismo está fragmentado en varios submercados que atienden diferentes estratos y presentan condiciones de oferta y demanda bien distintas.

Según los resultados del censo de población y vivienda, en 1993 el país contaba con un total de 8.232.216 hogares y 7.134.873 viviendas. De acuerdo con la definición tradicional, estas cifras revelan un déficit cuantitativo de 1.097.343 unidades. En las zonas urbanas se registraron 5.883.862 hogares y 4.887.399 viviendas, lo cual arroja un déficit de 991.653. (CEPAL, 1997). Teniendo en cuenta lo anterior, para 1994 Colombia contaba con un 25,4% de déficit cuantitativo de vivienda en el sentido que compartían esta vivienda con otras familias o bien la calidad de la vivienda era tal que no cumplía con los requisitos mínimos de habitabilidad. Esto significa que se habría necesitado construir 1.170.000, unidades habitacionales, para suplir la carencia de viviendas urbanas existente.

De este modo el 93% del déficit cuantitativo de vivienda en las ocho principales ciudades del país se concentró en los tres estratos más bajos de ingresos. En contraste sólo el 30% de los créditos correspondientes a viviendas escrituradas entre 1995 y 1997 según DANE, correspondió a viviendas de interés social, lo cual indica que la actividad constructora formal no responde a la demanda de los estratos de ingresos bajos con el dinamismo que exigen sus necesidades.

Tabla 1
Déficit cuantitativo urbano Bogotá.

Años	Numero de Hogares	Deficit total	Deficit cuantitativo	% Deficit total	% Deficit cuantitativo
1996	1.444.890	475.771	354.499	32.90%	24.50%
1997	1.497.466	412.533	289.825	27.50%	19.40%
1998	1.597.171	439.509	285.792	27.50%	17.90%
1999	1.635.574	447.99	325.625	27.40%	19.90%
2000	1.660.416	428.355	297.517	25.80%	17.90%
2001	1.716.922	410.260	277.405	23.90%	16.20%

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares 1996-2001.

Dado este panorama a partir del año 1994, se reorientaron las prioridades hacia las mejoras de la denominada VIS, las cuales constituyeron soluciones accesibles para la población con ingresos inferiores a 2 SML, y de igual manera enfocaron tanto la producción como la oferta de vivienda VIS hacia los estratos bajos.

Así mismo la política de tierras urbanas mediante la ley 388 de 1997, exige que los municipios elaboren planes de ordenamiento territorial, en los cuales se determinen áreas destinadas a la construcción de vivienda de interés social, y se definan los correspondientes programas de provisión de servicios públicos básicos, conformación de espacios públicos e infraestructura vial.(Chiape de Villa, 1999).

Sin embargo el hecho más relevante en la década de los noventa no solo para el mercado de vivienda sino para la economía Colombiana en general estuvo a cargo de la crisis financiera, antecedida sin lugar a duda por el siguiente contexto macroeconómico;

- A principios de los años noventa, Colombia llevó a cabo un proceso de liberalización financiera.
- De la misma manera, se dio un importante incremento de las entradas de capital que causaron una significativa expansión monetaria y de crédito, estimulando un mayor gasto público y privado
- Las tasas de ahorro público y privado se redujeron y los déficit de cuenta corriente se ampliaron
- La demanda de bienes no transables se amplió (especialmente finca raíz), llevando a un incremento en el crédito interno y en el precio de los activos, como también a una apreciación real del peso colombiano.

En general, a partir de la década de los 1990, la política de vivienda se sostuvo en dos componentes: por un lado, las reglas de mercado, bajo una estructura de banca múltiple y de otra parte, la doctrina de la Corte Constitucional, según la cual la vivienda es un bien mérito. Por tanto, la fijación de los costos de financiamiento debe ser controlada y no puede quedar sujeta a las reglas del mercado. Inclusive establece que pueden existir tasas de interés menores a las del mercado para el caso de vivienda de interés social.

Sin embargo, los cambios en el modelo de crecimiento económico, las reformas financieras, las fluctuaciones de la tasa de interés y los ajustes en el cálculo de la UPAC llevaron al colapso de este sistema de financiamiento de vivienda al finalizar la década de 1990, presentando las siguientes consecuencias.

- Entre 1997 y 1999 se produjo una reversión de los flujos de capital y un deterioro de los términos de intercambio, que llevó a una fuerte reducción del gasto agregado y a la eliminación del déficit en cuenta corriente.

- El PIB cayó más de 4% en 1999 y los precios de la finca raíz se contrajeron cerca de 27% en términos reales.

Gráfico 4

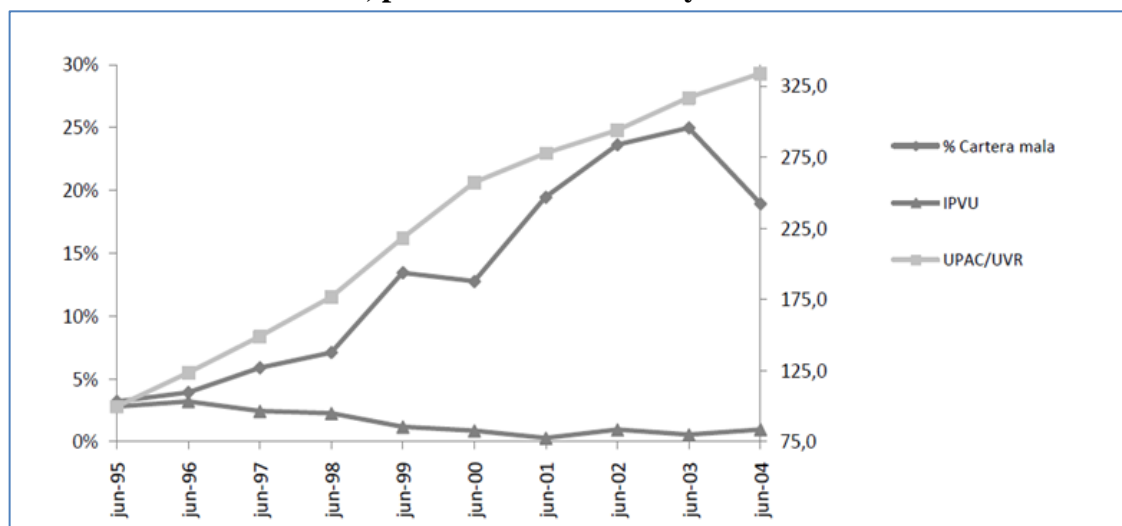
Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Bruto de Colombia 1990-1999



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Tomado del anuario estadístico 2008

- La reversión de los flujos de capital afectó al sistema financiero a través de la reducción en la liquidez con el consecuente incremento de sus costos de fondeo.
- El aumento en las tasas reales de interés sumado a la caída en términos reales de los precios de la finca raíz, aumentaron la carga financiera de los hogares, incrementando el monto de la cartera vencida y afectando los índices de solvencia de los intermediarios financieros.

Gráfico 5
Cartera vencida, precios de la vivienda y valor del UPAC

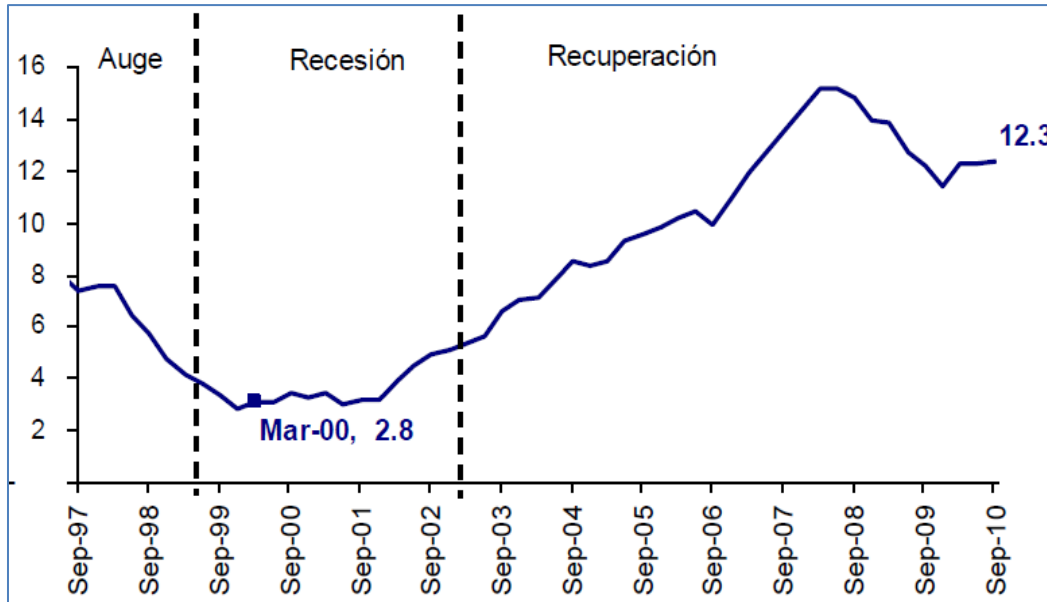


Fuente: DANE indicadores de vivienda.

- Los efectos de la crisis y el desequilibrio fiscal llevaron a que las calificadoras de riesgo redujeran el grado de calificación de la deuda soberana, ocasionando el colapso al sector real, debido al aumento de las tasa de intereses; esto llevó a la restricción del crédito, caída del sistema UPAC, y generación del fenómeno de “*credit crunch*”.
- Las consecuencias de la crisis sobre la construcción fueron devastadores, mientras el área licenciada había promediado anualmente 1.2 millones de mts-cuadrados durante 1990-1997, el promedio de 1998-2001 tan sólo llegó a 746 mil. Para finales de 1999 las obras en construcción llegaban a 2.8 millones de metros cuadrados frente a los 7.5 millones observados en el momento pre-crisis de 1997.

Gráfico 6.

Área en proceso de construcción (millones de m²)

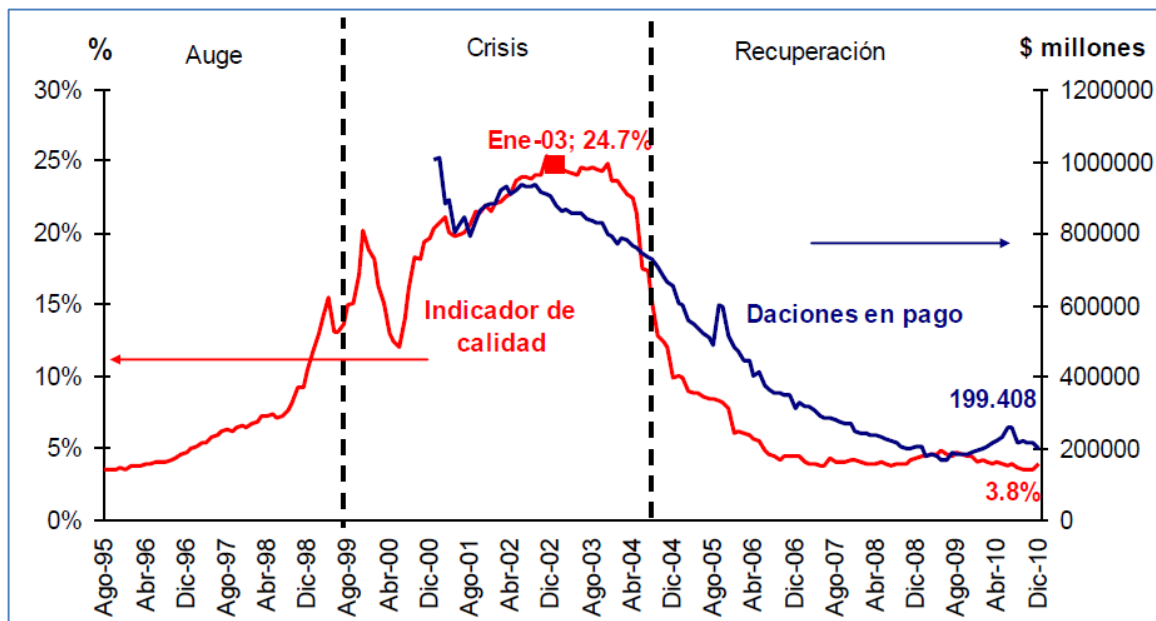


Fuente: Camacol, Cifras actividad edificadora.

Aunque el crédito hipotecario había tenido una dinámica positiva en el periodo 1975-1995, y en particular durante el período 1991-1997, la relación cartera hipotecaria Vigente/PIB se elevó del 6% al 11%, como resultado del auge del sector de no transables, sin embargo luego del proceso de desvalorización hipotecaria, las daciones en pago y la paralización del sector construcción, se fue “consumiendo” dicha cartera hipotecaria, sin que se generaran nuevos ciclos de otorgamiento crediticio que la repusieran.

Gráfico 7

Valor de Bienes Hipotecarios recibidos en dación de pago e índice de calidad de cartera Hipotecaria (cartera vencida/cartera bruta)



Fuente: Superfinanciera y Asobancaria

La estrategia para sobrepasar la crisis estuvo dirigida en forma considerable al incentivo a la VIS especialmente al subsidio de la demanda y regímenes tributarios especiales para aquellas constructoras que desarrollaran proyectos de VIS (Echeverry, 2007). En la VIS se observó una demanda inagotable, alimentada por más de tres décadas de acumulación de déficit habitacional, que para el 2002 alcanzaba los tres millones de viviendas (DANE, 2011)

Otros recursos utilizados por el gobierno para hacerle frente a la crisis financiera estuvieron enfocados en frenar el acelerado proceso de deterioro de la cartera morosa,

aliviar la situación de los deudores y contener el riesgo sistémico, el Gobierno declaró la “Emergencia Económica” en noviembre de 1998. Los Decretos Legislativos 2330 a 2331 de 1998 adoptaron una “contribución” cobrada sobre las transacciones financieras, a la tasa de 2x1.000 con el fin de allegar recursos para los propósitos de contener la crisis hipotecaria.

De otra parte, se autorizó la creación de bonos hipotecarios y la titularización de cartera hipotecaria, cuyos créditos estarían exentos del impuesto de renta. Dicha Ley también creó el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), con el fin de promover la financiación de vivienda en esquemas de largo plazo.

Otro mecanismo adoptado para hacerle frente a la crisis hipotecaria se centró en adoptar un sistema de topes a las tasas de interés hipotecarias, especialmente se buscaba que dichos topes en las tasas de interés favorecieran a los deudores de la denominada Vivienda de Interés Social (VIS); esto a pesar de que el riesgo crediticio de los estratos bajos suele ser superior al de los estratos medios y altos (vivienda denominada No-VIS).

4.2 Perspectiva 2005

Luego del CENSO nacional en 1993, el DANE propone un nuevo CENSO para el año 2005, que tiene por objeto actualizar la última información obtenida desde hace más de 10 años; en esta oportunidad se contó con herramientas tecnológicas, que ofrecían mejorar el margen de error para la recolección de datos manual; adicionalmente se crea un grupo integral que tuvo por objetivo garantizar que las encuestas se hicieran de forma veraz, y aportaran datos más precisos sobre las condiciones reales de vida de la población colombiana.

Para el indicador de vivienda la metodología utilizada por el DANE se enfocó en establecer si las necesidades habitacionales de los hogares se encuentran o no satisfechas; el resultado nacional, mostró que el 12,37% de los hogares colombianos se hayan en condiciones de déficit habitacional cuantitativo frente a un 17,00% establecido en el

CENSO de 1993, reduciendo el indicador en tan solo 4,63 puntos en más de 10 años. Para el caso de Bogotá, el déficit habitacional para el 2005 fue de 14,64% frente a un 32,88% registrado en el CENSO de 1993; mostrando una importante reducción de 18,24 puntos.

De esta forma, para el año 2005, el número total de hogares en déficit en la ciudad de Bogotá, ascendía a 282.678 familias de un total de 1.931.372 familias encuestadas. La mayor concentración de déficit cuantitativo se da en las localidades de Usme, Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 2

Bogotá D.C.; Censo General 2005 -Déficit de Vivienda

Comuna	Total hogares	Hogares en déficit cuantitativo		
	Total	Total	%	cve* % Total
Usaquén	133.049	7.387	5,55	6,70
Chapinero	48.315	2.364	4,89	6,14
Santa Fe	33.258	2.614	7,86	--
San Cristóbal	110.595	16.777	15,17	5,42
Usme	78.103	20.579	26,35	3,54
Tunjuelito	52.470	13.273	25,30	3,30
Bosa	132.917	33.242	25,01	3,29
Kennedy	257.384	46.955	18,24	3,76
Fontibón	90.105	5.947	6,60	6,03
Engativá	226.911	25.093	11,06	4,62
Suba	266.615	33.410	12,53	4,29
Barrios Unidos	61.258	11.350	18,53	2,90
Teusaquillo	49.857	1.301	2,61	10,15
Los Mártires	28.456	3.552	12,48	3,25
Antonio Nariño	30.218	3.845	12,72	4,07
Puente Aranda	73.395	7.921	10,79	4,43
Candelaria	8.199	902	11,00	3,46
Rafael Uribe Uribe	104.186	12.079	11,59	5,28
Ciudad Bolívar	144.641	34.008	23,51	3,53
Sumapaz	1.440	78	5,42	--
TOTALES	1.931.372	282.678	14,64	1,23

Fuente: DANE censo 2005

La población ubicada en estas localidades, corresponde en su mayoría a estratos I y II. El desarrollo de estas zonas no se ha efectuado de forma organizada, por tanto la mayoría de sus habitantes se encuentran en construcciones y terrenos no autorizados para la ocupación de los mismos; sin embargo y dado que se cuenta con una gran área de expansión, se da una importante construcción de nuevos proyectos, en su mayoría de vivienda de interés social, para facilitar la adquisición de inmuebles a familias que no cuentan para el momento con un techo establecido.

Para el año 2005, de acuerdo a información del DANE; el número aprobado para construcción de vivienda es de 38.264 unidades; a nivel Bogotá, de las cuales se inician 14.819 unidades, y se terminan 16.122 unidades; que en su mayoría estaban rezagadas de años anteriores como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 3

Licencias aprobadas (en unidades), obras iniciadas vs obras culminadas

Año	No licencias aprobadas VIS En unidades	Obras Iniciadas	Obras Culminadas	Rezago
2001	12.524	9.154	11.992	3.370
2002	25.466	23.023	25.864	2.443
2003	17.931	11.033	22.623	6.898
2004	14.250	12.981	16.426	1.269
2005	22.642	14.819	16.122	7.823

Fuente: DANE, elaboración autores

Por el lado de financiación para adquisición de dichos proyectos; tenemos que para el año 2005 se asignaron 38.664 subsidios para la adquisición de vivienda de interés social; por el lado del sector financiero se otorgaron 1.567 créditos para completar la adquisición de este tipo de vivienda; históricamente se ha incrementado el número de créditos otorgados

por instituciones financieras, lo cual demuestra un aumento en la población apta para solicitar este tipo de créditos ante las entidades:

Tabla 4

Créditos otorgados para adquisición de vivienda VIS en Bogotá

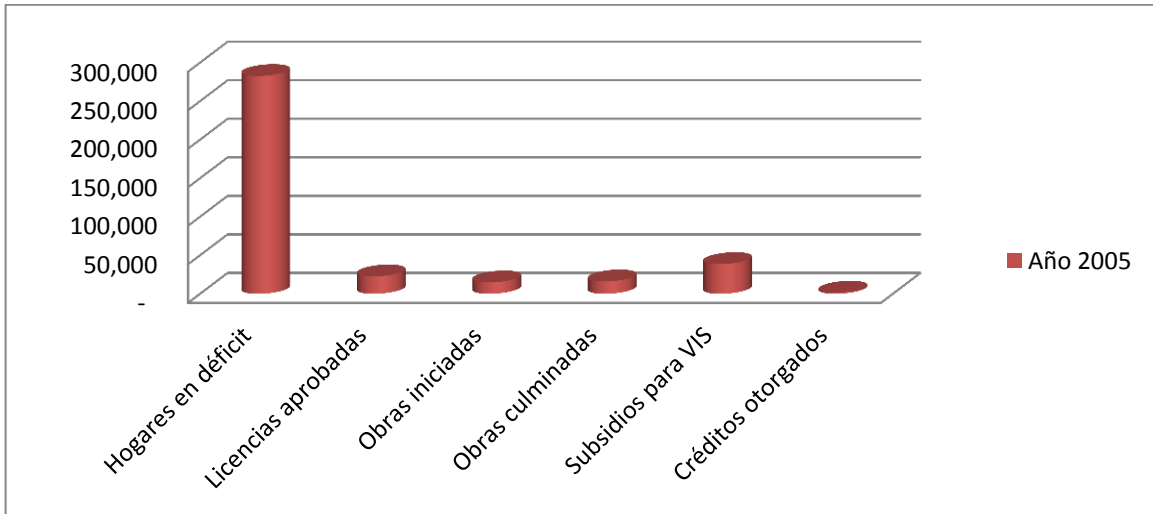
Año	No créditos otorgados para vis
2002	1,110
2003	1,230
2004	1,378
2005	1,567

Fuente: CAMACOL, elaboración autores

Sin embargo, el número de créditos otorgados por entidades financieras no supera el 2,8% del total de subsidios otorgados por el gobierno; lo cual demuestra que aunque se incentiva la adquisición de VIS a través de subsidios; la población objeto de esta política no tiene como obtener el porcentaje restante para completar la totalidad del valor del inmueble; por tanto la adquisición de vivienda se dificulta.

En síntesis; en el año 2005 el déficit habitacional cuantitativo, si bien tuvo una reducción importante, respecto a los datos arrojados en el Censo de 1993; no satisface el requerimiento de familias que carecen de vivienda. El número de licencias aprobadas para este año no cubre el total de unidades requeridas, y el número de obras culminadas también es inferior a las aprobadas; teniendo además un rezago año tras año; De esta forma se establece que la política no es efectiva; pues su cobertura no satisface el requerimiento habitacional para el año 2005.

Grafico 8
Déficit Habitacional 2005



Fuente: DANE. Elaboración autores

4.3 Perspectivas 2011

Dado que la última medición oficial del déficit de vivienda para Colombia se realizó en el Censo de población 2005, año en el que se estimaba que el número de unidades habitacionales que se debían construir para que existiera una relación de uno a uno entre el número de viviendas adecuadas y el número de hogares era de 1.031.256, cifra que representaba el 12.56% de la población; entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Dane, el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional-CENAC y el Departamento Nacional de Planeación desarrollaron mediciones con base en la encuesta de Hogares, los resultados que vislumbran una reducción del déficit están amparados según la investigación en las políticas adelantadas por el Gobierno Nacional tales como:

- Programa de Vivienda Gratuita: 100.000 viviendas gratuitas para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada y en pobreza extrema. De estas viviendas ya se entregaron más de 50.000.
- Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores Vipa (en asocio con cajas de compensación): este programa facilita el cierre financiero a 86.000 familias con ingresos mensuales entre 1 y 2 SMLMV, para que puedan acreditar un ahorro equivalente al 5% del valor de una vivienda de interés prioritario.
- Programa de coberturas condicionadas a la tasa de interés: que cuenta con 74.948 mil cupos para Vivienda de interés social y 30.471 para vivienda entre 135 y 335 salarios mínimos.
- Aumentos en el presupuesto de inversión del sector en un 269% durante 2010-2013 frente a los recursos invertidos en el anterior gobierno.

Tabla 5

Estimación déficit habitacional

	Censo 2005	%	Estimación (GEIH 2012)	%	Var abs	Var %
Total hogares	8,210,347	100.00	9,996,144	100.00	1,785,797	21.8
Hogares con déficit	2,216.863	27.00	1,647,093	16.48	-569,770	-25.7
Déficit cuantitativo	1,031,256	12,56	554,087	5.54	-477,169	-46.3

Fuente: Estimaciones del déficit habitacional en Colombia realizadas por Minvivienda, Planeación Nacional y el Dane.

En este sentido (Hofstetter, 2011) argumenta que el apoyo del Gobierno Colombiano a los hogares para acceder al mercado de crédito hipotecario y de vivienda formal se ha justificado en razones como: la persistencia del déficit habitacional, la incapacidad de la población de bajos ingresos para acceder a una vivienda, la capacidad del sector para

impulsar el crecimiento económico y el empleo y la eficacia de utilizar la política de vivienda en la parte baja del ciclo económico como una herramienta de intervención contracíclica.

Al respecto un estudio realizado por la Universidad de los Andes y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca la efectividad del programa en términos del impacto sobre los créditos hipotecarios. Así, controlando por otros factores que intervienen en este mercado, la implementación del subsidio a la tasa de interés incrementa la generación de créditos hipotecarios para la vivienda de interés social en cerca de 36%. De acuerdo a la información publicada por el Dane; para el año 2011, el déficit habitacional cuantitativo para la ciudad de Bogotá es de 116.531, representado por localidades de la siguiente forma:

Tabla 6

Déficit de vivienda por componentes, según localidad –Bogotá 2011-

Comuna	Total hogares	Hogares en déficit cuantitativo	
	Total	Total	%
Usaquén	155.240	3.351	2,2
Chapinero	58.710	386	0,7
Santa Fe	35.289	2.390	6,8
San Cristóbal	109.282	11.211	10,3
Usme	102.380	9.528	9,3
Tunjuelito	56.607	3.660	6,5
Bosa	160.445	11.835	7,4
Kennedy	288.293	10.608	3,7
Fontibón	104.048	3.698	3,6
Engativá	244.942	6.269	2,6
Suba	318.381	13.646	4,3
Barrios Unidos	76.047	2.145	2,8
Teusaquillo	54.341	532	1,0
Los Mártires	30.035	819	2,7
Antonio Nariño	30.987	1.665	5,4
Puente Aranda	77.887	3.258	4,2
Candelaria	9.342	572	6,1
Rafael Uribe Uribe	104.071	6.665	6,4
Ciudad Bolívar	169.545	24.293	14,3
TOTALES	2.185.872	116.531	5,3

Fuente: DANE. Informe déficit habitacional por ciudades 2011

Respecto a los datos analizados para el año 2005; el déficit habitacional disminuyó de 14,64% a 5,3%; una importante reducción de 9,34 puntos, sin embargo representa una recuperación aceptable para un periodo de seis años.

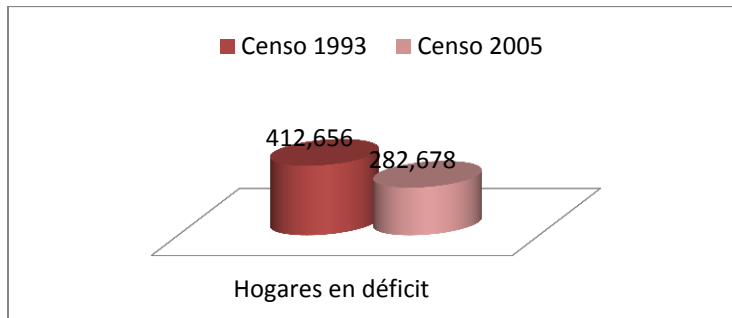
Como lo menciona (Alfonso, 2012, pág. 103) "Como efecto combinado del crecimiento poblacional anual de alrededor de 105.000 residentes nuevos en la ciudad, y de las modificaciones en las relaciones de parentesco que da lugar a la formación de 81.000 hogares cada año, el stock residencial se debería incrementar en 1.140.165 unidades en los próximos quince años; 282.678 unidades para subsanar el déficit residencial de 2005 y 857.487 para atender la demanda residencial de los hogares recién formados. La alternativa de la densificación implica incrementar la actual, que es de 46,3 viviendas por hectárea, hasta 70 viviendas por hectárea."

En resumen podemos mencionar que el déficit habitacional ha tenido una importante disminución entre los años 90's y 2000's; sin embargo el número de obras tanto iniciadas como culminadas no es suficiente año tras año para cubrir esta necesidad en los hogares bogotanos; lo cual desencadena un rezago importante durante todo el periodo de estudio; que conlleva a que los resultados no sean los esperados por el gobierno nacional, aun teniendo en cuenta las políticas de incentivos y ayudas que han creado para la población menos favorecida.

En este sentido el déficit habitacional cuantitativo en la ciudad de Bogotá, de acuerdo al Censo de 1993 era de 412.656 hogares; el dato tuvo una reducción para el Censo de 2005, revelando 282.678 hogares en condiciones deficitarias; sin embargo queda en evidencia que tan solo fueron cubiertos 129.978 hogares durante doce años, para un promedio anual de 10.831 unidades de vivienda construidas.

Gráfico 9

Comparación hogares en déficit censo 1993-2005



Fuente: DANE. Elaboración autores

Para dar una mirada más profunda a la disminución del déficit habitacional en la ciudad de Bogotá para el periodo de estudio; observaremos el comportamiento de las siguientes variables:

Tabla 7

Variables VIS

Año	Licencias aprobadas	Obras iniciadas	Obras culminadas	Subsidios para VIS	Créditos otorgados	Déficit
1999	48,444	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	325,625
2001	41,737	9,154	11,992	34,093	1,083	277,405
2005	22,642	14,819	16,122	38,664	1,567	282,678
2011	24,591	14,949	23,385	43,500	1,840	116,531

Fuente: DANE, CAMACOL. Elaboración autores.

El número de licencias aprobadas para la construcción de VIS, disminuyó sustancialmente entre 1999 y 2005; para el año 2011; se ve un leve incremento, sin embargo respecto al requerimiento habitacional, este indicador tiene un crecimiento bastante discreto.

El comportamiento de la actividad edificadora se mide a través del Censo de Edificaciones CEED; que implementó el Dane a partir de 1996; sin embargo fue hasta Octubre de 1999 donde se terminó de perfeccionar la metodología de obtención y tabulación de datos; motivo que impide acceder a información de años anteriores a 2001. El control del sector de la construcción, empieza a tener mayor trascendencia y vigilancia hasta este año.

Las variables de construcción; en cuanto a obras iniciadas y culminadas; ha tenido un comportamiento creciente; en 10 años (de 2001 a 2011), casi se ha duplicado el número de unidades culminadas; lo cual muestra avances en términos de entrega de obras; sin embargo se mantiene año tras año un rezago importante (excepto en 2007); que mantiene el déficit habitacional casi constante.

Tabla 8
Comportamiento Edificador Bogotá 2001-2011

Año	No unidades aprobadas VIS	Obras Iniciadas	Obras Culminadas	Rezago
2001	12.524	9.154	11.992	3.370
2002	25.466	23.023	25.864	2.443
2003	17.931	11.033	22.623	6.898
2004	14.250	12.981	16.426	1.269
2005	22.642	14.819	16.122	7.823
2006	22.524	20.038	19.194	2.486
2007	15.365	19.305	18.467	(3.940)
2008	14.705	13.785	23.119	920
2009	15.495	14.443	18.074	1.052
2010	23.758	17.650	21.330	6.108
2011	24.591	14.949	23.385	9.642

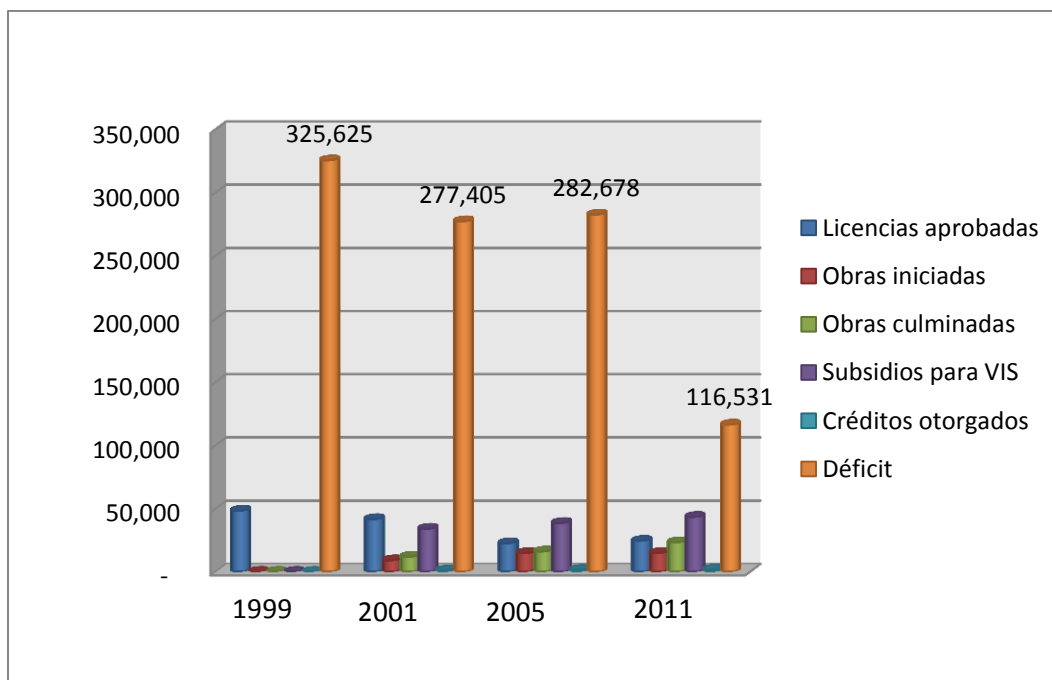
Fuente: CAMACOL. Elaboración autores

En la parte de subsidios otorgados por el gobierno nacional; el número de asignaciones presenta un aumento de alrededor de 4.000 unidades; entre cada periodo; sin embargo sigue siendo bastante discreto, tanto ante el número de hogares en déficit; como ante las

expectativas del gobierno año tras año en sus planes de incentivos para la adquisición de vivienda.

Por parte del sector financiero el aumento de créditos otorgados por estas entidades; para la adquisición de VIS, es bastante bajo; pues cubre alrededor de un 3,1% a 4,22% del total de subsidios otorgados; lo que reduce las posibilidades de finalizar exitosamente el proceso de compra. Este comportamiento puede estar dado por las políticas establecidas por las entidades financieras, para el otorgamiento de créditos hipotecarios; pues en la mayoría de los casos los postulantes a subsidios VIS, no cumplen con los requisitos mínimos para las solicitudes.

Gráfico 10
Comparación variables actividad Edificadora



Fuente: Dane, DNP, Camacol. Elaboración autores

En general, en tanto la actividad edificadora de este tipo de vivienda no tenga un comportamiento cíclico estable; donde se culmine el total de obras iniciadas, y este a su vez sea acorde con el número de licencias aprobadas; será difícil cubrir el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá. De otro lado se continúa con el limitado acceso al sector hipotecario; lo cual dificulta bastante que los beneficiados de los programas de subsidio reúnan la totalidad de recursos para acceder a VIS.

CONCLUSIONES

En el análisis realizado a través del desarrollo del presente trabajo, se plantearon varios aspectos que tienen relación directa con el problema de vivienda de Interés Social en Bogotá, tales como: la falta de suelo urbanizable frente a una demanda creciente, la falta de los subsidios de la nación y de la ciudad frente a la creciente demanda, la precaria situación económica de los ciudadanos carentes de vivienda.

Es importante para comprender los alcances de la política VIS, resaltar que el problema de la vivienda es entendido por el Estado como un problema de pobreza, el cual busca ser resuelto con política pública y un sistema de asistencia social. Esta visión va más allá del mercado por lo cual la producción de vivienda y el déficit habitacional debe ser resuelto a través del empleo y los ingresos derivados de este, de modo que la solución desde la política pública se enfoca en la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del estado lo cual permitirá asegurar la superación de su condición en el modelo de mercado.

Cabe resaltar que el periodo de investigación se evidencia que organizaciones de la sociedad civil, entidades del gobierno distrital y nacional han estado interesadas en hacer vida los derechos consagrados en la Constitución de 1991, se han dado a la tarea de plantear alternativas que vale la pena rescatar en favor de los sectores más vulnerables de la sociedad en materia de vivienda. Desde 1997 la ley 388 planteo la exigencia del diseño de programas para garantizar la oferta de soluciones de vivienda dentro del plan de ordenamiento territorial (POT) de cada municipio, lo cual ha contribuido a reducir la brecha en temas de déficit.

Por último, la política de vivienda desde los inicios de la década de los noventa ha tenido como objetivo principal la estimulación a la demanda por vivienda, fundamentalmente

mediante la creación del subsidio familiar de vivienda; sin embargo el acceso de las familias a una vivienda digna no está determinada únicamente por este aspecto sino que también depende del comportamiento de la actividad constructora y crediticia, que aunque después de la crisis han presentado señales innegables de recuperación y crecimiento todavía enfrentan limitaciones que ponen en peligro la capacidad de la política para subsanar el déficit habitacional. Se evidencia entonces que existe una alta elasticidad entre venta de VIS y subvenciones del gobierno, de tal forma que si las segunda disminuyera la primera lo haría en una proporción igual o similar. Para incrementar la adjudicación de VIS en la ciudad de Bogotá, no basta con los esfuerzos del gobierno distrital; es necesario una intervención por parte de la Nación para incrementar el presupuesto destinado a dichas obras; para ampliar la cobertura, de esta manera la construcción de viviendas VIS va a un ritmo notablemente más lento; que el del requerimiento habitacional; por lo tanto cada año aumenta la población que no posee vivienda y la creación de vivienda nueva no logra cubrir la creación anual de nuevos hogares.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Arriagada L., C. (2003, octubre). *“América Latina: información y herramientas Sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. Proyecto Regional de Población CELADE-UNFPA”* (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) – División de Población. Santiago de Chile.
- Alfonso, O. (2012). *“Mercado Inmobiliario y orden residencial Metropolitano en Bogotá”*. Universidad Externado de Colombia. Vol. 381 n° 114. Bogotá
- Banco de la República. (2005): *“El modelo de la vivienda como política monetaria” Estudios económicos* (Banco de la Republica). Bogotá.
- Bonilla, R., & González, J. (2006). *Bien-estar y macroeconomía: 2002/2006: crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Camacol. (2005). *“Política Habitacional: Propuesta de la Cámara Colombiana de la Construcción”*. CAMACOL.
- Clavijo, S., Janna, M., & Muñoz, S. (2004). *“La vivienda en Colombia. Sus determinantes socio Económicos y financieros” Borradores de Economía*. (No 300, Agosto)
- Centro de Estudios de la Construcción y el desarrollo Urbano y Regional (2011). *“Déficit convencional de vivienda, pobreza y otros indicadores de las necesidades habitacionales de los*

hogares Bogotanos 2007 – 2011”.

Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, Cenac. (1993).

“*Estudio sobre necesidades habitacionales*”. Marco conceptual. Bogotá.

CENAC – UN-HÁBITAT – PNUD. (2004). “*Hábitat y desarrollo humano*”. Cuadernos PNUD – UN Hábitat, investigaciones sobre desarrollo humano. Bogotá.

CENAC – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. “*Marco conceptual para un sistema de indicadores de vivienda y entorno*”. En: Desarrollo Urbano en Cifras No. 1. Bogotá, 1996.

CEPAL. (2005). “*El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos mega ciudades globales*”: Estudio con los censos de 1990 y 2000. Santiago de C

Colom, M., & Cruz, María. (2003) “Movilidad, tenencia y demanda de vivienda en España”. Instituto valenciano de Investigaciones Económicas. Madrid.

Chiappe de Villa, M. (1999). “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa”. *Financiamiento del Desarrollo* (CEPAL). N°. 80.

Cuervo, N., & Jaramillo, S. (2009). “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado”. *Documentos CEDE* (Universidad de los andes) N° 31.

Currie, L. (1983). “La vivienda como un instrumento de política macroeconómica”. *Revista desarrollo y sociedad* (Universidad de los Andes). N°11.

DiPasquale, D. i Wheaton, W. (1994), “*Housing Market Dynamics and the Future of House Prices*”, *Journal of Urban Economics*, 35(1)

DiPasquale, D. i Wheaton, W. (1996), “*Urban Economics and Real Estate Markets*”, Englewood Cliffs, NJ ; Prentice Hall, 1996.

Galvis, L. (2013). “ El triunfo de Bogotá”. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco República. Cartagena.

Galindo, L. (2001). *Economía y política 2*. Santillana, Bogotá.

Gallin, J. (2004), “*The Long-Run Relationship between House Prices and Rents, Finance and Economics Discussion Series*”, Federal Reserve Board, Washington D.C.

Garcia, F., Magnabosco, A. (2008) “Subsidios, crédito y déficit habitacional. Revista Cepal 110.

Giraldo, F. (2007) *Hábitat y Financiación: Una estrategia para la lucha contra la pobreza*. UN-Habitat, Bogotá.

Gilbert, A. (1997). On subsidies and home ownership: Colombian housing policy during the 1990s. *Third World Planning Review*, 19 (1), 51-70.

Girouard, N., Kennedy, M., Van der Noord, P. i André, Ch. (2006), “*Recent house price developments: The role of fundamentals, Economics Department Working*” Papers nº 475, OCED.

Glaeser, E. L. I Gyourko, J. (2003), “*The Impact of Building Restrictions on housing Affordability*”, Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review.

Greene, W. (1998). *Análisis Econométrico*. Pearson Education, Madrid.

Guisán, M.C. (1997), “*Econometría*”, McGraw-Hill.

Gujarati, D. (2003). *Econometría*. Ed. McGraw Hill, Madrid.

Hernández, I., & Chasco, C. (2004). “Medición del bienestar social provincial a través de indicadores objetivos”. *Instituto Klein universidad Autónoma de Madrid*. 50, 14-23.

Held, Gunther. (2000). “Políticas de Viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. CEPAL. Unidad de financiamiento. (13), p. 10

Hofstetter, M., Tovar, J., & Urrutia, M. (2011). “Effects of a mortgage interest rate subsidy: Evidence from Colombia”. *Documentos CEDE* (Universidad de los Andes). N° 20.

Kalmanovitz, S. (1980). *Cuestiones del método en la teoría del desarrollo*. Bogotá. Editoriales Pluma.

Mayo, S. (1994). “Cambios estructurales en la política de vivienda”. *Finanzas y desarrollo*. N° 46. Bogotá.

Musgrave, R. (1992). *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Instituto de estudios fiscales. Universidad de California.

North, D. (1998). *Una teoría política basada en los costos de transacción*. Universidad de Buenos Aires.

Pearce, D. (1999) “ Advancing Subsidy Reforms: Towards policy package”, artículo preparado para el encuentro de expertos de tópicos Financieros en Naitobi. Economic & social affairs. United Nations, 181- 192.

Pindick & Rubienfield (2009). *Microeconomía*. Séptima edición .Madrid. Editorial Pearson Prentice hall

Ramanathan, R. (2002), *"Introductory Econometrics with Applications"*, Harcourt College Publishers, 5th edition.

Rivero, L. (2007). "Las políticas fiscales y su impacto en el bienestar social de la población Venezolana. Un análisis desde el paradigma critico periodo 1988-2006". *Tesis Doctoral* (Universidad de Zulia).

Rosen, H.S. (2007). *Manual de Hacienda Pública*. McGraw Hill, Madrid.

Szalachman, R. (2000). Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa. Series financiamiento y desarrollo. CEPAL

Urrutia, M., & Namen, O. (2011). "Historia del crédito hipotecario en Colombia". *Documentos CEDE* (Universidad de los Andes). N° 4.

Villaveces, J. (2010). "Política de vivienda: alcances y perspectivas". *Grupo de investigación Económica Universidad del Rosario*. Programa de divulgación científica. Tomo II.

Weber, Max. (1944). "Economía y sociedad". Fondo de Cultura económica. México D.F.

Páginas WEB:

<http://www.dane.gov.co>

<http://www.dnp.gov.co>

<http://www.bancorep.gov.co>

<http://www.camacol.org.co>

<http://www.fedesarrollo.org.co>

