



**Estudio sobre el mercado
de arrendamiento
de vivienda en Colombia
Informe final**

Jorge Enrique Torres Ramírez

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-372

Noviembre 2012

Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia

Informe final

Jorge Enrique Torres Ramírez



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Torres Ramírez, Jorge Enrique.

Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia : Informe final / Jorge Enrique Torres Ramírez.

p. cm. — (IDB Technical Note ; 372)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Housing—Colombia. I. Inter-American Development Bank. Research Dept. II. Title. III. Series.
IDB-TN-372

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2012 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Resumen

Históricamente la producción formal de vivienda en Colombia ha presentado limitaciones en su dimensión y composición por la localización, el precio, el tipo de vivienda, etc. Esta oferta ha atendido las demandas de servicios habitacionales de los grupos de ingresos medios altos y altos. Los hogares de ingresos bajos y medios bajos han compensado esta condición del mercado principalmente mediante la producción informal y el arrendamiento. Sin embargo, la producción informal de vivienda acoge, por una parte, hogares pobres, marginados tanto del mercado de vivienda nueva como del mercado de arrendamientos, y hogares que, sin ser pobres, asumen la autogestión de su vivienda, más como una reacción de no aceptación de los atributos de la oferta formal que por su condición socioeconómica. En este contexto, el arrendamiento constituye una forma de tenencia de la vivienda aceptada por los hogares que, estando marginados del mercado de vivienda nueva, tampoco consideran la producción informal como una alternativa viable.

Esta dinámica ha llevado, desde 1985, a la reducción progresiva de la proporción de propietarios, al punto de que esta forma de tenencia es superada actualmente por el agregado de las otras. Consecuentemente, han ascendido dos tipos de tenencias: el arrendamiento, y otra forma asociada a este, que es la de los hogares que ocupan la vivienda en calidad de usufructo. Este último grupo presenta las condiciones de precariedad habitacional y pobreza más críticas.

Los factores que han determinado la naturaleza predominantemente informal de la oferta residencial de arrendamientos están asociados con la baja producción de vivienda de interés social (VIS), las limitaciones en la capacidad económica de la demanda, y un marco legislativo que en el pasado contenía una fuerte regulación del mercado inclinada hacia el arrendatario. La resultante de la interacción de estos factores fue la falta de estímulos para el desarrollo y la consolidación de una producción formal de viviendas para alquilar.

En lo referente a propuestas de política pública hay dos grupos de iniciativas: la ampliación de la oferta de vivienda para arrendar y la implementación de subsidios de arrendamiento.

Códigos JEL: R21, R31, R38

Palabras clave: Arrendamiento, Mercado de vivienda, Subsidios, Interés social, Interés prioritario, Colombia

1. Estructura del mercado de arrendamiento en las ciudades objeto del Estudio

Como primer antecedente que perfila el mercado de arrendamiento a nivel nacional y de las ciudades objeto de estudio cabe observar que este es eminentemente urbano. En este sentido, al hecho de que la proporción de hogares residente en el área rural del país es de apenas el 22,3% (DANE, 2005a), hay que agregar que tan sólo el 11,7% de estos vive en arriendo (equivalente al 2,6% del total de hogares a nivel nacional). Si se observa de manera específica la tenencia en arriendo, mientras el 91,7% del total nacional de hogares arrendatarios se localiza en el área urbana, el 8,3% lo hace en el área rural.

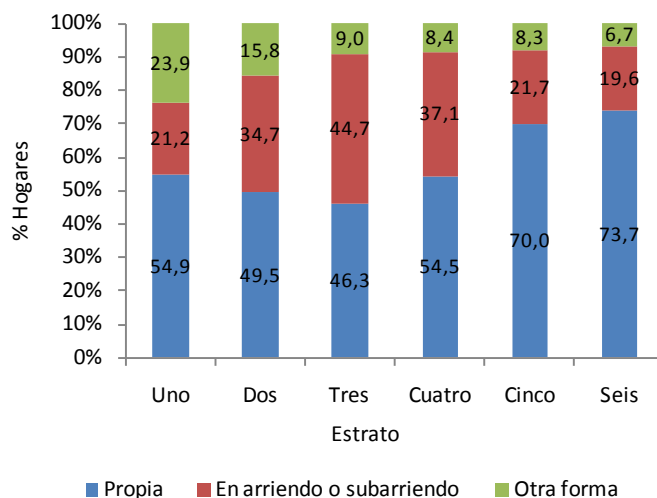
1.1. Precios de renta y compra de vivienda, según segmentos del mercado y quintiles de ingreso per cápita de los hogares

En Colombia el mercado de arrendamiento de vivienda opera en segmentos de la población que, en la escala socioeconómica general, desde la perspectiva de su clasificación por estratos,¹ no representan condiciones latentes de pobreza o riqueza económica, es decir, no se sitúan en los niveles extremos.

Como ilustración de esta característica del mercado de arrendamientos, cabe observar que a nivel nacional el registro de hogares arrendatarios adquiere mayor incidencia o peso relativo en los estratos socioeconómicos dos (2) a cuatro (4). Específicamente, dentro de la población de hogares arrendatarios, siete de cada 10 se encuentran localizados en estratos dos y tres. De manera contraria, los hogares propietarios, por su parte, presentan proporciones más altas de participación al interior del estrato más bajo (uno) y de los dos más altos (cinco y seis), que son los extremos de la escala.

¹ La estratificación socioeconómica es el instrumento técnico que permite clasificar la población de los municipios y distritos del país, a través de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes. Se realiza, principalmente, para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para asignar subsidios en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas. En la medida en que localiza geográficamente a la población, según sus características socioeconómicas, permite orientar la planificación de la inversión pública, realizar programas sociales como la expansión y el mejoramiento de infraestructura de los servicios públicos y vías, ocuparse de la salud y el saneamiento básico, y la educación y la recreación en las zonas que más lo requieran. Asimismo, sirve para cobrar tarifas de impuestos asociados a los inmuebles como el predial unificado, en forma diferencial por estrato (véase www.dane.gov.co).

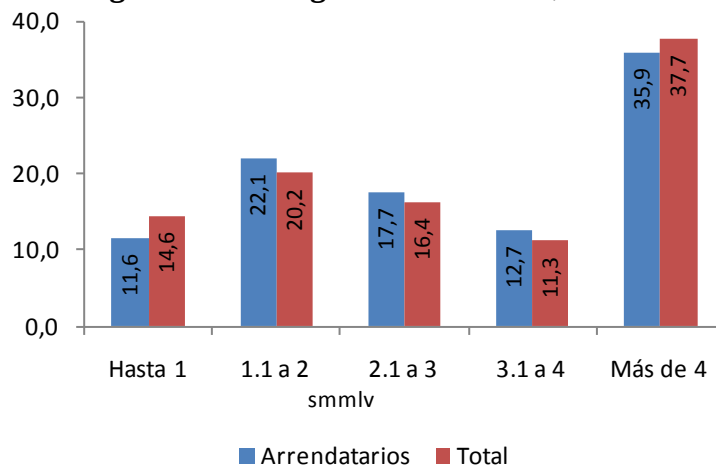
Gráfico 1. Distribución de los hogares por tipo de tenencia según estrato socioeconómico, total nacional, 2008



Fuente: DANE (2008).

En términos de nivel de ingreso económico mensual (en salarios mínimos mensuales legales vigentes, SMMLV), la distribución de hogares arrendatarios resulta bastante similar a la correspondiente al total de la población. Así, según las características que definen el hogar objeto de atención por parte de la política pública de vivienda en materia de asignación de subsidios (para adquisición de vivienda), dos de cada tres hogares arrendatarios podrían ser beneficiarios en virtud de su ingreso inferior a 4 SMMLV.

Gráfico 2. Distribución de los hogares arrendatarios y total nacional según nivel de ingreso en SMMLV, 2008



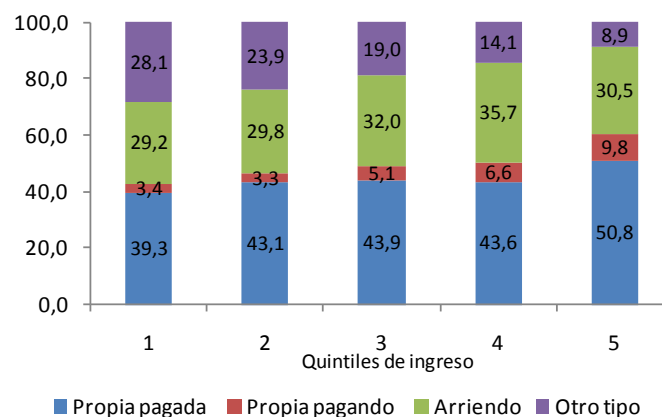
Fuente: DANE (2008).

De manera similar, si se adopta como referente la distribución de la población de hogares por quintiles de ingreso per cápita a 2008, la participación más alta de arrendatarios tiene lugar en los deciles tres (3) y cuatro (4).

En una dirección relacionada se observa también que por cada 10 hogares pobres en Colombia:

- Cerca de cinco registran tenencia de vivienda en propiedad.
- Tres son arrendatarios.
- Dos ocupan la vivienda bajo una forma de tenencia diferente.

Gráfico 3.
Distribución de los hogares por quintiles de ingreso per cápita y tipo de tenencia, total nacional, 2008



Fuente: DANE (2008).

Los datos expuestos previamente ilustran la dinámica del mercado habitacional en Colombia, en particular desde la condición socioeconómica de la población. En este sentido, se observa que un hogar pobre (por nivel de ingreso) resuelve su necesidad de vivienda o alojamiento mediante la compra de un terreno (lote o predio), comúnmente en la periferia de la ciudad (donde resulta más económico por su carácter informal, en la mayoría de los casos), y va cancelando cuotas cuyo monto se ajusta a su presupuesto. Mientras esta limitación en su capacidad de pago le impide, incluso, asumir el costo de un arriendo, sí le permite, en un ciclo progresivo –aunque prolongado–, proveerse mediante procesos de autogestión una solución habitacional. En el otro extremo de la escala socioeconómica, el hogar de ingresos altos se encuentra en condición de satisfacer su

demanda de vivienda de manera autónoma en el mercado habitacional, el cual se localiza, consecuentemente, en los estratos altos.

El hogar cuyo ingreso resulta insuficiente para lograr el cierre financiero en un proceso de compra de vivienda (nueva o usada), pero que tampoco le permite construir por su cuenta en un terreno, opta por la oferta de servicios habitacionales en arriendo como mecanismo de atención a su necesidad de alojamiento. De manera complementaria, este canal viabiliza para el hogar un relativo margen de decisión en términos de *preferencias de localización*, por lo que esta última implica en cuanto a costos (canon de arrendamiento, servicios públicos, etc.), equipamiento (educación, salud, espacio público, etc.), accesibilidad (vías, transporte público, etc.), lo cual la convierte en una alternativa atractiva, por los costos y el estado de consolidación, para los estratos medios.

(Por otra parte, cabe señalar que la práctica de invasiones en Colombia, como las de Montería (Cantaclaro) y Cúcuta (Ciudadela Juan Atalaya), tuvieron lugar principalmente en terrenos públicos en la década de 1980, y este hecho no se ha repetido.)

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2008 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) permite una desagregación de los resultados a nivel total y de nueve regiones del país. Para el caso de la cobertura geográfica de interés, se toman las relacionadas a continuación, para las cuales se identifica, a manera de contexto, el peso relativo que representa el arrendamiento (proporción de hogares arrendatarios):

- Bogotá: 42,3% urbano.
- Antioquia (departamento cuya capital es Medellín): 35,6% urbano; 9,4% rural.
- Valle (departamento cuya capital es Cali): 36,6% urbano; 17,3% rural.
- Atlántica, que incluye siete departamentos del país, entre ellos Bolívar (capital Cartagena) y Atlántico (capital Barranquilla): 29,1% urbano; 6,6% rural.
- Oriental, que incluye cinco departamentos del país, entre ellos Santander (capital Bucaramanga): 39,8% urbano; 11,1% rural.
- Total nacional: 37,7% urbano; 9,8% rural.

En el ámbito regional, el comportamiento del mercado de arrendamientos adquiere sus propias particularidades. En este caso, a nivel de las regiones consideradas se pueden identificar tres grupos según sus características predominantes en materia de localización, por estrato

socioeconómico, ingresos en SMMLV y distribución por quintiles de ingreso per cápita (caracterización para el área urbana, teniendo en cuenta, como se comentó previamente, el carácter eminentemente urbano del mercado residencial de arrendamiento):

- En Bogotá se localiza la población de hogares menos vulnerables económicamente, con una presencia que predomina en los estratos dos y tres, un ingreso del hogar superior a tres (3) SMMLV y pertenencia a los quintiles cuatro y cinco.
- De manera contraria, en la región Atlántica la población de hogares arrendatarios resulta ser, comparativamente, la de situación económica más precaria. En este caso se concentra en el estrato uno (1), con ingresos del hogar esencialmente iguales o inferiores a tres (3) SMMLV, y pertenencia a los quintiles uno a tres.
- En tercer lugar, el conjunto de hogares arrendatarios de las regiones de Antioquia, Valle y Oriental presenta características intermedias y similares entre sí: localización en el estrato dos (2), ingreso del hogar desde dos (2) SMMLV en adelante y pertenencia a los quintiles cuatro y cinco.

Cuadro 1. Clasificación de hogares arrendatarios, por ciudad

Bogotá - Hogares arrendatarios según...					
Estrato socioeconómico (Porcentaje de hogares)		Nivel de ingreso (SMMLV) (Porcentaje de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita	
Uno	6,3	Hasta 1	7,0	Uno	7,5
Dos	42,8	1,1 a 2	18,2	Dos	11,6
Tres	40,1	2,1 a 3	15,6	Tres	19,3
Cuatro	8,9	3,1 a 4	15,4	Cuatro	26,7
Cinco	0,6	Más de 4	43,7	Cinco	34,9
Seis	1,3				

Fuente: DANE (2008).

Antioquia - Hogares arrendatarios según...					
Estrato socioeconómico (Porcentaje de hogares)		Nivel de ingreso (SMMLV) (Porcentaje de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita	
Uno	11,7	Hasta 1	12,1	Uno	13,8
Dos	44,5	1,1 a 2	16,4	Dos	16,6
Tres	32,7	2,1 a 3	17,2	Tres	16,0
Cuatro	7,3	3,1 a 4	15,4	Cuatro	23,5
Cinco	1,5	Más de 4	39,0	Cinco	30,1
Seis	1,1				
Sin información	1,2				

Fuente: DANE (2008).

Cuadro 1., continuación

Valle - Hogares arrendatarios según...					
Estrato socioeconómico (Porcentaje de hogares)		Nivel de ingreso (SMMLV) (Porcentaje de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita	
Uno	18,1	Hasta 1	10,2	Uno	11,5
Dos	47,5	1,1 a 2	20,9	Dos	16,8
Tres	25,7	2,1 a 3	18,9	Tres	20,3
Cuatro	3,8	3,1 a 4	11,2	Cuatro	26,4
Cinco	4,7	Más de 4	38,8	Cinco	25,1
Seis	0,3				

Fuente: DANE (2008).

Región Atlántica - Hogares arrendatarios según...					
Estrato socioeconómico (Porcentaje de hogares)		Nivel de ingreso (SMMLV) (Porcentaje de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita	
Uno	42,1	Hasta 1	14,9	Uno	24,0
Dos	35,9	1,1 a 2	27,1	Dos	20,6
Tres	13,3	2,1 a 3	19,3	Tres	17,7
Cuatro	3,9	3,1 a 4	12,4	Cuatro	19,8
Cinco	0,5	Más de 4	26,3	Cinco	17,9
Seis	1,0				
Sin información	3,4				

Fuente: DANE (2008).

Región Oriental - Hogares arrendatarios según...					
Estrato socioeconómico (Porcentaje de hogares)		Nivel de ingreso (SMMLV) (Porcentaje de hogares)		Quintiles de ingreso per cápita	
Uno	20,0	Hasta 1	13,0	Uno	15,5
Dos	43,6	1,1 a 2	23,2	Dos	15,1
Tres	27,9	2,1 a 3	15,9	Tres	18,8
Cuatro	7,1	3,1 a 4	11,0	Cuatro	27,3
Sin información	1,4	Más de 4	37,0	Cinco	23,4

Fuente: DANE (2008).

Respecto de los precios de renta, a partir de los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2008 del DANE, a valores de 2011² se calcula un precio promedio del canon de arrendamiento a nivel nacional del orden de US\$144,7 mensuales. Si se considera el conjunto de regiones de interés que desagrega la ECV 2008, en Bogotá se registra el canon promedio más alto con una suma que supera en 1,3 veces el promedio nacional. Respecto del monto vigente correspondiente a un (1) SMMLV (US\$298,9), el canon promedio de arrendamiento en el contexto nacional representa el 48,4% de esta suma.

² Esto teniendo en cuenta como variable de actualización el respectivo valor del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y una tasa representativa de cambio de \$Col 1.791,89 por dólar (a septiembre 7 de 2011).

**Cuadro 2. Canon promedio de arrendamiento (en dólares de EE.UU.),
total nacional y por región, 2011***

Región	Canon promedio (dólares de EE.UU.)
Total nacional	144,7
Bogotá	188,9
Antioquia	162,4
Valle	154,2
Atlántica	113,8
Oriental	127,7

Fuente: ECV 2008, DANE.

* Actualizado a partir del SMMLV.

Si se adopta como referente la proporción del ingreso de los hogares destinada al pago mensual del canon de arrendamiento, y teniendo en cuenta el prototipo de hogar arrendatario según estrato e ingresos que se expuso anteriormente, para 2008 el canon de arrendamiento representaba entre un 10% y un 11% del ingreso mensual del hogar. No obstante, mientras que a nivel de estrato socioeconómico el promedio general identificado se refleja en cada nivel, por rangos de ingreso el costo del arriendo llega a comprometer más del 60% del ingreso mensual para quienes devengan hasta un (1) SMMLV.

Como información complementaria, a partir de resultados de la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB), producida por el DANE y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), y procesados por el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC), en el marco de un Convenio de Asociación suscrito con la Secretaría Distrital del Hábitat orientado a evaluar la Política de Hábitat del Plan Distrital de Desarrollo 2008-12, se calculan los siguientes valores promedio para el canon de arrendamiento por localidad:³

³ Para la conversión a dólares de EE.UU. se consideró el valor promedio de la TRM registrada durante el período que abarca del 7 de febrero de 2011 al 7 de abril del mismo año, durante el cual tuvo lugar la recopilación de información de la EMB.

- Usaquén-01: US\$444,1
- Chapinero-02: US\$597,9
- Santafe-03: US\$213,3
- San Cristobal-04: US\$135,3
- Usme-05: US\$120,8
- Tunjuelito-06: US\$169,4
- Bosa-07: US\$130,8
- Kennedy-08: US\$183,6
- Fontibon-09: US\$251,0
- Engativa-10: US\$228,6
- Suba-11: US\$243,3
- Barrios Unidos-12: US\$264,8
- Teusaquillo-13: US\$400,7
- Los Mártires-14: US\$227,0
- Antonio Nariño-15: US\$221,4
- Puente Aranda-16: US\$227,7
- Candelaria-17: US\$222,7
- Rafael Uribe-18: US\$146,7
- Ciudad Bolívar-19: US\$126,4

Cuadro 3. Participación del arriendo como proporción del ingreso según estrato y rango de ingreso (SMMLV), total nacional, 2001-08

Año	Estrato						Ingreso (SMMLV)					Total nacional
	Bajo-bajo	Bajo	Medio-bajo	Medio	Medio-alto	Alto	0 - 1	1.1- 2	2.1- 3	3.1- 4	Superior a 4	
2001	23,3	26,3	26,5	23,0	17,0	19,7	61,4	34,6	27,2	23,0	12,8	23,9
2002	18,6	17,5	19,4	16,1	14,6	15,8	57,3	31,4	22,4	19,5	11,7	17,4
2003	13,7	15,2	16,2	13,6	13,0	13,6	62,6	28,8	21,1	18,0	10,4	14,8
2004	13,0	13,3	15,4	13,8	14,1	14,1	66,6	28,0	21,8	17,9	10,9	14,3
2005	12,3	14,4	14,9	13,2	13,8	14,1	68,6	28,2	21,4	18,0	11,1	14,2
2008	10,1	11,3	10,8	9,6	8,9	10,5	62,7	20,1	15,4	12,7	7,9	10,6

Fuente: Para 2001 a 2005, DANE (2005b); para el tercer trimestre 2001-05, DANE (2005a); para 2008, DANE (2008).

En términos del comportamiento de esta variable en el tiempo, para el período de observación que se extiende de 2001 a 2008 es posible plantear una disminución continua del peso relativo que representa para los hogares el canon de arrendamiento sobre su ingreso mensual. Lo anterior puede sustentarse, entre otras razones, en el hecho de que para el período considerado el precio de los arrendamientos creció por debajo del aumento general de los precios (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4. Aumento del precio de los arrendamientos
vs. incremento general de los precios, 2001-08**

Año	IPC (variación 12 meses)	IPC Arrendamiento efectivo (variación 12 meses)
2001	7,65	1,97
2002	6,99	2,52
2003	6,49	4,17
2004	5,50	4,43
2005	4,85	3,88
2008	7,67	5,12

Fuente: DANE (2008).

IPC = índice de precios al consumidor.

En el ámbito del mercado de vivienda nueva para la compra, en 2010 los precios promedio del metro cuadrado construido para el conjunto de ciudades analizadas, y por estrato socioeconómico, señalan una amplia disparidad, con valores que se extienden desde US\$146 (estrato uno en Cartagena) hasta US\$4.434 (estrato seis en Bogotá).

**Cuadro 5. Precio promedio * del metro cuadrado construido de vivienda
nueva por estrato socioeconómico, seis ciudades (dólares de EE.UU. **)**

Ciudad	Estrato socioeconómico					
	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis
Bogotá	487,0	1.401,0	2.788,6	2.969,9	3.405,8	4.433,9
Medellín	570,7	1.139,6	2.167,1	851,0	1.713,4	2.239,4
Cali	454,9	954,4	1.936,8	2.559,3	1.877,6	2.454,7
Barranquilla	252,4	400,5	927,9	1.491,3	1.767,7	2.231,0
Bucaramanga	486,4	812,5	2.184,2	2.874,7	2.031,9	2.107,2
Cartagena	145,9	393,3	597,2	1.373,6	1.653,9	4.011,0

Fuente: DANE (2010).

* Calculado como promedio del intervalo de precios por estrato que la fuente consultada reporta.

** TRM: \$1.792,68 por dólar de EE.UU. (a agosto 6 de 2011).

La *disparidad* característica de precios en el mercado habitacional de venta se reproduce igualmente al interior de cada ciudad, y se observa que mientras que en Bucaramanga el precio por metro cuadrado construido de vivienda nueva en el estrato seis supera en 4,3 veces al del estrato uno, en Bogotá esta relación asciende a 9,1 veces y en Cartagena a 27,5 veces.

1.2. La práctica de arrendar vivienda sin contrato

Si bien la regulación estatal del mercado de arrendamientos en Colombia acumula una trayectoria de más de 60 años, el nivel de conocimiento y aplicación de la legislación pertinente a las relaciones entre arrendadores y arrendatarios es bajo.

De acuerdo con los resultados del estudio realizado por el CENAC en 2007, sólo el 10,4% de los arrendadores de los estratos bajos de Bogotá reportó tener conocimiento de la legislación de arrendamientos (CENAC, 2007a). En el marco de este estudio, estos estratos corresponden a la población registrada en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben), que es el instrumento de focalización de servicios sociales.

En el caso de los arrendatarios, el nivel de conocimiento es menor, como se observa a continuación:

Arrendatarios que conocen:

- La legislación: 7,3%
- Las normas sobre el subarriendo 20,8%
- Las normas sobre la cesión del contrato 13,3%
- Las normas sobre la subrogación del contrato 3,8%

Este nivel de desinformación se extiende también a las normas establecidas para determinar el monto del canon mensual del alquiler, los criterios para el reajuste y su periodicidad, y la obligación del arrendador de entregar comprobantes de pago, entre otros aspectos.

De acuerdo con los resultados del mismo estudio con respecto a los contratos de arrendamiento, se registró que la mayor parte de los hogares arrendatarios (59,2%) cuenta con un contrato, verbal o escrito, siendo el primero de ellos la modalidad más aplicada. El grupo de población que reporta la mayor proporción de arrendatarios sin ningún tipo de contrato es el de hogares cuyas características lo definen como dependiente de ingresos generados en el campo de la economía informal, caso en el cual esta forma de inseguridad en la tenencia de vivienda llega al 48,2%.⁴

⁴ El contrato verbal hace referencia a un acuerdo entre el arrendador y el arrendatario en el cual se estipulan todas las condiciones para el uso de la vivienda, en los mismos términos que se consignan en un contrato escrito: canon mensual, pago de servicios públicos, plazo, etc. Sin embargo, el arrendamiento sin contrato deja indefinidos algunos de estos aspectos, principalmente el plazo y el porcentaje de reajuste, dado que se asume un marco temporal inferior al de los contratos formales. Generalmente se presenta cuando existen relaciones de parentesco o afinidad entre las

En cuanto al tipo de contrato, del total de hogares que informaron poseerlo, el 37,2% reportó haber suscrito uno en forma escrita y el 62,8% registra un acuerdo de tipo verbal. Con relación a los hogares arrendatarios con contrato escrito, el 69,5% de ellos informó haber participado en su elaboración.

El bajo nivel de conocimiento de la legislación y la ausencia de contratos de arrendamiento escritos deriva en condiciones que afectan la seguridad de la tenencia de los arrendatarios. Dentro de los aspectos que influyen en esta situación, se pueden señalar los siguientes:

- Una oferta de arrendamiento dirigida hacia los estratos socioeconómicos bajos y generada principalmente mediante formas informales de producción, generalmente por autogestión individual.
- La ausencia de intermediación especializada, dado que este segmento del mercado no es de interés de las empresas inmobiliarias en Colombia.
- Un desconocimiento de la legislación que regula el mercado del arrendamiento, tanto a nivel de los oferentes como de los demandantes.
- La aceptación social de la potestad del arrendador de disponer de la tenencia del inmueble cuando lo determine, al margen de los acuerdos verbales y los contratos escritos, lo cual genera inestabilidad y costos al hogar. Al respecto, según los resultados del estudio señalado, el 21,3% de los arrendatarios considera que *el propietario de la vivienda puede llegar a expulsarlo de manera repentina o injustificada*.

1.3 Propietarios de las viviendas arrendadas: Individuos, empresas, desarrolladores inmobiliarios

En Colombia el stock habitacional y la producción de unidades nuevas están rezagados con relación al tamaño de su población. Esto se puede verificar analizando la relación del número de viviendas del stock y la producción de vivienda por cada 1.000 habitantes. Los efectos de este desequilibrio se evidencian, entre otras cosas, en dos procesos que han actuado como compensadores de la demanda de servicios habitacionales en Colombia. En primer lugar, en el incremento constante de la

partes, casos en los cuales, en virtud de la “plena confianza”, se omite la fijación de acuerdos respecto de la ocupación del inmueble. En otros casos involucra también subarriendo, cesiones de contrato, etc.

proporción de arrendatarios a nivel nacional y de las principales ciudades, como lo muestra la información consignada en este documento.⁵ En segundo término, pero no menos importante, en el mantenimiento de la dinámica de la producción no formal de vivienda. En este caso, la composición de las viviendas incorporadas al stock habitacional durante el último período intercensal 1993-2005 registra una procedencia no formal estimada en el equivalente al 65% de las unidades de vivienda.

Esta característica del mercado habitacional colombiano ha determinado que la mayor parte del stock arrendado se haya generado dentro de la informalidad. A nivel de la oferta, en el inventario arrendado prevalecen formas de producción social de vivienda (autogestión, desarrollo progresivo, subdivisión, ampliación, etc.), frente a una producción formal mínima.

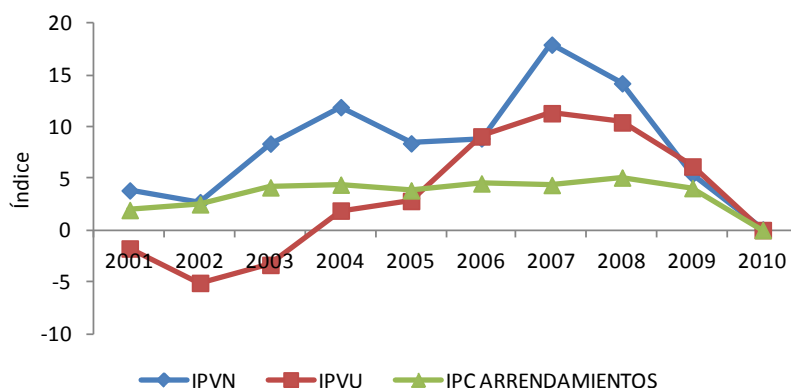
Este origen de los oferentes lleva a que el arrendador no opere con racionalidad de inversionista, pues interviene en este mercado como un pequeño agente mercantil, con el objetivo de generar ingresos complementarios para el hogar propietario. El escenario de mercado se complementa con una intermediación inmobiliaria especializada muy baja y concentrada en segmentos de precios medio altos y altos.

En efecto, de acuerdo con la entidad que agremia a las inmobiliarias que usan en sus contratos la garantía o póliza de contrato de arrendamiento, Unifianza S.A., en septiembre de 2011) existían alrededor de 2.500 empresas inmobiliarias de diferente tamaño, agrupadas en varios organismos gremiales, como se comenta en un párrafo posterior. En los estudios del CENAC realizados para la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz (Fedelonjas), se ha estimado que en Colombia se suscriben o renuevan aproximadamente 1.100.000 contratos de arrendamiento cada año.

Por otra parte, los precios de los alquileres muestran un comportamiento muy estable, según registra el IPC de arrendamientos. El gráfico 4 muestra que estos crecen menos que los de otros servicios habitacionales, como lo evidencian los índices de precios de vivienda nueva y usada.

⁵ Como reflejo de lo anterior, la variación intercensal de la población de hogares arrendatarios en los últimos dos cortes supera en 1,7 y 1,4 veces, respectivamente, la correspondiente al total de hogares en el área urbana (años 1985 a 1993: 60,9% vs. 36,3%; años 1993 a 2005: 66,4% vs. 47,6%).

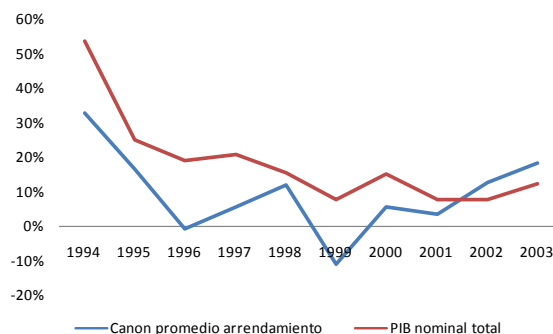
Gráfico 4. Variación anual del IPVN, IPVU, IPC de arrendamientos, total nacional, 2005-10



Fuente: Para IPVU, Banco de la República; para IPVN e IPC de arrendamientos, DANE.
 IPVN = índice de precios de vivienda nueva.
 IPVU = índice de precios de vivienda usada.
 IPC = índice de precios al consumidor.

Con respecto al precio de este servicio habitacional, aunque estable, esta variable es flexible, en tanto los propietarios tienden a ajustar las tarifas a los ingresos de sus demandantes en períodos de recesión económica (en este caso, porque el alquiler no es el rendimiento de una inversión sino un ingreso complementario del hogar). En el gráfico 5 se pueden ver los indicios de una correspondencia entre el comportamiento de la economía (producto interno bruto, PIB) y el del canon de arrendamiento.

Gráfico 5. Crecimiento porcentual anual del canon de arrendamiento promedio en Bogotá y PIB nominal, 1994 a 2003



Fuente: DNP y Jaramillo (2004).

Esta condición ayuda a explicar por qué en Colombia no se ha desarrollado una oferta formal masiva de unidades para arriendo. Es decir, la imposibilidad de competir con un segmento del mercado cuyos precios tienen un crecimiento moderado y, además, con tendencia a acomodarse a los ingresos de los demandantes, constituye un desestímulo significativo para el ingreso de empresarios. Incluso, existen estudios que plantean una rentabilidad decreciente en el largo plazo y negativa para los arrendadores en el período 1994-2003, como se comenta más adelante en este documento en la sección que trata sobre la rentabilidad de los alquileres, lo cual se apoya en el estudio de Jaramillo (2004).

Desde la oferta, la estructura del sector empresarial de la edificación de vivienda y la acentuada preferencia por la inversión de corto plazo, pueden complementar la explicación acerca de la inexistencia de una oferta formal de arrendamientos. Como información ilustrativa de esta condición de la oferta, se puede citar que en Colombia sólo el 19,5% de las empresas de edificación está constituida como sociedad por acciones, el 82,2% registra ventas anuales de hasta US\$1 millón, el 50% tiene un término de existencia inferior a dos años y el 70% inferior a cinco años, y la escala media de producción llega a 200 viviendas (CENAC, 2007b). Consecuentemente, este perfil no es característico de un sector empresarial con vocación de inversión de largo plazo.

En este sentido, y de acuerdo con los resultados del estudio realizado por el CENAC y previamente citado, se registra una alta proporción de hogares propietarios en calidad de oferentes del servicio de arriendo y, consecuentemente, una participación mínima de entidades cuya función empresarial corresponde a este objeto social (99% y 1%, respectivamente). También se verifican una correspondencia entre el nivel socioeconómico del arrendador y del arrendatario, y el uso compartido de la vivienda por parte de estas dos unidades económicas del mercado de vivienda.

Este hallazgo del trabajo del CENAC es consistente con lo reportado por el estudio de Jaramillo e Ibáñez (2002) según el cual, para el año 1995, de los hogares arrendatarios de estrato bajo de Bogotá (uno y dos), sólo el 1,6% accedió a su vivienda mediante un intermediario inmobiliario.

Respecto de quiénes son los propietarios y arrendadores de las viviendas alquiladas, sus características se concentran en el siguiente perfil (caso de Bogotá como representativo):

- Tamaño promedio del hogar arrendador: 3,5 personas.
- Jefatura predominante del hogar: masculina, con los siguientes atributos:
 - o Edad promedio: 59 años.
 - o Nivel de escolaridad: primaria, secundaria en menor proporción.
 - o Ocupaciones: trabajo independiente o empleado de una empresa particular, rentista, o jubilado/pensionado.
- Ingreso promedio del jefe del hogar: 1,1 SMMLV.
- Ingreso promedio del hogar: 2,3 SMMLV. El pago por arriendo puede llegar a representar el 30% de este ingreso.
- Si se consideran las fuentes de ingreso adicionales a la correspondiente por concepto de *arriendo*, el trabajo y las pensiones revisten una presencia fuerte entre los hogares arrendadores.

Aunque, como se ha comentado antes, la relación arrendador-arrendatario se expresa también en un medio de vivienda compartida, el estudio del CENAC encontró que el primero se reserva para su uso la parte de la vivienda más nueva y con mejores condiciones de construcción y habitabilidad.

1.4. Distribución territorial urbana de las viviendas arrendadas

Reiterando lo afirmado en textos previos de este documento y revisando la información que se presenta a continuación, puede afirmarse que en Colombia no se registra una segregación socio-espacial severa en cuanto a la distribución urbana de la estructura de tenencia de la vivienda, en este caso en la forma de arrendamiento que tiene lugar en las ciudades objeto de estudio. Es decir, el total de hogares arrendatarios se distribuye territorialmente sin presentar concentraciones significativas en localidades específicas de las ciudades.⁶ Igualmente, en todas las localidades o comunas existe una proporción significativa de hogares arrendatarios. Esto significa que en las ciudades colombianas no hay una segregación residencial en términos de delimitación geográfica, con amplias zonas homogéneas de arrendatarios y propietarios. La segregación residencial se deriva de los diferenciales de los precios del suelo urbano y, por tanto, se expresa en los precios de las

⁶ La localidad o comuna urbana corresponde a una categoría de la nomenclatura catastral urbana de Colombia. A ella le anteceden el predio, la manzana y el sector cartográfico.

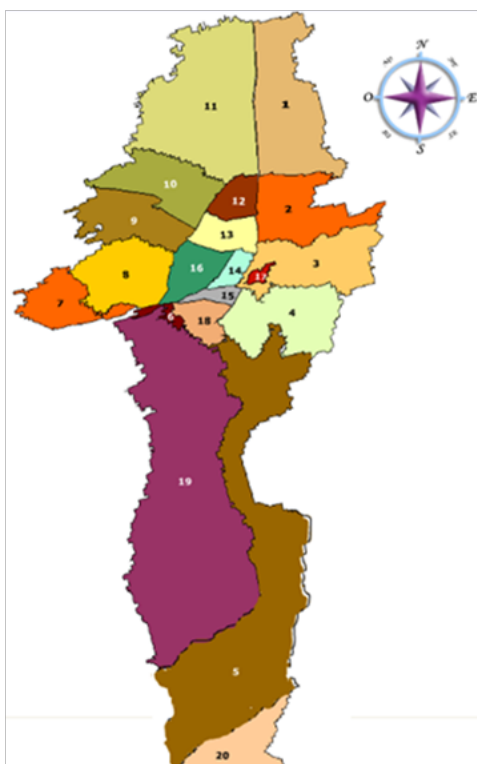
viviendas, independientemente de su forma de tenencia y del nivel socioeconómico de sus ocupantes. Desde otra perspectiva, esto también es el reflejo de las limitaciones de la oferta de vivienda, concretamente, de sus deficiencias de tamaño, localización, tipos, precios, etc., al punto de que uno de los segmentos del mercado que compensa estas insuficiencias, como el arrendamiento, se presenta en todo el territorio urbano y en todos los niveles socioeconómicos.

Complementariamente, es interesante comentar que a nivel nacional se observa que los estratos socioeconómicos más bajos y más altos son los que presentan menor proporción de arrendatarios, tal como se comentó en el inicio de este trabajo.

En el caso de Bogotá la menor concentración de arrendatarios corresponde a localidades históricas y centrales. Las mayores, a localidades en las cuales no se concentra la mayor proporción de pobreza ni tampoco de los hogares con déficits de vivienda. Al interior de cada localidad por lo menos una tercera parte de los hogares ocupa la vivienda en calidad de arrendatarios. En este caso se trata de Fontibón, cuya población está clasificada mayoritariamente en los tres estratos socioeconómicos más bajos. A este mismo nivel también pertenecen las localidades donde más de la mitad de los hogares es arrendatario. En el caso de las localidades con menos pobreza y déficit de vivienda (Usaquén, Chapinero y Teusaquillo), la proporción de arrendatarios corresponde a niveles inferiores al 40%.

En este caso se confirma que la población de arrendatarios no se concentra en zonas específicas de la ciudad y que su localización obedece más a la distribución de los precios del suelo urbano, de las viviendas y de los precios de los servicios habitacionales. Esto es importante porque en todo el territorio urbano es potencialmente viable el desarrollo de proyectos de vivienda para arrendamiento, lo cual asegura la pertinencia de su localización respecto de los requerimientos de los hogares en relación con la ubicación de su trabajo, el equipamiento necesario para los miembros del hogar, etc.

En Medellín, los arrendatarios se distribuyen territorialmente de forma más homogénea. Igual sucede con esta proporción al interior de las comunas, donde el menor porcentaje se observa en la de mayores ingresos, El Poblado, y el mayor porcentaje tiene lugar en La Candelaria.



Cuadro 6.
Hogares arrendatarios de Bogotá a nivel de localidad, 2007

Localidad	Distribución de hogares arrendatarios (porcentaje)	
	Por localidad	En la localidad
Usaquén-01	6,3	37,5
Chapinero-02	2,3	37,5
Santafé-03	1,9	50,1
San Cristóbal-04	6,0	45,6
Usme-05	3,9	41,0
Tunjuelito-06	3,2	52,5
Bosa-07	6,6	39,1
Kennedy-08	12,8	39,6
Fontibón-09	3,8	33,8
Engativá-10	13,0	44,0
Suba-11	13,8	39,2
Barrios Unidos-12	3,9	46,3
Teusaquillo-13	2,1	34,6
Los Mártires-14	1,8	54,5
Antonio Nariño-15	1,7	44,9
Puente Aranda-16	4,2	49,0
Candelaria-17	0,5	55,4
Rafael Uribe-18	5,9	47,8
Ciudad Bolívar-19	6,4	36,1
Total Bogotá	100,0	41,4

Fuente: DANE (2007a).

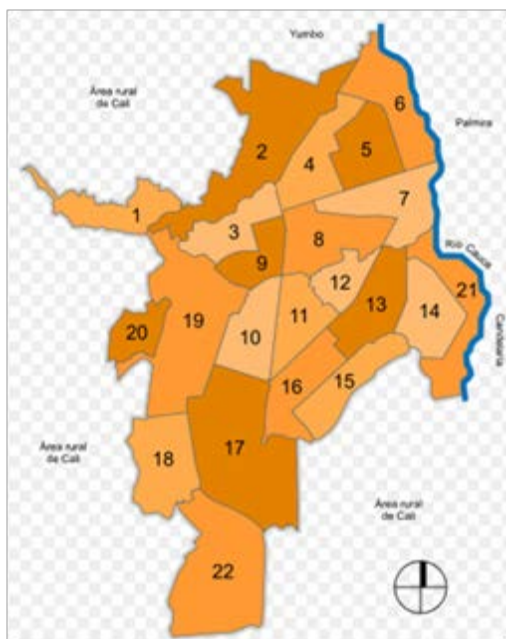


Cuadro 7.
Hogares arrendatarios de Medellín a nivel de comuna, 2005

Comuna	Distribución hogares arrendatarios (porcentaje)	
	Por comuna	En la comuna
Popular-01	4,5	28,2
Santa Cruz-02	4,6	33,6
Manrique-03	5,9	31,9
Aranjuez-04	9,0	45,0
Castilla-05	6,5	36,9
Doce de Octubre-06	8,4	36,9
Robledo-07	7,6	33,8
Villa Hermosa-08	6,4	35,9
Buenos Aires-09	7,5	38,7
La Candelaria-10	6,7	45,5
Laureles-11	4,6	23,9
La América-12	3,6	24,4
San Javier-13	6,6	34,9
El Poblado-14	3,0	17,5
Guayabal-15	4,9	38,4
Belén-16	10,0	35,2
Total Medellín	100,0	33,9

Fuente: DANE (2005a).

En cuanto a Cali, hay también una distribución homogénea a nivel general y de cada comuna (véase el cuadro 8). En efecto, la proporción más baja de arrendatarios existe en la comuna más rica, la 22, Ciudad Jardín, y en dos comunas mayoritariamente de bajos ingresos, como la 1 y 20. Las mayores proporciones se registran en la comuna 6, Nororienté, de nivel medio, la 16, medio bajo, la 17, de nivel alto (El Ingenio, El Limonar), y la 18 y 19, de estratos medios altos y altos. Por comuna, los extremos se localizan en la comuna 3 predominantemente de nivel medio-medio, donde los arrendatarios representan el 58% y en Ciudad Jardín, comuna 22, donde el Censo 2005 registró un 16,7% de hogares arrendatarios.



Cuadro 8.
Hogares arrendatarios de Cali a nivel de comuna, 2005

Comuna	Distribución hogares arrendatarios (%)	
	Por comuna	En la comuna
Comuna 1	2,3	40,1
Comuna 2	5,0	37,6
Comuna 3	3,2	58,2
Comuna 4	3,1	43,9
Comuna 5	5,3	40,5
Comuna 6	8,2	45,6
Comuna 7	4,5	48,2
Comuna 8	5,6	45,9
Comuna 9	2,6	45,7
Comuna 10	5,8	46,7
Comuna 11	4,5	42,7
Comuna 12	3,5	44,0
Comuna 13	7,9	42,8
Comuna 14	6,4	40,0
Comuna 15	5,1	39,4
Comuna 16	5,3	46,3
Comuna 17	4,7	35,3
Comuna 18	5,3	45,8
Comuna 19	5,6	43,5
Comuna 20	2,7	36,2
Comuna 21	3,1	31,6
Comuna 22	0,2	16,7
Total Cali	100,0	41,9

Fuente: DANE (2005a).



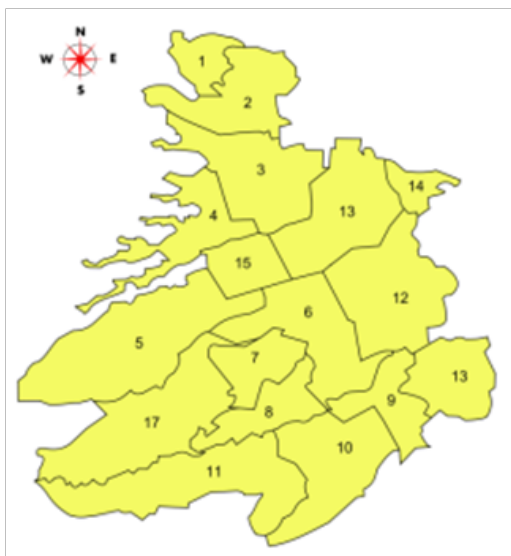
Cuadro 9.
Hogares arrendatarios de Barranquilla
a nivel de comuna, 2005

Comuna	Distribución hogares arrendatarios (porcentaje)	
	Por comuna	En la comuna
Norte Centro Histórico-01	27,3	29,9
Murillo Sur Oriente-02	25,9	27,1
Murillo Sur Occidente-03	46,8	22,2
Total Barranquilla	100,0	25,1

Fuente: DANE (2005a).

En Barranquilla, la distribución espacial urbana de los hogares arrendatarios es menos homogénea y, en este caso, se observa una concentración en la comuna 3, donde predominan los estratos medios bajos y bajos. Sin embargo, a nivel de cada comuna la composición de la tenencia de vivienda muestra proporciones similares, observándose la más alta en el Norte Centro Histórico, donde casi el 30% de los hogares es arrendatario. Esta comuna, precisamente, concentra la población de mayores ingresos de la ciudad.

Cuadro 10.
Hogares arrendatarios de Bucaramanga
a nivel de comuna, 2005



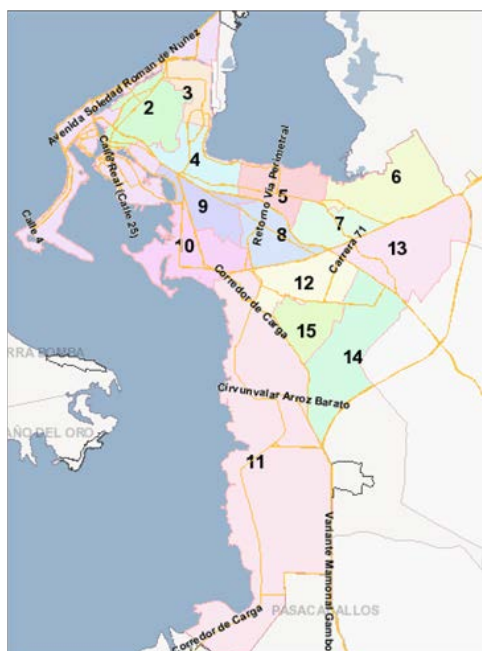
Bucaramanga	Distribución hogares arrendatarios (porcentaje)	
	Por comuna	En la comuna
Norte-01	7,1	37,3
Nororiental-02	4,7	36,3
San Francisco-03	13,2	61,5
Occidental-04	7,9	50,9
García Rovira-05	8,6	48,8
La Concordia-06	6,6	56,3
Ciudadela Real De Minas-07	4,5	40,0
Sur Occidente-08	3,2	44,3
La Pedregosa-09	3,3	50,5
Provenza-10	4,3	33,7
Sur-11	5,6	50,3
Cabecera del Llano-12	5,8	37,4
Oriental-13	12,2	53,1
Morrorico-14	3,8	51,1
Centro-15	2,7	63,8
Tejar-16	1,6	26,5
Mutis-17	4,9	44,8
Total Bucaramanga	100,0	46,2

Fuente: DANE (2005a).

En Bucaramanga y Cartagena, la distribución de los hogares sigue patrones similares en cuanto al territorio urbano y al interior de las comunas. Esto permite validar la afirmación inicial en cuanto a la ausencia de fenómenos severos de segregación socioespacial en las seis ciudades principales de Colombia, asociados a la forma de tenencia de la vivienda.

Para estas dos últimas ciudades es interesante notar que Bucaramanga es la que tiene la menor proporción de hogares en condición de pobreza, mientras que Cartagena es en ese sentido la tercera, dentro de las seis ciudades consideradas en este estudio. Esta situación evidencia que no existe una relación directa entre la condición de pobreza del hogar y el arrendamiento. En efecto, al procesar los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2007-08 del DANE, se encuentra que el 30,7% de los hogares pobres es arrendatario, frente a un 46,8% de individuos pobres que son propietarios (DANE, 2008b).

De momento se releva esta composición como indicativa de la potencialidad del mercado de arrendamiento de vivienda frente a la pobreza y el déficit de vivienda.



Cuadro 11.
Hogares arrendatarios de Cartagena a nivel de comuna,
2005

Cartagena	Distribución hogares arrendatarios (porcentaje)	
	Por comuna	En la comuna
Comuna 1	9,1	39,4
Comuna 2	5,6	26,7
Comuna 3	6,0	30,2
Comuna 4	6,6	23,5
Comuna 5	4,1	19,1
Comuna 6	5,1	16,1
Comuna 7	5,9	33,6
Comuna 8	10,4	30,8
Comuna 9	7,3	29,4
Comuna 10	6,1	23,4
Comuna 11	2,8	23,0
Comuna 12	8,7	27,2
Comuna 13	5,2	30,0
Comuna 14	5,8	27,9
Comuna 15	11,3	30,6
Total Cartagena	100,0	26,4

Fuente: Censo de población y vivienda 2005, DANE.

1.5. Razones de los hogares para optar por el arrendamiento

En Colombia las principales alternativas de atención de las necesidades habitacionales de los hogares se concentran en la compra de vivienda, su obtención vía procesos de producción social y desarrollo progresivo, y el arrendamiento. Estas formas se complementan, principalmente, con la construcción de unidades adicionales mediante la subdivisión, la ampliación y el cambio de uso de edificaciones existentes.

El arrendamiento es una forma de tenencia que se manifiesta en mayor proporción en los hogares de estratos medios. En los estratos altos y bajos esta proporción es comparativamente menor. En el primero de estos dos grupos sociales, porque sus ingresos determinan un acceso viable a la propiedad, y en el segundo, porque sus condiciones socioeconómicas no permiten materializar esta alternativa, ni pagar arriendo. Para los más pobres las alternativas posibles se concentran en generar sus propias viviendas vía la autogestión en zonas de ocupación ilegal, en condiciones precarias de calidad urbana y habitacional, o acudir al inquilinato en zonas que frecuentemente se encuentran en proceso de deterioro. Respecto de las causas que llevan a los hogares a optar por el arrendamiento, se pueden señalar las siguientes.

1.5.1 Insuficiente producción formal de vivienda nueva

En Colombia durante la última década se produjo una media de 140.000 viviendas anuales, frente a una formación actual de 250.000 nuevos hogares cada año (DNP, 2010). Además, a 2005 se estimó un déficit cuantitativo de 1,3 millones de hogares, con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en ese año.⁷ El déficit cuantitativo de vivienda acumulado y la formación anual de nuevos hogares sobrepasan de manera importante la producción anual de vivienda, por lo cual, como se ha afirmado antes en este documento, esta deficiencia de la oferta se ha compensado mediante el incremento de la población de arrendatarios y la producción informal de vivienda, sobre los cuales se presenta información estadística que evidencia la importancia en cuanto al tamaño y a

⁷ El DANE estimó el déficit convencional de vivienda (sólo considerando los atributos de la *casa*, dado que no estudia el *entorno*), con base en una metodología propuesta por el Consejo Superior de Vivienda. Este déficit comprende dos categorías: la cuantitativa y la cualitativa. La primera corresponde a hogares con carencias habitacionales que se resuelven con programas de vivienda nueva: la cohabitación (hogares que comparten la vivienda con otros hogares), el hacinamiento crítico (más de cinco personas por cuarto) y la precariedad extrema en estructura (viviendas sin paredes). La cualitativa comprende deficiencias en estructura (materiales inestables), espacio (hacinamiento de más de tres personas por cuarto) y servicios públicos básicos (falta de por lo menos uno). Este tipo de déficit se atiende con programas de mejoramiento habitacional.

la dinámica de estos segmentos del mercado habitacional. En este contexto, se puede considerar que el crecimiento del mercado residencial de arrendamientos es uno de los resultados de las limitaciones de la oferta de vivienda que se han mencionado.

1.5.2 Baja capacidad de pago de los hogares

El 82,2% de los hogares de Colombia presenta un ingreso mensual inferior a cuatro SMMLV (DANE, 2007b).⁸ De los hogares en condición de déficit de vivienda a nivel nacional, el 63,3% es pobre (Torres, 2007), proporción que en Bogotá llega al 61%. En esta ciudad, el 48,3% de los hogares arrendatarios no afectados por el déficit de vivienda y con ingresos inferiores a 4 SMMLV se encuentra también en condición de pobreza (CENAC, 2011).

Consecuentemente, el arrendamiento representa una alternativa para los hogares que no tienen la capacidad económica suficiente para realizar el cierre financiero requerido para acceder a un subsidio familiar de vivienda (SFV), con el cual puedan apalancar la compra de una vivienda de interés social (VIS), en el marco de la política pública nacional de vivienda. Esta situación también se presenta en segmentos con precios de vivienda superiores a los establecidos para la VIS.

Sin embargo, de persistir las limitaciones económicas del hogar que lo marginan del mercado de adquisición de vivienda, el arrendamiento termina siendo una forma de tenencia temporal, en tránsito, principalmente, hacia el mercado de lotes pirata y procesos de autogestión habitacional.

1.5.3 Preferencia por el arrendamiento

No obstante las causas anteriores, es posible plantear que, además de las razones que marginan a los hogares del mercado formal de vivienda nueva, existe también una preferencia por esta forma de tenencia, en términos de la racionalidad económica del hogar como demandante de servicios habitacionales.

El arrendamiento permite al hogar disponer de una serie de flexibilidades en cuanto a la demanda cambiante de área que caracteriza su ciclo de vida. También, con relación a la localización de la vivienda respecto del lugar de trabajo y del equipamiento urbano requerido por

⁸ En 2011 el salario mínimo mensual legal ascendía a \$Col 535,600, cifra equivalente a US\$298,8 (con una tasa representativa de cambio de \$Col 1.792,68 por dólar de EE.UU.).

sus miembros. Es decir, facilita la atención de las necesidades de movilidad del hogar al interior de las ciudades y reduce sus costos.

Para sustentar esta afirmación es interesante mencionar la percepción de los hogares bogotanos respecto de una serie de medidas adoptadas durante la primera administración del Alcalde Antaños Mucus, tema que fue incluido como un módulo especial de la ECV de 2003 del DANE. Los resultados hacen referencia a la evaluación de aspectos relacionados con políticas implementadas en el período 1997-2002, en los temas de entorno, seguridad y convivencia de la ciudad. La percepción de los hogares fue clasificada por el CENAC según el tipo de tenencia de vivienda de los hogares.

Lo primero que llama la atención es que en 23 de los 30 ítems considerados, la percepción positiva de los arrendatarios supera la correspondiente al total de hogares y a los clasificados en modalidades diferentes de tenencia (propietarios, otro tipo). A nivel de medidas específicas, los arrendatarios reportan una mejor recepción frente a obras construidas que han mejorado la calidad de vida de los hogares (andenes, puentes peatonales, ciclo rutas y colegios distritales). Igualmente, la percepción positiva del arrendatario en torno a la participación ciudadana supera ampliamente la correspondiente a propietarios y hogares bajo otro tipo de tenencia. En cuanto a la aplicación de acciones y medidas que hayan optimizado la seguridad de los hogares, las que revisten mayor aceptación por parte de los arrendatarios son: la optimización y la construcción de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional (CAI) y de estaciones de policía, el mejoramiento de la atención en las inspecciones de policía, y la presencia de vigilancia privada.

Aunque es la primera vez que se realiza este tipo de medición, puede concluirse que, en esta oportunidad, los arrendatarios presentan una mayor racionalidad urbana frente al conjunto total de hogares, dado su nivel de aceptación hacia estas políticas. La racionalidad urbana se plantea en este contexto como la conciencia de los arrendatarios (y de los ciudadanos en general) respecto del reconocimiento de la importancia de los atributos urbanos (servicios públicos, transporte, espacio público, equipamiento, etc.), y de la posibilidad de optimizar su uso mediante la localización de la vivienda.

El interés de presentar esta información radica en anticipar el tema de la inclusión de programas e instrumentos dirigidos hacia la población de arrendatarios, en el marco de la política

pública nacional y local de vivienda, tema que se trata al final de este trabajo. En este sentido, cabe destacar que es muy interesante la percepción de los hogares arrendatarios bogotanos en aspectos centrales de la cultura ciudadana, al punto de que resulta viable plantear la hipótesis de que el ejercicio de esta forma de tenencia ha llevado a que esta población descubriese las ventajas de la buena localización urbana de la vivienda, la cual relaciona al hogar con la movilidad, los servicios, el equipamiento, etc., es decir, los distancia de las trampas de pobreza implícitas en algunas formas de urbanización ilegal.

Además de la percepción de los hogares arrendatarios reportada en la ECV 2003 del DANE, otro aspecto que puede explicar esta manifestación radica en su perfil, dado que esta población se caracteriza por tener jefes de hogar más jóvenes, un tamaño de hogar menor y mayor nivel educativo que en el caso de los propietarios. También presentan menores ingresos mensuales. Sin embargo, este perfil puede contribuir a explicar la preferencia por el arrendamiento frente a formas precarias de vivienda y tenencia que alejan al hogar de los atributos urbanos y, consecuentemente, afectan su calidad de vida.

1.6. Distribución de los hogares según el tipo de tenencia y la forma de producción de la vivienda

De acuerdo con el último censo de población y vivienda realizado en Colombia (DANE, 2005a), en orden de importancia para las seis ciudades objeto de análisis el mercado de arrendamientos adquiere mayor importancia relativa en Bogotá, Cali, Bucaramanga, Medellín, Cartagena y Barranquilla.

Cuadro 12. Distribución porcentual de los hogares según el tipo de tenencia de la vivienda, seis ciudades

Tenencia de la vivienda	Ciudad													
	Bogotá			Medellín		Cali		Barranquilla		Bucaramanga		Cartagena		
	1985	1993	2005	1985	2005	1985	2005	1985	2005	1985	2005	1985	2005	
Propia	57,1	54,0	46,0	64,9	54,0	68,5	51,0	72,5	66,0	60,3	52,0	74,5	55,2	
Arriendo o subarriendo	39,9	41,6	43,0	30,3	30,0	27,4	38,0	23,3	22,0	34,2	34,0	20,9	26,4	
Usufructo	-	-	3,0	-	7,0	-	6,0	-	6,0	-	8,0	-	4,9	
Posesión sin título	-	-	1,0	-	1,0	-	1,0	-	1,0	-	2,0	-	1,2	
Otra forma	3,0	2,0	2,0	4,8	2,0	4,1	2,0	4,2	2,0	5,4	3,0	4,6	2,1	
Sin información	-	2,4	5,0	-	5,0	-	2,0	-	3,0	-	2,0	-	10,2	

Fuente: DANE (1985, 1993, 2005a, según disponibilidad de información).

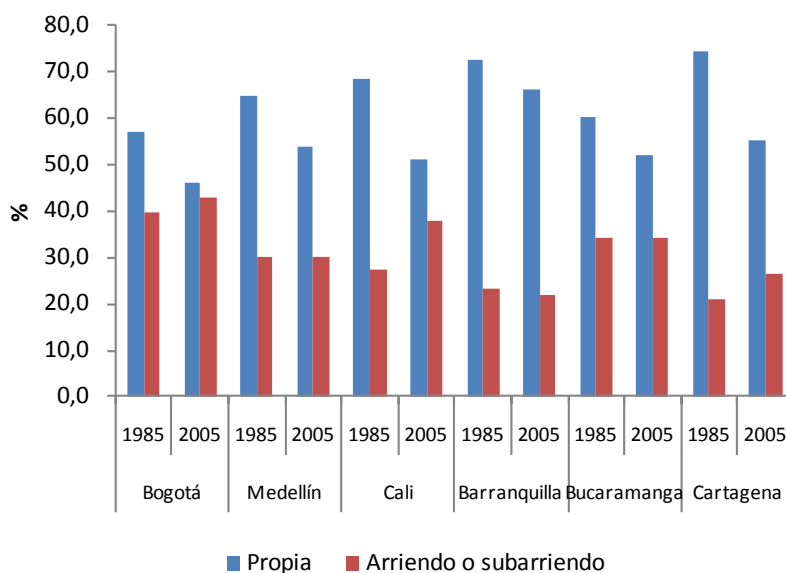
Si se contrastan los resultados que arrojan los censos de 1985 y 2005, las ciudades en las que ganó participación el mercado de arrendamiento (en términos de hogares arrendatarios) son, en orden decreciente:

- Cali: 10,6 puntos porcentuales
- Cartagena: 5,5 puntos porcentuales
- Bogotá: 3,1 puntos porcentuales

Las ciudades en las que dicho mercado perdió participación son las siguientes:

- Barranquilla: -1,3 puntos porcentuales
- Medellín: -0,3 puntos porcentuales
- Bucaramanga: -0,2 puntos porcentuales

Gráfico 6. Evolución de la participación de hogares propietarios y arrendatarios, seis ciudades

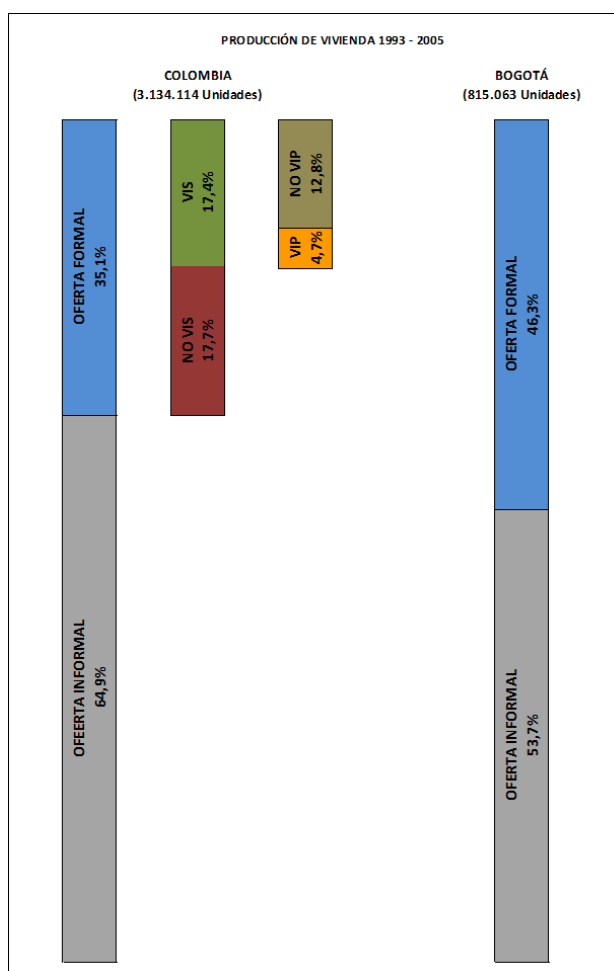


Fuente: DANE (1985, 2005a).

A nivel nacional, por cada 10 unidades de vivienda producidas, entre tres y cuatro se construyen desde el ámbito formal, mientras que entre seis y siete se levantan informalmente. El caso de Bogotá resulta *menos crítico* teniendo en cuenta que la producción formal supera en 10 puntos porcentuales la proporción registrada a nivel nacional.

Por segmentos de precio, la oferta formal nacional se divide en partes prácticamente iguales entre la VIS y la vivienda no objeto de subsidio (No VIS). Por su parte, la oferta de VIS produce en esencia unidades del precio más alto subsidiarle. En este caso, por cada 10 unidades de VIS, tres corresponden a vivienda de interés prioritario (VIP) y siete a No VIP.

Gráfico 7. Producción de vivienda , 1993-2005



Fuente: Silva Salamanca (2008).

1.7. Descripción del mercado informal de vivienda en arrendamiento

La producción formal de vivienda en Colombia presenta limitaciones en su dimensión, por lo cual las demandas de servicios habitacionales de los hogares son compensadas mediante la construcción informal y el arrendamiento, mercado este último que, a nivel de la oferta, también tiene un origen predominantemente informal.

A nivel más general, la mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios que brinda el stock habitacional. De estos servicios, el acceso a la vivienda en la forma de tenencia en arriendo constituye el mercado habitacional más importante. Se estima que cada año se suscriben o renuevan en Colombia alrededor de 1,3 millones de contratos de arrendamiento, verbales y escritos (CENAC y Fedelonjas, 2001; 2004; 2006; 2007). La informalidad de este mercado se expresa en algunos rasgos de las unidades económicas de la oferta y demanda que se comentan a continuación.

La oferta de arrendamientos en Colombia para los niveles socioeconómicos bajos y medios de la población es producto de la progresividad y la subdivisión de la vivienda generada principalmente por procesos de producción social, lo cual lleva implícitos problemas de habitabilidad, calidad, etc. Por otra parte, el stock arrendado por los estratos medios altos y altos tiene procedencia formal e ingresa a esta oferta como consecuencia de procesos de sustitución, subdivisión y compra de unidades nuevas o usadas con el propósito de generar una renta estable para los hogares propietarios. Respecto de la oferta total de vivienda (stock construido y edificación de vivienda nueva), la producción formal de unidades nuevas para arrendar, a cargo de empresas de construcción o promotores inmobiliarios, es relativamente pequeña.

El estudio realizado por el CENAC para UN-HÁBITAT y First Initiative registró en 2007 una oferta total nacional de apenas 196 unidades en proceso de construcción, destinadas a la oferta comercial de vivienda multifamiliar para arriendo en Bogotá.

Con respecto a las condiciones de la oferta de este mercado, si se examina el stock por tipo de tenencia de los hogares, la forma más afectada por el déficit de vivienda corresponde al “otro tipo”,⁹ y a esta le sigue el arriendo. De la población en déficit el tipo de tenencia más

⁹ No obstante, en cuanto a la evolución del stock habitacional por tipo de tenencia, lo correspondiente a “otra forma” no supera participaciones del 6% al 7% a nivel nacional (desde la década de 1990 hasta 2007). Desde el punto de vista de la calidad habitacional, en relación con el déficit de vivienda, se observa que para 2003, comparativamente,

afectado es el de los hogares en condición de arrendamiento. Esta doble lectura confirma los problemas de calidad en el stock arrendado en Colombia, precisamente derivados de la forma de producción.

Los bajos niveles de intervención de la empresa privada en este segmento del mercado de soluciones y servicios habitacionales es consecuencia del prolongado régimen de control de los cánones, su congelamiento en algunos períodos también largos, la inclinación de la legislación a favor de la parte que históricamente ha sido considerada más débil: el arrendatario, etc., además de una oferta competitiva, robusta y dinámica, de origen informal, que interviene con criterios de rentabilidad diferentes de los de la empresa privada.

A esto se suman algunas características de la estructura empresarial del sector de la construcción, como la baja propensión a realizar inversiones que se recuperen en el largo plazo; el uso de recursos costosos para la inversión, como el crédito; o la naturaleza de corto plazo de un porcentaje importante de las empresas, relacionada con la ejecución de proyectos específicos, etc.

Consecuentemente, una proporción importante del proceso de generación de la oferta de arrendamientos está disperso en una gran cantidad de hogares que no operan como unidades económicas de la oferta ni poseen racionalidad de inversión. Intervienen en el mercado para asegurar una aplicación tangible y lucrativa de sus ahorros, generar patrimonio y rentas futuras a través de los alquileres o mediante el desarrollo de actividades de producción o prestación de servicios en la vivienda, etc. Al indagar acerca de la importancia de la propiedad residencial para los hogares de niveles medios y bajos, se responde que la vivienda es la pensión de los pobres y la única herencia importante para los hijos.

Es interesante entender bien esta cuestión en todas las implicaciones que puede tener respecto de la atención de las necesidades habitacionales y de la política sectorial en países como Colombia: en segmentos importantes de la población, la preferencia por la propiedad habitacional está inducida por la potencialidad económica de la vivienda, especialmente en lo que se relaciona con la generación de rentas. Esto es un asunto de supervivencia para una buena

los hogares residentes bajo la categoría “otro tipo”, la cual involucra principalmente la figura *usufructo* (ocupación con autorización del propietario sin registro de pago por este concepto), resultaban más afectados (cuatro a cinco de cada 10 hogares que vivían bajo esta forma de tenencia registraban un déficit), especialmente –como es de esperarse– por problemas relacionados con el espacio (cohabitación y hacinamiento).

parte de los hogares de estratos bajos y medios bajos, dados los niveles de desempleo y la mala calidad de sus ocupaciones, elementos que determinan ingresos insuficientes para atender sus necesidades.

Por otra parte, de acuerdo con la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), efectivamente, la vivienda es un activo que protege a los hogares de caer en condición de pobreza cuando se ven afectados por shocks económicos, en tanto esta genere rentas. Es decir, la rentabilidad de los activos físicos se localiza dentro de los primeros activos de los hogares con potencialidad efectiva de asegurar estrategias de defensa contra los shocks.

Si se analiza la posible concentración existente en el mercado de arrendamientos a nivel del componente de oferta, los resultados de la investigación señalan que aproximadamente seis de cada 10 hogares arrendadores reciben más de un arriendo, por concepto habitacional, de los cuales la mitad cuenta con dos viviendas arrendadas en el mercado, la tercera parte con tres y la proporción restante con un número superior.¹⁰ Ahora, no obstante la situación expuesta implicaría indicios de una relativa concentración de la oferta, es pertinente reiterar el tipo de viviendas que predomina entre los arrendatarios, esto es: *un cuarto o varios cuartos dentro de una edificación mayor*, de manera que el escenario descrito refleja más la práctica extendida de subdividir las viviendas a fin de habilitar espacios para arrendar que la presencia de grandes propietarios oferentes.

En cuanto a la condición del stock arrendado, los resultados del estudio del CENAC revelan que la mayoría de los arrendatarios considera que el barrio donde reside es inseguro, especialmente por eventos asociados a la delincuencia común, el expendio o consumo de drogas y la existencia de pandillas. El uso del suelo predominante en los barrios de los hogares analizados es residencial; sin embargo, los usos comercial e institucional también representan participaciones importantes. Los principales factores de contaminación que están cerca de los barrios de residencia de los arrendatarios son los caños de aguas negras y las plazas de mercados o mataderos. En términos generales, la cobertura y el estado de las vías de acceso e internas en

¹⁰ El perfil del hogar arrendador (propietario de la vivienda) se describe en el numeral “1.3. Propietarios de las viviendas arrendadas: individuos, empresas, desarrolladores inmobiliarios” (tamaño promedio del hogar, características del jefe de hogar, nivel de ingresos, etc.).

los barrios es satisfactorio y la oferta de transporte público es predominantemente formal. Entre los aspectos críticos se encuentra que la arborización del espacio público es precaria y el amoblamiento urbano es insuficiente o inexistente. Este conjunto de condiciones confirma el origen informal de la oferta de arrendamientos.

A nivel de la demanda, en Colombia existe una importante población de arrendatarios (37,7% sobre el total nacional de hogares en 2008 en el área urbana) que no están afectados por el déficit de vivienda y que en buena parte perciben ingresos insuficientes para atender de manera autónoma sus necesidades habitacionales (en el caso de Colombia, menos de 4 SMMLV), lo cual acredita su calidad de población objeto de la política pública de vivienda. En el caso de Bogotá, los arrendatarios no afectados por el déficit de vivienda, con ingresos inferiores a 4 SMMLV y en condición de pobreza, representan el 48,3% de este grupo. Esto se relaciona con las limitaciones en la capacidad de pago de la demanda, lo cual es definitivo en su preferencia respecto del acceso y de la forma de tenencia de la vivienda.

Las características más representativas del mercado informal de arrendamientos, comunes en las seis ciudades consideradas en el estudio, son las listadas a continuación y reiteran los planteos que se presentaron en diferentes secciones de este documento:¹¹

1. La oferta proviene del mercado informal.
2. El arrendamiento es la forma de tenencia que abarca la mayor proporción de hogares en condición de déficit de vivienda.
3. De los hogares en déficit, los arrendatarios concentran la segunda proporción del mismo.
4. Hay problemas de calidad y de habitabilidad.
5. El propietario coincide con el arrendador.
6. Hay baja intermediación especializada
7. Los demandantes tienen ingresos bajos (estratos bajo, medio bajo y medio medio).

¹¹ Compilación basada en la consulta del conjunto de estudios citados a lo largo del presente documento.

8. Se desconoce la legislación, lo cual se expresa en un bajo nivel de contratos escritos y en la falta de aplicación de las normas legales para determinar el monto del alquiler y su reajuste.
9. Existen fallas en la seguridad de la tenencia: el propietario tiene la potestad de disponer del inmueble cuando lo decida y esto es aceptado socialmente y por el arrendatario, mediante procesos de cobro de hecho, sin aplicación de los procesos judiciales contemplados en la legislación. Antes de decidir usar la vía judicial para “obligar” a su inquilino a cumplir con sus obligaciones contractuales (pagar la renta), los propietarios prefieren recurrir a formas de presión como llamar a los codeudores (fiadores) para cobrarles; en casos extremos cambian las guardas de la vivienda arrendada o decomisan bienes muebles del inquilino, ya que usar el camino judicial implica tiempos largos que afectan su, en muchos casos, principal flujo de ingresos.
10. La forma de tenencia es transitoria, mientras el hogar emigra hacia la tenencia de una propiedad de origen formal o informal. Esta aporta dos tercios de la producción total de vivienda en Colombia, lo cual deja en evidencia que el antiguo inquilino transita en el futuro hacia su calidad de arrendador.
11. El nuevo arrendador y su vivienda generan rentas: esto significa una renovación del ciclo arrendatario/propietario-arrendador.

En cuanto a las características específicas del mercado de arrendamientos en cada ciudad considerada se puede destacar:

1. La oferta de mayor calidad se registra en Bogotá, dado que la proporción de arrendatarios afectados por el déficit cualitativo es menor.
2. El entorno urbano más precario corresponde a Barranquilla y Cartagena; el mejor a Medellín y Bogotá.
3. En Bogotá prevalece una precariedad de tipo cuantitativo, cifrada por ejemplo en la cohabitación.

4. El fenómeno de la vivienda compartida (de parte del arrendatario con otros hogares) se presenta casi exclusivamente en Bogotá y Medellín.
5. Una situación similar a la anterior se observa en relación con el tipo de vivienda, dado que el stock arrendado de tipo multifamiliar sólo se presenta en una proporción importante en las dos ciudades principales de Colombia. En Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena predomina la vivienda unifamiliar en este mercado.
6. En cuanto al conocimiento de la legislación, las mejores condiciones para su aplicación se registran en Bogotá y las más desfavorables en Barranquilla y Cartagena.
7. El mayor nivel de intermediación inmobiliaria especializada se presenta en Medellín.

2. Factores de producción que afectan la oferta de vivienda en arrendamiento¹²

2.1. Stock de viviendas arrendadas¹³

El inventario de unidades de vivienda en Colombia para 2007 ascendía a 9.530.375 (para un total de 11.374.978 hogares estimado en el mismo año, de acuerdo con datos del DANE, en sus estimaciones 1985-2005 y proyecciones 2005-20 de hogares, nacional y departamental por área), las cuales registran la siguiente estructura, de acuerdo con su forma de ocupación:

- 6.001.259 ocupadas en propiedad (63,0%).
- 2.918.447 ocupadas en arriendo (30,6%).
- 610.669 ocupadas de otra forma diferente (6,4%).

Por su parte, la distribución de los hogares según la forma de tenencia para el mismo año (2007) muestra una mayor participación relativa de los tipos de tenencia “arriendo” y “otra forma”:

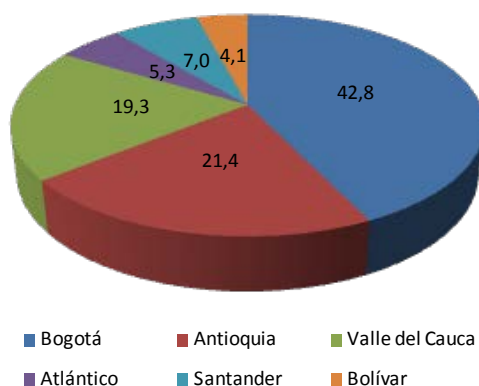
¹² En Colombia las estadísticas relativas al stock de vivienda las produce de manera oficial el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En 2007 el DANE suspendió la generación de esta información en virtud de un proceso de reformulación metodológica que se encuentra en curso.

¹³ La disponibilidad de información para este tema específico permite desagregaciones únicamente a nivel de localización geográfica. La información según el nivel de ingresos, el tipo de estructura, el estado y la calidad del stock no se produce.

- 6.191.689 hogares propietarios (54,4%).
- 3.557.872 hogares arrendatarios (31,3%).
- 1.625.417 hogares ocupantes de su vivienda bajo otra forma (14,3%).

Si se confrontan los resultados anteriores, es posible concluir que, por cada unidad de vivienda existente en el stock, para cada forma de tenencia, hay un hogar propietario; 1,2 hogares arrendatarios y 2,7 hogares con otra forma de tenencia. Si se consideran seis regiones del país, el stock habitacional arrendado presenta una concentración importante en la ciudad de Bogotá y dos de las cinco regiones restantes. En este sentido, de cada 10 unidades del stock arrendado cuatro se localizan en Bogotá, dos en Antioquia y Valle del Cauca, y las restantes dos en conjunto en los departamentos de Atlántico, Santander y Bolívar.

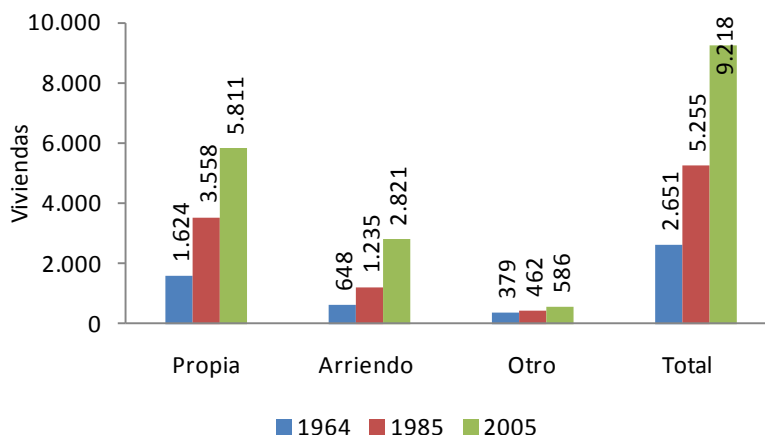
Gráfico 8. Distribución del stock arrendado por región, seis regiones



Fuente: DANE (2000-06).

A nivel de la distribución de viviendas según la modalidad de ocupación, para el período intercensal 1964-85 se registra un incremento del stock arrendado del 90,6%. Entre este último año y 2005, el stock arrendado reporta un crecimiento de más del 100% (1,7 veces el inventario registrado en 1985).

Gráfico 9. Número de viviendas según ocupación, total nacional



Fuente: DANE (1964, 1985, 2005a).

La tendencia registrada por el stock resulta consecuente con la dinámica de crecimiento de la población arrendataria. En este sentido, si se considera el último período intercensal, 1993–2005, se aprecia que el número total de hogares a nivel nacional creció en un 34,7% (de 8.067.686 a 10.871.082 hogares), mientras que el número de hogares arrendatarios lo hizo en un 50,8% (de 2.234.749 a 3.370.035 hogares).

Si se observa la condición de déficit habitacional como un primer referente indicativo de la calidad del stock construido, en tanto considera las situaciones de precariedad asociadas a la vivienda, la ECV de 2003 (DANE, 2003) reporta para el caso de la población de arrendatarios a nivel nacional el siguiente escenario:

- Hay un 73,1% de los hogares arrendatarios que no presenta carencias habitacionales.
- Hay un 14,9% de los hogares en situación de déficit cuantitativo, el que básicamente se origina en problemas de cohabitación (vivienda compartida con uno o más hogares).
- Hay un 12,0% de los hogares en déficit cualitativo esencialmente como producto de (en orden de importancia); el hacinamiento (más de tres personas por cuarto) y la ausencia de servicios públicos domiciliarios básicos (acueducto, alcantarillado, energía y basuras).

**Cuadro 13. Categorías del déficit habitacional según tipo de tenencia,
cabecera nacional, 2003**

COMPONENTE	PROPIA PAGADA	PROPIA PAGANDO*	ARRIENDO	OTRA
	%	%	%	%
Hogares	100,0	100,0	100,0	100,0
Hogares sin carencias	82,0	94,8	73,1	53,9
Total Déficit (1 + 2)	18,0	5,2	26,9	46,1
1 Déficit cuantitativo	4,7	0,1	14,9	31,9
1 Hogares que cohabitan	1,3	0,0	14,1	26,1
2 Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	0,5	0,0	0,3	2,9
3 Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,4	0,0	0,0	0,1
4 Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	1,6	0,1	0,2	2,6
6 Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,9	0,0	0,3	0,2
7 Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0
2 Déficit cualitativo	13,3	5,1	12,0	14,1
1 Sin paredes o pisos (estructura)	1,7	0,3	0,6	1,9
2 Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía - basuras)	8,4	3,2	4,8	6,4
3 Hacinamiento	2,1	0,9	6,1	4,2
4 Sin estructura y sin servicios	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Sin estructura y hacinamiento	0,4	0,1	0,2	0,7
6 Sin servicios y hacinamiento	0,7	0,4	0,3	0,9

Fuente: DANE (2003) y cálculos del autor.

**Cuadro 14. Tipo de tenencia según categorías del déficit habitacional,
cabecera nacional, 2003**

COMPONENTE	PROPIA PAGADA	PROPIA PAGANDO	ARRIENDO	OTRA	TOTAL
	%	%	%	%	%
Hogares	46,2	6,1	36,8	10,9	100,0
Hogares sin carencias	49,6	7,5	35,2	7,7	100,0
Total Déficit (1 + 2)	35,3	1,4	42,0	21,3	100,0
1 Déficit cuantitativo	19,5	0,1	49,2	31,2	100,0
1 Hogares que cohabitan	7,1	0,0	60,0	32,9	100,0
2 Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	33,6	0,1	16,5	49,8	100,0
3 Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	93,3	0,0	0,0	6,7	100,0
4 Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	66,5	0,6	8,0	24,9	100,0
6 Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	78,9	0,0	17,4	3,7	100,0
7 Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 Déficit cualitativo	49,6	2,5	35,5	12,4	100,0
1 Sin paredes o pisos (estructura)	64,8	1,7	16,5	17,0	100,0
2 Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía - basuras)	59,1	3,0	27,2	10,7	100,0
3 Hacinamiento	25,8	1,5	60,4	12,3	100,0
4 Sin estructura y sin servicios	75,8	0,0	0,0	24,2	100,0
5 Sin estructura y hacinamiento	54,0	2,5	20,8	22,7	100,0
6 Sin servicios y hacinamiento	59,0	4,9	18,6	17,5	100,0

Fuente: DANE (2003) y cálculos del autor.

Con base en resultados del CENAC (2007), como características del stock correspondiente a este segmento particular del mercado habitacional se destacan las siguientes en el caso de Bogotá:

- Uso compartido de la vivienda, generalmente con el hogar propietario de la misma (agente arrendador), quien también ha sido gestor de la producción de dicha unidad.
- Sobre una misma unidad de vivienda (compartida), percepción de condiciones de habitabilidad en aspectos arquitectónicos, constructivos y de diseño inferiores, frente a las respectivas para el hogar propietario (iluminación y ventilación; continuidad espacial –comunicación directa entre espacios de la vivienda–; calidad de los materiales de construcción; disponibilidad de espacios independientes para el desarrollo de las actividades del hogar, como comer, lavar y secar la ropa, intimidad de la pareja, estudiar, etc.).
- Unidades de vivienda tipo cuarto en edificaciones de dos pisos, principalmente ubicadas en el primer piso al fondo. Al respecto, “... se evidencia que una proporción significativa de los hogares arrendatarios se ubica en el fondo de la vivienda, lo cual denota indicios, de acuerdo con el ciclo constructivo común de viviendas mediante mecanismos de autogestión, que los hogares arrendadores tienden a ocupar la parte más nueva de la vivienda en los casos en que la comparten con sus inquilinos”.
- Disponibilidad generalizada de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, y en menor proporción de gas natural conectado a red pública
- Disponibilidad de una a tres habitaciones y de uno a dos dormitorios.

2.2. Evolución del stock arrendado¹⁴

Tomando un período de referencia de 18 años, entre 1990 y 2007 el stock nacional de vivienda se incrementó en 1,4 veces (pasando de 6.641.196 a 9.530.375 unidades de vivienda). Según la forma de ocupación, esta misma relación indica que el incremento más significativo tuvo lugar en el caso de las unidades de vivienda arrendadas (1,7 veces), seguido por el de viviendas propias (1,4 veces), y por el de viviendas ocupadas bajo otra forma (1,2 veces).

Cuadro 15. Stock nacional de vivienda, por tipo de tenencia (al IV trimestre)

Año	Propias	Arrendadas	Otra forma	Total
1990	4.410.190	1.707.661	523.345	6.641.196
1991	4.497.934	1.785.557	523.366	6.806.857
1992	4.617.273	1.883.977	525.117	7.026.367
1993	4.731.275	1.983.288	526.570	7.241.133
1994	4.872.925	2.100.945	529.392	7.503.262
1995	4.994.424	2.205.017	531.075	7.730.516
1996	5.112.109	2.310.786	532.574	7.955.469
1997	5.208.955	2.407.199	533.275	8.149.429
1998	5.305.949	2.504.964	533.893	8.344.806
1999	5.361.604	2.577.524	532.722	8.471.850
2000	5.434.248	2.635.258	537.115	8.606.621
2001	5.507.310	2.670.496	546.338	8.724.144
2002	5.582.794	2.709.000	555.792	8.847.586
2003	5.663.874	2.750.179	565.781	8.979.834
2004	5.736.529	2.785.063	575.853	9.097.445
2005	5.811.418	2.820.842	586.449	9.218.709
2006	5.896.437	2.863.062	597.917	9.357.416
2007	6.001.259	2.918.447	610.669	9.530.375

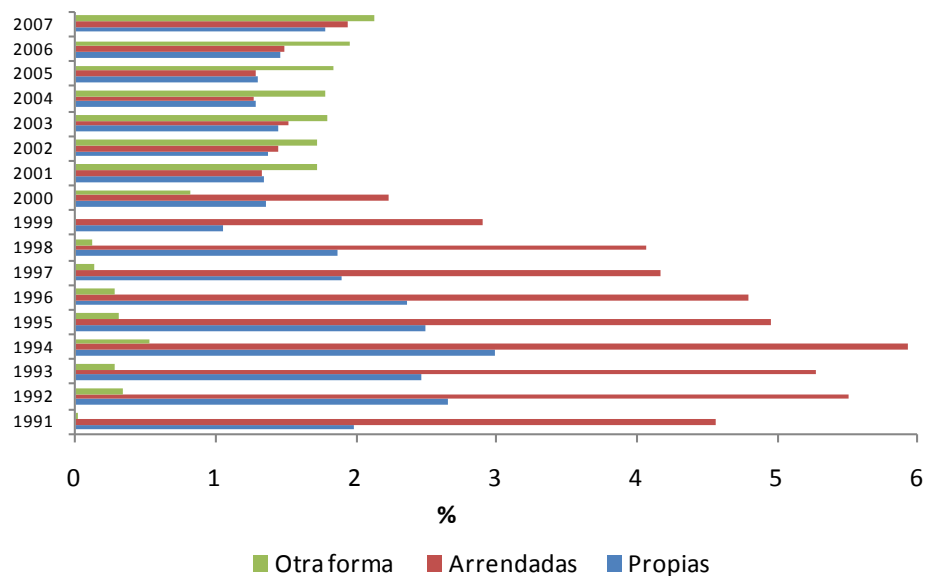
Fuente: DANE (varios años); elaboración del CENAC (véase www.cenac.org.co/estadisticas-sectoriales).

Desde otra perspectiva, mientras que en la década de 1990 el incremento promedio anual de unidades del stock arrendado fue del orden de 96.000 a 97.000 unidades, en lo que ha pasado de la década de 2000 hasta 2007, el número de viviendas arrendadas creció anualmente entre 42.000 a 43.000 unidades.

En términos de la evolución del stock habitacional, durante la década de 1990 tuvo lugar el registro de los mayores incrementos anuales del stock arrendado. En contraste, en el caso de las viviendas del stock ocupadas bajo una forma de tenencia diferente a la del arriendo y la de la propiedad, los incrementos más significativos se registran a partir del año 2000.

¹⁴ La disponibilidad de información para este tema específico permite desagregaciones a nivel de localización geográfica. No hay información según el tipo de estructura ni el tipo de vivienda.

Gráfico 10. Incremento anual del stock habitacional, por tipo de ocupación, total nacional



Fuente: DANE (varios años); elaboración del CENAC (véase [www.cenac.org.co/ estadisticas sectoriales](http://www.cenac.org.co/estadisticas/sectoriales)).

A nivel regional, la evolución del stock habitacional arrendado durante el período de 2000 a 2006 en Bogotá y los departamentos cuya capital corresponde al conjunto de ciudades objeto de estudio (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena), presenta la dinámica que se detalla en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Stock de vivienda arrendada, por región

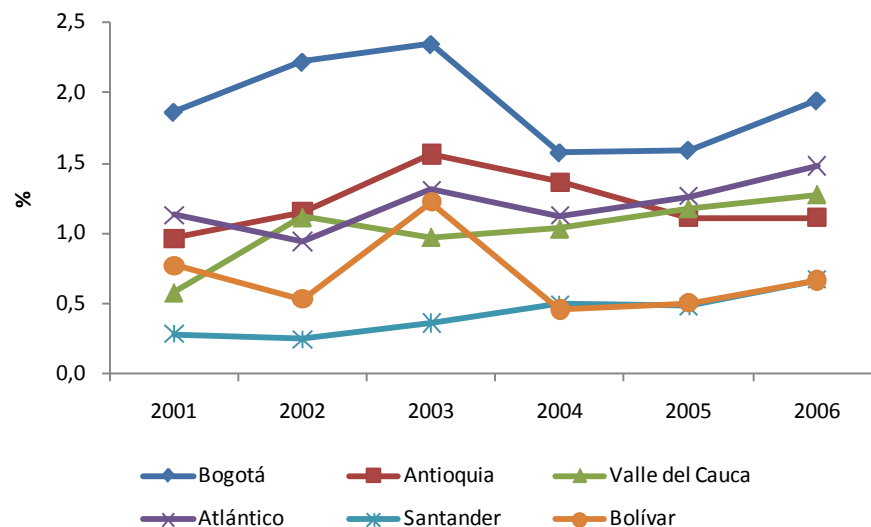
Año	Región					
	Bogotá	Antioquia	Valle del Cauca	Atlántico	Santander	Bolívar
2000	674.187	350.872	320.236	87.634	120.841	70.050
2001	686.736	354.255	322.097	88.625	121.185	70.591
2002	701.982	358.347	325.691	89.459	121.488	70.967
2003	718.456	363.954	328.873	90.630	121.928	71.835
2004	729.747	368.935	332.278	91.652	122.535	72.167
2005	741.344	373.036	336.202	92.810	123.126	72.534
2006	755.755	377.192	340.507	94.185	123.954	73.017

Fuente: DANE (2005-06).

Durante el período de 2000 a 2006 el stock de vivienda arrendada reportó el mayor incremento en la ciudad de Bogotá y el menor en el departamento de Santander. En promedio, el incremento anual del stock para este período ha sido del orden de:

- Bogotá: 1,9%.
- Antioquia (Medellín): 1,2%.
- Atlántico (Barranquilla): 1,2%.
- Valle del Cauca (Cali): 1,0%.
- Bolívar (Cartagena): 0,7%.
- Santander (Bucaramanga): 0,4%.

Gráfico 11. Incremento anual del stock de vivienda arrendada, por región



Fuente: DANE (2005-06).

Respecto de la contracción del stock arrendado por efecto de demoliciones, cambio de uso, abandono, etc., en Colombia no existen estadísticas que permitan hacer un seguimiento de este proceso. En concepto del autor de este documento, las bajas del inventario arrendado por este concepto son mínimas y se producen principalmente por:

- Obsolescencia, esencialmente en viviendas de mala calidad. Se trata, por ejemplo, de las construcciones de bahareque y otros materiales cuya reposición y reforzamiento representarían un costo alto, imposible de asumir considerando la condición socioeconómica de los hogares.
- Deterioro urbano, que induce en los usos de las edificaciones cambios incompatibles con el uso residencial.
- Presencia de altos índices de inseguridad, consumo de drogas y prostitución.
- Procesos de reasentamiento generados por obras públicas y programas de renovación urbana.

Los tres primeros factores de contracción del stock arrendado se presentan generalmente en los centros históricos de las ciudades principales. En el caso del cuarto factor, este afecta a sectores residenciales de origen informal, en los cuales se asientan actividades como las de los talleres automotores, de metalmecánica, etc., a lo largo de ejes viales importantes. En este caso el cambio de uso se realiza mediante el ofrecimiento de mejores rentas de alquiler. Aunque no existe una fuente documental reconocida para respaldar esta afirmación, dentro del ámbito institucional de renovación urbana en Colombia, hay referencias frecuentes a esta condición del stock arrendado.

2.3. Precios de compra y arrendamiento de vivienda¹⁵

El Censo de Edificaciones del DANE, implementado desde 1996 como insumo básico para el cálculo del PIB de la Construcción – Subsector Edificaciones, proporciona información trimestral sobre la evolución, la producción y el comportamiento de la actividad edificadora en 15 ciudades del país.

A partir de esta fuente de información, los siguientes cuadros detallan el precio por metro cuadrado construido de vivienda nueva en las diferentes ciudades de estudio, desagregados por estrato socioeconómico en cada una de las mismas.

¹⁵ No hay información estadística de los precios de compra y renta según el tipo de vivienda.

Cuadro 17. Precio promedio del metro cuadrado construido de vivienda nueva por estrato socioeconómico, Bogotá y Medellín (miles de pesos colombianos)

Año	Estrato socioeconómico - Ciudad											
	Bogotá						Medellín					
	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis
2002	669 - 808	1349 - 1800	2431 - 2523	2425 - 2894	2442 - 2622	3378 - 3757	250 - 280	1024 - 1548	1880 - 2301	1604 - 2306	1190 - 2213	2565 - 2844
2003	266 - 633	1277 - 1747	2541 - 2767	2544 - 3373	2388 - 2717	3383 - 4416	270 - 558	766 - 1282	1939 - 2429	1416 - 2613	2155 - 2347	2319 - 2777
2004	589 - 800	1344 - 1582	2774 - 2879	2662 - 3313	2767 - 3298	3919 - 4492	270 - 300	360 - 1230	2138 - 2506	1646 - 2609	2023 - 2184	2793 - 2959
2005	580 - 783	1555 - 1864	3047 - 3165	3431 - 3891	3313 - 3757	4568 - 4705	400	444 - 1456	2474 - 2805	2962 - 3618	2189 - 2643	2960 - 3452
2006	332 - 862	1516 - 1655	2962 - 3339	2654 - 3410	3006 - 3582	5066 - 5465	400 - 941	1407 - 1723	2824 - 3099	2811 - 3565	1256 - 1567	3589 - 3897
2007	349 - 869	1628 - 1865	3503 - 3828	3372 - 3987	4146 - 4463	5306 - 6285	800 - 1338	1025 - 1797	3086 - 3212	3260 - 3442	1487 - 2636	3969 - 4931
2008	329 - 935	1914 - 2696	3713 - 4130	3308 - 4591	4828 - 5307	5870 - 7083	800 - 1441	1509 - 2101	3217 - 3931	2587 - 3476	1667 - 3613	4925 - 5334
2009	579 - 1000	2786 - 3056	4400 - 4695	4079 - 4790	4726 - 5350	6074 - 7449	800 - 1324	1045 - 1951	3214 - 3971	2451 - 2710	1742 - 3278	2560 - 5540
2010	746 - 1000	2090 - 2933	4619 - 5379	4449 - 6199	5652 - 6559	6555 - 9342	842 - 1204	1701 - 2385	3572 - 4198	1336 - 1715	2210 - 3933	2378 - 5651

Fuente: DANE (2010).

Cuadro 18. Precio promedio del metro cuadrado construido de vivienda nueva por estrato socioeconómico, Cali y Barranquilla (miles de pesos colombianos)

Año	Estrato socioeconómico - Ciudad											
	Cali						Barranquilla					
	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis
2002	242 - 289	564 - 960	1007 - 1491	1000 - 2257	1158 - 1364	1072 - 1534	250 - 305	750 - 1176	1704 - 2349	1132 - 1731	1270 - 1645	883 - 2321
2003	267 - 319	577 - 937	1148 - 1520	950 - 2378	1464 - 1695	1723 - 2420	250 - 295	570 - 1105	1580 - 2533	1467 - 1852	972 - 1700	1148 - 2421
2004	277 - 311	570 - 900	1336 - 1588	2644 - 2756	1820 - 2092	2245 - 2631	299 - 529	1242 - 1342	1703 - 2599	1632 - 2153	840 - 1848	1238 - 2723
2005	240 - 489	507 - 1196	1555 - 2070	2216 - 2680	1743 - 1845	2000 - 3138	285 - 429	454 - 720	1849 - 1963	1684 - 2496	898 - 2011	2118 - 2633
2006	254 - 510	560 - 1017	1360 - 2403	2363 - 2686	1765 - 2266	2659 - 3320	214 - 300	623 - 1136	1078 - 1827	2411 - 2849	2260 - 2550	2544 - 2807
2007	299 - 637	793 - 1285	2661 - 2975	2861 - 3472	2651 - 3219	3155 - 4244	216 - 312	937 - 1055	1128 - 2140	2417 - 2729	1846 - 2814	2725 - 3884
2008	387 - 1274	827 - 1421	2855 - 3209	3161 - 4264	3106 - 3492	4032 - 4800	253 - 878	792 - 1442	1374 - 2132	2416 - 3058	1512 - 2830	3425 - 3614
2009	511 - 1052	1349 - 1712	2392 - 3245	4104 - 4958	3245 - 3854	4092 - 5183	168 - 800	698 - 1366	2945 - 3814	2932 - 3566	2898 - 3050	3351 - 4393
2010	595 - 1036	1700 - 1722	3281 - 3663	4289 - 4887	3223 - 3509	4316 - 4485	297 - 608	606 - 830	1258 - 2069	2170 - 3177	3114 - 3224	3632 - 4367

Fuente: DANE (2010).

Cuadro 19. Precio promedio del metro cuadrado construido de vivienda nueva por estrato socioeconómico, Bucaramanga y Cartagena (miles de pesos colombianos)

Año	Estrato socioeconómico - Ciudad											
	Bucaramanga						Cartagena					
	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis
2002	249 - 510	293 - 931	1282 - 1873	1132 - 2200	700 - 1611	965 - 2178						
2003	225 - 252	298 - 685	1247 - 2054	1781 - 2547	867 - 2038	902 - 1600						
2004	227 - 536	657 - 904	1415 - 2257	2598 - 2915	1950 - 2393	1100 - 2150						
2005	265 - 691	639 - 761	1266 - 2596	2726 - 3054	1000 - 2177	2604 - 2710						
2006	329 - 828	355 - 916	2387 - 2737	2508 - 3429	1000 - 2600	1307 - 2733						
2007	359 - 410	425 - 1233	1158 - 2613	3072 - 3893	1009 - 2182	1556 - 2857	-	1124 - 1543	1198 - 2333	2200 - 3800	-	3488
2008	351 - 789	946 - 1550	3036 - 3280	3880 - 4487	1330 - 1500	2780 - 3850	-	250 - 1306	908 - 1547	2230 - 3023	2000 - 4350	3200 - 6410
2009	328 - 1372	1216 - 1691	3489 - 4258	4127 - 5119	2278 - 3300	4286 - 4393	180 - 231	593 - 1419	1004 - 2826	2666 - 2782	2620 - 4285	4229 - 5844
2010	402 - 1342	916 - 1997	3585 - 4246	4867 - 5440	2687 - 4598	2200 - 5355	247 - 276	297 - 1113	797 - 1344	1030 - 3895	850 - 5080	5761 - 8620

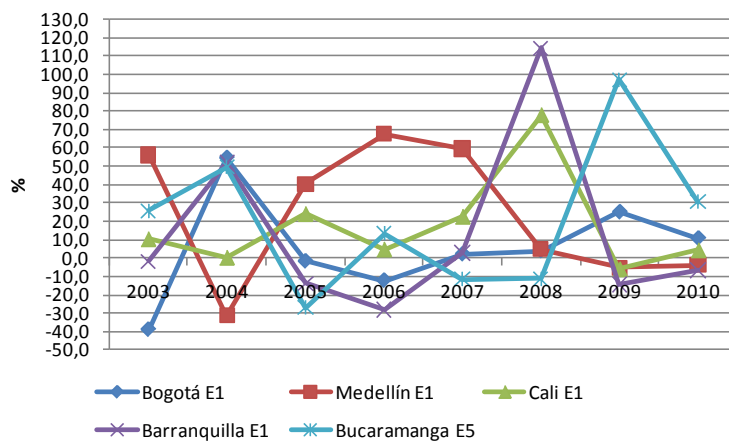
Fuente: DANE (2010).

 Información no disponible.

Si se analiza la evolución de los precios observados (con base en la variación registrada por los precios promedio del intervalo de valores registrado en cada estrato para cada año), se observa lo siguiente:

- Hay estratos con una variabilidad importante de precios en el tiempo, que para cinco ciudades oscila entre -40% y +120%. En este caso, el estrato 1 de Barranquilla, Medellín, Bogotá y Cali (en ese orden), corresponde al de mayor volatilidad de precios.

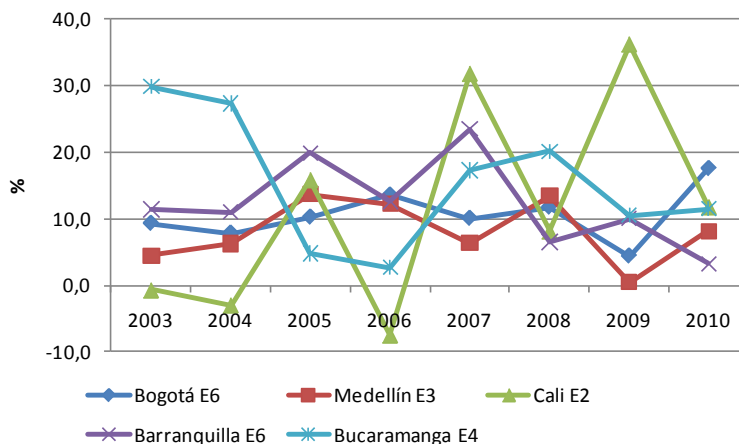
Gráfico12. Variación del precio promedio por metro cuadrado construido de vivienda en cinco ciudades, según estratos con mayor variabilidad de precios en el tiempo



Fuente: DANE (2010) y cálculos del autor.

- Hay estratos con una estabilidad significativa de precios en el tiempo (entre -10% y +40% para cinco ciudades): estrato 6 en Bogotá y Barranquilla; estrato 4 en Bucaramanga; estrato 3 en Medellín y estrato 2 en Cali.
- En el caso de Cartagena, para los años 2007 a 2010 (información disponible), el estrato de mayor variación es el 3 y el de menor el 4.

Gráfico 13. Variación del precio promedio por metro cuadrado construido de vivienda en cinco ciudades, según estratos con mayor estabilidad de precios en el tiempo



Fuente: DANE (2010) y cálculos del autor.

En cuanto a la evolución del canon de arrendamiento, tomando como referencia un período de cinco años, entre 2001 y 2005, se observa lo siguiente:

- Las ciudades de Bogotá, Medellín y Barranquilla registran precios nominales superiores, a lo largo del período analizado, respecto de las ciudades de Cartagena, Cali y Bucaramanga.
- Mientras que para los hogares arrendatarios Bogotá presenta el mayor costo habitacional (en términos de canon mensual por concepto de alquiler), Bucaramanga es la ciudad más económica en este aspecto.
- Estas mismas ciudades, Bogotá y Bucaramanga, registran respectivamente la mayor volatilidad y estabilidad de precios de alquiler en el tiempo.

Cuadro 20.
Promedio del canon de arrendamiento, seis ciudades
(precios en pesos colombianos de 2005)

Ciudad	2001	2002	2003	2004	2005
Bogotá	229.342	249.825	234.483	277.557	259.962
Medellín	220.172	227.951	233.788	260.811	248.799
Cali	180.820	191.106	196.487	208.798	241.518
Barranquilla	219.574	247.891	230.857	245.021	239.308
Bucaramanga	174.804	185.210	195.109	211.611	216.787
Cartagena	185.736	201.940	210.211	202.181	236.230

Fuente: DANE (2001-05) (tercer trimestre).

Cuadro 21.
Variación anual promedio del canon
de arrendamiento, seis ciudades

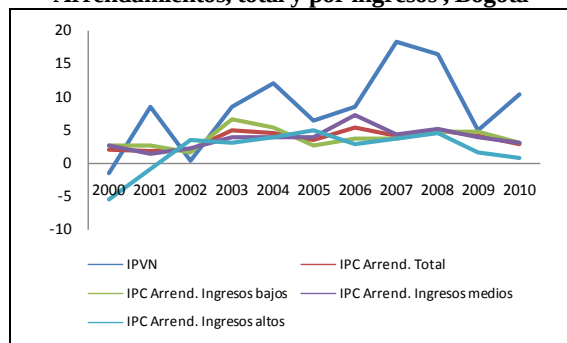
Ciudad	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Bogotá	8,9	-6,1	18,4	-6,3
Medellín	3,5	2,6	11,6	-4,6
Cali	5,7	2,8	6,3	15,7
Barranquilla	12,9	-6,9	6,1	-2,3
Bucaramanga	6,0	5,3	8,5	2,4
Cartagena	8,7	4,1	-3,8	16,8

Fuente: DANE (2001-05) (tercer trimestre).

A manera de comparación entre los precios de compra y arrendamiento de vivienda, las variaciones del Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) y el Índice de Precios al Consumidor por Arrendamientos (IPC Arrendamientos), permiten definir este último mercado habitacional (el de los arrendamientos) frente al primero (el de la compra) como un mercado de una dinámica de precios más estable en el tiempo.

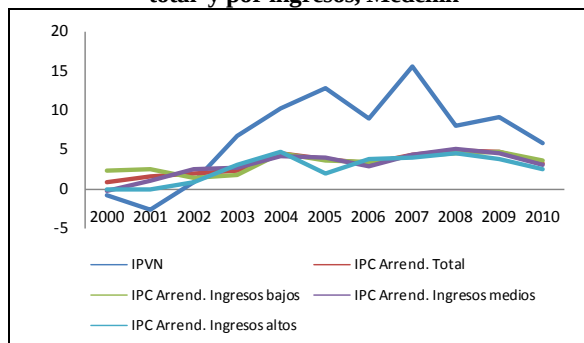
Por ciudades, el IPC Arrendamientos de Barranquilla se percibe como el de mayor estabilidad y el IPVN de Bucaramanga como el de volatilidad más alta.

Gráfico 14.
Variación anual del IPVN y del IPC Arrendamientos, total y por ingresos , Bogotá



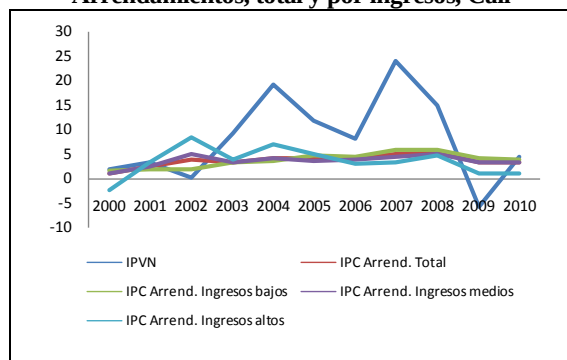
Fuente: DANE (2000-10).

Gráfico 15.
Variación anual del IPVN y del IPC Arrendamientos, total y por ingresos, Medellín



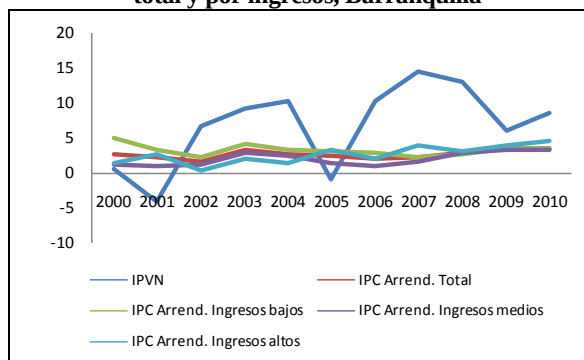
Fuente: DANE (2000-10).

Gráfico 16.
Variación anual del IPVN y del IPC Arrendamientos, total y por ingresos, Cali



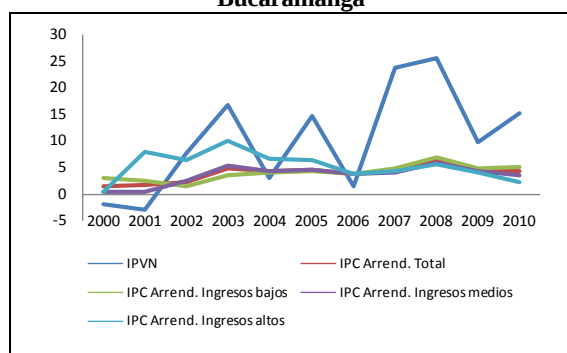
Fuente: DANE (2000-10).

Gráfico 17.
Variación anual del IPVN y del IPC Arrendamientos, total y por ingresos, Barranquilla



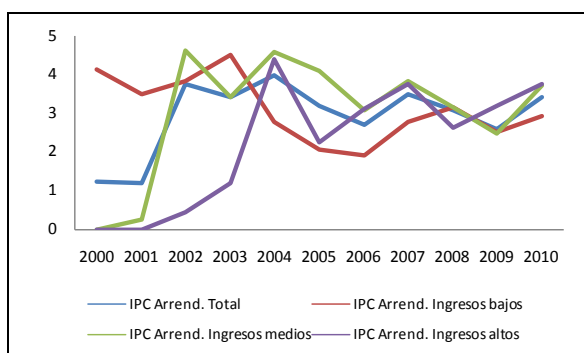
Fuente: DANE (2000-10).

Gráfico 18.
Variación anual del IPVN y del IPC Arrendamientos, total y por ingresos, Bucaramanga



Fuente: DANE (2000-10).

Gráfico 19.
Variación anual del IPC Arrendamientos, total y por ingresos, Cartagena



Fuente: DANE (2000-10).

2.4. Costos Medios de Construcción

Los costos medios de construcción de vivienda en Colombia no presentan una estructura ni una dimensión diferenciada respecto del destino de la edificación, es decir, si se produce para venta o alquiler, dado que el mercado y los precios del suelo urbano y las condiciones de financiamiento, principalmente, son los mismos en los dos casos. Por otra parte, tampoco existe un régimen tributario significativamente diferente, lo cual se documenta en la sección correspondiente al marco impositivo vigente para el mercado de arrendamientos. En el cuadro se presentan los costos directos, indirectos y total para cinco segmentos de vivienda multifamiliar y cuatro de unifamiliar, incluyendo la VIS, en cinco ciudades.

Cuadro 22. Costo total de construcción por metro cuadrado, por tipo de vivienda, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena,* junio-agosto de 2011 (en pesos colombianos)

Tipo de vivienda	Área promedio (m ²)	Ciudad			
		Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla - Cartagena
Multifamiliar-Alto	100-200	1.239.101	1.226.321	1.237.604	1.236.948
Multifamiliar-Medio alto	162	1.034.603	1.011.806	1.022.711	1.006.111
Multifamiliar-Medio bajo	68	969.127	938.561	951.051	936.485
Multifamiliar-Medio -1 alcoba	33	1.109.293	1.068.447	1.105.881	1.067.978
Multifamiliar (en mampostería estructural)	52 – 60	728.630	717.631	735.432	727.284
Promedio multifamiliar		1.016.150	992.553	1.010.535	994.961
Unifamiliar-Medio medio	109	1.107.938	1.072.849	1.095.924	1.087.830
Unifamiliar-Medio bajo	76	1.161.958	1.130.323	1.149.158	1.130.347
Unifamiliar-Mínimo 1	57	555.222	537.603	560.346	539.661
Unifamiliar-Interés social	46	651.610	628.193	651.367	634.854
Promedio unifamiliar		869.182	842.242	864.198	848.173

Fuente: Construdata (2011).

* No incluye el costo del suelo.

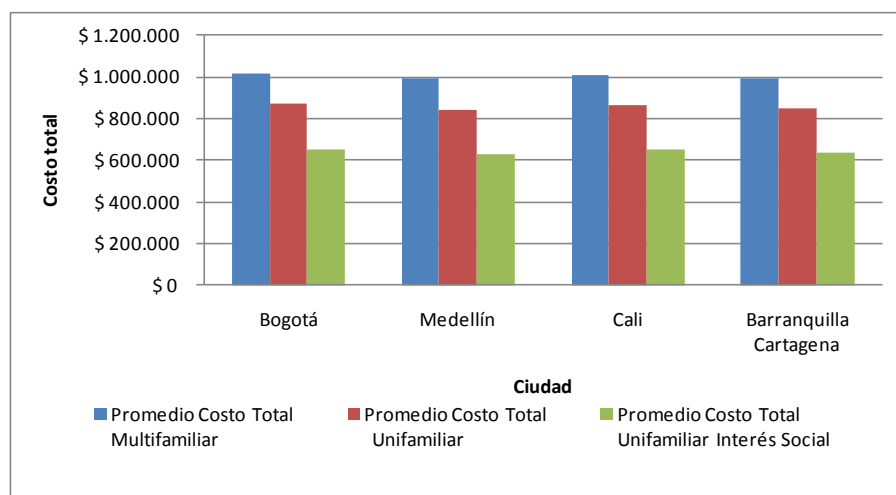
Se observa que el factor diferencial en materia de costos de la construcción se genera principalmente a partir del tipo de vivienda. La mayor distancia se observa entre los costos de la vivienda social unifamiliar y los correspondientes a las viviendas multifamiliares que están orientados hacia hogares de altos ingresos, en una proporción equivalente al 2,3, aproximadamente. Sin embargo, en la sección de este documento donde se analizan los precios de venta de vivienda nueva se observa que el efecto de mercado genera una ampliación mayor de

esta brecha, dentro de la cual el valor del terreno imputado al precio de venta participa de manera importante.

El gráfico 20 permite observar comparativamente los costos totales por tipo de vivienda (multifamiliar, unifamiliar), y para VIS unifamiliar, en cinco ciudades principales de Colombia. Según estos, es evidente la homogeneidad en el monto de cada uno de los promedios de los costos directos, indirectos y el costo total de construcción, lo cual evidencia que las condiciones del mercado no presentan restricciones regionales de precios en materia de materiales y mano de obra.

Al respecto, Bogotá y Medellín, como mercados más desarrollados, permiten mayores economías de escala en términos de producción, así como a nivel de la oferta de trabajo (mano de obra), insumos y materiales de construcción. En este mismo sentido, se halla que los mercados relacionados con el mercado habitacional en Colombia presentan su mayor nivel de oferta en Bogotá.

Gráfico 20. Promedio del costo total de construcción de vivienda unifamiliar, multifamiliar y VIS, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena



Fuente: Construdata (2011).

Dado que los costos directos e indirectos no incorporan el precio del terreno, es pertinente observar que este último genera un diferencial importante que se refleja en el precio de venta de la vivienda.

2.5. Técnicas y materiales de construcción

En Colombia, para el desarrollo de proyectos habitacionales y la producción de vivienda para venta y alquiler, no existen restricciones a nivel de disponibilidad de materiales y acabados de construcción. Respecto del desarrollo tecnológico, las principales limitaciones se presentan en la escasa aplicación de sistemas industrializados, los cuales podrían incidir en el escalamiento del nivel de la producción, los costos y, consecuentemente, los precios. Esta situación obedece principalmente a los siguientes factores (Torres, 2009):

- En la producción de vivienda en Colombia no se aplican sistemas constructivos completamente innovadores. Algunos pueden ser considerados innovadores a nivel local, pero han acumulado trayectoria en otros países. El mayor grado de innovación se presenta en la tecnología de materiales, los cuales se colocan de manera diferente a la tradicional.
- No existen diferencias significativas entre los costos de los sistemas constructivos tradicionales y los de las tecnologías industrializadas.
- Los sistemas constructivos industrializados tienen la potencialidad de operar con niveles inferiores de costos, si las escalas de producción fueran sensiblemente mayores, caso que actualmente no caracteriza la producción de vivienda en Colombia.
- La baja escala de producción genera barreras para la producción local de los materiales importados que se aplican en los sistemas industrializados, lo cual impide reducir costos por esta vía.
- La mayor parte de los sistemas constructivos industrializados que se aplican en Colombia tienen antecedentes en países desarrollados, lo cual señala, entre otros aspectos importantes, la falencia de programas continuados de investigación y desarrollo.
- La trayectoria y el mayor conocimiento de los sistemas constructivos tradicionales y su reproducción vía el medio académico conforman un marco que no favorece la innovación tecnológica.

- El potencial de generación masiva de empleo para mano de obra no calificada que caracteriza la edificación urbana induce una situación paradójica que desestimula, a nivel de las políticas económicas en países de crecimiento moderado del PIB, las propuestas tecnológicas intensivas en el uso de bienes de capital.
- El desarrollo de la tecnología de producción de vivienda en Colombia, especialmente la VIS, no cuenta con un escenario económico y sectorial apropiado. Las limitaciones más severas se generan al exterior del sector empresarial, principalmente en la inversión social y la capacidad económica de la demanda, que restringen el desarrollo sostenido de proyectos en los cuales sea viable la aplicación de sistemas constructivos industrializados.
- Los altos niveles de los precios del suelo urbano y de los costos financieros, junto con los bajos salarios, conforman un conjunto de factores que discrimina la competitividad de los sistemas industrializados, en lo atinente a los costos finales de construcción y su incidencia en la formación del precio de la vivienda, especialmente la VIS.
- La industrialización del sector no puede gestionarse al margen del tamaño ni de la dinámica de la economía, factores que influyen en el estado de desarrollo tecnológico de todos los sectores económicos.
- Las medidas requeridas para alcanzar mayores niveles de industrialización en la producción de VIS se deben buscar más en el entorno sectorial y macroeconómico que en el sector empresarial.

Por otra parte, el porcentaje de integración de materiales y acabados de construcción de producción nacional en los proyectos habitacionales puede alcanzar el 100%, lo cual se refleja generalmente en la vivienda de menor precio, como la VIS. Sin embargo, las empresas constructoras enfrentan la posibilidad de hacer diferentes mezclas de materiales y acabados de producción nacional o importada, lo cual suele dirimirse por la orientación socioeconómica del proyecto. Habitualmente el mercado registra que los segmentos superiores de precios de venta de

vivienda, es decir, la vivienda de estratos altos y suntuaria, es la que presenta el menor porcentaje de integración de materiales y especialmente de acabados nacionales.

2.6. Disponibilidad de suelo urbanizado

En las ciudades colombianas la mayor demanda de suelo urbanizado se genera desde el sector habitacional, aunque existe la tendencia de transferir suelo rural a usos industriales, caso que se presenta en las zonas de influencia de las grandes ciudades con el objeto de inducir procesos de valorización por este cambio de uso.

Las estadísticas que se presentan en este apartado corresponden a la oferta de suelo de expansión de las ciudades objeto de estudio, para todos los usos regulados. En el caso del uso residencial, no existe diferenciación entre suelo para nuevos proyectos de vivienda que se destinarán a la venta y suelo para nuevos proyectos de vivienda que se edificará para arrendar.

En concepto de quien escribe estas páginas, el suelo con mayor potencial para ingresar unidades nuevas para el mercado de arrendamientos en las ciudades corresponde a las áreas de renovación urbana. Esto es así si se considera que en los sectores centrales de las mismas existe un stock vacante de una dimensión importante, que se edificó hace medio siglo para usos diferentes del habitacional. Consecuentemente, se podrían desarrollar procesos de renovación urbana que comprendan la reconversión de estos inmuebles hacia el uso residencial. Sin embargo, en el caso específico de Colombia no existe una trayectoria exitosa de buenas prácticas empresariales, públicas o mixtas, de gran escala, para el desarrollo de proyectos de esta naturaleza.

También se puede plantear que la reglamentación del ordenamiento territorial urbano no ha inducido barreras para el desarrollo de los mercados de edificaciones urbanas en general, ni el de vivienda en particular. Sin embargo, es pertinente dejar expreso que existe una situación de activo debate acerca de las limitaciones que se han derivado de la figura de los planes parciales¹⁶ y de la participación en plusvalías, como factores que han incidido en la limitación de la producción de vivienda, especialmente de VIS. No obstante lo anterior, el subsector de la

¹⁶ El Plan Parcial se define como un mecanismo para programar la urbanización o reurbanización de suelo y para establecer las responsabilidades de financiamiento y ejecución de las obras. Se formula para el suelo urbano definido en el plan de ordenamiento territorial (POT) y para las áreas de expansión urbana, las cuales se deben desarrollar mediante las unidades de actuación urbanística, los macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.

edificación urbana presenta actualmente una fase de crecimiento sin mayores antecedentes históricos. Este desempeño se está ejecutando con las mismas normas, a las cuales se le ha sumado la legislación de macroproyectos. En el caso de esta figura, la actual política de vivienda contempla la inversión pública para la construcción de obras de infraestructura, especialmente de servicios públicos (subsidio a la oferta), la cual se transforma después en subsidios a la demanda de los hogares compradores.

Para concluir esta parte, puede afirmarse que la principal barrera para el desarrollo de los mercados habitacionales en Colombia, arrendamiento incluido, y especialmente aquellos que atienden la demanda de los hogares de menores ingresos, se forma alrededor de las limitaciones a la producción que se derivan de la especulación centrada en los altos precios del suelo urbano. Esto sucede no obstante los instrumentos previstos en la legislación para la gestión pública del suelo urbano, la cual se aplica de manera muy modesta en el país, con excepciones notables como es el caso de Metrovivienda en Bogotá.

Pasando a otro aspecto, en Colombia, a partir de la vigencia de la Ley Nro. 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), todos los entes municipales o distritales tienen la obligación de adoptar un plan o esquema de ordenamiento territorial (POT o EOT), tarea en la cual las ciudades colombianas han avanzado de manera significativa, acumulando una experiencia de más de una década en este proceso. Este plan contempla, entre otros aspectos importantes, la clasificación de usos del suelo urbano, los estudios requeridos para estimar su demanda futura, el dimensionamiento de suelo de expansión urbano, etc.

Sin embargo, hoy en día no existen estadísticas agregadas actualizadas sobre la disponibilidad de suelo urbano y de áreas de expansión en las principales ciudades. La información más conocida corresponde a un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2004. En este se registra un suelo de expansión urbano disponible de 6.724 hectáreas para las seis ciudades consideradas en este estudio. Aunque la información sobre la viabilidad de desarrollo efectivo de este suelo no se conoce, es decir, no se sabe si este suelo es urbanizable en su totalidad y en corto plazo, se puede estimar que debe contener los proyectos de edificación de todos los usos comercializables y de infraestructura.

En el cuadro 23 se observa que Bogotá concentra el 30% del suelo de expansión reportado en 2004.¹⁷ Respecto del tamaño de la población de cada ciudad, se nota que la ciudad que cuenta con la menor oferta relativa de suelo es Medellín.

Sin embargo, las áreas reportadas no se acompañan de información sobre la superficie que efectivamente puede ser objeto de urbanización con las redes de servicios y la infraestructura requerida.

Cuadro 23. Oferta de suelo urbanizado y suelo urbano, seis ciudades, 2004

Ciudad	Suelo de expansión urbano disponible (Has.)	Suelo urbano (Has.)
Bogotá	2.058	20.409
Cali (a)	1.600	-
Medellín (b)	519	7.640
Barranquilla (c)	947	2.318
Bucaramanga (d)	400	1.914
Cartagena (e)	1.200	-
Subtotal cinco áreas (a,b,c,d,e)	4.666	11.872
Total	6.724	32.281

Fuente: Conpes (3305) 2004, DNP-MAVDT.

También es pertinente observar que en estas ciudades se localizan los principales macroproyectos de vivienda del país, los cuales, en el período 2010-14, incorporarán más de 4.000 hectáreas que se desarrollarán en los años siguientes.

En la coyuntura sectorial actual, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-14, contempla una meta cuantitativa de un millón de viviendas (la “locomotora de la construcción”), para la cual requiere 7.000 hectáreas de suelo urbanizado, un 7,3% del cual se ocupará en programas de renovación urbana, según la composición que se presenta en el cuadro 24.

¹⁷ De manera relacionada, en el trabajo de Maldonado (s/f), se señala un área de expansión para la capital de 2.974 Has.

Cuadro 24. Suelo urbano requerido para 2010-14, según fuentes

Macroproyectos	4.156 Has.
Planes de ordenamiento territorial, POT2	2.344 Has.
Renovación urbana	510 Has.
Total	7.010 Has.

Esta meta del plan de desarrollo se ejecutará principalmente en las mayores ciudades de Colombia, en las cuales se localizan los macroproyectos de vivienda, por lo cual se puede inferir que la disponibilidad de suelo urbano actual generada en el marco de los planes de ordenamiento territorial (POT) en las ciudades objeto de estudio es inferior a la reportada por el DNP en 2004.

2.7. Precios medios del suelo urbanizado por ciudad y estrato socioeconómico

Respecto de esta variable, se ha utilizado la información generada por Fedelonjas de Bogotá, Medellín y Cali, ciudades en las cuales desde finales de la década de 1970 se realiza el estudio periódico sobre el valor del suelo urbano. En el caso de Bogotá, la información corresponde al estudio de 2008 y en el próximo informe se actualizará a 2010. En Medellín y Cali los datos corresponden a 2010. Para las tres ciudades la información se presenta por estrato socioeconómico. Dada la dispersión de los datos (debido a la amplitud de tipos de vivienda que se puede construir en cada estrato), se optó por presentarla por rangos de precios.

En los tres cuadros siguientes (25, 26 y 27) se observa que los precios del suelo urbano son mayores en Bogotá, seguidos por los de Medellín y luego los de Cali. También se observa que los precios para el segmento más bajo son mayores en Medellín que en Bogotá, situación que obedece al agotamiento de las áreas urbanizables en esta ciudad, situación que se suma a la falta de aplicación de instrumentos de gestión pública del suelo urbano, lo cual actúa en contra de las posibilidades de desarrollar proyectos de VIS. A manera de contraste es interesante comentar que en julio de 2011, en Bogotá, Metrovivienda ofrecía terrenos con urbanismo

completo a precios de \$Col 120.000-\$Col 140.000 el metro cuadrado en la operación Usme, para vivienda unifamiliar.¹⁸

Cuadro 25.
Valor del suelo de uso residencial por
estrato socioeconómico, Bogotá (pesos
colombianos)

Estrato	Mínimo	Máximo
Populares	136.666	280.000
Medio Bajo	280.000	550.000
Medio -Medio	500.000	1.000.000
Medio Alto	1.416.667	1.800.000
Alto	1.575.000	2.383.333

Fuente: CENAC (2008).

Cuadro 26.
Valor del suelo de uso residencial por
estrato socioeconómico, Medellín (pesos
colombianos)

Estrato	Mínimo	Máximo
Bajo	334.545	354.762
Medio	475.000	950.000
Medio Alto	893.750	1.266.667
Alto	560.000	790.625

Fuente: CENAC (2010a).

Cuadro 27.
Valor del suelo de uso residencial por
estrato socioeconómico, Cali (pesos
colombianos)

Estrato	Mínimo	Máximo
Uno	77.500	145.000
Dos	80.000	235.000
Tres	197.500	315.000
Cuatro	285.000	390.000
Cinco	312.500	475.000
Seis	387.500	675.000

Fuente: CENAC (2010b).

De las tres ciudades principales de Colombia, Cali presenta el menor nivel de precios del suelo urbano, para el estrato bajo-bajo o uno (1). Sin embargo, en el estrato dos (2), aunque los

¹⁸ En el caso de Bogotá, para determinar el valor del suelo en las áreas altas y medio altas, dada la dispersión de los datos, se integran tres rangos de precios y se elige como representativo aquel que recoge una mayor cantidad de observaciones. Para las categorías restantes, al contar con un número más reducido de datos y al no distanciarse en grandes magnitudes sus valores, se elige el conjunto de valores resultante entre el precio mínimo y máximo observado como rango representativo de cada categoría. En el caso de Medellín, se eligen aquellas zonas identificadas como residenciales y se clasifican según estratos socioeconómicos; finalmente, se selecciona el valor mínimo y máximo de cada categoría. En el caso de Cali, La Lonja propone valores máximos y mínimos del suelo a ciertos polígonos de cada área; por ende, cada polígono cuenta con diferentes rangos de precios. Entonces, se tomaron los polígonos homogéneos y cuya área de actividad es residencial predominante y neto. Luego de tener los datos de la totalidad de los polígonos pertinentes clasificados por estrato se formaron cuatro rangos de precios de igual tamaño por nivel socioeconómico, teniendo en cuenta el valor máximo y el mínimo de cada categoría. Dado que los datos publicados por La Lonja son a su vez rangos, para ubicar la información en alguno de los cuatro conjuntos de precios se calculó la mediana de cada rango y el resultado se ubicó en alguno de los criterios establecidos. Finalmente, se identificó aquel rango que agrupaba una mayor cantidad de datos y se eligió como opción característica o predominante del comportamiento de los precios en cada estrato socioeconómico.

precios por metro cuadrado son los menores de las tres ciudades, se observa que son superiores a los de Metrovivienda en Bogotá. Generalmente, en los estratos socioeconómicos dos y tres se concentra el desarrollo de programas de VIS.

Comparativamente frente a Bogotá y Cali, las características geográficas de Medellín permiten suponer una mayor escasez relativa de suelo, lo cual explica un umbral (punto de arranque) más alto. El techo o valor en el estrato alto es más bajo que en Bogotá, en virtud a su mayor dinamismo.

La recolección de información para las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena se realizó mediante la aplicación del método de consulta a expertos del sector inmobiliario, el 8 y 9 de septiembre de 2011, durante el Congreso Nacional de Fedelonjas. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 28.

Cuadro 28. Valor del suelo de uso residencial por estrato socioeconómico, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena (pesos colombianos)

Estrato	Valor	Ciudad		
		Barranquilla	Bucaramanga	Cartagena
Uno	Bruto	25.000 -30.000	40.000 - 60.000	70.000
	Urbanizado	120.000	200.000	200.000
Dos	Bruto	35.000 – 50.000	100.000	80.000
	Urbanizado	140.000 - 200.000	500.000	240.000
Tres	Bruto	80.000	140.000	N.A.
	Urbanizado	250.000	700.000	500.000
Cuatro	Bruto	N.A.	250.000	N.A.
	Urbanizado	500.000	1.250.000	1.200.000
Cinco	Bruto	N.A.		N.A.
	Urbanizado	700.000	2.500.000	2.000.000
Seis	Bruto	N.A.	1.000.000	N.A.
	Urbanizado	1.000.000	3.000.000 – 4.000.000	> 3.000.000

Fuente: Consulta a expertos aplicada por el autor (2011).

2.8. Rentabilidad media de los inmuebles residenciales arrendados

El esfuerzo más importante para analizar la rentabilidad de los arrendamientos, en el largo plazo y por estratos socioeconómicos, lo ha realizado el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en un trabajo dirigido por el economista Samuel Jaramillo, y que cubre el período 1970-2004 (Jaramillo, 2004).

El estudio mencionado plantea que la rentabilidad depende del monto de los alquileres y del precio de la vivienda, más específicamente de su variación, por lo cual los cambios de la rentabilidad coinciden con las variaciones de los precios de la vivienda. La observación del comportamiento de los arrendamientos se realiza con base en la serie IPC Arrendamientos del DANE y en los anunciados en medios impresos de comunicación. Los precios de las viviendas corresponden a unidades usadas ofertadas para alquiler en los mismos medios.

A continuación se consignan inicialmente algunos aspectos asociados con la participación del alquiler sobre el precio de la vivienda en el caso de arrendamientos de estratos bajos en Bogotá, con base en el trabajo realizado por el CENAC. Luego, se trata el tema de la rentabilidad con base en el estudio de Jaramillo.

Primero se comentará brevemente la relación renta-precio de la vivienda para indagar acerca del cumplimiento de la normativa correspondiente. Las observaciones se derivan de los resultados del estudio realizado por el CENAC para UN-HÁBITAT, First initiative, MAVDT y DNP, al que se hace referencia en una sección anterior.

En relación con el precio que el oferente cobra al inquilino por el uso de la vivienda o por la parte de esta que le arrienda, a la luz del cumplimiento de la normativa vigente en materia de arrendamiento urbano, se esperaba que el canon mensual no superara el 1% del valor comercial de la vivienda. No obstante lo anterior, si se considera la incidencia de problemas de operatividad en el cálculo de variables relacionadas, como la estimación del valor comercial del inmueble y la precisión en el dimensionamiento del área en arriendo a disposición del inquilino, las cuales corresponden además a la información suministrada de manera directa por el informante entrevistado, es pertinente contextualizar los resultados obtenidos con estas salvedades.¹⁹ Por otra parte, la información siguiente hace referencia a alquileres para hogares de ingresos bajos y medios-bajos.

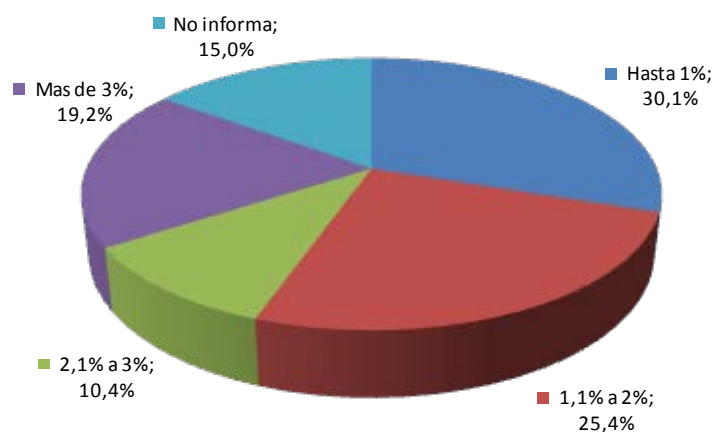
Teniendo en cuenta lo anterior, resulta consecuente el hecho de que en Bogotá ocho de cada 10 arrendadores obtengan márgenes de rentabilidad superiores al 1%, frente a pagos por canon de arriendo correspondientes a áreas pequeñas (uno a dos cuartos que en el área

¹⁹ De manera relacionada, Jaramillo e Ibáñez (2002) plantean: “Tal vez por esta y por otras razones, la Ley establece otra referencia sustitutiva, la cual parece ser en la práctica la única factible: la de limitar el canon a un 2% del avalúo catastral. La proporción del 2% parece responder a la noción de que el avalúo catastral corresponde en la práctica, o debe corresponder, a la mitad del avalúo comercial”.

representan alrededor de la cuarta parte de la vivienda), en inmuebles valorados comercialmente en niveles de precios del segmento VIS, es decir, de US\$40.000 a precios de agosto de 2011.²⁰

En el gráfico 21 se presenta la distribución de los arrendadores según la proporción del canon de alquiler respecto del precio de mercado de la vivienda. En este caso es claro que, reiterando las observaciones metodológicas, la mayor parte de los propietarios excede el máximo legal establecido. No obstante lo anterior, esto no significa que la rentabilidad sea competitiva respecto de indicadores de mercado, según se analiza a continuación.

Gráfico 21. Distribución de los arrendadores según el margen de rentabilidad obtenido, Bogotá



Fuente: CENAC (2007a).

Si se atienden en detalle los resultados del estudio de Jaramillo, una primera observación indica que en el período de análisis el monto de los arrendamientos ha crecido menos que los precios generales de la economía, es decir, en estos años los precios de los arriendos se contraen más que los precios reales. Además, se observa que la participación de los alquileres sobre el precio de la vivienda tiende a ser mayor en el estrato de ingresos más bajos, lo cual coincide con el hallazgo del CENAC comentado previamente.

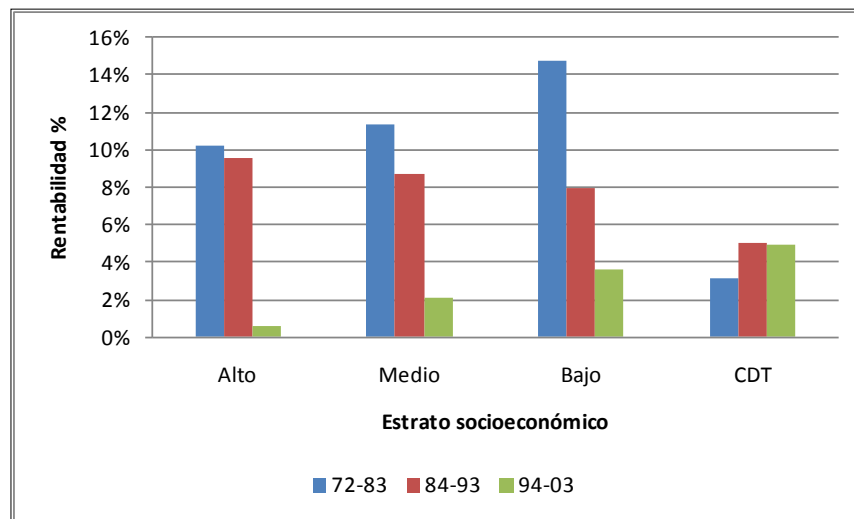
Con respecto a la rentabilidad anual 1970-2003 se registra un comportamiento muy variable año tras año, con máximos y mínimos que coinciden con cotas similares en los precios de las viviendas.

²⁰ Por su parte, los hogares que adquieren vivienda destinada al arriendo, incluyen la renta y la valorización del inmueble en los cálculos de rentabilidad.

La rentabilidad de mediano plazo (cuatro años) tuvo su mejor desempeño en la década de 1970, respecto de la ofrecida por el sistema financiero vía los Certificados de Depósito a Término (CDT). La década de 1980 se inició con rentabilidades desfavorables y finalizó con una recuperación intermedia. En la primera mitad de la década de 1990 hubo un auge en la rentabilidad y luego rentabilidades negativas que se recuperaron al final del período de análisis. La rentabilidad de los arrendamientos por estrato socioeconómico se presenta en el gráfico 22.

Es evidente la tendencia decreciente de la tasa de rentabilidad de los alquileres respecto de la correspondiente a CDT, para los tres estratos considerados. Incluso, durante los años 1994-2003, es negativa en todos. Para los tres estratos socioeconómicos, en el bajo se han generado las mayores rentabilidades en el período 1972-2003. La menor rentabilidad se registra en el nivel alto de ingresos.

Gráfico 22. Rentabilidad real de largo plazo del alquiler por estratos alto, medio y bajo y el CDT, Bogotá, 1972-2003



Fuente: Jaramillo (2004).

Este comportamiento es importante para explicar, entre otros factores destacados, las razones que determinan la muy baja intervención de empresas en la producción de vivienda nueva y en la recuperación de esta inversión en el largo plazo, vía el mercado de arrendamientos, lo cual ya se ha tratado anteriormente.

Reiterando lo expuesto en las secciones precedentes, este comportamiento decreciente de la tasa de retorno en el largo plazo se atribuye, en primera instancia, a la naturaleza económica del arrendador, quien interviene en el mercado más como un pequeño agente mercantil que como un empresario, es decir, su racionalidad no corresponde a la de un inversionista. Su objetivo económico se concentra en generar rentas para complementar el ingreso mensual de su hogar. Esto determina, en segunda instancia, una actitud flexible frente al canon de arrendamiento cuando se presenta la posibilidad de perder un arrendatario y afrontar la vacancia de la vivienda, lo cual generaría una contracción inmediata de su ingreso. También influye el hecho de que en los criterios de selección del arrendatario prevalece la preferencia por el “buen arrendatario” (el que paga puntualmente y es cuidadoso de la vivienda), frente al monto del canon, como se estableció en el estudio de arrendamientos realizado por el CENAC para First Initiative y otras entidades. En el gráfico 4, donde se presenta la comparación entre los índices de precios de vivienda nueva, usada y el IPC Arrendamientos, es evidente el comportamiento estable de este último. Inclusive se puede plantear que, mientras los índices de precios responden al mercado, el precio de los servicios de arrendamientos responde más a la evolución de los salarios (asociada a la inflación) y a los niveles de empleo de la economía.

2.9 Participación de los desarrolladores inmobiliarios en el mercado

Los profesionales y empresas del sector inmobiliario de Colombia están organizados gremialmente en varias entidades. Generalmente las principales empresas pertenecen a más de una organización. Actualmente los gremios más importantes son la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), la Fedelonjas, la Cámara de la Propiedad Raíz (Cariz) y el capítulo inmobiliario de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco). Además, existen otras organizaciones más pequeñas que las anteriores, pero que cuentan con el mayor número de afiliados, entre ellos las empresas de mayor trayectoria. La actividad de las lonjas y organizaciones más antiguas como la de Bogotá acumula más de 60 años de existencia.

Actualmente se considera que el principal gremio es Fedelonjas, institución que agrupa 24 lonjas de propiedad raíz de las principales ciudades y del departamento de Colombia, con un total de 1.021 profesionales y empresas afiliadas. Estas empresas ofrecen las actividades inmobiliarias de arrendamiento y administración de inmuebles, corretaje, administración de la

propiedad horizontal, valuación, y en una baja proporción intervienen directamente en actividades de construcción. Generalmente se vinculan al desarrollo de proyectos, como socios o mediante acuerdos de negocios, asumiendo las responsabilidades relacionadas con la comercialización.

Los servicios que más caracterizan a estas empresas en Colombia son: el arrendamiento, que puede ofrecerse en el 40% de las inmobiliarias afiliadas a las lonjas; el corretaje, que se observa en el 40% de los afiliados; el servicios de avalúos (un 25% lo brinda) y la administración de propiedad horizontal (un 5%-10% la realiza).

Históricamente no han existido barreras importantes para el ingreso de empresas en el mercado. A partir de 1972, y como consecuencia de la apertura del crédito habitacional inducida por la entrada en operación del sistema Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), proliferó la creación de empresas de construcción, la cual se ha contraído, dado que la competencia y, especialmente, las crisis sectoriales, han depurado el universo de oferentes. Como consecuencia, actualmente la intervención de empresas especializadas (sobre todo en las grandes ciudades), ha relativizado la participación de aquellas que se constituyen con el propósito de construir sólo un proyecto habitacional. Sin embargo, a nivel nacional, este tipo de empresarios todavía aporta una proporción alta de la producción total de vivienda.

Posiblemente la barrera más importante se ha derivado del sistema predominante de comercialización de vivienda en nuevos proyectos, la venta anticipada o sobre planos, dado que las instituciones públicas reguladoras son exigentes en cuanto a la captación y administración de los recursos de los compradores. Consecuentemente, y a nivel ilustrativo, se puede plantear que figuras como la fiducia no están al alcance de todas las empresas constructoras e inmobiliarias.

Como se trata a continuación, las condiciones de acceso al crédito y las características financieras de los préstamos son las mismas tanto para los constructores de vivienda nueva como para los compradores de unidades nuevas o usadas. Sin embargo, el financiamiento de la construcción de proyectos de vivienda para arrendar no se ha desarrollado al nivel del existente para unidades nuevas, y esto implica condiciones financieras diferentes y menos competitivas.

La capacidad de producción anual de vivienda del sector de la edificación urbana en Colombia alcanzó un promedio de 140.000 unidades en el período 2006-2010 (PND, 2010-14). Sin embargo, en el marco de las metas del nuevo PND, sus estímulos y subsidios, y ante la

promoción de los macroproyectos de vivienda, el dato más actualizado a la fecha (agosto de 2011), muestra que se han autorizado licencias de construcción para 200.000 viviendas. En Colombia, en períodos de auge del sector, más del 95% de las unidades licenciadas efectivamente se construye.

2.10 Condiciones actuales del financiamiento hipotecario para proyectos habitacionales destinados al arrendamiento

El financiamiento hipotecario en Colombia cuenta con una trayectoria sostenida de cuatro décadas y, desde la oferta, ha operado como un instrumento dinamizador de la actividad edificadora, especialmente de vivienda. Este mercado presenta fallas en cuanto al financiamiento de los hogares de menores ingresos de origen formal y, de manera casi generalizada, de aquellos cuyos ingresos derivan de ocupaciones propias de la economía informal.

Sin embargo, no se ha desarrollado un sistema de financiamiento dirigido hacia las condiciones propias de la oferta del mercado de arrendamientos, más por falta de demanda de los empresarios constructores e inmobiliarios, que por desinterés de los bancos. Es decir, generalmente no existen proyectos de construcción de vivienda nueva para arrendar y, consecuentemente, tampoco demanda de crédito para la construcción con este destino en el mercado nacional inmobiliario.

En secciones anteriores se han tratado aspectos asociados con la forma de producción, formal e informal, de la oferta de vivienda nueva y de la oferta de arrendamientos en particular, incluido el tema de los factores que han inhibido el desarrollo de la oferta formal de este segmento del mercado.

2.10.1 Financiamiento para proyectos de vivienda para la venta

Cuadro 29. Características generales de los créditos para construcción de vivienda para la venta (crédito constructor)

Condiciones del crédito	Características
Tasas de interés efectivas anuales	• VIS en pesos colombianos: 12,82% • VIS en unidades de valor real (UVR): 5,89% • NO VIS en pesos colombianos: 11,85% • NO VIS en UVR: 6,66%
Plazo	Período de duración del proceso de construcción más unos meses adicionales del proceso de ventas.
Garantía	Hipoteca abierta del terreno y pagaré firmado por el representante legal.
Trámite administrativo	• Solicitud de crédito. • Certificado de la Cámara de Comercio de la sociedad y socios que sean personas jurídicas. • Composición accionaria del solicitante y sociedades socias. • Autorización para consultar centrales de riesgo. • Declaración de renta del último año gravable. • Estados financieros actualizados. • Flujo de caja del proyecto. • Planos arquitectónicos y memoria descriptiva del proyecto. • Cuadro de áreas y valor comercial de los inmuebles. • Presupuesto de construcción. • Estudio de suelos.

Fuente: Consulta a establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios.

2.10.2. Financiamiento para proyectos de vivienda para alquiler

En Colombia, en el caso de los créditos al constructor, no hay tasas de interés subsidiadas para los proyectos de venta de vivienda ni para los proyectos de vivienda de alquiler, a excepción del subsidio del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) para compradores de vivienda nueva.

Sin embargo, para fomentar la inversión de proyectos de vivienda de alquiler, la Ley Nro. 820 de 2003 estipula: “Con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social nueva, para arrendar a través de *sociedades especializadas* reglamentadas para el efecto, serán renta exenta los ingresos por ellas recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción”.

“Así mismo, los *fondos de inversión* pueden invertir en inmuebles de acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno nacional, y las rentas pagadas por estos fondos de inversión, originadas en cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años

siguientes a su construcción, serán renta exenta para el inversionista que la reciba, de acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno nacional para tal efecto”.²¹

En Colombia las condiciones de los créditos para la construcción de vivienda para arrendar son diferentes de las de los créditos tradicionales de constructor.

Para los proyectos de construcción de vivienda para arrendamiento no hay una línea de crédito estándar y, de acuerdo con la entidad financiera y las características del proyecto, se ofrecen alternativas de financiamiento que cubren hasta el 70% del valor del proyecto.

En general, se brinda un tipo especial de créditos de libre inversión que es más costoso que los créditos tradicionales de constructor, pero con características y tasas de interés diferentes de las de los créditos de consumo (Cuadro 30).

Cuadro 30. Características generales de los créditos para la construcción de vivienda para alquiler

Condiciones del crédito	Características
Tasas de interés efectivas anuales	• Crédito hipotecario para construir (aplica sólo para personas naturales): 12,70%. • Crédito de libre inversión para empresas no constituidas como constructoras: entre 6,5+DTF y 8,5+DTF, según el plazo. • Crédito de construcción de vivienda para alquiler para constructoras: tasas pactadas con el banco y más bajas que en las dos opciones anteriores.
Plazos	• Crédito hipotecario para construir (aplica sólo para personas naturales): 15 a 20 años. • Crédito de libre inversión para empresas no constituidas como constructoras: 1 a 5 años. • Crédito de construcción de vivienda para alquiler para constructoras: plazos pactados con el banco.
Proceso típico de administración para contratar un préstamo para financiar un proyecto de vivienda para alquiler	Se requiere hipoteca en primer grado, abierta y sin límite de cuantía sobre el lote donde se desarrollará el proyecto y pagaré. Requisitos básicos para la solicitud del crédito: véase el Cuadro 31.

Fuente: Consulta a establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios.

²¹ La Ley Nro. 820 de 2003 se trata con mayor detalle en la sección sobre el marco legislativo y regulatorio del mercado de arrendamientos.

Cuadro 31. Requisitos de documentación básica para créditos para la construcción de vivienda para alquiler (crédito de libre inversión)

Documento	Empresas	Personas naturales
Solicitud de crédito	X	X
Fotocopia del documento de identidad del solicitante o representante legal	X	X
Certificado de la Cámara de Comercio de la sociedad y socios que sean personas jurídicas	X	
Composición accionaria del solicitante y sociedades socias	X	
Certificado de ingresos o certificación laboral		X
Declaración de renta del último año gravable	X	X
Extractos bancarios	X	X
Estados financieros actualizados	X	
Balances y estados de pérdidas y ganancias	X	
Declaraciones bimestrales del pago de IVA que sustenten ingresos de estados financieros a corte; si no declara IVA, debe enviar extractos bancarios de los últimos tres (3) meses	X	
Flujo de caja del proyecto	X	X
Planos arquitectónicos y memoria descriptiva del proyecto	X	X
Cuadro de áreas y valor comercial de los inmuebles	X	X
Presupuesto de construcción	X	X
Avalúo del lote	X	X

Fuente: Consulta a establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios.

2.10.3 Otras fuentes de financiamiento para el sector habitacional

Las fuentes de financiamiento para el sector de la vivienda provienen principalmente de los establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios. Sin embargo, cuando se refiere a la asignación de recursos para proyectos que tienen como propósito mejorar cuantitativa y cualitativamente las condiciones habitacionales de la población, existen otras fuentes de financiamiento, que son: nacionales, departamentales, municipales e internacionales, y que se presentan en el cuadro 32.

Cuadro 32. Otras fuentes de financiamiento para el sector de la vivienda en Colombia: desarrollo de proyectos

Fuentes - Origen	Fuentes – Relación
Nacionales	• Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex) • Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) • Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) • Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) • Red de Solidaridad Social (RSS) • Sistema General de Participación
Departamentales	• Impuestos departamentales • Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca (Infivalle) • Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) • Instituto para el Desarrollo de Risaralda (Infider) • Otros institutos departamentales y municipales de financiamiento
Municipales	Impuestos municipales
Internacionales	• Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) • Recursos de crédito externo

Fuente: DNP (2003).

2.10.4. Financiamiento para compra de vivienda nueva o usada

A continuación, en el cuadro 33, se presentan las características principales de los créditos hipotecarios para compradores de vivienda.

Cuadro 33. Principales características de los créditos hipotecarios en Colombia

Característica	Detalle
Subsidio temporal a la tasa de interés con recursos del FRECH	En Colombia existe un subsidio temporal a la tasa de interés para créditos que respalden la compra de vivienda nueva, la construcción de vivienda propia o para contratos de <i>leasing</i> habitacional, cuyo valor no exceda los \$Col 172,5 millones. Esto se acaba de instaurar, como instrumento anticíclico y de promoción de la edificación de vivienda. A la fecha se han asignado dos cupos y el gobierno nacional ha anunciado su vigencia en esta administración, 2010-14. Este subsidio corresponde a un pago que efectúa el gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), a nombre del beneficiario, con el fin de disminuir la cuota que paga sobre su crédito hipotecario. El valor del subsidio está definido por el valor de la vivienda.
Plazo típico de los préstamos hipotecarios	Mínimo de 5 años y máximo de 20 años.
Requisitos de documentación de hipoteca o de créditos hipotecarios para compradores	Las condiciones y documentos requeridos varían según la entidad. En términos generales se solicitan los documentos relacionados en el Cuadro 34.

Fuente: Consulta a establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios.

**Cuadro 34. Requisitos de documentación
para créditos hipotecarios en Colombia, compradores**

Documento	Asalariado	Independiente	Pensionado
Solicitud de crédito debidamente diligenciada	X	X	X
Fotocopia legible de la cédula de ciudadanía con huella digital y firma de cada solicitante	X	X	X
Carta de la empresa que incluya cargo, sueldo básico, tipo de contrato y antigüedad, con fecha de expedición de menos de 60 días	X		
Certificación de ingresos y retenciones del último año gravable o declaración de renta o certificación de no declarante	X	X	
Comprobantes de pago de nómina de los últimos dos meses	X		
Certificado de constitución y gerencia de la Cámara de Comercio, con vigencia no superior a 30 días		X	
Extractos bancarios originales de los tres últimos meses		X	
Carta en la que se indique actividad y tiempo en la misma		X	
Certificado de libertad del inmueble a financiar (original y con vigencia no superior a 30 días)	X	X	X
Promesa de compraventa del inmueble	X	X	X
Avalúo del inmueble	X	X	X

Fuente: Consulta a establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios.

2.11 Estimación de la elasticidad precio de la oferta del mercado de arrendamientos

Dada la disponibilidad actual de información se plantea para el desarrollo de este tema un modelo econométrico aplicado por el CENAC en la ejecución del estudio de 2007 *Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos* (realizado para MAVDT-UN HÁBITAT–First Initiative), el cual se analizó en un comité técnico del cual también formó parte el DNP.

La intención del trabajo adelantado en esa oportunidad fue la de *estimar la elasticidad de la oferta de las viviendas nuevas destinadas al mercado de arrendamientos, con relación a los precios del mercado y los costos de la construcción, así como también el costo de oportunidad del sector de la construcción, que modo de identificar el grado de respuesta de la variable de interés cuando se alteran las variables explicativas del modelo.*

A continuación se presentan los principales aspectos de orden metodológico y resultados obtenidos.

- **Aspectos generales:**

- Empleo de datos secundarios en virtud del interés de identificar una relación a través del tiempo entre la oferta de viviendas nuevas para arrendar y sus principales factores determinantes. En este caso se acudió a información calculada por el DANE, el DNP y el Banco de la República, entre otros.
- Muestra: 1990:1 2006:4 con datos trimestrales.
- ✓ Delimitación del estudio a la ciudad de Bogotá, que representa la mayor oferta de viviendas en el país y por lo tanto es la ciudad que más incide en su comportamiento, en virtud de la disponibilidad de información.
- Principal antecedente: análisis de la elasticidad del mercado de la vivienda nueva realizado por Clavijo (1994), en el cual se proporciona un detalle estructurado del mercado para Colombia tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta. El desarrollo del modelo retoma algunas de las cifras proporcionadas y las actualiza para realizar un análisis de elasticidad de la oferta de arriendos para Bogotá.

- **Descripción de las variables utilizadas (para un período de referencia Trimestre I de 1990 –Trimestre I de 2006)**

- El área de edificaciones nuevas aprobadas según licencias constituye, dentro de la forma funcional para determinar la oferta del mercado de arrendamientos, la variable fundamental tomándose como una buena proxy del comportamiento de la nueva oferta de vivienda (Banco de la República, series trimestrales).
- Índice de precios de la vivienda (DNP), como representación del nivel de precios (el IPC Arrendamientos no se considera por presentar grandes problemas de autocorrelación).

- Índice de costos de la construcción para vivienda unifamiliar y multifamiliar (Camacol), con base de diciembre de 1989, para los costos relacionados con el sector de la construcción. En este caso se espera una relación inversa entre los costos de la construcción y la oferta de vivienda.
- DTF real a 90 días en lo concerniente al costo de oportunidad del sector de la construcción. En este caso se supone que la DTF representa una buena medida que incide en la decisión de ofrecer nueva vivienda o no hacerlo. Al tomarla como un costo se espera una relación inversa con respecto a la nueva oferta de vivienda.
- Variables adicionales que afectan la demanda de vivienda (explicativas de la demanda), útiles para hacer una estimación coincidente con la posible simultaneidad presente en el mercado de vivienda nueva:

- ✓ Ingresos familiares, representados por los salarios promedio (ECV DANE).
- ✓ Ingresos promedio para 13 ciudades (ECV DANE).
- ✓ Índice General de la Bolsa de Colombia (IGBC), como proxy de la riqueza.
- ✓ Tasa de desempleo.

• Modelo teórico

Definición del mercado de arrendamientos en Bogotá desde la oferta y la demanda:

$$Qo = \beta_{11} + \beta_{12}precio + \beta_{13}costos + \beta_{14}costo\ de\ oportunidad + \mu_1$$

$$Qd = \beta_{21} + \beta_{22}precio + \beta_{23}riqueza + \beta_{24}ingreso + \beta_{25}desempleo + \mu_2$$

Donde:

Q	=	Metros cuadrados de edificaciones según licencias
Precio	=	Índice precios de la vivienda
Costos	=	Índice de costos de la construcción
Costo de oportunidad	=	DTF a 90 días
Riqueza	=	IGBC
Ingreso	=	Ingresos por salario según DANE
Desempleo	=	Tasa de desempleo en siete ciudades

Como es sabido, el precio y la cantidad de equilibrio en un mercado están determinados por la relación de las curvas de oferta y de demanda, por lo que no es difícil observar que tanto precio como cantidad son conjuntamente variables dependientes. Debido a esta dependencia no es posible suponer que la variable precio es independiente de los errores, violando un supuesto importante del modelo clásico de regresión lineal. Si no se tiene presente este factor, una sencilla estimación uniecuacional por mínimos cuadrados ordinarios proporciona coeficientes inconsistentes y sesgados. Por tal motivo, estimaciones como estas deben suponer un problema de simultaneidad en el sistema que debe considerarse en el momento de hacer la estimación.

Cuando se tiene un sistema como este hay varias alternativas, de acuerdo con las condiciones de identificabilidad del sistema, es decir, de acuerdo con el hecho de si el sistema está subidentificado, identificado o sobreidentificado, lo que a su vez permite –a partir de diferentes mecanismos– estimar el sistema, considerando que existe una relación entre alguna de las variables explicativas y el término de perturbación. En esta línea, se puede optar por estimar el sistema por mínimos cuadrados indirectos, especialmente cuando se tiene una identificación exacta, o se pueden utilizar instrumentos que permitan considerar la endogeneidad de la estimación y hacer esta por mínimos cuadrados en dos etapas o en tres. Así mismo, se pueden manejar otras herramientas, como una estimación por máxima verosimilitud con información completa.

Dentro del planteo de ecuaciones simultáneas se puede expresar la forma reducida del sistema que para el presente caso corresponde al mecanismo de clasificación del mercado y, suponiendo que las variables endógenas sean cantidad y precio, se tiene que en condición de equilibrio:

$$Q_d = Q_o$$

$$\beta_{11} + \beta_{12}precio + \beta_{13}costos + \beta_{14}costo de oportunidad + \mu_1 \\ = \beta_{21} + \beta_{22}precio + \beta_{23}riqueza + \beta_{24}ingreso + \beta_{25}desempleo + \mu_2$$

$$precio = \Pi_1 + \Pi_2costos + \Pi_3costopor + \Pi_4riqueza + \Pi_5desempleo + \Pi_6ingreso + v_t$$

Donde los coeficientes Π representan los coeficientes de la forma reducida, es decir la ecuación en función tan sólo de variables explicativas.

En un modelo como este, que podría suponerse como sobreidentificado dado el número de variables independientes que conforman el sistema de dos variables endógenas, se puede utilizar una estimación de dos o tres etapas, que considere dentro la endogeneidad del precio y de la cantidad. Estos métodos permiten estimar una o varias ecuaciones del sistema, por lo que son mecanismos de mucha utilidad en la práctica.

- **Metodología**

La metodología utilizada en este caso se basó en estimar cada ecuación por el método de los MC2E, el cual permite calcular los residuos para estimar la matriz de varianzas y covarianzas para luego utilizar mínimos cuadrados generalizados factibles al modelo. Se supone que este método es más eficiente que el MC2E solo, si la especificación del modelo es correcta, y del mismo modo puede tener igual eficiencia si se cumplen los supuestos de no correlación contemporánea ni heterocedasticidad entre los errores en cada ecuación.

- **Endogeneidad**

De acuerdo con Wooldridge (2006), el problema de endogeneidad surge cuando una o más variables se determinan en conjunto justo con la variable explicada. Este es un problema propio de muchas estimaciones en economía y un ejemplo específico surge cuando se estiman ecuaciones de oferta y demanda donde el precio puede aparecer tanto como variable explicativa y como explicada en cada ecuación.

Si tenemos:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{2t} + \alpha_2 Z_1 + \alpha_3 Z_2 + \varepsilon_{1t}$$

$$Y_{2t} = \beta_0 + \beta_1 Y_{1t} + \beta_2 Z_1 + \varepsilon_{2t}$$

En este sistema de ecuaciones se muestra un ejemplo en el cual (Y_1) se determina a partir de Y_2 , Z_1 y Z_2 . Sin embargo, el cuidado que debe tenerse es que para estimar estas ecuaciones el sistema debe estar bien identificado o sobreidentificado. De ahí que haya que cumplir con dos condiciones que permitan determinar si el sistema lo está. Estas condiciones se conocen como la condición de orden y la condición de rango en la cual se establece lo siguiente:

- Que el número de variables exógenas excluidas de la ecuación sea mayor o igual que el número de variables endógenas menos uno incluidas dentro de la ecuación.
- O que el número de variables exógenas excluidas de la ecuación sea al menos igual al número de variables endógenas incluidas en la ecuación menos uno.

Por lo tanto se tiene que:

- Si $ki \geq gi - 1$ se puede decir que la ecuación está sobreidentificada.
- Si $ki = gi - 1$ se puede decir que la ecuación está identificada.
- Si $ki < gi - 1$ se puede decir que la ecuación está subidentificada.

Una ecuación subidentificada no permite una estimación. Por lo tanto, esta regla debe ser confrontada cuando se desea estimar un modelo de ecuaciones simultáneas.

• Resultados – Estimación:

Para probar endogeneidad en el sistema se aplica una versión de la prueba de especificación de Hausmann. Aquí se corre una estimación para la forma reducida, luego se obtienen los errores, para correr una regresión para Qt incluyendo los errores calculados de la forma reducida.

Prueba de endogeneidad		
Vardependiente	Inmev	
Variable	Coefficiente	Estadístico t
Inprecio	1,542	4,47
Inicc	-0,92	-0,86
Indtf	-0,35	-5,09
error	-1,29	-2,41
		Probabilidad
D.W	1	
SW	0,994	0,991
Test White	8,39	0,86
F	12	0
R2	0,46	

El coeficiente que acompaña a la variable error resulta ser significativo al 5%; por tal motivo no existe evidencia para rechazar la hipótesis de simultaneidad en el sistema, es decir, la variable precio es una variable endógena y debe ser considerada como tal.

Una vez probada la existencia de simultaneidad se procede a realizar una estimación de la oferta de arrendamientos. Dicha estimación se realizó por mínimos cuadrados en tres etapas, en las que se consideró previamente la necesidad de incluir instrumentos para la variable precio que directamente es la que genera problemas de endogeneidad en el sistema.

Cálculo de elasticidades del mercado de arrendamientos

Vardependiente	Inmev	
Variable	Coefficiente	Estadístico t
Inprecio	1,46	4,68
Inicc	-1,060	-1,45
Indtf	-0,358	-5,33
C	11,63	4,19
		Probabilidad
LM test	13,19	0,1053
SW	0,9715	0,146
X²	67,4	0
R²	0,382	

Para determinar la elasticidad se estimó el modelo que considerara implícitamente el problema de la endogeneidad entre el precio y la oferta en el mercado de arrendamientos. A partir de esta estimación se obtuvieron los coeficientes que representan el grado de respuesta de la variable explicada ante cambios porcentuales en las variables explicativas.

Los resultados presentados son consistentes con los signos esperados y los estadísticos t son significativos al 5%, excepto para la variable índice de costos de la construcción que es significativa al 15%; de igual manera se cumplen los supuestos del modelo básico de regresión. No hay problemas de autocorrelación y existe evidencia estadística para considerar que hay normalidad en los errores. Así mismo, la prueba de significancia global es significativa.

La elasticidad de 1,46 es consistente con los otros estudios consultados (Colombia y fuera).

Los estudios previos del mercado de arrendamientos en Colombia no son muchos; de hecho, el principal trabajo que estima los factores determinantes del mercado de arrendamientos corresponde a Clavijo, Michel y Muñoz (2004). En él se muestra que la oferta es elástica al precio de la vivienda; en una primera estimación los autores encuentran que la elasticidad precio de oferta es cercana al 1,1. No obstante, en una segunda estimación

por máxima verosimilitud con información completa donde se estima la oferta de manera indirecta, se observa una baja elasticidad, de 0,2 pero acompañada por una elasticidad de la oferta de los costos de la construcción de 2.

Lo más importante tiene que ver con la alta elasticidad del precio ofrecido por los constructores respecto de los costos de los insumos (2,28). Para Clavijo, Michel y Muñoz (2004) este resultado se puede explicar porque: “En un mercado relativamente competitivo cabe esperar que dicha elasticidad fuera cercana a la unidad, con variaciones según el ciclo económico. Sencillamente el constructor trasladaría el mayor costo al precio de venta. Pero curiosamente lo que aquí encontramos es una elevadísima elasticidad a dichos costos, lo cual indica que probablemente los constructores están pudiendo pasar a sus precios de venta finales una mayor proporción del incremento en dichos costos. Es claro que este tema amerita una mayor profundización para entender bien el tipo de mercado (colusivo o no) que se puede presentar con respecto a determinados insumos.”

Según el modelo, la oferta de arrendamientos en Colombia es muy sensible al precio de la vivienda nueva, pues se encuentra una elasticidad mayor a 1, lo cual coincide con los resultados del estudio del CEDE comentados en una sección anterior de este documento, de acuerdo con los cuales la rentabilidad de los arrendamientos está más asociada a las variaciones del precio de la vivienda que a la variación del canon mensual.

- **Conclusiones**

- Ante un cambio del 1% en el índice de precios de la construcción la oferta se incrementa en un 1,46% y así queda en evidencia que la oferta en el mercado de arrendamientos es elástica al precio.
- Ante un cambio del 1% en el índice de costos de la construcción la oferta disminuye en un 1,60%, con lo cual se puede apreciar que la oferta es inelástica ante cambios en los costos.
- En lo correspondiente al costo de oportunidad del sector edificador (representado por la DTF), ante un cambio del 1% en esta variable la oferta se disminuye en un 0,35%, lo cual muestra en este caso una inelasticidad.

- No obstante lo anterior, es pertinente aclarar que el ejercicio de construcción de este modelo constituye una aproximación al análisis relativo de cómo podría comportarse el mercado de arrendamientos para este segmento de la población, en virtud de la restricción de información relacionada existente.
- **Soporte teórico adoptado:** Clavijo, Michel y Muñoz (2004); Griffiths, Carter Hill y Judge (1993); Wooldridge (2000, 2001)

2.12 Proyección de la oferta de arrendamiento, según la estimación del modelo Di Pascuale y Wheaton, 1994

Al igual que lo señalado para el punto anterior, no obstante el proceso de búsqueda de información no se da por concluido, consideramos que en la actualidad no se dispone de los datos requeridos para correr este modelo.

3. El entorno de la política pública

3.1 Programas y política de vivienda

3.1.1. Trayectoria y estado actual de la política pública de vivienda en Colombia: principales programas e instrumentos²²

En la historia de la intervención estatal y la consolidación institucional en el sector de la vivienda en Colombia, antes del gran cambio de derrotero de la década de 1990, se pueden destacar dos períodos: el primero comprende de 1930 a 1971, y el segundo abarca desde 1972 hasta finales de la década de 1980.²³ Antes de 1930 no existió en Colombia un sistema institucional a nivel central para la producción y el financiamiento de vivienda; los procesos predominantes para la construcción de vivienda fueron la autoconstrucción o el encargo, según el tipo de demanda.

La visión del deber ser de la acción pública ha experimentado un cambio significativo desde los años treinta del pasado siglo, en el marco del modelo del Estado benefactor y la teoría

²² Esta sección se basa en Giraldo (1997); Contraloría General de la República (2006); Ceballos (2008); Silva Salamanca (2011).

²³ Ceballos identifica cinco períodos en los que las determinaciones legales indican los diferentes énfasis de la actuación estatal: el higienista (1918-42), el institucional (1942-65), el de transición (1965-72), el de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972-91) y el del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (1990 en adelante) (Ceballos, 2008).

económica keynesiana. Con esta nueva perspectiva nacen diferentes instituciones encaminadas a solucionar los diferentes problemas de habitabilidad, tales como el Banco Central Hipotecario (BCH) (1936), el Instituto de Crédito Territorial (ICT) (1939), la Caja de Vivienda Militar (1947) y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) (1968). Las transformaciones principales de este período consisten en que el Estado asume un papel activo y decisivo en la solución formal de vivienda a través de la construcción y del crédito hipotecario, y en que se consolida el sector empresarial de la construcción.

A partir de 1972 entra en operación el sistema de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), el cual establece una indexación para mantener, como lo dice su nombre, el poder adquisitivo de la moneda y de esta manera facilitar el acceso para crédito hipotecario a los hogares y captar ahorro en términos reales. Con el aumento de la capacidad crediticia, se logra masificar la construcción de vivienda, lo que tuvo un impacto positivo directo en el empleo de mano de obra no calificada y en la economía en general; entonces, el sector de la construcción se consolidó como líder de la inversión del capital financiero y como dinamizador de la actividad económica.

El inicio de los años noventa marcó un cambio en la forma de hacer política pública de vivienda en Colombia, respondiendo en parte a las dinámicas del nuevo contexto, entre estas, la perspectiva de desarrollo orientado a la “apertura económica” y las transformaciones provenientes de la nueva Constitución Política. La política de vivienda se ha caracterizado desde entonces por su carácter singular, es decir, por enfocar los esfuerzos mayoritariamente en los instrumentos de subsidio directo a la demanda²⁴ y crédito hipotecario, los cuales se consideran mecanismos adecuados para impulsar el mercado inmobiliario e hipotecario de vivienda social.

A continuación se realiza un breve análisis por períodos de gobierno de las principales características, programas, instrumentos y resultados de las políticas de vivienda.

a) Período de gobierno 1990-94

Esta etapa se caracterizó por un cambio en el modelo de gestión pública sectorial, según el cual se privatizaron la promoción, la construcción y el financiamiento de la vivienda social, así como

²⁴ Dinero aportado por el Estado a los hogares, que se tasa en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y cuyo monto se fija a partir de los precios de la vivienda y las condiciones económicas de los grupos demandantes. Se diferencia del Subsidio Indirecto a la Demanda que predominaba en los períodos de gobierno precedentes y estaba dirigido a subsidiar el precio o las tasas de interés de los créditos hipotecarios otorgados por las Instituciones del Estado.

también se aumentó considerablemente la participación de las entidades y niveles territoriales. En el Plan de Desarrollo del período de gobierno en análisis, se examina el fracaso del Estado en el suministro de vivienda social dirigida a la población con menores ingresos, como argumento para justificar el cambio radical del esquema.

El nuevo marco político se establece a través de la Ley Nro .3 de 1991, donde se definen el rumbo de la política estatal de vivienda a seguir y las nuevas formas de participación del Estado y del sector privado; también se crean el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social²⁵ y el Subsidio Familiar de Vivienda.²⁶ El ICT pasó a ser el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), en respuesta a las serias ineficiencias administrativas que presentaba la institución. El Inurbe quedó a cargo de la administración de la nueva política de SFV Urbana.

A pesar de las expectativas generadas hacia el nuevo subsidio, la iniciativa colapsó debido a los escasos recursos para hacer frente a la creciente demanda,²⁷ por lo que se hizo necesario gestionar nuevas fuentes de financiamiento y por ende se autorizó a los bancos a conceder créditos para la vivienda y a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) a ofrecer préstamos con un fin distinto de la construcción y adquisición de vivienda.

b) Período de gobierno 1994-98

La política de vivienda de este período se caracterizó por ofrecer propuestas para la solución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda; el componente nuevo consistió entonces en buscar una salida a las necesidades sociales que implican aspectos de urbanización y de entorno. En este sentido, se aplicaron el instrumento de subsidio de mejoramiento de vivienda y de entorno, y el programa de renovación urbana.

²⁵ Artículo 1 de la Ley Nro. 3 de 1991: “Créase 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. Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional. El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social”.

²⁶ El Subsidio Familiar de Vivienda es el nombre del instrumento del gobierno central que responde a los criterios de un subsidio directo a la demanda y consiste en un aporte del Estado o de una Caja de Compensación Familiar a los hogares de ingresos bajos, para que en conjunto, con un ahorro previo y, si es el caso, un crédito complementario, se pueda adquirir o construir una solución de vivienda directamente en el mercado. El instrumento esta dirigido a hogares con ingresos entre cero (0) y cuatro (4) SMMLV.

²⁷ Para el período comprendido entre 1991 y 1993 se asignaron 147.427 subsidios, de los cuales en promedio un 22% lo desembolsaron las Cajas de Compensación Familiar y un 78% el gobierno nacional.

Se realizaron también algunas modificaciones a la política de subsidios, por ejemplo: se establecieron procesos de convocatorias para las asignaciones, se aumentó el monto del subsidio otorgado y se establecieron obligaciones legales para que las Cajas de Compensación destinasen más recursos al otorgamiento de los subsidios de vivienda. Entre 1995 y 1998 la adjudicación de subsidios a los sectores más pobres se delegó a la Red de Solidaridad Social, ya que el Inurbe no logró realizar la tarea, dada la saturación provocada por la liquidación de antiguas funciones del ICT.

Como resultado, en dicho tiempo se asignaron 144.336 subsidios para hogares con ingresos de entre 0 y 2 SMMLV, destinados a la adquisición de vivienda nueva y usada; 114.371 subsidios para mejoramiento de vivienda a igual segmento de hogares; y 91.501 para hogares con ingresos de entre 2 y 4 SMMLV para vivienda nueva y otras soluciones. Sin embargo, los resultados no lograron cubrir la meta propuesta por el gobierno nacional y que consistía en crear 500.000 subsidios familiares de vivienda urbana.

c) Período de gobierno 1998-2002

En este período se produjo la crisis del sistema indexado de financiamiento UPAC, el cual estaba a cargo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV); la modificación de la estructura basada históricamente en la inflación a depósitos de término fijo (DTF) generó un costo desbordado del financiamiento e impidió que muchas familias deudoras de crédito hipotecario lograran terminar sus pagos, y en consecuencia muchos hogares perdieron sus viviendas. En respuesta a la grave crisis, se declaró el estado de emergencia económica y en 1999 se originó la unidad de valor real (UVR)²⁸ en reemplazo del sistema UPAC.

Las tres principales metas del gobierno en análisis son: el fortalecimiento del Sistema Nacional de Vivienda, el diseño de políticas para la transformación de ciudades a través de macroproyectos urbanos, mercados inmobiliarios y formalización predial, y la identificación de sistemas de construcción óptimos para la edificación de VIS.

El subsidio directo a la demanda continúa siendo un buen instrumento, pero presenta graves inconvenientes, relacionados especialmente con la incapacidad financiera de los hogares de bajos

²⁸ Esta unidad permite ajustar el valor de los créditos de largo plazo en el tiempo de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC); actualmente el valor de la UVR es calculado diariamente por el Banco de la República.

recursos para acceder a un crédito hipotecario, dados los riesgos y costos administrativos que ello implican para los bancos; en consecuencia, una cantidad importante de subsidios se pierden. En este sentido, el reto de este gobierno consistió en realizar propuestas de política que facilitaran el acceso de los más pobres a esquemas de financiamiento de largo plazo, por ejemplo: el Sistema de Ahorro Programado, en el cual se exige a las familias que demandan vivienda el ahorro de una cantidad determinada de dinero durante un período como requisito para la adquisición de crédito hipotecario.

Otro inconveniente frente a los subsidios directos a la demanda consistió en el alto grado de disconformidad con las soluciones habitacionales de las familias que lograron la adquisición de la vivienda, debido a que las viviendas construidas no contaban con los requisitos mínimos de habitabilidad, como servicios públicos domiciliarios; también se presentaron quejas por la deficiente calidad de los materiales, entre otras cuestiones.

Los resultados de este período desbordan las metas cuantitativas, impulsados en parte por la emergencia imprevista derivada del terremoto en el eje cafetero, en virtud de lo cual el gobierno nacional asignó 267.796 subsidios y el Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero (FOREC) otorgó 126.982 subsidios. Con esto se logró entonces una asignación total de 394.778 subsidios, con lo que la meta inicialmente planteada se cumplió en un 164%.

Es importante resaltar el cambio en la normativa y el nuevo marco jurídico y de acción generado por la aprobación de la Ley Nro. 388 de 1997, en la cual se retoma la función pública del urbanismo. Dentro de los logros de este cambio jurídico, sobresale la nueva obligación de los municipios de reconocer las necesidades de vivienda de su jurisdicción y de establecer el suelo necesario para suplirlas. En la Ley se establece también un amplio arsenal instrumental para atender carencias de vivienda y espacio público; sin embargo, el desarrollo resultó insuficiente para enfrentar o limitar la especulación comercial del suelo y establecer los estándares de calidad mínimos de las soluciones habitacionales.

d) Período de gobierno 2002-06

El Inurbe, al igual que su antecesor, comenzó a presentar ineficiencias en el desarrollo de sus funciones (altos costos administrativos y falencias en el manejo de la información de los beneficiarios y constructores, entre otros aspectos); por esta razón, en 2003 dicha institución se liquidó y a través del Decreto Nro. 555 de 2003 se creó el Fondo Nacional de Vivienda

(Fonvivienda), adscrito al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. La estrategia para la operación del SFV por parte de Fonvivienda consistió en tercerizar las diferentes funciones relativas al instrumento en entidades especializadas, con el objetivo de disminuir los costos administrativos que ya habían tenido consecuencias negativas en las instituciones con igual función en períodos anteriores. Las funciones fueron distribuidas de la siguiente manera: a) el proceso de elegibilidad quedó a cargo de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), b) el proceso de operación y postulación del subsidio pasó a ser responsabilidad de las Cajas de Compensación Familiar, c) el proceso de supervisión se canalizó a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), y d) el cierre financiero quedó a cargo del sector financiero.

Los logros derivados, gracias a este cambio de estrategia, son representativos. La puesta en marcha de las Cajas de Compensación como entidades operadoras implicó un incremento en las postulaciones, así como una mayor cobertura municipal (785 municipios) y la totalidad de la cobertura departamental; se asignaron 117.142 subsidios por valor de \$Col 713.460 millones, y además se alcanzaron mayores niveles de efectividad con un 98% de los subsidios asignado entre 2002 y el 2003, frente a un 35% de efectividad por parte de la administración precedente. Por su parte, la entidad supervisora, el Fonade, trabajó para mejorar aspectos en la calidad de las viviendas entregadas (cumplimiento de normas técnicas), supervisó 647 proyectos, que representaron 29.355 subsidios, y divulgó entre constructores, interventores y entes territoriales la forma adecuada y eficiente de desarrollar VIS.

En este período se disminuyó el valor promedio del subsidio como medida para llegar a la VIS tipo 1 y 2; también se cambió la metodología para la asignación y el desembolso de subsidios (subsidio a la demanda efectiva), se estimuló el esfuerzo territorial en proyectos de VIS, se simplificó el proceso de elegibilidad de proyectos y se premió a los hogares con ahorros estables.

Es importante señalar que el SFV, en este punto, presenta una amplia gama de modalidades, como: adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y arrendamiento.²⁹

²⁹ Otra de las iniciativas impulsadas por este gobierno consistió en el microcrédito inmobiliario. Según el artículo 95 de la Ley Nro. 795 de 2003, el microcrédito inmobiliario se entiende como todo financiamiento que se otorga para la adquisición, la construcción o el mejoramiento de inmuebles, cuyo monto no supere los 25SMMLV, con un plazo inferior a cinco años y una tasa de interés equivalente a la prevista para el financiamiento de vivienda de interés

En cuanto al mercado habitacional de arrendamientos, en julio de 2003 se promulgó la Ley Nro. 820 cuyo objeto define *fixar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda, en desarrollo de los derechos de los colombianos a una vivienda digna y a la propiedad con función social.*

Como posibles incentivos para la promoción de la oferta de unidades destinadas al arriendo, en primera instancia se identificó el incentivo tributario a las sociedades especializadas derivado de la edificación y el arriendo de VIS (exención de la renta obtenida por concepto de cánones de arrendamiento durante los 10 años siguientes a la construcción). Además, mediante la formulación de la Ley Nro. 820 se buscaba solucionar dos de los problemas más recurrentes en este mercado habitacional particular: por un lado, la devolución o restitución del inmueble arrendado al propietario, proceso que podía tomar de tres a cinco años y que, según los nuevos términos legales, se reduciría a un período no superior a un año; por otro, los inconvenientes generados en el pago de los servicios públicos domiciliarios en los casos en que el propietario debía asumir pagos no cubiertos por el inquilino.

En términos prácticos se destacan los siguientes beneficios derivados de la Ley de arrendamientos:

- Se crean incentivos que promueven la construcción de nuevas viviendas para arrendar como un negocio rentable.
- Se aceleran los procesos de restitución de los inmuebles arrendados.
- Se ordena la constitución de una póliza de servicios públicos a favor de las empresas prestadoras respondiendo ante estas los arrendatarios (a los cuales se les factura y se les cobra cuando dejen de pagar).
- Los arrendatarios disponen de 90 días para entregar el inmueble (a diferencia de los 30 días de que disponían antes de la Ley).
- El incremento del canon de arrendamiento se fija en una proporción no superior al 100% del aumento del IPC del año anterior al del reajuste,

social (VIS). El valor del inmueble sobre el cual recae este tipo de financiamiento no podrá exceder de 135 SMLMV.

siempre y cuando el nuevo canon no exceda el 1% del valor comercial del inmueble

- Se contempla como causal para dar por terminado el contrato de arrendamiento, por parte del arrendador, la plena voluntad, siempre y cuando el contrato cumpliera un mínimo de cuatro años de ejecución. Además, el arrendador debe indemnizar al arrendatario con una suma equivalente al precio de 1,5 meses de arriendo.
- Se prohíbe solicitar depósitos en dinero efectivo u otra clase de cauciones reales, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el arrendatario.

e) Período de gobierno 2006-10

La política de vivienda adoptada se denominó “Ciudades amables” y buscaba consolidar o continuar las directrices principales del período previo, pero enmarcada en una estrategia más amplia, que implicaba la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y de la equidad. Los principales objetivos formulados fueron: consolidar una red funcional de ciudades, ampliar la cobertura de servicios públicos para la población más pobre, evitar el crecimiento urbano por fuera de un proceso pensado de planificación, definir esquemas e instrumentos financieros para cada uno de los segmentos de la demanda, frenar el crecimiento de los asentamientos precarios y del déficit de vivienda con el impulso de la tasa de construcción de VIS, y fortalecer la capacidad empresarial del sector. Para cumplir dichos objetivos, se articularon o pusieron en marcha políticas y programas sectoriales como el de mejoramiento integral de barrios, los macroproyectos para VIS, los programas de renovación y redensificación urbana, el SFV, los métodos para el financiamiento de vivienda y el fortalecimiento de la oferta de vivienda, y se acercó el crédito hipotecario, especialmente a las familias de bajos ingresos del sector informal, además de insistir en la creación de bancos de materiales.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos, programas y políticas planteados, el gobierno nacional incrementó los recursos para VIS de \$Col 150 mil millones a \$Col 410 mil millones, de los cuales \$Col 350 mil millones serían destinados a VIS urbano y \$Col 60 mil millones a VIS rural. Se creó la Bolsa de Mejoramiento de Vivienda, con el fin de disminuir el déficit cualitativo de vivienda

y se plantearon nuevas estrategias financieras, como los convenios con el sector financiero y la línea de redescuento Findeter.

Fonvivienda cumplió con el 86% de la meta planteada en el cuatrienio, al asignar 398.347 soluciones de vivienda; las Cajas de Compensación Familiar asignaron 186.146 subsidios de vivienda a sus afiliados, y con ello cumplieron en un 106% los fines establecidos; la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía desembolsó 25.673 subsidios VIS, correspondientes al 86% la meta; y finalmente, el Fondo Nacional del Ahorro aprobó 103.075 créditos VIS, los que constituyeron el 178% de su base propuesta.

f) Período de gobierno 2010-14

La meta cuantitativa de este período de gobierno implica un gran reto y esfuerzo político, dado que se propone aumentar en un 80% la construcción de vivienda respecto del cuatrienio anterior. Esta política, denominada “la locomotora de la vivienda”, busca a través de una inversión de \$Col 78,3 billones la construcción de un millón de viviendas, de las cuales 649.454 serán VIS. Para el cumplimiento de dicha meta, es necesaria la habilitación de 7.000 hectáreas, las cuales se piensan conseguir con la siguiente distribución: 4.156 mediante los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), 2.344 a través del POT y 510 por renovación urbana.

Por el lado de la demanda, se realizarán algunos ajustes a los diferentes instrumentos de financiamiento para facilitar el acceso de las familias a los créditos; el SFV sólo será asignado a aquellos hogares que hayan cumplido satisfactoriamente con el ahorro voluntario contractual en el FNA y que tengan una evaluación crediticia favorable; se podrá articular el SFV al *leasing* habitacional, y se espera promover el financiamiento para hogares independientes de bajos ingresos, así como también a largo plazo.

Por el lado de la oferta, el instrumento de bandera lo constituyen los MISN, por lo que se brindará apoyo social y técnico de forma tal que se agilice la construcción y se creará la figura de macroproyectos de segunda generación. Otro instrumento para la generación de oferta de vivienda es la posibilidad abierta mediante el Artículo 69 del PND, de acuerdo con el cual se pueden ejecutar proyectos de vivienda con licencia de urbanización y sin Plan Parcial para suelo urbanizable no urbanizado que cuente con servicios públicos; además, a partir del Artículo 68 del PND, las

entidades territoriales tienen el deber de establecer metas mínimas para la gestión, el financiamiento y la construcción de VIS.

En el marco de la emergencia invernal que ha azotado al país en este período, se establecieron dos decretos que crean medidas especiales para la atención de dicha emergencia:

- Decreto Nro. 4.821 de 2010,³⁰ por medio del cual se crean los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) y también es posible ampliar el área de planificación de los MISN o –en condiciones excepcionales– de los perímetros de suelo urbano y de expansión urbana de los municipios sobre suelos agrológicos. En el Decreto se reducen los términos para la expedición de licencias urbanísticas y las condiciones para la modificación de Planes Parciales adoptados.
- Decreto Nro. 4.832 de 2010,³¹ que –mediante el otorgamiento de nuevas funciones e instrumentos a Fonvivienda, especialmente para el desarrollo de los PIDUS–, busca hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica. Algunas de las transformaciones adoptadas consisten en contratar gerencias integrales y elaborar estudios para la estructuración técnica, económica, financiera y jurídica para la ejecución de proyectos VIS y PIDUS, así como también adquirir lotes de terreno a cualquier título con igual fin. Fonvivienda está en la capacidad de destinar recursos para la adquisición de materiales para desarrollar las obras de urbanismo o construcción de VIS, construir y adquirir viviendas, y asumir los gastos que se generen por trámites de notariado y registro.

3.1.2. Eficiencia y efectividad de las políticas públicas de vivienda

A partir de las percepciones recopiladas de los diferentes actores involucrados con el sector de la vivienda, relativas al tema de la eficiencia y la efectividad de la política pública habitacional, se

³⁰ Por medio de este Decreto se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos a fin de atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica.

³¹ Por medio de este Decreto se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional.

identifican como temas centrales de interés, en el marco de los últimos períodos de gobierno, la ejecución de proyectos de gran escala y el subsidio directo a la demanda para la adquisición de vivienda nueva.

En primer lugar, un punto de discusión relacionado con la eficiencia de las políticas consiste en la pertinencia de las soluciones elegidas. Álvaro Villota, Gerente de la Constructora Norco S.A., afirma que los macroproyectos constituyen el único mecanismo adecuado para solucionar el déficit habitacional colombiano, y considera además que se debe “garantizar la existencia de por lo menos un macroproyecto de vivienda por cada capital de departamento”. Sin embargo, las necesidades habitacionales de los hogares son complejas; por ende, las propuestas de política pública deben ser diversas y adaptarse a dicha realidad. El estilo “singular” de política pública, consistente en centrarse especialmente en la provisión de vivienda nueva exclusivamente por el lado de la oferta por medio de macroproyectos, y por el lado de la demanda a través de subsidios directos, resulta ineficiente y vuelve vulnerables tanto a la política como al sector.

Un punto central relacionado igualmente con la eficiencia, consiste en la “focalización” de los instrumentos de política en las regiones afectadas por el invierno, y su falta de coherencia con las dinámicas poblacionales. Sandra Forero, actual Presidente de la Camacol, opina que los PIDU “se quedan cortos en cuanto al aspecto regional, porque están destinados sólo a municipios que sufrieron la ola invernal; [...] lo importante es mirar más bien hacia dónde debe ir la región”; aunque cree que es claro que los decretos de emergencia deben destinarse a solventar en primer lugar la crisis, considera que deben ser a su vez una oportunidad para dirigir y fortalecer los procesos regionales ya acordados. Por su parte, Olga Ceballos, Directora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (Injaviu) considera pertinente intervenir en las ciudades colombianas con mayor presión derivada de la emergencia invernal, sin olvidar, claro está, aquellas que presentan un mayor déficit cuantitativo y cualitativo.

Como lo menciona Sergio Mutis Caballero, lo que también genera ineficiencia es la “falta de alineación entre la política de vivienda del gobierno nacional y la responsabilidad de los alcaldes y autoridades locales”. Tensiones e inconsistencias similares se han visto reflejadas entre los esquemas de los macroproyectos y los lineamientos del POT.

En cuanto a la eficacia de las políticas públicas propuestas, es pertinente resaltar la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en el cual se propone la construcción de un millón de viviendas nuevas y la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo. Para cumplir dichas metas, se considera que el país cuenta con las condiciones necesarias en lo que respecta a la respuesta institucional, que puede generar capacidad de gestión así como también recursos, y que cuenta con un sector empresarial competente y suficiente oferta de materiales de construcción, aunque aún es necesario fortalecer la demanda efectiva y establecer claramente cómo se van a armonizar las metas cuantitativas de vivienda con una producción suficiente, diversa y con acceso a suelo urbanizado a precios razonables.

Para Sergio Mutis Caballero, los resultados alcanzados hasta el momento son insuficientes, ya que la producción de vivienda del orden de 125.000 unidades no alcanza a cubrir las nuevas necesidades anuales derivadas del hecho de que se forman 200.000 nuevos hogares al año. Bogotá, que representa cerca de la cuarta parte de la demanda del país, no ha cumplido con la mitad de su propia meta; la multiplicación de la cartera hipotecaria es aún insuficiente, los subsidios a la tasa de interés de los créditos para viviendas de estratos medios y bajos a partir de 2009 han incentivado el crédito individual, pero esta no es una solución estructural de financiamiento. Para 2010 no se alcanzaron a construir 100.000 viviendas formales y la proyección, por demás equivocada, era que para 2011 se podía superar apenas las 130.000 viviendas. Por ende, el camino para cumplir la meta se define como sombrío.

Otra muestra de la falta de efectividad de las políticas radica en la insuficiente y poco diversa provisión de VIP en Colombia. Como este tipo de vivienda es la solución asequible para los hogares de menores ingresos, el problema es atribuible a fallas en los mercados estratégicos, como los de generación de suelo urbanizado e infraestructura, relacionado esto con la problemática aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, y el mercado financiero hipotecario y de microcrédito habitacional para este sector de la población.

3.1.3. *Provisión adecuada y asequible de vivienda para la población de bajos ingresos*

Las propuestas y debates son numerosos en este punto; a continuación se presentan algunas consideraciones relevantes promulgadas por diferentes tipos de agentes relacionados con el sector.

- *Calidad arquitectónica y urbanística.* Existe un consenso general acerca de que es imprescindible mejorar estas condiciones; se propone igualmente que el Estado sea partícipe activo y establezca reglas claras de calidad de las edificaciones y además se considera pertinente que participen múltiples actores en la construcción de los estándares, no solamente el sector público.
- *Participación de los niveles territoriales.* En este punto son más divergentes las posiciones. Para el caso de los macroproyectos, por ejemplo, una opinión común entre constructores consiste en que estos deben responder a una política nacional liderada por el gobierno, y es deseable además que un mismo proyecto influya en más de un municipio, para aprovechar figuras como las asociaciones de municipios y la constitución de áreas metropolitanas. Para esta posición, el papel de los municipios debe estar limitado a la habilitación de suelo urbano, la reducción de los trámites y la consolidación de un equipamiento social complementario a la vivienda. Sin embargo, algunas posiciones académicas consideran indispensable en este punto que se prioricen las disposiciones de los municipios y del POT.
- *Financiamiento.* Se plantean algunas alternativas, como la del financiamiento a través de fondos de pensiones o la continuación de la participación del sector privado en la elaboración de macroproyectos por medio de incentivos, como los esquemas de exención tributaria, entre otros.
- *VIP.* Se requiere permitir que la participación en plusvalía sea reinvertida en los proyectos.
- *Instrumentos.* Se apoya la idea de que exista una mayor gama o diversidad de instrumentos, y que estos respondan a los múltiples requerimientos de alojamiento de los hogares.

- *Arrendamiento.* Este aspecto tiene múltiples potencialidades aún no exploradas en el campo de las políticas públicas, dada la predominante perspectiva que argumenta como única solución adecuada y pertinente la propiedad. Esta visión margina de la acción del Estado a un número representativo de familias, para las cuales la propiedad no es la solución adecuada. Existe, pues, una gama amplia de posibilidades y acciones necesarias para llevar a cabo en este campo, dentro de las cuales se aprecia la necesidad de transformar y equilibrar la legislación de arrendamientos, la cual beneficia actualmente al que según el referente dominante es “más débil”, el arrendatario. En consonancia con esto, es imperativo que las normas se adecuen a las especificidades del mercado popular de arrendamiento, el cual se mantiene al margen. En opinión de Jaramillo, la opción de política más prometedora en este campo es apoyar el dinamismo del mercado: el reto radica en encontrar los mecanismos e instrumentos concretos para activarlo; una opción para la discusión consiste en considerar que el Estado municipal o distrital pueda operar como estructurador o agente inmobiliario intermediario entre oferentes y propietarios. Las políticas de vivienda popular en alquiler cuentan con múltiples ventajas, dentro de las cuales cabe mencionar el desincentivo hacia la generación de asentamientos informales, la lucha contra la segregación socioespacial y la posibilidad de que las zonas centrales sean más equilibradas. El planteo anterior se hace en términos de una opción de política. Debe entenderse que el caso de Colombia es diferente del resto de los países de América Latina, dado que el Estado, en sus diferentes niveles territoriales, debe atender las necesidades de alojamiento de una importante proporción de la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado, reasentamiento por factores de riesgo no mitigable, desastres naturales, etc. Actualmente la política nacional y local (Bogotá) contemplan programas públicos de vivienda en arriendo, los cuales se gestionan directamente con los hogares propietarios. Además, existen iniciativas para generar una oferta pública para arrendamiento.

- *Inviabilidad del cierre financiero.* Una proporción importante de la población objeto de la política de VIS se encuentra marginada del acceso a los programas y soluciones habitacionales, dado que la naturaleza de sus ocupaciones, su nivel de ingresos y la alta proporción de pobreza determinan la imposibilidad de gestionar adecuadamente los procesos de ahorro y crédito, instrumentos con los cuales se debe complementar el apoyo recibido del Estado vía el subsidio familiar de vivienda.

3.2. Marco impositivo relativo a la producción de las unidades de la oferta, a la demanda del mercado de vivienda en arrendamiento y a la propiedad del suelo e incentivos tributarios para el desarrollo del mercado de vivienda en arrendamiento

3.2.1 Impuestos a arrendatarios, arrendadores y a la tierra

Los intermediarios en la actividad inmobiliaria (inmobiliarios) se consideran empresas comerciales y por tanto deben tributar de acuerdo con esta característica, es decir, deben declarar el impuesto al valor agregado (IVA) por los servicios prestados, el impuesto a la renta, el impuesto de industria y comercio, y practicar la retención en la fuente, entre otros.

El suelo urbano tiene otro tipo de gravámenes, como las cesiones al municipio cuando se va a construir y la participación en plusvalía por parte del Estado, que se trata de una contribución por una sola vez y son los concejos municipales los que deben determinar a través de norma la tasa que se cobrará sobre la plusvalía.

Cuadro 34. Impuestos a arrendatarios, arrendadores y a la tierra

Ítem	Impuesto	Observaciones
Arrendamiento de vivienda	Exento	Estatuto Tributario Art. 476 Numeral 5 (Ley Nro. 788 de 2002, Art. 36)
Suelo urbano	Predial	De acuerdo con cada municipio. - En vivienda: - Barranquilla: 4,7 a 11 por mil - Bogotá: 2 a 9,5 por mil - Bucaramanga: 4,6 a 4 por mil - Cartagena: 2 a 6,5 por mil - Cali: 4 a 14 por mil - Medellín: 6,5 a 14,5 por mil - Suelo: - Barranquilla: 4 a 33 por mil - Bogotá: 12 a 33 por mil - Bucaramanga: 4,6 a 4 por mil - Cali: 16 a 33 por mil - Medellín: 14,5 a 33 por mil
	Valorización	El Decreto Nro. 1.604 de 1966 establece que esto es una contribución, la cual se aplica para recuperar inversiones en infraestructura.

3.2.2. Incentivos, descuentos, deducciones de impuestos para producir vivienda para arrendar

En Colombia, la Ley Nro. 820 de 2003 “Arrendamiento de vivienda urbana” establece en su artículo 41 (“Fomento a la inversión”) lo siguiente:

“Con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social nueva, para arrendar a través de sociedades especializadas reglamentadas para el efecto, serán renta exenta los ingresos por ellas recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción”.

“Así mismo, los fondos de inversión pueden invertir en inmuebles de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, y las rentas pagadas por estos Fondos de Inversión, originadas en cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción, serán renta exenta para el inversionista que la reciba, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto”.

“El Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial, establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. El Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y uso de estos subsidios”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley Nro. 820 de 2003, el Gobierno Nacional reglamenta de manera parcial el artículo mencionado a través de los decretos Nro. 1.789 de 2004 (disposiciones en relación con las sociedades especializadas en arrendamiento) y Nro. 1.877 de 2004 (se adopta el marco regulatorio de los fondos de inversión inmobiliaria).

A través del Decreto Nro. 1.789 del 3 de junio de 2004, el gobierno reglamentó como exentos del impuesto sobre la renta los ingresos que perciban las sociedades especializadas en arriendo, por concepto de cánones de arrendamiento de VIS urbana nueva de su propiedad.

Las sociedades especializadas en arrendamiento son aquellas creadas conforme a lo dispuesto en el Código de Comercio y cuyo objeto social único es el arriendo de los bienes inmuebles destinados o no a vivienda, y construidos o adquiridos por ellas.

El decreto busca estimular la construcción de vivienda social en arrendamiento y contempla los requisitos que debe cumplir la sociedad para que proceda la mencionada exención. Entre ellos figuran los siguientes:

- Llevar cuentas separadas de los activos y los ingresos por concepto de cánones de arrendamiento de la VIS nueva que da lugar a la exención, frente a los demás ingresos que perciba.
- Presentar certificación suscrita relacionada del monto de la inversión pertinente, del precio de las viviendas, y del monto total de cánones percibidos, entre otros.
- Presentar la escritura pública cuyo registro dio origen a la matrícula inmobiliaria y la cédula catastral de la nueva unidad individual de vivienda adquirida por la sociedad.
- Presentar certificación expedida por el constructor y el interventor de obra, relacionada con la fecha de terminación de la construcción de cada una de las VIS nuevas construidas por la sociedad.

Además, los ingresos que perciban los fondos de inversión inmobiliaria por cánones de arrendamiento de vivienda social nueva estarán exentos de pagar el impuesto sobre la renta durante los 10 años siguientes a la construcción.

La exención destacada en el Decreto Nro. 1.877 del 8 de junio de 2004 y que reglamenta el artículo 41 de la Ley de Arrendamientos (Ley Nro. 820 de 2003) beneficia a los inversionistas que participan en los fondos e incentiva la construcción de VIS nueva para alquiler.

Según la normativa, la exención tributaria por 10 años cubre los ingresos de los fondos que se inviertan en bienes inmuebles en un 60% de su valor, porcentaje que no aplicará durante el primer año de funcionamiento de estas entidades. Además, define la vivienda social nueva como la unidad habitacional con licencia de construcción expedida con posterioridad al 10 de julio del 2003, es decir, la exención aplica para la vivienda construida a partir de esa fecha.

El decreto también adopta todo el marco regulatorio en el que deben circunscribirse las actividades de los fondos e identifica, por ejemplo, los activos en los que puede invertir un fondo, la diversificación de su cartera, el monto mínimo de recursos necesarios para invertir en inmuebles, los tipos de aportes que pueden hacer los inversionistas, las disposiciones acerca de la redención de derechos o aportes, las comisiones por concepto de administración y los requisitos para que un fondo pueda desarrollar actividades de arrendamiento de VIS nueva.

No obstante, la actual legislación no tuvo en cuenta la implementación de fondos inmobiliarios de inversión dedicados a obtener rentas, y no permite el apalancamiento mediante operaciones pasivas de crédito y manejo diferente a unidades.

Por lo tanto, se debe tener en cuenta la creación de un vehículo como la legislación para fondos de inversión inmobiliaria, que permita el manejo integral de la estructura en una sola reglamentación (y que contenga temas de contabilización, valoración, mecanismos de liquidez, apalancamiento, etc.), la elaboración de normas que posibiliten darle mayor eficiencia al mercado secundario, de cara a obtener los mejores mecanismos de liquidez para los fondos inmobiliarios (teniendo en cuenta que este es uno de los puntos clave para el desarrollo del esquema) y una mayor claridad en los mecanismos de valoración de este tipo de fondos. De esta forma, será posible agilizar el proceso de aprobación con el ente regulador. Aunque en el pasado han existido varias maneras de canalizar la inversión sobre dichos activos, recién a partir de 2007 –año en que se estableció el marco regulatorio respectivo– se han venido creando diferentes fondos que dirigen ahorros del público al mercado de bienes inmuebles.

4. Marco legal y regulatorio

4.1 Marco legal y regulatorio relativo al mercado de vivienda en arrendamiento

4.1.1 Marco general actual

El cuadro del anexo sintetiza el marco general actual, legal y regulatorio, del mercado de arrendamiento en Colombia.

4.1.2. Efectos del marco legal y regulatorio sobre el mercado de arrendamientos

Es importante resaltar que la Ley Nro. 820 de 2003 no se limita únicamente al contrato de arrendamiento de vivienda urbana sino que establece otras disposiciones, como las reglas sobre servicios públicos (Art. 15), el fomento de la inversión (Art. 41), las entidades territoriales encargadas de la vigilancia y el control de la actividad inmobiliaria de arrendamiento de vivienda urbana (Art. 32), las funciones de estas entidades (Art. 33), las sanciones (Art. 34) y los aspectos procesales (Arts. 35 a 40).

No obstante, la normativa contenida en la Ley ofrece una protección a los arrendatarios y deja, en algunos casos, vulnerables los derechos del propietario del inmueble, debido a vacíos que persisten, principalmente en aspectos procesales respecto de la restitución de la vivienda, los cuales inciden en hechos como la imposibilidad de cancelación de los cánones de alquiler, las cuotas de administración, etc. Debido a esta desprotección normativa y a que el proceso resulta dispendioso, sumado esto a la lentitud de la justicia en Colombia, los propietarios de los inmuebles en la mayoría de los casos prefieren llegar a una conciliación por un monto menor al que tendrían derecho a percibir de acuerdo con el contrato, a cambio de agilizar la restitución del bien inmueble que es objeto de arrendamiento.

Uno de los objetivos que pretende alcanzar la Ley Nro. 820 de 2003 es acelerar el proceso de restitución de un inmueble arrendado destinado a la vivienda. En 2006 se publicó el estudio “Prospectivas del sector inmobiliario, los arrendamientos y la inversión en propiedad raíz” de Sergio Mutis Caballero, donde se pudo establecer que aún en muchas ciudades del país continúa la demora en los trámites y las diligencias para la restitución, especialmente las relacionadas con los inspectores de policía, debido a que estos requieren una orden judicial que puede tardar varios meses e incluso años; de lo contrario no tienen facultades para actuar.

De acuerdo con Andrés Martínez, abogado especializado en arriendos, la restitución de la vivienda arrendada se presenta cuando existe la proximidad del vencimiento del término de duración del contrato o de alguna de sus prórrogas, y se puede llegar a un común acuerdo entre arrendador e inquilino para terminar el contrato, por una causal originada en el comportamiento contractual de alguna de las partes o la oportunidad proveniente de una situación externa a la voluntad o comportamiento de las partes.

Existen razones por las cuales el arrendador puede desear terminar el contrato de arrendamiento de manera unilateral:

- La falta de cancelación por parte del arrendatario de las rentas y reajustes dentro del término estipulado en el contrato.
- La falta de cancelación de los servicios públicos, que cause la desconexión o pérdida del servicio, o el pago de las expensas comunes cuando estuviere a cargo del arrendatario.
- Cuando se presenta el subarriendo total o parcial del inmueble, la cesión del contrato o del goce del inmueble o el cambio de destinación del mismo por parte del arrendatario, sin expresa autorización del arrendador.
- La incursión reiterada del arrendatario en proceder que afecten la tranquilidad ciudadana de los vecinos, o la destinación del inmueble para actos delictivos o que impliquen contravención, debidamente comprobados ante la autoridad policiva.
- La realización de mejoras, cambios o ampliaciones del inmueble, sin expresa autorización del arrendador o la destrucción total o parcial del inmueble o área arrendada por parte del arrendatario.
- La violación por el arrendatario de las normas del respectivo reglamento de propiedad horizontal cuando se trate de viviendas sometidas a ese régimen.

También existen razones de parte del arrendatario para terminar el contrato de forma unilateral:

- La suspensión de la prestación de los servicios públicos al inmueble, por acción premeditada del arrendador o porque incurriese en mora en pagos que estuvieren

a su cargo. (En estos casos el arrendatario podrá optar por asumir el costo del restablecimiento del servicio y descontarlo de los pagos que le corresponda hacer como arrendatario.)

- La incursión reiterada del arrendador en procederes que afecten gravemente el disfrute cabal por el arrendatario del inmueble arrendado, debidamente comprobada ante la autoridad policiva.
- El desconocimiento por parte del arrendador de derechos reconocidos al arrendatario por la ley o contractualmente.
- La venta del inmueble que está arrendado.
- La necesidad que tenga el arrendador para ocupar el inmueble o para reconstruirlo, repararlo o construir, etc.
- Causales externas: hechos de la naturaleza que inciden en el inmueble arrendado y por ello amenace riesgo, ruina o inminente peligro, como una inundación, un terremoto, etc.
- La expropiación del inmueble por parte del Estado para dar curso a obras públicas.

En la actualidad los desahucios pueden llevar entre ocho meses y un año, pero antes de la Ley Nro. 820 de 2003 duraban hasta cinco años.

Para la restitución del inmueble se pueden adoptar dos vías igualmente eficaces. Por una parte, al tenor de la Ley Nro. 446 de 1998, se puede solicitar una audiencia de conciliación, ante un centro de conciliación autorizado por el Ministerio del Interior y de Justicia para allí buscar un arreglo directo con el inquilino, sobre la entrega del inmueble, e igualmente sobre el pago de los dineros adeudados. En caso de celebrarse el acuerdo, el acta suscrita ante el centro de conciliación presta mérito ejecutivo (igual al de una sentencia proferida por un juez). Si el inquilino incumpliére con la entrega, sólo bastará la petición por parte del director del centro de conciliación a un juez de la República para que proceda a decretar el desalojo del moroso, evitando así el proceso de restitución de inmueble. Por otro lado, si incumpliére con la obligación de pagar los dineros acordados, se podrá adelantar el proceso ejecutivo, como se expresó al principio, pero en este caso será título ejecut

Finalmente, si no existiera acuerdo conciliatorio, por renuencia o no comparecencia del inquilino, se deberá adelantar el proceso de restitución del inmueble arrendado, teniendo en cuenta que la Ley de arrendamientos (Ley Nro. 820 de 2003) establece que dichos procesos deberán contar con un trámite preferente, es decir: los jueces deberán adoptar todas las medidas necesarias para que el fallo se realice prontamente, sin dilaciones injustificadas, pudiendo igualmente solicitar en este proceso el embargo y secuestro de los bienes muebles o inmuebles de los coarrendatarios, para que estos sean garantía del pago de las sumas adeudadas, para lo cual será obligatorio iniciar el proceso ejecutivo ante el mismo juez de conocimiento; en este caso será título ejecutivo la sentencia judicial que decreta la entrega forzada del inmueble.

4.2. Descripción del marco legal e institucional, con énfasis en las políticas legislativas y regulatorias del mercado de vivienda en arrendamiento

4.2.1. Entidades que participan en la legislación y regulación del mercado de arrendamientos

Institución	Función relacionada con el mercado de arrendamientos
Congreso de la República	Expedir leyes relacionadas con la actividad de arrendamiento.
Poder Ejecutivo	Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)	• Formular, dirigir y coordinar las políticas, la regulación, los planes y programas en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico, y ambiental, de uso del suelo y ordenamiento territorial. • Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local. • Formular la política nacional sobre renovación urbana, calidad de la vivienda, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano. • Dictar las normas de carácter general para la implementación del proceso de descentralización en materia habitacional. • Regular los instrumentos administrativos para el seguimiento de las entidades públicas y privadas encargadas de la producción habitacional. • Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia habitacional, de agua potable, saneamiento básico y ambiental y desarrollo territorial. • Identificar y reglamentar, cuando sea del caso, el monto de los subsidios que otorgará la Nación para vivienda, agua potable y saneamiento básico y establecer los criterios para su asignación.

Institución	Función relacionada con el mercado de arrendamientos
Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.; Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y alcaldías municipales de los municipios del país	Ocuparse de la inspección, del control y de la vigilancia en materia de arrendamientos de vivienda.
Icontec – Unidades Sectoriales de Normalización	Elaborar y publicar normas técnicas colombianas y sectoriales en materia de arrendamiento (en la actualidad se lleva a cabo la elaboración del proyecto de norma técnica sectorial <i>Arrendamiento y/o administración de vivienda</i> a través de la Unidad Sectorial de Normalización de Servicios Inmobiliarios).
Jueces	Ocuparse de las instancias juzgativas para dirimir controversias (lanzamiento, regulación de canon, acciones populares, entre otras).
Inspectores de policía	Recibir las comisiones designadas por los jueces.

4.2.2. Procedimientos

Actualmente el país cuenta con normativa legal para los aspectos procesales relacionados con la actividad de arrendamiento:

- Código de Procedimiento Civil: Art. 408, Art. 424.
- Ley Nro. 820 de 2003: Art. 7, Art. 10 (pago por consignación extrajudicial), Art. 12, Art. 17, Arts. 22 a 25, Art. 26 (derecho de retención), Art. 35 a 40.
- Lanzamiento por ocupación de hecho: Ley Nro. 57 de 1905 (Art. 15); Decreto Nro. 992 de 1930 (Arts. 1 a 15).
- Restitución y lanzamiento por ocupación de hecho en la ley de reforma urbana: Ley Nro. 9 de 1989 (Arts. 43 y 69).

De acuerdo con la Ley de Arrendamientos (Ley Nro. 820 de 2003), en todos los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento, cualquiera que fuere la causal invocada, el demandante podrá pedir, desde la presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso, la práctica de embargos y secuestros sobre los bienes del demandado, con el fin de asegurar el pago de los cánones de arrendamiento adeudados o que se llegaren a deber, de cualquier otra prestación económica derivada del contrato, del reconocimiento de las indemnizaciones a que hubiere lugar y de las costas procesales.

El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho es un proceso a través del cual se pone fin a la ocupación arbitraria de un inmueble y se restituye su tenencia a favor del tenedor legítimo. No obstante adelantarse por funcionarios de policía, es un caso particular en el que las autoridades

administrativas cumplen funciones judiciales, ateniéndose a una legislación especial, y en el que la sentencia que se profiere hace tránsito a cosa juzgada formal y no es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Se trata de una instancia habilitada para restituir la tenencia de un inmueble, mas no para decidir las controversias suscitadas con ocasión de los derechos de dominio o posesión pues estas deben sortearse ante la jurisdicción ordinaria. De igual manera, se trata de una institución que tampoco debe confundirse con otras similares, como el amparo contra actos perturbadores de la posesión o mera tenencia, o el amparo contra la permanencia arbitraria en domicilio ajeno o la restitución de bienes de uso público.

Como se ha comentado antes, la duración de los trámites de restitución de un inmueble constituye uno de los factores que más influye en la falta de estímulos para que las empresas inmobiliarias participen en la generación de una oferta formal de arrendamientos.

4.3 Marco legal de protección a arrendatarios y propietarios

4.3.1. Existencia de una legislación de arrendador y arrendatario para dirimir disputas

Actualmente en Colombia se contemplan dos escenarios para la solución de controversias:

- Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC).
- Vía judicial.

Los MASC son mecanismos establecidos por la comunidad o por la ley para la solución pacífica de conflictos, fuera del escenario judicial. En Colombia los MASC empezaron a utilizarse a partir de mediados del siglo XX de manera gradual, pero el antecedente más reconocido se encuentra en el Código de Procedimiento Laboral de 1948, donde aparecen como un mecanismo de solución de conflictos individuales, pero no tuvieron mayor acogida en ese momento. Recién en 1987 se comenzó a hablar de conciliación en otros términos, cuando se la tomó como uno de los instrumentos destinados por el Estado para contribuir a descongestionar los despachos judiciales. Con la institucionalización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos se pretendía superar el estancamiento en que se hallaba el sistema judicial colombiano y se buscaba responder a la necesidad de poner fin al grado de congestión de los juzgados, por cuanto se consideraba que la

conciliación y el arbitraje podían absorber parte de la creciente demanda de justicia que había en ese momento.

En la Constitución Política de 1991 se buscó la implementación de los MASC y, por supuesto, algunos de estos mecanismos quedaron incluidos de manera explícita e implícita.

En 1991 entró en vigencia la Ley Nro. 23, en la cual aparece como una gran innovación la conciliación en equidad. La figura se asimiló a la idea de un auxiliar de justicia para coadyuvar en la descongestión judicial. El problema era que vastos sectores de la población no recurrían a la administración de justicia, posiblemente debido a la débil relación simbólica que siempre han mantenido los sectores mayoritarios y de escasos recursos de la sociedad con las organizaciones del Estado y de aplicación de la justicia; en consecuencia, los llamados mecanismos alternativos de solución de conflictos surgieron como una opción de acceso a la justicia y se ubicaron dentro del campo de la justicia informal, la cual recoge principios de organización social y de los diferentes grupos sociales que tienen medios propios y autónomos de resolución de conflictos. Desde el punto de vista jurídico, los MASC tienen el mismo efecto que las sentencias de los jueces, con la ventaja que se obtienen en menos tiempo, pero con la desventaja de que su costo es mayor en el corto plazo. En la actualidad el país cuenta con los siguientes MASC: la transacción, la conciliación, la amigable composición y el arbitraje. Estos mecanismos son llevados a cabo en la práctica por cámaras de comercio, notarios, los consultorios jurídicos de las universidades, los gremios, los centros privados y oficiales de conciliación y arbitraje, y los abogados.

No obstante estos antecedentes, ha sido sin duda en esta última década cuando dichos mecanismos empezaron a tener un mayor auge, gracias a múltiples factores, como el interés que los ciudadanos, las universidades y las organizaciones sociales, estatales y de cooperación internacional han demostrado por estas figuras de solución pacífica de conflictos.

4.3.2. Ocurrencia de lanzamientos

Debido a la importancia que le dan los colombianos a la vivienda, en el territorio nacional se practica la cultura del pago oportuno, ya sea de la cuota hipotecaria o del canon de arrendamiento; por tanto, el número de desahucios no es representativo frente al número de viviendas arrendadas en el país. Por otra parte, los lanzamientos se presentan más que todo en el caso de los propietarios de vivienda con mora en el crédito hipotecario. Sin embargo, los acreedores prefieren llegar a

acuerdos, debido a los altos costos que implica asumir la posesión del inmueble, como vigilancia, servicios públicos, cuota de administración, etc.

4.3.3. Tiempo de anticipación para anunciar un lanzamiento

De acuerdo con lo establecido en la Ley Nro. 820 de 2003 para el caso de la vivienda urbana, tanto el arrendador como el arrendatario deben notificar a la otra parte con no menos de tres meses de anticipación que no se renovará el contrato.

Según el Código Civil colombiano, se avisa de acuerdo con el período de pago del canon de arrendamiento, cuando no se establece el tiempo del arriendo.

Para inmuebles no destinados a vivienda, se debe notificar a la otra parte que no se renovará el contrato con no menos de seis meses de anticipación.

Cuando se llega a escenarios judiciales para obtener la restitución del inmueble, es el juez quien determina cuando se fija la fecha del desahucio de acuerdo con lo establecido en los procedimientos legales.

4.3.4. Compensaciones o reasentamientos por los lanzamientos

El pago de la indemnización para dar por terminado unilateralmente el contrato se diversifica:

- El arrendador podrá terminar el contrato durante las prórrogas, previo aviso escrito, notificación formal, con antelación de tres meses y el pago de una indemnización equivalente al precio de tres meses de arrendamiento.
- El arrendador podrá terminar el contrato unilateralmente, cuando cumpla cuatro años o más de ejecución, caso en el que deberá indemnizar al arrendatario con una suma equivalente al precio de un mes y medio de arriendo.

En los dos casos mencionados, el pago seguirá el procedimiento administrativo ante la alcaldía municipal, previa comunicación al arrendatario en la que se indicará la fecha de terminación del contrato. La indemnización se consignará a favor de la alcaldía municipal dentro de los tres meses anteriores a la fecha señalada para la terminación.

La Ley Nro. 388 de 1997, que modificó la Ley Nro. 9 de 1989, manifiesta que las entidades públicas, cuando deban ejecutar obras de infraestructura de interés público, para hacer uso de los

predios afectados deben adelantar un proceso de enajenación voluntaria o en su defecto un proceso de expropiación judicial o administrativa. La enajenación voluntaria es el mecanismo mediante el cual la entidad pública realiza la compra del predio requerido por razones de interés general. En cambio, la expropiación judicial es el proceso que se tiene que adelantar ante un juez competente cuando no es posible continuar con la enajenación voluntaria. Por último, la expropiación por vía administrativa es la que se lleva a cabo por las mismas entidades, cuando se han declarado condiciones de urgencia que le otorgan la categoría de prioritarios e inaplazables a ciertos proyectos, definiendo que el precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por valuadores privados (Fedelonjas) de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el Decreto Nro. 1.420 de 1998.

Para el caso de los arrendatarios se da por terminado el contrato por fuerza mayor previa notificación, lo cual no obliga a indemnización por parte del propietario ni de la entidad que solicita la expropiación.

4.3.5 Reglas o procedimientos judiciales para los lanzamientos

Actualmente el país cuenta con normativa legal para los aspectos procesales relacionados con la actividad de arrendamientos:

- Código de Procedimiento Civil: Art. 408, Art. 424.
- Ley Nro. 820 de 2003: Art. 7, Art. 10 (pago por consignación extrajudicial), Art. 12, Art. 17, Arts. 22 a 25, Art. 26 (derecho de retención), Art. 35 a 40.
- Lanzamiento por ocupación de hecho: Ley Nro. 57 de 1905 Art. 15; Decreto Nro. 992 de 1930 (Arts. 1 a 15).
- Restitución y lanzamiento por ocupación de hecho en la ley de reforma urbana: Ley Nro. 9 de 1989 (Art. 43 y Art. 69).

4.3.6. Reglas para el incremento de los cánones

Para vivienda urbana lo establecido en el Artículo 20 de la Ley Nro. 820 de 2003:

“Reajuste del canon de arrendamiento. Cada doce (12) meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon hasta en

una proporción que no sea superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior a aquél en que deba efectuarse el reajuste del canon, siempre y cuando el nuevo canon no exceda lo previsto en el artículo 18 de la presente ley. El arrendador que opte por incrementar el canon de arrendamiento, deberá informarle al arrendatario el monto del incremento y la fecha en que se hará efectivo, a través del servicio postal autorizado o mediante el mecanismo de notificación personal expresamente establecido en el contrato, so pena de ser inoponible al arrendatario. El pago por parte del arrendatario de un reajuste del canon, no le dará derecho a solicitar el reintegro, alegando la falta de la comunicación”.

Para inmuebles diferentes a vivienda, se sigue lo establecido contractualmente entre las partes o se procede de acuerdo con lo establecido en el Decreto Nro. 2.221 de 1983 (Art. 1).

4.3.7. Restricciones legales que impidan el desarrollo del mercado de la vivienda de alquiler

En términos generales no existen restricciones legales que impidan el desarrollo del mercado de vivienda en alquiler; por el contrario, hace falta reglamentación para garantizar una adecuada actividad de arrendamientos. Si bien la Ley Nro. 820 de 2003 dispuso aspectos adicionales relacionados con la actividad arrendadora de vivienda urbana, aún quedan aspectos en los cuales hay que establecer parámetros, como los relacionados con los intermediadores o las inmobiliarias, con el impulso a los fondos de inversión inmobiliaria y con las sociedades especializadas en arrendamientos.

En la actualidad Fedelonjas viene trabajando en un esquema de autorregulación de mercado inmobiliario, a través de herramientas como la normalización de los servicios inmobiliarios, que busca establecer estándares de calidad para la prestación de servicios relacionados con el sector (arrendamientos, corretaje, administración inmobiliaria, entre otros). Así mismo, mediante la evaluación de la conformidad de las empresas inmobiliarias con respecto a una norma técnica sectorial (certificación) se pretende dar una herramienta que genere confianza para el mercado inmobiliario y establecer las bases para lo que debe ser una inmobiliaria.

No obstante, la actual legislación no tuvo en cuenta la implementación de fondos inmobiliarios de inversión dedicados a obtener rentas, y no permite el apalancamiento mediante operaciones pasivas de crédito y manejo diferente a unidades.

En general, los gravámenes para la VIS son el impuesto predial, y los derechos notariales, el impuesto de registro, y el derecho de registro (estos tres últimos cuando se enajena la VIS).

Las restricciones de la VIS son las siguientes:

- Patrimonio familiar: en la enajenación de la VIS realizada por una entidad pública o privada, el comprador está obligado por ley (Ley Nro. 9 de 1989, Art. 60) a constituir un patrimonio de familia sobre la misma. Dicha constitución debe realizarse en la escritura pública de compraventa.
- No se podrá arrendar la VIS en los primeros cinco años si el comprador usó los subsidios otorgados por el gobierno para la compra de la unidad.

Colombia ha contado tradicionalmente con esquemas de registro de la propiedad. Actualmente el registro inmobiliario es responsabilidad de la Superintendencia de Notariado y Registro, con el apoyo de las oficinas de registro y de los instrumentos públicos y notaría.

Las disputas sobre el título de la propiedad quedan a decisión de los juzgados.

4.4 Restricciones normativas sobre el uso del suelo que pueden afectar el desarrollo de proyectos habitacionales para arrendamiento

Las normas establecidas en cada municipio a través de los (POT) regulan el desarrollo de proyectos habitacionales a nivel general, esto es, tanto los proyectos dirigidos a la compra venta como al arrendamiento (uso de la tierra, zonificación, índices de construcción y ocupación, etc.).

Por otra parte, en Colombia el canon de arrendamiento está amarrado al valor comercial del inmueble (vivienda urbana) y no puede ser mayor al 1% del valor comercial (Ley Nro. 820 de 2003, Art. 18), por lo tanto las afectaciones que se hagan a la vivienda –ya sea por cambios de la norma urbanística o por valorización– inciden directamente sobre el canon de arrendamiento.

Finalmente, ya que la rentabilidad para arrendamiento está por debajo del 1% del valor comercial, no es negocio para inversionistas e intermediarios debido a la lenta restitución de la inversión que permiten las rentas generadas por la vivienda.

5. Propuestas de política pública para el mercado de arrendamiento en Colombia

5.1. Consideraciones Generales

Uno de los retos más importantes de la política de vivienda en Colombia tiene que ver con el desarrollo del mercado habitacional en su integridad, para lo cual se requiere que todos los mercados relacionados trasciendan su actual nivel de operación y se superen las fallas críticas en algunos de ellos, como el financiero y el de suelo urbano, además de las limitaciones severas en la capacidad económica de los demandantes. En el caso del mercado de vivienda, son conocidas las limitaciones que se generan desde la oferta, dado que la producción de la última década adolece de insuficiencia, en cuanto a su dimensión, y de falta de diversidad en su composición por tipos, localización urbana, precios, etc.

Las necesidades habitacionales de los hogares son complejas y diversas y la forma en que la población las satisface comprende, consecuentemente, una gran variedad de soluciones y servicios de vivienda. En el proceso social de ocupación del territorio y de uso del stock edificado se combinan de manera sistémica los tipos de vivienda y las formas de tenencia, en un mercado en el cual se enfrentan las unidades existentes y las viviendas generadas por diversas formas de producción, del lado de la oferta, con la demanda de los hogares, la cual presenta una compleja composición cultural y socioeconómica, con motivaciones heterogéneas en lo que tiene que ver con el interés que determina el gasto en vivienda, las preferencias con respecto a su estado, tipo y sistema constructivo, su destino, las formas de tenencia, etc.

En este proceso es importante reconocer, entonces, que la mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por el stock de vivienda constituido históricamente y concentrado actualmente en las ciudades.

Cabe reconocer el aporte de este mercado a los niveles actuales de calidad habitacional y de vida en Colombia. De manera muy sencilla puede plantearse que, sin esta oferta, generada por los hogares de manera directa y en gran parte por formas de producción social, el stock habitacional estaría aún más rezagado respecto de las necesidades habitacionales actuales de los hogares colombianos. Es decir, aunque presenta limitaciones en nuestro medio, el arrendamiento constituye una forma de tenencia efectiva y el reto consiste en promover el desarrollo de este mercado.

Es importante señalar que el mercado de alquileres constituye para los hogares pobres la última alternativa de acceder a soluciones habitacionales que garanticen un umbral mínimo de calidad y seguridad, antes de su incursión en los asentamientos precarios, generalmente en calidad de propietarios de un terreno en el cual inician el proceso de autogestión para desarrollar su vivienda, que puede terminar convertida en una trampa de pobreza.

5.2 Propuesta de política

5.2.1. Ampliación de la oferta de arrendamientos

La ampliación del stock habitacional es una tarea de importancia estratégica dentro del desarrollo del mercado habitacional, dado que este conforma la oferta total de vivienda, la cual genera toda la gama de servicios habitacionales con los que la población atiende sus necesidades. Actualmente los indicadores que estiman la participación del gasto en vivienda dentro del ingreso de los hogares en Colombia, en cuota mensual de crédito y en canon de arrendamiento, evidencian un escenario de mayores precios relativos que los registrados en el contexto internacional, especialmente en el caso de los alquileres. Esta situación podría estar asociada al tamaño de la oferta de vivienda, lo cual se comprueba, entre otras medidas, con el indicador de la construcción de vivienda nueva por cada mil habitantes, que en el caso de cinco de las seis ciudades estudiadas (a excepción de Cartagena), asciende a 4,8 mientras que para el resto del mundo es de 6,5.

Lo anterior representa uno de los indicios de que en Colombia el stock de vivienda se encuentra rezagado en tamaño y crecimiento marginal, frente a los requerimientos que define la demanda de servicios de la población para atender sus necesidades habitacionales.

El crecimiento del stock o de la oferta total de vivienda se produce mediante formas de producción formal y social de vivienda nueva, y mediante la generación de unidades adicionales en programas de redensificación, de rehabilitación patrimonial, de renovación urbana, o por el cambio de uso de las edificaciones, a las cuales los hogares pueden acceder mediante diferentes tipos de tenencia.

En el logro de esta tarea el desarrollo del mercado de arrendamientos puede hacer un aporte significativo, en la medida en que su oferta se incremente mediante la generación de unidades nuevas con este destino y se apoyen los procesos de producción social orientados hacia la redensificación.

En este sentido, se destaca la importancia de que la política de vivienda contemple un sistema de estímulos que promueva la generación de una mayor oferta de arrendamientos, como los contemplados en la Ley Nro. 820 de 2003 para empresarios de la construcción y otros que apoyen a los hogares que deseen desarrollar áreas para alquilar.

Las propuestas de política pública orientadas hacia la ampliación del stock y la oferta (flujo) del mercado de arrendamientos deben contemplar acciones de apoyo y asistencia técnica, facilitación y promoción, etc., dirigidas hacia los siguientes componentes de este segmento del mercado habitacional:

- Promoción de la oferta formal de unidades nuevas para arrendar.
- Programas de renovación urbana y de reconversión de edificaciones de usos diferentes a vivienda.
- Redensificación del stock existente.

a) Promoción de la oferta formal de unidades nuevas para arrendar

A lo largo de estas páginas se han presentado los factores que han limitado el desarrollo de una oferta formal de edificaciones para alquiler. También se mencionaron las medidas de política pública sectorial que se han implementado para estimular este mercado. Sin embargo, y no obstante los incentivos establecidos en la Ley Nro. 820 de 2003 para los fondos de inversión inmobiliaria y las sociedades arrendadoras de VIS, lo cierto es que este tipo de oferta formal no ha reaccionado.

Esto es interesante porque el tamaño económico del mercado de arrendamientos es inmenso, como consecuencia de la estructura de la tenencia de vivienda y del incremento anual del stock arrendado. En efecto, entre 2006 y 2007, último año con información disponible, el parque inmobiliario arrendado creció en 55.385 unidades.

Desde otro punto de vista, en Colombia hay quienes consideran que la actual estructura de la oferta de arrendamientos, en alta proporción de origen informal, ha creado de hecho una barrera para la entrada de empresas especializadas del sector formal, las cuales no pueden intervenir en el mercado con los márgenes de rentabilidad, la legislación vigente, etc.

No obstante lo anterior, el reciente despegue vigoroso de la edificación hotelera en Colombia, producto de incentivos tributarios, puede enseñar que, frente a los estímulos adecuados, los empresarios inmobiliarios y de la construcción responden.

Por otra parte, en Colombia existe una demanda importante de soluciones de vivienda para arrendar por parte de poblaciones que requieren la atención urgente de sus necesidades de alojamiento, como los desplazados y los hogares objeto de programas de reasentamiento, los cuales reciben temporalmente subsidios de arrendamiento hasta tanto obtengan la solución de vivienda definitiva en condición de propietarios.

Esta propuesta plantea, entonces:

- *Un sistema de incentivos y garantías.*

Se propone profundizar en el campo de los incentivos tributarios para promover la inversión en este segmento del mercado. La consideración básica radica en que, desde la oferta, el sector empresarial colombiano es sensible a este tipo de estímulos. Además, desde la demanda, la estructura de la tenencia de vivienda indica que la proporción de arrendatarios no se genera únicamente debido a factores de restricción de ingresos. Es decir, existe una parte de esta población que define su forma de tenencia de la vivienda por sus preferencias como consumidor, lo cual significa demanda efectiva de alquileres.

Los incentivos se complementarían con garantías de cobertura de la cartera, cuyo costo podría ser asumido en parte por entidades del sector público de la vivienda.

Este sistema de incentivos y garantías debe ser consistente en el sentido de no generar incertidumbre legal en el largo plazo, y competitivo frente a otro tipo de inversiones inmobiliarias objeto de estímulos tributarios, principalmente.

- *Promover el desarrollo de proyectos de vivienda para arrendamiento, en el segmento de VIS.*

Se trataría de proyectos en los que intervendrían entidades públicas del sector habitacional y social en general, mediante convenios según los cuales asumirían, durante un tiempo determinado (que podría ser de largo plazo) el pago mensual de un conjunto de unidades destinadas al alojamiento de hogares objeto de subsidios estatales de arrendamiento.

Estos proyectos también comprenderían sectores o un número de viviendas que se presentarían como una oferta abierta al mercado, con el objetivo de controlar que en ellos se generase segregación socioespacial.

Esta sería una forma de tenencia de vivienda transitoria para hogares de los siguientes tipos de poblaciones:

- Hogares demandantes de vivienda, sin capacidad de ahorro, los cuales podrían gestionar su cierre financiero (subsidio, ahorro y crédito), con base en el ingreso liberado a partir del subsidio de arrendamiento, tal como sucede en Bogotá con el Subsidio Condicionado de Arrendamiento(SCA), de la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT).³²
- Hogares desplazados.
- Hogares objeto de programas de reasentamiento.
- Hogares pobres y vulnerables.
- Hogares de población especial.

Desde otro punto de vista, la generación de una oferta formal significativa para el tamaño del mercado de arrendamientos en el marco de un sistema de incentivos y garantías contribuiría también al desarrollo de instrumentos financieros asociados con el mercado de capitales de largo plazo.

En conclusión, en Colombia el mercado de arrendamientos correspondiente a los hogares de todos los niveles de ingresos ofrece un potencial de desarrollo muy atractivo para los empresarios del sector de la edificación urbana y de la intermediación inmobiliaria. El stock debe crecer más

³² En el marco del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Positiva para vivir mejor, 2008-2012”, y para el cumplimiento del objetivo estructurante “Derecho a la ciudad”, y a su vez del proyecto “Financiamos el hábitat”, la Administración Distrital crea el Subsidio Condicionado de Arrendamiento (SCA), que consiste en un aporte mensual en dinero (30% de 1 SMMLV del año de asignación), que realiza el distrito capital a un hogar para que cubra la totalidad o una porción del pago en arrendamiento de un inmueble o parte de este, destinado a la vivienda. Se denomina condicionado porque el uso de los recursos aportados debe destinarse única y exclusivamente al pago por concepto de arriendo. El fin de este instrumento consiste en impulsar el ahorro de aquellos hogares cuyos ingresos no les permiten ahorrar (ingresos mensuales inferiores a 2 SMMLV), y que entonces se comprometen a abrir una cuenta de ahorro programado en la cual deben consignar mensualmente el 30% de un SMMLV o más por un tiempo máximo de dos años, lapso durante el cual se espera que el hogar logre acumular un monto suficiente de ahorro para acceder a un crédito en el sector financiero, así como convertirse en beneficiario del subsidio para adquisición de vivienda. La suma de los recursos de estas tres fuentes (ahorro, crédito y subsidio) permitiría la compra definitiva de una vivienda.

rápido y esta forma de tenencia tiene posibilidades concretas de constituir una importante oferta formal que actualmente no existe.

b) Programas de renovación urbana y de reconversión de edificaciones de usos diferentes a vivienda

Una segunda alternativa para incrementar la oferta de vivienda en alquiler está relacionada con el potencial que ofrecen las áreas urbanas que pueden ser objeto de programas de renovación, sobre todo aquellas en las cuales hay un importante stock vacante o altamente subutilizado.

En Colombia existe una trayectoria modesta de buenas prácticas en proyectos de renovación urbana. Esta situación ha tenido lugar, en parte, debido a la pretensión de desarrollar proyectos con prevalencia de la orientación comercial y de la inversión privada. Sin embargo, en los últimos años, en las áreas centrales de las ciudades objeto de estudio ha habido una reanimación urbana generada por la operación y las obras de espacio público de los sistemas de transporte masivo, la ampliación de los campus universitarios, el interés por el patrimonio histórico y patrimonial, etc. Este proceso se ha visto acompañado de programas liderados por entidades públicas y privadas, como las cámaras de comercio. El resultado es evidente en el sentido de que actualmente existen señales positivas para la estructuración de proyectos de renovación urbana en las principales ciudades, lo cual se ha acompañado con la promoción reciente de proyectos.

Una de las manifestaciones críticas del deterioro urbano es el stock de edificaciones vacantes, el cual ha adquirido una dimensión importante en cinco de las seis ciudades estudiadas (excepto Cartagena), respecto de su correspondiente escala urbana.

A propósito, la Empresa de Renovación Urbana (ERU), de Bogotá, realizó un estudio sobre este fenómeno, con una cobertura parcial del centro de la ciudad, el cual contabilizó 115 edificios vacantes o subutilizados, con un área agregada de 300.000 metros cuadrados. Estas edificaciones tuvieron inicialmente usos diferentes del residencial y se encuentran localizadas sobre dos ejes viales importantes. A partir de este ejercicio, se estima que la ciudad puede tener un potencial de reconversión de aproximadamente 1.000.000 de metros cuadrados en edificios con una localización que puede ofrecer ventajas competitivas de mercado, en el caso en que pasen a formar parte de programas de renovación urbana integrales y de gran escala.

Por otra parte, la legislación colombiana, especialmente la Ley Nro. 388 de 1997, contempla instrumentos de gestión urbana que pueden ser aplicados en programas de renovación. En este caso se destaca la capacidad de aporte que representa la instrumentación de la gestión pública del suelo, la cual se ha aplicado en proyectos desarrollados o en curso en Bogotá, Medellín, Pereira, entre otras ciudades.

Estos proyectos pueden contemplar los anteriormente propuestos, con los incentivos y garantías planteados, así como los que sean objeto de la aplicación de subsidios estatales de arrendamiento.

c) Redensificación del stock existente

La formulación de incentivos para la oferta deberá ser extensiva hacia los hogares que participan como oferentes en el mercado de arrendamientos, reconociéndolos no como el empresario generador de proyectos habitacionales de mediana o gran escala, sino como el agente mercantil simple que subdivide y/o habilita espacios destinados al arriendo, generalmente en su misma vivienda, y muchas veces en detrimento de su propia calidad de vida. En este sentido, sería posible obtener niveles de respuesta positivos mediante el diseño de mecanismos que permitan garantizar estabilidad en el ingreso por concepto del pago por arriendo que se recibe, promoviendo por esta misma vía el mejoramiento del stock construido, y por ende el mejoramiento de la calidad habitacional del propietario en la medida en que comparte esa misma vivienda.

La posibilidad de disponer de líneas de crédito accesibles como mecanismo para financiar la inversión a realizar para ampliar la vivienda refleja otra alternativa de interés entre los arrendadores. El antiguo Plan Terrazas del Banco Central Hipotecario (BCH) constituyó un instrumento que operó con el propósito de promover la redensificación. Esta sería una vía para romper la dependencia que los hogares tienen del crédito extra bancario, altamente costoso, al cual acceden tradicionalmente para realizar inversiones en la vivienda. A propósito, el estudio realizado por Beatriz Marulanda sobre microfinanzas para la MERPD encontró que una parte importante de los créditos para el consumo, la libre inversión, las pequeñas y medianas empresas (PyME), etc., obtenidos por los hogares, se destina al mejoramiento y a la ampliación de la vivienda.

En cuanto a su participación en la política de vivienda, y de acuerdo con los resultados del estudio realizado por el CENAC en 2007, la mayor aceptación de los arrendadores existiría en

relación con la utilización de instrumentos para financiar el desarrollo de áreas de la vivienda destinadas a la oferta de arriendo, lo cual quedaría supeditado a la aplicación de condiciones financieras favorables de los créditos, especialmente en la tasa de interés y los sistemas de cuota fija. Esto es interesante porque sería un medio para ampliar los servicios del stock habitacional.

5.2.2. Subsidios para los hogares arrendatarios

La pertinencia social para plantear, dentro de la política de vivienda, la inclusión de un programa que comprenda segmentos del mercado de arrendamientos, y de un instrumento como el subsidio dirigido a grupos de la población demandante de este servicio habitacional, se apoya en un conjunto de consideraciones, de las cuales se exponen las que, en el marco de este trabajo, se consideran básicas.

En primer lugar, se debe reconocer la amplia y creciente aceptación social del arrendamiento como forma de tenencia de la vivienda, y la existencia de las barreras de acceso a los programas de VIS nueva y, en general, a la vivienda en propiedad. Desde otra perspectiva, hay que impulsar acciones destinadas a enfrentar las restricciones de acceso de los hogares más pobres a la vivienda en alquiler.

Se trata, entonces, de entender la diversidad con la cual los hogares atienden sus necesidades habitacionales y de implementar programas e instrumentos de la política pública que se apoyen en el potencial que representa el mercado de arrendamientos en el proceso de atención de estas necesidades.

Mediante el programa y el subsidio de arrendamiento se generarían alternativas de alojamiento para los hogares de ingresos bajos en sectores urbanos consolidados, frente a la alternativa de la compra de lotes en sectores no urbanizables, y por esta vía se ayudaría a superar el problema de la calidad habitacional y de vida en el corto plazo. Esto se debe a que se generarían externalidades positivas sobre el mejoramiento del ingreso de los hogares pobres y vulnerables a partir de un menor gasto en vivienda, transporte, agua potable, etc. También cabe destacar que, de este modo, se estaría relacionando a los hogares con los servicios y el equipamiento urbano.

Un sistema de subsidios para arrendatarios focalizado en hogares de bajos ingresos tendría efectos inmediatos sobre el ingreso disponible, lo cual le permitiría al hogar mejorar su calidad habitacional, desvincular a los hijos de actividades de trabajo infantil y ampliar su tiempo de

educación, aumentar el gasto en alimentos, salud, etc., con una incidencia grande sobre la calidad de vida del hogar, apoyando el proceso de formación de capital humano.

Por otra parte, para los hogares más pobres que se encuentran, incluso, fuera del mercado de arrendamientos, este subsidio contribuiría a impedir su ingreso en la urbanización ilegal, con efectos inmediatos como los comentados antes, los cuales se reforzarían con las externalidades derivadas del acceso al transporte y a los servicios públicos legales y, por consiguiente, de menor costo.

En el contexto de este tipo de subsidios, las ciudades serían también grandes beneficiarias, al tener que realizar menores inversiones relativas en materia de legalización y mejoramiento habitacional y de barrios. Es decir, se materializaría el concepto de costos evitados.

El subsidio de arrendamiento se concibe como un instrumento condicionado, en tanto se relacionaría con la vinculación del hogar a programas públicos de superación de la pobreza, y dado su carácter transitorio, en tanto se reconoce que las expectativas de largo plazo de los hogares convergen hacia el acceso a la vivienda en calidad de propietarios.

Los objetivos del programa habitacional que comprenda los subsidios de arrendamiento se plantean en correspondencia con el análisis de la información que se ha realizado en las secciones precedentes, en donde se han podido ver claramente y sobre todo: la existencia de una relación directa entre la precariedad habitacional y la pobreza, la insuficiencia del modelo de gestión sectorial para atender a los hogares pobres, la limitada producción de unidades habitacionales y el costo de los servicios de arrendamiento.

El desarrollo de este componente de la política de vivienda transmitirá efectos que se reflejarán en una mejor atención de las necesidades habitacionales de los hogares que se encuentren en las siguientes condiciones:

- Hogares pobres, demandantes o no de vivienda.
- Hogares vulnerables.
- Hogares de poblaciones especiales, como desplazados, hogares objeto de programas de reasentamiento, personas de la tercera edad, individuos con discapacidades, etc.

Los subsidios de arrendamiento se podrían aplicar en viviendas producidas por la oferta formal y en unidades del stock construido, las cuales deben acreditar atributos mínimos de calidad, con lo cual se establece un estímulo para el mejoramiento de estas viviendas.

a) Incidencia del programa

Un programa de subsidios estatales de arrendamiento focalizado principalmente en hogares pobres, vulnerables y de poblaciones especiales, tendría la siguiente incidencia sectorial y social:

- Contribuiría a la ampliación del stock habitacional e incidiría sobre los precios de la vivienda nueva y de los alquileres habitacionales.
- Permitiría consolidar la generación de una oferta continua y de calidad para atender la demanda de arrendamientos.
- Reduciría la demanda por lotes en áreas no aptas para urbanizar y el consecuente menor gasto público en reasentamientos y procesos de regularización urbanística.
- Permitiría atender las necesidades habitacionales de los hogares pobres y vulnerables y realizar avances en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la segregación residencial.
- Reduciría la probabilidad de pobreza de los hogares vulnerables.
- Ayudaría al mejoramiento global de las condiciones habitacionales y de calidad de vida de los hogares.
- Permitiría la seguridad en la tenencia.

Para concluir, se consignan las siguientes observaciones, relacionadas con comentarios realizados a esta parte del informe preliminar.

El subsidio de arrendamiento se propone para hogares vulnerables, pobres y de población especial, principalmente desplazados, y hogares objeto de reasentamientos debido a factores de riesgo y ambientales.

La primera razón para esta iniciativa se fundamenta en el interés por sustraer a estos hogares de sus actuales condiciones habitacionales precarias y por ofrecer una alternativa a los hogares que potencialmente se encuentran transitando hacia ellas. Se parte del reconocimiento de que a estas

condiciones se llega debido al efecto combinado de condiciones socioeconómicas críticas y de la marginación de estos hogares del mercado habitacional y de los programas de política pública de vivienda, tanto para la adquisición como para el alquiler. Este efecto se materializa en los asentamientos precarios y en la consolidación o la formación de la condición de pobreza del hogar.

La segunda razón se relaciona con la importancia que representa para las ciudades el evitar la formación de estos asentamientos, en términos de los costos que implica su atención y del impacto sobre el nivel medio de calidad de vida de su población.

Respecto de la probabilidad objetiva de que se genere una dependencia estatal indefinida, vale aclarar que los subsidios de arrendamiento estarían condicionados a la vinculación del hogar a un programa de lucha contra la pobreza (en Colombia, la Red Unidos), dentro del cual formarían parte de la estrategia habitacional prevista para atender las necesidades de alojamiento de los hogares objeto de atención. En tanto estos hogares se *gradúen*, la probabilidad de dependencia se relativizaría significativamente. Esto, además, es consecuente con el carácter temporal de la atención individual de los hogares en los programas contra la pobreza.

En cuanto al costo, efectivamente el programa de subsidios de alquiler representaría un esfuerzo importante para los municipios. Sin embargo, esta implicación se debe analizar frente a los costos que se derivan de la intervención para remediar los asentamientos precarios, materializada en indemnizaciones y reasentamientos, regularización, titulación y mejoramiento habitacional y de barrios, etc., a lo cual se suma la atención social de las comunidades, el costo asociado a su condición de pobreza, etc. La experiencia de Bogotá es ilustrativa de que el costo para remediar la situación triplica el costo de una solución ofrecida dentro de la ciudad, que sea legal, planificada e institucional. Es decir, el esfuerzo económico del subsidio de arrendamiento podría analizarse en términos de la relación de largo plazo entre los *costos evitados* y los *costos por remediar la situación*.

Por otra parte, el subsidio no tiene fines tributarios directos, aunque la renta del alquiler es una de las fuentes de recursos con la cual los hogares apalancan el desarrollo progresivo de la vivienda, el cual incrementa su valor comercial y catastral y, por esta vía, se generan mayores ingresos fiscales a los municipios.

Se reconoce que este tipo de subsidio puede ser capturado parcialmente por el incremento de las rentas de alquiler, y puede presentarse el efecto perverso de beneficiar más a los propietarios que

a los arrendatarios. Sin embargo, en Colombia y América Latina el mercado de servicios habitacionales está cruzado por diversos subsidios, directos e indirectos, a la oferta y la demanda. En efecto, existen exenciones tributarias para los constructores, subsidios a la tasa de interés del financiamiento hipotecario, cuentas para incentivar la demanda mediante estímulos tributarios y subsidios directos a la demanda. También hay subsidios de arrendamiento temporales para hogares desplazados, reasentados, etc. Actualmente existe evidencia de que el subsidio a la tasa de interés puede haber incidido en el incremento de los precios de vivienda nueva (Hofstetter, Tovar y Urrutia, 2011).

Sin embargo, puede considerarse que el mercado habitacional colombiano no presenta distorsiones severas por este conjunto de subsidios. Para finalizar, es pertinente plantear también que este riesgo sería interesante evaluarlo frente a la mejora en la calidad de vida de los hogares que formarían parte del grupo objetivo del subsidio de arrendamiento.

Referencias

- Ceballos R. 2008. *Vivienda social en Colombia, una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008.
- CENAC (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional). 2007a. *Caracterización del mercado de arrendamientos urbanos para el segmento de la población de bajos ingresos*. Trabajo realizado para MAVDT-UN HÁBITAT-First Initiative. Bogotá: CENAC.
- . 2007b. *Estado del arte de la tecnología de cemento en la producción de vivienda social en América Latina*. Bogotá: CENAC.
- . 2008. “El valor del suelo urbano en Bogotá”. Bogotá: La Lonja de Bogotá y CENAC.
- . 2010a. “Estudio del valor del suelo en Medellín y el área metropolitana”. Medellín: La Lonja y CENAC.
- . 2010b. “Estudio sobre el valor del suelo urbano en Cali”. Cali: Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca, y CENAC.
- . 2011. *Diseño del Modelo del Sistema de Información del Hábitat*. Trabajo realizado para la Secretaría Distrital del Hábitat. Bogotá: CENAC.
- CENAC y Fedelonjas (Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz). 2001, 2004, 2006, 2007. *El mercado de arrendamientos en la política urbana y de vivienda en Colombia*. Bogotá: CENAC y Fedelonjas.
- Clavijo S., J. Michel y S. Muñoz. 2004. *La vivienda en Colombia: sus determinantes socio-económicos y financieros*. Bogotá: Borradores de economía del Banco de la República.
- Contraloría General de la República. 2006. *Evaluación de la política de vivienda, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un país de propietarios”*. Bogotá: Edición Jorge Enrique Torres Ramírez.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). 1964. Censo Nacional de Población y Vivienda. Bogotá: DANE.
- . 1985. Censo Nacional de Población y Vivienda. Bogotá: DANE.
- . 1993. Censo Nacional de Población y Vivienda. Bogotá: DANE.
- . 2001-05. Encuesta Continua de Hogares (ECH). Bogotá: DANE.

- . 2005a. Censo Nacional de Población y Vivienda. Bogotá: DANE.
- . 2005b. Encuesta Continua de Hogares (ECH). Bogotá: DANE.
- . 2003. Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá: DANE.
- . 2007a. Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá: DANE.
- . 2007b. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), 2006-07. Bogotá: DANE.
- . 2008a. Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá: DANE.
- . 2008b. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), 2006-07. Bogotá: DANE.
- . 2010. Censo de edificaciones 2002-10. Bogotá: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2003. *Manual de fuentes de financiación para proyectos de inversión*. Bogotá: DNP.
- . 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- Giraldo I. F. 1997. “Las políticas de vivienda en los noventa”, edición número dos de *Desarrollo Urbano en Cifras*.
- Griffiths, W. E., R. Carter Hill y G. G. Judge. 1993. *Learning and Practicing Econometrics*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Hofstetter, M., J. Tovar y M. Urrutia. 2011. “Efectos del subsidio a la tasa de interés hipotecaria”. En: *Notas de política*, Universidad de los Andes- CEDE (marzo).
- Jaramillo, S. 2004. *Precios inmobiliarios del mercado de vivienda en Bogotá, 1970-2004*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Disponible en http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/precios_inmobiliarios_en_el_mercado_de_vivienda_en_bogota_1970_2004.
- Jaramillo S. y M. Ibáñez. 2002. *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*. Documento del CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Maldonado, M. M. s/f. Gestión del ordenamiento territorial – Misión Hábitat Bogotá 2007-2017. Revista *Construdata*, edición Nro. 159 (junio-agosto de 2011).
- Silva Salamanca, J. M. 2008. *Sector y perspectivas del sector vivienda*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

- . 2011. *Lineamientos de la política de vivienda 2010-2014*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Torres, J. 2007. *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Documento preparado para la misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia (MERPD), DNP, BID, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL y CAF.
- . 2009. “El contexto económico, social y tecnológico de la producción de vivienda social en América Latina”. Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano de Gestión y Economía de la Construcción (ELAGEC), septiembre de 2009.
- . 2010. “Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: la necesidad de una política de subsidio de arrendamiento”. Memorias del Foro “Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional”; Mesa VIS - Diego Echeverry Campos. Universidad de los Andes / Alcaldía Mayor de Bogotá, octubre de 2010.
- Wooldridge, J. 2000. *Introductory Economics: A Modern Approach*. Boston, MA: South-Western College Publishing.
- . 2001. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: The MIT Press.