

Documentos técnicos de hábitat

No. 7 – diciembre 2021



Instrumentos para la financiación de Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP)

BOGOTÁ
EL MEJOR **HOGAR**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DEL
HÁBITAT

BOGOTÁ

Subsecretaría de Planeación y Política

Javier Andrés Baquero Maldonado
Subsecretario

Subdirección de Información Sectorial

María Paula Salcedo Porras
Subdirectora

Equipo técnico - Subdirección de Información Sectorial

Julián Arévalo Buitrago¹
Karen Camargo De La Hoz
Gisela Labrador Araujo
Natalia Palacios Rodríguez

¹ Para comentarios enviarlos a los correos: maría.salcedo@habitatbogota.gov.co; julianarevalob@icloud.com hasta el 20 de febrero de 2022.

Resumen Ejecutivo

El documento relaciona el inventario de instrumentos de política que buscan incentivar la demanda de vivienda, especialmente la Vivienda de Interés Social (VIS) y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), para atender el déficit habitacional y mejorar las condiciones de habitabilidad en el Distrito Capital. De igual manera, calcula el potencial de beneficiarios de los programas de vivienda nueva a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane (2020) y el SISBEN IV. A partir del estudio de instrumentos se realizan recomendaciones de política y se lleva a cabo un análisis de los potenciales beneficiarios a dichos instrumentos en el Distrito de Bogotá ante cambios en las condiciones actuales de los mismos.

Palabras clave: vivienda, vivienda de interés social, vivienda de interés prioritaria, instrumentos de financiación, subsidio, créditos hipotecarios, garantías.

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	3
Abreviaturas y Siglas	9
1. Introducción	10
2. Metodología.....	14
3. Marco conceptual.....	15
3.1. Contexto Internacional.....	15
3.1.1. Ecuador.....	15
3.1.2. Perú	16
3.1.3. Argentina.....	16
3.1.4. Chile.....	17
3.1.5. México	19
3.1.6. Costa Rica.....	20
3.1.7. El Salvador.....	21
3.2. Contexto Nacional.....	22
3.2.1. Marco normativo.....	22
3.2.2. Instrumentos para la financiación de vivienda en Colombia	27
3.2.3. Programas para el acceso a vivienda	39
4. Comportamiento de los instrumentos y programas.....	46
4.1. Demanda de vivienda en Bogotá	46
4.2. Oferta de vivienda en Bogotá.....	49
4.3. Mejoramiento habitacional.....	52
4.4. Cobertura FRECH	53
4.5. Programa Mi Casa, Ya	54
5. Identificación beneficiarios potenciales.....	55
5.1. Entrevistas a entidades financieras	55
5.2. Potenciales beneficiarios con la GEIH (2020).....	58
5.2.1. Clasificación de hogares propietarios y no propietarios.....	58

5.2.2. Análisis de ingresos según tipo de ingreso imputado o conservador (formal) 60	
5.2.3. Análisis de la capacidad de cierre financiero de los hogares.....	67
5.3. Potenciales beneficiarios con el SISBEN IV	75
5.3.1. Clasificación de hogares propietarios y no propietarios.....	76
5.3.2. Análisis de Capacidad de Pago	81
5.4. Comparación resultados GEIH y SISBEN IV	88
6. Propuesta de política	90
6.1. Propuestas para incentivar la demanda de VIS y VIP	90
6.2. Propuestas para incentivar la oferta de VIS y VIP	93
Referencias.....	96
Anexos.....	99

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Resultados del Programa vivienda gratuita.....	41
Ilustración 2. Déficit de vivienda en Bogotá - 2018.....	47
Ilustración 3. Componentes déficit habitacional.....	48
Ilustración 4. Número de viviendas iniciadas en Bogotá.....	50
Ilustración 5. Número de viviendas habilitadas en Bogotá (2014-2020)	51
Ilustración 6. Número de familias que fueron reasentadas a quienes se les entregó vivienda de reposición (2015- 2020).....	52
Ilustración 7. Número de viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2 con mejoras en sus condiciones de habitabilidad (2015- 2020)	53
Ilustración 8. Bogotá: evolución del número de coberturas VIS y No VIS	54
Ilustración 9. Número de subsidios asignados de Mi Casa Ya en Bogotá (2016- noviembre 2021)	54
Ilustración 10. Distribución de hogares de acuerdo con la propiedad sobre la vivienda.....	58
Ilustración 11. Distribución de los hogares propietarios y no propietarios.....	60
Ilustración 12. Afiliación a CCF de hogares no propietarios con ingresos formales	62
Ilustración 13. Distribución de los hogares no propietarios con ingresos de tipo formal, según tipo de ingreso y afiliación a CCF	64
Ilustración 14. Distribución de los hogares propietarios con ingresos de tipo formal según ingresos (imputados o conservadores), por cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	65
Ilustración 15. Número de hogares no propietarios con ingresos de tipo informal, según tipo de ingreso (imputado o conservador).....	66
Ilustración 16. Distribución de hogares de acuerdo con la propiedad sobre la vivienda - SISBEN	76
Ilustración 17. Distribución de los hogares propietarios y no propietarios por tipo de ingresos (formales e informales) y su estado de afiliación a Caja de Compensación Familiar (CCF) - SISBEN.....	77
Ilustración 18. Distribución de hogares de acuerdo con formas de tenencia sobre la vivienda -SISBEN.....	78
Ilustración 19. Número de hogares que cumplen con condiciones específicas - SISBEN	79
Ilustración 20. (a) Número de hogares afiliados a CCF de acuerdo con tipo de jefatura del hogar; (b) Número de hogares que cumplen con las condiciones de priorización del Decreto de Soluciones Habitacionales según jefatura joven o no joven	80

Lista de Tablas

Tabla 1. Subsidio Distrital de Vivienda.....	33
--	----

Tabla 2. Cobertura de la garantía para créditos VIS.....	37
Tabla 3. Características del programa Mi Casa Ya.....	42
Tabla 4. Complementariedad Programa Mi Casa Ya, Distrito y Caja de Compensación Familiar.....	42
Tabla 5. Características del Programa Jóvenes propietarios.....	44
Tabla 6. Déficit de vivienda por localidad.....	49
Tabla 7. Productos ofrecidos por las entidades entrevistadas.....	56
Tabla 8. Productos ofrecidos de mejoramiento de vivienda por las entidades entrevistadas.....	56
Tabla 9. Segmentos de clientes que informan las entidades se les da la facilidad de acceder a créditos hipotecarios.....	56
Tabla 10. Documentos requeridos para acceder a un producto financiero.....	57
Tabla 11. Distribución de los hogares no propietarios con ingresos de tipo formal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021.....	65
Tabla 12. Precio de los diferentes tipos de vivienda de acuerdo con su valor en SMMLV y equivalente monetario en pesos colombianos (COP).....	69
Tabla 13. Número de hogares excluidos y potenciales de un crédito hipotecario para vivienda VIP, no propietarios y con ingresos de tipo formal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021.....	69
Tabla 14. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario*.....	71
Tabla 15. Número consolidado de hogares con ingresos formales no propietarios potenciales beneficiarios de un crédito hipotecario por tipo de vivienda VIS o VIP según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito.....	72
Tabla 16. Número de hogares excluidos de un crédito hipotecario para vivienda VIP, no propietarios y con ingresos de tipo informal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021.....	73
Tabla 17. Número consolidado de hogares con ingresos informales no propietarios potenciales beneficiarios de un crédito hipotecario por tipo de vivienda VIS o VIP según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito.....	73
Tabla 18. Número total de potencial de hogares beneficiarios con ingresos formales e informales, según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito	74
Tabla 19. Número total de potencial de hogares beneficiarios con ingresos formales e informales, según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito	75
Tabla 20. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios formales, desagregados por tipo de ingresos (formales e informales que no incluyen subsidios), según tiempo del crédito y cumplimiento	

de alguna condición de priorización del Decreto 145 de 2021 (SH) para vivienda VIS y VIP.....	83
Tabla 21. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios y con ingresos de tipo (a) formal e (b) informal sin subsidios según tiempo del crédito y cumplimiento (o no) de alguna condición de priorización del Decreto 145 de 2021	84
Tabla 22. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios informales, desagregados por tipo de ingresos informales (que incluyen no subsidios), según tiempo del crédito y cumplimiento de alguna condición de priorización del Decreto 145 de 2021 para diferentes tipos de vivienda VIS y VIP.....	85
Tabla 23. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios informales con ingreso informal (sin incluir subsidios) según tiempo del crédito y cumplimiento (o no) de condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	86
Tabla 24. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios, con ingresos de tipo (a) formal e (b) informal (sin incluir subsidios) según tiempo del crédito y cumplimiento (o no) de condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	87
Tabla 25. Número total de potencial de hogares excluidos con ingresos formales e informales, priorizados (o no) por el Decreto de Soluciones Habitacionales	88
Tabla 26. Número total de hogares propietarios y no propietarios según la GEIH (DANE) y el SISBEN IV.....	88
Tabla 27. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios y con ingresos de tipo informal, según tiempo del crédito e ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021 para diferentes tipos de vivienda VIS y VIP	99

Abreviaturas y Siglas

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda de Costa Rica
BFH	Bono Familiar Habitacional de Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda de México
CPT	Programa “Casa para Todos” de Ecuador
CVP	Caja de Vivienda Popular
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia
EM	Encuesta Multipropósito del DANE
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FONAVI	Fondo Nacional para la Vivienda de Costa Rica
FOSUVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda de Costa Rica
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDTH	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Argentina
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador
Minvivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú
PGIH	Política Pública de Gestión Integral del Hábitat 2022-2030
PTP	Programa Techo Propio de Perú
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá
SDV	Subsidio Distrital de Vivienda
SDVE	Subsidio Distrital de Vivienda en Especie
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización de Chile
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
UPZ	Unidades de Planeamiento Zonal
VIS	Vivienda de Interés Social
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
SMVM	Salarios Mínimos, Vitales y Móviles de Argentina

1. Introducción

La política de vivienda en Colombia ha pasado por varios ciclos o etapas diferenciadas por los instrumentos utilizados para atender la necesidad de los hogares colombianos. Particularmente, durante el último periodo la política se ha basado en el modelo **Ahorro + Subsidio + Crédito = Vivienda** con el fin de que los potenciales hogares con un esfuerzo accedan a una vivienda de conformidad con el Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

Desde el Gobierno Nacional se ha impulsado la articulación de los diferentes instrumentos en complementariedad con la oferta institucional a nivel territorial y con las Cajas de Compensación Familiar – CCF. Asimismo, se han impulsado programas y estrategias habitacionales con el fin de atender las diferentes necesidades de los hogares.

El Gobierno Nacional ha estructurado diferentes instrumentos para incentivar tanto la oferta como la demanda de vivienda de hogares, principalmente los más vulnerables. Desde la oferta, se han implementado instrumentos tales como la devolución del Impuesto al Valor Agregado – IVA de materiales para la construcción de Vivienda de Interés Social – VIS, instrumentos que facilitan la incorporación de suelo urbano con destino a la vivienda, así como programas de Vivienda Gratuita a través del cual la compra de la vivienda se realiza desde una entidad estatal, entre otros.

Por el lado de la demanda, se han implementado instrumentos como el Subsidio Familiar de Vivienda – SFV (tanto en dinero como en especie²), cobertura a la tasa de interés, garantías hipotecarias. Asimismo, se ha buscado la articulación de estos instrumentos con los productos del sector financiero para lograr el cierre financiero, entre ellos se encuentran: crédito hipotecario, leasing habitacional, arrendamiento con opción de compra, y el impulso al ahorro de las familias con destino a una solución habitacional.

Particularmente, la Política Habitacional para el periodo de Gobierno 2018-2021 se ha enfocado en la iniciación de un millón de viviendas a través de estrategias que faciliten *“(…) el acceso a la vivienda por parte de los hogares colombianos e instrumentos para garantizar la existencia de suelo urbanizable para la construcción de vivienda, a través de estrategias*

2 De acuerdo con lo establecido en la normativa nacional el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie es el otorgado a través del Programa de Vivienda Gratuita impulsado desde el Gobierno Nacional cuya meta era otorgar 1.000.000 de viviendas.

encaminadas a consolidar el modelo de oferta y demanda de vivienda (...)" (Minvivienda, 2021).

Para el logro de esta meta, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha trazado estrategias relacionadas con:

- "(...) Reingeniería al Sistema de Subsidios integrando la oferta y la demanda de Vivienda de Interés Prioritario y Social - VIP y VIS;
- Promoción de esquemas de financiación para hogares independientes de bajos ingresos (fomento al ahorro voluntario programado para la adquisición de vivienda, entre otras); y,
- Fomento a la financiación de largo plazo para adquisición de vivienda (cobertura a la tasa de interés para créditos hipotecarios y contrato de leasing habitacional, entre otros) (...)" (Minvivienda, 2021).

Una de las grandes limitaciones de los hogares con menores ingresos es acceder al sistema financiero para un crédito hipotecarios u otros mecanismos que faciliten la adquisición de una vivienda. En este sentido, durante el 2020 se adelantó la "**Misión para la profundización de la cartera hipotecaria 2020**" liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Minvivienda, el Banco de desarrollo de América Latina – CAF y la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - Fedesarrollo, la cual basó su análisis en cinco (5) segmentos de variables: i) entorno macroeconómico; ii) demanda de vivienda y financiación por parte de los hogares; iii) desarrollo del mercado financiero; iv) marco regulatorio; y, v) política gubernamental (Minvivienda; CAF; & Fedesarrollo, 2020).

Dicha Misión realiza al Gobierno Nacional las siguientes recomendaciones:

- i) "(...) **Entorno macroeconómico:** mantener un marco de política fiscal, monetaria y financiera estable que permita la reducción de la tasa de interés general;
- ii) **Demanda de vivienda y financiación por parte de los hogares:** promover la oferta de vivienda a precios asequibles principalmente para VIS y VIP a través de acciones que mejoren la productividad y reduzcan los costos de producción de vivienda; así como ampliar a la adquisición de vivienda usada y destinada para el arrendamiento, y aumentar la disponibilidad de suelo urbano para vivienda;
- iii) **Desarrollo del mercado financiero:** diversificar las fuentes de fondeo en el mercado secundario de títulos, así como la base de inversionistas; fortalecer el acceso de los hogares informales a productos hipotecarios a través de mecanismos que reduzcan el riesgo percibido por las entidades financieras, faciliten el análisis crediticio y mitiguen la incertidumbre de los ingresos de estos hogares;
- iv) **Marco regulatorio:** revisar el límite existente de la cuota sobre ingreso a niveles entre el 35% y 40%, así como el relacionado con la ejecución de las garantías y los techos a las tasas de interés; y,

- v) **Política gubernamental:** *promover la profundización financiera hipotecaria a hogares para segmentos de VIS, VIP y con ingresos informales, acompañada de estrategias de educación financiera a los hogares; así como la revisión de la estructura de focalización de los subsidios (...)*" (Minvivienda; CAF; & Fedesarrollo, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, las recomendaciones se encuentran encaminadas hacia la promoción de la oferta de vivienda y al mejoramiento de los instrumentos que faciliten el acceso a soluciones habitacionales, principalmente, para los hogares con ingresos bajos e informales.

Por otro lado, la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá se encuentra en la etapa de formulación de la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat – PGIH 2022-2030 dentro de la cual se incorpora como uno de sus objetivos específicos generar herramientas que faciliten el acceso y la mejora de soluciones habitacionales en el del Decreto 145 de 2021.

En el marco de la formulación de la PGIH se partió de las siguientes situaciones identificadas³:

- a) La población para el 2021 se encuentra distribuida en 7.804.600 personas (99,6%) que viven en la cabecera y 29.507 en un centro poblado o un área rural dispersa (0,4%), hecho que contrasta con la distribución del territorio, el cual corresponde en un 75% a zona rural (DANE, 2018).
- b) La pobreza monetaria en la ciudad creció frente a 2019 12,9 puntos porcentuales, la pobreza extrema lo hizo en 9,1 puntos, mientras el coeficiente de GINI mostró un aumento de la desigualdad de 9%; de acuerdo con las cifras del DANE para el 2020.
- c) Según la información del Índice de Pobreza Multidimensional – IPM del DANE para el año 2020, el 18,1% de la población se encontraba en pobreza multidimensional, con una alta incidencia del trabajo informal en 74,2 puntos porcentuales (p.p.) y un bajo logro educativo del 42,2%.
- d) El promedio anual de iniciación de viviendas urbanas entre 2014 y 2020 en Bogotá fue de aproximadamente 30 mil unidades (DANE, 2021), mientras que la formación de hogares anuales fue de 71.158, a lo que se le debe sumar el déficit habitacional, que de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV a nivel cuantitativo para 2018 era de 96.947 hogares, es decir el 3,86% del total de hogares.
- e) Según datos de la Encuesta Multipropósito - EM de 2017, el 81,8% de los hogares no propietarios que manifestaron no tener planeado adquirir

³ Información obtenida del Documento Técnico de Soporte actualizado por la Subdirección de Información Sectorial de la Secretaría Distrital del Hábitat durante el 2021.

una vivienda para habitarla, declaró no hacerlo por razones como: “no cuentan con el dinero suficiente”, “no tienen capacidad de endeudamiento” y “no cumplen los requisitos para obtener crédito financiero” (DANE, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, y las necesidades de los hogares capitalinos de darle una solución para su acceso a una vivienda, el presente documento tiene como objetivo realizar unas recomendaciones para el fortalecimiento de los diferentes instrumentos de financiación para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), desde el lado de la demanda.

Para lograrlo el documento plantea como objetivos específicos: i) realizar un inventario de los instrumentos de financiación para las viviendas VIS y VIP nuevas disponibles para población vulnerable; ii) realizar un diagnóstico sobre el comportamiento de estos instrumentos; iii) calcular el potencial de beneficiarios en Bogotá para los instrumentos identificados, de acuerdo con las características poblacionales; y iv) realizar recomendaciones de política sobre los instrumentos de financiamiento para acceder a una Vivienda de Interés Social - VIS y Vivienda de Interés Prioritario - VIP.

El documento se estructura en seis (6) capítulos. El primero corresponde a la introducción, el segundo relaciona la metodología utilizada para el desarrollo del documento; seguido del marco conceptual de los instrumentos de financiación para acceder a una vivienda, desde una revisión normativa y la identificación de un inventario de los instrumentos de financiación para las viviendas VIS y VIP. Posteriormente, el capítulo cuarto desarrolla el comportamiento de los instrumentos de financiación para el caso del Distrito Capital. El quinto capítulo desarrolla la identificación de los potenciales beneficiarios para acceder a los diferentes instrumentos de financiación. Finalmente, el sexto capítulo incorpora las recomendaciones de diseño y focalización de los instrumentos analizados.

2. Metodología

La metodología utilizada para este estudio incorpora las siguientes etapas:

- a) Identificación de buenas prácticas internacionales: ejercicio que permitirá conocer instrumentos innovadores en otros países y que podrían ser incorporados en la Política de Vivienda del Distrito.
- b) Realización del inventario de instrumentos financieros: este ejercicio permitirá conocer la variedad de los instrumentos que incorpora la política para incentivar la demanda de vivienda, así como la creación de programas estructurados a partir de la articulación de varios de los instrumentos para facilitar el cierre financiero de los hogares de bajos ingresos.
- c) Realización del diagnóstico de los instrumentos financieros: una vez se cuente con el inventario, se analiza cómo ha venido comportándose dichos instrumentos en la solución habitacional de los hogares durante los últimos años.
- d) Identificación de los beneficiarios potenciales para los diferentes instrumentos financieros: para este ejercicio se partió de la realización de unas entrevistas a diez (10) entidades financieras, entre las que se encuentran Banco Av Villas, Bancolombia, Banco Caja Social, Confiar Cooperativa de Ahorro y Vivienda, el Fondo Nacional del Ahorro, MiBanco, La Hipotecaria y Credifamilia; así como una (1) entrevista a la Constructora Oikos y dos (2) entrevistas a las Cajas de Compensación Familiar de Compensar y Colsubsidio. Adicionalmente, el análisis se complementó con el cálculo de los potenciales beneficiarios de los programas de vivienda a través del procesamiento de la base de datos del SISBEN IV (2021) y la GEIH (DANE, 2020).
- e) Construcción de recomendaciones a los instrumentos de financiación analizados que permitan que los hogares de más bajos ingresos puedan acceder a una solución habitacional.

3. Marco conceptual

El presente capítulo identifica algunos programas y sus instrumentos para la financiación de vivienda social en países de América Latina, así como el marco normativo de los instrumentos de financiación con los cuales cuentan los hogares del Distrito Capital para el acceso a una Vivienda de Interés Social - VIS y Vivienda de Interés Prioritario - VIP, teniendo en cuenta tanto la regulación nacional como la Distrital.

Posteriormente, se describe la definición y alcance de cada uno de los instrumentos y los programas de vivienda que se han venido impulsando desde el Gobierno Nacional y Distrital para garantizar el acceso a una solución habitacional.

3.1. Contexto Internacional

El acceso a una vivienda digna es un derecho fundamental reconocido por varios países y sus gobiernos alrededor del mundo lo que ha llevado a que en América Latina se incluya dentro de las políticas habitacionales de los países diversos instrumentos para garantizar el derecho a la vivienda y promover su acceso a sus habitantes, de tal forma que se reduzcan condiciones como el déficit habitacional y por tanto se genere un impacto significativo en la calidad de vida de las personas.

A continuación, se incorporan los principales hallazgos de los países consultados:

3.1.1. Ecuador

La política pública habitacional es liderada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI de este país en la cual sobresale el Programa Casa para Todos - CPT, se encuentra focalizado en dos tipos de vivienda de acuerdo con su precio:

- a) Vivienda de Interés Social VIS definidas como aquellas viviendas cuyo valor es de hasta 177,66 Salarios Básicos Unificados – SBU⁴ destinadas a hogares cuyos habitantes viven en condiciones de pobreza o de extrema pobreza y cuyos ingresos provienen del trabajo informal, hasta hogares de bajos ingresos.

⁴ Valor equivalente a 70.000 dólares estadounidenses.

- b) Vivienda de Interés Público - VIP definidas como aquellas viviendas cuyo valor oscila entre 177,66 y 228,42 SBU⁵, disponible para hogares cuyo nivel de ingresos es de bajo a mediano, empleados de manera formal o independientes, bancarizados y capaces de adquirir su primera casa con un crédito hipotecario si pueden acceder a términos y condiciones apropiadas, y que de momento no cuentan con crédito para su vivienda en el sector financiero.

El programa cuenta con incentivos que difieren de un segmento al otro contando con un subsidio total para los estratos más bajos (casas de menos de 21.000 dólares - Valor actualizado y equivalente a 67,56 SBU), a una tasa de interés preferencial para el segmento más alto (casas de hasta 90.000 dólares – valor actualizado y equivalente a entre 177,66 y 228,42 SBU), donde los segmentos intermedios pueden acceder a una combinación de los anteriores instrumentos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

3.1.2. Perú

Este país cuenta con el Programa Techo Propio - PTP liderado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, el cual tiene como objetivo permitir el acceso de las familias peruanas con menores recursos a una Vivienda de Interés Social - VIS que cuente con servicios de electricidad, agua potable y desagüe, así como con las condiciones adecuadas de habitabilidad.

Este programa incorpora el Bono Familiar Habitacional - BFM que consiste en un subsidio otorgado por el Estado a las familias beneficiarias del proyecto como un complemento al ahorro del que disponen para acceder a la vivienda. El BFM se otorga por única vez al Grupo Familiar Beneficiario para facilitar el acceso a una VIS en alguna de las siguientes modalidades: adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda (Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento, 2021).

3.1.3. Argentina

La República Argentina, por su parte, adhiere como parte de su política habitacional el programa Casa Propia del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat – MDTH el cual tiene como meta dentro del presente periodo de Gobierno generar 264 mil soluciones habitacionales para todo el país y de tal forma reducir el déficit habitacional, garantizar el derecho a la vivienda

⁵ Valor que oscila entre 70.001 a 90.000 dólares estadounidenses.

y promover su acceso igualitario. A través de este programa, se otorga créditos en dos líneas:

- a) Créditos hipotecarios de construcción para posibilitar el acceso al crédito para la construcción de viviendas nuevas de hasta 60 m² en lote propio. Se otorga financiación del cien por ciento (100%) a una tasa del 0% por un monto máximo de hasta 4,3 o 4,9 millones⁶ (zona sur), con un plazo máximo a treinta (39) años, sin necesidad de contar con ahorros propios. Este crédito está destinado a los hogares con ingresos provenientes de trabajos formales, jubilaciones y/o pensiones en la que la suma de los ingresos mensuales netos del grupo familiar deberá estar entre 1 y 8 Salarios Mínimos, Vitales y Móviles - SMVM (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021).
- b) Créditos personales de refacción (reparaciones) para la compra de materiales y contratación de mano de obra.

3.1.4. Chile

Chile también cuenta con diversas alternativas para la financiación de vivienda. Según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2021), entre ellas se encuentra el subsidio para compra de vivienda construida de hasta 950 Unidades de Fomento - UF⁷, el cual permite a familias que no son dueñas de una vivienda y viven en situación de vulnerabilidad social y necesidad habitacional, comprar una vivienda construida sin deuda hipotecaria, o bien, integrarse a una de las iniciativas de la nómina de proyectos habitacionales del Servicio de Vivienda y Urbanización - SERVIU de la región. La compra de vivienda bajo este beneficio se financia por medio de un subsidio base que otorga el gobierno a la familia de 314 UF, más aportes adicionales opcionales que pueden provenir del aumento del aporte estatal según la ubicación geográfica de la vivienda, o de subsidios complementarios dependiendo de las características del grupo familiar que se postula y la vivienda que se espera comprar, en donde la familia posible beneficiaria debe contar con un ahorro mínimo de 10 UF.

Adicional a este beneficio, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile - MINVU ofrece un programa de subsidios habitacionales en tres categorías que permite a familias no propietarias de vivienda con capacidad de ahorro acceder a una ayuda económica para compra de

⁶ Valor que equivale entre 43.000 y 49.000 dólares USD.

⁷ Valor equivalente a 35.500 dólares USD.

vivienda nueva o usada por los siguientes valores y que puede ser financiado junto con créditos hipotecarios:

- a) Tramo 1: Subsidio habitacional para compra de vivienda de hasta 1.200 UF
- b) Tramo 2: Subsidio habitacional para compra de vivienda de hasta 1.800 UF
- c) Tramo 3: Subsidio habitacional para compra de vivienda de hasta 2.200 UF

El monto de los subsidios habitacionales para cada uno de los tres, tanto para vivienda nueva o usada, son otorgados según la ubicación geográfica de la vivienda ya sea en la zona extremo norte, la zona regular, o la zona sur e insular, siempre y cuando se cumpla entre otros con los requisitos de ahorro mínimo. Así, para el Tramo 1 del subsidio habitacional se requiere un ahorro mínimo de 30 UF y se otorga un subsidio fijo que puede variar entre 600 y 750 UF; para el Tramo 2 se solicita un ahorro mínimo de 40 UF con un subsidio en un rango entre los 250 y 700 UF; y para el Tramo 3 se requiere un ahorro mínimo de 80 UF con un subsidio que puede variar entre las 250 y 550 UF.

Sumado a esto, el MINVU también cuenta con el programa de Integración Social y Territorial que facilita que familias de diferentes realidades socioeconómicas que desean comprar una vivienda puedan acceder a proyectos habitacionales en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes. A este programa pueden acceder familias que cuentan con un subsidio habitacional para comprar una vivienda nueva y aún no lo han aplicado, como también familias sin subsidio, pero que cumplen con los requisitos de postulación de sectores medios. De esta forma, para las familias de menores ingresos, el programa permite acceder a la compra de vivienda del valor del Tramo 1 siendo que cuenten con certificado de subsidio en su poder sin necesidad de un crédito hipotecario, y para las familias de clase media con o sin certificado de subsidio en su poder para la compra de vivienda por el valor del Tramo 2 o 3. Además para las familias bajo la primera categoría, se otorga un aporte adicional de hasta 10 UF para cubrir gastos operacionales y de escrituración.

El leasing habitacional también hace parte de los beneficios del gobierno chileno para la compra de vivienda, a través de este se pretende que las personas puedan acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de hasta 2.000 UF y 2.200 UF en las regiones del extremo norte y sur del país, de tal modo que quienes pueden pagar un arriendo, pero que no tienen

capacidad de generar ahorro suficiente puedan celebrar un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa por medio de una sociedad inmobiliaria (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2021).

Otro programa que destaca de la política habitacional de este país implementado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo del gobierno chileno (2021) es el Programa de Arriendo como solución al déficit cuantitativo de vivienda y destinado a aquellos hogares que no tienen acceso a la compra. Bajo este programa el gobierno actúa como intermediario entre el arrendador y el arrendatario, donde las familias que desean arrendar una vivienda reciben un subsidio total de 170 UF que se entrega de manera mensual y que puede ser utilizado en un plazo máximo de 8 años. Las condiciones para el subsidio de arriendo incluyen entre otras un valor máximo de la vivienda a arrendar de 11 UF que puede variar según la localización geográfica de la vivienda. Para la postulación a este subsidio se requiere que el hogar cuente con un ahorro previo de 4 UF y con ingreso económico familiar entre 7 y 25 UF.

3.1.5. México

México por su parte incluye dentro de su política habitacional para financiamiento de vivienda el Programa de Vivienda Social - PVS el cual se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda - CONAVI, y cuyo objetivo consiste en reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas. Así, el programa se dirige a los hogares de bajos ingresos que habitan una vivienda en condición de rezago habitacional o que necesitan una vivienda.

El PVS posee las siguientes modalidades (Gobierno de México, 2021):

- Reubicación: Subsidio para compra de vivienda derivado de daños que demandan la reubicación.
- Mejoramiento de unidades habitacionales: Comprende acciones de mejoramiento de vivienda en su exterior y áreas comunes en unidades habitacionales.
- Adquisición de vivienda: Vivienda terminada, individual o en conjunto, realizada por terceros, en un proceso único de edificación, nueva o usada.
- Autoproducción: Se brinda asistencia técnica para atender el hacinamiento, vivienda precaria, y acondicionamiento o ampliación de la vivienda para el paso de vivienda unifamiliar a una que albergue más hogares.

- Reconstrucción: Incluye reparaciones totales, reforzamiento estructural, asegurando la reducción de los riesgos existentes.
- Mejoramiento integral: Incluye acciones que contribuyen a reducir el gasto de familias de bajos ingresos en viviendas ya existentes en materia de servicios públicos operadas por el Fidecomiso para el ahorro de Energía Eléctrica FIDE.

El programa funciona por medio de tres esquemas:

- Esquema 1: Funciona con un subsidio que puede provenir de CONAVI y en su caso un organismo estatal u organismo municipal. Los subsidios son otorgados directamente a la persona beneficiaria, sin estar asociados a crédito y serán utilizados para cubrir las necesidades de la población prioritaria.
- Esquema 2: Se otorga subsidio proveniente de alguna de las fuentes del esquema 1, pero se requiere un ahorro por parte del beneficiario.
- Esquema 3: Se opera bajo un esquema de cofinanciamiento que podrá ser complementado con ahorro previo integrando al subsidio un crédito por parte de alguna Entidad Ejecutora, tal como INFONAVIT, FOVISSSTE u otro.

En todos los casos, la aplicación del subsidio podrá ser complementado con aportaciones de cualquier ente privado y podrán ser aportaciones económicas y/o en especie (Gobierno de México, 2021).

3.1.6. Costa Rica

Para el caso de Costa Rica, y con el fin de dotar de vivienda digna a la población se cuenta con dos programas de subsidios habitacionales focalizados. El primero de ellos es el programa de Fondo de Subsidios para la Vivienda - FOSUVI, a cargo del Banco Hipotecario de la Vivienda - BANHVI.

El FOSUVI se instrumentaliza a través del Bono Familiar de Vivienda - BFV que consiste en un aporte estatal que se otorga a las familias de escasos recursos económicos, clase media, personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar y ciudadanos adultos mayores, para que unido a su capacidad de crédito, solucionen sus problemas de vivienda. El monto del bono de vivienda es proporcional a los ingresos familiares otorgándose a las familias que no poseen vivienda y cuyos ingresos no superen los 6 salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción (₡1.454.226). Para quienes cuentan con ingresos superiores al salario mínimo de un obrero de la construcción y hasta un tope máximo de ₡ 1.454.226, los montos del bono de vivienda son menores y la solución se debe completar con un préstamo

o un aporte. Sumado a esto, el BFV se puede usar bien sea para compra de lote y construcción, construir en lote propio, compra de casa, construir en lote familiar y mejora de casa propia (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2021).

El segundo programa lo constituye el Fondo Nacional para la Vivienda - FONAVI cuya función consiste en proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Por lo anterior, este Fondo se utiliza como instrumento para el cumplimiento del papel facilitador del Estado en el desarrollo del sector vivienda siendo que provee a las entidades autorizadas de fondos para dar préstamos a las familias y complementar el BFV (CEPAL, 1999). El FONAVI obtiene sus recursos de diversas fuentes como lo son las inversiones transitorias de la Caja Costarricense de Seguro Social, de créditos internos y externos, donaciones, captaciones del mercado financiero, entre otros.

3.1.7. El Salvador

Este país cuenta con una gran variedad de programas para la financiación de vivienda, destacan entre ellos el Programa de la Vivienda Social financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID y para el cual se aprobó en el presente año 2021 un crédito de US \$50 millones para financiar la compra de vivienda de interés social y así aumentar el acceso al crédito hipotecario a hogares con trabajadores con capacidad de pago, con ingresos hasta cuatro Salarios Mínimos Mensuales Vigentes - SMMV, esperando beneficiar a un total de 2.500 hogares de los cuales por lo menos el 40 por ciento serán hogares que tengan mujeres como cabeza de hogar (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021).

El programa de Vivienda Social en El Salvador financia la adquisición de vivienda con precios de hasta \$25,000.00 USD. Este se encuentra dirigido a sectores altamente vulnerables tanto del sector formal e informal y trabajadores habitando un activo extraordinario del Fondo Social de Vivienda (FSV). Las modalidades de este programa son:

- Promesa de venta: Implica una suscripción por un plazo de 6 meses en el que se paga una mensualidad similar a la cuota de crédito que si al terminar el plazo se ha cumplido con lo estipulado en el instrumento se procede a tramitar la aprobación del crédito para la venta de la vivienda. A esta modalidad pueden aplicar todo tipo o

- sector de trabajadores independientemente de su calificación de riesgo.
- Recompra de inmuebles recuperados del FSV: Se otorga el 90% del precio de venta establecido en las condiciones crediticias del destino de crédito de las recompras
 - Venta de contado de personas naturales: Busca incentivar la venta de contado a través de un descuento en el precio de venta de inmuebles de mayor antigüedad de tenencia en el inventario de activos extraordinarios

El Salvador también cuenta con otros programas destinados a poblaciones específicas:

- Casa Joven: Destinado a jóvenes de 18 a 29 años con actividad económica activa fuentes de ingresos mensuales comprobables provenientes del sector informal o formal con subsidios de financiamiento para compra de vivienda nueva o usada.
- Vivienda Cercana: Destinado a salvadoreños residentes en el exterior con familias que viven en el Salvador e ingresos permanentes y variables para compra de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda individual, reparación, ampliación y/o mejora (RAM), compra de lote e instalación de servicios, entre otras.
- Casa Mujer: Destinado a mujeres entre 26 y 45 años con ingresos familiares o individuales menores a \$1,000.00 USD en las líneas de líneas de vivienda nueva, usada y activos extraordinarios.
- Aporte y crédito: Destinado a trabajadores con negocio propio, dedicados al comercio, producción y servicios; incluyendo adquisición de vivienda nueva y usada; y reparación ampliación y mejora (Gobierno de El Salvador, 2021).

3.2. Contexto Nacional

3.2.1. Marco normativo

La Ley 388 de 1997 define la Vivienda de Interés Social (VIS) en su artículo 91 como “(...) aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de

fondos del Estado destinados a los programas de vivienda” (Congreso de la República, 1997).

Por su parte, la Ley 715 de 2001 en el artículo 76 establece que “(...) *corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal(...)*” lo cual se complementa con el numeral 2.2 del mismo artículo “(...) *promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello(...)*” (Congreso de la República, 2001).

El Decreto 2190 de 2009⁸, por su parte, reglamenta de manera amplia todo lo referente al Subsidio Familiar de Vivienda – SFV, un aporte en dinero para el área urbana definiendo en su artículo 2º el concepto de Vivienda de Interés Social - VIS, Vivienda de Interés Prioritario – VIP y Subsidio Familiar de Vivienda - SFV, lo que pone de presente la relación natural e inherente entre un subsidio otorgado para adquirir vivienda y las viviendas destinadas a cerrar las brechas de desigualdad en el país. No sería equitativo otorgar subvenciones a quienes cuentan con una capacidad adquisitiva elevada, pues esto iría en detrimento de los intereses y derechos de los sectores más vulnerables (Presidencia de la República, 2009).

De otro lado, mediante la Ley 1469 del 2011 se adoptaron las medidas para impulsar la oferta de suelo y promover el acceso a la vivienda. Dentro de los mecanismos que determina esta ley para lograr sus objetivos, se encuentran la planeación y ejecución de macroproyectos de interés social que garanticen la habilitación del suelo para la construcción de vivienda, la declaratoria de utilidad pública de interés social de los predios ubicados en cualquier suelo en donde se lleven a cabo los macroproyectos, incentivos fiscales para la construcción de viviendas de interés prioritario a través de la exención de impuestos, entre otras (Congreso de la República, 2011).

Asimismo, dicha Ley en su artículo 27 señala que “*se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro (...)*” (Congreso de la República, 2011).

⁸ Compilado por el Decreto 1077 de 2015.

Por su parte, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1537 del 2012 con el objeto de señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda (Congreso de la República, 2012).

Posteriormente, a través del Decreto 1921 del 2012 se regula el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie - SFVE, el cual equivale al valor de una VIP, especificando de igual forma la focalización y la identificación de los potenciales beneficiarios los cuales tienen unas características de vulnerabilidad relacionada con la pobreza extrema y población víctima del desplazamiento forzado (Presidencia de la República, 2012).

Con el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, se compila la reglamentación sobre los instrumentos de financiación de vivienda incluyendo el Subsidio Familiar de Vivienda, así como los temas relacionados con el desarrollo urbano del país (Presidencia de la República, 2015).

Asimismo, el Decreto 1077 establece los lineamientos del espacio público y sus estándares urbanísticos; sobre el primero, lo define como *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”* y establece un Índice mínimo de Espacio Público Efectivo de 15 m² por habitantes para las zonas urbanas del país.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” adoptado mediante la Ley 1955 de 2019, propuso tres pactos de nivel superior denominados como legalidad, emprendimiento y equidad; y dos pactos de menor jerarquía, sectoriales y regionales, que cohesionan y bajan al territorio las apuestas de mayor jerarquía (Presidencia de la República, 2019).

En este instrumento de mayor jerarquía, el sector vivienda y desarrollo urbano hace parte del Pacto por la Equidad bajo el lema *“Vivienda y entornos dignos e incluyentes”*. La misión del sector en el Plan es contribuir a la reducción de la pobreza y la exclusión a través del mejoramiento de las

condiciones habitacionales y la facilidad en el acceso a vivienda. Entre las 20 metas más importantes del Plan, figura la de beneficiar a más de 600 mil hogares con mejoramientos de vivienda e iniciar la construcción de 520 mil VIS. Como parte de la estrategia general, el Plan contempla intervenciones específicas como la promoción del arriendo social como un nuevo mecanismo de acceso a vivienda; la revisión de los precios máximos de la vivienda social, el aumento del crédito hipotecario y la articulación de fuentes de financiación, así como, el fortalecimiento del programa de Vivienda de Interés Social Rural.

En este orden de ideas, en el Pacto por la Sostenibilidad, en articulación con el Pacto por la Equidad, se busca la *provisión de edificaciones e infraestructura sostenible* teniendo en cuenta las recomendaciones del CONPES 3919 de 2018 de edificaciones sostenibles y su impacto en la definición de los precios de la VIS y VIP; así como la formulación de los lineamientos para los sistemas urbanos de drenaje sostenible, y, la promoción del desarrollo territorial sostenible mediante la estrategia de ciudades y cambio climático (Presidencia de la República, 2019).

Por su parte, el Decreto 1467 de 2019 establece el rango del precio para la Vivienda de Interés Social que se construyan en las aglomeraciones establecidas en el CONPES 3819 de 2014 cuya población super el millón de personas, el cual es de 150 SMLMV. Dentro de estas aglomeraciones es importante resaltar la aglomeración de Bogotá que incorpora a los siguientes municipios: Tabio, Cajicá, Cota, Sibaté, La Calera, Funza, Chía, Mosquera, Facatativá, Zipaquirá, Madrid, Soacha, Tocancipá y el Distrito Capital.

Posteriormente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Desarrollo, orienta la política de vivienda en las zonas rurales. Para atender este sector habitacional, mediante el Decreto 1341 de 2020 “Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural” emite los lineamientos para la formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural.

Particularmente, en el artículo 2.1.10.1.1.2. de este Decreto define la Vivienda de Interés Social Rural como “(...) *aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, cuyo valor no exceda las ciento treinta y cinco salarios mínimo-mensuales legales vigentes* (135

SMMLV)” y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) como aquella de *“interés prioritario ubicada en suelo clasificado como rural, cuyo valor no exceda los noventa salarios mínimos legales vigentes (90 SMMLV)(...)”* (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020).

Para 2021, el Gobierno Nacional adoptó la Ley 2079 de 2021 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”* reconociendo en su Artículo 1º que la política pública de hábitat y vivienda es una *Política de Estado* liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el cual deberá diseñar y adoptar normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos (Presidencia de la República, 2021).

En el marco de la política de reactivación económica ante la crisis económica por la pandemia del COVID 19, se reconoce la necesidad de impulsar y profundizar políticas orientadas al mejoramiento de las condiciones físicas y sociales de las viviendas y al acceso a soluciones de vivienda digna y financiamiento formal para los hogares de menores ingresos.

En este sentido, el Gobierno Nacional a través del Documento CONPES 4023 de 2021 decidió destinar el 7,2% del presupuesto para el Plan de Reactivación del sector de vivienda enfocados en los programas de *“Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés para Vivienda Nueva”* y el de *“Casa Digna, Vida Digna”*. Y mediante el Documento CONPES 4027 de 2021 pretende contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia.

A nivel Distrital, el Acuerdo 761 de 2020 *“Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 ‘Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI’”* tiene por objetivo *“consolidar un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar hacia la igualdad de oportunidades, recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia y de esta forma construir con la ciudadanía, una Bogotá donde los derechos de los más vulnerables sean garantizados a través de: la ampliación de las oportunidades de*

inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias, para superar progresivamente los factores de naturalización de la exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial que impiden la igualdad de oportunidades y el ejercicio de una vida libre, colectivamente sostenible y feliz” definido en su Artículo 2 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

Finalmente, el Decreto 145 de 2021 establece los lineamientos para la promoción, generación y acceso a soluciones habitacionales para el Distrito Capital.

3.2.2. Instrumentos para la financiación de vivienda en Colombia

A continuación, se relacionan los instrumentos financieros que se han implementado desde el Gobierno Nacional y Distrital y aquellos mecanismos ofrecidos desde el mercado financiero y constructor para incentivar la adquisición de una vivienda por el lado de la demanda.

3.2.2.1. Subsidio Familiar de Vivienda

El artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 define el Subsidio Familiar de Vivienda - SFV como

“(…) un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario (...) sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la Ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos del subsidio familiar de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a éstos, y se sujetarán a las normas propias que regulan las actividades de los particulares” (Congreso de la República, 2011).

3.2.2.1.1. Nacional

Los SFV pueden asignarse a través de las siguientes modalidades para la adquisición de una solución habitacional, de acuerdo con las definiciones establecidas en el artículo 2.1.1.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”:

- a) **Adquisición de vivienda nueva:** permite al hogar adquirir una vivienda nueva entendiéndose por esta a aquella que se encuentre en proyecto, en etapa de preventa, en construcción, y la que estando terminada no haya sido habitada.

Esta modalidad de subsidio también podrá ser aplicada para la adquisición de unidades de vivienda que hayan sido objeto de programas de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra o sobre las que se haya aplicado el subsidio en dicha modalidad y que hayan sido nuevas al momento de su ingreso o aplicación al respectivo programa o subsidio de arrendamiento.

También se considerará como adquisición de vivienda nueva:

- i) El proceso por el cual se construye una vivienda con recursos del Subsidio Familiar, mediante la participación activa de la comunidad representada en sistemas de autoconstrucción o autogestión que determinarán la adquisición final de la propiedad de la vivienda por parte de los hogares beneficiarios del subsidio.
- ii) El proceso para el otorgamiento del SFV para hogares que se postulen a proyectos de VIP desarrollados en lotes de propiedad de entidades territoriales o de privados, con convenio de asociación o patrimonio autónomo legalmente constituido con el municipio para la ejecución de este tipo de proyectos, ubicados en municipios de categoría 1, 2 y especial, en aquellos que hagan parte del área metropolitana, o en los de propiedad de la Nación ubicados en cualquier municipio. Estos proyectos de vivienda deben tener asegurada la financiación de la totalidad de las obras de urbanismo.
- b) **Adquisición de vivienda usada.** Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada, entendiéndose por esta aquella que estando terminada ya ha sido habitada y cuya licencia de construcción ha sido expedida en vigencia del reglamento colombiano de

construcción sismo resistente vigente al momento de expedición de la misma.

- c) **Construcción en sitio propio.** Modalidad en la cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social, mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad que puede ser un lote de terreno, una terraza o una cubierta de losa. En todo caso, el título de propiedad debe estar inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de cualquiera de los miembros del hogar postulante.

Para acceder a los recursos del SFV los esquemas de construcción en sitio propio deben resultar en una vivienda cuyo valor sea inferior o igual al precio máximo de la VIS.

Esta modalidad de subsidio también podrá otorgarse a hogares que se postulen a proyectos de VIS desarrollados en lotes urbanizados de propiedad de las entidades territoriales, siempre que tales lotes hayan sido previamente otorgados a título de subsidio en especie por la entidad territorial o la entidad facultada para otorgar el subsidio en especie dentro del respectivo territorio. En este caso, el proyecto debe tener asegurada la financiación de la totalidad de la construcción de las viviendas.

Esta modalidad de subsidio podrá aplicarse en barrios susceptibles de ser legalizados para lo cual deberá verificarse que las viviendas no se encuentren ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de recursos naturales, zonas de reserva de obra pública o de infraestructuras básicas del nivel nacional, regional o municipal o áreas no aptas para la localización de vivienda, de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial.

- d) **Mejoramiento de vivienda.** Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda y tiene por objeto mejorar las condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura de las viviendas de los hogares beneficiarios que cumplan con los requisitos para su asignación, a través de intervenciones de tipo estructural que pueden incluir obras de mitigación de vulnerabilidad o mejoras locativas que requieren o no la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes. Estas intervenciones o mejoras locativas están asociadas, prioritariamente, a la habilitación o instalación de baños; lavaderos; cocinas; redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas; cubiertas; pisos;

reforzamiento estructural y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de la solución habitacional, con el objeto de alcanzar progresivamente las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Esta modalidad de subsidio podrá beneficiar a propietarios, ocupantes de bienes fiscales que puedan ser objeto de titulación en los términos del artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, o a quienes demuestren posesión de un inmueble con al menos cinco (5) años de anterioridad a la postulación del subsidio.

El valor del subsidio de mejoramiento de vivienda podrá estar representado, en todo o en parte, en materiales de construcción.

- e) **Arrendamiento y Arrendamiento con Opción de Compra.** Es la modalidad que permite al beneficiario cubrir un porcentaje del canon mensual de arrendamiento en el marco de un contrato de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra sobre todo tipo de viviendas, nuevas o usadas, siempre y cuando el canon de arrendamiento no supere el 1% del precio máximo establecido para la VIS. Cuando al momento de la postulación al subsidio de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, la vivienda exceda el precio límite de la VIS, sobre la misma no podrá aplicarse posteriormente el subsidio de adquisición.

Cuando esta modalidad de subsidio sea aplicada sobre una vivienda nueva, el hogar podrá ser beneficiario del subsidio de adquisición para vivienda nueva destinado a la compra de la misma unidad, una vez terminada la etapa de arrendamiento. En cualquier caso, la valorización de la vivienda no podrá superar el quince por ciento (15%) nominal con respecto al avalúo inicial para efecto del otorgamiento del subsidio de adquisición. No obstante, cuando esta modalidad de subsidio sea aplicada sobre viviendas cuyo precio supere el máximo establecido para la VIS, sobre la misma no podrá aplicarse posteriormente el SFV en la modalidad de adquisición ni la cobertura a la tasa de interés.

Cuando esta modalidad de subsidio sea aplicada sobre viviendas nuevas y se haya pactado la opción de compra sobre las mismas y el hogar decida no hacer uso de dicha opción, este no podrá aplicar al SFV en la modalidad de adquisición dentro del año siguiente a la terminación de la etapa de arrendamiento.

Esta modalidad de subsidio se puede aplicar de manera concurrente con el subsidio otorgado por distintas entidades otorgantes, que se encuentren dirigidos a financiar la tenencia de la vivienda en alquiler. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015)

3.2.2.1.2. Distrital

El artículo 1 del Decreto Nacional 1168 de 1996 establece que:

“(…) los subsidios para vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 60 de 1993, en forma complementaria a la Ley 3 de 1991, podrán ser en dinero o en especie, según lo determinen las autoridades municipales competentes.

Los subsidios en especie podrán consistir en terrenos fiscales enajenables de propiedad de las entidades públicas municipales, cuando así lo haya autorizado el respectivo Concejo municipal, de conformidad con el artículo 92, numeral 7º, del Decreto 1333 de 1986, siempre y cuando dichos terrenos hayan sido ocupados antes del 15 de enero de 1991, fecha en que entró en vigencia la Ley 3 de 1991 (…)” (Presidencia de la República, 1996).

Asimismo, el artículo 5 del dicho Decreto establece que la *“(…) cuantía del subsidio será definida por las autoridades municipales competentes, de acuerdo con los recursos disponibles, las condiciones socioeconómicas de los hogares y el tipo y valor de la solución (…)*” (Presidencia de la República, 1996).

Así las cosas, el Decreto Distrital 145 de 2021 “Por el cual se adoptan los lineamientos para la promoción, generación y acceso a soluciones habitacionales y se dictan otras disposiciones” en su artículo 3 define el Subsidio Distrital de Vivienda – SDV como *“(…) un aporte distrital en dinero o en especie para acceder a soluciones habitacionales valorado en salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV; con cargo al gasto público social no restituible, salvo disposiciones legales y reglamentarias, adjudicado por una vez a los hogares en condición de vulnerabilidad social y económica, y que pueden concurrir con otros subsidios o recursos(…)”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

De igual forma, el artículo 3 del mismo Decreto incorpora las siguientes definiciones para la aplicación del Subsidio Distrital de Vivienda – SDV, así:

- a) **Mejoramiento estructural de vivienda:** Consiste en la solución tendiente a reducir la vulnerabilidad sísmica de las construcciones, mediante la ejecución de obras para la corrección de las deficiencias y estabilización de techos, pisos y paredes del inmueble, e incluye entre otros aspectos acciones y obras provisionales de protección para detener o prevenir daños mayores tales como apuntalamiento de muros y elementos estructurales, sobrecubiertas y cerramientos provisionales y todas aquellas acciones tendientes a evitar el colapso súbito, el saqueo de elementos y/o partes del inmueble.
- b) **Mejoramiento Habitacional de Vivienda:** Consiste en las obras dirigidas a mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad de una edificación, de propiedad o de posesión del hogar tales como iluminación, ventilación, protección contra la intemperie y saneamiento básico, y en general de aquellas cuya deficiencia podría afectar la salud física y psicológica de sus habitantes. Así mismo, se deberán procurar la implementación de prácticas sostenibles. Los hogares con integrantes con situación de discapacidad motriz podrán solicitar la inclusión de adecuaciones físicas para acceder a la edificación de su vivienda o para su uso.
- c) **Reforzamiento estructural:** Corresponde a aquellas obras mediante las cuales se pretenden superar las deficiencias estructurales del inmueble para lograr que su respuesta sísmica sea segura. Su intervención se realizará de conformidad con lo establecido en el acto de reconocimiento o licencia urbanística.
- d) **Arriendo social:** Es un aporte distrital en dinero que se adjudica a hogares vulnerables, durante un período de seis meses, prorrogable máximo por una sola vez y hasta por un término igual, destinado a cubrir parcial o totalmente el canon mensual de una unidad de vivienda condicionado a que el hogar ahorre un monto mensual con el propósito de incentivar hábitos financieros saludables que les permitan a los hogares beneficiarios mejorar sus condiciones para la obtención de un crédito hipotecario.

De conformidad con el Artículo 5 del Decreto 145 de 2021, el SDV podrá ser asignado en dinero o en especie, así:

- a) **Subsidio en dinero:** Será aplicable a cualquiera de las modalidades del subsidio distrital de vivienda y se otorgará con cargo al presupuesto distrital, de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Este subsidio se puede constituir como un complemento del ahorro, concurrir con otros subsidios o recursos que le permitan al hogar acceder a una solución de vivienda.

- b) **Subsidio en especie:** Será aplicable de conformidad con los siguientes criterios: i) en la modalidad de vivienda nueva podrá consistir en terrenos sobre los cuales se levanten proyectos habitacionales del Distrito o en los que éste participe; y, ii) podrán corresponder, entre otros, a obras, en la modalidad que aplique.

En la **Tabla 1** se realiza un comparativo entre las diferentes modalidades a través de las cuales se puede realizar la asignación del SDV con el alcance, focalización, priorización y topes máximos de asignación del subsidio.

Tabla 1. Subsidio Distrital de Vivienda

MODALIDAD	VIVIENDA PROGRESIVA	MEJORAMIENTO HABITACIONAL URBANO Y RURAL		VIVIENDA NUEVA Y USADA URBANA Y RURAL	
ALCANCE	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores condiciones estructurales • Reforzamiento estructural • Mejoramiento de habitabilidad • 4. Construcción de nuevas áreas 	Corresponde a aquellas obras tendientes a mejorar las condiciones básicas de la vivienda, a través de reparaciones o mejoras locativas que no requieren la obtención de permisos o licencias por las autoridades competentes	Suelo rural	Urbana	Suelo rural
FOCALIZACIÓN (INGRESOS)	<p>Hogares con ingresos ≤ 4 SMMLV: máximo subsidio 45 SMMLV</p> <p>Mejoramiento de condiciones habitabilidad*: 18 SMMLV</p> <p>Mejoramiento de condiciones estructurales: 8 SMMLV</p> <p>Reforzamiento estructural: 26 SMMLV</p> <p>Construcción de nuevas áreas: 30 SMMLV</p>	<p>Hogares con ingresos ≤ 4 SMMLV.</p> <p>Avaluó de la vivienda no superior a 150 SMMLV</p>	<p>Hogares con ingresos ≤ 4 SMMLV</p> <p>Este mejoramiento podrá complementarse con el mejoramiento habitacional productivo, cuyo subsidio podrá incrementarse hasta en un 30%.</p>	≤ 2 SMMLV jefatura femenina, víctimas y poblaciones étnicas. 60% para jefatura femenina	Este subsidio incluye los costos de elaboración de estudios, diseños, licenciamiento, logística y transporte hasta suelo rural disperso.
PRIORIZACIÓN (GRUPOS POBLACIONALES)	Hogares jefatura femenina, víctimas, poblaciones étnicas y con	Hogares con jefatura femenina, personas con discapacidad, víctimas del	Hogares jefatura femenina, víctimas y con alguna discapacidad		Localidades de: Usme, Santa Fe y Sumapaz.

	alguna discapacidad	conflicto armado, población étnica y adultos mayores.	Localidades de: Chapinero, Suba y Sumapaz.		
TOPE SDV	Nuevas áreas: 30 SMLMV Reforzamiento estructural: 26 SMLMV Habitabilidad: 18 SMLMV Mejoramiento Estructural: 8 SMLMV	Habitabilidad: 18 SMLMV	Habitabilidad: 25 SMLMV	30 SMLMV: sin CCF 20 SMLMV: con CCF 10 SMLMV: concurrente con "Mi Casa Ya"	70 SMLMV

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2021)

3.2.2.1.3. Caja de Compensación Familiar

El Decreto 118 de 1957 crea las Cajas de Compensación Familiar – CCF como entidades para administrar y pagar el subsidio familiar, cumpliendo dos funciones: a) *operadoras del subsidio familiar*, su misión es pagar esta prestación social a los beneficiarios de medianos y bajos ingresos, ya sea en dinero, especie o servicios; y, ii) *operadoras de las políticas sociales*, ejecutan los recursos destinados a la financiación de programas sociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables (Comfenalco Antioquia, 2021).

Así las cosas, los hogares beneficiarios de este subsidio deben estar afiliados a CCF y se clasifican en dos rangos, el primero de ellos, son los hogares con ingresos hasta máximo 2 SMMLV que recibirán un subsidio de 30 SMMLV (\$27.255.780) a la cuota inicial; y, para los hogares con mayor a 2 y máximo 4 SMMLV, se les otorgará un subsidio de hasta 20 SMMLV.

3.2.2.2. Crédito hipotecario

El Decreto 257 de 2021 incorpora el artículo 2.1.11.1. al Decreto 1077 de 2015 donde se establece que "(...) los créditos de vivienda individual a largo plazo, entendidos como aquellos otorgados a personas naturales para financiar la adquisición de vivienda nueva o usada, la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada, o la construcción de vivienda propia, deberán ajustarse a las siguientes condiciones:

- a) **Monto del crédito:** Podrá financiarse hasta el setenta por ciento (70%) del valor del inmueble. Dicho valor será el precio de compra o el de un

avalúo practicado dentro de los seis (6) meses anteriores al otorgamiento del crédito. En los créditos destinados a la financiación de vivienda de interés social podrá financiarse hasta el ochenta por ciento (80%) del valor del inmueble;

- b) **Límite para la primera cuota:** La primera cuota del crédito no podrá representar más de treinta por ciento (30%) de los ingresos familiares. En los créditos destinados a la financiación de vivienda de interés social, la primera cuota del crédito no podrá representar más de cuarenta por ciento (40%) de los ingresos familiares.

Los ingresos familiares están constituidos por los recursos que puedan acreditar los solicitantes del crédito, siempre que exista entre ellos relación de parentesco o se trate de cónyuges o compañeros permanentes. Tratándose de parientes deberán serlo hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil.

- c) **Seguros:** Los inmuebles financiados deberán estar asegurados contra los riesgos de incendio y terremoto (...)" (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021).

3.2.2.3. Leasing habitacional

Actualmente el leasing habitacional en Colombia se caracteriza por ser un instrumento de financiación habitacional que solo puede ser otorgado por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Los contratos celebrados bajo esta figura implican que el precio o canon de arrendamiento que paga periódicamente el arrendatario incluye el costo de adquisición asumido con la compañía arrendadora, los intereses y el margen de utilidad (Villar, Perez, & Alvarado, 2018).

Particularmente, el artículo 2.1.1.1.11.2. del Decreto Nacional 1077 de 2015 establece el SFV en contratos de leasing habitacional, como el instrumento al que los hogares de todos los municipios del país, independientemente de la categoría que les corresponda según la ley, pueden acceder acreditando la suscripción de un contrato de leasing habitacional, con una entidad autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia para tal fin, cumpliendo con los requisitos establecidos en la presente sección. La entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda suscribirá convenios con las entidades autorizadas para realizar operaciones de leasing habitacional a fin de definir la operatividad de asignación y pago de los subsidios familiares de vivienda en contratos de leasing habitacional (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015).

Es importante mencionar, que a través del leasing habitacional se puede financiar hasta el 90% del valor comercial de la vivienda y por un periodo de hasta por 30 años.

3.2.2.4. Garantía

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Fonvivienda pueden financiar garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías con recursos de Presupuesto General de la Nación para amparar el crédito hipotecario y leasing habitacional. En este sentido, se ha desarrollado en el marco del Programa Especial de Garantías “Unidos Por Colombia” la línea de vivienda enfocada a la Vivienda de Interés Social VIS, dicho producto cuenta con las siguientes características:

- a) **Monto Máximo de Crédito:** Serán garantizables los créditos hasta por un porcentaje de financiación del 80% del valor de la vivienda VIS. El FNG solamente garantizará un crédito por deudor.
- b) **Plazo del Crédito:** El plazo del crédito será el que acuerde el Intermediario Financiero con el titular del crédito. En todo caso, el plazo del crédito se sujetará a lo establecido en la Ley 546 de 1999 y demás normas que la complementen, sustituyan o modifiquen.
- c) **Destino del Crédito:** Adquisición de Vivienda de Interés Social nueva urbana de acuerdo con los siguientes parámetros:
 - i. Viviendas no ubicadas en los municipios y distritos establecidos en el Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 cuyo valor sea de hasta ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV).
 - ii. Viviendas ubicadas en los municipios y distritos establecidos en el Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 cuyo valor sea de hasta ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).
- d) **Beneficiarios:** Podrán ser beneficiarios de la garantía:
 - i. Hogares cuyos ingresos mensuales sean hasta cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 SMLMV) y que cuenten con un subsidio familiar de vivienda vigente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 1533 de 2019 y demás normas que la complementen, sustituyan o modifiquen.

- ii. Hogares cuyos ingresos mensuales sean superiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 SMLMV)
- e) **Subsidio de la Comisión:** El Gobierno Nacional subsidiará la comisión para los hogares que cuenten con los siguientes niveles de ingresos, así:
- i. Hogares con ingresos mensuales hasta 2 SMMLV: 100% de subsidio.
 - ii. Hogares con ingresos mensuales mayores a 2 SMMLV y hasta 4 SMMLV: 70% de subsidio.
 - iii. Los hogares con ingresos mensuales mayores a 4 SMMLV no contarán con subsidio a la comisión.
- f) **Cobertura:** El 70% de la Pérdida Estimada.
- g) **Comisión que Paga el Empresario:** La comisión mensual para este producto de garantía está definida de acuerdo con el porcentaje de financiación de la vivienda (LTV) de la siguiente manera:

Tabla 2. Cobertura de la garantía para créditos VIS

LTV	COMISIÓN MENSUAL VENCIDA - DEUDOR		
	0 – 2 SMLMV	>2 A 4 SMLMV	> 4 SMLMV
41% - 50%	0,00%	0,013%	0,044%
>50% - 60%	0,00%	0,021%	0,069%
>60% - 70%	0,00%	0,027%	0,090%
>70% - 80%	0,00%	0,047%	0,157%

Fuente: Fondo Nacional de Garantías (2021)

3.2.2.5. Cobertura FRECH

La cobertura a la tasa de interés consiste en el cubrimiento de 4 o 5 puntos porcentuales en la financiación de vivienda, lo cual depende del valor de esta. Este beneficio, está dirigida a la compra de VIP o VIS nueva urbana y además para hogares con ingresos entre 0 y 8 SMMLV que no sean propietarios de vivienda en Colombia. Para coberturas de viviendas No VIS nueva urbana, el valor de la vivienda no puede superar los 500 SMMLV y beneficio corresponde a un monto de xxx SMMLV que reducen la cuota mensual del pago a su crédito hipotecario o leasing habitacional, y aplica para un término de 7 años.

3.2.2.6. Ahorro familiar

El artículo 2.1.1.1.3.2.2. del Decreto Nacional 1077 de 2015 establece que el ahorro de los hogares puede presentar las siguientes modalidades:

- a) **Cuentas de ahorro programado para la vivienda y Cuentas de ahorro programado contractual para vivienda con evaluación crediticia favorable previa:** se realizará en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia; en cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, previamente autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio de la actividad financiera, vigiladas por esta misma entidad e inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, FOGACOO; y en el Fondo Nacional de Ahorro.
- b) **Aportes periódicos de ahorro:** se realizará en Fondos Comunes Especiales administrados por Sociedades Fiduciarias, cuya finalidad específica sea que sus aportantes adquieran vivienda; en Fondos Mutuos de Inversión vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia; en las Cooperativas Financieras y en los Fondos de Empleados vigilados por la Superintendencia de Economía Solidaria. Estas entidades deberán informar a los asociados, de manera clara y explícita, al momento del ofrecimiento del servicio, que respecto a los aportes efectuados a dichos fondos no opera el seguro de depósitos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.
- c) **Cuota Inicial:** esta deberá haberse abonado en el proyecto en donde se aplicará el subsidio familiar de vivienda, lo cual deberá ser certificado por el oferente o constructor privado, a través de su representante legal y su revisor fiscal, adjuntando los respectivos recibos de caja o consignaciones, donde conste la fecha de pago de la misma.
- d) **Cesantías:** estará representado en los depósitos efectuados en fondos públicos o privados de cesantías o en el Fondo Nacional de Ahorro.
- e) **Lote de terreno:** la propiedad de este deberá estar en cabeza del postulante o del oferente del plan de vivienda y deberá estar libre de gravámenes o condiciones resolutorias, a excepción de la hipoteca a favor de la entidad que financia la ejecución de la vivienda (Presidencia de la República, 2015).

Asimismo, el artículo 2.1.1.1.3.2.3. del mismo Decreto Nacional establece “(...) que el monto del ahorro previo dependerá de los recursos complementarios y del valor del SFV que sumados a aquel resulten suficientes para acceder a la solución de vivienda a adquirir o permitan sufragar el presupuesto de construcción.

Cuando el ahorro previo esté representado en un lote de terreno, este se estimará en un diez por ciento del valor final de la vivienda nueva, de la construcción en sitio propio, o de la autoconstrucción. En los planes de mejoramiento, el terreno no podrá considerarse como ahorro previo, aun cuando deba certificarse la propiedad del mismo en cabeza del hogar postulante (...)" (Presidencia de la República, 2015).

3.2.3. Programas para el acceso a vivienda

3.2.3.1. Programa de vivienda gratuita

El programa de las viviendas 100% subsidiadas nació como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza en 2015. El programa tuvo como meta la entrega de 100 mil viviendas a través del Subsidio Familiar de Vivienda en Especia – SFVE el cual es definido por el artículo 2.1.1.2.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015 como la transferencia de una VIP al beneficiario.

El programa fue focalizado a los siguientes grupos poblacionales:

“(...) a) Población víctima de desplazamiento forzado:

1. Hogares víctimas de desplazamiento forzado que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encontraban vinculados en proyectos indemnizados, en incumplimiento o paralizados, en programas o bolsas anteriores a la expedición de la Ley 1537 de 2012, cuya ejecución no pueda ser concluida.
2. Hogares víctimas de desplazamiento forzado que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar.
3. Hogares víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.
4. Hogares incorporados como víctimas de desplazamiento forzado en la base de datos del RUV.
5. Hogares que cumplan con alguna de las condiciones anteriores y pertenezcan a la Red Unidos.

b) Población de la Red Unidos:

1. Hogares que cumplan con alguna de las condiciones del literal a) del presente artículo y pertenezcan a la Red Unidos o que estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad.
2. Hogares indígenas, afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros, Rom o gitanos que hagan parte de la Red Unidos.
3. Hogares que hagan parte de la Red Unidos o que estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por Resolución.

c) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo:

1. Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales por FONVIVIENDA, que se encuentre sin aplicar, y que pertenezcan a la Red Unidos o que estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por resolución.
2. Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), al 29 de diciembre de 2014, y que pertenezcan a la Red Unidos o que estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por resolución.
3. Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden, a partir del 29 de diciembre de 2014, y que pertenezcan a la Red Unidos o que estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por resolución.
4. Hogares localizados en zonas de riesgo por la ocurrencia de eventos físicos peligrosos de origen tecnológico derivados de la

ejecución u operación de obras de infraestructura o proyectos de interés nacional y estratégico desarrollados por el Gobierno Nacional, así como hogares localizados en zonas de afectación, reserva o retiro, por el diseño, ejecución u operación de una obra de infraestructura o proyectos de interés nacional y estratégico desarrollados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los análisis específicos de riesgos y planes de contingencia de que trata el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 (...)" (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015).

La Ilustración 1 relaciona el cumplimiento de la meta propuesta para este Programa el cual se desarrolló en 29 departamentos a través de 283 proyectos de vivienda.

Ilustración 1. Resultados del Programa vivienda gratuita



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021)

3.2.3.2. Casa Digna, Vida Digna

“Casa Digna, Vida Digna” es una iniciativa del Gobierno Nacional para mejorar la calidad de vida de los colombianos a través del mejoramiento de sus viviendas y el entorno de las mismas. Este programa articula a tres entidades: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y Prosperidad Social.

Esta iniciativa busca intervenir asentamientos humanos mediante tres líneas de acción: i) el mejoramiento de las condiciones del entorno y la construcción de equipamientos sociales y obras de urbanismo; ii) la

titulación de las viviendas; y, iii) el mejoramiento al interior de las viviendas, incluyendo la construcción de baños, cocinas, pisos, estructuras, entre otros. Una de las virtudes de este programa es que se ajusta a las necesidades particulares de cada hogar (Minvivienda, 2021).

3.2.3.3. Mi Casa Ya

El Programa Mi Casa Ya incorpora la asignación del SFV para hogares con ingresos entre 0 y 4 SMMLV para compra de Vivienda de Interés Prioritario y Vivienda de Interés Social. Este SFV tiene un monto entre 20 y 30 SMMLV según el ingreso del hogar y de la existencia de concurrencia con las Cajas de Compensación Familiar; el cual puede estar articulado de igual forma con el Subsidio Distrital de Vivienda - SDV.

Tabla 3. Características del programa Mi Casa Ya

BENEFICIOS	CON COBERTURA	CON CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
Consiste en otorgar un subsidio familiar de vivienda cuyos ingresos hasta los 4 SMMLV	Se otorga una cobertura a la tasa de interés para los 7 primeros años en créditos hipotecarios y leasing: VIS: 4 p.p. VIP: 5 p.p.	Para los hogares que no superen los 2 SMMLV en ingresos podrán sumar el SFV

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021).

Adicionalmente, los hogares que accedan a este subsidio podrán recibir una cobertura a la tasa de interés por los primeros 7 años del crédito o leasing, según el valor de la vivienda:

- a) 5 puntos porcentuales = cuando el valor de la vivienda no supere los 90 SMMLV.
- b) 4 puntos porcentuales = cuando el valor de la vivienda sea superior a 90 SMMLV y de hasta 150 SMMLV.

La Tabla 4 presenta el detalle del aporte complementario que realiza el Gobierno Distrital al subsidio de Mi Casa Ya, el cual puede ser concurrente con el subsidio que otorgan las Cajas de Compensación Familiar para la adquisición de vivienda nueva en Bogotá.

Tabla 4. Complementariedad Programa Mi Casa Ya, Distrito y Caja de Compensación Familiar

Jefatura masculina	Hogares conformados por mujeres cabeza de familia y que son víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, hogares con algún integrante en situación de dependencia
--------------------	---

					funcional severa o miembros de alguna comunidad étnica.			
	Afiliado CCF		No afiliado CCF		Afiliado CCF		No afiliado CCF	
	Hasta 2 SMLMV*	Entre 2 y 4 SMLMV	Hasta 2 SMLMV	Entre 2 y 4 SMLMV	Hasta 2 SMLMV	Entre 2 y 4 SMLMV	Hasta 2 SMLMV	Entre 2 y 4 SMLMV
Subsidio Nacional	20	0	30	20	20	0	30	20
Subsidio CCF	30	20	0	0	30	20	0	0
Subsidio Distrital	10	0	10	0	20	0	30	0
Total subsidios (SMLMV)	60	20	40	20	70	20	60	20

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat - Subsecretaría de Gestión Financiera (2020)

De acuerdo con la Tabla 4, los hogares que tengan ingresos de hasta 2 SMMLV el Distrito Capital les entregará un subsidio de 10 SMMLV y si tienen ingresos de más de 2 SMMLV y hasta de 4 SMMLV el subsidio distrital será hasta de 8 SMMLV.

Por su parte, los hogares que tengan ingresos de hasta 2 SMMLV y cuentan con un subsidio por parte de la Caja de Compensación Familiar, podrán sumarlo al del Distrito y la Nación y acceder a un subsidio de vivienda de hasta 60 SMMLV.

En cuanto a los hogares conformados por mujeres cabeza de familia con ingresos de hasta 2 SMMLV que no estén en concurrencia con subsidios otorgados por las CCF, podrá asignárseles un aporte de hasta 30 SMMLV por parte del subsidio del Distrito y hacer complementariedad con el del Gobierno Nacional, a través 'Mi Casa Ya' (30 SMMLV), lo que puede llegar a sumar un subsidio de hasta 60 SMMLV calculados al momento de la solicitud de asignación.

A hogares conformados por mujeres cabeza de familia con ingresos superiores a 2 SMMLV y hasta 4 SMMLV podrán asignárseles un aporte de hasta 10 SMMLV por parte del Gobierno Distrital y otro de hasta 20 SMMLV por parte del Gobierno Nacional, a través de 'Mi Casa Ya', lo que puede representar un subsidio de hasta 30 SMMLV calculados al momento de la solicitud de asignación.

A hogares conformados por mujeres cabeza de familia con ingresos de hasta 2 SMMLV, que se encuentren en concurrencia con subsidios otorgados por Cajas de Compensación Familiar, podrá asignárseles un aporte de hasta

20 SMMLV por parte del Gobierno Distrital, otro subsidio por parte del Gobierno Nacional de hasta 20 SMMLV y el de la Caja de Compensación de 30 SMMLV, lo que puede representar un subsidio de hasta 70 SMMLV calculados al momento de la solicitud de asignación.

3.2.3.4. Jóvenes propietarios

Jóvenes propietarios consta de tres beneficios que se le otorga a la población entre 18 y 28 años (Ver Tabla 5) con ingresos entre 2 a 4 SMMLV, de esta manera a través del FNA, los jóvenes tendrán la posibilidad de tener tasas preferenciales desde 6,8%, de igual manera, para la compra de vivienda VIS tendrá la posibilidad de financiar hasta el 90% del valor de la vivienda, en donde el Gobierno Nacional servirá como fiador, este beneficio aplica para la población que tenga ingresos menores a 2 SMMLV.

Tabla 5. Características del Programa Jóvenes propietarios

Beneficios	A través de Mi Casa Ya	Con cobertura
<ol style="list-style-type: none"> 1. Condiciones preferenciales en el crédito 2. Garantías para el crédito hipotecario 100% subsidias por el Gobierno Nacional 3. Acompañamiento durante el proceso 	Subsidio a la cuota inicial del 30% - Con ingresos hasta 2SMMLV se puede llegar a acceder a 50 SMMLV - Con ingresos entre 2 a 4 SMMLV se puede llegar a acceder a 20 SMMLV	Se otorga una cobertura a la tasa de interés para los 7 primeros años en créditos hipotecarios con el FNA desde una tasa de 6,8% E.A. - Para VIP en 5 p.p - Para VIS EN 4 p.p.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Elaboración: Secretaría Distrital del Hábitat – Subdirección de Información Sectorial.

3.2.3.5. Semillero de Propietarios

El Semillero de Propietarios es un programa que busca mediante el ahorro ayudar a los colombianos a tener una vivienda digna, este se hará mediante un ahorro constante en una cuenta especial hasta alcanzar un monto mínimo de \$4.088.367 por plazo máximo de 18 meses, una vez aprobado el hogar tendrá seis meses para solicitar el subsidio complementario de Mi Casa Ya y a las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

El hogar de esta manera recibirá por cada \$300 mil ahorrados otros \$400 mil. Como requisito para este programa, las familias deberán tener ingresos inferiores a los dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, también no ser propietario de alguna vivienda, no haber sido beneficiario de algún otro subsidio y adicionalmente mantener sus ingresos y su núcleo familiar durante la etapa del ahorro.

Para poder inscribirse los hogares deberán dirigirse a entidades como el Fondo Nacional del Ahorro, Bancamía, BBVA, Banco de Bogotá, Banco Caja Social, Davivienda, Coofinep, Colpatria, CONFIAR, COTRAFA y Credifamilia, que se encuentran vinculadas al programa.

Adicionalmente, el programa cuenta con 20% de subsidio para beneficiar a: población víctima de desplazamiento forzado, mujeres cabeza de familia de bajos ingresos, los trabajadores del sector informal, madres comunitarias, las personas de la tercera edad, miembros de comunidades étnicas, población en situación de discapacidad, miembros de la fuerza pública y los familiares de estos que hubieren fallecido en actos del servicio.

4. Comportamiento de los instrumentos y programas

En este capítulo se busca realizar un análisis de cuál es la demanda de vivienda en Bogotá junto con el comportamiento de la oferta; asimismo, realizar un recuento del comportamiento o ejecución de los diferentes instrumentos financieros que le permiten a los hogares acceder a una solución habitacional en el Distrito Capital.

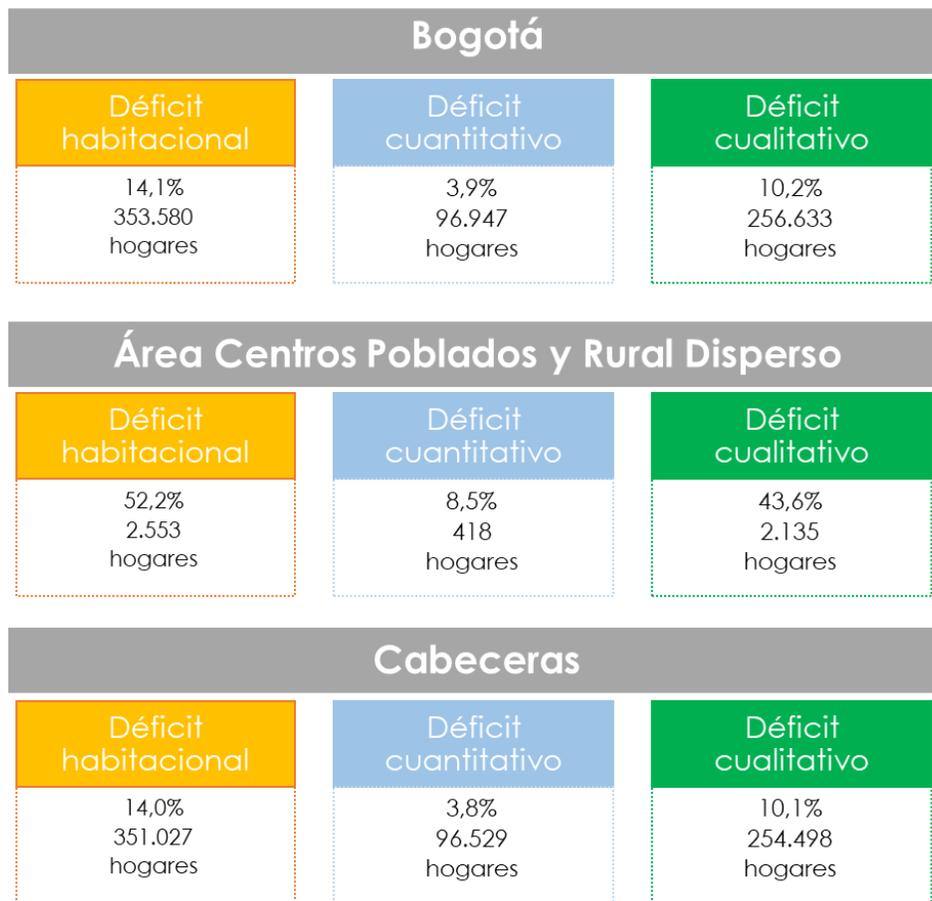
4.1. Demanda de vivienda en Bogotá⁹

De acuerdo con las cifras reportadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV de 2018, en total en Bogotá se registran 256.633 hogares en situación de déficit de vivienda de tipo cualitativo y 96.947 en cuantitativo, lo que representa el 10,21% y 3,86% de los hogares en Bogotá, respectivamente.

Los hogares urbanos corresponden a 2,5 millones, de estos los hogares en déficit cualitativo alcanzan 254.498 (10,14%) mientras que los que presentan déficit cuantitativo son 96.529 (3,85%). Por su parte, para los hogares rurales de un total de 7.416 hay 2.135 hogares en déficit cualitativo y 418 en cuantitativo (ver Ilustración 2).

⁹ Información tomada del Documento Técnico de Soporte de la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat 2022-2030.

Ilustración 2. Déficit de vivienda en Bogotá - 2018



Fuente: DANE – CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

A continuación, se desagregan las principales carencias:

Déficit cuantitativo¹⁰: en las zonas *urbanas* las principales carencias son la cohabitación, que afecta a 79.526 hogares, seguida por el hacinamiento no mitigable, con 10.672 hogares. En la *zona rural* este tema afectaba al 8,54% de los hogares, cifra 2,2 veces superior a la registrada en la cabecera. Particularmente, en las *zonas urbanas* los materiales deficientes de las paredes de la vivienda, afecta a 7.440 hogares y el tipo de vivienda, con 1.349 hogares. En la *ruralidad*, la carencia más frecuente está relacionada con los materiales de paredes, afectación con la que cuentan 363 hogares; mientras que la cohabitación afecta a 36 hogares, el tipo de vivienda a 29 hogares y el hacinamiento no mitigable a 11.

¹⁰ Se toman los datos por componente no jerarquizados.

- **Déficit cualitativo:** para los hogares urbanos la carencia más importante es el hacinamiento mitigable, con 201.677 hogares, seguida por el acceso a alcantarillado (55.709 hogares), el espacio adecuado para cocina (17.155 hogares), falta de acceso a servicio de recolección de basuras (13.692 hogares) y la disponibilidad de fuente de agua apta para cocinar (11.509 hogares). En las zonas rurales, las carencias más significativas corresponden a hacinamiento mitigable (911 hogares), recolección de basuras (830 hogares) y falta de acceso a fuente de agua para cocinar (818 hogares).

Ilustración 3. Componentes déficit habitacional

Componentes del déficit cuantitativo



Componentes del déficit cualitativo



Fuente: DANE – CNVP (2018).

Asimismo, la Secretaría Distrital de Planeación - SDP realizó una estimación del número de hogares en déficit habitacional desagregados por localidad con el fin de identificar a una escala más concreta como se materializan estas deficiencias y así focalizar las acciones y estrategias de esta Política de manera diferencial (Ver Tabla 6).

Tabla 6. Déficit de vivienda por localidad

Localidades	Hogares Censados	Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo		Déficit Total	
	Hogares	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
01 Usaquén	196.475	2.932	1,5%	14.206	7,2%	17.138	8,7%
02 Chapinero	66.881	627	0,9%	4.924	7,4%	5.551	8,3%
03 Santa Fe	41.277	2.227	5,4%	5.869	14,2%	8.096	19,6%
04 San Cristóbal	117.733	7.421	6,3%	16.186	13,7%	23.607	20,1%
05 Usme	108.504	2.935	2,7%	19.736	18,2%	22.671	20,9%
06 Tunjuelito	57.343	2.888	5,0%	6.802	11,9%	9.690	16,9%
07 Bosa	231.935	19.841	8,6%	24.990	10,8%	44.831	19,3%
08 Kennedy	334.472	11.874	3,6%	29.954	9,0%	41.828	12,5%
09 Fontibón	125.266	2.090	1,7%	9.986	8,0%	12.076	9,6%
10 Engativá	269.060	7.351	2,7%	22.484	8,4%	29.835	11,1%
11 Suba	387.632	9.083	2,3%	32.900	8,5%	41.983	10,8%
12 Barrios Unidos	48.505	815	1,7%	3.991	8,2%	4.806	9,9%
13 Teusaquillo	60.309	322	0,5%	3.307	5,5%	3.629	6,0%
14 Mártires	27.578	667	2,4%	3.489	12,7%	4.156	15,1%
15 Antonio Nariño	26.344	756	2,9%	2.304	8,7%	3.060	11,6%
16 Puente Aranda	81.338	3.181	3,9%	5.993	7,4%	9.174	11,3%
17 La Candelaria	7.900	317	4,0%	1.041	13,2%	1.358	17,2%
18 Rafael Uribe	115.020	5.438	4,7%	14.316	12,4%	19.754	17,2%
19 Ciudad Bolívar	194.050	14.476	7,5%	27.270	14,1%	41.746	21,5%
Sin clasificar	11.626	1.235	10,6%	4.594	39,5%	5.829	50,1%
Total	2.509.248	96.476	3,8%	254.342	10,1%	350.818	14,0%

Fuente: DANE, CNPV (2018). Cálculos SDP.

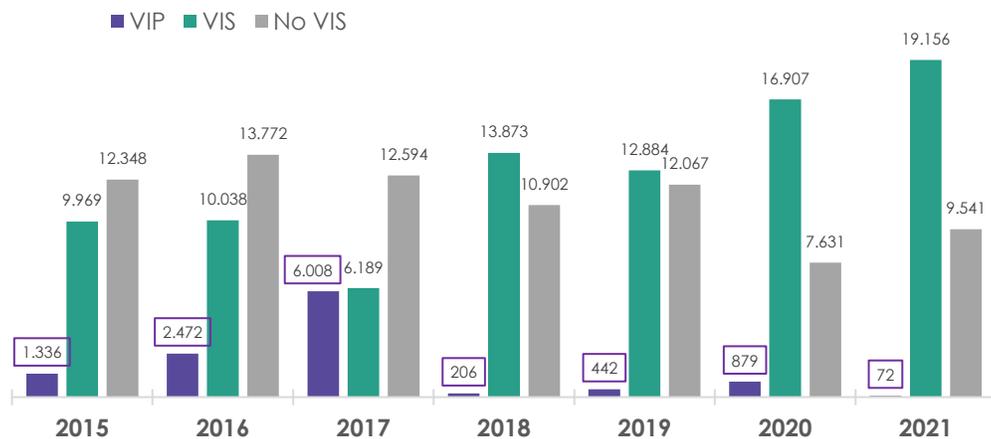
4.2. Oferta de vivienda en Bogotá

Entre los años 2015 y el primer semestre de 2021, de acuerdo con cifras de Galería Inmobiliaria, se inició en la ciudad de Bogotá la construcción de 179.286 soluciones de vivienda. Dentro del total de unidades de vivienda iniciadas durante el periodo, la participación de la Vivienda de Interés Social - VIS¹¹ se movió entre el 24,23% y el 66,58%, siendo el año 2017 el que presentó la participación más baja de este tipo de vivienda con 24,23%.

Hasta noviembre de 2021 la ciudad de Bogotá reportó un total de 28.769 viviendas iniciadas, 13,19% más que en 2020 cuando se reportaron 25.417 unidades y 13,30% más que en 2019 (25.393). (Ver Ilustración 4).

¹¹ En el caso de Bogotá, de acuerdo con el Decreto 1467 de 2019, el precio máximo de la Vivienda de Interés Social será de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Ilustración 4. Número de viviendas iniciadas en Bogotá (2015- noviembre 2021)

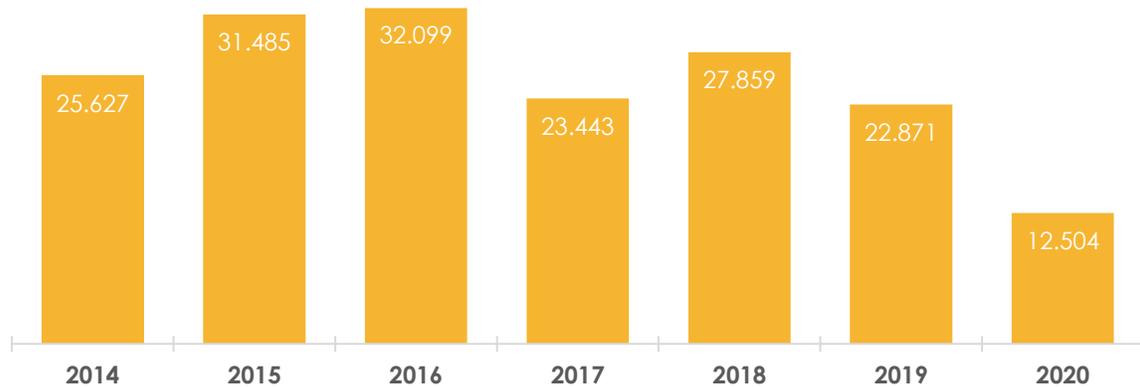


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- Elaboración SIS

Por otra parte, el indicador de viviendas habilitadas hace referencia a la cantidad de viviendas nuevas (VIP, VIS y No VIS) que se han construido en el Distrito Capital, y que cuentan con servicio definitivo de acueducto y alcantarillado. Este indicador incluye las viviendas desarrolladas en sitio propio.

Durante el periodo comprendido entre 2014 y 2020 se habilitaron en la ciudad de Bogotá un total de 175.888, lo que representa 25.126 viviendas habilitadas en promedio por año. En 2020, el grueso de esta actividad se concentró en las localidades de Bosa con 2.179, Kennedy con 2.114 y Suba con 1.090 viviendas habilitadas, sumando en conjunto 5.383 viandas habilitadas para el 2020 (Ver Ilustración 5).

Ilustración 5. Número de viviendas habilitadas en Bogotá (2014-2020)

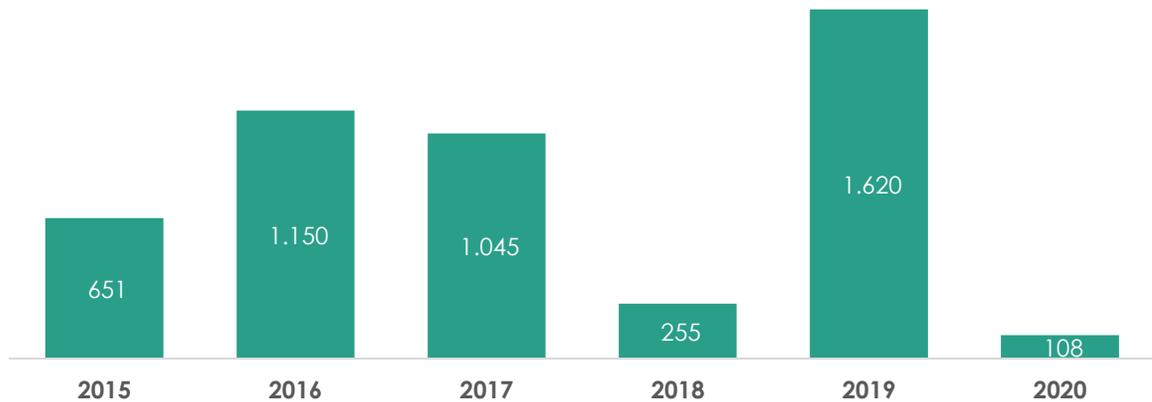


Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

Finalmente, es importante mencionar las soluciones habitacionales que se han otorgado a los hogares ante los fenómenos de remoción en masa presentados a lo largo de los cerros orientales, del sur, de Suba y sus respectivas franjas de piedemonte (Localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba). Esta situación afecta en forma eslabonada individuo, familia, sociedad y ciudad, generando que la situación sea preocupante para el Estado, quien al final es la única fuente de recursos para la solución de esta situación (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2018).

El proceso de reasentamiento implica traslado de las familias identificadas en zonas de alto riesgo no mitigable a un nuevo espacio de vivienda y desarrollo social, lo cual, se sustenta en la definición, articulación y alcances de los Componentes de Intervención: Componente social, técnico y jurídico.

Ilustración 6. Número de familias que fueron reasentadas a quienes se les entregó vivienda de reposición (2015- 2020)



Fuente: Caja de Vivienda Popular (CVP).

Para el periodo 2015-2020 el Distrito logró reasentar y entregar vivienda a un total de 3.884 familias que habitaban en zonas de alto riesgo no mitigable o en rondas de cuerpos de agua, mejorando ostensiblemente su calidad de vida (Ver Ilustración 6).

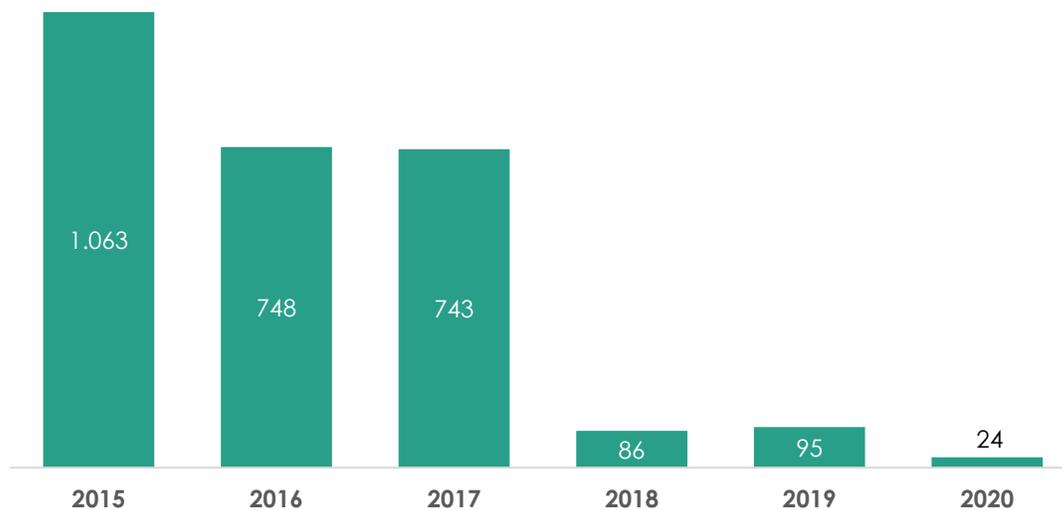
4.3. Mejoramiento habitacional

Es importante analizar, de igual forma, el mejoramiento habitacional lo cual impacta la calidad de vida de los hogares del Distrito Capital. En este sentido, según informa la Caja de Vivienda Popular – CVP, a través de la ejecución del proyecto “Mejoramiento de Vivienda en sus Condiciones Físicas y de Habitabilidad en los Asentamientos Humanos Priorizados en Área Urbana y Rural” busca mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas que presenten un desarrollo incompleto, mediante el acompañamiento técnico, social y jurídico a la población urbana y rural, de estratos 1 y 2, en la Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ de mejoramiento integral, mediante la estructuración de proyectos para optar por el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie - SDVE, así como en la obtención de licencias de construcción y/o actos reconocimiento en el área urbana, con el fin de garantizar el derecho a la vida y a una vivienda digna (CVP, 2020).

Entre los años 2014 y 2020 se mejoraron en sus condiciones de habitabilidad 3.465 viviendas clasificadas en los estratos 1 y 2 de la ciudad. En 2020 se reportan 25 viviendas mejoradas que se encuentran en la localidad de

Ciudad Bolívar, según respuesta dada al cuestionario del Acuerdo 067 de 2012, en donde se reporta esta cifra a SDHT semestralmente.

Ilustración 7. Número de viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2 con mejoras en sus condiciones de habitabilidad (2015- 2020)



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), Caja de Vivienda Popular (CVP)

4.4. Cobertura FRECH

A nivel histórico en Bogotá, el programa de cobertura a la tasa de interés - FRECH VIS, se han otorgaron 59.527, y para No VIS 6.613. Para 2021, las coberturas FRECH VIS, representaron en Bogotá el 31,40% del total nacional, es decir 8.981 y para FRECH No VIS representaron el 19,13% (5.216) (ver Ilustración 6).

Ilustración 8. Bogotá: evolución del número de coberturas VIS y No VIS (2015 - noviembre 2021)

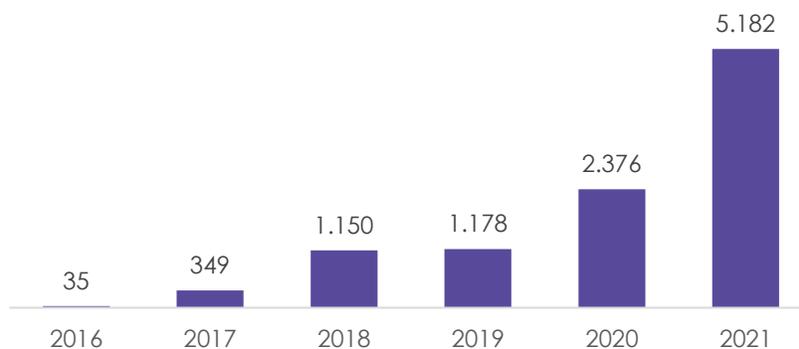


Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Elaboró SDHT-SIS

4.5. Programa Mi Casa, Ya

A nivel histórico el programa Mi Casa Ya, ha asignado desde 2016 hasta el 30 de noviembre de 2021 un total de 10.270 subsidios para compra de vivienda VIP y VIS en la ciudad de Bogotá (Ver Ilustración 9).

Ilustración 9. Número de subsidios asignados de Mi Casa Ya en Bogotá (2016- noviembre 2021)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Elaboró SDHT-SIS

Durante el 2021 (enero-noviembre), el programa Mi Casa Ya (MCY) ha asignado un total de 5.184 subsidios para compra de vivienda VIP y VIS en la ciudad de Bogotá, registrando una variación de 118,18% comparada con el mismo periodo el año 2020 (2.376).

El total de subsidios del programa MCY en la ciudad representaron el 7,17% del total país en 2021, de los cuales 3.983 se asignaron con la concurrencia de las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

De los 5.184 subsidios de MCY, el 91,28% (4.732) han sido para hogares con ingresos entre 0-2 SMMLV y a nivel nacional 59,24% (42.258), por otra parte, del rango de 2-4 SMMLV 452 (8,72%) en Bogotá y 29.066 (40,75%) en todo el país.

5. Identificación beneficiarios potenciales

Para identificar el número de beneficiarios potenciales en los programas de acceso a vivienda del Gobierno Nacional y Distrital, se llevaron a cabo nueve (9) entrevistas a entidades financieras que permitieron definir las características y requisitos que exigen las entidades financieras para otorgar un crédito hipotecario.

A continuación, se calculó el potencial de beneficiarios de acuerdo con la capacidad que tienen los hogares para alcanzar el cierre financiero para la adquisición de una vivienda, combinando los subsidios de la Caja de Compensación Familiar, Mi Casa Ya y el subsidio complementario del Distrito Capital. Este cálculo se hizo con base en dos fuentes de información: la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2020) y el SISBEN IV (DNP, 2021).

Por lo anterior, esta sección está dividida en 4 subsecciones. En primer lugar, los resultados de las entrevistas a las entidades financieras, en segundo lugar, los resultados del cálculo de potenciales beneficiarios con la GEIH (DANE, 2020), en tercer lugar, el cálculo de los potenciales beneficiarios con el SISBEN IV (DNP, 2021) y, por último, el análisis comparado de las dos fuentes de información.

5.1. Entrevistas a entidades financieras

Se realizó a nueve (9) entidades una entrevista a través de la cual se identificó la oferta de instrumentos financieros por parte de dichas entidades, así como las facilidades que se tienen para acceder a créditos los diferentes hogares y los segmentos de clientes que maneja, los rangos de ingresos que deben tener para su acceso, la manera en la que las entidades verificaban o aprobaban los ingresos. Finalmente, establecer los documentos que necesita presentar un hogar a la entidad para obtener un crédito hipotecario de vivienda.

A continuación, se detallan los resultados obtenidos:

Tabla 7. Productos ofrecidos por las entidades entrevistadas

Productos financieros ofrecidos	Número de entidades
Crédito Hipotecario, Crédito Leasing	4
Crédito hipotecario, Mejoramiento (Remodelación) y Cesión de Cartera.	1
Crédito Hipotecario	4

Fuente: SDHT- elaboración SIS

Tabla 8. Productos ofrecidos de mejoramiento de vivienda por las entidades entrevistadas

Mejoramiento de vivienda	Número de entidades
No cuenta con esta línea de producto	1
Crédito de libre inversión con destinación mejoramiento de vivienda con la misma garantía.	1
Cuentan con este tipo de crédito	2
Remodelación de vivienda	2
Crédito hipotecario destinado al mejoramiento y/o ampliación de vivienda. Incluye ampliación, remodelación o reforma.	3

Fuente: SDHT- elaboración SIS

De acuerdo con lo anterior, las entidades en su mayoría ofrecen créditos hipotecarios, así como instrumentos para la renovación y mejoramiento de la vivienda (Ver Tabla 7 y Tabla 8).

Con respecto a los segmentos de clientes a los cuales las entidades atienden para brindarles un crédito se encuentran distribuidos en la Tabla 9 (en donde dan respuesta solo 8 de las entidades encuestadas), según como respondieron la mayor facilidad la tienen los asalariados, seguido por pensionados e independientes, las que tienen menor cobertura son estudiantes, amas de casa y ganaderos.

Tabla 9. Segmentos de clientes que informan las entidades se les da la facilidad de acceder a créditos hipotecarios

Segmentos de clientes	Entidades
Asalariados	8
Pensionados	5
Independientes	5
Rentistas de capital	4
prestadores de servicios	4
Microempresarios	3
Informal	2

Técnicos	1
Transportador	1
Ganaderos	1
Ama de casa	1
Estudiante	1

Fuente: SDHT- elaboración SIS

Por otra parte, se identificaron los documentos requeridos de siete de las nueve entidades entrevistadas por los segmentos de clientes: independiente, empleados, rentista de capital, pensionados, transportador y personas en situación de discapacidad (Ver Tabla 10).

Tabla 10. Documentos requeridos para acceder a un producto financiero

	Independiente	Empleados	Rentista de capital	Pensionados	Transportador	Situación de discapacidad
Cámara de Comercio	1,3,5,6					
RUT	1,3,5,6					
Estados financieros	1					
Extractos bancarios	1,3,5,6	3	3,6		3,5	
Certificado de ingresos y retención		5,6		5,6		
Declaración de renta	1,3,5,6	3,6	3,5,6	3,6	6	6
Fotocopia de la cedula ampliada del 150%	1,3,5,6	1,3,5,6,7,8,9	1,3,5,6	1,3,5,6	3,5,6	6
Carta laboral		1,3,5,6,7,8,9				
Ultimo comprobante de pago		1,5		1		
Contratos de arrendamiento			1,3,5,6			
Certificados de libertad		9	1,3,5			
Desprendible de pago de los últimos meses	3	6,7,8		3,5,6		
Certificado contador que certifique ingresos	3				3,5	
Resolución de pensión				3		
Carta de afiliación de vehículos a una empresa de transporte					3,5	
Copia de tarjeta de propiedad de vehículos					3,5	
Carta de la empresa prestadora de salud						6

Fuente: SDHT - elaboración SIS

Nota: los números son la identificación por entidad, las entidades 2 y 4 no dieron respuesta a esta pregunta.

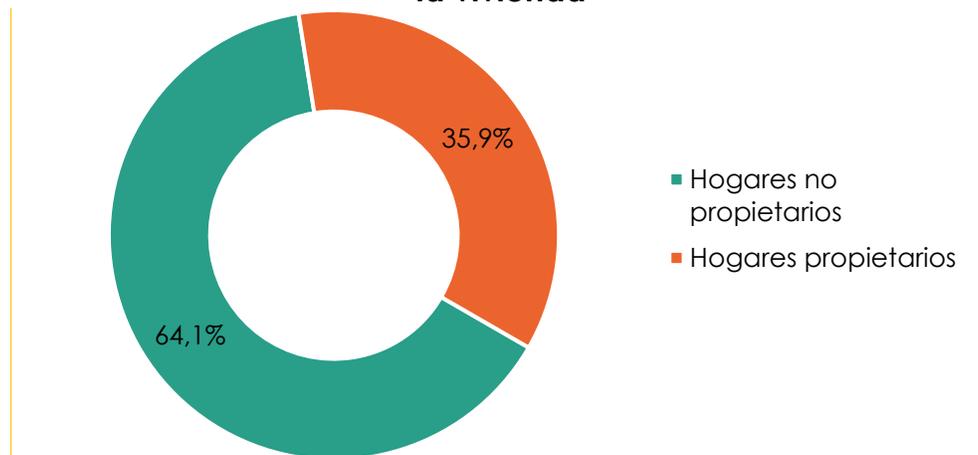
5.2. Potenciales beneficiarios con la GEIH (2020)

A continuación, se presenta el cálculo del potencial de beneficiarios de los subsidios de vivienda 'Mi Casa Ya', subsidios de Caja de Compensación Familiar (CCF), el subsidio complementario del Distrito y el programa de Jóvenes Propietarios, en la ciudad de Bogotá.

5.2.1. Clasificación de hogares propietarios y no propietarios

De un total de **2.755.708 hogares**, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2020 realizada por el DANE (2020) y que reportaron tener o no propiedad sobre la vivienda, existen **1.767.710 hogares** que son no propietarios (equivalentes al 64,1%), es decir, viven en arriendo, subarriendo, usufructo u otros tipos de tenencia; y **987.998 hogares** que son propietarios (equivalentes al 35,9%) donde la vivienda está completamente pagada o está en proceso de pago (ver Ilustración 10).

Ilustración 10. Distribución de hogares de acuerdo con la propiedad sobre la vivienda



Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

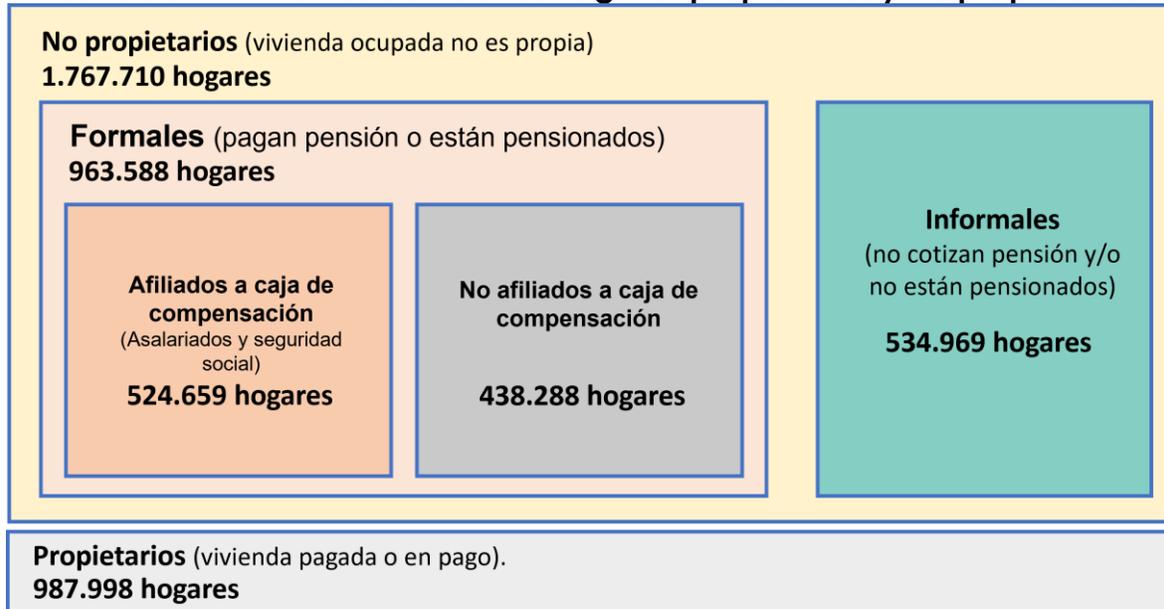
Los hogares encuestados fueron distribuidos en dos categorías: hogares formales y hogares informales; de acuerdo con la eventual evaluación de riesgo que hacen las instituciones financieras para la asignación de productos financieros para la adquisición de vivienda. Lo anterior está determinado por la posibilidad que tienen de demostrar su capacidad de pago a las cuotas e intereses del crédito. De acuerdo con las entrevistas realizadas a entidades financieras y presentadas previamente, los criterios de riesgo y de viabilidad del crédito serán menos exigentes si la persona cuenta con un contrato laboral a término indefinido o cuenta con una pensión. En caso de que la persona presente, por ejemplo, un contrato a

prestación de servicios o un emprendimiento, los criterios serán más exigentes.

Para el presente estudio, los **hogares formales** son aquellos conformados por personas asalariadas, pensionados o por independientes, trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores que cotizan a pensión. El criterio de cotizar pensión demuestra la formalidad en el vínculo laboral que tienen los hogares. Por otro lado, se considera un **hogar informal** aquel con trabajadores por cuenta propia, patrón o empleador que no cotizan a pensión, aquellos trabajos sin remuneración, entre otros, y que por lo tanto tienen dificultades para demostrar capacidad de pago. Cabe anotar que se excluyen del siguiente análisis a aquellos hogares donde se obtienen ingresos formales y/o informales, pero no reportan cotización a pensión.

Así, sobre la base del **64,1% de hogares no propietarios (1.767.710)**, y excluyendo del análisis aquellos que no reportan información de cotización a pensiones para ningún miembro del hogar, se estima que existen **963.588 (64,3%)** de estos hogares cuyos ingresos son **formales** y **534.969 (35,7%)** cuyos ingresos son **informales**. De manera que, en términos absolutos, no se incorporan en el estudio un 15,21% de hogares no propietarios (equivalentes a 269.153). En la siguiente ilustración se presentan los diferentes subgrupos, evidenciando además aquellos hogares formales que cuentan con afiliados a CCF y aquellos que no cuentan con afiliación a CCF.

Ilustración 11. Distribución de los hogares propietarios y no propietarios



Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020).

*Tipo de ingreso: Los totales pueden no coincidir, no se incluye información de los hogares no propietarios excluidos del análisis. **Estado de afiliación CCF: No se incluyen los hogares formales que reportaron no saber acerca de su estado de afiliación a CCF (641 hogares en la medición por ingresos imputados y 822 por ingresos conservadores).

A continuación, se hará el análisis de ingresos y el análisis de la capacidad de pago de las dos categorías poblacionales planteadas en la Ilustración 11 hogares no propietarios con una actividad económica formal y con una actividad económica informal. Adicionalmente, se realizará el mismo análisis para los hogares con jefaturas de familia jóvenes potencialmente beneficiarios del programa de Jóvenes Propietarios del Gobierno nacional.

5.2.2. Análisis de ingresos según tipo de ingreso imputado o conservador (formal)

Además de la clasificación realizada sobre formalidad e informalidad que tienen los hogares, se construye un marco comparativo de acuerdo con el nivel de ingresos que reportan. Por un lado, se analizan los ingresos del hogar que son imputados por el DANE y que corresponden a los datos del ingreso total de la unidad de gasto con imputación de arriendo a propietarios y usufructuarios calculados por el DANE, calculados a través de la Medición de Pobreza y Desigualdad del año 2020 (en adelante, ingreso imputado). Esos ingresos fueron calculados según las características socioeconómicas y geográficas del hogar e independiente de su origen.

Por otro lado, se encuentran los ingresos conservadores, calculados de acuerdo con las indicaciones recibidas a través de las entrevistas a las entidades financieras y corresponden a aquellos ingresos que la entidad tiene en cuenta para evaluar la capacidad de pago del hogar, y se calculan a través de la sumatoria del salario bruto de los ocupados asalariados y de los honorarios netos de los ocupados independientes que cotizan a pensiones.

De igual manera, el estudio presenta la cantidad estimada de hogares no propietarios con ingresos formales e informales por cada estimación (ingresos imputados o conservadores) y tomando como referencia una escala de intervalos de ingresos totales en el hogar desde menos de un (1) SMMLV y hasta más de cuatro (4) SMMLV. El monto del SMMLV corresponde al fijado para el año 2020, es decir, 877.803 pesos colombianos (COP).

Además de los niveles y tipos de ingreso que tienen los hogares, estos se desagregan de acuerdo con características poblacionales específicas que les permiten acceder a los diferentes instrumentos financieros para la adquisición de vivienda nueva. En primer lugar, son identificados los hogares que cumplen con los parámetros definidos en el artículo 14 del Decreto Distrital 145 de 2021 "por el cual se adoptan los lineamientos para la promoción, generación y acceso a soluciones habitacionales y se dictan otras disposiciones", que define el monto del Subsidio Distrital en la modalidad de vivienda nueva. Según el mencionado artículo, y como se explicó en la sección 3.2. (Programas de Acceso a la Vivienda), el monto asignado del Subsidio Distrital dependerá de si el hogar es monoparental con jefatura femenina y víctima del conflicto armado, pertenecientes a una minoría étnica o con algún integrante con discapacidad severa o completa. Para los cálculos con la GEIH (DANE, 2020) del presente estudio (Sección 5.2), los hogares que cumplen con las condiciones del artículo 14.1 y 14.2 del Decreto 145 de 2021 se entenderán como aquellos hogares monoparentales con jefatura femenina con algún integrante víctima del conflicto armado¹².

En segundo lugar, son identificados los hogares con algún miembro afiliado a las Cajas de Compensación Familiar (CCF), esto con el objetivo de evaluar si existe concurrencia con los subsidios otorgados por las Cajas de Compensación Familiar (ver Tabla 4). De igual forma, son identificados los hogares cuyo jefe de hogar es joven (entre 18 y 28 años), esto con el objetivo

¹² Los demás criterios de focalización de los artículos 14.1 y 14.2 del Decreto 145 de 2021 no están incluidos en la base de datos y no son tomados en cuenta en esta sección.

de asignar las condiciones diferenciadas del crédito hipotecario (subsidio adicional a la tasa de interés) en el marco del Programa de Jóvenes Propietarios¹³.

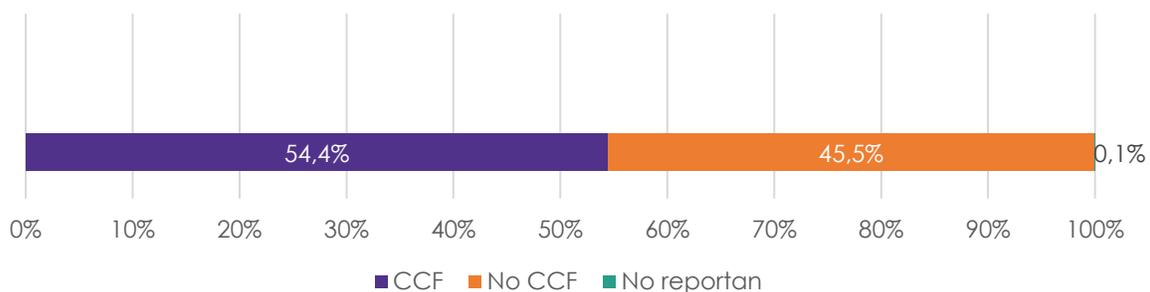
A continuación, se presenta la estimación del número de hogares, según el rango de ingreso, que pueden acceder a los instrumentos de subsidio de vivienda nueva, dependiendo de si los ingresos son de origen formal o informal.

5.2.2.1. Hogares no propietarios con una actividad económica formal

A partir de la información recopilada, se estima que, de 963.588 hogares no propietarios con ingresos formales, en términos de ingresos imputados o por medición conservadora, el 54,5% (equivalentes a 524.659) cuentan con afiliación a Caja de Compensación Familiar (CCF), 45,5% (equivalente a 438.288) no cuentan con afiliación y el 0,1% (equivalente a 641) no reportan esta información (

Ilustración 12). Para el caso de la medición conservadora este último dato corresponde a 822 hogares, y la estimación de hogares sin afiliación a CCF es de 438.107 unidades.

Ilustración 12. Afiliación a CCF de hogares no propietarios con ingresos formales



Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

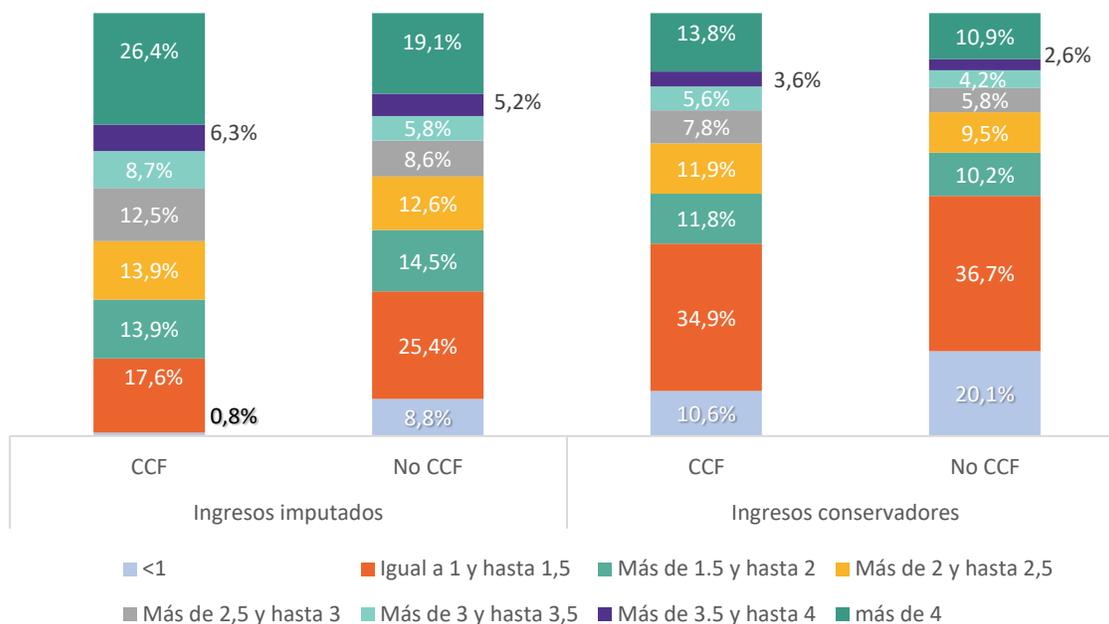
De manera detallada, se presenta a continuación una desagregación en términos de ingresos totales (en salarios mínimos) de acuerdo con la metodología de ingreso imputado o ingreso conservador, y según el estado

¹³ De acuerdo con la sección 3.2.3.4 del presente estudio, los jóvenes entre 18 y 28 años podrán acceder al Programa de Jóvenes Propietarios a través del cual tendrán la posibilidad de acceder a tasas de interés preferenciales desde 6,8%.

de afiliación a CCF. Al respecto, se observa una distribución más homogénea en el grupo de ingresos imputados, sin embargo, tomando en cuenta ingresos conservadores, la proporción de hogares con ingresos totales entre 1 y 1,5 SMMLV aumenta su peso relativo y disminuye en hogares con ingresos totales mayores a 2,0 SMMLV. Lo anterior se evidencia también en que mientras que con el cálculo del ingreso imputado la proporción de hogares con ingresos inferiores a 1 SMMLV es de 0,8% o de 8,7% (con CCF y sin CCF), en el caso de los ingresos conservadores esta proporción es del 10,6% y 20,1%.

De acuerdo con la Ilustración 13, existe una diferencia importante entre la distribución de ingresos imputados y los conservadores. Como se explicó previamente, esta diferencia se explica principalmente en la capacidad que tienen los hogares de certificar ante una entidad financiera el nivel de ingresos con los que cuentan para pagar un crédito hipotecario. Dependiendo del apetito por el riesgo que tienen las entidades financieras, existen entidades que hacen una evaluación más estricta de la fuente de ingresos de los hogares (por ejemplo, tener en cuenta estrictamente los ingresos laborales o pensionales), así como existen otras entidades que podrían incluir fuentes alternativas de ingresos (por ejemplo, tener en cuenta ingresos no laborales que quedan registrados en las cuentas de ahorros de los hogares). Debido a la diversidad de posibilidades que existen con las entidades financieras, este estudio incluye ambas posibilidades.

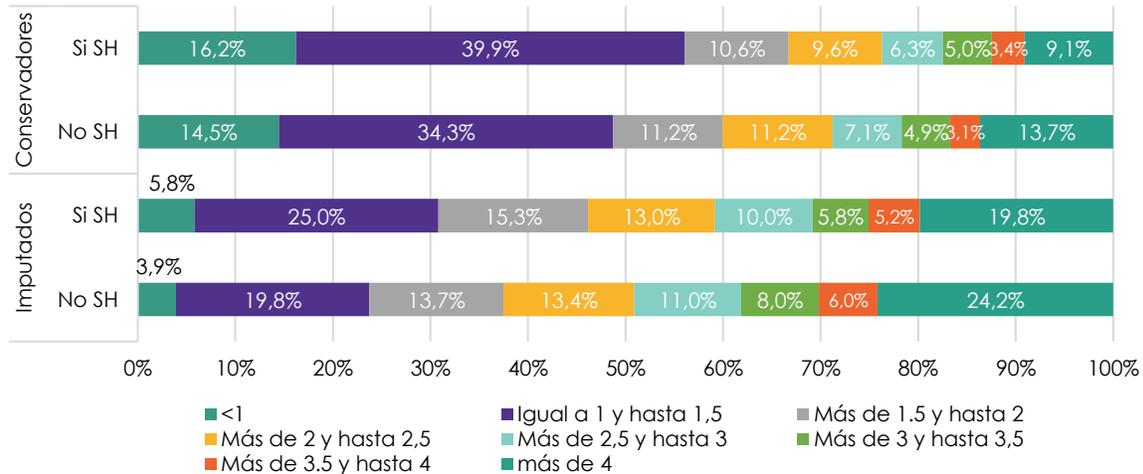
Ilustración 13. Distribución de los hogares no propietarios con ingresos de tipo formal, según tipo de ingreso y afiliación a CCF



Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020).

De la misma manera, puede descomponerse por los hogares que cumplen con las condiciones de los artículos 14.1 y 14.2 del Decreto 145 de 2021 (hogares monoparentales con jefatura femenina y víctimas del conflicto armado) y aquellos hogares que no. A continuación, se presenta la distribución de estos tipos de hogares de acuerdo con ingresos totales por metodología imputada y conservadora.

Ilustración 14. Distribución de los hogares propietarios con ingresos de tipo formal según ingresos (imputados o conservadores), por cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021



Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

La Tabla 11 presenta el resumen de la distribución de los hogares de acuerdo con el nivel de ingreso, la afiliación a CCF y el cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021. En particular, la proporción más amplia se encuentra en el rango de ingresos de 1 a 1,5 SMMLV, en ingresos conservadores y no cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021.

Tabla 11. Distribución de los hogares no propietarios con ingresos de tipo formal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021

	Ingresos imputados				Ingresos conservadores			
	Jefatura masculina		Jefatura femenina y hogar con miembro víctima del conflicto armado		Jefatura masculina		Jefatura femenina y hogar con miembro víctima del conflicto armado	
	CCF	No CCF	CCF	No CCF	CCF	No CCF	CCF	No CCF
<1	0,4%	8,2%	1,9%	10,3%	10,5%	19,3%	11,0%	22,2%
Igual a 1 y hasta 1,5	16,9%	23,4%	19,5%	31,2%	33,1%	35,7%	40,1%	39,5%
Más de 1.5 y hasta 2	12,9%	14,8%	16,7%	13,8%	11,9%	10,4%	11,4%	9,8%
Más de 2 y hasta 2,5	13,7%	13,1%	14,5%	11,4%	12,6%	9,5%	9,6%	9,5%

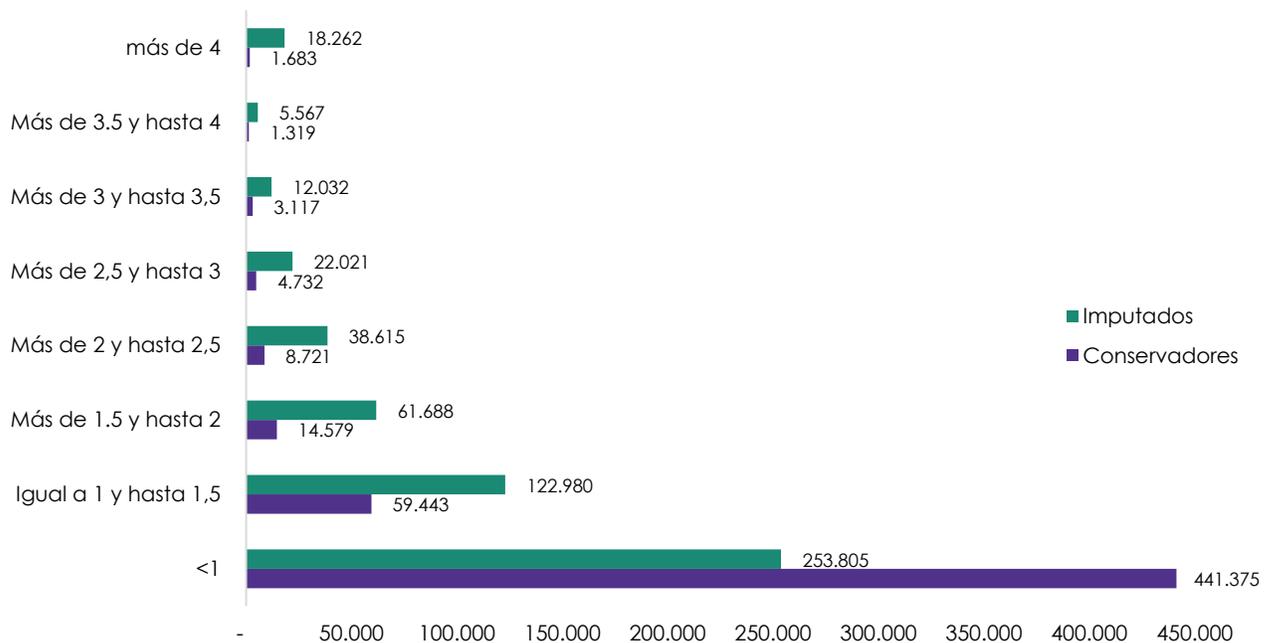
Más de 2,5 y hasta 3	12,7%	8,9%	12,1%	7,5%	7,7%	6,4%	8,3%	3,9%
Más de 3 y hasta 3,5	9,7%	5,8%	5,9%	5,6%	5,6%	4,1%	5,7%	4,2%
Más de 3,5 y hasta 4	6,2%	5,7%	6,4%	3,9%	3,7%	2,3%	3,2%	3,6%
más de 4	27,5%	20,1%	22,9%	16,3%	14,8%	12,2%	10,7%	7,2%

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020).

5.2.2.2. Hogares no propietarios con actividades económicas informales

Para la presente clasificación, los hogares con actividades económicas informales son definidos a través de la GEIH (DANE, 2020) como aquellos hogares que no presentan cotización a pensión o que no reciben una pensión.

Ilustración 15. Número de hogares no propietarios con ingresos de tipo informal, según tipo de ingreso (imputado o conservador)



Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

A partir de la información recopilada, se estima que hay 534.969 hogares no propietarios con ingresos informales. Según el análisis de los ingresos imputados, más del 80% de los hogares tiene ingresos menores a 2,0 SMMLV; de los cuales el 47,4% (253.805) tiene un monto inferior a un (1) SMMLV (Ver

Ilustración 15). Según los ingresos conservadores, el 82,5% de los hogares presenta ingresos menores al salario mínimo (equivalentes a 441.375). Así mismo, de los hogares informales no propietarios, 139.149 cumplen con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021. Igualmente, hay 523.951 hogares con ingresos informales (el 97,4% del total de hogares con ingresos informales) que no están afiliados a una CCF.

5.2.3. Análisis de la capacidad de cierre financiero de los hogares

En esta sección se lleva a cabo un análisis de la capacidad que tienen los hogares para alcanzar el cierre financiero para adquirir una vivienda nueva, a través de dos fuentes: (i) los subsidios a la tasa de interés y a la cuota inicial del Gobierno nacional, Distrital y las Cajas de Compensación y (ii) un crédito hipotecario que se ajuste a su capacidad de pago y el nivel de ingresos de los hogares (ver la Tabla 4). Es importante mencionar que la modelación financiera se hizo bajo el supuesto de que los hogares no cuentan con ahorros o recursos propios para pagar la vivienda. Lo anterior debido a que en las entrevistas a entidades financieras, estas sugirieron que usualmente los hogares más vulnerables y/o con actividades informales no tienen ahorros para adquirir una vivienda nueva. Además, las encuestas encuentran que la mayoría de los hogares en la ciudad no puede ahorrar de su salario¹⁴.

En este orden de ideas, siguiendo la categorización de los hogares no propietarios con ingresos de tipo formal e informal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y el cumplimiento de las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021, se calculó el monto máximo de subsidio de vivienda que cada categoría de hogar podría acceder. Igualmente, con la distribución del nivel de ingresos se calculó el monto máximo de crédito hipotecario que una entidad financiera estaría dispuesta a prestarle a un hogar. Con la información previa, se calculó el número de hogares no propietarios en la ciudad de Bogotá que potencialmente podrían alcanzar el cierre financiero para acceder a una vivienda de interés social.

Para llevar a cabo los cálculos descritos previamente, se proponen dos escenarios fijando el monto máximo de la cuota del crédito en 30% o 40%

¹⁴ De acuerdo con la Encuesta Pulso Social (DANE, 2021), en el trimestre de octubre a diciembre de 2020, el 67,9% de los entrevistados de la ciudad de Bogotá afirmó no tener posibilidades de ahorrar alguna parte de sus ingresos y el 17,9% afirmó no tener ingresos.

del nivel de ingreso¹⁵. Posteriormente, teniendo en cuenta la tasa efectiva mensual subsidiada del FRECH, se plantean tres horizontes temporales de 20, 25 y 30 años de plazo del crédito. De acuerdo con estos elementos en mención, se realiza una estimación del valor máximo del crédito expresado en moneda corriente (COP) y su equivalente en número de salarios mínimos.

Es importante mencionar que para estos cálculos se tienen en cuenta los siguientes supuestos: (a) el subsidio FRECH opera con tasa de interés subsidiada durante los primeros siete (7) años del crédito y (b) para el programa de Jóvenes Propietarios el subsidio de la tasa de interés es durante todo el periodo del crédito. De esa manera, se estima el monto máximo que el hogar puede financiar para adquirir una vivienda de interés social o prioritario. Además, se calcula el valor de los subsidios que el hogar podría recibir a través de Mi Casa Ya, el subsidio de vivienda de las cajas de compensación y el subsidio complementario del Distrito Capital¹⁶. Así, la tipología del hogar (jefatura femenina y otros, o jefatura masculina) y si el hogar reporta afiliación a CCF o no, determinarán el subsidio total al que el hogar podría acceder. Igualmente, se utilizó una tasa de interés de 10,42% E.A. resultado de promediar las tasas de interés de crédito hipotecario en 2020 en Colombia (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021).

Dadas las condiciones para acceder a los subsidios, se excluyen de la estimación del potencial de la población beneficiaria de vivienda VIP o VIS aquellos hogares que reportan ingresos superiores a 4 SMMLV por no ser la población objetivo de la vivienda VIS y VIP.

Por otro lado, se estima un rango de cuatro tipos de viviendas: hasta los 90 SMMLV (tipo VIP), desde 90 hasta 110 SMMLV (tipo VIS B), entre 110 y 130 SMMLV (tipo VIS M), y por último desde 130 hasta 150 SMMLV (VIS A). La Tabla 12 presenta los valores monetarios en términos de salario mínimo del año 2020.

¹⁵ El decreto 257 de 2021 establece que, en los créditos destinados a la financiación de vivienda de interés social, la primera cuota del crédito no podrá representar más del cuarenta por ciento (40%) de los ingresos familiares. Este valor ha sido adoptado en algunas entidades financieras, sin embargo, es posible que, por protocolos internos de las entidades financieras, así como el perfil de riesgo de los solicitantes del crédito, se siga estableciendo el 30% la primera cuota de crédito.

¹⁶ El programa de Jóvenes Propietarios se incorpora como un subsidio a la tasa de interés de los hogares cuyo jefe de hogar tiene entre 18 y 28 años.

Tabla 12. Precio de los diferentes tipos de vivienda de acuerdo con su valor en SMMLV y equivalente monetario en pesos colombianos (COP)

Precio de la vivienda		
TIPO	SMMLV	(COP) 2020
VIP	90	\$ 79.002.270
VIS Baja (B)	110	\$ 96.558.330
VIS Media (M)	130	\$ 114.114.390
VIS Alta (A)	150	\$ 131.670.450

Fuente: Elaboración SIS

5.2.3.1. Hogares con ingresos formales afiliados o no a CCF y por tipología del hogar (cumplimiento o no cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto de soluciones habitacionales)

De acuerdo con los resultados, en el caso de una cuota de máximo el 30% de los ingresos reportados por el hogar y con la asignación del monto máximo posible de los subsidios a la tasa de interés y a la cuota inicial del Gobierno nacional, Distrital y las Cajas de Compensación (ver Tabla 4), 114.558 hogares (por medición de ingresos conservadores) o 75.049 (tomando como referencia los ingresos imputados) cuentan con ingresos formales superiores a 1 SMMLV, pero no alcanzan el cierre financiero para una vivienda de 90 SMMLV (a través de los subsidios o de financiación). Cabe resaltar, que el total de estos hogares no están priorizados en el artículo 14.1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 y tampoco se encuentran afiliados a CCF (ver la Tabla 22).

De igual manera, hay 103.047 hogares (por medición de ingresos conservadores) o 27.920 hogares (por medición de ingresos imputados) que tienen ingresos formales inferiores a 1 SMMLV, que no cumplen con el nivel de ingreso mínimo exigido para acceder a un crédito de vivienda según las entrevistas a las entidades financieras.

Tabla 13. Número de hogares excluidos y potenciales de un crédito hipotecario para vivienda VIP, no propietarios y con ingresos de tipo formal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021

	Potencial de hogares	Priorizados por los art. 14-1 y 14-2 del Decreto de soluciones habitacionales			No priorizados por los art. 14-1 y 14-2 del Decreto de soluciones habitacionales		
		Sin CCF	Con CCF	Total	Sin CCF	Con CCF	Total
Ingresos conservadores	Con cierre financiero para VIP	82.678	104.704	187.381	105.202	291.856	397.058

	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	-	-	-	114.558	-	114.558
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	25.966	14.699	40.665	62.011	41.036	103.047
Ingresos imputados	Con cierre financiero para VIP	85.896	100.499	186.395	155.195	281.708	436.902
	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	-	-	-	75.049	-	75.049
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	12.092	2.573	14.666	26.299	1.621	27.920

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020) *excluido: hace referencia a los hogares que las entidades financieras no les presta para compra de vivienda por tener ingresos insuficientes. **Se usa el subsidio máximo al que pueden acceder de acuerdo con el perfil del hogar.

Después de un análisis de sensibilidad, se observa que el grupo de hogares con ingresos mayores a 1 SMMLV que no alcanzó el cierre financiero para adquirir una vivienda de interés prioritario, tampoco lo logrará en caso de cambiar las condiciones de plazo de pago a 20, 25 o 30 años (en un plazo de 20 años alcanzarían un crédito más subsidios de 74 SMMLV, en 25 años 76 SMMLV y en 30 años 77 SMMLV).

Sin embargo, el grupo de hogares con ingresos mayores a 1 SMMLV que no alcanzó el cierre financiero para vivienda VIP lo alcanza en el caso de un límite de endeudamiento del 40% de su nivel de ingresos con un crédito a 30 años. En otro caso (20 o 25 años), este número de hogares excluidos es igual al caso de cuota del 30%, es decir 114.558 hogares (por medición de ingresos conservadores) o 75.049 (tomando como referencia los ingresos imputados). Se observa, además, que el número de hogares potenciales priorizados en los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto de soluciones habitacionales no cambia con un 10% más de cuota de endeudamiento para el cierre financiero de vivienda VIP, al igual que el número de hogares excluidos.

Para el escenario del 30% hay cambios en el número potencial de hogares beneficiarios priorizados (para periodos de 10 años) y no priorizados (cada 5 años); en el escenario del 40% permanece constante el potencial beneficiario para rangos de 25 y 30 años, según ingresos conservadores: 141.105 hogares priorizados y 267.658 no priorizados, y según imputados: 149.918 priorizados y 370.899 no priorizados (ver Tabla 14).

Tabla 14. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario*

	Potencial de hogares	Priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales			No priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales		
		20 años	25 años	30 años	20 años	25 años	30 años
Cuota: 30%							
Ingresos conservadores	VIS B	31.802	31.802	36.401	153.005	183.660	234.294
	VIS M	4.264	15.426	15.426	21.820	71.242	71.242
	VIP A	-	-	-	-	-	-
Ingresos imputados	VIS B	98.709	98.709	123.779	203.222	245.269	323.479
	VIS M	32.461	45.804	45.804	42.713	96.172	96.172
	VIP A	-	-	-	-	-	-
Cuota 40%							
Ingresos conservadores	VIS B	141.105	141.105	141.105	234.294	267.658	267.658
	VIS M	75.999	87.432	87.432	157.055	234.294	234.294
	VIP A	33.881	45.043	45.043	56.999	106.422	106.422
Ingresos imputados	VIS B	149.918	149.918	149.918	323.479	370.899	370.899
	VIS M	107.656	123.779	123.779	231.018	323.479	323.479
	VIP A	46.925	60.269	60.269	99.348	152.808	152.808

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020).

*Nota: Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios y con ingresos de tipo formal, según tiempo del crédito e ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021 para diferentes tipos de vivienda VIS

En resumen, el número consolidado de hogares con ingresos formales no propietarios que son potenciales beneficiarios de un crédito hipotecario, de acuerdo con los diferentes horizontes temporales de crédito y según ingresos imputados y conservadores (o formales), que cumplen o no con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 de tipo de vivienda VIP o VIS, se presenta a continuación (ver Tabla 15). La diferencia entre el número de hogares potenciales a partir de ingresos imputados e ingresos conservadores es de 38.858. Cabe resaltar, que se observan cambios significativos en el número potencial de hogares que a lo largo del periodo de tiempo de 20 a 25 años del crédito logran alcanzar vivienda VIS, siendo mayor para la medición por ingresos imputados como era esperado.

Tabla 15. Número consolidado de hogares con ingresos formales no propietarios potenciales beneficiarios de un crédito hipotecario por tipo de vivienda VIS o VIP según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito

	Ingresos Conservadores			Ingresos Imputados		
	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total
Cuota: 30%						
20 años	584.439	184.807	584.439	623.297	301.931	623.297
25 años	584.439	215.462	584.439	623.297	343.978	623.297
30 años	584.439	270.695	584.439	623.297	447.258	623.297
Cuota: 40%						
20 años	584.439	375.399	584.439	623.297	473.397	623.297
25 años	584.439	408.763	584.439	623.297	520.817	623.297
30 años	584.439	408.763	584.439	623.297	520.817	623.297

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

5.2.3.2. Hogares con ingresos informales afiliados o no a CCF y por cumplimiento o no de condiciones de priorización del Decreto de Soluciones Habitacionales

Siguiendo la misma metodología para exponer los resultados del apartado 5.2.2, a continuación, se realiza la exploración de los datos para detallar el número de hogares con ingresos de tipo informal excluidos y el potencial que alcanza una vivienda VIP (ver Tabla 16). De acuerdo con los resultados, en el caso de una cuota de máximo el 30% de los ingresos reportados por el hogar y con la asignación del monto máximo posible de los subsidios a la tasa de interés y a la cuota inicial del Gobierno nacional, Distrital y las Cajas de Compensación, 52.534 hogares (por medición de ingresos conservadores) o 130.730 (tomando como referencia los ingresos imputados) cuentan con ingresos formales superiores a 1 SMMLV, pero no alcanzan el cierre financiero para una vivienda de 90 SMMLV (a través de los subsidios o de financiación).

De igual manera, hay 439.282 hogares (por medición de ingresos conservadores) o 252.104 hogares (por medición de ingresos imputados) que tienen ingresos formales inferiores a 1 SMMLV, que no cumplen con el nivel de ingreso mínimo exigido para acceder a un crédito de vivienda según las entrevistas a las entidades financieras.

Tabla 16. Número de hogares excluidos de un crédito hipotecario para vivienda VIP, no propietarios y con ingresos de tipo informal, según afiliación a la CCF, ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021

	Potencial de hogares	Priorizados por los art. 14-1 y 14-2 del Decreto de soluciones habitacionales			No priorizados por los art. 14-1 y 14-2 del Decreto de soluciones habitacionales		
		Sin CCF	Con CCF	Total	Sin CCF	Con CCF	Total
Ingresos conservadores	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	756	-	756	51.028	750	51.778
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	116.990	1.378	118.368	317.420	3.494	320.914
Ingresos imputados	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	8.540	572	9.111	120.094	1.525	121.619
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	76.262	693	76.956	174.377	771	175.148

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

Por último, la Tabla 17 presenta el número consolidado de hogares con ingresos informales no propietarios que son potenciales beneficiarios de un crédito hipotecario, de acuerdo con los diferentes horizontes temporales de crédito y según ingresos imputados y conservadores (o formales), que cumplen o no con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 de tipo de vivienda VIP o VIS. El Anexo 1 presenta el análisis de sensibilidad de las condiciones del crédito para hogares con ingresos informales de acuerdo con el tipo de vivienda (VIP, VIS Baja, VIS Media o VIS Alta).

Tabla 17. Número consolidado de hogares con ingresos informales no propietarios potenciales beneficiarios de un crédito hipotecario por tipo de vivienda VIS o VIP según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito

	Ingresos Conservadores			Ingresos Imputados		
	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total
Cuota: 30%						
20 años	39.376	8.031	39.376	131.779	32.383	131.779
25 años	48.097	8.031	48.097	170.089	32.383	170.089
30 años	48.097	12.764	48.097	170.089	54.405	170.089
Cuota: 40%						
20 años	48.097	14.065	48.097	218.997	67.083	218.997
25 años	48.097	33.768	48.097	218.997	217.584	218.997
30 años	48.097	33.768	48.097	218.997	217.584	218.997

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020).

5.2.3.3. Total, de hogares (con ingresos de tipo formal e informal) potenciales beneficiarios y hogares excluidos para GEIH (2020)

Según la desagregación de los datos de los apartados 5.2.3.1 y 5.2.3.2. el número potencial de hogares beneficiarios consolidado, es decir, agregando tanto los hogares con ingresos formales e informales se describen en la Tabla 18, resaltando que existen diferencias significativas si se tiene en cuenta el número de años en el que se toma el crédito y la cuota de endeudamiento. Así, la ciudad de Bogotá cuenta con un potencial de entre 1.378.891 y 1.474.830 hogares que potencialmente podrían acceder a una vivienda de interés social, con plazos de pago del crédito hipotecario de entre 20 y 30 años y un porcentaje de cuota en función del ingreso de 30% o 40%.

Tabla 18. Número total de potencial de hogares beneficiarios con ingresos formales e informales, según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito

	Ingresos Conservadores			Ingresos Imputados		
	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total
Cuota: 30%						
20 años	623.815	192.838	623.815	755.076	334.314	755.076
25 años	632.536	223.493	632.536	793.386	376.361	793.386
30 años	632.536	283.459	632.536	793.386	501.663	793.386
Cuota: 40%						
20 años	632.536	389.464	632.536	842.294	540.480	842.294
25 años	632.536	442.531	632.536	842.294	738.401	842.294
30 años	632.536	442.531	632.536	842.294	738.401	842.294

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)

Así mismo, la Tabla 19 muestra el número total de hogares que potencialmente podrían resultar ser excluidos de la Política de acceso a vivienda social nueva. Dentro de los hogares con ingresos superiores a 1 SMMLV, se excluyen entre 167.092 y 205.779 hogares. Por otro lado, entre los hogares con ingresos menores a 1 SMMLV, se excluyen entre 294.690 y 582.994 hogares. Si se tiene en cuenta que los potenciales beneficiarios son hogares con ingresos mayores a 1 SMMLV, los hogares excluidos representan un 26,8% del total de hogares potencialmente subsidiados (por medición conservadora) o entre un 24,4% - 27,3% de acuerdo con medición de ingresos imputados.

Tabla 19. Número total de potencial de hogares beneficiarios con ingresos formales e informales, según porcentaje de cuota y periodo de tiempo del crédito

	Potencial de hogares	Priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales			No priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales			Total general
		Formales	Informales	Total	Formales	Informales	Total	
Ingresos conservadores	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	-	756	756	114.558	51.778	166.336	167.092
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	40.665	118.368	159.033	103.047	320.914	423.961	582.994
Ingresos imputados	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	-	9.111	9.111	75.049	121.619	196.668	205.779
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	14.666	76.956	91.622	27.920	175.148	203.068	294.690

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020).

En conclusión, derivado de los cálculos presentados anteriormente, el total de hogares potencialmente beneficiarios de los programas de vivienda nueva se estima en **623.815** (por medición conservadora) o en **755.076** (por medición imputada) bajo condiciones de un 30% de la cuota de endeudamiento y un rango de 20 años para la toma de crédito hipotecario; esto corresponde a un 41,6% de los hogares no propietarios por medición conservadora, y 50,4% por medición de ingresos imputados, del total de hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV reportados por la GEIH en 2020 (1.498.557)¹⁷.

5.3. Potenciales beneficiarios con el SISBEN IV

Con la misma estructura con la que se presentaron los resultados de la GEIH, esta sección tiene el objetivo de presentar los resultados del cálculo de potencial de beneficiarios de los distintos instrumentos de acceso a vivienda nueva (subsidios de vivienda 'Mi Casa Ya', subsidios de Caja de Compensación Familiar (CCF), el subsidio complementario del distrito y el

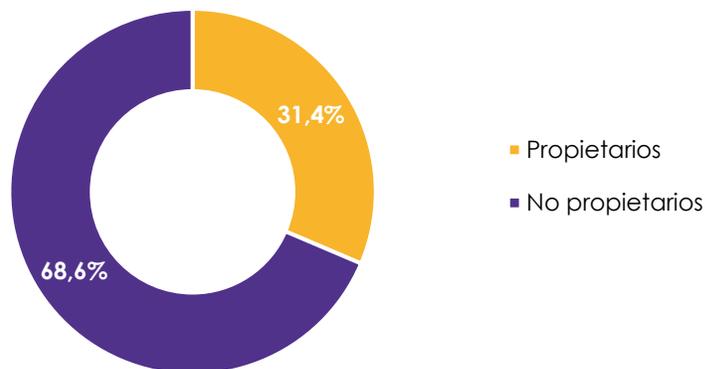
¹⁷ Lo anterior no tiene en cuenta la posibilidad de que los hogares estén reportados negativamente en las centrales de riesgo, lo cual impide que una entidad financiera les otorgue un crédito hipotecario. De acuerdo con las entrevistas a entidades financieras, entre el 18 y el 20% de las solicitudes a crédito hipotecario provienen de personas que cuentan con reportes negativos en las centrales de riesgo.

programa de Jóvenes Propietarios), en la ciudad de Bogotá de acuerdo con el SISBEN IV.

5.3.1. Clasificación de hogares propietarios y no propietarios

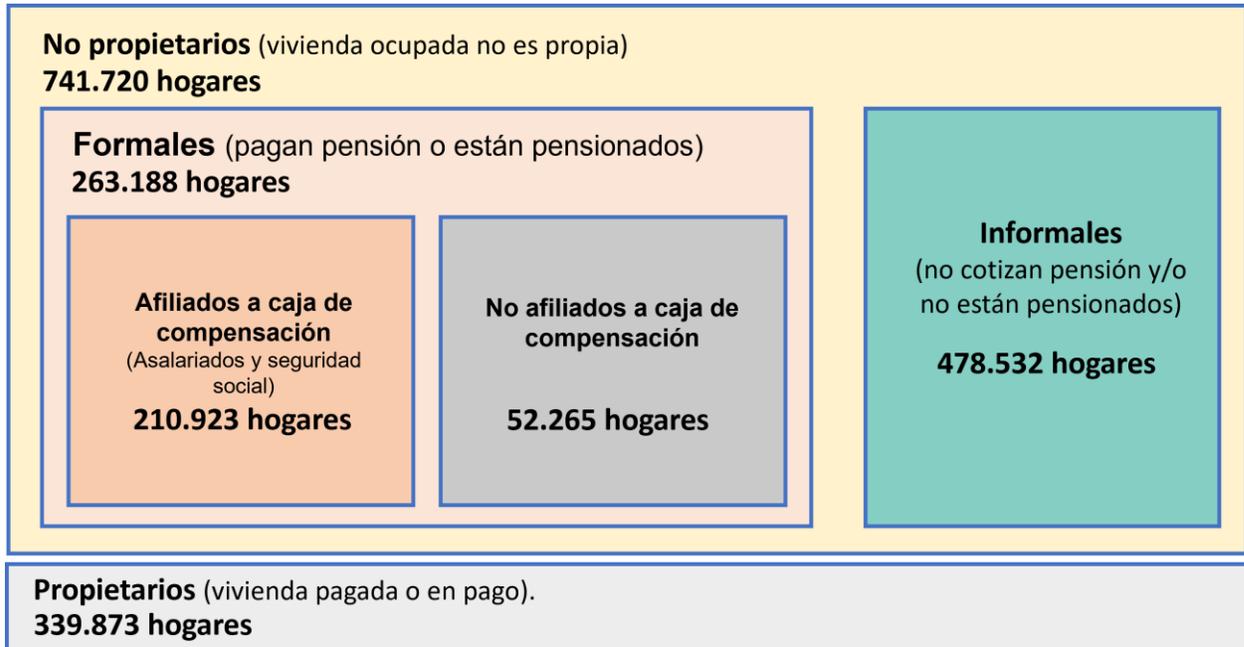
De acuerdo con la información reportada por el SISBEN IV, se contabilizan un total de 1.081.593 hogares de los cuales el 31,4% (equivalentes a 339.873) son hogares propietarios y 68,6% (equivalentes a 741.720) son no propietarios (ver Ilustración 16).

Ilustración 16. Distribución de hogares de acuerdo con la propiedad sobre la vivienda - SISBEN



Fuente: Elaboración propia con base en SISBEN

Ilustración 17. Distribución de los hogares propietarios y no propietarios por tipo de ingresos (formales e informales) y su estado de afiliación a Caja de Compensación Familiar (CCF) - SISBEN

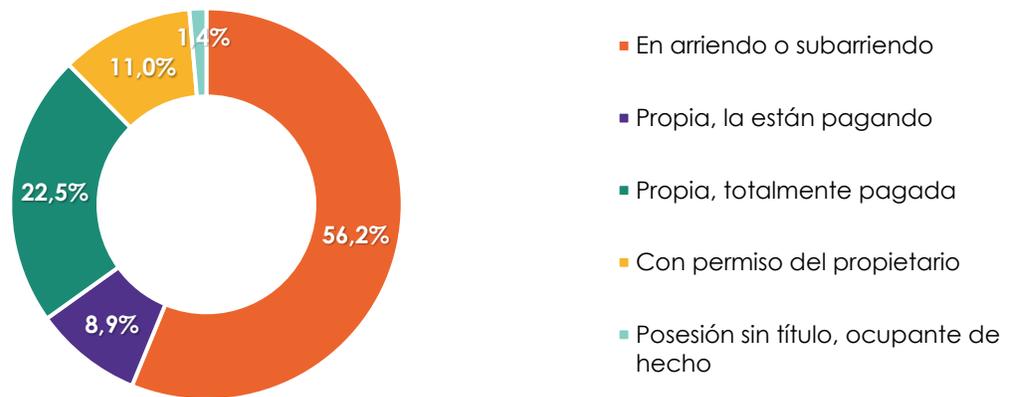


Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN

Así mismo, se presenta la información diferenciada por hogares no propietarios con ingresos formales, teniendo en cuenta aquellos hogares que refieren afiliación a CCF. Para este caso, de 263.188 hogares que están dentro de estas características, 210.923 (equivalentes al 80,1%) reportan ser afiliados, y el restante 52.265 (equivalentes al 19,9%) de hogares no lo está. Igualmente, se contabilizan un total de 478.532 hogares con ingresos informales que no son propietarios (ver Ilustración 17).

Adicionalmente, se identifica que de los hogares no propietarios el 56,2% (607.820 hogares) viven en arriendo o subarriendo, un 11,0% (118.848) con permiso del propietario y un 1,5% (15.052) a través de posesión sin título. Por otro lado, de los hogares propietarios el 8,9% están pagando su vivienda (96.386) y el restante 22,5% (243.487) la ha pagado totalmente (ver Ilustración 18).

Ilustración 18. Distribución de hogares de acuerdo con formas de tenencia sobre la vivienda -SISBEN



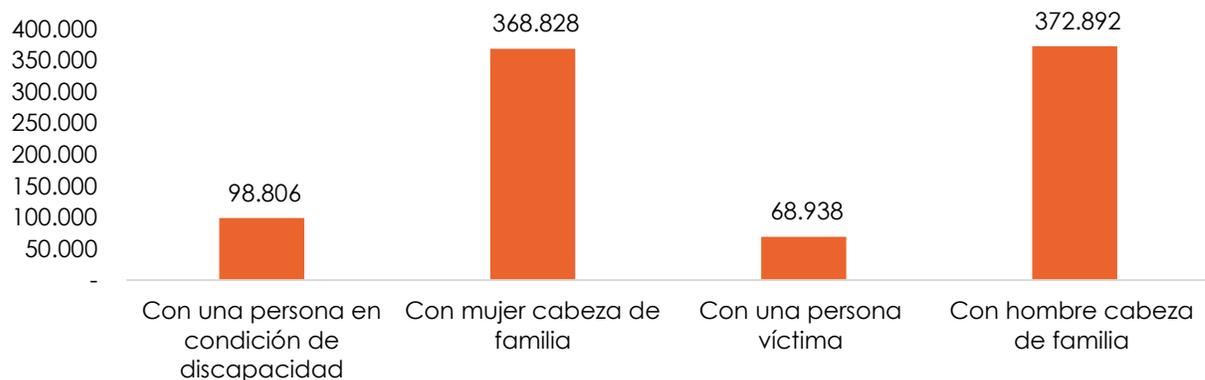
Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN IV

5.3.1.1. Estado de afiliación a Caja de Compensación Familiar y priorización del Decreto 145 de 2021.

De la misma forma en la que se definieron las características de acceso a los programas de vivienda nueva en la sección de la GEIH, en esta sección son identificados los hogares del SISBEN IV que cumplen con los parámetros definidos en el artículo 14 del Decreto Distrital 145 de 2021 "por el cual se adoptan los lineamientos para la promoción, generación y acceso a soluciones habitacionales y se dictan otras disposiciones", que define el monto del Subsidio Distrital en la modalidad de vivienda nueva. Según el mencionado artículo, y como se explicó en la sección 3.2.3 (Programas de Acceso a la Vivienda), el monto asignado del Subsidio Distrital dependerá de si el hogar es monoparental con jefatura femenina y víctima del conflicto armado, pertenecientes a una minoría étnica o con algún integrante con discapacidad severa o completa. Así, para los cálculos con el SISBEN IV del presente estudio (Sección 5.3), los hogares que cumplen con las condiciones de los artículos 14.1 y 14.2 del Decreto 145 de 2021 se entenderán como aquellos hogares monoparentales con jefatura femenina con algún integrante víctima del conflicto armado o con con alguna discapacidad severa.

De 741.720 hogares no propietarios que reportan afiliación o no a caja de compensación familiar (CCF)¹⁸, 368.828 (que representan el 49,7%) están compuestos por mujeres cabeza de familia y 372.892 (que representan el 50,3%) por hombres cabeza de familia. Al menos 98.806 hogares están conformados por una persona en condición de discapacidad (13,3%) y 68.938 (9,3%) por una persona víctima del conflicto (ver Ilustración 19). Es pertinente señalar que este número de hogares no es aditivo, pues un hogar de cada categoría puede cumplir una o más de las condiciones mencionadas.

Ilustración 19. Número de hogares que cumplen con condiciones específicas - SISBEN



Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

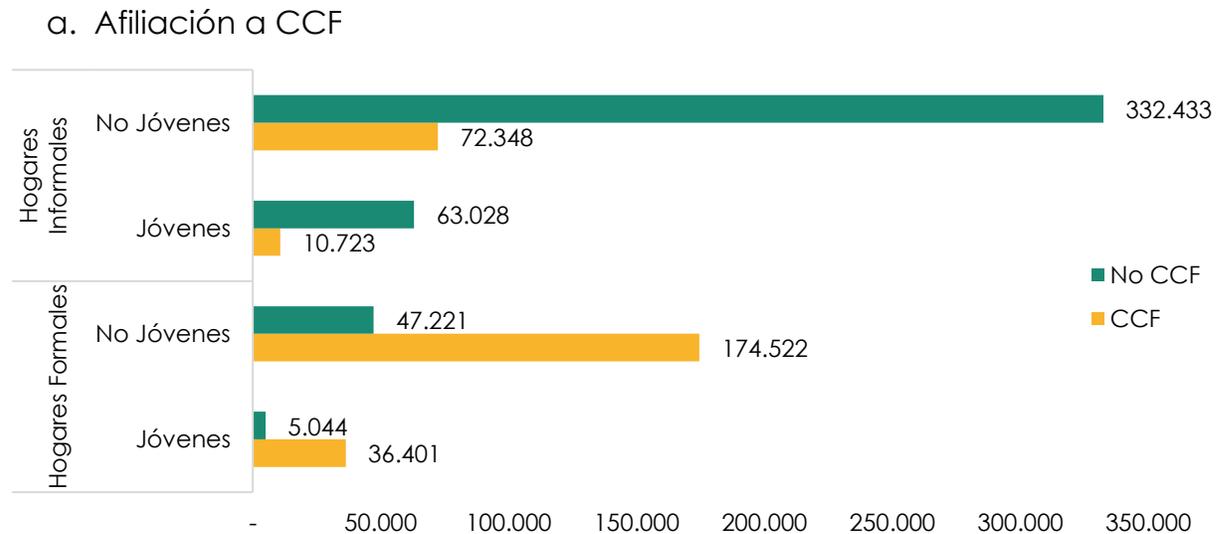
Al igual que en los cálculos de la sección previa, los **hogares formales** son aquellos conformados por personas asalariadas, pensionados o por independientes, trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores que cotizan a pensión. Igualmente, se considera un **hogar informal** aquel con trabajadores por cuenta propia, patrón o empleador que no cotizan a pensión, aquellos trabajos sin remuneración, entre otros. De la misma forma como se hizo en la sección previa, son identificados los hogares donde el jefe del hogar tiene entre 18 y 28 años, esto con el objetivo de asignar las condiciones diferenciadas del crédito hipotecario (subsidio adicional a la tasa de interés) en el marco del Programa de Jóvenes Propietarios¹⁹.

¹⁸ Se tienen en cuenta los hogares no propietarios que reportaron afiliación a Caja de Compensación Familiar (CCF) y se excluyen aquellos hogares que no reportaron ningún tipo de información al respecto, y corresponden a 4.875 hogares del total reportado por el SISBEN IV, que representa un porcentaje poco significativo de la población de hogares no propietarios.

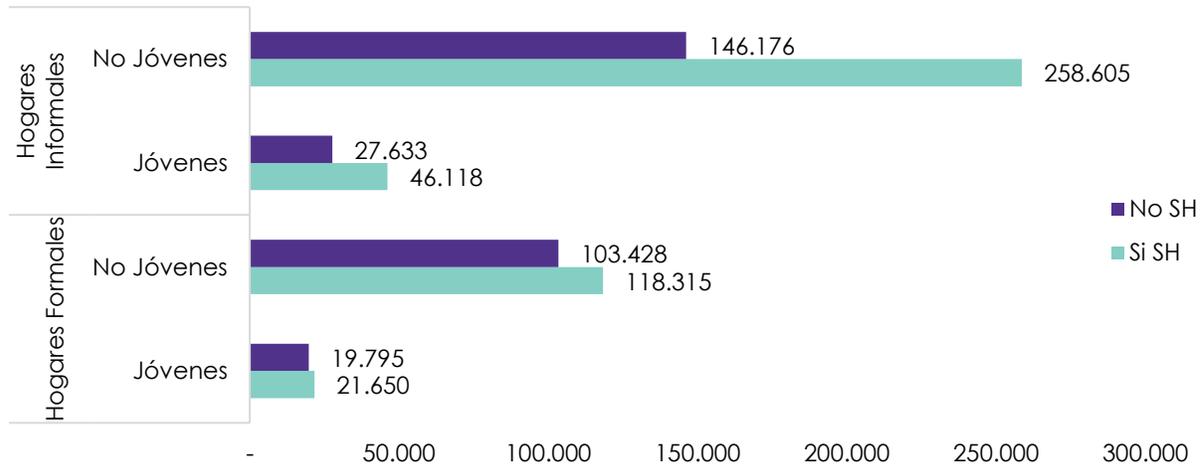
¹⁹ De acuerdo con la sección 3.2.3.4 del presente estudio, los jóvenes entre 18 y 28 años podrán acceder al Programa de Jóvenes Propietarios a través del cual tendrán la posibilidad de acceder a tasas de interés preferenciales desde 6,8%.

La Ilustración 20 presenta la distribución del número de hogares del SISBEN IV de acuerdo con si los hogares tienen ingresos formales o informales, si se encuentra afiliado a la CCF, si el jefe de hogar es joven o no y si está incluido en las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 de Soluciones Habitacionales. Como es esperado, la informalidad está relacionada con altos porcentajes de hogares no afiliados a CCF. Por el contrario, la formalidad involucra más número de hogares que reportan contar con afiliación a CCF. Para el caso del cumplimiento de condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021, es notable que en ambos casos y tipos de jefatura de hogar hay mayor cantidad de hogares que cumplen con condiciones del decreto en mención respecto a los que no cumplen; no obstante, entre el grupo de hogares con ingresos informales esta brecha es mucho mayor comparado con el número de hogares con ingresos formales donde la diferencia no es tan amplia.

Ilustración 20. (a) Número de hogares afiliados a CCF de acuerdo con tipo de jefatura del hogar; (b) Número de hogares que cumplen con las condiciones de priorización del Decreto de Soluciones Habitacionales según jefatura joven o no joven



b. Cumplimiento de las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 de Soluciones Habitacionales (SH)



Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

*SH corresponden a los hogares que cumplen con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 de Soluciones Habitacionales (SH). ** No SH corresponden a los hogares que no cumplen con las condiciones de priorización del decreto en mención.

5.3.2. Análisis de Capacidad de Pago

A diferencia de lo que se planteó con la GEIH (DANE, 2021), a los hogares incluidos en el SISBEN IV se les asignó 3 tipos diferentes de ingresos que estarán relacionados con la evaluación de riesgo que cuentan las entidades financieras. En primer lugar, se encuentra los “ingresos conservadores”, que están conformados por la suma de los honorarios (de las personas que cotizan a pensión), los salarios y los ingresos pensionales. La segunda categoría de ingresos son los “informales sin subsidios”, que están compuestos por los ingresos formales más los honorarios (de las personas que no cotizan a pensión), los resultados de los negocios o cosechas y otros ingresos. La tercera categoría, “Ingresos informales con subsidios”, está conformada por los ingresos informales más todas las transferencias monetarias que recibe el hogar. Es importante aclarar que hoy en día las entidades financieras no reconocen las transferencias monetarias como un ingreso válido para calcular la capacidad de pago de un crédito hipotecario (según las entrevistas desarrolladas a entidades financieras).

La metodología usada para el análisis de la capacidad de pago es la misma expuesta en el apartado 5.3.2 con la GEIH. Se utilizan los escenarios de cuotas de endeudamiento del 30% y 40% de los ingresos, un marco temporal de 20, 25 y 30 años de plazo de pago del crédito y tasas de interés

subsidiadas diferenciadas: para el caso de FRECH durante los primeros siete años y para el programa Jóvenes Propietarios durante todo el crédito. También, se realiza la distinción de cuatro (4) tipos de vivienda como se expresó en la Tabla 12, se excluyen los hogares con ingresos mayores a 4 SMMLV y se utilizó una tasa de interés promedio de crédito hipotecario en 2020 del 10,42% E.A. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021)²⁰.

Se presenta a continuación el número potencial de hogares beneficiarios desagregados por aquellas unidades que cuentan con jefatura de hogar joven y no joven, y si cumplen o no con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021, según la tipología de los ingresos reportados. Estos resultados permiten realizar una comparación respecto a los cálculos de potenciales beneficiarios obtenidos a partir de los datos derivados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

5.3.2.1. Hogares no propietarios según tipo de jefatura del hogar (joven o no joven) y que cumplen (o no) con las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021 de acuerdo con el tipo de ingreso reportado (conservador e informal sin subsidios)

5.3.1.1.1 Hogares con jefatura de hogar formal

Como se observa en la Tabla 20, el número de hogares potenciales beneficiarios jóvenes que cumplen y no cumplen con las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021 es constante para todo el marco de análisis temporal, y son unidades que podrían acceder a vivienda VIP como VIS. Lo anterior no es el caso de los hogares no jóvenes, en los que no todas las unidades que potencialmente accederían a vivienda VIP pueden acceder a vivienda VIS. Como se observa, hay diferencias significativas entre el número de hogares potenciales respecto a ambas categorías de vivienda, y esto se explica debido a que los hogares jóvenes pueden acceder a tasas de interés más bajas comparado con los hogares no jóvenes.

²⁰ El SISBEN IV indaga por los de los ingresos de los hogares en el momento de realizar la encuesta, desde 2019 a 2021. Para facilitar la comparación de los ingresos, estos fueron indexados a 2020.

Tabla 20. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios formales, desagregados por tipo de ingresos (formales e informales que no incluyen subsidios), según tiempo del crédito y cumplimiento de alguna condición de priorización del Decreto 145 de 2021 (SH) para vivienda VIS y VIP

a. Ingresos conservadores

	20 años			25 años			30 años		
	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total
Cuota 30%									
Joven + SH	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639
No joven + SH	47.557	16.871	47.557	56.481	16.871	56.481	56.481	20.444	56.481
Joven – SH	10.423	10.156	10.423	10.423	10.156	10.423	10.423	10.423	10.423
No joven – SH	45.484	16.806	45.484	55.428	16.806	55.428	55.428	20.846	55.428
Cuota 40%									
Joven + SH	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639	10.639
No joven + SH	56.481	44.730	56.481	56.481	44.730	56.481	56.481	44.730	56.481
Joven – SH	10.423	10.423	10.423	10.423	10.423	10.423	10.423	10.423	10.423
No joven – SH	55.428	20.846	55.428	55.428	20.846	55.428	55.428	20.846	55.428

b. Ingresos informales (sin subsidios)

	20 años			25 años			30 años		
	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total
Cuota 30%									
Joven + SH	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570
No joven + SH	52.377	20.527	52.377	63.095	20.527	63.095	63.095	24.860	63.095
Joven – SH	11.183	10.921	11.183	11.183	10.921	11.183	11.183	11.183	11.183
No joven – SH	47.982	19.362	47.982	59.554	19.362	59.554	59.554	24.365	59.554
Cuota 40%									
Joven + SH	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570	11.570
No joven + SH	63.095	49.401	63.095	63.095	49.401	63.095	63.095	49.401	63.095
Joven – SH	11.183	11.183	11.183	11.183	11.183	11.183	11.183	11.183	11.183
No joven – SH	59.554	24.365	59.554	59.554	24.365	59.554	59.554	24.365	59.554

Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

A continuación, se presenta el consolidado subtotal por cada uno de los ingresos de acuerdo con el acumulado de hogares potenciales que cumplen con condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021. Así, el máximo número de beneficiarios son 278.373 hogares, de los cuales 141.785 (50,9%) cumplen con alguna de las condiciones de priorización del Decreto y 136.588 (49,1%) no las cumplen. Este potencial máximo se alcanza en un escenario de 30% de cuota de

endeudamiento y un lapso de de 25 años, mismo potencial que resulta constante para otros escenarios propuestos²¹.

Aún así, bajo un escenario más moderado con 30% de endeudamiento y un crédito de 20 años estas cifras son menores, y se alcanzaría un máximo de 237.215 hogares potenciales beneficiados; de los cuales, los que cumplen con los criterios de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 son 122.143, y los que no cumplen ascienden a 115.072. Lo que implica unas diferencias de 19.642 y 21.516 hogares respectivamente.

Tabla 21. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios y con ingresos de tipo (a) formal e (b) informal sin subsidios según tiempo del crédito y cumplimiento (o no) de alguna condición de priorización del Decreto 145 de 2021

a. Ingresos conservadores

	20 años	25 años	30 años
	30% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	58.196	67.120	67.120
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	55.907	65.851	65.851
	114.103	132.971	132.971
	40% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	67.120	67.120	67.120
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	65.851	65.851	65.851
	132.971	132.971	132.971

b. Ingresos informales (sin subsidios)

	20 años	25 años	30 años
	30% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	63.947	74.665	74.665
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	59.165	70.737	70.737
	123.112	145.402	145.402
	40% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	74.665	74.665	74.665
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	70.737	70.737	70.737

²¹ Para la presente sección, se entenderá que un hogar cumple con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 cuando es monoparental con jefatura femenina y tiene algún integrante víctima del conflicto armado o con alguna discapacidad severa.

145.402	145.402	145.402
---------	---------	---------

c. Subtotal: formales e informales

	20 años	25 años	30 años
	30% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	122.143	141.785	141.785
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	115.072	136.588	136.588
	237.215	278.373	278.373
	40% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	141.785	141.785	141.785
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	136.588	136.588	136.588
	278.373	278.373	278.373

Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

5.3.1.1.2 Hogares con jefatura de hogar informal

De la misma manera que en el caso anterior con hogares de jefatura joven con ingresos formales, estos alcanzan potenciales tanto para vivienda VIP y VIS por las facilidades e incentivos financieros. De manera acumulada, se alcanza un máximo de 87.437 hogares beneficiados. Con el escenario moderado de 30% de endeudamiento y un crédito a 20 años, se estima un máximo de 73.864 hogares, es decir, 13.573 hogares menos. Donde, aquellos que cumplen con las condiciones de priorización de los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021 son 46.119 y 27.745 no las cumplen. Así, quedarían excluidos de beneficiarse 5.761 hogares que cumplen con las condiciones de priorización del Decreto y 6.812 que no las cumplen (ver Tabla 22 y Tabla 23).

a. Ingresos informales

Tabla 22. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios informales, desagregados por tipo de ingresos informales (que incluyen no subsidios), según tiempo del crédito y cumplimiento de alguna condición de priorización del Decreto 145 de 2021 para diferentes tipos de vivienda VIS y VIP

20 años			25 años			30 años		
VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total	VIP	VIS	Total
Cuota 30%								

Joven + SH	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015
No joven + SH	40.104	14.154	40.104	45.865	14.154	45.865	45.865	16.662	45.865
Joven – SH	6.820	3.385	6.820	6.820	3.385	6.820	6.820	6.820	6.820
No joven – SH	20.925	7.374	20.925	27.737	7.734	27.737	27.737	10.134	27.737
Cuota 40%									
Joven + SH	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015	6.015
No joven + SH	45.865	22.178	45.865	45.865	27.939	45.865	45.865	27.939	45.865
Joven – SH	6.820	6.820	6.820	6.820	6.820	6.820	6.820	6.820	6.820
No joven – SH	27.737	10.134	27.737	27.737	24.493	27.737	27.737	24.493	27.737

b. Subtotal

Tabla 23. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios informales con ingreso informal (sin incluir subsidios) según tiempo del crédito y cumplimiento (o no) de condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021

	20 años	25 años	30 años
	30% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	46.119	51.880	51.880
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	27.745	34.557	34.557
	73.864	86.437	86.437
	40% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	51.880	51.880	51.880
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	34.557	34.557	34.557
	86.437	86.437	86.437

Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

5.3.2.2. Total de hogares con jefatura formal e informal potenciales beneficiarios

En conclusión, de acuerdo con los subtotales de las secciones 5.3.2.1.1 y 5.3.2.1.2 el total de hogares potencialmente beneficiarios de los programas de vivienda nueva se estima en **364.810** unidades bajo condiciones de un 30% de cuota y un rango de 25 o 30 años para la toma del crédito hipotecario; esto corresponde a un 49,2% de los hogares no propietarios reportados por el SISBEN IV con ingresos inferiores a 4 SMMLV (741.720)²².

²² Lo anterior no tiene en cuenta la posibilidad de que los hogares estén reportados negativamente en las centrales de riesgo, lo cual impide que una entidad financiera les otorgue un crédito hipotecario. De acuerdo con las entrevistas a entidades financieras,

Tabla 24. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios, con ingresos de tipo (a) formal e (b) informal (sin incluir subsidios) según tiempo del crédito y cumplimiento (o no) de condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021

	20 años	25 años	30 años
	30% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	168.262	193.665	193.665
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	142.817	171.145	171.145
	311.079	364.810	364.810
	40% cuota		
Condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	193.665	193.665	193.665
Sin condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021	171.145	171.145	171.145
	364.810	364.810	364.810

Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

5.3.2.3. Total de hogares excluidos con ingresos mayores y menores a (1) SMMLV

En la Tabla 25 se realiza la estimación de hogares excluidos con ingresos mayores y menores a un (1) SMMLV. Dentro de los hogares con ingresos superiores a 1 SMMLV, se excluyen entre 44.637 y 32.708 hogares (equivalente a 77.345 hogares). Por otro lado, entre los hogares con ingresos menores a 1 SMMLV, se excluyen entre 149.217 y 191.781 hogares (equivalentes a 340.998 hogares). Si se tiene en cuenta que los potenciales beneficiarios son hogares con ingresos mayores a 1 SMMLV, los hogares excluidos representan un 26,1% del total de hogares potencialmente subsidiados (por medición conservadora) o 30,3% de acuerdo con medición de ingresos informales sin subsidios. En total, se excluirían 418.343 hogares (56,4%).

Cabe anotar, que estos cálculos están sujetos a un escenario moderado de cuota de endeudamiento del 30% y un periodo de 20 años para el crédito, debido a que en otros horizontes temporales hogares ingresos mayores al salario mínimo pueden dejar de estar excluidos; el número de hogares con ingresos menores a un 1 SMMLV permanecen constantes.

entre el 18 y el 20% de las solicitudes a crédito hipotecario provienen de personas que cuentan con reportes negativos en las centrales de riesgo.

Tabla 25. Número total de potencial de hogares excluidos con ingresos formales e informales, priorizados (o no) por el Decreto de Soluciones Habitacionales

	Potencial de hogares	Priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales			No priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales			
		Formales	Informales	Total	Formales	Informales	Total	
Ingresos conservadores	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	8.924	10.718	19.642	11.713	13.282	24.995	44.637
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	49.511	41.319	90.830	31.934	26.453	58.387	149.217
Ingresos informales (sin subsidios)	Excluidos con ingresos mayores a 1 SMMLV	-	5.761	5.761	-	26.947	26.947	32.708
	Excluidos por ingresos menores a 1 SMMLV	-	115.713	115.713	-	76.068	76.068	191.781

Fuente: Elaboración SIS con base en SISBEN.

5.4. Comparación resultados GEIH y SISBEN IV

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos a partir de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (2020) y el SISBEN IV, se presentan a continuación algunas comparaciones sobre el número potencial de hogares beneficiarios en cada caso y del número de hogares excluidos. Se debe tener en cuenta que la proporción de hogares de la GEIH es mayor a la reportada por el SISBEN IV, lo que expone ser cuidadosos con las comparaciones y los análisis debido a las diferencias de poblaciones usadas en cada caso y revelan una diferencia de 1.674.115 hogares de una encuesta respecto a otra. Los hogares del SISBEN IV son tan solo el 39,2% de los hogares de la GEIH. Por el interés del estudio acerca de los hogares no propietarios, de los hogares del SISBEN IV corresponden a un 42,0% de la GEIH, es decir, 1.025.990 hogares más de acuerdo con los datos del DANE (ver la Tabla 26).

Tabla 26. Número total de hogares propietarios y no propietarios según la GEIH (DANE) y el SISBEN IV

	GEIH	SISBEN IV
No propietarios	1.767.710	741.720
Propietarios	987.998	339.873
Total de hogares	2.755.708	1.081.593

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH, DANE y SISBEN IV. La estimación del total se realiza tomando en cuenta el absoluto de los hogares no propietarios (con todos los niveles de ingresos).

Adicionalmente, es importante mencionar que mientras que el 97,4% (722.744 hogares) de los registros de no propietarios del SISBEN IV corresponden a hogares con ingresos entre 0 y 4 SMMLV; para el caso de la

GEIH (2020) esta proporción corresponde a 84,0% (1.258.281 hogares) por ingresos imputados y 91,9% (1.376.817 hogares) por ingresos conservadores. Es decir, el SISBEN IV presenta una mayor concentración de los datos de los no propietarios hacia los ingresos inferiores a 4 SMMLV que la GEIH (2020). Por lo anterior, el potencial de hogares beneficiados se expresará en proporción a los hogares con ingresos entre 0 y 4 SMMLV, para el caso de la GEIH (2020), y en proporción a todos los niveles de ingresos, para el caso del SISBEN IV.

Así, según la GEIH (2020), el potencial de hogares beneficiarios de VIP alcanzaría un mínimo de 623.815 y un máximo de 632.536 según ingresos conservadores, lo que corresponde a 49,6% y a 50,3% de los hogares no propietarios con ingresos entre 0 y 4 SMMLV. Entre tanto, con ingresos imputados se alcanza un mínimo de 755.076 hogares beneficiarios y un máximo de 842.294; que corresponde a 54,8% y a 61,2% del total de hogares no propietarios con ingresos entre 0 y 4 SMMLV.

De acuerdo con el SISBEN IV, el potencial de hogares beneficiados VIP se encuentra entre 311.079 y 364.810, lo que corresponde al 41,9% y 49,2% del total de hogares no propietarios del SISBEN IV.

Acerca de la cantidad de hogares con ingresos superiores a 1 SMMLV excluidos de los instrumentos de vivienda del presente estudio, tomando los datos de la GEIH e ingresos conservadores, 167.092 (13,3%) unidades no llegan a un cierre financiero para acceder a una vivienda, teniendo en cuenta el crédito hipotecario y el máximo de los subsidios posibles de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Este número asciende a 205.779 (16,4%) para el caso de ingresos imputados. Así mismo, sobre los ingresos inferiores a 1 SMMLV, quedarían excluidos 582.994 (46,3%) hogares por metodología de medición conservadora, cifra que desciende significativamente a 294.690 (21,4%) si se tienen en cuenta medición por ingresos imputados.

Al tomar en cuenta los datos del SISBEN IV, los hogares excluidos con ingresos superiores a 1 SMMLV por metodología de ingresos conservadores se estima en 31.441 (4,2%) unidades. Y por ingresos informales (sin incluir subsidios) de al menos 24.031 (3,2%). Sobre ingresos menores a 1 SMMLV, alcanza los 273.226 (36,8%) hogares de acuerdo con un escenario tradicional, y a 27.772 (3,7%) si se toma como referencia hogares con ingresos informales (sin incluir subsidios).

6. Propuesta de política

A continuación, se presentan las propuestas para el rediseño de instrumentos de fuentes de financiación. Estas propuestas se encuentran divididas en propuestas del lado de instrumentos de financiación para incentivar la oferta de la vivienda, así como aquellos para facilitar la financiación de la vivienda para los hogares más vulnerables.

6.1. Propuestas para incentivar la demanda de VIS y VIP

- Fondo de garantías hipotecarias para población informal y vulnerable.

Dada la complejidad de los obstáculos que impiden mayor acceso al financiamiento de vivienda y en especial al mercado de crédito hipotecario para las familias de bajos recursos y aquellos cuyos ingresos provienen de la informalidad, es necesario focalizar las intervenciones en estas poblaciones por medio de soluciones a las restricciones crediticias que enfrentan estos hogares.

La garantía hipotecaria con la que cuenta el Gobierno Nacional es un mecanismo eficiente que permite facilitar los desembolsos disminuyendo los riesgos que asumirían los intermediarios financieros y de este modo facilitar la adquisición de vivienda en el país. En este sentido, se recomienda apoyar la iniciativa de la Misión de la Cartera Hipotecaria de focalizar este instrumento de garantía para hogares cuya fuente de ingresos es informal.

No obstante, dadas las necesidades y prioridades específicas a nivel Distrital y considerando que los hogares más vulnerables son lo que enfrentan mayores barreras al financiamiento se propone la implementación de un Fondo de Garantías Distrital que pueda apalancar los créditos hipotecarios de los hogares bogotanos más vulnerables aquellos de más bajos ingresos y cuyos ingresos provienen de la informalidad.

Por otro lado, puede también realizarse un convenio con el Fondo Nacional de Garantías para establecer una línea de garantía hipotecaria enfocada a hogares establecidos en el Distrito Capital cuya fuente de ingresos sea del sector informal.

- Ampliación del programa de educación financiera.

La SDHT ya cuenta con un programa de educación financiera diseñado, principalmente, para personas que no cumplen con los requisitos de acceso al crédito hipotecario.

Sin embargo, se sugiere fortalecer el programa en dos aspectos: (i) la bancarización de las personas con actividades informales y (ii) la generación de ingresos para los hogares con ingresos inferiores a 1 SMMLV.

Adicionalmente, se sugiere generar un módulo de formación enfocado en las personas que efectivamente accedieron un crédito y se encuentran pagando los intereses y la amortización de este. Lo anterior con el objetivo de fortalecer su capacidad financiera y promover la cultura de pago.

- Articulación del instrumento del SDV con otros instrumentos financieros para hogares vulnerables.

De acuerdo con el potencial de beneficiarios y las recomendaciones de la Misión de la Cartera Hipotecaria, se propone una articulación de la oferta institucional y del sector financiero con el fin de garantizar el cierre financiero de los hogares para acceder a una solución de vivienda.

En este sentido, se propone realizar las siguientes acciones desde el instrumento de créditos hipotecarios: i) revisión de la documentación para acceder al crédito en conjunto con el sector financiero para que aquellos hogares con ingresos provenientes del sector informal puedan soportar dichos ingresos; ii) establecer mesas de trabajo con el sector financiero para la revisión de los criterios de riesgo, principalmente, de los hogares con ingresos del sector informal; iii) articulación de las garantías hipotecarias a nivel nacional y distrital, al implementarse el Fondo de Garantías Distrital o la línea de garantías distritales a través del Fondo Nacional de Garantías; e, iv) implementar el seguro de desempleo que sea de toma obligatoria para los hogares de menos ingresos.

En lo que concierne a las garantías hipotecarias en el marco de países de la región, México es un ejemplo de ello ya que ha implementado como parte de su política nacional de vivienda a través de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) productos de garantías (Gobierno de México, 2021). Así, se cuenta con tres productos:

- i. Garantías en paso y medida (Pari Passu), en las que el Gobierno de México ofrece una garantía de riesgo compartido para las entidades

- financieras que otorgan créditos puente o vinculados al proceso de construcción a grandes, medianas y pequeñas empresas.
- ii. Garantías de primeras pérdidas, en las que la SHF ofrece un fondo de cobertura ante el riesgo de no pago e incumplimiento de los créditos hipotecarios, créditos puente, de mejora o ampliación de vivienda.
 - iii. Garantías de pago oportuno, en las que la SHF ofrece coberturas a intermediarios financieros o empresas que realizan emisiones bursátiles respaldadas por hipotecas o créditos puente garantizando a los inversionistas el pago oportuno de intereses de capital.

Por su parte, el seguro de desempleo es un mecanismo que ha estado operando en Colombia, bajo el nombre de mecanismo de protección al cesante con un esquema implementado en 2013 bajo la Ley 1636 que garantiza que la persona que pierda su empleo mantenga por seis meses el acceso a salud y el ahorro para su pensión y reciba, también, el pago de la cuota monetaria del subsidio familiar.

No obstante, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 los beneficios que ofrece el mecanismo de protección al cesante fueron ampliados incluyendo acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar por tres meses, y transferencias económicas por valor de 2 SMLMV distribuidos en tres mensualidades iguales. Este beneficio acoge a cotizantes en la categoría A o B²³, trabajadores o contratistas cesantes sin pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes; y por último a personas que hayan realizado aportes a caja de compensación durante un año de manera continua o no durante los últimos cinco años (Asobancaria, 2021) .

Por otro lado, establecer un mecanismo de priorización o articulación entre los diferentes instrumentos que garanticen que los hogares beneficiarios del SDV puedan ser favorecidos por la cobertura FRECH, la garantía distrital y la selección de vivienda a través de oferta preferente. Si bien se han venido impulsando programas como los mencionados en el documento, Semilleros de propietarios, Mi Casa Ya y Jóvenes propietarios, a estos programas no logran acceder los hogares con ingresos del sector informal pues no logran el cierre financiero vía crédito hipotecario.

- Elaborar los lineamientos para la focalización de los instrumentos y programas de acceso a soluciones habitacionales.

²³ Bajo la categoría A se encuentran los empleados y grupo familiar cuyo salario básico no supere 2 SMLMV y para la B aquellos cuyo salario básico esté entre 2 y 4 SMLMV

De acuerdo con los hallazgos del presente documento, se sugiere desarrollar los lineamientos de focalización de acceso a todo tipo de soluciones habitacionales financiadas en parte con los recursos del Distrito Capital. Este documento definiría los requisitos que deben cumplir las familias para acceder a los subsidios, pero también establecerían los protocolos de articulación dentro de los distintos programas para garantizar que las personas de menores ingresos puedan en efecto alcanzar el cierre financiero para acceder a una solución habitacional.

En particular, estos Lineamientos incluirían instrumentos tales como Mi Ahorro, Mi Hogar y el Valor Único de Reasentamiento (VUR) que se otorga a través de la Caja de Vivienda Popular. Asimismo, se propone profundizar el análisis del producto de crédito hipotecario ofrecido por el Banco Caja Social para hogares con ingresos menores a los 2 SMLMV con el fin de poder replicar dicha experiencia en otras entidades financieras y lograr productos más asequibles a los potenciales hogares beneficiarios identificados en este estudio.

6.2. Propuestas para incentivar la oferta de VIS y VIP

- Realizar un análisis de los instrumentos y mecanismos para incentivar la construcción de VIS

Si bien el presente documento hace un inventario y contextualización de los diferentes instrumentos para incentivar la demanda de VIS y VIP; se sugiere realizar un análisis de los instrumentos que han sido implementados desde el Gobierno Nacional y Distrital para incentivar la construcción de VIS y VIP en Bogotá.

En particular, en Colombia existen beneficios tributarios relacionados con las rentas exentas por las ganancias generadas en la construcción de VIS y VIP y la devolución del IVA a la compra de los insumos para la construcción, los cuales han promovido la construcción de VIS en el país. Sin embargo, no existen cálculos recientes del monto de beneficios tributarios destinados para la construcción, específicamente en Bogotá. Así las cosas, se propone realizar un convenio interadministrativo con la DIAN con el fin de acceder a bases de datos que permitan analizar el impacto económico y de recaudo de los instrumentos que incentivan la oferta de vivienda.

- Incentivar nuevas opciones habitacionales para garantizar el derecho a la vivienda

Si bien dentro de los instrumentos de política habitacional se encuentra el SFV el cual puede ser destina a vivienda usada, se ha evidenciado que los principales programas habitacionales impulsan la compra de vivienda nueva como vía para impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, para atender la demanda de vivienda, desde la oferta se requiere: i) focalizar el SDV a vivienda usada; ii) continuar con la implementación del programa de oferta preferente para vivienda nueva y usada; y, iii) desarrollar el mercado del arrendamiento.

- Subsidios de financiación para la adquisición de vivienda usada

La política de vivienda social en Colombia posee limitantes para responder a la totalidad de las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos acentuado por la baja disponibilidad del suelo y por tanto los altos precios de la vivienda que ponen en riesgo cada vez más la sostenibilidad urbana. Si bien, se han dado importantes avances en la política de vivienda del país en los últimos años para lograr una mayor atención a las poblaciones vulnerables tales como el programa Casa Digna Vida Digna y el Programa Semillero de Propietarios, la mayor parte de los programas existentes se centran en la adquisición de vivienda nueva relegando soluciones habitacionales tales como el alquiler de vivienda o la compra de vivienda usada.

A partir de lo anterior, se recomienda adoptar opciones de vivienda alternativas y ampliar la tipología de subsidios para vivienda. Así, para lograr este objetivo se propone iniciar con un piloto de financiación de vivienda usada, aprovechando los nuevos usos del suelo que facilita el POT. Ejemplos de iniciativas de este tipo son los programas de vivienda en El Salvador tal como Vivienda Social, Casa Joven, Vivienda Cercana, Casa Mujer, y Aporte y Crédito; los cuales cuentan con modalidades de financiamiento no solo para vivienda nueva sino también usada.

De igual forma, alternativas de financiación de vivienda en alquiler deberían implementarse ampliando las modalidades de subsidios a apoyos de este tipo en que se subsidie parte del alquiler de vivienda, así como es el caso del Programa de Arriendo en Chile en que el estado financia una parte de la cuota de arriendo de las familias beneficiarias, como es el Programa de Mi Ahorro Mi Hogar que viene impulsando el actual Gobierno Distrital. Este tipo de subsidios podría desarrollarse en conjunto con otras tipologías de subsidios enfocadas al mejoramiento de vivienda tal como el subsidio de mejoramiento de vivienda aplicado en Perú, o los subsidios que hacen parte del programa de Vivienda Social en México en las modalidades de

mejoramiento de unidades habitacionales, reconstrucción o autoproducción.

- Programa de perfilamiento crediticio de población vulnerable a cargo de la SDHT.

Hoy en día los referentes de participación de la SDHT identifican personas vulnerables en todas localidades y ofrecen distintas rutas de atención para facilitar el acceso a la vivienda. Adicionalmente, la SDHT organiza de manera semestral Ferias de Vivienda que permite acercar a la oferta y a la demanda del mercado inmobiliario de VIS y VIP en la ciudad.

Como medida complementaria a las actividades antes mencionadas, se sugiere un programa de perfilamiento crediticio, complementario al Programa de Oferta Preferente, en el cual la SDHT, de manera directa o a través de un tercero, hace una primera evaluación de riesgo crediticio y de cumplimiento de requisitos para proponerle un listado de potenciales clientes a las entidades financieras. Esto reduciría el costo operativo para las instituciones, ahorro que podría verse reflejado en la tasa de interés y en el pago de los intereses de los clientes perfilados.

Referencias

- Presidencia de la República. (2009). *Decreto 2190 de 2009*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1469 de 2011*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 1537 de 2012*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2012). *Decreto 1921 de 2012*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1077 de 2015*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2019). *Ley 1955 de 2019*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2021). *Ley 2079 de 2021*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Acuerdo 761 de 2020*. Bogotá.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997 "Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2001). *Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones(...)"*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2003). *Ley 820 de 2003 "Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Decreto 1341 de 2020 "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015"*. Bogotá.
- Minvivienda; CAF; & Fedesarrollo. (2020). *Misión para la profundización de la cartera hipotecaria 2020*. Bogotá.
- Minvivienda. (25 de 10 de 2021). Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (1996). *Decreto Nacional 1168 de 1996*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (1996). *Decreto Nacional 1168 de 1996*. Bogotá.

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Decreto 145 de 2021 "Por el cual se adoptan los lineamientos para la promoción, generación y acceso a soluciones habitacionales y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- Comfenalco Antioquia. (25 de octubre de 2021). Obtenido de <https://www.comfenalcoantioquia.com.co/>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021). *Decreto 257 de 2021 "Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo"*. Bogotá.
- Villar, Perez, & Alvarado. (2018). *El sector del leasing. Informe final*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (Septiembre de 2019). *Marco del Bono Social para Vivienda Asequible y Digna*. Obtenido de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Marco_Bono_Ecuador_ESP.pdf
- Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento. (Octubre de 2021). *Techo propio*. Obtenido de <https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=81>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (Octubre de 2021). Obtenido de Casa propia: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/casapropia>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (Octubre de 2021). *Beneficios Vivienda. Comprar una vivienda*. Obtenido de <https://www.minvu.gob.cl/beneficios/comprar-una-vivienda/>
- Gobierno de México. (Octubre de 2021). *Comisión Nacional de Vivienda*. Obtenido de <https://www.gob.mx/conavi/>
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (Octubre de 2021). *Información de bonos*. Obtenido de https://www.mivah.go.cr/Informacion_Bono.shtml
- Banco Interamericano de Desarrollo. (Septiembre de 2021). *Comunicados de prensa. El Salvador aumentará acceso al crédito para adquisición de vivienda social con apoyo BID*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/noticias/el-salvador-aumentara-acceso-al-credito-para-adquisicion-de-vivienda->
- CEPAL. (1999). *El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5290>
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá.

DANE. (2021). *Censo de Edificaciones*. Bogotá.

DANE. (2017). *Encuesta Multipropósito*. Bogotá.

Gobierno de México. (2021). *Programa de Vivienda Social*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538790/Ficha_Vivienda_Social.pdf

Gobierno de El Salvador. (Noviembre de 2021). Obtenido de <https://portal.fsv.gob.sv/guia-de-programas/>

DANE. (2021). *Comunicado de Prensa. Pobreza Multidimensional en Colombia*.

Gobierno de México. (2021). *Detalle de productos sociedad hipotecaria federal*. Obtenido de <https://www.gob.mx/shf/acciones-y-programas/detalle-de-productos-sociedad-hipotecaria-federal>

Asobancaria. (2021). *¿Cómo funciona el seguro de desempleo en Colombia?* Obtenido de <https://www.sabermassermas.com/como-funciona-el-seguro-de-desempleo-en-colombia/>

Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (17 de 03 de 2018). Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/proyectos/reasentamiento-de-hogares-localizados-zonas-de-alto-riesgo-no-mitigable>

CVP. (2020). *Respuesta Acuerdo 067*. Bogotá.

Anexos

Anexo 1. Análisis de sensibilidad de las condiciones del crédito para hogares con ingresos informales de acuerdo con la GEIH.

El número de hogares potenciales que pueden adquirir vivienda VIP cambió para el caso de los hogares no priorizados y priorizados por los artículos 14-1 y 14-2 del Decreto 145 de 2021, tomando en cuenta un crédito a 20 o a 25 años en el escenario de cuota del 30%. Para los demás casos, y cuota del 40% este número potencial es igual para 20, 25 o 30 años. De manera más profunda, se presentan los resultados del número de hogares beneficiarios para viviendas de tipo VIS según la desagregación de la Tabla 27. Es notable que para un escenario con endeudamiento del 30% el número de hogares es cero para alcanzar una vivienda VIS A; el grueso de hogares se concentra en alcanzar vivienda VIP únicamente. Así mismo, el escenario mejora para niveles de endeudamiento con cuotas del 40% del ingreso.

Tabla 27. Número de hogares potencialmente beneficiarios de un crédito hipotecario, no propietarios y con ingresos de tipo informal, según tiempo del crédito e ingreso imputado o conservador (formal) y cumplimiento de las condiciones de priorización del Decreto 145 de 2021 para diferentes tipos de vivienda VIS y VIP

Potencial de hogares		Priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales			No priorizados por el Decreto de soluciones habitacionales		
		20 años	25 años	30 años	20 años	25 años	30 años
Cuota: 30%							
Ingresos conservadores	VIP	19.580	20.336	20.336	19.796	27.761	27.761
	VIS B	3.941	3.941	4.797	4.090	4.090	7.967
	VIS M	258	258	258	1.060	1.060	1.060
	VIP A	-	-	-	-	-	-
Ingresos imputados	VIP	49.121	58.232	58.232	82.658	111.857	111.857
	VIS B	16.205	16.205	19.974	16.178	16.178	34.431
	VIS M	359	359	359	5.119	5.119	5.119
	VIP A	-	-	-	-	-	-
Cuota 40%							
Ingresos conservadores	VIP	20.336	20.336	20.336	27.761	27.761	27.761
	VIS B	6.098	6.854	6.854	7.967	26.914	26.914
	VIS M	1.761	4.797	4.797	7.694	7.967	7.967
	VIP A	618	618	618	3.817	3.817	3.817
Ingresos imputados	VIP	107.140	107.140	107.140	111.857	111.857	111.857
	VIS B	32.652	107.140	107.140	34.431	110.444	110.444
	VIS M	32.652	32.652	32.652	33.848	34.431	34.431
	VIP A	14.949	14.949	14.949	15.596	15.596	15.596

Fuente: Elaboración SIS con base en GEIH (DANE, 2020)