

SUBSIDIO A LA DEMANDA DE VIVIENDA EN PEREIRA, 2007-2009

Susana Obando Restrepo¹

Andrés Ríos López¹

Leidy Johana Valencia Agudelo¹

SÍNTESIS

El presente trabajo exploratorio versa sobre la incidencia que ha tenido la actual crisis financiera en la política de subsidios de demanda de vivienda, de las personas y familias potenciales beneficiarias. Para ello, se realizaron entrevista en profundidad con funcionarios de las entidades locales relacionadas con la vivienda de interés social en Pereira. Para lo cual se analizó el programa gubernamental de soluciones de vivienda, los proyectos realizados por la administración local en esta materia; así mismo, se identificó el déficit cuantitativo habitacional municipal y, en alguna medida, la incidencia que ha tenido la crisis en esta situación, en el período 2007-2009.

Descriptor: Demanda de vivienda, bienestar económico, Crisis financiera.

Clasificación JEL: R21, D60, G01

ABSTRACT

This article deals with the impact that the current financial crisis has had on housing demand subsidies and is based on detailed interviews conducted by the authors with Pereira's housing officials. The article analyzes the local government's housing program and the projects carried out within it, calculates Pereira's housing deficit and identifies the impact that the crisis has had over this deficit during the years 2007-2009.

Descriptors: Housing demand, economic welfare, financial crisis.

JEL Classification: R21, D60, G01

INTRODUCCIÓN

En los diferentes países, y entre ellos Colombia, se han polarizados dos tipos de vivienda; de un lado, aquellos pertenecientes a las familias de bajos ingresos, de otro lado,

las unidades habitacionales que usufructúan las personas de altos estratos socioeconómicos.

En el país se han conocido con distintas denominaciones las viviendas de las familias

¹ Estudiantes UCPR, segundo semestre de Economía. 2009 - II



de bajos ingresos; por ejemplo, viviendas populares y viviendas de interés social. Mediante la Ley 3ª de 1991 se formalizó el tipo de vivienda de interés social (VIS) dirigida a hogares con ingresos mensuales que no superan cuatro salarios mínimos.

En la reciente historia colombiana, el Estado ha intervenido de dos formas en el mercado de la vivienda: a) por medio de la construcción directa, a través del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y b) Con aportes de subsidios a la demanda. En la actualidad, se aplican normas regulatorias para el sector de la vivienda en todo el país.

La vivienda de interés social es, según la Constitución colombiana (1991) una responsabilidad del Estado que se hace realidad a través de los gobiernos subnacionales - departamentos y municipios-.

Según la Federación Nacional de Municipios, las principales responsabilidades de estas entidades en materia de vivienda son:

1. Adquirir terrenos para vivienda de interés social.
2. Otorgar y canalizar subsidios de vivienda a pobres.
3. Cofinanciar proyectos con la nación, los departamentos y las cajas de compensación.
4. Controlar la urbanización del suelo y determinar los usos.
5. Prevenir utilización de zonas de riesgo.
6. Titular y legalizar la tenencia de los predios.
7. Cofinanciar bancos de materiales y herramienta.

En este contexto, se ubicó el interés por investigar el comportamiento que han tenido estas responsabilidades públicas de vivienda

subsidiada para los pobres del municipio de Pereira, el cual fue formulado en los siguientes términos: ¿Cuál ha sido la incidencia de la actual crisis financiera en los subsidios de vivienda para Pereira, en el trienio 2007 - 2009?

Se estableció como objetivo general, determinar la incidencia de la actual crisis financiera en los subsidios de vivienda para el municipio de Pereira, en el periodo 2007-2009. Y como objetivos específicos, a) analizar la política de focalización de subsidios de vivienda para Pereira; b) identificar el origen de los recursos financieros para los subsidios de vivienda; y c) determinar la efectividad de la política de subsidios de vivienda en Pereira.

Para el desarrollo del estudio, se contó con el sustento teórico de los conceptos: Estado de bienestar y subsidio a la demanda.

La importancia teórica de la presente investigación está explicada por el análisis económico de los subsidios de vivienda.

A nivel metodológico es relevante por la aplicación de instrumentos de recolección de información en fuentes primarias.

Desde lo social, este trabajo se centró en el interés por el problema de la vivienda en Pereira y la solución otorgada por la actual administración municipal.

En el proceso de recolección de información requerida para cumplir con los objetivos propuestos y, poder validar la hipótesis implícita -disminución de los subsidios de vivienda para las familias de Pereira, durante la actual crisis financiera-, se llevaron a cabo varias entrevistas con expertos y funcionarios de organismos oficiales relacionados con el tema objeto de interés.



Finalmente, se indican varias conclusiones objetivas del estudio, así como varias apreciaciones de los autores.

Descripción de la situación problema: caso Pereira

La Constitución colombiana en su artículo 51, proclama que "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda". A pesar de este mandato constitucional, todavía está lejos de ser un "derecho realizado" para todos los colombianos; pues se conocen cifras oficiales del déficit en los subsidios destinados para vivienda; en el caso del sector urbano se trata de una cifra de 2.300.000 por debajo de la demanda⁴, y aunque menor, pero no menos preocupante, en la zonas rurales hasta de 1.800.000 unidades⁵. El déficit cuantitativo, por sí mismo, es preocupante; no obstante, cuando se piensa en las condiciones de calidad y del cumplimiento de estándares de "vivienda digna", la situación es bastante cuestionable.

En cuanto al municipio de Pereira en materia de vivienda, la presente administración está desarrollando su plan de gobierno denominado "PEREIRA REGION DE OPORTUNIDADES" a través del cual se pretende alcanzar los niveles de desarrollo proyectados tanto urbano como rural, a partir del fortalecimiento de cada uno de los sistemas

(Movilidad, Espacio Público, Servicios Públicos, Vivienda, Equipamientos, Medio Ambiente), con el fin de lograr un municipio sustentable. En este mismo documento se plantea una política de vivienda que permita integrar las políticas de desarrollo de la ciudad y los procesos de ordenamiento territorial con sus instrumentos

de gestión, para lograr superar los desequilibrios sociales y urbanos, pretendiendo consolidar al municipio como facilitador de procesos en pos de las clases menos favorecidas⁶.

Según el análisis de algunas encuestas, Pereira ha venido exhibiendo en los últimos años, índices más altos de población sin vivienda: un importante número de personas afirma haber salido del país con el propósito de ahorrar recursos que les permitiera alcanzar el sueño de tener "vivienda propia"; sin embargo, debido a la crisis financiera que afectó a los distintos países (por ejemplo, España, el cual se convirtió en el destino migratorio de muchos pereiranos), tuvieron que regresar al país y a la ciudad de origen con el desvanecimiento de sus sueños, e incluso, con las deudas derivadas del costo migratorio⁷.

Dentro del Programa "Familias en Acción" destinado a disminuir la escasez habitacional de la ciudad⁸, se pretende atender a nivel nacional más de 2 millones de Familias en Acción para el presente año⁹. En el caso de Pereira, la ciudad ha alcanzado hasta

4 DANE (2006).

5 ICAV (Entidad que agrupa a las corporaciones de ahorro y vivienda privadas) basado en la encuesta de calidad de vida del DANE.

6 Ordenamiento territorial y las políticas y programas de vivienda de interés social en los planes municipales de desarrollo 2008-2012.

7 AESCO, América España Solidaridad y Cooperación.

8 Es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de edad que pertenezcan a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas.

9 <http://www.emisoraejercito.mil.co/index.php?idcategoria=2285>



Octubre de 2009 un registro de 21.600 soluciones, el cual es considerado satisfactorio por el gobierno nacional. Esto evidencia el esfuerzo de las autoridades locales, a través de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria, para atender los retos de un sector cuyo desarrollo genera fuertes impactos en la calidad de vida de la comunidad, toda vez, que existe una estrecha e inseparable relación entre las características físicas de las viviendas con la salud de quienes la habitan y las condiciones del entorno (hábitat) de las viviendas con la nutrición, la educación, la convivencia pacífica y las posibilidades de inclusión social y el reconocimiento a la identidad individual y colectiva.

El programa presidencial de "Familias en Acción" se viene implementando en la ciudad cumpliendo los requisitos que estipula la Ley; de este modo, son beneficiarias de los subsidios las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento registradas en el SIPOD y familias indígenas registradas en los Censos Indígenas con integrantes menores de 18 años y avalados por el Ministerio del Interior y Justicia.

Los recursos financieros provienen de los Ministerio de Vivienda y Desarrollo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), recursos del Municipio y ONG'S Internacionales.

Revisión de la literatura

El Estado de Bienestar, de naturaleza liberal, se caracteriza por la asunción de responsabilidades del "bienestar" de sus ciudadanos a través de la política de intervención en la economía de mercado,

mediante instituciones, programas y estrategias de empleo, salarios, subsidios y servicios de bienestar social en general.

De manera específica, el Estado de Bienestar focaliza y dirige su acción a los segmentos de la población pobre y vulnerable, concediendo una serie de servicios sociales, tales como donaciones materiales, viviendas, pensiones, desempleo, salud, educación y otros subsidios, los cuales, en cierta medida, garantizan un nivel mínimo de subsistencia o condiciones básicas.

J. M. Keynes fue uno de los más destacados y recientes pensadores del Estado de bienestar. En la Teoría General (1936) expresaba: "Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza". (Gómez, 2001, 238).

A Keynes se le reconoce el aporte al cambio de perspectiva del análisis económico y del funcionamiento de la economía. Él encontró una relación directa entre salario y política social, entre bienestar individual y medidas sociales estatales. Este enfoque notable generó un gradual cambio de orientación en materia de "Ley de Pobres", subvenciones y ayudas gratuitas por parte del Estado; por tanto, la política social empezó a caracterizarse por la práctica de medidas contributivas y de conformación de un fondo social destinado al sostenimiento de salarios dignos. Desde su concepción, esto era posible mediante la intervención directa del Estado. (Gómez, 2001).

Keynes, reconocido por la literatura como un abanderado del Estado social, concibe la complementariedad de un crecimiento económico sostenido y una mejor



redistribución de la riqueza, una mayor justicia social, sintetizado en el aforismo: desarrollo económico más bienestar social. Pero, en las postrimerías del siglo XX y los albores del nuevo milenio, las fuerzas externas de gran impacto al interior de los países de América Latina, y en especial de Colombia, generaron un cambio en la esencia del Estado de bienestar, hacia lo que se ha dado en llamar globalización. Se redujo ostensiblemente la intervención del Estado en la economía de mercado por efecto de los procesos de internacionalización, modernización del Estado, privatización y mundialización y, con bastante rapidez se impusieron los fundamentos del neoliberalismo (Consenso de Washington).

El Estado ha venido retirándose de lo que constituye su misma esencia, en lo que podría definirse como el tránsito del Estado benefactor hacia el Estado facilitador, que significa la renuncia de sus deberes y su correspondiente traslado a los particulares y el desmonte de entidades e instituciones centralizados, en una descentralización administrativa que viene a otorgar más funciones a los gobernantes locales pero no necesariamente más recursos y que termina en la quiebra de varios municipios y su posterior renuncia a la autonomía (Apnle-Gnisset, 2001 Citado por Mercedes Castillo en: anotaciones sobre el problema de la vivienda en Colombia, 2004, p.18)

El Marco Institucional

Con la Ley 3a de 1991 se reorientó la política, de acuerdo con las tendencias internacionales que ya se indicaron; en adelante se establecería un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado, para la vivienda, la salud, entre otros. Así mismo, se creó el Sistema

Nacional de Vivienda de Interés Social (SINAVIS), para cumplir funciones de fomento, ejecución, asistencia técnica y financiación.

Por tanto, el Estado substituyó su papel de mediador financiero y constructor directo de vivienda por medio del Instituto de Crédito Territorial (ICT), por el de administrador del sistema de subsidios y prestador de asistencia técnica, a través del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Esta Institución gubernamental es la más grande entidad en materia de asignación de subsidios en el sector urbano.

Otras Instituciones que atienden el problema de asignación de subsidios para vivienda en Colombia, son las Cajas de Compensación Familiar, con alta preferencia por sus afiliados. Para denotar la importancia de estas instituciones basta decir que para el periodo 1991-1998 han asignado la tercera parte de los subsidios para vivienda en el país. (Martínez, 2002)

Por otro lado, La Ley 1151 del 2007 (Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010) establece que las entidades territoriales para efectos de focalizar los subsidios en materia de vivienda deberán centrar sus esfuerzos en vivienda de interés prioritario cuyo valor será hasta de setenta salarios mínimos legales vigentes (70smlv); los Planes Parciales que se formulen a iniciativa pública o privada deben considerar un mínimo de 15% para vivienda de interés prioritario y un 25% para vivienda de interés social, para contribuir a la demanda y déficit de vivienda que existe hoy.



Metodología

Se aplicaron los métodos de investigación exploratorio y descriptivo con el interés de especificar las características del otorgamiento de subsidios a la vivienda para las familias pobres y vulnerables de la ciudad de Pereira, en el trienio 2007-2009.

Mediante la técnica de entrevista en profundidad aplicada a expertos de entidades relacionadas (Secretaría de Gestión Inmobiliaria y la Promotora de Vivienda de Risaralda), se recolectó la información por medio de un cuestionario estructurado de preguntas que permitieron un acercamiento al problema planteado. (Ver instrumento en anexos).

Se consultaron fuentes secundarias como documentos de política fiscal y páginas web.

Análisis de la información

La información obtenida en dichas dependencias, tal como lo muestra la figura 1, permite observar que para el período relacionado, se tenían previstos distintos proyectos de vivienda subsidiada, para las familias beneficiarias, correspondientes a diferentes zonas de la ciudad; en tanto que la figura 2 da cuenta del balance cuantitativo de vivienda; en este sentido, queda claro que los recursos para realizar los proyectos se vieron disminuidos; sin embargo, no se conocieron de manera cierta las causas de ello. Se presume que los efectos de la crisis financiera podrían explicar, en parte, dicho déficit habitacional, y la entrevista dió luces sobre el tema.

Debido al déficit que se evidencia en el municipio de 6.550 viviendas, la administración tiene establecidos algunos

objetivos para disminuir la demanda que existe en términos de subsidios de vivienda. Desde la Secretaría de Gestión Inmobiliaria, se plantearon dos objetivos que tiene el municipio para este fenómeno; el primero, consiste en incidir en el mejoramiento integral del entorno en el cual se desarrolla la actividad del sector de la construcción; el segundo, es contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre los actores de la cadena de valor en un marco de responsabilidad social y ambiental.

Adicionalmente, se ha pensado en proseguir el trabajo en 40 asentamientos de legalización y titulación. La gestión del suelo es un propósito central de la administración municipal, razón por la cual a través del plan de ordenamiento territorial, se adelantan acciones tendientes a desarrollar VIS-VP (Viviendas de Interés Social -Viviendas Populares) de expansión.

Es importante anotar, que es compromiso de la administración 2008-2011, con el apoyo de la nación, gestionar y ejecutar los proyectos de vivienda Gonzalo Vallejo, el Remanso, Santa Clara, Loma Linda, Gilberto Peláez y Luis Alberto Duque.

Macro proyecto Gonzalo Vallejo:

Suelo para 800 soluciones.

Programa de Vivienda el Remanso:

2251 soluciones de vivienda.

Programas de Vivienda Gilberto Peláez:

465 soluciones de vivienda.

Programas de Vivienda Luis Alberto Duque:

220 soluciones de vivienda.

Programas de Vivienda Santa Clara:

700 soluciones de vivienda¹⁰.



Además, por medio de la Caja de Compensación Familiar (COMFAMILIAR), se ha elaborado un perfil para las familias y personas potenciales beneficiarias de los subsidios de vivienda. Para ello se requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Ser afiliado a una caja de compensación, no importa la antigüedad.
- Conformar un núcleo familiar que compartan el mismo espacio habitacional
- Núcleo familiar: cónyuges, uniones maritales de hecho, parentesco hasta en tercer grado de consanguinidad, hermanos, tíos.
- Tener ingresos familiares inferiores a 4 salarios mínimos mensuales.
- No ser poseedor de vivienda en el caso de compra de vivienda nueva
- Ser propietario del lote o que el lote sea de la entidad promotora, para los casos de construcción en sitio propio.
- Propietario de vivienda con carencias básicas como pisos, techos, etc. en el caso de subsidio para de mejoramiento.

Para ser beneficiario de los subsidios de vivienda entregados por el gobierno se establecen los siguientes requisitos:

1. Que la vivienda este ubicada en el departamento de Risaralda.
2. Que se utilice antes del 31 de diciembre de 2010.
3. Beneficios: propietarios de viviendas urbanas o rurales cuyo avalúo catastral no exceda la suma de \$137.000.000.
4. Monto máximo del crédito según decreto, de \$30.000.000. En este caso, COMFAMILIAR otorga créditos hasta por un valor de 10.000.000.
5. Tasa de interés del 9%

6. Plazo de 7 años.

7. Garantías según el monto del crédito.

De la información obtenida de las entrevistas, se conoció que el déficit subsidios de vivienda en el municipio, se debe, principalmente, a la falta de recursos financieros para atender la demanda crecientes, por efectos de movilidad. Además, se identificaron algunas fuentes de los recursos. Los municipios tienen recursos provenientes del presupuesto departamental; y finalmente reciben apoyo financiero de ONG Internacionales.

Además, los municipios reciben recursos del Estado a través del Ministerio de Vivienda y Desarrollo, por recaudo de impuestos. Éstas transferencias se han visto disminuidas, además de la actual crisis financiera, por el alto nivel de corrupción administrativa; según la revista PODER (2009) edición No. 848, afirma que Colombia pierde cada años \$ 4 billones de pesos por este aspecto; la corrupción en materia de contratación pública duplicaría el costo anual de seguridad democrática -dos billones de pesos, en promedio, según el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)-, y superaría en \$700.000 millones de pesos las reservas por \$3,2 billones de pesos para contingencias: reparación de víctimas de la violencia, re liquidación de las pensiones, pago de deudas por bonos pensionales y pago de sentencias judiciales. En el caso de subsidios de vivienda podrían darse 152.113 subsidios para personas marginadas, a razón de un poco más de 11,5 millones de pesos cada uno¹¹.

11 Revista CAMBIO. Edición NQ 848. 4 BILLONES PIERDE EL PAIS CADA AÑO POR LA CORRUPCION.



CONCLUSIONES

Esta exploración alrededor del tema de la asignación de subsidios de demanda a la vivienda en el municipio de Pereira, permitió identificar el comportamiento de la política social de subsidios en el período 2007-2009.

Las personas y familias pobres no disponen de oportunidades de financiamiento, teniendo en cuenta la capacidad de endeudamiento para adquisición de vivienda, lo cual genera bajo impacto en las políticas de subsidios en el país y en las regiones.

Se conocieron las soluciones concretas de vivienda de interés social que se tenían proyectadas por las autoridades locales para dicho período, tales como:

Gonzalo Vallejo, el Remanso, Santa Clara, Loma Linda, Gilberto Peláez y Luis Alberto Duque.

Es claro, además, como debido a la movilidad poblacional, no cede fácilmente el déficit cuantitativo de soluciones habitacionales y, más difícil aun, las condiciones de calidad de la vivienda de interés social.

En alguna medida, la actual crisis financiera permite explicar el déficit habitacional en el municipio; por ejemplo, las menores transferencias de recursos del Estado y, principalmente, la disminución de remesas de los migrantes pereiranos.

La administración municipal ha generado en el último tiempo proyectos de vivienda como

"familias en acción", "Pereira región de oportunidades" entre otras, las cuales han sido de vital ayuda para dar una solución parcial a las clases menos favorecidas; sin embargo, se reciben críticas a estas estrategias por considerar que disminuyen el interés y esfuerzo individual, lo que termina por afectar el crecimiento económico local. El municipio cuenta con un perfil de personas y familias beneficiarias del subsidio de vivienda, el cual fue elaborado por Comfamiliar Risaralda.

Finalmente, se identificaron algunas fuentes de procedencia de los recursos financieros destinados al otorgamiento del subsidio a la demanda de vivienda.

Consideraciones de los autores

Se presume que hay desigualdades e injusticias en el proceso de otorgamiento de subsidios para adquisición de vivienda a las personas y familias pobres, lo que hace poco eficaces los programas de financiación y subsidios de vivienda.

Por lo anterior, no se puede hablar de soluciones efectivas de vivienda, siendo bastante cuestionable el tipo de vivienda de interés social (VIS). Además, el difícil acceso a las fuentes de financiamiento lo refuerza. Incluso, es posible que para muchos de ellos no puedan cumplir todos los requisitos que se exigen, entre otros, los salariales.



ANEXOS

Entrevistas a: a) Secretaria de Gestión Inmobiliaria y b) Promotora de Vivienda de Risaralda.
¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del Fondo de Vivienda Popular en Pereira?

¿Los tipos de "vivienda de interés social" y "viviendas populares" se consideran viviendas dignas?

¿Los subsidios de vivienda y su cuantía están reglamentados por el gobierno nacional o varían de acuerdo a cada administración municipal?

De acuerdo con información abstraída del Plan de Desarrollo Municipio de Pereira 2008-2011 "Pereira Región de Oportunidades" LINEA DE ESTRATEGIA PEREIRA HUMANA, de Mayo de 2008, donde se indica un déficit en vivienda por ordenamiento territorial, hacinamiento y por riesgo de 6.550 viviendas, ¿Cuál ha sido la efectividad de "solución de vivienda" para las personas pobres y vulnerables en Pereira?

¿Las actuales condiciones de crisis económica han afectado la financiación de los programas de subsidios de vivienda para las familias de estrato bajo en Pereira?

¿Cómo ha sido el impacto del proceso de "Desplazamiento forzoso por la violencia" en los programas de subsidio de vivienda en Pereira?

¿Existen políticas y estrategias gubernamentales para enfrentar la situación del Desplazamiento forzoso?

¿Existe correspondencia entre el número de soluciones de vivienda proyectado por la actual administración municipal y el alcanzado efectivamente hasta ahora?

¿Se tiene establecido por la administración municipal el tipo de personas y su perfil socio económico para la asignación y entrega del subsidio de vivienda?

