

## LA VIVIENDA COMO DINAMIZADOR DEL HÁBITAT.

EL sistema de generación de la Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia. Elementos para verificar y actuar al interior del proceso.

Eugenio Villegas.

Coordinador Programa de Vivienda Comfenalco-Antioquia

## LE LOGEMENT COMME DE MOTEUR DE L' HABITAT.

Le système de génération du Logement d'Intérêt Social en Colombie. Eléments pour contrôler et agir dans le cadre du processus.

Eugenio Villegas.

Cordinateur Programme du Logement Comfenalco- Antioquia

Las preguntas: ¿cómo organizar las iniciativas de cooperación internacional para afrontar los riesgos y desafíos globalizadores e integristas de los modelos de desarrollo de la vivienda y del hábitat? ¿Es posible construir consensos globales en la construcción e intervención del hábitat popular?, nos plantea varios elementos para reflexionar el tema de la vivienda social. El primero es el interés sobre cómo organizar las iniciativas y los modelos de desarrollo de la vivienda y el hábitat que se interpreta como una preocupación por la situación actual. Un segundo elemento tiene que ver con la posibilidad de construir consensos para el mejoramiento hacia el futuro de los procesos de construcción de la vivienda y el hábitat popular. Esta presentación se fundamenta en estos dos elementos porque ellos son propios de la gestión de las Cajas de Compensación Familiar, dado que su deber permanente es generar oportunidades para que las familias de menores ingresos accedan a una vivienda digna en el marco de las posibilidades actuales del país.

En conexión directa con la metodología del seminario esta reflexión tiene como objetivo describir de manera didáctica el sistema de generación de vivienda de interés social vigente en Colombia, en el marco del cual las Cajas de Compensación Familiar tienen un importante papel. Haciendo evidente sus logros y desaciertos y en especial identificando aquellos elementos que pueden ayudar a comprender cómo funciona el proceso en Antioquia y cuáles serían los elementos innovadores que habría que agregarle al sistema para que sea realmente productivo y sostenible.

Nuestra percepción del problema plantea un interés central sobre los siguientes componentes:

1. Descripción del sistema nacional actual para la generación de Vivienda de Interés Social (VIS).
2. Desafíos y oportunidades de mejoramiento para la generación de vivienda de interés social, en el marco de la situación actual.
3. El porqué de un Laboratorio Internacional del Hábitat Popular.

Descripción del sistema nacional actual para la generación de vivienda de interés social

Miremos algunos antecedentes de la política de vivienda en Colombia.

De la Constitución Nacional de 1991.

ARTÍCULO 51:

"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."

Con la ley 3ª de 1991 se crea el marco normativo que permite garantizar el derecho a la vivienda digna, se establece el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Se orienta la creación en los municipios de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana. Se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se crea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE).

ARTICULO 5o: "Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro."

Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

- Construcción o adquisición de vivienda.
- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda con desarrollo progresivo.
- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo.
- Adquisición de terrenos destinados a vivienda.
- Adquisición de materiales de construcción.
- Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda.
- Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

ARTICULO 6o: "Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley. La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios."

#### VALORES DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA - 2008

CCF		FNV		VALOR	
INGRESOS (SMLMV)		PUNTAJE SISBEN			
DESDE	HASTA	DESDE	HASTA	SMLMV	PESOS
> 0,00	1,00	0,00	10,88	22	10.153.000
> 1,00	1,50	> 10,88	14,81	21,5	9.922.250
> 1,50	2,00	> 14,81	18,75	21	9.691.500
> 2,00	2,25	> 18,75	20,72	19	8.768.500
> 2,25	2,50	> 20,72	22,69	17	7.845.500
> 2,50	2,75	> 22,69	24,66	15	6.922.500
> 2,75	3,00	> 24,66	26,63	13	5.999.500
> 3,00	3,50	> 26,63	30,56	9	4.153.500
> 3,50	4,00	> 30,56	34,50	4	1.846.000

Aplica para construcción en sitio propio y compra de vivienda nueva.

Con la promulgación de la Ley 388 de 1997 la política de vivienda tiene su principal desarrollo jurídico; en esta se establecen los Planes de Ordenamiento Territorial en donde los municipios deben pensar en la política de vivienda de interés social como un elemento más del desarrollo, no sólo de saneamiento en el déficit habitacional sino con un criterio preponderante de la creación de un hábitat adecuado, es decir, de un entorno digno para el desarrollo integral de los ciudadanos. Así, estas entidades territoriales tienen como obligación establecer su déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) y de esta forma desplegar una política de soluciones de vivienda, teniendo en cuenta la utilización adecuada de los suelos, la prestación de servicios públicos y el desarrollo de una estructura habitacional adecuada.

En el 2003 se reemplaza el INURBE por Fonvivienda con el fin de fortalecer la descentralización de la política de VIS; esta entidad tiene como función principal administrar los recursos destinados por el estado para proveer el acceso a la vivienda a las familias de bajos ingresos; Fonvivienda distribuye dichos recursos a través de los subsidios para vivienda de interés social en todos los departamentos del país.

De acuerdo con la Ley 21 de 1982.

ARTICULO 39: "Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la Ley."

Los programas de vivienda fueron incorporados a la acción social de las Cajas de Compensación Familiar por la Ley 56 de 1973, aunque inicialmente tuvieron escasos desarrollos. Fue a partir de la Ley 21 de 1982, en su artículo 62, donde se determina a la vivienda como una de las prioridades en la prestación de los servicios sociales de las Cajas, cuyo fin es el de contribuir a la reducción del déficit habitacional de la población afiliada, como acción subsidiaria a la realizada por el Estado.

*En COMFENALCO ANTIOQUIA somos conscientes que poseer un espacio de habitación adecuado produce en las familias estabilidad emocional al interior de sus hogares y facilita a sus miembros proyectarse como ciudadanos en los diferentes roles que cada uno asume en la cotidianidad de sus vidas, integrados a una comunidad con sentido de pertenencia y propiciando la sana convivencia.*

*Por lo tanto y de acuerdo con la legislación vigente, en la Caja concentramos nuestra gestión en desarrollar soluciones integrales de vivienda de interés social con diversas estrategias, que tienen como objetivo atender prioritariamente la población afiliada de menores ingresos que no cuenta con un lugar propio dónde vivir.*

En el desarrollo de proyectos de vivienda nueva de interés social La Caja ha adelantando alianzas estratégicas con entidades territoriales como municipios y el departamento de Antioquia, ONGs, constructores privados, propietarios particulares de lotes de terreno, proveedores de materiales de construcción, empleadores, entidades financieras y la comunidad organizada.

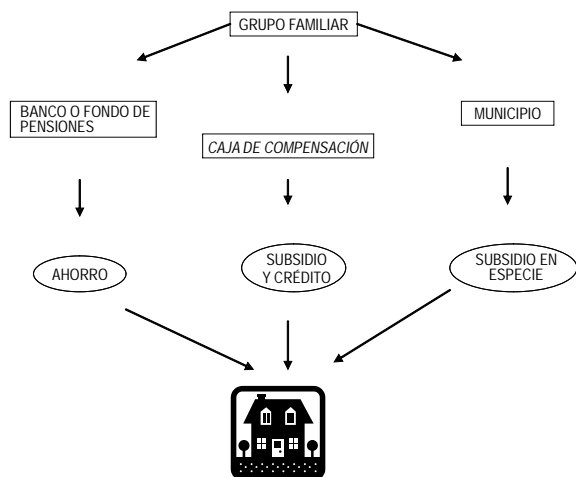
Una de las figuras legales más exitosas es un convenio de asociación entre la Caja de Compensación y el Municipio, en donde este último aporta el lote de terreno; el cual será trasladado, como subsidio en especie, a los hogares beneficiarios de las viviendas una vez se desarrolle el proyecto. Comfenalco Antioquia realiza la gerencia, gestiona los recursos para la financiación de la construcción, efectúa la coordinación de actividades claves como: los estudios técnicos, el presupuesto, la programación, los trámites de licencias, la organización de las familias beneficiarias, la realización del proceso de escrituración, la legalización y entrega del proyecto, la contratación de la construcción y la interventoría del proyecto.

El resultado final: viviendas en urbanizaciones bien diseñadas, de buena localización y de fácil acceso en la ciudad o en los municipios, generalmente equipadas con amplias zonas verdes, espacios públicos, deportivos, recreativos, áreas de socialización de la comunidad. Con un bajo costo para el beneficiario y de fácil adquisición por tener un doble beneficio pues concurren los subsidios del municipio y de la Caja de Compensación; adicionalmente la Caja le aprueba el crédito complementario y la familia beneficiaria sólo tiene que presentar un ahorro programado equivalente al 10% del valor de la solución de vivienda.

Con esta gestión la Caja:

- Le garantiza al municipio y a la comunidad beneficiaria el desarrollo completo, oportuno y transparente del proyecto.
- Le permite a la administración municipal cumplir con su programa de gobierno.
- Facilita a las familias beneficiarias la oportunidad de cumplir el sueño de tener casa propia.
- Aporta en la disminución del déficit habitacional y de la pobreza.
- Aporta en el desarrollo estructurado y planificado de la ciudad.
- Implementa la aplicación de la política nacional de vivienda en Colombia.

## TRÁMITES DEL GRUPO FAMILIAR PARA OBTENER UNA VIVIENDA EN LA CAJA DE COMPENSACIÓN



En los últimos años, el panorama de intervención en vivienda de las Cajas de Compensación se amplió; de atender, no sólo a la población afiliada a la Caja sino también a la población de más bajos ingresos del país que no tienen un vínculo laboral formal.

Este hecho se circunscribe dentro de una estrategia del Gobierno Nacional para darle mayor eficiencia y transparencia a la política de vivienda, en la que las Cajas de Compensación Familiar juegan un papel protagónico como aliadas estratégicas en la tarea de avanzar en la disminución de la pobreza y en la reducción del déficit habitacional existente en Colombia. En la búsqueda de este objetivo, las 52 Cajas de Compensación del país, constituyeron una UNIÓN TEMPORAL denominada CAVIS-UT y firmaron un contrato de gestión con el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda que tiene por objeto desarrollar procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional, prevalidación, apoyo a las actividades de preselección y asignación a cargo del FONDO, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el Subsidio Familiar de Vivienda.

A partir de este contrato de gestión, las Cajas de Compensación estamos atendiendo la población no afiliada con ingresos inferiores a cuatro smmlv interesados en obtener solución a su necesidad de vivienda, de acuerdo con las convocatorias que realiza el Gobierno Nacional con cargo a los recursos de Fonvivienda.

Las Cajas de Compensación se presentan como las entidades que pueden articular efectivamente la política de vivienda del Gobierno Nacional. Aplicando el modelo que actualmente desarrolla Comfenalco Antioquia con algunos municipios del departamento de Antioquia.

El Subsidio Familiar de Vivienda SFV que asigna Fonvivienda se realiza a través de unas convocatorias en las siguientes modalidades:

Bolsa Ordinaria, Bolsa de Esfuerzo Territorial, Bolsa Nacional de Subsidios en Especie, Bolsa dirigida a población desplazada o Damnificados por atentados terroristas o Damnificados por desastres naturales, Bolsa Única Nacional, Bolsa de Vivienda Saludable, Bolsa de Concejales, Bolsa de Recuperadores de Residuos Reciclables.

Otras consideraciones de la política:

Para la aplicación de los subsidios del Gobierno Nacional, en los casos de compra de vivienda nueva, los proyectos deben ser declarados elegibles por Findeter o contar con licencia de construcción expedida por las curadurías urbanas.

El decreto 4466 del 2007 diferenció la VIS en:

Vivienda de interés social prioritario hasta 70 smmlv (\$ 32.305.000).

Vivienda de interés social hasta 135 smmlv (\$ 62.302.500).

Los subsidios en dinero y especie que otorgan las entidades territoriales sólo se podrán aplicar en proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

Esta tercerización de funciones que realizó el gobierno en las Cajas de Compensación para la atención de la población en el tema de vivienda ha logrado reducir sustancialmente los costos de todo el proceso relacionado con el SFV.

Se realiza una mejor atención de la población por la cantidad de instalaciones físicas que tienen las Cajas en todo el departamento.

Así mismo, el cobro de los subsidios es mucho más eficiente y de mayor credibilidad por parte de los oferentes.

#### GESTIÓN DE LAS CAJAS EN EL MARCO DEL CONTRATO DE GESTIÓN DESDE JUNIO DE 2003 A DICIEMBRE DE 2007

POSTULANTES	ASIGNADOS	PORCENTAJE	VALOR EN MILLONES
561.280	160.589	28%	1.243.383

Un promedio de 7,8 millones por solución de vivienda

#### GESTIÓN DE CONFENALCO ANTIOQUIA DESDE 2003 A SEPTIEMBRE 2008

POSTULANTES	ASIGNADOS	PORCENTAJE	VALOR EN MILLONES
24.226	7107	29%	47.973

Un promedio de 6,8 millones por solución de vivienda

#### PROCESO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA PRIORITARIA (VIP) EN ANTIOQUIA EN EL MARCO DE LA CONCURRENCIA DE LOS SUBSIDIOS QUE ASIGNA EL GOBIERNO NACIONAL, EL DEPARTAMENTO Y LOS MUNICIPIOS

1. El municipio adquiere la tierra, formula el proyecto y lo presenta a Findeter como oferente del mismo.
2. Findeter declara elegible el proyecto e ingresa en el módulo de proyectos para que califique en las diferentes bolsas que le aplican.
3. El municipio selecciona las familias.
4. Las familias se postulan al SFV que asigna Fonvivienda, en una Caja de Compensación Familiar.
5. La Caja postula a las familias y envía base de datos al Cavis- UT.
6. El Cavis UT consolida la información de las Cajas en todo el país y la envía a Fonvivienda.
7. Fonvivienda asigna los SFV para todo el país.
8. El Municipio define y contrata al Constructor.

9. El Municipio realiza un contrato de encargo fiduciario.

10. La Fiducia conjuntamente con el municipio define al interventor.

11. El Municipio presenta documentación a la Caja para tramitar el desembolso anticipado de los subsidios de acuerdo con la legislación vigente.

12. La Caja realiza los trámites de desembolsos con el Cavis- UT y este a su vez con Fonvivienda.

13. Fonvivienda desembolsa los subsidios a la Fiducia.

14. La Fiducia desembolsa hasta un porcentaje al Constructor para que este inicie la construcción.

15. El interventor presenta a la Caja informes de interventoría con el avance del proyecto.

16. Fonade verifica en la obra el informe de la interventoría y la correcta aplicación de los subsidios en el proyecto y autoriza a la Fiducia los desembolsos del SFV hasta el 80%.

17. El constructor entrega el proyecto al municipio y las viviendas a las familias beneficiarias.

18. El municipio conjuntamente con la Fiducia es el encargado de escriturar las viviendas y las envía a La Caja.

19. La Caja revisa las escrituras, verifica el recibo a satisfacción del proyecto por parte del municipio y las familias y tramita los desembolsos finales del SFV.

Paralelo a este proceso el municipio realiza convenio con la Empresa de Vivienda de Antioquia, VIVA, quien a su vez entrega subsidios departamentales a las familias beneficiarias del proyecto.

Este subsidio se entrega en materiales de construcción al municipio para que sean aplicados en el proyecto.

Los subsidios de VIVA son aproximadamente de \$5.000.000 por familia.

Desafíos y oportunidades de mejoramiento para la generación de vivienda de interés social, en el marco de la situación actual:

Estos son algunos aspectos que se deben fortalecer en la política de vivienda con el fin de lograr un mayor beneficio social y urbano:

Aspectos de planificación, legales, financieros y técnicos:

- Los recursos que destina el Gobierno Nacional a vivienda son insuficientes para atender las necesidades reales de la población.
- No hay un cronograma anual de convocatorias a los subsidios del FNV que se cumpla.
- La asignación de los subsidios de FNV no se realiza oportunamente lo que ocasiona desfases presupuestales en la construcción de los proyectos de vivienda.
- Son pocos los municipios y gobernaciones que asumen en sus planes locales de gobierno el compromiso de dotar de vivienda y hábitat a la población de bajos ingresos.
- Poca disponibilidad de suelos aptos para desarrollar proyectos de VIS y VIP.
- Falta definición y aplicación por parte de los municipios de instrumentos legales que impidan la especulación con el suelo apto para desarrollar proyectos VIS y VIP.
- La poca oferta de proyectos VIP ocasiona la pérdida de subsidios asignados a población especial.
- Las entidades financieras dificultan el acceso a los créditos de vivienda para población de la economía informal, lo que no permite el cierre financiero con la consecuente pérdida de los subsidios de vivienda.
- Inadecuada planificación y ejecución de los proyectos de vivienda gerenciados desde los municipios.
- Legislación cambiante y dispersa.
- Los cambios de gobierno en las administraciones municipales no permiten dar continuidad en los procesos de desarrollo de los proyectos de vivienda.

- Las entidades garantes (Compañías de Seguros, Entidades Fiduciarias) no tienen una respuesta oportuna y rápida al momento de un siniestro.
- No existen oferentes calificados en la ejecución de los subsidios para población especial (desplazados, víctimas de atentados terroristas, damnificados por desastres naturales).

El país a pesar de contar con un sistema de Vivienda de Interés Social el cual está dotado de normatividad, instituciones y recursos no sólo no alcanza a dar respuesta a la necesidad actual sino que deja muchos aspectos sin atender o no integra capacidades que se encuentran inmersas en la sociedad colombiana. La invitación es para que se integren en el sistema nuevos componentes y se implementen transformaciones estructurales que permitan lograr mejores resultados y ampliar su impacto. Entre ellos se proponen los siguientes:

- a) Apoyo a la legalización de la tenencia y al mejoramiento de la vivienda, pero ligadas a la renovación de los contextos urbanísticos, como estrategia integral para el mejoramiento del hábitat.

Ante la presencia en grandes zonas de las ciudades de vivienda en condiciones de informalidad se hace necesario integrar la capacidad de gestión del sistema de Vivienda de Interés Social a la renovación de estas zonas de la ciudad, con recursos del Gobierno Nacional y local y con la participación activa de las Cajas de Compensación Familiar.

- b) Renovación de las estrategias de acompañamiento a las iniciativas sociales y comunitarias para la construcción de vivienda y mejoramiento del hábitat.

Tradicionalmente las comunidades han cumplido un papel trascendental en la generación de su propia vivienda, lastimosamente esto se ha presentado de manera informal, situación que podría ser el resultado de la falta de acompañamiento institucional a las comunidades para la prevención de la misma. Es muy probable que si el sistema de Vivienda de Interés Social (VIS) se integra a los procesos de renovación informal, también pueda fortalecerse mucho más la relación con las comunidades y con los nuevos habitantes y constructores de vivienda que seguirán apareciendo en los barrios existentes y en los nuevos que vayan surgiendo en las ciudades.

### El porqué de un Laboratorio Internacional del hábitat popular

En este punto se presentan algunos elementos para la reflexión de fondo que tiene este seminario y partimos de la hipótesis que desde la perspectiva de las Cajas de Compensación Familiar, un Laboratorio de esta naturaleza es importante ya que podría convertirse en un gran acompañante institucional para el seguimiento a los múltiples retos que tiene la política de vivienda en Colombia, al mejoramiento de sus debilidades y a las transformaciones necesarias para mejorar su cobertura e impacto. Además sería fundamental para el intercambio de experiencias y la homologación de estrategias de intervención en regiones con características comunes como América Latina.

Este puede ser el modelo que permita la realización de proyectos integrales de vivienda con unas condiciones especiales que realmente posibilite incidir en la transformación positiva del hábitat para las poblaciones de menores ingresos.

El sistema de Vivienda de Interés Social (VIS) ha acumulado una buena cantidad de resultados en el marco de sus propias limitaciones. Muchas personas de escasos recursos han podido acceder a una vivienda propia y han mejorado sustancialmente sus condiciones de vida. No obstante el sistema tiene muchas limitaciones que han sido presentadas aquí de una forma muy sucinta.

El proceso de mejoramiento de este sistema y todas las propuestas presentadas en el seminario podrían constituirse en uno de los retos y en parte de los insumos de trabajo de un Laboratorio Internacional del Hábitat Popular, porque lograr mayores resultados a través de este sistema es una responsabilidad fundamental del Estado colombiano pero también de las universidades, de las instituciones sociales y de la cooperación internacional para el mejoramiento de la vivienda y el hábitat.

Como en todos los esfuerzos académicos e institucionales siempre quedan temas en el tintero; uno de ellos es la problemática de la vivienda y el hábitat pero en contextos regionales. Porque es claro que los mayores esfuerzos y recursos se han invertido y localizado en las ciudades capitales, respondiendo y repitiendo dinámicas centralistas; pero ahora desde la perspectiva del desarrollo local y regional tanto el sistema de vivienda de interés social, como los gobiernos departamentales y las instituciones presentes en el sistema deben

comenzar a reaccionar de manera dinámica a las situaciones presentes en las subregiones de Antioquia.

Este departamento ha creado y establecido un centralismo que en algún momento de la historia fue funcional a los enfoques de desarrollo económico predominante, pero que en la actualidad se ha identificado como causante del deterioro de la calidad de vida de muchas personas, tanto de las subregiones como de la ciudad capital. Es necesario descentralizar los esfuerzos y recursos en la construcción de vivienda y hábitat, para que los habitantes de las subregiones sientan que pueden construir y vivir una historia en su propio territorio y que ese derecho lo pueden ejercer, sin tener que desplazarse de manera voluntaria o en el peor de los casos de manera violenta a la ciudad capital, con la esperanza de encontrar un lugar para vivir.

Quedan planteados aquí los retos y las oportunidades tanto para las instituciones presentes como para las nuevas creaciones institucionales y sociales, confiamos en que la instauración y puesta en marcha de un Laboratorio Internacional del Hábitat Popular será de gran ayuda para todos, en dos sentidos:

- a) Innovación en los medios para que se puedan integrar, mas fácilmente, los recursos financieros de la VIS con los flujos de la cooperación internacional.
- b) Implementar mecanismos que permitan integrar las investigaciones realizadas por las universidades en el tema del hábitat a la política de vivienda en Colombia.

