

Pontificia Universidad Javeriana

From the Selected Works of Alfredo Bateman

2006

La Microfinanciación de la Vivienda: Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional

Alfredo Bateman, *Pontificia Universidad Javeriana*

Fabio Giraldo

Andres Alonso

Gisela Labrador



Available at: https://works.bepress.com/alfredo_bateman/9/

LA MICROFINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA

Hacia la configuración de un nuevo
sistema habitacional

LA MICROFINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA

Hacia la configuración de un nuevo
sistema habitacional



© ONU-Hábitat

**COORDINACIÓN
GENERAL DEL
PROYECTO**

Fabio Giraldo Isaza- Coordinador Nacional de Programas
ONU-Hábitat/Colombia

Boris Hernández Salame- Coordinador del Proyecto
First Initiative

**EQUIPO DE
TRABAJO**

Alfredo Bateman
Andrés Alonso
Gisela Labrador

**ILUSTRACIÓN
CUBIERTA**

Loro-Dellazurro
Joan Mirò

ISBN

**DIAGRAMACIÓN,
CTP E IMPRESIÓN**

Fundación Cultural Javeriana de Arte Gráficas —JAVEGRAF—

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, 28 de noviembre de 2006

Las opiniones y planteamientos expresados por los investigadores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no comprometen a ONU-Hábitat, ni a ninguna de las instituciones editoras.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	7
Introducción	17
1. Cobertura social del Sistema Habitacional	29
1.1. Problema habitacional en el país	29
1.2. Situación actual del sector constructor en el país	31
2. Alcance de la Política Habitacional en Colombia	43
3. La microfinanciación y la construcción de un nuevo Sistema Habitacional	53
4. Articulación de los instrumentos financieros dentro de la Política Habitacional	67
5. El marco constitucional y el sistema económico	83
Bibliografía	87
Anexos	89

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1	Déficit habitacional. Total Nacional. 1991-2003.	30
Gráfica 2	Déficit cuantitativo y cualitativo. Total Nacional. 1991-2003.	31
Gráfica 3	Comportamiento del déficit habitacional y del PIB de la Construcción.	32
Gráfica 4	Variación anual (doce meses) PIB de la Construcción. 1999I – 2006-II.	32
Gráfica 5	Participación del PIB de la Construcción. 1994-2003.	33
Gráfica 6	Variación anual (doce meses) PIB de Edificaciones y Obras Civiles. 1994-I – 2006-II.	34
Gráfica 7	Participación del PIB de Edificaciones y el PIB de Obras Civiles en el PIB total. 1994-2005	35
Gráfica 8	Unidades de viviendas construidas. 1991-2005.	36
Gráfica 9	VIS tipo 1	37
Gráfica 10	Número y valor de créditos hipotecarios. 1999-2005.	38
Gráfica 11	Variación anual del Índice de Costos de Construcción de Vivienda (ICCV). 2004-2006.	39
Gráfica 12	Variación mensual del Índice de Costos de cemento gris. 2004-2006.	40
Gráfica 13	Ciclos del sector de la construcción. 1950-2005.	54
Gráfica 14	Edificaciones nuevas en las principales ciudades de Colombia.	62
Gráfica 15	Penetración del mercado microfinanciero en países con y sin techo en sus tasas de interés.	71
Gráfica 16	Comparación de los costos del crédito de vivienda: Latinoamérica y Colombia VIS. 2005	77
Gráfica 17	Número de créditos hipotecarios VIS y No VIS. 2003-2006.	78

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	Caracterización de los hogares	44
Diagrama 2	Proceso de asignación del Subsidio Familiar de vivienda	57
Diagrama 3	Nuevo Sistema Habitacional	58
Diagrama 4	Factores que determinan el acceso a una solución habitacional ...	59
Diagrama 5	Ciudad – Atributos y Dimensiones	60
Diagrama 6	Segmentación de hogares	67
Diagrama 7	Acceso de los hogares al sistema financiero	68
Diagrama 8	Factores involucrados en los análisis de riesgo	70
Diagrama 9	Segmentos de la Banca de las Oportunidades	74
Diagrama 10	Estructuración de la Banca de las Oportunidades	75

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Variación en el monto del subsidio	37
Tabla 2	Segmentación de la población según la Política de Vivienda	44
Tabla 3	Componente del precio de la vivienda	47
Tabla 4	Subsidios de vivienda asignados en Colombia	63
Tabla 5	Tasas de interés anuales de bancos comerciales, entidades microfinancieras y prestamistas informales, aproximadamente 2003.	72
Tabla 6	Hogares que estaban pagando su vivienda por tipo de acreedor.	73

ÍNDICE DE ANEXOS

1. Anexo Estadístico	91
2. Conpes 3424 de 2006: La Banca de las Oportunidades una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social	101
3. Decreto 3078 de 2006: Programa de inversión Banca de las Oportunidades	117
4. Conpes social 102 de 2006: Red de protección social contra la extrema pobreza	123
5. Decreto 3702 de 2006: proyectos de mejoramiento de vivienda a través de la Bolsa Única Nacional	153

Presentación

ONU-Hábitat, viene animando de tiempo atrás una reflexión sobre el estado de las ciudades y la urbanización rápida e irreversible de nuestro planeta. Con el crecimiento de las ciudades, las personas migran cada vez más ¿Cuántas personas terminarán en los crecientes asentamientos humanos? ¿Habrán empleo, seguridad social, alimentación, salud, vivienda, agua, etc. para todos?

Miremos algunas tendencias:

Hoy por primera vez en la historia la mayoría de las personas viven en ciudades; en el 2007 uno de cada tres habitantes del planeta no sólo tendrán viviendas precarias sino que carecerán de muchos de los servicios básicos pero, las ciudades, dadas las economías de escala, aglomeración y alcance que las caracterizan, son la clave para llegar a las poblaciones más pobres con bienes y servicios que eleven su calidad de vida, aumentando sus activos individuales de capital humano y físico y colectivos de capital social y simbólico, así como las posibilidades de tener empleos e ingresos.

Las tendencias de urbanización están hoy fuertemente reforzadas; a los procesos convencionales de migración campo-ciudad se les vienen agregando, en forma preocupante, las migraciones internacionales ya sea porque muchas familias están huyendo de crecientes conflictos o simplemente buscando un mejor nivel de vida en otro lugar. La tendencia hacia el futuro indica claramente cómo la migración es otra fuerza irreversible y creciente de los procesos de urbanización en curso.

Para el año 2050, aproximadamente seis mil millones de personas vivirán en ciudades y pueblos y si no se trabaja fuertemente para disminuir los asentamientos precarios —hoy en día 1000 millones de personas viven en ellos— esta cifra se duplicará en treinta años; con la migración ocurre algo similar y hoy se observa que las personas no sólo migran del sur al norte, sino también lo hacen y en mayor proporción sur-sur.

La migración y la urbanización están fuertemente vinculadas, principalmente porque las personas van a las ciudades buscando oportunidades económicas, se-

guridad, paz y respeto por los derechos humanos. Estos temas se discutieron recientemente en el III Foro Mundial Urbano desarrollado en Vancouver-Canadá; allí, quedó clara la necesidad de que el sector privado, el sector público, la academia, las ONG y los ciudadanos alrededor de todo el mundo unan sus esfuerzos teniendo como marco los Objetivos de Desarrollo del Milenio para lograr urbanizaciones sostenibles y ciudades incluyentes.

En este contexto se inscriben las actuales tendencias de urbanización en Colombia y la propuesta del Gobierno, de construir ciudades amables, es una respuesta interesante para afrontar las oportunidades de desarrollo que brinda el proceso urbano, que como se sabe es una fuente de productividad y crecimiento. Igualmente, las políticas más convencionales de vivienda en el país ya no se ven por fuera de las políticas urbanas —o en forma más acorde con las Naciones Unidas, como políticas de hábitat—, ellas, desde esta perspectiva más integral, son la clave para el combate de la pobreza y la exclusión.

La nueva política de vivienda y, por lo tanto, el nuevo marco para la financiación de la misma, tampoco se puede ver al margen de la política social de lucha contra la pobreza extrema* que busca implementar y financiar soluciones de hábitat acordes con los requerimientos de la población más necesitada a través de instrumentos como el arrendamiento, la vivienda usada y el mejoramiento de vivienda y el integral de barrios, que van a recibir un fuerte apoyo financiero a través del subsidio. El mejoramiento de vivienda por medio del subsidio familiar de vivienda —SFV—, **financiará** las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006 —reproducido en los anexos de esta publicación—, donde se prioriza la atención de hogares vinculados a programas de saneamiento básico que como se sabe, son la clave para el mejoramiento del hábitat de las poblaciones más pobres, haciendo un interesante enlace entre el mejoramiento de vivienda y el mejoramiento integral de barrios.

En las estrategias gubernamentales de hábitat, es trascendente la discusión de la microfinanciación que el Gobierno actualmente impulsa a través de su novedosa propuesta de “Banca de las Oportunidades”; para ello, el fortalecimiento del sector financiero y su profundización, especialmente, el de la financiación a los sectores populares es una pieza central de dicho objetivo. En efecto, ofrecer servicios financieros a segmentos de población no atendidos históricamente, es clave para el cumplimiento de las Metas del Milenio: en una economía de mercado los intercambios se deben universalizar al máximo utilizando los

* Ver CONPES Social 102 “Red de protección social contra la extrema pobreza” de septiembre de 2006.

instrumentos institucionales vigentes; esta experiencia y la amplitud que se alcance al vincular crediticiamente a la mayor cantidad posible de población, son de gran importancia en aquellas zonas en las que muchas familias viven en las fronteras de la economía y que por ello se denominan poblaciones marginales

La implementación de la Banca de las Oportunidades en el país y su desarrollo, no es posible sin profundizar el acceso y diversidad de los instrumentos con los cuales son atendidos los diferentes sectores de la población más vulnerable, como es la búsqueda deliberada del apoyo que, a través del proyecto financiado por First Initiative¹, recibe el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Las discusiones adelantadas en los foros y talleres patrocinados por el First, han venido mostrando cómo las imperfecciones presentadas en el mercado financiero nacional han obstaculizado el acceso al crédito a un porcentaje muy importante de la población, impidiendo que el crédito —bien público central de la sociedad contemporánea— sea un derecho por medio del cual las familias más pobres puedan salir de su marginalidad.

Por ello, también hemos incluido en esta publicación el CONPES 3424 “La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social” de mayo de 2006 y el Decreto 3078 de septiembre de 2006, para resaltar, cómo la estrategia de Banca de las Oportunidades, tal y como lo sostiene el equipo de Gobierno, está dirigida a crear las condiciones necesarias para permitir el acceso de los más pobres al sistema financiero formal, promoviendo la utilización de servicios financieros integrales de ahorro y crédito, no sólo en la red de transacciones sino también en los mecanismos de aseguramiento disponibles en la banca comercial para que las familias se puedan proteger de los riesgos propios de una sociedad afectada por los ciclos económicos.

La estabilidad de los ingresos económicos de la familia, como factor determinante de un esquema financiero sostenible para la atención y satisfacción de la demanda de vivienda de interés social, significa que al momento de evaluar el alcance y cobertura de la política habitacional, se deba hacer una clara distinción entre el segmento de la población menos favorecida susceptible de participar en

¹ First Initiative (Financial Sector Reform and Strengthening Initiative) es un fondo que tiene como principal objetivo ofrecer asistencia técnica para la profundización y ampliación de la cobertura de las microfinanzas para satisfacer las necesidades habitacionales de los países elegibles. Dicha entidad está conformada por: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Agencia para el Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA), Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (MFA) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA). www.firstinitiative.org

esquemas crediticios y aquel segmento no bancarizable por no reunir las más mínimas condiciones de elegibilidad; para este segmento, algunas de las consultorías financiadas por First, así como varias de las discusiones planteadas por UN-Hábitat han mostrado la necesidad de aplicar durante un período, no fácilmente determinable, una política eminentemente asistencial sin olvidar la enseñanza del recientemente fallecido Premio Nóbel de Economía Milton Friedman, según la cual: “cuando uno comienza a pagarle a la gente para que sea pobre, uno termina con una cantidad de gente pobre”

El Gobierno así lo ha entendido y por eso aborda el mercado de vivienda a través de esquemas segmentados tanto para la oferta como para la demanda, distinguiendo claramente los hogares vinculados a la economía formal —asalariados, afiliados a las Cajas de Compensación Familiar— e independientes, —ligados a los hogares vinculados al mercado informal—, los cuales, en materia del SFV son atendidos por el Gobierno Nacional. Más aún, las discusiones adelantadas a través del apoyo del First, han ayudado al gobierno a visualizar la necesidad de profundizar la segmentación para cada uno de estos grupos de hogares —formales e independientes—, para los cuales, es necesario conformar segmentos por niveles de ingresos como condición ineliminable para definir estrategias específicas en cada uno de estos nichos.

En efecto, la clara identificación de la población objetivo de una política habitacional no asistencial, es el punto de partida adecuado para dimensionar, diseñar y focalizar las estrategias de financiación de vivienda y con ello optimizar la asignación de los recursos de toda clase, destinados a disminuir la brecha social.

Al abordar el estudio, diagnóstico y formulación de políticas públicas en materia habitacional, deben examinarse en forma sistémica los distintos aspectos que intervienen en su conformación, entre ellos su financiación, debido a la no muy visible correlación de los factores que en este campo se conjugan a nivel macroeconómico: estabilidad en las reglas de juego, conducción macroeconómica estable en el manejo de la tasa de interés, la tasa de cambio, el déficit fiscal y el empleo; y a nivel microsectorial, manejo de la tierra, servicios públicos, proceso de construcción de viviendas, nivel del ingreso y ahorro familiar programado, crédito a las familias, subsidios a la demanda, incentivos tributarios, etc.

La vivienda debe concebirse entonces como un bien complejo en la medida en que su producción y demanda se encuentran inscritas en la institución social del mercado, la cual es afectada no sólo por la conducción macroeconómica, sino y en el caso del crédito, por las disposiciones legales y, en particular, por las decisiones de la Corte Constitucional en esta materia. En las discusiones de los talleres de expertos, auspiciados por el First, quedó claro cómo la vivienda debe conside-

rarse como un bien meritorio —bien socialmente deseable que puede ser adquirido por todos los colombianos— y por ello, nuestra Constitución Política establece nítidamente en su Artículo 51 el derecho a una vivienda digna otorgándole como función al Estado las condiciones adecuadas para hacer efectivo dicho derecho.

Así las cosas, el mercado de la vivienda abarca un amplio universo donde concurren distintos agentes cuyas sinergias derivan en dinámicas que no solo vinculan sino que además generan interdependencia entre los ámbitos micro y macro económicos, donde en sentido estricto se presenta un fenómeno complejo de irreductibilidad e inseparabilidad de lo micro a lo macro y viceversa; como es sabido, no hay microfundamentación de la macroeconomía, hay emergencia, o lo que es lo mismo, complejidad creciente.

En tal contexto, la visión fragmentaria y aislada del microcrédito habitacional, impide observar el conjunto de los factores de los que depende su adecuada implementación y deja de lado los aspectos centrales para que las políticas crediticias a la vivienda puedan funcionar; cabe afirmar que una adecuada estrategia de financiación no se limita únicamente a facilitar a los demandantes el acceso a los recursos para la adquisición de vivienda; resulta igualmente relevante considerar los aspectos condicionantes de la oferta que en buena medida caracterizan ese mercado. Dicho mercado actúa a través de los mecanismos agregados del mismo —oferta y demanda de crédito, ahorro, mercado del dinero y su tasa de interés, etc.—; su adecuado funcionamiento es la clave y el resumen de la operación coherente de los mercados de bienes; para nuestro caso, del mercado de la vivienda.

A este respecto, es pertinente observar que si bien en Colombia el subsidio de vivienda se trasladó del oferente al demandante, ello por si solo no ha garantizado la eficacia de este instrumento; paralelamente, deben generarse las condiciones para que las autoridades territoriales, los empresarios, los constructores y el sector bancario, entre otros, encuentren incentivos y garantías para incursionar en el segmento de la vivienda de interés social, lo cual solamente será posible, cuando las condiciones macroeconómicas y sectoriales lo permitan. Es aquí, donde la definición de esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de vivienda, toma toda su importancia, revelándose como una condición sin la cual no es posible alcanzar una ampliación de la cobertura de la política de vivienda, tal como se lo ha propuesto con la definición de sus nuevas políticas, el Gobierno Nacional.

Queda claro entonces que la implementación de una política de microcrédito inmobiliario no puede ser ajena a factores determinantes de la oferta y la demanda agregada de crédito, así como a los factores de la oferta habitacional, la

disponibilidad y consiguiente adecuación de tierras urbanizables, la cobertura de servicios públicos, la viabilidad de los proyectos de construcción en el marco de los planes de ordenamiento territorial y su ejecución acorde con los planes de desarrollo, el acceso a sistemas de cofinanciación, la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de las regulaciones urbanísticas, entre otros.

Los esfuerzos desplegados por el Gobierno Nacional para impulsar la cobertura de vivienda de interés social a través de sistemas efectivos de financiación han involucrado, principalmente, un esquema de subsidios a la demanda. El acceso al crédito bancario para la financiación de vivienda de bajo costo se define como el eslabón faltante en la cadena de financiación del valor total de las viviendas de interés social, en la medida en que la imposibilidad de los segmentos informales de la población para acceder a la banca tradicional representa un inconveniente determinante en la utilización de los subsidios asignados: las personas beneficiarias no logran hacer el cierre financiero para acceder a las unidades de vivienda; y si bien este no es el único obstáculo —la escasez de suelo urbanizable, el marco jurídico institucional son también fuertes restricciones—, la falta de financiación es una seria limitación para lograr que la tasa de construcción de vivienda llegue si quiera a cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda prevaleciente.

Tampoco puede dejar de mencionarse, cómo el sector bancario encuentra poco atractivo cubrir las necesidades crediticias del segmento informal de la población, en la medida en que lo percibe como un sector de alto riesgo; además de la incertidumbre sobre la estabilidad del ingreso familiar y su capacidad efectiva de repago, este segmento carece de una trayectoria crediticia formal que permita establecer su comportamiento como deudor y definir así su perfil financiero; de allí, que la propuesta ampliamente discutida en los talleres de expertos de crear un sistema de información y regulación especializada, constituyan elementos centrales para remover una de las principales causas por las cuales los hogares vinculados a la economía informal no son sujetos de crédito en el sistema financiero.

Construir un sistema de información diseñado para elaborar pautas de comportamiento de sectores populares que permita a las entidades bancarias evaluar el riesgo crediticio del demandante de escasos recursos, es un imperativo importante para ampliar la cobertura de un segmento de hogares que no acceda a créditos, aún teniendo la capacidad económica de pago. Dicho sistema, debe proporcionar a la banca comercial la historia de pago de los sectores más pobres en erogaciones monetarias como las que realizan al comprar electrodomésticos a plazo, servicios públicos, pago de arrendamientos, colegios y prácticas comerciales alternativas como lo son, en muchas ciudades del país, las tiendas de barrio.

Además de las anteriores consideraciones, los pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de crédito para vivienda y su posterior desarrollo en la Ley 546 de 1999, ha llevado a que el control de tasas de interés y demás situaciones que favorecen la condición del deudor, lleve a los intermediarios financieros tradicionales a considerar la cartera de vivienda como un activo riesgoso desde el punto de vista regulatorio, por encontrarse sujeto a un esquema de intervención que se aparta de las actuales realidades del mercado. El marco jurídico vigente en la regulación del crédito hipotecario en el país, no da seguridad sobre los derechos de deudores y acreedores, e incluso, los fallos de jueces sobre liquidaciones de créditos y protección de garantías, se desarrollan en un espacio de alta incertidumbre, siendo una fuerte restricción para que el sector formal incursione en operaciones de crédito en los sectores más populares.

Este escenario, ha propiciado un clima de incertidumbre generando consecuencias adversas: de una parte, ha desestimulado el crecimiento de la cartera bancaria para el segmento de vivienda de interés social y ha llevado a los intermediarios formales a promover entre sus clientes otros mecanismos crediticios no sujetos a control legal, con el consiguiente costo financiero que ello supone; de otra parte, obliga a quienes no tienen acceso a estos recursos a ir al mercado extrabancario, en el que las tasas de interés son excesivas y superan con creces los niveles de usura. Las consultorías financiadas a través del proyecto auspiciado por First Initiative, y en particular, las que atienden esta discusión, son una fuente inestimable para abordar adecuadamente esta problemática.

Justamente, la disminución en el volumen de las operaciones crediticias en el segmento de vivienda de interés social, ha conducido a que los costos operativos afecten la rentabilidad del negocio y que la viabilidad económica de la financiación de la vivienda en el país, dependa de incentivos fiscales que privilegian este tipo de colocaciones. De allí, la amenaza implícita que representa para la política de financiación el proyecto de reforma tributaria presentado por el Gobierno, que cursa actualmente en el Congreso de la República, en el cual se contemplan en algunas de sus versiones, la eliminación de este tipo de exenciones.

La paradoja de este escenario es que las tasas de interés bancarias no sujetas a un tope legal, tuvieron, por efecto de la actuación de las fuerzas del mercado, una reducción significativa, mostrando cómo el crédito hipotecario distinto de VIS tuvo un mayor alivio financiero. Para subsanar esta situación, la Junta Directiva del Banco de la República, en una decisión bastante dividida, corrigió a la baja la tasa de interés de la cartera de créditos hipotecarios, estableciendo, al decir de muchos, cambios en las reglas de juego que poco ayudan a un escenario de certidumbre regulatoria. Estas circunstancias, han puesto en evidencia que los temores de la banca eran fundados; las nuevas reglas de juego, afectan las

operaciones futuras de crédito influyendo negativamente en los niveles de rentabilidad del negocio financiero y convirtiéndose en una señal negativa para la titularización de cartera inmobiliaria.

Podemos concluir en este aspecto que los topes a las tasas de interés cobrados actualmente a los microcréditos inmobiliarios —UVR más 11 puntos o alrededor de 16.4% en 2005— se han convertido en una dificultad mayor para la operación de este instrumento como producto específico que puedan promocionar las entidades oferentes de microcrédito; en efecto, al existir dudas sobre si para esta modalidad de crédito a la vivienda pueden cobrarse tasas —intereses más comisiones— mayores al 16.4%, hay incertidumbre y esto, por su puesto, se convierte en una barrera para extender esta modalidad de microcrédito, afectando su cobertura; la reducción progresiva en las tasas de interés, dada en Colombia en los últimos años y específicamente la reducción de tasas para el crédito comercial a la vivienda No-VIS, dificultarán aún más la financiación micro inmobiliaria de los créditos de vivienda de interés social —VIS— indicándonos cómo las discusiones adelantadas en uno de los taller de expertos² promovidos por First Initiative, es una consulta inestimable para la búsqueda de soluciones en este aspecto crucial.

La reducción progresiva en las tasas de interés de los créditos de vivienda que no vaya acompañada de reducciones en los costos de fondeo y de pérdida de cartera, teniendo en cuenta los altos costos administrativos del microcrédito, puede agravar antes que solucionar el problema del microcrédito inmobiliario; los ingresos seguirán acotándose hacia la baja, por decisiones del Estado, mientras que los costos, principalmente los administrativos, no tienen muchas posibilidades de reducirse en el caso de Colombia, debido a la alta eficiencia alcanzada por este tipo de actividades bancarias en el país.

Entonces, pretender que las tasas de interés del microcrédito inmobiliario sean similares a las tasas de interés del crédito hipotecario No-VIS, es desconocer las circunstancias de mayores costos en que se incurre al financiar soluciones de vivienda de bajo costo a plazos entre uno y cinco años. En cuanto al tema de la cobertura, es decir, de una corriente de recursos de financiación de magnitud suficiente como para reducir progresivamente el déficit de vivienda de los estratos socioeconómicos medios-bajos y bajos, se presenta el gran obstáculo para los bancos comerciales al no encontrar rentable el microcrédito inmobiliario, tanto por los controles a las tasas de interés, como por la incertidumbre jurídica mencionada anteriormente. Adicionalmente, el microcrédito inmobiliario no ha sido

² “Microfinanciación de vivienda a la luz de la Banca de las Oportunidades”, taller realizado en Bogotá el 15 de septiembre de 2006.

reglamentado por el gobierno, de acuerdo con lo establecido por la ley. Esta reglamentación podría despejar la incertidumbre, al ser sometida al juicio de la Corte Constitucional.

En lo que al mercado de capitales se refiere, como lo hemos señalado ya, el control indiscriminado al tope de tasas impacta negativamente las expectativas de rentabilidad de quienes invierten en títulos de participación de cartera hipotecaria. No obstante ello, es importante reconocer el papel del mercado de capitales, llamado por vocación, a mitigar la volatilidad que genera para los bancos el descalce en las operaciones de crédito hipotecario de largo plazo —recursos captados a corto plazo para financiar colocaciones de largo plazo— y permitir con ello, la movilización del activo de una manera dinámica y virtuosa.

La mayor profundización del mercado público como instrumento de financiación de vivienda de interés social, supone por tanto, avanzar en los procesos de titulación para permitir que la hipoteca constituida sobre el bien financiado respalde la cartera titularizada cumpliendo los estándares del mercado; en este contexto, se inscribe la estrategia gubernamental ya comentada, de la Banca de Oportunidades, pues ella es sin duda un camino expedito para lograr que una mayor cantidad de la población logre acceder a servicios financieros con el fin de reducir la pobreza, promover la igual social y estimular el desarrollo económico.

El apoyo que First Initiative le ha brindado al Ministerio, ha revelado, a través de los estudios y talleres de expertos que se han adelantado, cómo la excesiva regulación del crédito de vivienda ha tenido como consecuencia una pérdida en su dinamismo, pues, como se señaló, su oferta hacia los sectores populares, no ofrece rentabilidad a los intermediarios financieros, debido a los altos costos operativos apenas compensados por beneficios tributarios cuya permanencia es incierta, por lo controvertible que resulta en términos de las políticas públicas el mantenimiento de dicho instrumento.

Lo más sorprendente es que la gran imperfección de los mercados financieros, expresada en la baja bancarización de los sectores populares, afecta de forma desproporcionadamente adversa a estos mismos sectores, los que por definición, deberían ser atendidos prioritariamente con la política pública.

Así las cosas, las investigaciones adelantadas con el apoyo del First han comenzado a crear las bases para discutir a fondo cuál debe ser la regulación adecuada para establecer el punto de encuentro entre el Estado y el mercado, evitando, no solamente la existencia de prácticas extrabancarias encaminadas a que los sectores populares paguen tasas de interés muy por encima a las que un mercado adecuadamente regulado les podría ofrecer, sino a que el sistema finan-

ciero a través del crédito cumpla con su función pública, facilitando a las familias más pobres el acceso al portafolio de sus productos. A esta búsqueda, apunta el apoyo que First le ha brindado al Gobierno Nacional y ella se deberá seguir profundizando en las actividades que se adelantarán no solamente con la realización del foro internacional “La financiación de la vivienda y el hábitat: Una estrategia contra la pobreza”, sino en los talleres de expertos que UN-Hábitat con el concurso del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deben realizar en los primeros meses del año 2007.

FABIO GIRALDO ISAZA

Coordinador Nacional de Programas

ONU-Hábitat Colombia

Introducción

Este documento tiene por objeto presentar las consideraciones más relevantes de los trabajos adelantados en el marco del proyecto “Desarrollo de las microfinanzas para la vivienda”, financiado a través de First Initiative, e indicar como se fue estructurando la cooperación internacional que ha recibido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial —MAVDT— para el fortalecimiento del sector financiero, especialmente de las microfinanzas, en el marco de la financiación de la vivienda. Se resalta el apoyo brindado por las Naciones Unidas a través de la Cooperación BID-Japón y se presentan los resultados de las primeras consultorías entregadas hasta la fecha, así como los resultados de los talleres de expertos (“Acceso a tierra urbanizable de bajo costo para VIS” y “Microfinanciación de vivienda a la luz de la banca de las oportunidades”) y las estadísticas más relevantes que se han ido recopilando para la discusión en los diferentes foros y talleres en que ha venido trabajando el proyecto en el último año.

Es importante observar que en Colombia, a través del CONPES 3200 de septiembre 30 de 2002, el CONPES 3269 de febrero 16 de 2004 y del Decreto 0975 de marzo 31 de 2004, se establecieron los ajustes institucionales y presupuestales al programa de Subsidio Familiar de Vivienda³ —SFV—. En particular dichas normas presentan: (i) algunas modificaciones al ciclo de ejecución del SFV; (ii) una propuesta de ajuste a los valores de SFV y de distribución de recursos; (iii) los lineamientos generales de la línea de redescuento de Findeter para VIS; y, (iv) algunas medidas para articular los instrumentos de promoción de crédito y microcrédito VIS.

Una de las preocupaciones evidentes del Gobierno Nacional ha sido la información referente al sector de la vivienda en términos de calidad y oportunidad

³ El Subsidio Familiar de Vivienda —SFV— es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

para la toma de decisiones, formulación de políticas y desarrollo de programas, debido al gran número de actores involucrados en el sector que generan información dispersa, por lo que se requería de un sistema que identificara el origen, cantidad, calidad y oportunidad de la información; de tal forma que se definieran indicadores de seguimiento y de evaluación permanente sobre el logro de los objetivos propuestos para el sistema por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, se necesitaban estudios e información confiable para poder conocer el nicho de mercado que constituye la demanda para desarrollar productos y servicios adecuados a esa demanda. De esta forma, las diversas instituciones financieras del país podrían aprovechar el inmerso mercado potencial del microcrédito inmobiliario, al realizar las mejoras necesarias al marco normativo.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio ha recibido asistencia técnica especializada a través de la Cooperación Técnica no reembolsable No. AT/IF 8452-CO “Estudios para la preparación y lanzamiento del Programa de Vivienda Social Urbana” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo requisito era contar con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como administrador de los recursos.

Así, el apoyo brindado al Gobierno Nacional buscaba: (i) consolidar y financiar el nuevo sistema de gestión de subsidios para vivienda social; (ii) ordenar y fortalecer el marco institucional e intergubernamental del sector; y, (iii) apoyar el desarrollo de áreas estratégicas como el mercado de microcrédito de vivienda.

En desarrollo del último objetivo del proyecto, y dadas las características de los diferentes intermediarios del sector financiero colombiano, se vio la necesidad de realizar algunos estudios que dieran algunas bases para conocer el mercado de hogares demandantes de recursos financieros para la adquisición de una vivienda y las características del sector financiero que en dicho momento lo cubrían; así como analizar la legislación sobre financiación de vivienda —tasas de interés, microcrédito inmobiliario, entre otros— y las fuentes de fondeo para los diferentes intermediarios, con el fin de lograr una mayor cobertura crediticia.

De acuerdo con lo anterior, se realizaron los siguientes estudios: (i) Estudio sobre oferta y demanda de crédito para la vivienda social en Colombia, haciendo énfasis en el conocimiento de la demanda proveniente de familias del sector informal; y (ii) Estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda social en Colombia.

Una de las recomendaciones destacables de ambos estudios es la urgencia de fortalecer el sistema financiero, para que los hogares de bajos ingresos, princi-

palmente los informales, puedan acceder a recursos del sector facilitando así una solución habitacional.

Teniendo en cuenta las recomendaciones que fueron surgiendo en desarrollo de la cooperación que recibió el Ministerio, se vio la necesidad de estructurar un proyecto para impulsar el microcrédito inmobiliario. En este sentido, el MAVDT, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial —VVDT—, viene recibiendo una asistencia técnica especializada con el fin de fortalecer el sector de las microfinanzas para la vivienda, especialmente la vivienda de interés social, mediante el proyecto **“Desarrollo de las microfinanzas para la vivienda”**, financiado a través de First Initiative. Dicha asistencia se recibe a través de ONU-Hábitat, como parte de un acuerdo de servicios, quien además actúa como administrador de los recursos obtenidos.

El principal objetivo de la asistencia es impulsar las microfinanzas para créditos de vivienda de interés social, especialmente para hogares de bajos ingresos (aproximadamente el 40% de la población), y aquellos que obtienen sus ingresos de la economía informal, buscando desarrollar la infraestructura financiera y regulatoria que permita el progreso sostenible de la microfinanciación de vivienda en Colombia.

De acuerdo con la estructura del proyecto, se destinaron recursos para la realización de estudios en torno a las variables que afectan las microfinanzas para la población de bajos ingresos, especialmente, los hogares que obtienen sus ingresos de la economía informal. Así, los principales hallazgos pueden ser sintetizados en los siguientes aspectos, los cuales serán profundizados al interior del documento:

1. El ahorro programado⁴. Si bien el ahorro programado en un principio fue un instrumento dirigido a incentivar el ahorro de los segmentos de bajos ingresos como requisito de elegibilidad para el subsidio, ha perdido la dinámica inicialmente registrada, toda vez que su posterior reglamentación⁵ le ha res-

⁴ Las cuentas de ahorro programado para la adquisición de vivienda se deben realizar en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Bancaria; en las secciones de ahorro de las Cajas de Compensación Familiar —CCF—, cooperativas de ahorro y crédito, 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, Fogacoop o el Fondo Nacional de Ahorro —FNA—.

⁵ Las cuentas de ahorro programado están reguladas por la siguiente normativa: Ley 9 de 1989, Ley 3 de 1991, Decreto 1851 de 1992, Decreto 663 de 1993, Ley 663 de 2000, Ley 812 de 2003, Ley 920 de 2004 y el Decreto 975 de 2004.

tado estabilidad y dinamismo al reducir su valor ponderado frente a los demás requisitos⁶. Esta situación ha dado lugar a una mayor volatilidad de los recursos y consiguiente proyección de fondos. Por otra parte, los recursos de subsidios se desembolsaban a través de estas cuentas, lo que significaba un fondeo importante y permitía justificar el no cobro de los costos operativos; al no ser en la actualidad de esta forma, el poco interés de las entidades financieras por este producto ha llevado a disminuir su oferta.

En ese sentido, para las entidades financieras las cuentas de ahorro programado son inoperantes como instrumento para conocer los hábitos y la capacidad de pago de potenciales clientes de crédito⁷, restando posibilidades al producto como factor de calificación para la aprobación de créditos hipotecarios (scoring). A ello se añade el hecho de que la banca no ha adoptado estrategias suficientes para fomentar este tipo de cuentas por no ser un producto estratégico en razón a su baja rentabilidad; de hecho, en algunos casos, tan sólo se ha utilizado esta vía para financiar la compra de activos de menor valor.

Dentro de este escenario, surgen fórmulas cuya implementación fortalecería el ahorro programado, tales como: la incorporación de la cultura de ahorro dentro de la calificación de crédito y microcrédito de vivienda; la creación de alternativas de ahorro ajustadas al ingreso de los hogares; la generación de información que le permita a los bancos una mejor identificación de sus clientes potenciales y faciliten por tanto su bancarización; la creación de un esquema mixto de pago de arrendamiento y de ahorro progresivo que se reflejaría en una cuota fija que contiene una parte imputable al canon de arrendamiento y otra a la compra parcial del inmueble; líneas especiales de crédito con tasas subsidiadas para hogares que deseen hacer construcción progresiva en sitio propio atadas a un compromiso de ahorro; y, sistemas de ahorro mixto donde, por cada peso que ahorre el beneficiario del subsidio, el programa de vivienda aporta un monto equivalente o superior.

⁶ Las cuentas de ahorro programado, inicialmente, eran de obligatorio cumplimiento en cuanto a que los aportes debían ser periódicos durante un determinado lapso de tiempo (mínimo un año) y de al menos el 10% del valor de la vivienda. Estas características le permitían a las entidades bancarias, proyectar el ingreso de fondos con menor incertidumbre.

⁷ Este instrumento no está validando los hábitos de ahorro de los hogares en cuanto a que, como ya no es requisito que se realice un ahorro periódico por un determinado lapso de tiempo, lo que están haciendo los hogares es realizando un **único depósito** de recurso para validar el requisito y lograr acceder a un Subsidio Familiar de Vivienda; una vez éste le ha sido asignado, el hogar retira los fondos disponibles en dicha cuenta.

2. Costos de originación de los créditos y microcréditos de vivienda. Este estudio señala, directa e indirectamente, a la tasa de interés como un impedimento para la profundización de la bancarización en el sector de menores ingresos. Zuleta y Jaramillo señalan que para el segmento de población que podría acceder a productos financieros, el tope de las tasas de interés imposibilita su bancarización, debido a los riesgos⁸ y altos costos administrativos en que deben incurrir las entidades financieras al ofrecer este producto a dichos hogares⁹.

Adicional a estos problemas normativos, se encuentran la dificultad y la demora en la recuperación de las garantías hipotecarias dado el “sesgo anti-acreedor vigente en la legislación colombiana, señalado por varios analistas nacionales e internacionales”¹⁰. Sin embargo, se han producido avances en la recuperación de la garantía hipotecaria mediante la implementación de la Ley 794 de 2003, la cual ha reducido los tiempos de recuperación de dicha garantía en un período cercano a los 12 meses para el caso de Bogotá¹¹.

3. Evaluación de los instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social. El Gobierno Nacional ha venido impulsando en los últimos años la oferta y la demanda de Vivienda de Interés Social con el fin de disminuir el déficit de vivienda en el país, tanto el cualitativo como el cuantitativo. El esfuerzo fiscal realizado ha sido importante, representado en el desembolso efectivo de subsidios, como es el caso del subsidio a la compra de vivienda, así como en la reducción de un potencial de recaudo de ingresos a partir de exenciones tributarias establecidas en especial en los últimos años.

⁸ Tales como riesgo crediticio, de fondeo, de agencia y político, los cuales se encuentran afectados principalmente por la falta de acceso a garantías, el alto costo de suscripción y de aseguramiento, el pobre acceso al mercado de capitales, el control existente a las tasas de interés y la no tenencia de títulos de propiedad por parte de los hogares.

⁹ La tecnología que debe implementarse para cubrir al segmento poblacional pobre es diferente a la aplicada a otros segmentos, en cuanto a que a este grupo se le debe de dar un **tratamiento más personalizado** para obtener una mayor información del hogar dada la incapacidad del prestamista para juzgar la capacidad de pago del cliente para acceder al crédito, la ausencia de record crediticio y la ausencia de cultura de pago; además, es de gran importancia que el repago de los créditos esté asociado a las condiciones del hogar (diaria, semanal, quincenal, etc.) para que las provisiones de cartera se puedan disminuir y con ello los costos asociados.

¹⁰ CUELLAR, María Mercedes. “Crédito hipotecario en Colombia”, ICAV, septiembre de 2005.

¹¹ Consorcio Latinvestco-Galvis-Villota. “Estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para vivienda de interés social”. Investigación realizada para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Cooperación BID-Japón. Diciembre de 2005

Es así como este estudio buscaba evaluar la efectividad de los instrumentos con que cuenta en la actualidad la política de vivienda de interés social, con el fin de determinar cuáles de éstos no están teniendo el impacto esperado y buscar cuáles recursos deberían ser redireccionados hacia otros usos, entre otros la promoción de oferta de microcréditos habitacionales.

En términos del saldo de la cartera hipotecaria, el efecto del aporte de recursos fiscales era bajo al principio de la década, para llegar al 3% de la cartera hipotecaria en el 2005. Claramente este resultado está afectado por el comportamiento del saldo de la cartera hipotecaria que se contrajo a raíz de la crisis financiera al final de la década pasada. En términos del número acumulado de unidades financiadas, el aporte fiscal ha sido creciente hasta llegar a un millón de pesos por unidad en el 2005.

En cuanto a los instrumentos que tienen relación directa con la financiación de VIS, es decir la exención de los intereses de cartera VIS, el subsidio a la comisión de la garantía y la garantía a las titularizaciones VIS, al examinar los desembolsos de créditos VIS nuevos y de créditos VIS totales, se encontraron resultados reveladores. Ya sea que se tomen los créditos VIS nuevos o los créditos VIS totales, la relación entre los recursos fiscales que se estima se dedican a este propósito representarían un esfuerzo equivalente a \$1.02 millones por crédito para vivienda nueva y de \$0.7 millones por crédito VIS, para vivienda usada o nueva en el 2005, habiéndose mantenido a niveles semejantes en estos cinco años. Por operación, el nivel de recursos representa alrededor de un 8% del valor del crédito para vivienda nueva y de 4 a 7% del valor del crédito para VIS.

Debido a los cambios previstos en la legislación vinculada al proyecto de Ley, mejor conocido como Reforma Tributaria, y a la nueva Ley del Plan Nacional de Desarrollo, seguramente muchas de las recomendaciones formuladas en el estudio tendrán que reevaluarse y documentarse.

4. Para complementar la elaboración de estos estudios, se desarrollaron los siguientes eventos:
 - a. Seminario Vivienda Hipotecaria VIS. Este seminario fue un evento de capacitación para las entidades cooperativas en torno a los siguientes temas: la originación de los créditos hipotecarios de vivienda de interés social, la legalización de predios para la originación de hipotecas y por ende poder acceder a créditos de vivienda, la administración de la cartera, la línea de redescuento VIS de Findeter, la titularización de cartera hipotecaria, entre otros.

- b. Foro Panorama de la Vivienda en Colombia. El foro estuvo dirigido a los principales actores del sistema de vivienda en Colombia, donde se abarcaron temas de financiación de vivienda y su impacto en la política habitacional implementada por el Gobierno Nacional, enfocada, principalmente, a la vivienda de interés social para hogares de bajos ingresos.
5. Talleres de expertos. Una vez realizados los primeros eventos, se reestructuró su programación en torno a los talleres de expertos como espacios de discusión sobre los diferentes problemas que se encuentran adheridos al sistema de financiación de la vivienda, a fin de que los entes activos en esta política logren llegar a un consenso que permita el acceso de un mayor grupo de hogares colombianos a la satisfacción de sus necesidades de vivienda. Adicionalmente, dichos talleres estuvieron dedicados a evaluar las diversas alternativas para implementar y promover el microcrédito VIS, a partir de una visión integral de los componentes del mercado y que caracterizan el sistema de vivienda en Colombia -disponibilidad de tierras, profundidad del mercado de capitales, participación del sector bancario en el microcrédito de vivienda, actividad de arrendamiento, etc.

En este sentido, se desarrollaron los siguientes talleres de expertos:

- a. Acceso a tierra urbanizable de bajo costo. En este taller se enfocó la discusión a la problemática de la insuficiencia de la oferta de vivienda a la cual puedan acceder los hogares objeto de la política de subsidios a la demanda, los cuales una vez logran obtener los recursos para acceder a una solución habitacional, no encuentran una oferta a la cual poder aplicar. Así, se convocaron a entidades gubernamentales, gremiales, constructores, académicos, ONG's, entre otros, para dicha discusión, la cual concluyó en la necesidad de una mayor interacción entre las diferentes entidades, a nivel nacional y territorial, y las limitaciones que se presentan en la legislación al no delimitar, claramente, el área destinada a la construcción de viviendas de interés social.
- b. La microfinanciación de la vivienda a la luz de la Banca de las Oportunidades. El desarrollo de un sistema amplio y efectivo de microfinanciación no debe reposar solamente en los intermediarios financieros, sino que tiene que dar lugar a la participación en el mercado de capitales.

En lo que al mercado de capitales se refiere, el control indiscriminado de las tasas de interés impacta negativamente las expectativas de rentabilidad de quienes invierten en títulos de participación de cartera hipotecaria. No obstante, es importante reconocer que el mercado de capitales está llamado por vocación a mitigar la volatilidad que genera para los ban-

cos el descalce en las operaciones de crédito hipotecario de largo plazo (recursos captados a corto plazo para financiar colocaciones de largo plazo) y permitir con ello la movilización del activo de una manera dinámica y virtuosa.

La dinamización del mercado público como instrumento de financiación de vivienda de interés social supone, por tanto, avanzar en los procesos de titulación para permitir que la hipoteca constituida sobre el bien financiado respalde la cartera titularizada en cumplimiento de los estándares del mercado.

6. Operación de bancas de segundo piso. En desarrollo del proyecto, y especialmente en los debates de los talleres de expertos, se han propuesto mecanismos para acercar a los sectores informales a las posibilidades de financiación. Las recomendaciones han sido canalizadas a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y algunas de ellas se han incorporado en el Programa de la Banca de las Oportunidades. Al mismo tiempo, se han examinado opciones para dinamizar el instrumento de redescuento para financiación de VIS con cargo a los recursos de Findeter, especialmente en cuanto a los trámites de acceso y costo de la comisión.
7. Estadísticas y metodologías. El proyecto, en apoyo a discusiones que se adelantaron en el Consejo Superior de Vivienda —CSV— y dada la dispersión de criterios no sólo de sus miembros, sino de los agentes sectoriales en general, definió la elaboración de una discusión de las metodologías y las cifras que vienen siendo presentados en los diferentes foros por los agentes que intervienen en ellos, buscando la homogenización, o al menos claridad en torno a las fuentes, y el comportamiento de las principales cifras de la financiación de la vivienda en el país.

El análisis estadístico permitió retomar y ajustar los avances que venía elaborando ONU-Hábitat en el país para, a partir de una visión integral, discutir con mejores criterios el papel del sistema financiero y, particularmente, los alcances y las limitaciones de la microfinanciación inmobiliaria; dicho análisis, supone un ejercicio retrospectivo y prospectivo en relación con los ciclos económicos del sector de la construcción. En efecto, el comportamiento general de la economía incide de manera significativa en la dinámica del sector de la construcción con un impacto correlativo en el segmento de VIS. Por ello, en desarrollo del proyecto, se ha hecho una revisión histórica de los indicadores a fin de identificar las tendencias más relevantes y con ello, contextualizar el alcance y eficacia de los instrumentos de financiación de manera acorde con la realidad económica.

8. El derecho a la vivienda en la Constitución y sus implicaciones en la política de vivienda social. La reforma constitucional del año 1991 en Colombia ha tenido hondos repercusiones en el orden institucional como quiera que la consagración del Estado Social de Derecho ha redefinido los valores y objetivos del Estado, desplazando el esquema del Estado providencia de corte vertical, y abriendo un sistema de corte horizontal, más participativo y pluralista, con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales, en el que se garantiza el ejercicio de la libertad de empresa pero se atribuye al Estado la dirección general de la economía y su intervención.

El orden constitucional instituye como derecho social la vivienda digna y confiere al Estado el poder de fijar las condiciones para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

Adicionalmente, en el caso colombiano, es necesario armonizar las competencias entre la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria —el Banco de la República— y la conducción política a través de la Corte Constitucional, que en sus fallos sobre el crédito para la vivienda ha limitado la actuación de los instrumentos del mercado (en este caso la tasa de interés). Por ello, no se puede formular una política adecuada de vivienda y crédito de manera fragmentaria, al margen de las políticas globales y del marco institucional, pues se llegaría indefectiblemente a la formulación de soluciones inocuas en la materia, tal y como ocurre actualmente en el país.

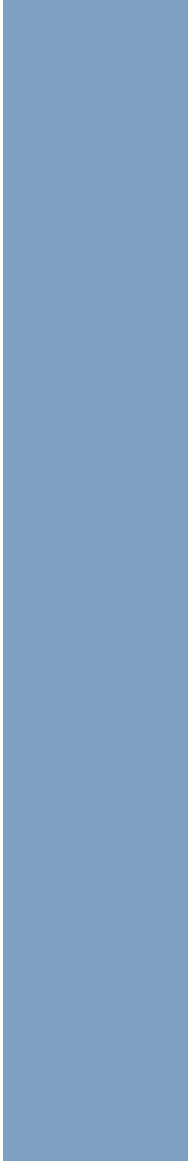
Estos estudios, y aquellos que se encuentran en proceso¹², han contribuido al logro del objetivo de la primera fase del proyecto, mediante la promoción y recomendación de sistemas sostenibles de microfinanciamiento habitacional accesible a los ciudadanos de menores ingresos. Los aportes de las consultorías, los debates en las mesas de expertos y los talleres han generado un insumo valioso para ofrecer una visión de conjunto objetiva en torno al microcrédito habitacional que sin duda constituye una herramienta para discutir entorno a

¹² Los siguientes estudios se encuentran en desarrollo: (i) “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos” el cual está siendo desarrollado por el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional —CENAC—; (ii) “Actualización del modelo de riesgo de la Garantía VIS del Fondo Nacional de Garantía -FNG-” el cual está siendo desarrollado por Finanzas y Actuaría —FINAC—; (iii) “Análisis de los fallos de la Corte Constitucional sobre la financiación de la Vivienda de Interés social en Colombia” el cual está siendo realizado por el doctor Mauricio Pérez Salar, decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia; y (iv) “Análisis del modelo de financiación de vivienda de la Corte Constitucional” el cual está siendo desarrollado por el doctor Eduardo Montealegre, Constitucionalista y profesor de la Universidad Externado de Colombia.

las disposiciones de la Corte Constitucional en relación al derecho a la vivienda digna y su consiguiente financiación.

Adicionalmente, hemos de destacar la forma como se han consolidado y difundido los productos del proyecto, toda vez que las consultorías realizadas han sido objeto de discusión entre los sectores gubernamentales, gremiales, ONG's, académicos, etc., de manera que se ha generado un diálogo interinstitucional, materializado en las conclusiones de los talleres de expertos y su pertinencia en el diseño de las políticas públicas, a nivel nacional y local, articuladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

De otra parte, los hallazgos de la primera fase sirven de sustento para profundizar en el estudio del funcionamiento del sistema de microcrédito en el mercado informal, en todas sus modalidades—consumo, empresarial y habitacional, respecto del cual merecen atención su caracterización, destinación, segmento poblacional, y demás elementos relevantes para el diseño de mecanismos de microfinanciación de vivienda de mayor cobertura. Este análisis debe evaluar, además, el costo de los recursos —tasas de usura— y aplicación de los mismos —adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda, compra de materiales, etc. Esta tarea no sólo vinculará las experiencias de los intermediarios tradicionales, sino también, aquellas recogidas por ONG's, Cajas de Compensación, Cooperativas, Fondos de Empleados, etc., de manera tal que se amplíe el universo de opciones e innovaciones financieras que permitan incrementar la cobertura del microcrédito habitacional.



COBERTURA SOCIAL DEL SISTEMA HABITACIONAL

1. COBERTURA SOCIAL DEL SISTEMA HABITACIONAL

1.1. Problema habitacional en el país

Para poder contextualizar la importancia de la financiación habitacional y, en especial, de la microfinanciación en el país, es necesario tener una visión clara del problema habitacional durante los últimos años.

Para dichos efectos es relevante el análisis del déficit habitacional, el cual, de acuerdo con ONU-Hábitat, debe tener en consideración las dos dimensiones básicas del hábitat: la interioridad o casa, que brinda la satisfacción de las necesidades de protección, abrigo y descanso, entre otras; y una exterioridad o entorno, que provee las bases y condiciones para su adecuada satisfacción. Si bien la información indirecta se limita a las condiciones de la casa, se pueden tener algunas aproximaciones útiles del entorno.

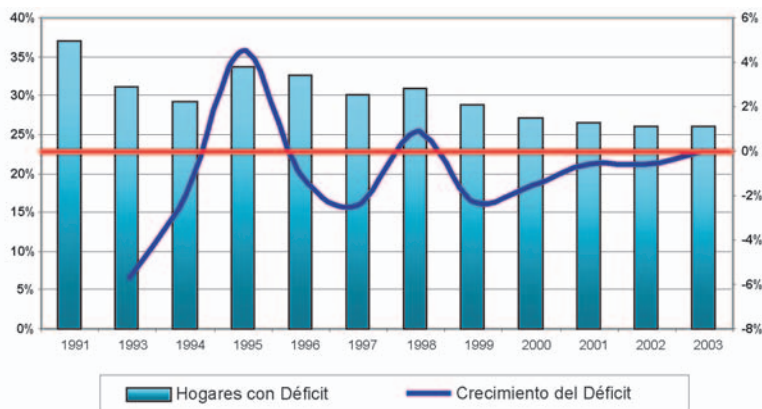
Por otra parte es importante señalar los dos componentes del déficit total: el déficit cuantitativo y el cualitativo. El primero se refiere a los requerimientos de una vivienda adicional por la carencia de espacio —cohabitación y hacinamiento no mitigable— o por la existencia de viviendas no susceptibles de ser mejoradas —por sus mismas condiciones o su alto costo—; el segundo incluye todos los hogares cuyas viviendas cumplen con alguna o varias de las siguientes características: paredes sin carencia en su estructura, pero con piso de tierra, hacinamiento mitigable y/o carencia de algún servicio público domiciliario -acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras-.

La diferencia en el tipo de déficit es muy importante en la medida en que cada categoría debe enfrentarse de manera especial: en efecto, mientras el déficit cuantitativo debe enfrentarse con *políticas que permitan acceder a vivienda nueva*, el cualitativo requiere abordarse por medio de *políticas de mejoramiento habitacional* —*Mejoramiento de Vivienda MV y Mejoramiento Integral de Barrios MIB*—.

La Gráfica 1 muestra la magnitud del déficit para el período comprendido entre 1991 y 2003. Aunque el déficit a principios de la década de los noventa, de 1991

a 1994, experimentó reducciones importantes, en 1995 se incrementó significativamente, llegando a afectar al 33,65 por ciento de los hogares colombianos —2.824.000 hogares—. A partir de ese año, el déficit ha disminuido, aunque en proporciones muy pequeñas en comparación a la magnitud del problema habitacional: la reducción promedio por año ha sido aproximadamente del 1 por ciento, afectando todavía, en el año 2003, al 26 por ciento de los hogares —2.685.800 hogares¹³—.

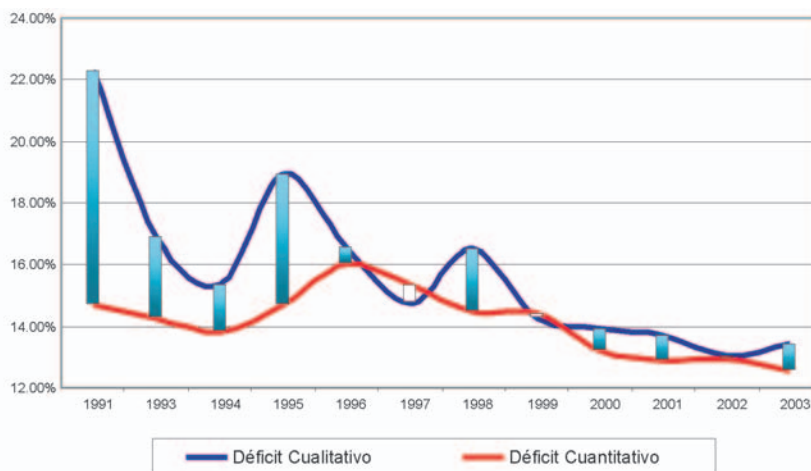
Gráfica 1. Déficit Habitacional. Total Nacional 1991-2003



Fuente: Encuesta de Hogares. DANE. Cálculos: ONU-Hábitat.

En Colombia, para el período entre 1991 y 1996, el déficit cualitativo fue superior al cuantitativo, de acuerdo a los cálculos realizados por ONU-Hábitat. Sin embargo, las dos medidas del déficit se aproximan a partir de 1997, presentándose incluso años donde el déficit cuantitativo es superior al cualitativo —1997 y 1999— como se observa en la Gráfica 2.

¹³ Este déficit difiere del calculado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- en su documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, según el cual el déficit habitacional en el 2003 afectaba a 2.333.108 hogares.

Gráfica 2. Déficit cuantitativo y cualitativo. Total Nacional 1991-2003

Fuente: Encuesta de Hogares. DANE. Cálculos: ONU-Hábitat.

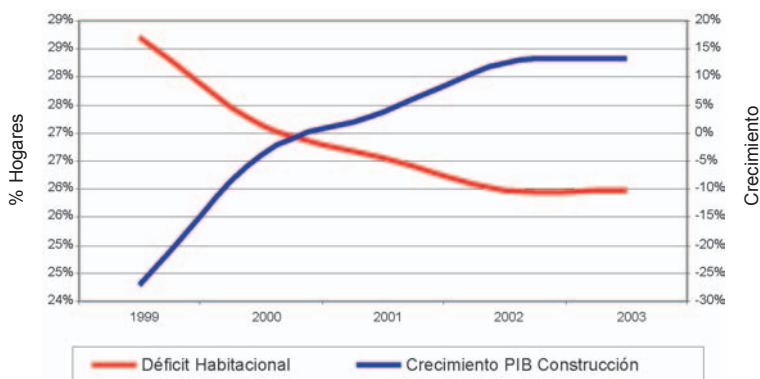
De acuerdo a la estrategia presentada por el DNP en su documento *Colombia 2019*, la inversión total necesaria para satisfacer la demanda por vivienda nueva entre 2005 y 2019 es de 191.7 billones de pesos. De estos recursos, 49.9 billones serían necesarios para la VIS, lo cual se traduce en una inversión anual promedio de 3.3 billones de pesos; sin embargo, es importante señalar que esta cifra no cubre el déficit habitacional acumulado que se presenta en la actualidad¹⁴.

1.2. Situación actual del sector constructor en el país

El problema habitacional ha estado relacionado con el comportamiento del sector de la construcción. Como se puede observar en la Gráfica 3, ha existido una relación inversa entre el déficit habitacional y la dinámica del sector para el período comprendido entre 1999 y 2003, es decir, que durante este período el sector de la construcción ha crecido de manera continua mientras que el déficit ha venido disminuyendo; sin embargo, es importante señalar que en un periodo más largo dicha relación no resulta evidente.

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación. *Ibíd.*

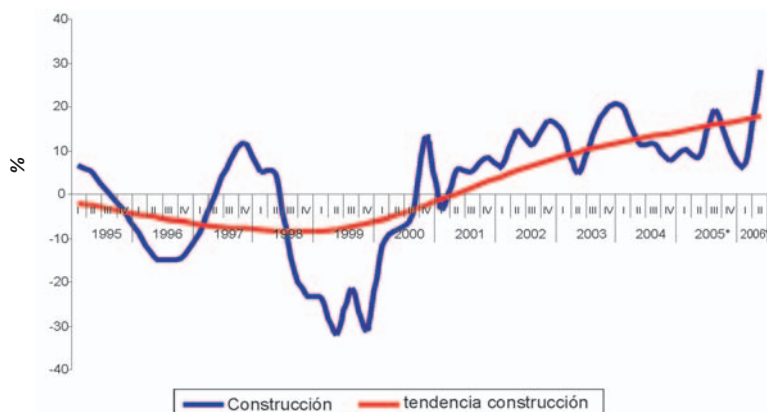
Gráfica 3. Comportamiento del Déficit Habitacional y del PIB de la Construcción



Fuente: DANE – Cálculos ONU-Hábitat

Adicionalmente, se observa en la Gráfica 4 la evolución del PIB de la construcción trimestralmente, donde se encuentra que el sector presenta una tendencia creciente a partir de 2000, al punto de incrementar su actividad, en el segundo trimestre de 2006, en un 28,11 por ciento, siendo el sector que realizó un mayor aporte al crecimiento económico: del 5,96 por ciento de crecimiento de la economía nacional, el sector realizó un aporte de 1,45 puntos porcentuales.

Gráfica 4. Variación anual (doce meses) PIB de la Construcción. 1999-I - 2006-II. (Millones de pesos constantes de 1994)



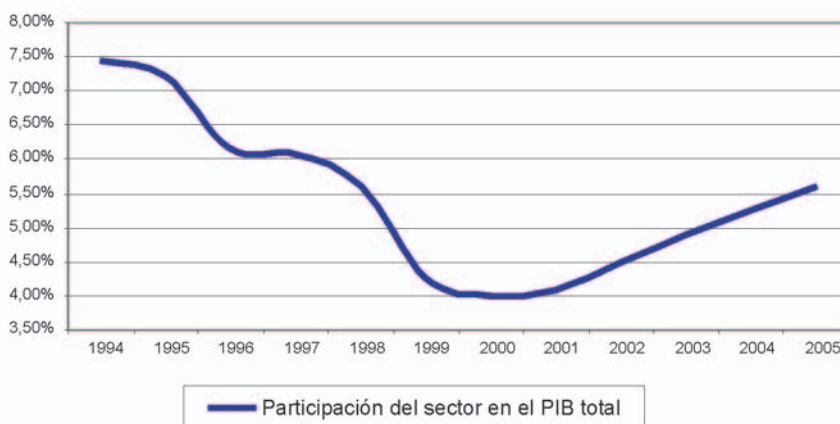
Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat

Complementando este fuerte crecimiento del sector, en la Gráfica 5 se evidencia que éste ha estado acompañado de un incremento de su participación en el PIB total. Aunque no se han alcanzado las participaciones del 6 y 7 por ciento observadas entre 1994 y 1996, se encuentra que a partir de 2001 la participación viene repuntando, llegando en el 2005 a situarse en el 5,61 por ciento.

Dicha reactivación económica, si bien obedece al comportamiento cíclico del sector, responde también a los instrumentos de política adoptados después de la crisis. Marulanda¹⁵, por ejemplo, menciona que la exención de los recursos en las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción —AFC— ha incidido favorablemente en la construcción de vivienda, así como las exenciones tributarias sobre los ingresos provenientes de créditos VIS, o la exención del impuesto a la renta para los títulos de largo plazo para el financiamiento de la vivienda, entre otros.

Sin embargo, la discusión en este momento, en el marco de la reforma tributaria que pretende eliminar las exenciones del impuesto de renta, es la pertinencia o no de mantener estos instrumentos de acuerdo a los costos fiscales que genera y a la posibilidad de que haya cumplido su papel.

Gráfica 5. Participación del PIB de la Construcción. 1994-2003

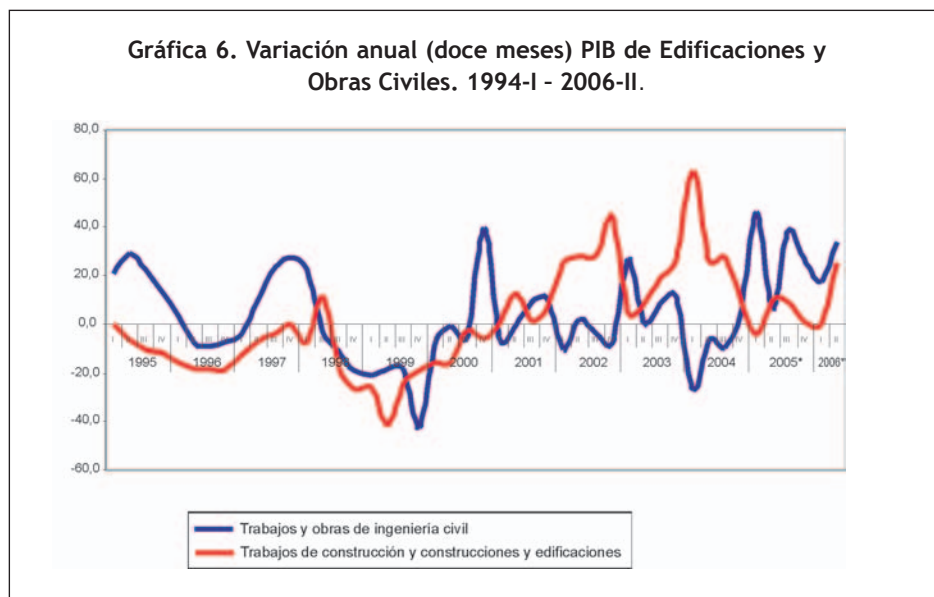


Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat.

¹⁵ Marulanda et al. Evaluación de los instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social. Bogotá, agosto de 2006.

Desagregando el PIB de la construcción por componentes, se puede extraer de la Gráfica 6 que tanto el PIB de obras civiles¹⁶ como el PIB de edificaciones¹⁷ vienen presentando una tendencia creciente a partir del año 2000. De 2001 a la fecha, el PIB de obras civiles ha crecido en promedio un 7,6 por ciento por debajo del 16,9 por ciento anual que ha presentado el PIB de edificaciones.

Ahora bien, en cuanto a la participación de cada uno de estos subsectores dentro del PIB de la construcción, la Gráfica 7 nos muestra que para el período entre 1994 y 1999 el PIB de edificaciones participó en mayor medida que el de obras civiles. Esta relación se invierte para el corto período comprendido entre 1999 y 2001. No obstante, debido a la recuperación que se han presentado en los últimos 5 años, las edificaciones han vuelto a predominar sobre las obras civiles en el PIB de la construcción. Para 2005 el PIB de edificaciones participaba aproximadamente con un 60 por ciento, mientras que el PIB de obras civiles lo hacía con el 40 por ciento.

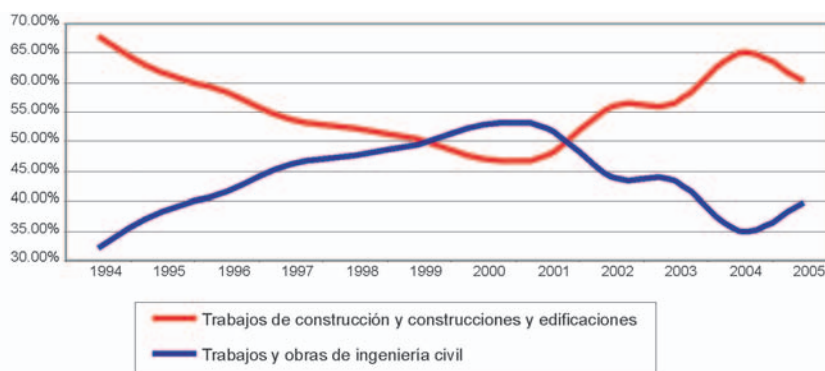


Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat

¹⁶ Los trabajos y obras de ingeniería civil comprenden la construcción de: carreteras, puentes, túneles, líneas de ferrocarril, campos de aviación, aeropuertos, vías navegables interiores y costeras, redes de acueducto y alcantarillado, entre otras.

¹⁷ En las edificaciones se consideran: los edificios residenciales, las viviendas urbanas unifamiliares y multifamiliares, y las rurales; y los edificios no residenciales con destino a: bodegas, locales, oficinas, hoteles, hospitales, centros asistenciales, de educación, para administración pública, entre otras.

Gráfica 7. Participación del PIB de Edificaciones y el PIB de Obras Civiles en el PIB total. 1994-2005



Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat

Este comportamiento por sí sólo no muestra la incidencia del buen desempeño del sector sobre la construcción de vivienda. En la Gráfica 8 se observa que a partir de 1999 y hasta la fecha, las viviendas construidas han pasado de 25.800 unidades a 124.600 en el 2005. Sin embargo, aún no se logran los niveles alcanzados en 1993, cercanos a 137.000 viviendas construidas.

Ahora bien, es importante señalar que de estas unidades las Viviendas de Interés Social¹⁸ —VIS— y las Viviendas de Interés Prioritario¹⁹ —VIP—, son las más importantes para solucionar el problema de déficit habitacional de los más pobres. Respecto a la VIS, entre 1991 y 1999 las unidades construidas oscilaban entre 20.000 y 40.000 viviendas. A partir de 1999 la producción aumenta de manera significativa, para alcanzar en 2002 aproximadamente 80.000 viviendas construidas; para 2005 se ubicaba en cifras alrededor de 60.000 unidades. En cuanto a la VIP, el comportamiento también ha sido positivo: entre 1991 y 1999 la producción era casi nula y a partir del 2000 se comienza a dinamizar su produc-

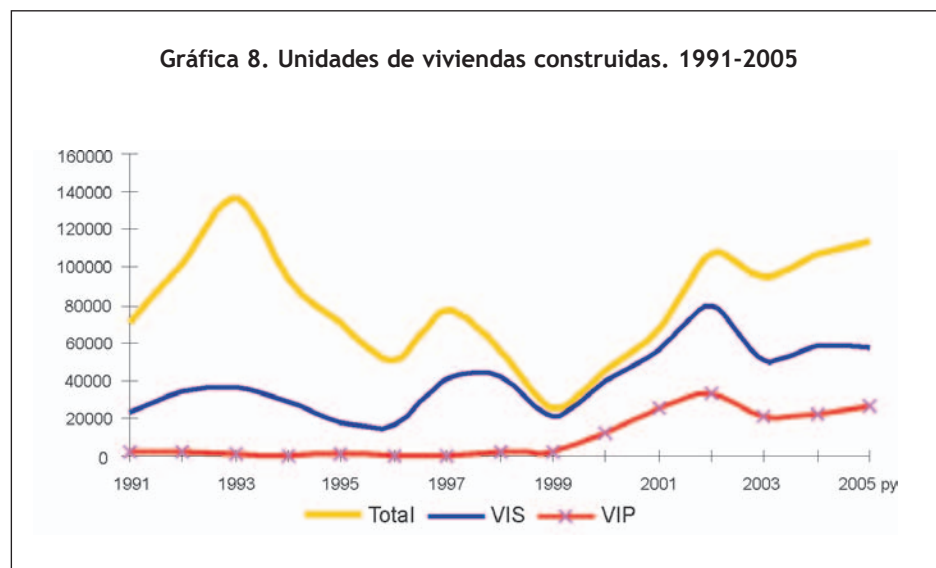
¹⁸ La Vivienda de Interés Social (VIS) se entiende como aquella cuyo valor está comprendido entre 50 y 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). En la actualidad el valor del SMLMV es de 408.000 pesos colombianos, cerca de USD 170.

¹⁹ La Vivienda de Interés Prioritario (VIP), incluida dentro del rango VIS, es aquella que tiene un valor inferior a los 70 SMLMV, es decir, que corresponde a la tipo 1 y 2. Concretamente, la tipo 1 es la VIS cuyo valor es inferior a 50 SMLMV, mientras la tipo 2 es la VIS cuyo valor está entre 50 y 70 SMLMV.

ción, alcanzando niveles entre 20.000 y 30.000 unidades construidas en los últimos 5 años.

Es importante destacar que entre 1999 y 2000 el sector experimentó una profunda crisis, evidenciada en una caída del área licenciada del 31.28 por ciento, volviendo a los niveles presentados entre 1977 y 1982, situándose en 6.431.000 metros cuadrados. Por lo anterior es destacable el comportamiento de la VIS, que se incentivó en esos años debido a que los constructores empezaron a incursionar en la construcción de VIS y particularmente en la VIP, segmento que pertenecía casi exclusivamente a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), debido al colapso de la vivienda de estratos altos. Debe señalarse como ganancia de la crisis la conformación de un empresariado de la VIP.

Gráfica 8. Unidades de viviendas construidas. 1991-2005



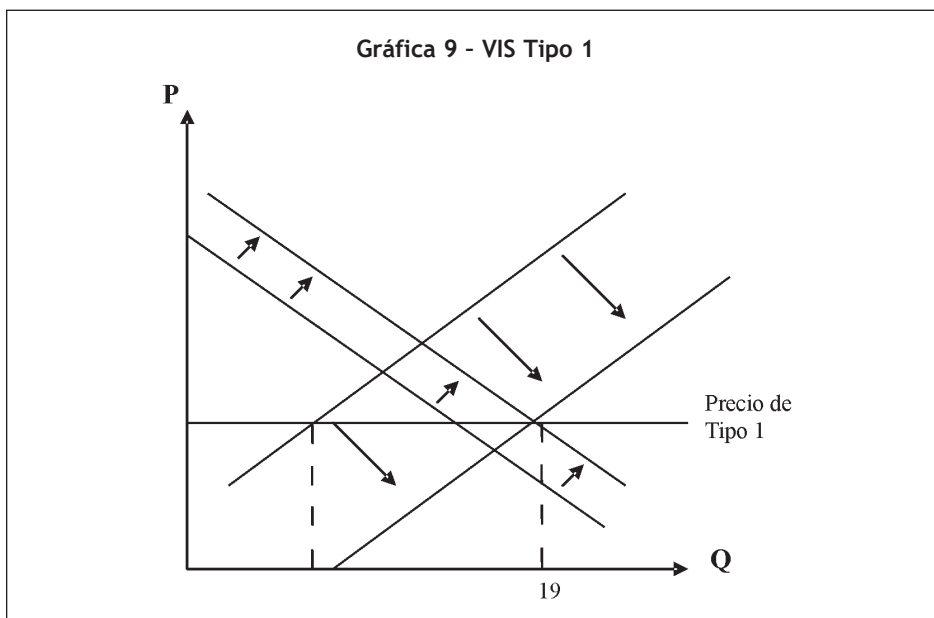
Fuente: DANE, Cálculos DNP

Sin embargo, dicho esfuerzo parece insuficiente para hacer frente al esfuerzo de focalización del subsidio que ha hecho el Gobierno Nacional (ver Tabla 1). Dicho esfuerzo se ve reflejado en el hecho de que el 90% del total de los subsidios asignados por el Fondo Nacional de Vivienda —Fonvivienda— y las Cajas de Compensación Familiar en el año 2005 se designaron a viviendas tipo 1 y 2; en el 2003 ese porcentaje era del 70%. La focalización implica que se asignan alrededor de 100 mil subsidios de VIP y se construyen alrededor de 35 mil unidades de ese tipo de viviendas; solamente en Bogotá se espera que en el periodo 2007-2010 se realice la asignación de 160 mil subsidios, 40 mil anuales, cifra que por sí sola coparía la oferta a nivel nacional.

Tabla 1. Variación en el monto del subsidio

Variación en el monto del subsidio				
Vivienda	Valor en SMML de vivienda	Decreto 2488 de 2002	Decreto 0975 de 2004	Crecimiento
Tipo 1	Hasta 50	9.384.000	8.568.000	-8,70%
Tipo 2	Hasta 70	9.384.000	5.712.000	-39,13%
Tipo 3	Hasta 100	6.528.000	2.856.000	-56,25%
Tipo 4	Hasta 135	6.528.000	408.000	-93,75%

Incluso, la importante recuperación del sector puede estar presionando los precios hacia el alza, produciéndose en un segmento como el de la VIS tipo 1, que está regulado vía precio, un exceso de demanda.

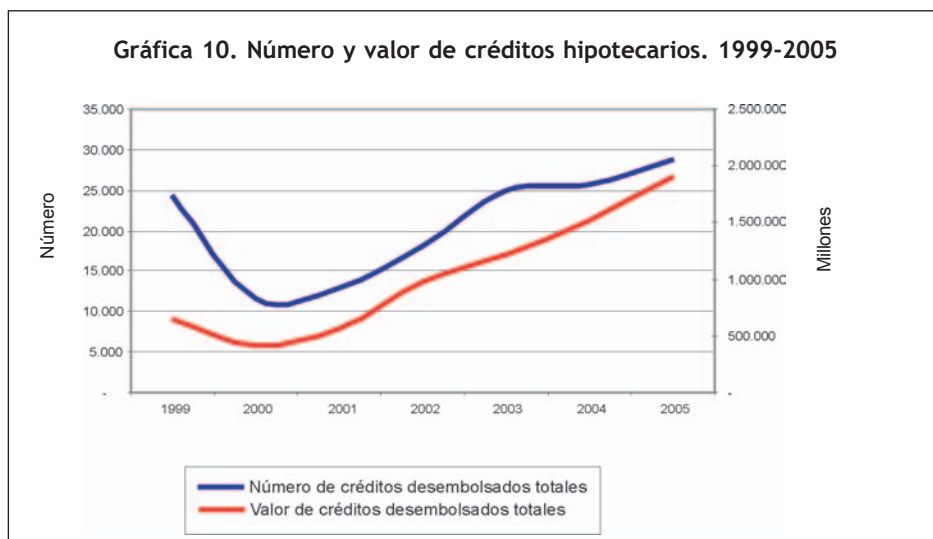


Como se puede observar en la Gráfica 9, lo que puede estar ocurriendo es que el precio restringido de la vivienda tipo 1 —de hasta 50 SMLMV—, el cual es un precio máximo de regulación, se encuentre por debajo del precio de equilibrio, lo cual produce un exceso de demanda. Como bien lo diagnostica el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá, lo cual también es válido a nivel nacional, un mayor número de subsidios en este segmento —mayor presupuesto a nivel nacional y la creación de subsidios distritales— lo único que hace es agravar los problemas de oferta de la vivienda tipo 1; lo anterior está representado en el desplazamiento hacia la derecha de la curva de demanda y por lo tanto ampliando el exceso de demanda.

La manera de solucionar el problema no es dar marcha atrás en los esfuerzos de focalización, sino incentivando el desplazamiento de la curva de oferta. Lo anterior se puede hacer aumentando la densidad de utilización del suelo, que es el factor de producción escaso, es decir, produciendo en altura y/o reduciendo los costos de producción de la vivienda tipo 1; en este sentido en el marco del Pacto por el Hábitat se identificaron una serie de cuellos de botella, especialmente en términos de trámites y costos de transacción que dificultan la participación del sector formal en la construcción de vivienda de interés prioritario tipo 1.

Si no se comprende ese cambio en el sector de la construcción se perderá un logro fundamental en la búsqueda de que la población menos pobre de los pobres tenga vivienda propia, dado que el sector constructivo simplemente dejará de producir VIS tipo 1 y se producirá un desajuste en toda la política de vivienda.

Adicionalmente, a pesar de que el número y valor de los desembolsos de crédito hipotecario han mostrado un crecimiento sostenido a partir del año 2000, como se puede observar en la Gráfica 9, estos no han sido lo suficientemente elevados como para recuperar la importancia del crédito hipotecario para las entidades financieras; tan es así, que de acuerdo a las cifras del ICAV, la cartera hipotecaria pasó de representar el 31 por ciento de la cartera total en el sistema financiero en 1999 a tan sólo el 9 por ciento en el 2005, y si en 1990 se financiaba el 72 por ciento de los metros construidos en la actualidad se financia tan sólo el 13 por ciento²⁰.



Fuente: ICAV

²⁰ CUELLAR. *Ibíd.*

Otro indicador que da señales de precaución respecto al incremento significativo de la actividad constructora, específicamente la construcción de vivienda nueva, es el Índice de Costos de Construcción de Vivienda (ICCV). Desde mayo de 2004 a septiembre de 2005 el ICCV presentó reducciones en su variación anual, es decir, se redujo de un crecimiento anual cercano al 11 por ciento a tan sólo incrementarse alrededor del 2 por ciento anual, como se observa en la Gráfica 10. No obstante, la situación a partir de septiembre de 2005 se revirtió y el ICCV ha comenzado a incrementarse en niveles cercanos al 6% anual.

Comparando el comportamiento del ICCV con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el 2005 el ICCV ha presentado variaciones anuales menores que las del IPC; sin embargo, en el 2006 el ICCV ha presentado variaciones anuales cada vez más grandes, situándose por encima de las del IPC a partir de mayo (Ver Gráfica 11). Esto se traduce en un comportamiento creciente, en términos reales, del ICCV, como lo evidencia la línea verde de la gráfica 10, la cual muestra la relación ICCV/IPC, que ha venido aumentando desde finales de 2005 hasta agosto de 2006.

**Gráfica 11. Índice de Costos de Construcción de Vivienda (ICCV).
2004-2006, variación anual.**



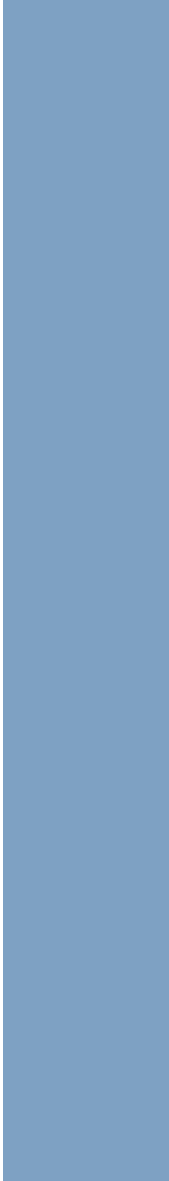
Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat

Analizando el ICCV por componentes, se observa que el precio del cemento gris es el que más se ha incrementado en los últimos meses. Mientras otros componentes del ICCV, como el hierro, el acero, el concreto, el pavimento, las barras, los alambres, la cal y el yeso, han incrementado su precio entre un 2 y un 11 por ciento entre julio de 2005 y julio de 2006, el cemento gris se ha incrementado en aproximadamente un 30 por ciento. Sin embargo, anteriormente —de julio de 2004 a julio de 2005— había presentado una reducción del 53 por ciento. Dicho comportamiento irregular en el precio del cemento alerta sobre la existencia de una posible estructura de mercado que en el mediano plazo puede impedir la producción de vivienda de interés prioritario.

**Gráfica 12. Índice de Costos de cemento gris.
2004-2006, variación mensual**



Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat



ALCANCE DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN COLOMBIA

2. ALCANCE DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN COLOMBIA

A pesar de la buena evolución que ha mostrado el sector de la construcción, con particularidad en el segmento de la vivienda, es necesario evaluar el alcance y cobertura de la política habitacional, haciendo una clara distinción entre el segmento de la población menos favorecida susceptible de participar en esquemas crediticios y aquel segmento no bancarizable por no reunir las más mínimas condiciones de elegibilidad, y respecto del cual ha de aplicarse una política, en un tiempo determinado, eminentemente asistencial.

En efecto, la clara identificación y segmentación de la población objetivo de una política habitacional no asistencial es el punto de partida adecuado para dimensionar, diseñar y focalizar las estrategias de financiación de vivienda y con ello optimizar la asignación de los recursos destinados a disminuir la brecha social existente.

La primera identificación debe diferenciar la condición de los hogares respecto a la tenencia, es decir, si son propietarios o arrendatarios. Esta caracterización permite diseñar políticas diferentes para aquellos hogares que son propietarios de su vivienda o arrendatarios de la misma incluyendo adicionalmente el tipo de carencias que tiene el hogar (de tipo cuantitativo o cualitativo - ver Diagrama 1).

En este sentido, de acuerdo con un ejercicio realizado por ONU-Hábitat a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, la política de Subsidio Familiar de Vivienda —SFV— presenta un problema estructural preocupante ya que casi ninguna de las familias del 30% más pobre de la población del país califica para la política del subsidio familiar de vivienda. Estas familias no acceden a esta política fundamentalmente por su nivel de pobreza —ingresos y estructura socio-económica.

Diagrama 1. Caracterización de los hogares

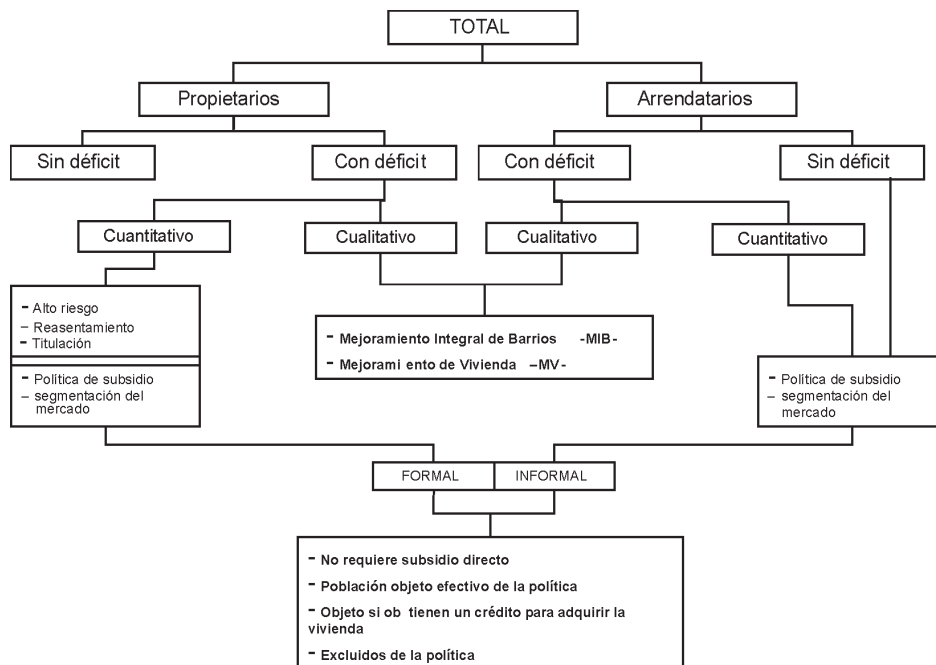


Tabla 2. Segmentación de la población según la Política de Vivienda

Grupos de población	Porcentaje de hogares Aprox.
Población atendida por el mercado que no requiere subsidio directo Mantener condiciones	25%
Población objeto efectivo de la Política Lograr que se construyan viviendas tipo 1 (tierra, materiales, impuestos, etc.)	30%
Población objeto si obtienen el crédito complementario Banca de oportunidades	15%
Población excluida de la política Política asistencial	30%

Para un análisis más detallado del impacto de la política habitacional es necesario observar el papel de la financiación, en particular los productos a los que pueden acceder, dentro del mercado formal, cada uno de los grupos poblacionales identificados en el cuadro anterior.

a. Población atendida por el mercado que no requiere subsidio directo a la demanda

Este grupo poblacional presenta un nivel de ingresos suficientes para acceder al mercado formal mediante el ahorro y el crédito. Este grupo puede ser dividido en dos subgrupos: el primero, cuya población tiene ingresos de más de 4 SMLMV y demanda vivienda no VIS, y el segundo, que demanda vivienda entre 70 y 135 SMLMV, para el cual, si bien el subsidio a la demanda es poco significativo, por la vía de los esfuerzos tributarios acceden a una vivienda formal.

Para el primer subgrupo, se tienen las *cuentas AFC*, las cuales tienen como objeto la promoción del ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción. Estas cuentas establecen como beneficio que los rendimientos y los recursos destinados por los trabajadores al ahorro en dichas cuentas no hagan parte de la base para aplicar la retención en la fuente²¹ y se consideran ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional hasta por el equivalente al 30% del ingreso laboral o tributario del año.

En cuanto a los instrumentos a los que puede acceder el segundo subgrupo se tienen, principalmente²²: (i) la *devolución del IVA de materiales de construcción en VIS*, a través de la cual se le permite a los constructores la deducción del IVA de los materiales utilizados para la construcción de dichas viviendas hasta por el equivalente al 4% del valor del nuevo inmueble, siempre y cuando el valor de las viviendas no superen los 135 SMLMV; y (ii) la *exención del impuesto de renta sobre los intereses provenientes de créditos concebidos para la compra de VIS*.

²¹ Porcentaje establecido, conforme a las normas tributarias, que se aplica a la base correspondiente para determinar el valor a retener.

²² Para un análisis más detallado se puede consultar la investigación realizada por MARULANDA et al. *Ibíd.*

b. Población objeto de la política habitacional del Gobierno

Para este grupo se deben entender al menos dos tipos de política. La primera, los incentivos tributarios, especialmente aquellos introducidos en la Ley 546 de 1999, los cuales estaban dirigidos a estimular el sector de la construcción de vivienda. Dentro de estos incentivos el que se percibe como el más importante para la promoción de crédito a la VIS es la exención del impuesto de renta sobre los intereses provenientes de dichos créditos.

La mencionada exención mejora, en la práctica, la rentabilidad de las operaciones de crédito VIS para los establecimientos financieros, pues permite compensar en parte el tope máximo a la tasa de interés —UVR + 11%— y recuperar los costos de la operación, ya que el incentivo representa un aumento mínimo del 5% del rendimiento en este tipo de crédito, es decir, que con cargo a las finanzas públicas se resuelve transitoriamente el problema de las tasas de interés. Es importante anotar que dicho beneficio sólo se obtiene cuando las entidades financieras arrojan utilidades, dado que si obtienen pérdidas no generan renta líquida y por lo tanto tampoco pagan impuesto de renta²³.

La segunda política, dada la focalización del SFV de acuerdo al Decreto 975 en viviendas tipo 1 y 2 —90% de los subsidios— y a pesar de que las necesidades superan muy ampliamente el número de subsidios asignados, éstos —los subsidios— están teniendo enormes dificultades para hacerle efectivos, dado que en muchas ciudades del país no existe la oferta para este tipo de vivienda; por lo tanto, para este segmento de la política debe ser la de lograr que se construyan las viviendas tipo 1 requeridas regulando adecuadamente los mercados de tierra y materiales, entre otros.

En el caso del acceso a tierra urbanizable, es evidente que en las grandes ciudades se requiere una adecuada gestión y uso de los instrumentos que provee la Ley 388 de 1997. Por ejemplo, sólo en Bogotá para cubrir la demanda generada por la formación de nuevos hogares se requerirían 140 hectáreas útiles anuales y con los Planes Parciales en curso sólo se podrían cubrir dos años de dicha demanda sin atender el déficit acumulado²⁴. Incluso, de acuerdo con Planeación Nacional, los requerimientos de tierra para hacer frente a la conformación de nuevos

²³ MARULANDA CONSULTORES. *Ibíd.*

²⁴ FORERO, Sandra. Presentación realizada por CAMACOL Cundinamarca en el taller de expertos "Acceso a tierra urbanizable a bajo costo". Bogotá, 25 de agosto 2006.

hogares muestran que el suelo de expansión, de acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial de las principales ciudades del país, sólo sería suficiente para seis años. Estos suelos de expansión no harían frente al déficit acumulado²⁵.

Dicha problemática fue analizada en el Taller “Acceso a tierra urbanizable a bajo costo” realizado en el mes de agosto de 2006, con la participación de diferentes agentes del sector²⁶. De acuerdo con CAMACOL Cundinamarca, en Bogotá cerca del 26 por ciento del precio de la vivienda corresponde a la tierra urbanizada, lo que indica la importancia de su adecuada regulación.

Tabla 3. Componente del precio de la vivienda

Componente del Precio de la Vivienda	Proporción del Precio (%)
Lote en bruto	13%
Urbanismo	13%
Costos directos	54%
Costos indirectos	20%

Fuente: Ponencia Sandra Forero, Camacol Cundinamarca, en el Taller “Acceso a tierra urbanizable a bajo costo”. Agosto de 2006.

Por una parte, algunos actores señalan la existencia de problemas en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo que generan escasez y, por lo tanto, incremento en los precios; mientras que otros actores, por su parte, señalan que con la disculpa de escasez del suelo se especula con sus precios.

De manera más específica, los participantes opinaron que para dinamizar la oferta de suelo urbanizable se pueden implementar, entre otros, los siguientes instrumentos:

- (i) el desarrollo eficiente y rápido de Planes Parciales²⁷, que involucren una mayor iniciativa pública en la generación de suelos VIS;

²⁵ Departamento Nacional de Planeación. Ibíd.

²⁶ En estos talleres de expertos se ha contado con la participación de representantes del Gobierno Nacional, Gobierno Distrital, Cajas de Compensación Familiar, gremios de constructores, investigadores, organizaciones de vivienda y constructores.

²⁷ De acuerdo a lo señalado por Sandra Forero en su intervención en el taller de expertos sobre “Acceso a tierra urbanizable a bajo costo”, la incorporación de hectáreas de suelo urbanizable para VIS mediante Planes Parciales en los últimos tres años ha sido casi en su totalidad de iniciativa privada.

- (ii) la implementación de los Planes Zonales donde opere el porcentaje de suelo para VIS²⁸;
- (iii) la recuperación del hábitat deteriorado, ilegal y vulnerable de la ciudad a través de la expropiación por vía administrativa que permita un uso eficiente del suelo urbano²⁹;
- (iv) no reducir los estándares urbanísticos, impulsar la autoconstrucción y la urbanización de los suelos ligando los usos más rentables con los que no lo son, y un mayor control de los costos del suelo³⁰.

c. Población objeto de la política que pueden acceder al crédito complementario

Las consultorías contratadas a través del proyecto First Initiative y de la Cooperación BID-Japón señalan, directa o indirectamente, a la tasa de interés como un impedimento para la profundización de la bancarización en el sector de menores ingresos. Por ejemplo, Zuleta y Jaramillo señalan que para este segmento de población el tope de las tasas de interés imposibilita su bancarización, debido a los riesgos³¹ y altos costos administrativos en que deben incurrir las entidades financieras al ofrecer este producto a dichos hogares.

La Ley 975 de 2003 en su artículo 95 establece que el microcrédito inmobiliario prevé el cobro de una comisión, la cual remuneraría el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación; siendo, por lo tanto, la solución al problema de los topes. Sin embargo, las entidades financieras se encuentran renuentes a utilizar dicha comisión dado que podrían incurrir en una violación en los principios de equidad establecidos en la Constitución Política de Colombia³².

²⁸ FORERO, Sandra. *Ibíd.*

²⁹ ARCOS, Oscar. Presentación realizada por Metrovivienda en el taller de expertos "Acceso a tierra urbanizable a bajo costo". Bogotá, 25 de agosto de 2006.

³⁰ MALDONADO, María Mercedes. Presentación realizada en el taller de expertos "Acceso a tierra urbanizable a bajo costo". Bogotá, 25 de agosto de 2006.

³¹ Tales como riesgo crediticio, de fondeo, de agencia y político, los cuales se encuentran afectados principalmente por la falta de acceso a garantías, el alto costo de suscripción y de aseguramiento, el pobre acceso al mercado de capitales, el control existente a las tasas de interés y la no tenencia de títulos de propiedad por parte de los hogares.

³² ZULETA, Luis y JARAMILLO, Lino. "Análisis de los costos de originar y administrar créditos hipotecarios para vivienda de interés social y microcrédito inmobiliario", consultoría rea-

Adicional a estos problemas normativos, se encuentra la dificultad y demora en la recuperación de las garantías hipotecarias dado el “sesgo anti-acreedor vigente en la legislación colombiana, señalado por varios analistas nacionales e internacionales”³³. Sin embargo, se han producido avances en la recuperación de la garantía hipotecaria mediante la implementación de la Ley 794 de 2003 la cual ha reducido los tiempos de recuperación de dicha garantía en un período cercano a los 12 meses para el caso de Bogotá³⁴.

d. Población que se encuentra excluida de la política habitacional

Como se ha mencionado anteriormente esta población se encuentra excluida de cualquier política habitacional debido a su estructura socio-económica y nivel de ingresos. Por lo tanto, este grupo poblacional debe ser objeto, al menos por un tiempo razonable, de una política asistencial.

El Gobierno Nacional ha interiorizado el hecho de que el problema de vivienda de los más pobres no es un problema de vivienda, sino de pobreza y por lo tanto de empleo y de ingresos a los cuales se debe llegar, por ejemplo, con una política que combata a la pobreza desde un punto de vista multidimensional, que es precisamente lo que pretende el Gobierno a través del CONPES Social 102 que “presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza —Red— que busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: (i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; (ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; y (iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de sus situación.”

lizada para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el auspicio de First Initiative. Bogotá, mayo de 2006.

³³ CUELLAR, *Ibíd.*

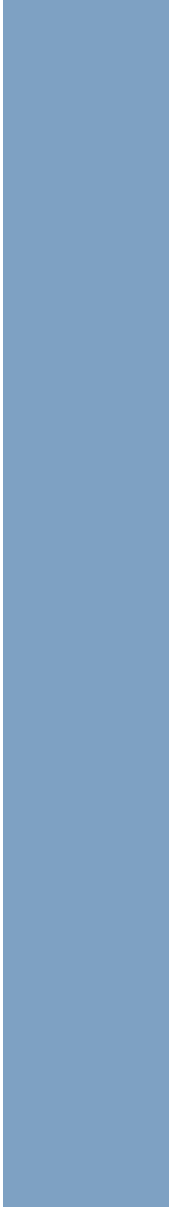
³⁴ CONSORCIO LATINVESTCO-GALVIS-VILLOTA. *Ibíd.*

Asimismo, como afirma el Departamento Nacional de Planeación,³⁵ la demanda de vivienda de interés social está segmentada y los esquemas con mayores dificultades son los que deben atender a los hogares informales con ingresos inferiores a dos SMLMV —28% de la población—, dado que hasta el momento, por ejemplo, no existen instrumentos de carácter asistencial para hogares que no tienen posibilidades de adquirir una vivienda.

De este forma, se ha propuesto, entre otras cosas, un mayor apoyo por parte del Estado para que éste asuma el riesgo que genera la población más vulnerable del país, al acceder a créditos o microcréditos de vivienda a través de la implementación de *subsídios presupuestales a la tasa de interés y seguros* que permitan al Estado asumir en forma técnica los riesgos de estas operaciones³⁶.

³⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Ibíd.* Pág. 45-47

³⁶ CONSORCIO LATINVESTCO-GALVIS-VILLOTA. *Ibíd.*



LA MICROFINANCIACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA HABITACIONAL

3. LA MICROFINANCIACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA HABITACIONAL

Para analizar el por qué Colombia se plantea la necesidad de un nuevo sistema habitacional que permita hacer frente a la segmentación de las necesidades de los hogares es necesario retomar la historia institucional del sector. Durante la primera mitad del siglo XX se crearon diferentes entidades para la atención de las soluciones habitacionales, tales como el Banco Central Hipotecario (1936), la responsabilidad asumida por el Instituto de Crédito Territorial en aspectos urbanos (1942), la Caja de Vivienda Militar (1947) y el Fondo Nacional de Ahorro (1968). El ICT tenía como objetivo el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población rural y urbana a través del otorgamiento de préstamos con tasas de interés subsidiadas, actividad que desarrolló con una alta ineficiencia administrativa y alta morosidad de la cartera hipotecaria³⁷.

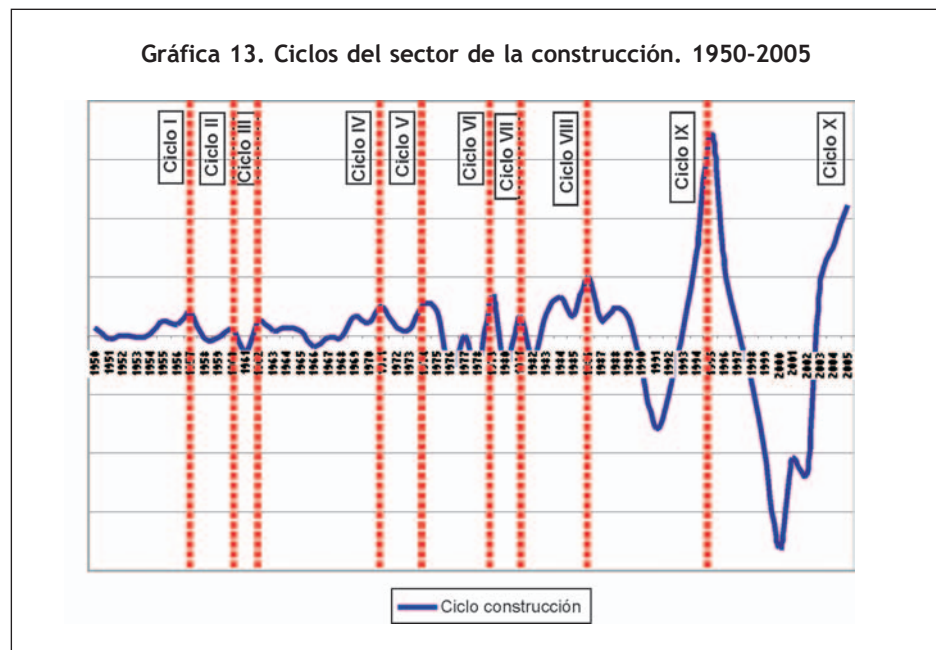
A continuación, se analizará el comportamiento del sector de la construcción —edificaciones y obras civiles— de las edificaciones —vivienda y otras edificaciones—, de la vivienda y del hábitat —vivienda y entorno— y la influencia de las diversas políticas implementadas para darle solución a las necesidades habitacionales. Inicialmente el estudio de ciclo es un estudio del sector de la construcción, el cual no solamente utiliza la información del área licenciada, como es la costumbre en este tipo de análisis, sino que incorpora el PIB sectorial y especialmente la información de cemento. Esto último con la intención de captar algunos aspectos de lo que podría ser la dinámica de la construcción informal ya que el comportamiento de la producción de cemento depende de toda la demanda, no solamente la formal.

Adicionalmente, al introducir el concepto de hábitat debemos tener en cuenta no sólo los aspectos instrumentales del comportamiento sectorial (análisis estadístico del ciclo), sino también, y más importante, el análisis institucional y de forma más amplia el análisis histórico-social en las diferentes dimensiones (polí-

³⁷ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. "Evaluación de la Política de Vivienda. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un País de Propietarios". Bogotá, julio, 2006.

tica, económico-social, estético-cultural y ambiental). Lo anterior permite una mayor comprensión del problema y un uso adecuado de la información.

Desde el punto de vista estadístico, el sector ha evidenciado diez ciclos (ver Gráfica 13).



Fuente: DANE, ICPC. Cálculos ONU-Hábitat.

Estos ciclos han estado marcados por cambios institucionales, políticos, sociales y económicos importantes; sin embargo, es preciso diferenciar los cambios al interior del sistema y los cambios de sistema o cambios estructurales. Estos últimos implican procesos irreversibles que producen una rotura de la simetría temporal —bifurcación—³⁸. En el periodo objeto de estudio se tienen dos cambios de este tipo:

³⁸ Es decir, que no existe simetría entre el pasado y el futuro como pretenden los supuestos de un mundo idealizado. La irreversibilidad en términos prácticos implica que en un momento dado se toman decisiones que tienen consecuencias, tanto en la vida de las personas como en los procesos sociales y sectoriales. Dentro de esas decisiones existen unas que podríamos llamar del día a día y otras que se tornan trascendentales; en el caso que nos ocupa, implican un cambio de sistema o una bifurcación. En estos últimos, se produce una situación de desequilibrio e inestabilidad que abre un mundo de posibilidades sorprendente que no es posible cuando ya se encuentra establecido el sistema.

1. *Creación del sistema UPAC*³⁹ en 1972. Con él se canalizaron los ahorros de la economía hacia un sector líder como fue definido la construcción, que además de depender fuertemente del crédito, permite una demanda virtualmente inagotable y activar el crecimiento de los sectores productivos considerados como seguidores. El cambio implicaba una transformación en el modelo de intervención, especialmente por la introducción del sector privado, dado que hasta ese momento la intervención era pública a través del ICT, el BCH, etc, los cuales abrieron el espacio para la creación del mercado.

Más puntualmente, la administración de Misael Pastrana tomó al sector de la edificación como motor de crecimiento de la economía, al definir que éste era capaz de generar empleo y tendría un efecto multiplicador sobre la inversión, el ahorro, el ingreso y el consumo, desplazando el énfasis tradicional que se tenía sobre la agricultura como sector líder de la economía hacia la economía urbana.

El ahorro generado por el sistema UPAC superó los recursos que generaron los anteriores sistemas estatales. La edificación presentó un cambio en su forma de producción, pasando de un sistema artesanal a uno industrializado que introdujo tecnologías que dinamizaron fuertemente el sector. Esto se vio reflejado en el marcado incremento del área licenciada en 1973, alcanzando 6.073.000 m² y en 1974 6.726.000 m².

Para clarificar lo que significó la estrategia macroeconómica de considerar como sector líder a la construcción, se observa que mientras que en la década de los sesenta en promedio se construyeron 3.989.000 m², en 1973 y 1974 se construyeron 6.400.000 m², es decir, en promedio en toda la década de los sesenta sólo se construyó aproximadamente el 62% de lo que se hizo en estos dos años.

2. *Apertura económica y Constitución Política 1990-1994*. Se produce el desmonte del sistema UPAC al cambiar la banca de desarrollo y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda —CAV— a un modelo de banca múltiple, donde los recursos de crédito hipotecario debían competir con los otros sectores. Adicionalmente, a partir de 1992 se modifica el mecanismo de indexación, empezando a calcularse como un porcentaje de variación del IPC más un porcentaje del promedio de la tasa variable DTF, produciendo este cambio, entre otras causas, la crisis de 1999-2000. Por otra parte se conforma la Asamblea Nacional Constituyente —instituyente— y se firma la Constitución de 1991 —instituido.

Más específicamente, en 1990 el Gobierno del presidente Gaviria centró su política en varios frentes: el fortalecimiento de la democracia, las políticas de

³⁹ Unidad de Poder Adquisitivo Constante.

paz y de internacionalización de la economía. Particularmente, en 1991 se corrigieron los errores técnicos contenidos en los artículos 44 y 59 de la Ley de Reforma Urbana y se creó un instrumento para fortalecer la demanda de los estratos más bajos de la población mediante la creación del Subsidio para Vivienda de Interés Social⁴⁰ y la reestructuración del ICT para convertirse en el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana —INURBE—⁴¹. Estas medidas ayudaron a mejorar la compra de vivienda para estratos medios y bajos, lo que explica en buena medida el comportamiento que se presentó en 1992, cuando el área licenciada creció 36%.

Para 1994, el Gobierno del presidente Gaviria termina mostrando el mejor comportamiento del sector de la construcción. Para este año el área licenciada alcanza la mayor cifra histórica, 15.246.000 millones de metros cuadrados. Sin embargo, el sistema UPAC ya había recibido serias modificaciones perjudiciales, que se manifestaron en una profunda crisis en el año 1999.

A partir de este último cambio estructural se abre un mundo de posibilidades de actuación donde las decisiones llevan, en este caso, hacia un nuevo sistema habitacional. Es un sistema que se encuentra en creación y en el cual los diversos actores tratan de poner su agenda política.

El primer paso en la creación del nuevo sistema lo constituyen las sentencias de la Corte Constitucional y la consecuente Ley Marco de Vivienda —Ley 546 de 1999—, mediante las cuales se establece que: (i) el sistema UPAC se reemplaza por la UVR⁴²; (ii) la tasa de interés de los créditos de vivienda debe ser regulada mediante un tope establecido por el Banco de la República, (iii) que a su vez debe ser la más baja del mercado y fija durante el plazo del préstamo; y (iv) se prevé la posibilidad de prepago del crédito en cualquier momento.

Adicionalmente, y a partir de ese momento se establecen otra serie de cambios que buscan complementar el sistema habitacional: “a) se adoptó un proceso de postulación y asignación de subsidio tercerizado por parte del Fondo Nacional de Vivienda —FONVIVIENDA— y con el apoyo de las Cajas de Compensación Fami-

⁴⁰ Durante esta primera parte del programa los subsidios se otorgaban a la oferta, es decir, dados unos recursos del Gobierno se asignaban los subsidios de acuerdo al orden de inscripción del hogar en la lista de beneficiados y luego de que fueran adjudicados buscaban el proyecto habitacional que lograba cubrir las necesidades del hogar. En: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Ibíd.* Pág. 22.

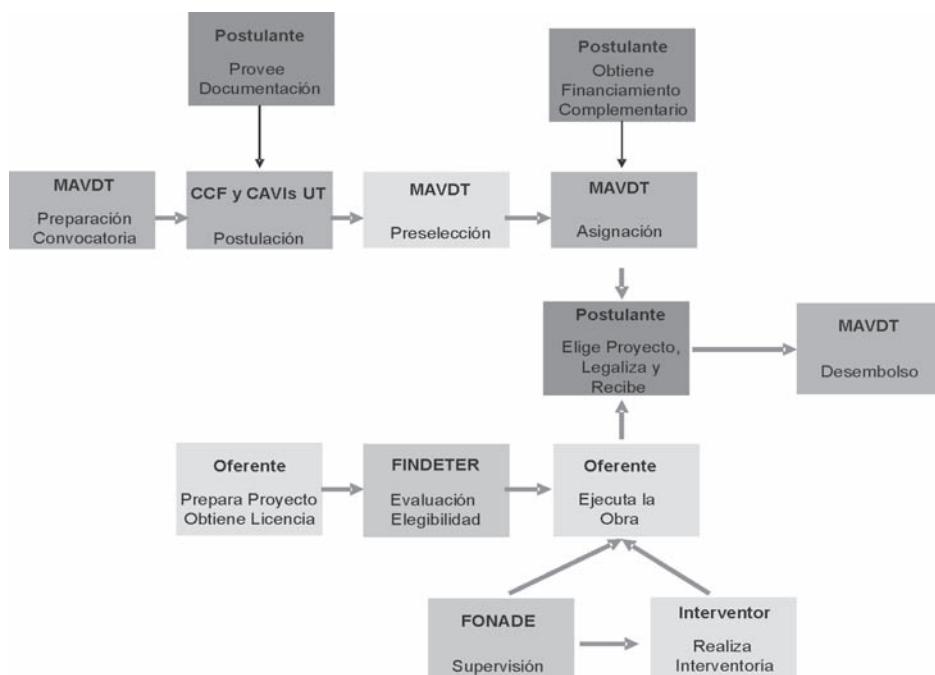
⁴¹ A través de la Ley 281 de 1996 se separó definitivamente al INURBE de las funciones que cumplía el ICT.

⁴² UVR: Unidad de Valor Real. Es un índice que varía con la inflación. Es la nueva medida de indexación que se introduce para reemplazar el UPAC.

liar, b) se disminuyó el valor promedio del subsidio como una medida para obtener una mayor focalización en VIS tipo 1 y 2, c) se estimuló la modalidad de subsidio con esfuerzo territorial en proyectos de vivienda de interés social, entre otros,⁴³ y se pasó de un sistema de subsidio a la demanda a un subsidio a la demanda efectiva, donde para acceder a un subsidio familiar de vivienda los hogares deben contar con un cierre financiero y tener identificado, previamente, el proyecto donde ejecutará el subsidio con el fin de obtener una mayor eficiencia en el desembolso de los recursos y lograr que los hogares objeto de esta política realmente obtengan una solución de vivienda. Lo anterior se espera sea complementado en el Plan de Desarrollo 2006-2010, de acuerdo a la segmentación descrita anteriormente, donde en la actualidad se encuentra excluido un grupo de la población

Así, la mayor parte de los hogares que busca un subsidio para compra de vivienda, e incluso para mejoramiento y construcción en sitio propio, deben seguir el procedimiento que se ilustra en el siguiente diagrama:

Diagrama 2. Proceso de asignación del Subsidio Familiar de vivienda

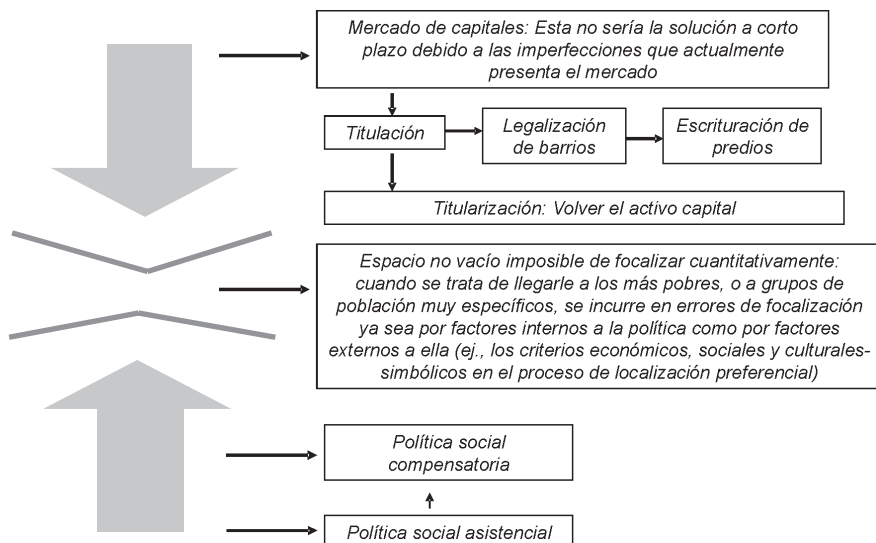


Fuente: Econometría S.A. "Diseño e implementación de un sistema de monitoreo para el Programa VISU" informe cuarto al MAVDT, 2005

⁴³ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Ibíd.* Página 25

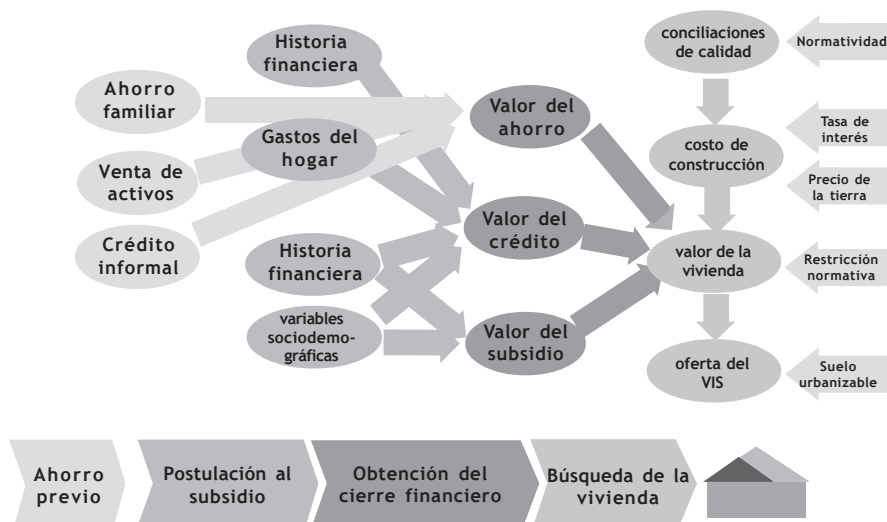
De acuerdo con este cambio estructural, el nuevo sistema habitacional va desde el mercado de capitales hasta la política asistencial, pasando por cada una de las modalidades descritas anteriormente. (Ver Diagrama 3).

Diagrama 3. Nuevo Sistema Habitacional



En ese contexto de conformación de un nuevo sistema, el estudio, diagnóstico y formulación de políticas públicas en materia habitacional debe ser examinado teniendo en cuenta los distintos aspectos que intervienen en su conformación, entre ellos la financiación, debido a la no muy visible correlación de los factores que en este campo se conjugan a nivel macroeconómico: estabilidad en las reglas de juego (reduce la incertidumbre de los agentes y por lo tanto el riesgo), conducción macroeconómica estable en el manejo de la tasa de interés (determina el acceso al crédito), la tasa de cambio (costo de oportunidad de las inversiones), el déficit fiscal y el empleo; y a nivel microsectorial: manejo de la tierra, servicios públicos, proceso de construcción de viviendas, nivel del ingreso y ahorro familiar programado, crédito a las familias, subsidios a la demanda, incentivos tributarios, etc.

El siguiente diagrama la interrelación de las variables que afectan al hogar a la hora de mirar la viabilidad de adquirir una vivienda en el mercado formal:

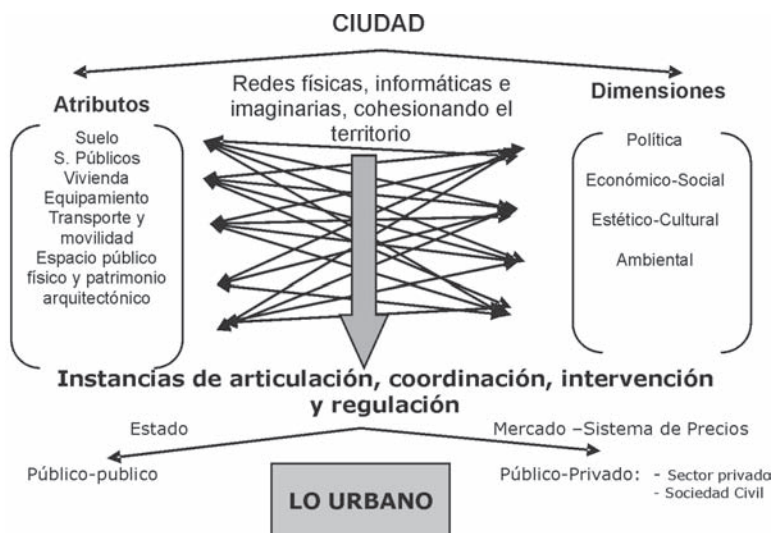
Diagrama 4. Factores que determinan el acceso a una solución habitacional

Fuente: Econometría Consultores, 2006.

Así, desde el punto de vista conceptual⁴⁴ podemos presentar el hábitat como un conjunto complejo de articulaciones entre los atributos y dimensiones que tienen lugar en los territorios. Los atributos son: suelo, servicios públicos, vivienda, equipamiento urbano, transporte y espacio público físico y patrimonio arquitectónico. Por su parte, las dimensiones se encuentran constituidas por: política, económica-social, ambiental y estético cultural. Las redes físicas, informáticas e imaginarias cohesionan el territorio coordinándolo, articulándolo, interviniéndolo y regulándolo. Lo anterior puede apreciarse esquemáticamente en el siguiente diagrama:

⁴⁴ Para un desarrollo más amplio se puede consultar: GIRALDO, Ciudad y Crisis; GIRALDO y TORRES, Hábitat y Desarrollo Humano; GIRALDO, GARCIA, BATEMAN Y ALONSO. Hábitat y Pobreza: los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad.

Diagrama 5. Ciudad - Atributos y Dimensiones



El hábitat, con todo, no puede ser definido ni captado completamente ni a través de éstas ni de cualquier otra caracterización. Las conceptualizaciones lógicas-funcionales que se puedan hacer de ella la describen, pero no la agotan.

La simple consideración de estos atributos supone una diferencia sustancial con respecto a los conceptos convencionales de vivienda/casa. En efecto, el hábitat está compuesto por la casa y el entorno; este último comprende desde el entorno más próximo —la fachada— hasta el entorno más remoto —el planeta—, encontrándose en una escala intermedia la ciudad misma del cual la vivienda es uno de sus atributos.

En teoría económica, una de las herramientas más poderosas es la del equilibrio general, el cual permite considerar la interacción de los diferentes mercados. La teoría del equilibrio general fue formulada por Leon Walras en 1926 y su versión neoclásica fue formalizada por Debreu en 1959 y posteriormente por Arrow y Hahn en 1971. En estos modelos, un choque o una decisión de política económica sobre una variable o sector específico, e incluso la toma de decisiones de los agentes, tienen efectos sobre otras variables y sectores, los que a su vez producen efectos sobre el primero y así sucesivamente, hasta alcanzar una nueva situación de equilibrio económico, lo que implica relajar el supuesto de *ceteris paribus*⁴⁵.

⁴⁵ FERRARI, Cesar. Editor del libro "Análisis Económico en Equilibrio General". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2005. Pág. 8-9.

Tratamos de visualizar los mercados concretos, los cuales no se pueden describir sin recurrir a la abstracción y a los modelos. La maraña de detalles no se puede “ver”, aunque se describen mediante ecuaciones; la abstracción destaca las interconexiones esenciales de los mercados; todos los mercados están interconectados y algunos pueden tener mayores repercusiones en la economía, como los mercados financieros y de capitales. Sin embargo, los modelos de pensamiento son útiles pero insuficientes para el análisis y prescripción de políticas y atender los problemas del desarrollo humano, el hábitat y la ciudad. No hay para la ciudad una teoría comparable en su formulación a la teoría del equilibrio general y esto nos lleva a proponer marcos analíticos que ayuden a su comprensión —elucidación— necesariamente imperfecta, pero útil para darnos una idea de una “realidad” compleja. Estos marcos analíticos se vienen proponiendo desde la formulación de la política urbana del salto social: ciudades y ciudadanía, y han venido siendo incorporados a la Agenda Hábitat de las Naciones Unidas en América Latina, en particular en el libro, Hábitat y Desarrollo Humano, publicado en Octubre de 2004.

En ese contexto, la vivienda, y en particular la vivienda de interés social, no funciona de manera independiente al comportamiento general de la economía, de las decisiones de los agentes en los diferentes segmentos del sector, de los otros sectores, ni de las decisiones de políticas macro como la tasa de interés y la tasa de cambio. Es precisamente esta interacción la que busca capturar el modelo de equilibrio general especificando en un marco lógico las diferentes interacciones así como los resultados que éstas producen.

En este sentido -ir articulando adecuadamente los atributos y dimensiones-, se ubica el esfuerzo del Gobierno Nacional en la formulación de la actual política por ir creando un nuevo sistema nacional de vivienda donde éste se realiza a través de un planteamiento holístico, es decir, como un todo integrado a la ciudad y no como una discontinua conexión de partes o atributos, tratando de conjugar dos criterios: sistémico —aceptando que los atributos de la ciudad no se pueden entender aisladamente porque están interconectados— y sinérgico, según el cual con la mayor coherencia en la articulación de cada uno de esos atributos se logra un mayor impacto en la ciudad.

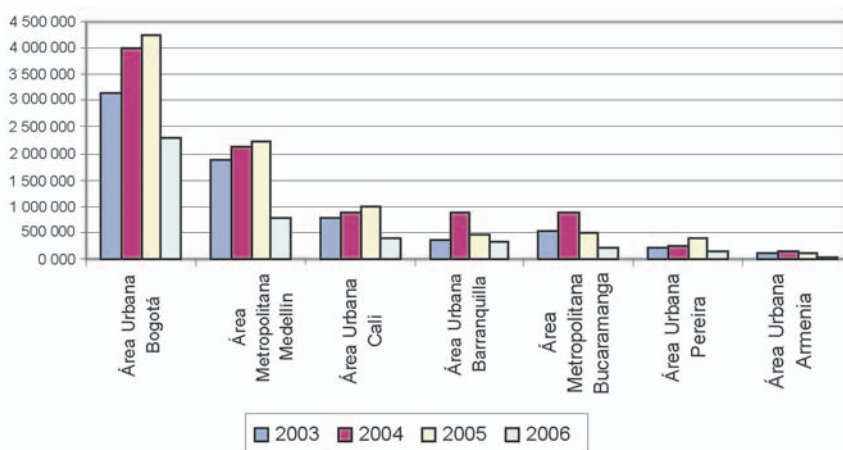
La vivienda debe concebirse entonces como un bien complejo en la medida en que su mercado está inscrito en la institución social del mercado y es afectado no solo por la conducción macroeconómica, sino y en el caso del crédito, por las disposiciones legales y en particular por las decisiones de la Corte Constitucional en esta materia.

Así las cosas, el mercado de la vivienda abarca un amplio universo en el que concurren distintos agentes cuyas sinergias derivan en dinámicas que no solo

vinculan sino que además generan interdependencia entre los ámbitos micro y macro económicos, donde en sentido estricto se presenta un fenómeno complejo de irreductibilidad e inseparabilidad de lo micro a lo macro y viceversa; como es sabido, no hay microfundamentación de la macroeconomía; hay emergencia, o lo que es lo mismo, complejidad creciente.

Es por esto que, la visión fragmentaria y aislada del microcrédito habitacional impide observar el conjunto de los factores de los que depende su adecuada implementación y deja de lado los aspectos centrales que hacen que las políticas crediticias a la vivienda puedan funcionar; más aún, no permiten comprender cómo en la ciudad del país con mayor actividad edificadora en la actualidad, Bogotá (ver Gráfica 14), a pesar de existir muchos recursos por parte del Gobierno Nacional y Distrital en subsidios (ver Tabla 4), y de esfuerzos muy significativos del sistema financiero por llegar a los segmentos más bajos de la población, éstos esfuerzos tanto públicos como privados, no se pueden concretar por una razón elemental: *no existe oferta de vivienda para ser financiada*, y esto no por problemas inherentes a los instrumentos financieros o a los propios subsidios, sino y fundamentalmente, a la gestión del suelo urbanizable en la ciudad, que al decir de muchos, ha impedido drásticamente la construcción de la vivienda de interés social.

Gráfica 14. Edificaciones nuevas en las principales ciudades de Colombia



Fuente: DANE, Cálculos ONU-Hábitat.

Nota: Para el 2006 es el acumulado hasta el segundo trimestre.

Por lo anterior, cabe afirmar que una adecuada estrategia de financiación no se limita únicamente a facilitar a los demandantes el acceso a los recursos para la adquisición de vivienda, pues resulta igualmente relevante considerar los aspectos condicionantes de la oferta que en buena medida caracterizan ese mercado. Dicho mercado actúa a través de los mecanismos agregados del mismo —oferta y demanda de crédito, ahorro, mercado del dinero y su tasa de interés, etc.— y su adecuado funcionamiento es la clave y el resumen de la operación coherente de los mercados de bienes; para nuestro caso, del mercado de la vivienda.

Tabla 4. Subsidios de vivienda asignados en Colombia

	Subsidios nacionales	Subsidios para Bogotá	% Bogotá en el total
2003	45,281	18,772	41.46%
2004	69,459	25,762	37.09%
2005	86,298	24,952	28.91%
2006	46,068	19,092	41.44%

Fuente: MAVDT

Nota 1: Los subsidios son los asignados por FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar

Nota 2: Los subsidios de 2006 son los asignados entre Enero y Agosto

A este respecto, es pertinente observar que si bien en Colombia el subsidio de vivienda se trasladó del oferente al demandante, ello por sí sólo no ha garantizado la eficacia de este instrumento; paralelamente, deben generarse las condiciones para que las autoridades territoriales, los empresarios, el sector financiero, las cajas de compensación familiar y el sector bancario, entre otros, encuentren incentivos y garantías para incursionar en el segmento de la vivienda de interés social, lo cual solamente será posible, cuando las condiciones macroeconómicas territoriales y nacionales lo permitan.

Por tanto, la cuestión del microcrédito inmobiliario no puede plantearse solamente en términos de cómo ampliar las fuentes de financiación y facilitar su acceso a los sectores menos favorecidos, pues una estrategia en tal sentido, solamente encuentra consistencia en la medida en que su formulación incorpore los distintos elementos que confluyen en el mercado de la vivienda, considerado no solamente en su perspectiva particular, sino en su contexto territorial y macroeconómico.

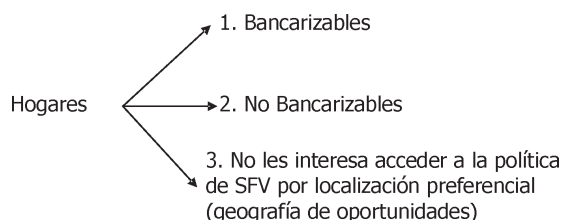
ARTICULACIÓN DE LOS
INSTRUMENTOS FINANCIEROS
DENTRO DE LA POLÍTICA
HABITACIONAL

4. ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DENTRO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

Los esfuerzos desplegados por el Gobierno Nacional para impulsar la cobertura de vivienda de interés social, a través de sistemas efectivos de financiación, se han concretado principalmente en un esquema de subsidios a la demanda. Para algunos segmentos de población el acceso al crédito bancario para la financiación de vivienda de bajo costo se define, como se mencionó en apartados anteriores, como el eslabón faltante en la cadena de financiación de las viviendas de interés social.

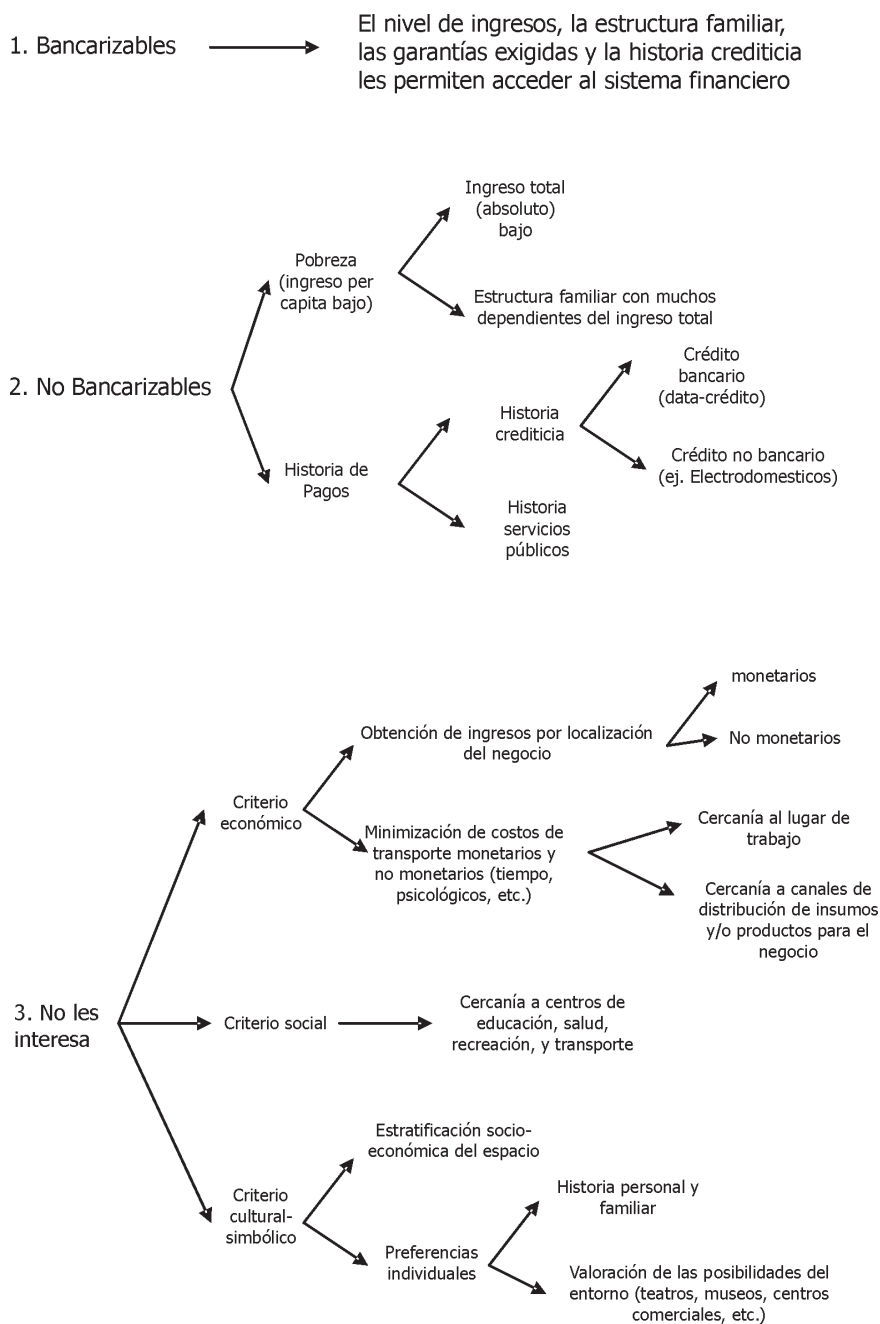
Para crear políticas de hábitat que integren a la población que hoy se encuentra excluida de la política de SFV, es preciso tener en cuenta la siguiente estructura:

Diagrama 6. Segmentación de Hogares



El árbol que se presenta a continuación no pretende agotar la comprensión del fenómeno. Más bien aspira a ser una aproximación que ayude a revelar algunos de sus puntos más nucleares. La elección de esta metodología (el esquema de árbol) supone al mismo tiempo una aportación y un límite.

Diagrama 7. Acceso de los hogares al sistema financiero



Por su parte, el sector bancario encuentra poco atractivo cubrir las necesidades crediticias del segmento informal de la población en la medida en que lo percibe como un sector de alto riesgo pues, además de la incertidumbre sobre la estabilidad del ingreso familiar y su capacidad efectiva de repago, este segmento carece de una trayectoria crediticia formal que permita establecer su comportamiento como deudor y definir así su perfil financiero.

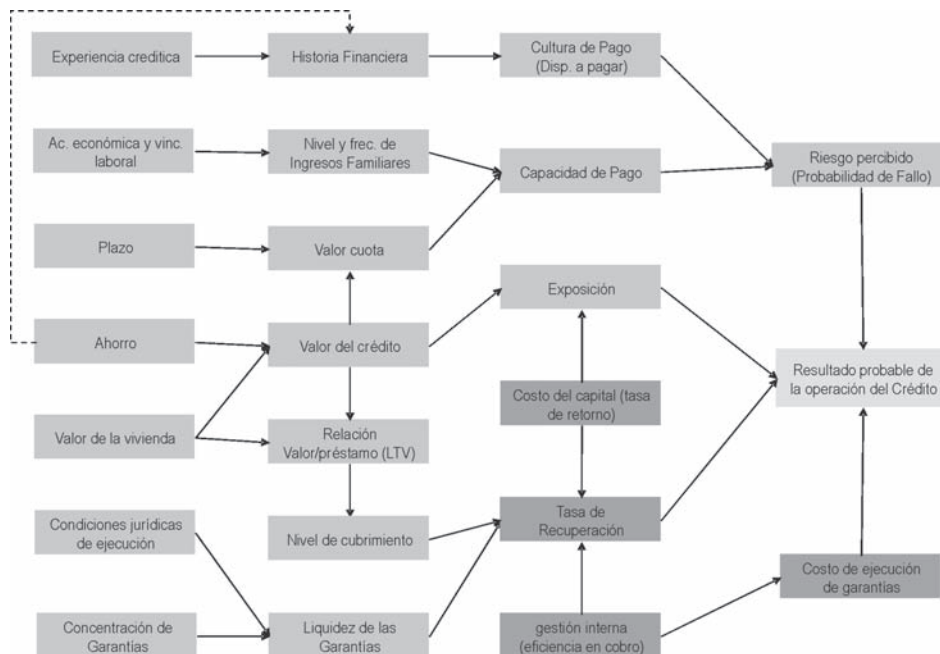
Dentro de los principales factores que desincentivan a las entidades financieras para otorgar el crédito complementario, especialmente al segmento de población informal, se destacan: falta de acceso de las garantías por parte de los prestamistas y prestatarios; altos costos de suscripción y aseguramiento de créditos; dificultad en el acceso por parte de los prestamistas a los recursos del mercado de capitales o preocupaciones de los mismos acerca de su capacidad de enfrentar riesgo de liquidez o de tasa de interés, y la existencia de tasas de interés subsidiadas que suelen desplazar las actividades de los prestamistas privados a otros segmentos con mayor rentabilidad⁴⁶.

En este sentido, las entidades financieras utilizan sistemas de análisis de riesgo —scoring— que buscan minimizarlo ante posibles incumplimientos en el pago de los créditos. En particular, se consideran tres diferentes factores que determinan las probables pérdidas o ganancias derivadas de un crédito: Primero, la probabilidad de fallo de un préstamo, que depende principalmente de la disposición a pagar por parte del prestatario —cultura de pago— y de su capacidad de pago —que a su vez depende del valor de la cuota y sus ingresos—. Segundo, la exposición al riesgo representada en el valor presente del crédito, que se encuentra determinada por el valor inicial del préstamo: entre mayor sea éste, mayor será la probabilidad de fallo y por lo tanto, más alto lo que la entidad financiera está arriesgando. Tercero, el costo de ejecución de garantías, que depende tanto de condiciones internas de la entidad —eficiencia y eficacia en la ejecución— como de condiciones externas como la relación entre el valor de la garantía y la deuda, las condiciones jurídicas de la ejecución, la liquidez de dichas garantías y los procesos puntuales de no pago —urbanizaciones o barrios— donde la “solidaridad” comunal aumenta la probabilidad de fallo de un grupo de créditos⁴⁷.

⁴⁶ ZULETA y JARAMILLO. *Ibíd.*

⁴⁷ ECONOMETRIA CONSULTORES. “Evaluación del ahorro programado en el acceso al crédito para vivienda de interés social”, consultoría para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través del proyecto auspiciado por First Initiative. Informe final para discusión, Bogotá, 2006. p. 29-33

Diagrama 8. Factores involucrados en los análisis de riesgo



Fuente: Econometría Consultores, 2006.

Además de las anteriores consideraciones, los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de crédito para vivienda y su posterior desarrollo en la Ley 546 de 1999 han llevado a que el control de tasas de interés y demás circunstancias que favorecen la condición del deudor lleven a los intermediarios financieros tradicionales a considerar la cartera de vivienda como un activo riesgoso desde el punto de vista regulatorio, por encontrarse sujeto a un esquema de intervención que se aparta de las realidades del mercado.

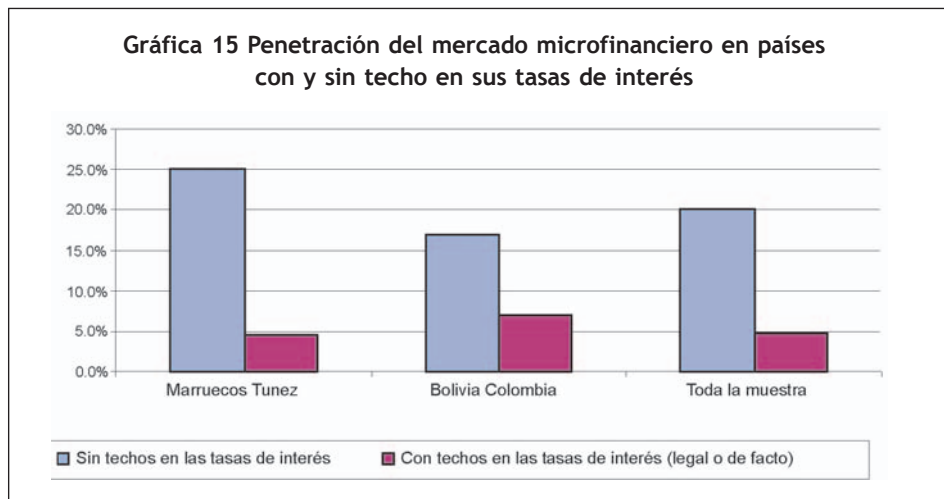
De acuerdo con el ICAV,⁴⁸ la particularidad de la legislación colombiana implica que se estableciera un sistema de financiamiento hipotecario bajo el cual se deben captar recursos a las tasas más elevadas del mercado y prestar a las más bajas: “Como resultado, dentro de la política de multibanca quedó establecido que el crédito hipotecario no sólo debe competir con las demás actividades que realizan los bancos, sujetas a menores riesgos y restricciones, sino también con la política del gobierno de colocar en el sector financiero títulos de deuda pública más rentables y menos riesgosos que el otorgamiento de crédito hipotecario ... el

⁴⁸ CUELLAR. Ibid.

financiamiento hipotecario quedó en desventaja frente a las demás operaciones financieras en términos de la rentabilidad de la operación, lo que se neutralizó parcialmente con algunas exenciones tributarias transitorias, que reducen parcialmente los riesgos y sesgos en su contra, pero no los anulan.”

Específicamente, en lo que se refiere a los topes establecidos a las tasas de interés para créditos de vivienda, la literatura internacional muestra, de acuerdo al estudio realizado por Zuleta y Jaramillo para el First Initiative, un consenso bastante identificable acerca de las consecuencias de dichos topes. Entre ellos se tienen:

- (i) “los controles efectivamente benefician a algunos sectores pobres de la población pero derivan en una disminución de la oferta de crédito total, y precisamente, en detrimento de los sectores de mayor pobreza —rurales, informales urbanos, etc.—, pues los costos administrativos a los mismos son mayores —las tasas máximas o techos de usura no son rentables si se presta a dichos grupos—, afectando negativamente a la cobertura”⁴⁹. La Gráfica 13 nos muestra que los países que no presentan techos a las tasas de interés, como Marruecos y Bolivia, presentan una mayor penetración de los mercados financieros que aquellos que si las tienen, como Colombia y Túnez;



Fuente: Cálculo para 23 países con techos en tasas de interés y 7 países sin techos basados en Christen et. al. En: Zuleta y Jaramillo 2006.

Nota: El número de prestamistas microfinancieros se muestra como un porcentaje de la población con ingresos inferiores a US\$2 diarios.

⁴⁹ HELMS y REILLE. “Interest Rate Ceilling and microfinance. The Story so far” CGAP, 2004. En: ZULETA y JARAMILLO. Ibíd.

- (ii) los sectores más pobres de la población, al no encontrar oferta de créditos en el mercado formal, terminan convirtiéndose en clientes de los prestamistas individuales, los proveedores y otras fuentes de crédito no formales". De acuerdo a la ECV-2003 los hogares formales terminan utilizando más el sistema financiero formal: como se puede observar en el cuadro No. 4, mientras los hogares propietarios que se encuentran pagando su vivienda, con ingresos menores a 2 SMML y cuyo jefe del hogar esta vinculado laboralmente en el sector formal, su préstamo con otro sector⁵⁰ es tan sólo el 14%, para los informales este porcentaje es mayor al 41%.
- (iii) para este último grupo, las tasas de interés son, justamente, más altas que las que cobran las micro-financieras con tasas no controladas"⁵¹ (Ver Tabla 5);

Tabla 5. Tasas de interés anuales de bancos comerciales, entidades microfinancieras y prestamistas informales, aproximadamente 2003

País	Bancos comerciales TAP	Entidades microfinancieras TAP	Fuentes informales TAP
Indonesia	18%	28-63% (BPRs y microbancos a nivel local)	120-720%
Cambodia	18%	45%	120-180%
Nepal	11,5% (sectores prioritarios) 15-18% (otros)	18-24%	60-120%
India	12-15% (a las SMEs)	20-40%	24-120% (dependiendo del Estado)
Filipinas	24-29%	60-80%	120+%
Bangladesh	10-13%	20-35%	180-240%

TAP: Tasa Anual Porcentual

Fuente: Wright y Alamgir, Tasas de interés para microcrédito en Bangladesh, basado en los datos recogidos por Sanjay y Sinja. Citado en: Helms y Reille, Topes de tasas de interés y microfinanciación, la historia hasta ahora.

⁵⁰ Diferente a bancos, corporaciones, cooperativas, fondos de empleados, etc.

⁵¹ ZULETA y JARAMILLO. Ibíd. , Pág. 117.

- (iv) “los techos y los controles a las tasas de interés resultan en muchas ocasiones en sistemas de crédito menos transparentes y más costosos para los deudores de crédito, pues estimulan la creatividad de las entidades para convertir tasas nominales controladas en tasas efectivas de interés mucho más altas”⁵².

Podemos concluir en este aspecto que los topes a las tasas de interés que pueden cobrarse para los microcréditos inmobiliarios —UVR más 11 puntos o alrededor de 16% en 2006— se han convertido en una dificultad mayor para la operación del microcrédito inmobiliario como un producto específico que puedan promocionar las entidades oferentes, al existir dudas sobre si para esta modalidad de crédito de vivienda pueden cobrarse tasas —intereses más comisiones— mayores al 16%. Esto, por supuesto, se convierte en una barrera para extender el microcrédito inmobiliario, afectando la cobertura⁵³.

Tabla 6. Hogares que estaban pagando su vivienda por tipo de acreedor

	Sector formal	Otro Sector		Sector formal	Otro Sector		Sector formal	Otro Sector
0 a 2 salarios mínimos			2 a 4 salarios mínimos			4 o más salarios mínimos		
Formal	150,668 85.86%	24,805 14.14%	Formal	44,990 94.93%	2,401 5.07%	Formal	41,044 97.23%	1,168 2.77%
Informal	103,574 58.69%	72,902 41.31%	Informal	30,117 91.67%	2,738 8.33%	Informal	9,513 90.39%	1,012 9.61%
Otro	57,518 71.85%	22,540 28.15%	Otro	19,225 96.70%	657 3.30%	Otro	12,762 93.79%	846 6.21%
Total	311,762 72.17%	120,247 27.83%	Total	94,332 94.21%	5,795 5.79%	Total	63,319 95.44%	3,026 4.56%

Fuente: DANE, ECV 2003, Cálculos. ONU-Hábitat

Nota: Las preguntas no eran excluyentes, los hogares podían tener el préstamo en más de una entidad

⁵² ZULETA y JARAMILLO. Ibíd. , Pág. 118

⁵³ Adicionalmente se han impuesto a través de la Ley una serie de condiciones contrarias al espíritu y práctica de las experiencias de microfinanciación, como es el tipo de garantía y la incertidumbre acerca del cobro de comisiones para cubrir los mayores costos de originación, seguimiento y administración propio de este tipo de productos.

En la actual coyuntura, cuando el Gobierno, consciente de los debates que se han venido adelantando en el país sobre este tema, ha decidido establecer como política pública lo que él denomina la Banca de las Oportunidades⁵⁴, tales limitaciones se revelan como una de las mayores dificultades de la estrategia para alcanzar sus objetivos.

Este programa busca obtener una mayor equidad social para el grupo poblacional más vulnerable que no logra acceder al sistema financiero formal, por lo que se requiere de nuevos mecanismos especializados. Como se menciona en el proyecto del Gobierno, “la Banca de las Oportunidades es una estrategia de política de largo plazo del Gobierno Nacional, dirigida a lograr el acceso a servicios financieros de toda la población del país, con énfasis en aquella de bajos ingresos, con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico; dirigido a familias de menores ingresos, microempresarios y PYMEs”⁵⁵. La primera fase de implementación del programa será destinada a los siguientes grupos:

Diagrama 9. Segmentos de la Banca de las Oportunidades



Fuente: Beatriz Marulanda, octubre 2006

⁵⁴ Ver en Anexos el CONPES 3424 y el Decreto 3078 de 2006 que analizan y reglamentan dicha política.

⁵⁵ MARULANDA, Beatriz. Presentación: La Banca de las Oportunidades. Bogotá, octubre de 2006.

El programa busca que estos grupos puedan acceder a instrumentos financieros formales a fin de que puedan disminuir sus costos de endeudamiento e iniciar una historia crediticia para escalar en el sendero de la financiación. Este programa se implementará a través de los Corresponsales no Bancarios de las entidades financieras, los cuales prestan servicios bancarios básicos tales como: (i) la recolección y remisión de solicitudes de apertura de cuentas o de crédito; (ii) la recepción y el pago de dineros para pagos a terceros; y, (iii) la recepción y pago de dineros contra las cuentas del cliente.

Diagrama 10. Estructuración de la Banca de las Oportunidades



Fuente: Beatriz Marulanda, presentación sobre la Banca de las Oportunidades, octubre 2006.

En esta fase, la banca no estará encaminada a créditos hipotecarios y microcréditos inmobiliarios dadas las características particulares y la complejidad del sistema, que exigen un mayor conocimiento sobre el mercado para entender como familiarizar al hogar con los diferentes instrumentos de apoyo a la política de financiación de vivienda. Así, se espera obtener un conocimiento de este instrumento para iniciar el proceso de implementación de la banca de oportunidades al sector de vivienda, una vez se realicen estudios de profundización del instrumento y de la forma adecuada de implementarlo en el sector inmobiliario.

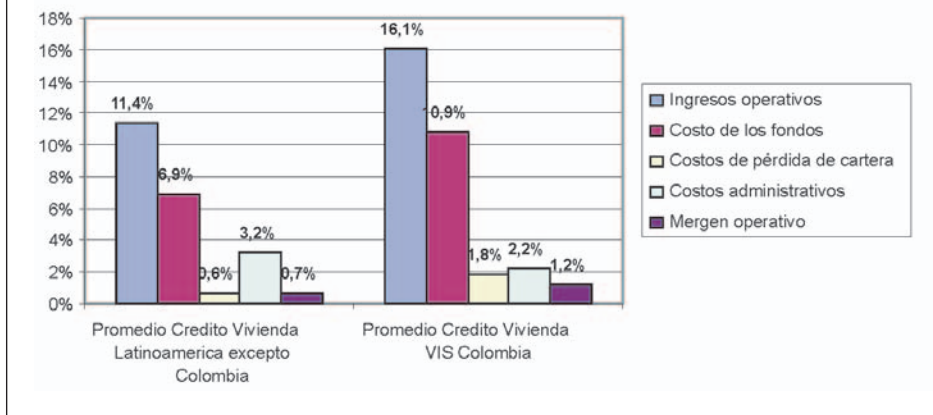
Ciertamente, en la actualidad, la reducción progresiva en las tasas de interés que se está dando en Colombia en los últimos años, y específicamente la reducción de tasas para el crédito comercial no-VIS, con niveles de tasas efectivas que están cada vez más cercanas al tope de la tasa de interés de la VIS, dificultarán más aún la financiación micro inmobiliaria de los créditos de vivienda de interés social en el mercado formal.

La reducción progresiva en las tasas de interés de los créditos de vivienda que no vayan acompañadas en reducciones en los costos de fondeo y de pérdida de cartera, teniendo en cuenta los altos costos administrativos del microcrédito, puede agravar antes que solucionar el problema del microcrédito inmobiliario, pues los ingresos seguirán acotándose hacia la baja, por decisiones del Estado, mientras que los costos, principalmente los administrativos, no tienen muchas posibilidades de reducirse en el caso de Colombia, debido a la alta eficiencia⁵⁶ alcanzada por el sistema financiero en este tipo de actividades, como se puede observar en la Gráfica 16.

Entonces, pretender que las tasas de interés del microcrédito inmobiliario sean similares a las tasas de interés del crédito hipotecario no-VIS es desconocer las circunstancias de mayores costos y riesgos que representa financiar soluciones de vivienda de bajo costo a plazos que están entre uno y cinco años; igualmente ocurre con el tema de la cobertura, es decir, se deben brindar las condiciones necesarias para que se genere una corriente de recursos de financiación de magnitud suficiente como para que el déficit de vivienda de los estratos socioeconómicos medios-bajos y bajos disminuya progresivamente.

⁵⁶ “El alto costo administrativo de las entidades colombianas que ofrecen microcrédito se debe, al menos hasta el 2005, a las condiciones poco competitivas del entorno financiero colombiano y no a ineficiencias generalizadas de estas entidades, se puede encontrar en el hecho que los costos administrativos del microcrédito en Colombia (originación, administración de cartera y cobranzas) están entre los más bajos de la muestra utilizada (8,8%), sólo siendo más bajos los de las uniones de crédito en México (4,8%) y las cooperativas en Ecuador (3,9%)”. En: ZULETA y JARAMILLO, *Ibíd.* Página 104.

**Gráfica 16. Comparación de los costos del crédito de vivienda:
Latinoamérica y Colombia VIS. 2005**



Fuente: ZULETA y JARAMILLO, 2006.

Nota: promedio Latinoamericano ponderado por cartera bruta

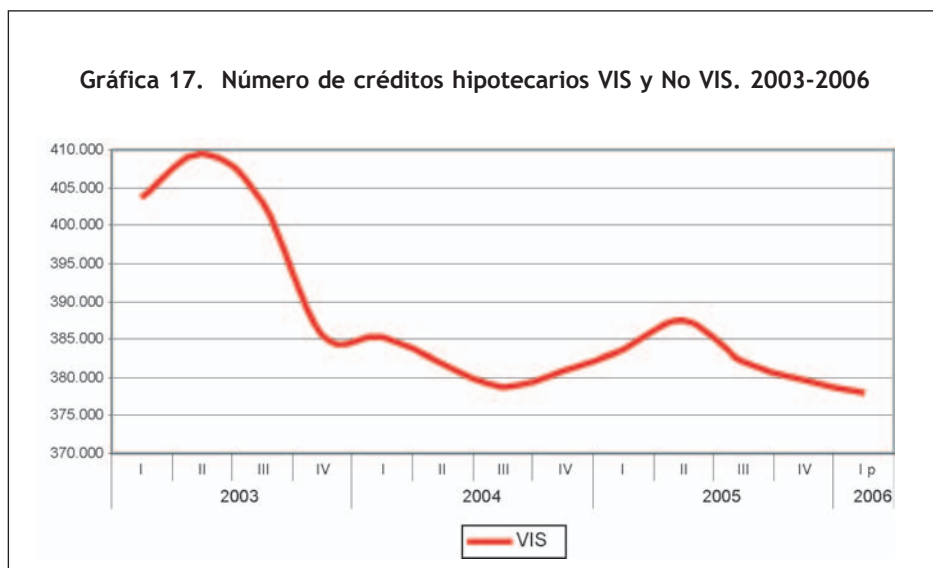
En lo que al mercado de capitales se refiere, mercado que está en proceso de consolidación en lo referente a los títulos hipotecarios, el control indiscriminado al tope de tasas impacta negativamente las expectativas de rentabilidad de quienes invierten en títulos de participación de cartera hipotecaria. A pesar de ello, es importante reconocer que el mercado de capitales está llamado por vocación a mitigar la volatilidad que genera para los bancos el descalce en las operaciones de crédito hipotecario de largo plazo (recursos captados a corto plazo para financiar colocaciones de largo plazo) y permitir con ello la movilización del activo de una manera dinámica y virtuosa.

La dinamización del mercado público como instrumento de financiación de vivienda de interés social supone por tanto avanzar en los procesos de titulación para permitir que la hipoteca constituida sobre el bien financiado respalde la cartera titularizada y en cumplimiento de los estándares del mercado.

Adicionalmente a la problemática del tope de la tasa de interés, el mercado de financiación de vivienda está caracterizado por presentar una ausencia de seguridad jurídica en aspectos como (i) los fallos que ha realizado la Corte Constitucional en este tema, donde tal vez las disposiciones tomadas en época de crisis deben ser replanteadas dadas las circunstancias actuales del sector, puesto que se puede estar logrando con dichas disposiciones el efecto contrario al espíritu de dichas normas; (ii) la aplicación de normas que obligaron a la reliquidación de los

créditos de vivienda; (iii) la liquidación de los intereses, (iv) los topes que se han implementado a los intereses moratorios, (v) la prohibición sobre la capitalización de los intereses⁵⁷.

Este escenario ha propiciado un clima de incertidumbre que ha generado consecuencias adversas, las cuales se ven reflejadas en el desestímulo del crecimiento de la cartera bancaria para el segmento de vivienda de interés social, como se observa en la caída del número de créditos hipotecarios para la VIS que se muestra en la Gráfica 17.



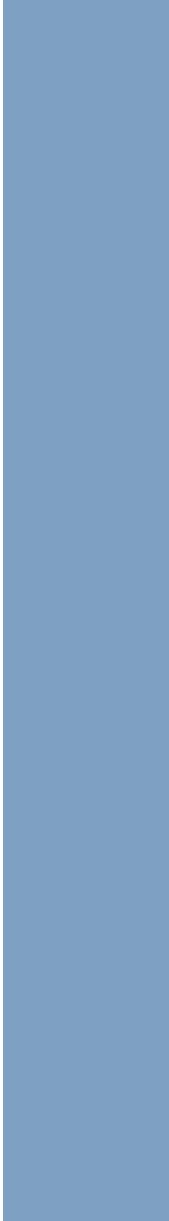
Los siguientes puntos son algunas de las propuestas de los diferentes estudios realizados en el marco del proyecto financiado a través de First Initiative, que se podrían adelantar acerca de quién asume el riesgo de este tipo de operaciones financieras y cómo se pueden disminuir dichos riesgos, entre otros aspectos.

1. la eliminación de los topes a las tasas de interés para el microcrédito inmobiliario destinado a este segmento de población,
2. la resolución de la incertidumbre acerca de la viabilidad del uso de la comisión,

⁵⁷ CONSORCIO LATINVESTCO-GALVIS-VILLOTA. Ibid.

3. la implementación de garantías más flexibles de acuerdo con las características del crédito que se desea asegurar,
4. la implementación de sistemas de recaudo acordes con la periodicidad de los ingresos que reciben los hogares a fin de contar con un buen repago de los crédito por parte de este segmento, y
5. el estudio en profundidad de los casos exitosos en microfinanciación que permitan implementar procesos y tecnología que contribuyan a la reducción de los costos administrativos⁵⁸.

⁵⁸ En la actualidad se está observando una disminución de la tasa de interés para créditos de vivienda. Sin embargo, esta disminución debe ir de la mano de disminuciones de los costos de fondeo y administrativos al fin de obtener un margen que les permita, a las entidades microfinancieras, seguir otorgando el producto a este segmento poblacional.



EL MARCO CONSTITUCIONAL Y SISTEMA ECONÓMICO

5. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y EL SISTEMA ECONÓMICO

Es pertinente señalar que la reforma constitucional del año 1991 en Colombia ha tenido hondas repercusiones en el orden institucional, como quiera que la consagración del Estado Social de Derecho ha remodelado los valores y objetivos del Estado, desplazando el esquema del Estado providencia de corte vertical, y abriendo campo a un sistema democrático de corte horizontal, más participativo y pluralista, con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales, en el que se garantiza el ejercicio de la libertad de empresa pero se atribuye al Estado la dirección general de la economía y su intervención.

En efecto, si bien la carta constitucional reconoce el libre mercado, se reserva al Estado su intervención previo mandato legal, a fin de racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente. El Estado intervendrá de manera especial con el propósito de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, especialmente a los sectores menos favorecidos.

Por su parte, corresponde a las autoridades de la República proteger los derechos y las libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares. Si bien los diferentes órganos del poder legítimamente constituido tienen funciones separadas, todos ellos deben colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.

Este mismo orden constitucional instituye como derecho social la vivienda digna y confiere al Estado el poder de fijar las condiciones para hacerlo efectivo, promoviendo planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Cabe señalar, entonces, que la ejecución de las políticas públicas en materia habitacional permite asociar la acción gubernamental con la iniciativa privada, iniciativa cuyo ejercicio habrá de respetar los límites del bien común y tendrá una función social que implica correlativamente obligaciones y responsabilidades.

En este escenario, compete a la Corte Constitucional la guarda y supremacía del orden normativo institucional; ello explica porqué dicha Corte se pronunció en última instancia a propósito de la protección del derecho a una vivienda digna, sobre el sistema de financiación de vivienda, reemplazando así el sistema UPAC.

De otra parte, hay disposiciones constitucionales que atribuyen competencias macroeconómicas a la Junta Directiva del Banco de la República, ente autónomo, cuyas determinaciones tienen repercusiones en la financiación del sector. Por ello, no se puede formular una política adecuada de vivienda y crédito sin discutir a fondo las limitaciones que llevan las visiones que ven el problema del crédito al margen de las políticas globales que al carecer de un contexto institucional que permita su viabilidad, llevan indefectiblemente a la formulación de soluciones inocuas en la materia.

Debido a las cicatrices sociales que dejó la crisis del sistema de financiación de vivienda a finales de la década de los 90, se ha generado una polarización social que es necesario abordar a nivel institucional, de manera que la Corte Constitucional, el Banco de la República, el Gobierno, los entes territoriales y los actores sociales trabajen armónicamente para desarrollar un sistema coherente y sostenible de financiación de vivienda de interés social, que se sintonice con un mercado adecuadamente regulado y estimule la participación de la banca.

De otra parte, las competencias asignadas por la Constitución a los entes territoriales y el principio de autonomía territorial, especialmente a nivel de los municipios, ha generado, por su inadecuada aplicación, no pocos obstáculos al desarrollo de la política nacional de vivienda. En efecto los programas de vivienda promovidos por el Gobierno no pueden tener un cabal desarrollo sin la participación activa de los mandatarios seccionales. Por lo mismo, es responsabilidad de los alcaldes allanar las condiciones necesarias para que dentro de sus comunidades se generen condiciones estructurales que garanticen la oferta de vivienda de interés social. Como vimos anteriormente, esta labor es un factor determinante para dinamizar el mercado habitacional, pues de ella dependen aspectos cruciales como la adecuación de tierras urbanizables, los planes de ordenamiento territorial, la cobertura de servicios públicos esenciales, el mejoramiento integral de barrios, etc. En este sentido, la Corte Constitucional, como árbitro de última instancia, debe pronunciarse acerca de la responsabilidad social de los municipios en la ejecución de las políticas de vivienda.

De acuerdo con las investigaciones realizadas bajo el auspicio de First Initiative y, muy especialmente, con los talleres de expertos que hasta la fecha se han realizado, en particular el adelantado el día 2 de octubre —“Ciudades Imanes de Esperanza: Marco Constitucional y Experiencias Regionales”, en la celebración del Día Mundial del Hábitat—, en el que se abordó a fondo la discusión entre la

Corte Constitucional y la legislación económica, queda claro cómo en materia constitucional, cuando se confrontan derechos, es necesario utilizar el principio constitucional de proporcionalidad, el cual es una herramienta para resolver conflictos entre derechos fundamentales, y la teoría del precedente.

En efecto, esta corriente jurisprudencial admite que si bien no se puede hablar de derechos constitucionales de distinto rango, ni de derechos absolutos, es necesario en caso de conflicto que la Corte dirima esta diferencia en mejor provecho del bien común. Para el caso que nos ocupa, las herramientas jurisprudenciales permiten plantear el debate, por un lado, entre la conducción de la política económica y los derechos constitucionales, en especial, los de tercera generación, y, por otro lado, las discusiones entre la autonomía territorial —la consagrada en la autonomía municipal— y las políticas públicas y sociales, de manera tal que la aplicación de dicha autonomía no impida el desarrollo de las estrategias nacional para cerrar las brechas sociales.

En este sentido, en el país ya existen pronunciamientos jurisprudenciales en los que se ha relativizado el poder autónomo de los territorios en beneficio de la estabilidad macroeconómica y, por ello, es de enorme importancia que todo el apoyo que el First ha brindado a las políticas de financiación, pueda concluir con una demostración empírica en la cual se pueda probar ante la Corte que el marco regulatorio que se estableció en época de crisis ya no corresponde a la actual situación, y, por ello, se pueda dar un cambio en el marco constitucional que atienda a las nuevas realidades existentes en el país.

Adicionalmente, y en buena parte por los intensos debates adelantados en la preparación de los términos de referencia para los estudios financiados por el First con el Gobierno Nacional, ha quedado claro que hay un cambio en los énfasis de la política pública para atender el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda donde para la atención de éste último ya se han diseñado políticas de mejoramiento integral de barrios y mejoramiento de vivienda que llevan a un cambio sustantivo en la orientación de las políticas públicas que implican modificaciones de la carta constitucional para atender estas nuevas percepciones.

En efecto, frente a las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional a finales de la década pasada con motivo de la crisis del sistema UPAC y su concreción normativa formal en la ley 546 de 1999, cabe preguntarse si, a la luz del principio de proporcionalidad, el “beneficio” que inicialmente reportó el control de tasas de interés para los créditos de vivienda de interés social y demás formas de intervención regulatoria de esta modalidad crediticia, en el actual contexto va en detrimento de otros derechos o principios al producir un efecto adverso sobre el interés general.

Es válido cuestionar, entonces, si los preceptos en materia de financiación de VIS que hoy rigen son adecuados, es decir, funcionalmente idóneos como medio para alcanzar los fines propuestos. Como bien lo señala Alexy, “el margen para la fijación de los fines no se refiere únicamente a la elección de los fines, sino también a la determinación de la medida de su realización”⁵⁹.

En este contexto, se pone de manifiesto la necesidad de que el juez constitucional examine la razonabilidad de los preceptos que rigen el crédito de vivienda y la consiguiente proporcionalidad de sus efectos en el entorno macro y microeconómico actual.

A este respecto podemos afirmar, con base en estudios adelantados bajo el auspicio de First Initiative, que la excesiva regulación del crédito de vivienda ha tenido como consecuencia una pérdida en su dinamismo, en la medida en que su colocación no ofrece rentabilidad a los intermediarios financieros debido a los altos costos operativos, apenas compensados por beneficios tributarios cuya permanencia es incierta.

De otra parte la excesiva regulación afecta en forma desproporcionadamente adversa a los estamentos marginales de la población que el mismo orden constitucional busca proteger en procura de un orden social más justo, toda vez que dificulta su acceso al sistema financiero para adquirir vivienda, con una implicación negativa adicional en cuanto a la menor posibilidad de aprovechamiento de los subsidios de vivienda disponibles.

No debemos perder de vista tampoco que un marco legal sobrerregulado es el caldo de cultivo de las prácticas agiotistas extrabancarias, que disparan las tasas de interés muy por encima de los límites de usura. Ello además puede estar llevando a la utilización del crédito de consumo (el de mayor costo pero de más fácil acceso) para financiar necesidades de vivienda.

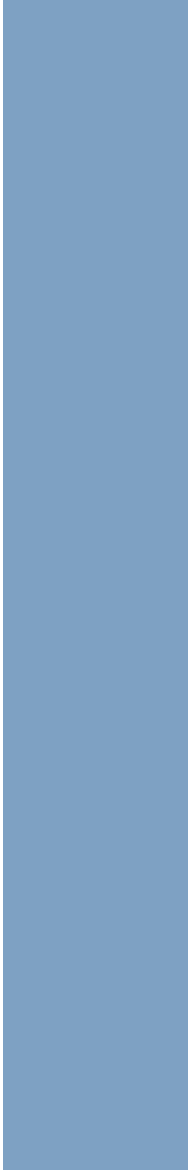
A nuestro juicio, justamente al no haber derechos absolutos, resulta necesario hallar criterios razonables y ponderados para dirimir las situaciones de conflicto que actualmente se han suscitado entre los derechos fundamentales ligados a la actividad del crédito para vivienda, en la medida en que la circunstancias actuales de la economía distan de aquellas que el juez constitucional tuvo en cuenta al pronunciarse sobre la inaplicación del sistema UPAC. Es entonces a dicho juez a quien compete examinar nuevamente la razonabilidad, proporcionalidad, pertinencia y adecuación del marco normativo vigente en aras de la equidad y la seguridad jurídica.

⁵⁹ ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, Pág. 60.

Bibliografía

- ALEXY, Robert. “Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- ARCOS, Oscar. Presentación en el taller “Acceso a tierra urbanizable a bajo costo”. Bogotá, 25 de agosto de 2006.
- CEDE. “Estudio de la oferta y demanda de crédito para vivienda social en Colombia haciendo énfasis en el conocimiento de la demanda proveniente de familias del sector informal”. Investigación para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Octubre de 2005.
- CONPES Social 102 “Red de protección social contra la extrema pobreza”. Septiembre de 2006.
- CONPES 3424 “La Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social”. Mayo de 2006.
- CONSORCIO LATINVESTCO- GALVIS-VILLOTA. “Estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para vivienda de interés social”. Investigación para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, diciembre de 2005.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. “Evaluación de la Política de Vivienda. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un País de Propietarios”. Bogotá, julio de 2006.
- CUELLAR, María Mercedes. “Crédito Hipotecario en Colombia”. ICAV, septiembre de 2005.
- DECRETO 3078 de 2006. Programa de inversión Banca de las Oportunidades. Septiembre de 2006.
- DECRETO 3702 de 2006. “Proyectos de mejoramiento de vivienda a través de la Bolsa Única Nacional”. Octubre de 2006.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. “Visión Colombia II Centenario: Colombia 2019”. 2006.

- ECONOMETRIA CONSULTORES. “Evaluación del ahorro programado en el acceso al crédito para vivienda de interés social”. Investigación para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Informe final para discusión. Bogotá, agosto de 2006.
- FERRARI, Cesar. “Análisis Económico en Equilibrio General”. Editor. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 2005.
- FORERO, Sandra. Presentación en el taller “Acceso a tierra urbanizable a bajo costo”. Bogotá, 25 de agosto de 2006.
- GIRALDO, Fabio. Ciudad y Crisis. Pontificia Universidad Javeriana. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- GIRALDO, Fabio y TORRES, Jorge. Hábitat y Desarrollo Humano. Cuadernos PNUD – UN-Hábitat. Bogotá, 2004.
- GIRALDO, Fabio; GARCÍA, Jon; BATEMAN, Alfredo y ALONSO, Andrés. Hábitat y Pobreza: los objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad. Bogotá, Junio de 2006.
- MALDONADO, María Mercedes. Presentación en el taller “Acceso a tierra urbanizable a bajo costo”. Bogotá, 25 de agosto de 2006.
- MARULADA, Beatriz. Presentación “La Banca de las Oportunidades”. Bogotá, octubre de 2006.
- MARULANDA ET AL. “Evaluación de los instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social”. Investigación para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, agosto de 2006.
- ZULETA, Luis y JARAMILLO, Lino. “Análisis de los costos de originar y administrar créditos hipotecarios para vivienda de interés social y microcrédito inmobiliario”. Consultoría para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, mayo de 2006.



ANEXOS

Anexo estadístico

Datos Gráfica 1. Porcentaje de hogares en déficit habitacional, total nacional. 1991-2003

Años	Hogares con Déficit	Hogares sin Déficit	Crecimiento del Déficit
1991	36.97%	63.03%	
1993	31.16%	68.84%	-5.81%
1994	29.15%	70.85%	-2.00%
1995	33.65%	66.35%	4.50%
1996	32.59%	67.41%	-1.06%
1997	30.12%	69.88%	-2.47%
1998	30.98%	69.02%	0.86%
1999	28.71%	71.29%	-2.27%
2000	27.15%	72.85%	-1.55%
2001	26.55%	73.45%	-0.61%
2002	25.98%	74.02%	-0.57%
2003	25.98%	74.02%	0.01%

Datos Gráfica 2. Porcentaje de hogares en déficit cuantitativo y cualitativo, total nacional. 1991-2003

Años	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo
1991	14.67%	22.30%
1993	14.27%	16.89%
1994	13.81%	15.34%
1995	14.72%	18.93%
1996	16.01%	16.57%
1997	15.35%	14.77%
1998	14.47%	16.51%
1999	14.44%	14.26%
2000	13.24%	13.92%
2001	12.87%	13.68%
2002	12.91%	13.06%
2003	12.57%	13.42%

Datos Gráfica 3. Crecimiento PIB construcción vs. Déficit habitacional

Años	Crecimiento PIB construcción	Déficit Habitacional
1995	1.90%	33.65%
1996	-12.94%	32.59%
1997	2.18%	30.12%
1998	-7.23%	30.98%
1999	-27.00%	28.71%
2000	-3.89%	27.15%
2001	3.86%	26.55%
2002	12.35%	25.98%
2003	13.27%	25.98%

**Datos Gráfica 4. Variación doce meses del sector de la construcción.
1995: I-2006: II**

Año	Trimestre	Construcción	Tendencia construcción
1995	I	6.48	-2.014795
	II	4.72	-2.698651
	III	0.23	-3.377199
	IV	-3.54	-4.040491
1996	I	-8.89	-4.676328
	II	-14.09	-5.272195
	III	-14.85	-5.818215
	IV	-13.97	-6.310017
1997	I	-8.91	-6.748879
	II	-0.31	-7.140864
	III	7.63	-7.493387
	IV	11.51	-7.809592
1998	I	5.15	-8.083174
	II	4.89	-8.295751
	III	-14.36	-8.420669
	IV	-22.86	-8.423036
1999	I	-23.58	-8.271669
	II	-31.92	-7.944412
	III	-21.39	-7.428673
	IV	-31.00	-6.726847

**Datos Gráfica 4. Variación doce meses del sector de la construcción.
1995: I- 2006: II**

Año	Trimestre	Construcción	Tendencia construcción
2000	I	-11.79	-5.850053
	II	-8.18	-4.824583
	III	-4.63	-3.680439
	IV	13.20	-2.449722
2001	I	-3.13	-1.165125
	II	5.32	0.1504377
	III	5.08	1.472827
	IV	8.50	2.781132
2002	I	6.66	4.056698
	II	14.64	5.284444
	III	11.19	6.450916
	IV	16.64	7.548507
2003	I	14.27	8.572572
	II	4.84	9.524149
	III	13.88	10.40784
	IV	20.08	11.2253
2004	I	19.47	11.98039
	II	11.71	12.68248
	III	11.59	13.34561
	IV	7.79	13.98325
2005*	I	10.30	14.60774
	II	8.64	15.22756
	III	19.37	15.8485
	IV	10.08	16.47223
2006*	I	6.84	17.10262
	II	28.20	17.73955

Datos Gráfica 5. Participación del sector de la construcción dentro del PIB total

Año	Participación del sector de la construcción en el PIB total
1994	7.45%
1995	7.21%
1996	6.15%
1997	6.08%
1998	5.61%
1999	4.27%
2000	3.99%
2001	4.08%
2002	4.50%
2003	4.91%
2004	5.26%
2005	5.61%

Datos Gráfica 6. Variación doce meses del PIB de edificaciones y el PIB de obras civiles 1995:I-2006:II

Año	Trimestre	Trabajos de construcción y construcciones y edificaciones	Trabajos y obras de ingeniería civil
1995	I	-0.06	20.74803026
	II	-6.41	28.91023663
	III	-10.35	22.66796347
	IV	-11.92	13.02782377
1996	I	-15.73	3.466258268
	II	-18.01	-7.905200366
	III	-18.34	-9.434783738
	IV	-18.13	-7.557700609
1997	I	-12.15	-4.146836462
	II	-7.49	9.764404429
	III	-3.81	23.62648025
	IV	0.01	27.18061762
1998	I	-7.98	22.85432438
	II	11.79	-3.278262253
	III	-17.31	-11.16232526
	IV	-26.54	-18.91170881

Datos Gráfica 6. Variación doce meses del PIB de edificaciones y el PIB de obras civiles 1995:I-2006:II

Año	Trimestre	Trabajos de construcción y construcciones y edificaciones	Trabajos y obras de ingeniería civil
1999	I	-26.01	-21.12417523
	II	-42.02	-18.10428537
	III	-24.44	-18.30725736
	IV	-18.99	-42.65906101
2000	I	-15.88	-7.918514757
	II	-15.67	-0.915970319
	III	-3.00	-6.160164776
	IV	-6.00	39.53576281
2001	I	0.61	-6.366314984
	II	12.89	-0.929382736
	III	0.89	9.139769456
	IV	6.85	10.01992881
2002	I	25.17	-10.54420077
	II	28.00	2.078097743
	III	28.44	-4.250182391
	IV	43.89	-7.818442455
2003	I	4.55	26.91185465
	II	8.42	0.624648559
	III	18.58	8.246820627
	IV	25.92	11.89191619
2004	I	62.93	-27.08495713
	II	26.28	-6.78231714
	III	27.78	-9.695263279
	IV	10.02	4.256651831
2005*	I	-4.62	46.00172676
	II	9.98	6.352594678
	III	9.09	38.49090662
	IV	0.87	25.39221198
2006*	I	-0.11	17.70344152
	II	25.15	33.61067338

Datos Gráfica 7. Participación del PIB de edificaciones y el PIB de obras civiles en el PIB de construcción. 1994-2005

Año	Trabajos de construcción, construcciones y edificaciones		Trabajos y obras de ingeniería civil		Total
	Valor	% sobre el total	Valor	% sobre el total	Valor
1994	3,411,861	67.83%	1,617,858	32.17%	5,029,719
1995	3,164,831	61.75%	1,960,262	38.25%	5,125,093
1996	2,610,344	58.50%	1,851,760	41.50%	4,462,104
1997	2,451,686	53.77%	2,107,774	46.23%	4,559,460
1998	2,205,482	52.14%	2,024,115	47.86%	4,229,597
1999	1,562,296	50.60%	1,525,273	49.40%	3,087,569
2000	1,400,316	47.19%	1,567,026	52.81%	2,967,342
2001	1,472,347	47.77%	1,609,548	52.23%	3,081,895
2002	1,934,702	55.88%	1,527,819	44.12%	3,462,521
2003	2,221,766	56.65%	1,700,199	43.35%	3,921,965
2004	2,875,972	65.26%	1,530,966	34.74%	4,406,938
2005	2,979,155	60.28%	1,962,916	39.72%	4,942,071

Datos Gráfica 8. Vivienda de Interés Prioritario (VIP), Vivienda Interés Social (VIS) y Total. 1991-2005

Año	Total	VIP	VIS
1991	70,377	1,743	23,443
1992	101,173	2,505	33,701
1993	137,028	1,043	35,931
1994	93,739	545	29,221
1995	70,282	1,061	18,115
1996	50,425	242	16,746
1997	77,098	70	40,363
1998	54,934	1,716	42,076
1999	25,843	2,063	21,230
2000	45,516	12,023	39,504
2001	67,191	25,332	55,891
2002	106,638	33,163	79,436
2003	95,149	20,975	50,629
2004	106,893	22,480	58,214
2005	124,626	31,749	61,189

Datos Gráfica 10. Créditos Desembolsados

Años	Número de créditos desembolsados totales	Valor de créditos desembolsados totales
1999	24,278	647,928
2000	11,538	419,398
2001	12,875	559,650
2002	18,205	981,696
2003	24,987	1,212,757
2004	25,635	1,515,144
2005	28,744	1,905,706

Datos Gráfica 11 Índice de Precios al Consumidor (IPC) e Índice de Costos de Construcción de Vivienda (ICCV). 2004-2006

Años	Meses	IPC. Base 2004 Dic=100	ICCV. Base 2004 Dic=100	ICCV/IPC
2004	Enero	95.63	94.22	0.99
	Febrero	96.78	96.52	1.00
	Marzo	97.73	98.69	1.01
	Abril	98.17	99.50	1.01
	Mayo	98.55	100.00	1.01
	Junio	99.14	100.17	1.01
	Julio	99.11	100.42	1.01
	Agosto	99.14	100.53	1.01
	Septiembre	99.44	100.47	1.01
	Octubre	99.43	100.30	1.01
	Noviembre	99.70	100.21	1.01
	Diciembre	100.00	100.00	1.00
2005	Enero	100.82	100.80	1.00
	Febrero	101.85	101.40	1.00
	Marzo	102.64	101.87	0.99
	Abril	103.09	102.27	0.99
	Mayo	103.51	102.72	0.99
	Junio	103.93	102.93	0.99
	Julio	103.98	102.66	0.99
	Agosto	103.98	102.73	0.99
	Septiembre	104.42	102.49	0.98
	Octubre	104.66	102.46	0.98
	Noviembre	104.78	102.58	0.98
	Diciembre	104.85	102.70	0.98
2006	Enero	105.42	104.26	0.99
	Febrero	106.12	104.79	0.99
	Marzo	106.86	105.39	0.99
	Abril	107.34	105.95	0.99
	Mayo	107.69	106.69	0.99
	Junio	108.02	107.50	1.00
	Julio	108.47	108.71	1.00
	Agosto	108.89	109.21	1.00

Datos Gráfica No. 12. Índice de Costos del Cemento. 2004-2006

Año	Mes	Índice
2004	Enero	147.94
	Febrero	151.05
	Marzo	154.46
	Abril	159.78
	Mayo	160.42
	Junio	160.31
	Julio	159.92
	Agosto	159.50
	Septiembre	158.72
	Octubre	153.91
	Noviembre	135.09
	Diciembre	117.01
2005	Enero	106.01
	Febrero	90.47
	Marzo	87.32
	Abril	82.47
	Mayo	79.75
	Junio	78.38
	Julio	74.45
	Agosto	72.91
	Septiembre	70.79
	Octubre	70.73
	Noviembre	70.62
	Diciembre	74.68
2006	Enero	99.21
	Febrero	99.02
	Marzo	97.40
	Abril	97.35
	Mayo	97.39
	Junio	101.38
	Julio	111.20

Datos Gráfica No. 13. Índice del Ciclo de la construcción. 1950-2005

Año	Índice	Año	Índice
1950	8.19	1978	45.94
1951	8.01	1979	44.15
1952	9.08	1980	46.39
1953	11.38	1981	49.32
1954	13.66	1982	51.52
1955	14.48	1983	58.33
1956	16.72	1984	59.28
1957	16.45	1985	63.94
1958	15.90	1986	66.99
1959	19.06	1987	67.58
1960	17.78	1988	71.32
1961	19.31	1989	68.34
1962	22.41	1990	61.41
1963	21.63	1991	66.76
1964	22.23	1992	77.64
1965	22.53	1993	84.48
1966	23.05	1994	100.00
1967	24.57	1995	96.71
1968	27.41	1996	83.87
1969	28.60	1997	85.94
1970	30.80	1998	79.57
1971	31.87	1999	58.11
1972	32.69	2000	60.41
1973	39.09	2001	62.32
1974	42.27	2002	67.21
1975	35.50	2003	78.13
1976	39.11	2004	81.54
1977	42.26	2005	93.97

**Datos Gráfica 14. Censo de edificaciones por ciudades.
2003-2006. Área en metros cuadrados**

Área	2003	2004	2005	2006
Área Urbana Bogotá	3,137,551	3,992,943	4,260,860	2,319,529
Área Metropolitana Medellín	1,863,499	2,111,270	2,246,307	776,139
Área Urbana Cali	769,753	870,015	985,518	372,087
Área Urbana Barranquilla	345,797	870,015	449,128	304,091
Área Metropolitana Bucaramanga	525,130	870,015	511,129	215,333
Área Urbana Pereira	222,541	244,496	405,294	156,202
Área Urbana Armenia	114,175	127,907	102,151	49,741

Conpes 3424 de 2006

Documento CONPES 3424
Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**“LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES
UNA POLÍTICA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO
Y A LOS DEMÁS SERVICIOS FINANCIEROS
BUSCANDO EQUIDAD SOCIAL”**

DNP: DDE-DEE-DDS-PRAP

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS: FOGAFIN

DAPRE: ALTA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Versión aprobada

Bogotá, D.C., Mayo 16 de 2006

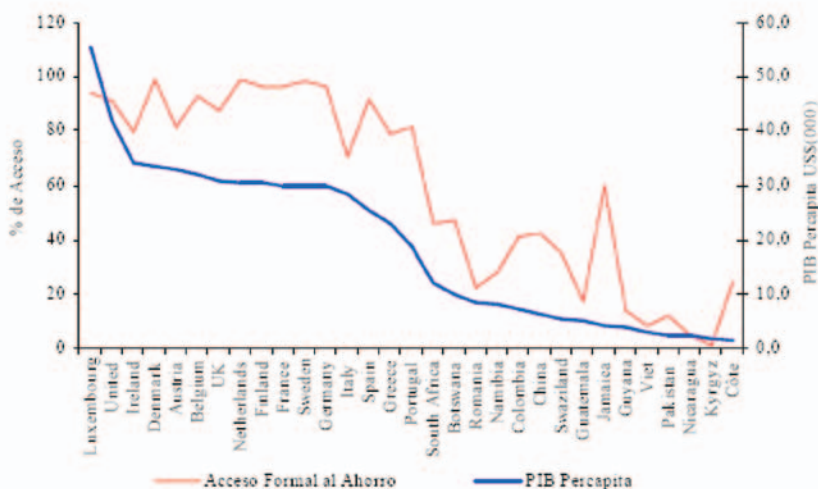
I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES la política denominada La Banca de las Oportunidades que busca promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando la equidad social en Colombia.

II. JUSTIFICACIÓN

Uno de los factores de vital importancia para promover el desarrollo económico es el acceso a los servicios financieros. En las últimas décadas los cambios en las economías, la mayor liberalización y los cambios en tecnologías de producción, han encontrado barreras de financiación.

Gráfica 1. Relación entre el acceso formal al ahorro y el PIB per cápita



Muchos estudios evidencian la causalidad entre el acceso a la financiación y el crecimiento económico. Este argumento ha sido demostrado con diferentes metodologías tanto para el caso de 10 países, como de las firmas y también de los hogares utilizando datos de encuestas¹. Los principales argumentos a favor

¹ Ver los estudios de Rajan Raghtuam y Liiigi Zingaies :»Financial development and growth», en American Economic Review, 1998; Demirgüç-Kunt, Asli y Vojislav Maksimovic: «Fiancial Shucture and Ecanomic Growth: A cross-country comparison of banks» en Markets, and development, Cambndge, M.A: MIT Press.

de estas conclusiones se pueden sintetizar en que hay mayor crecimiento cuando hay menos dispersión de recursos de ahorro, pues ello permite un mejor manejo del riesgo y facilita las inversiones en proyectos más eficientes, gracias al mejor ambiente institucional y competitivo en la asignación y uso de los recursos.

Aunque es difícil probar cual de los distintos tipos de financiamiento facilita más el crecimiento, hay una tendencia a que entre más formalizados estén los canales tanto de acceso al crédito como a los demás servicios financieros, se aumenta la probabilidad de un crecimiento económico más alto.

La profundización financiera entendida como el acceso a diversos servicios financieros tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza. Estudios recientes del Fondo Monetario Internacional y el Banco mundial ², han mostrado que los servicios financieros son el canal para acceder a la financiación directa gracias al suministro de información, que es quizá una de las principales barreras que tienen los hogares de menores ingresos y las pequeñas empresas para el acceso al crédito. Experiencias en Sudáfrica y algunos países de Asia, muestran que las mejoras tecnológicas son un vehículo para que las instituciones financieras amplíen su cobertura.

Grafico 2. Bancarización en Colombia (Cartera/PIB)



Fuente: Informe financiero. Fogafin

⁶¹ World Bank 2001 Finance for growth, policy choice in a volatile world, Oxford University press and Washington D.C. ;World Bank. 2005 Access to financial services in Brazil, a study led by Anjali Kurnar, Directions in Development WorldBank.

En Colombia, la bancarización, medida por la cartera como porcentaje del Producto Interno Bruto-PIB- es cercana al 22%, siendo aún más limitada en los sectores de la economía informal y en los grupos poblacionales de menores ingresos (Gráfico 2). No obstante lo anterior; en 2005 los desembolsos de microcrédito aumentaron 39% con respecto a 2004 y 96% frente a 2003, incluyendo recursos del sector bancario, Organizaciones No Gubernamentales 4NG's- y otros de redescuento otorgados por Bancoldex y Finagro (Gráfico 3).

En cuanto a la cobertura geográfica del sistema bancario en Colombia, a septiembre de 2005 existía una sucursal financiera en el 71% de los municipios equivalente a una cobertura del 92% de la población del país (Cuadro 1). Sin incluir el Banco Agrario, la cobertura de la banca privada sólo llega la 25% de los municipios, cubriendo al 73% de la población.

Cuadro 1. Cobertura de la banca en Colombia

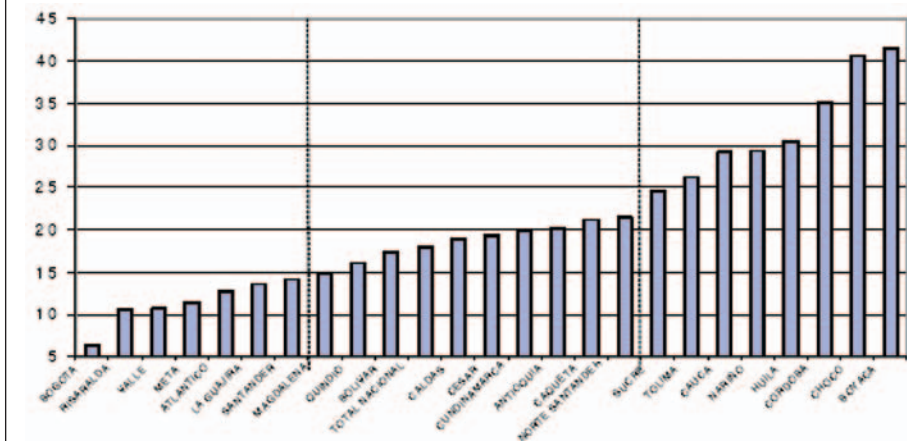
Categoría (N° de habitaciones)	N° Sucursales Bancarias	N° Municipios con Sucursales	Población con acceso a sucursales según categoría	N° Municipios con presencia del sistema financiero	% Población con acceso a sucursales por categoría
0-10.000	218	194	1.294.137	49.1%	55.2%
1.000-50.000	681	474	10.859.629	79.8%	84.1%
50.000-100.000	265	68	4.642.866	93.2%	93.6%
Más de 100.000	2.791	53	25.832.475	100.0%	100.0%
Total	3.955	789	42.629.107	70.6%	92.6%

Fuente: Cálculos con base en DANE y Superintendencia Financiera, 2006

Es de anotar, que aunque en términos de número de sucursales, su ubicación está donde se concentra la población, el acceso a los servicios financieros ofrecidos a través de esas sucursales no está disponible para todos los grupos y depende esencialmente de la oferta que provee el Banco Agrario.

A partir de la invitación que hiciera el gobierno nacional en 2003, al sector financiero formal de vincular activamente al sector microempresarial, éste avanzó en la colocación de crédito a este segmento. Mientras en 2003 las colocaciones ascendían a \$1.3 15 mil millones, en 2005 esta cifra se ha duplicado (Gráfico 3).

Gráfico 3. Total recursos de crédito desembolsados a microempresarios cifras en miles de millones de pesos



Desde el punto de vista de la oferta, se han identificado varios elementos que dificultan una mayor profundización de las entidades financieras en segmentos hasta ahora no atendidos. En primer lugar se destaca el costo de su expansión geográfica, que se explica por los costos fijos de ampliar cobertura a través de oficinas o personal propio frente a la rentabilidad del negocio potencial. Esta situación es especialmente crítica en Colombia, dado que la situación de orden público incrementa el costo del traslado y manejo del efectivo.

En segundo lugar, existen altos costos operativos por peso captado o prestado en operaciones de bajo monto que disminuyen su rentabilidad. En cuanto al crédito, existe una percepción por parte de los intermediarios formales de que ciertos grupos de población son especialmente riesgosos. Implementar procedimientos de análisis y recuperación de información para evaluar el riesgo de este tipo de operaciones incrementa aún más el costo de las mismas.

A su vez, se han identificado elementos que alejan a la demanda del sistema financiero. El primero de ellos son los costos que deben pagar los usuarios por comisiones cobradas por el sistema financiero para el manejo de cuentas y transacciones, a lo que se suma el impacto causado por el Gravamen a las Transacciones Financieras (4 por mil), fomentado el uso del efectivo, uno de los elementos que más encarece las operaciones pasivas de una institución financiera (Anexo 1).

Por otra parte, se continúan utilizando procesos dispendiosos para abrir cuentas y se exigen múltiples requisitos para acceder a un crédito, difíciles de cumplir para un gran sector de la población. Así mismo, la falta de adecuación de los productos, tanto activos como pasivos, especialmente evidente en entornos rurales donde se ofrecen los mismos productos diseñados para áreas urbanas, a lo cual se agrega el fenómeno de autoexclusión en los segmentos de menores ingresos.

En materia de garantías la incertidumbre o dificultad para hacer efectivos los derechos de 10 acreedores genera efectos negativos sobre el crédito al existir un riesgo legal alto sobre la eficacia de los contratos financieros y sus garantías, incrementando excesivamente el costo de los créditos.

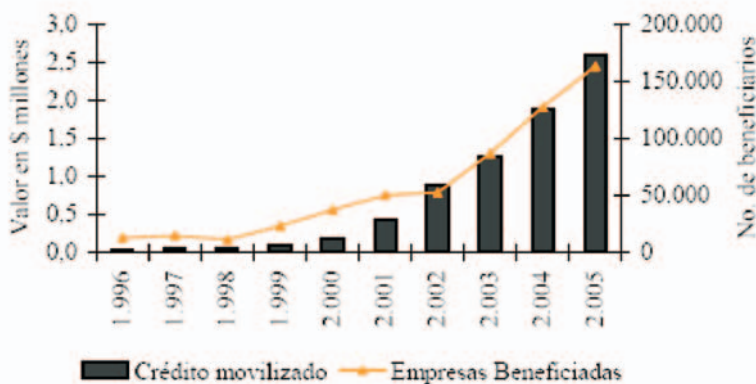
En ausencia de claridad legal sobre el valor efectivo de las garantías³, el sistema opta por una desmesurada exigencia de documentos que muchos usuarios no pueden satisfacer o, lo que es peor, impide que diversos activos que podrían estar disponibles para ejercer la función de garantía y que permitirían el acceso al crédito, sean aceptados por los acreedores. Todo esto conduce a que se imposibiliten o se disminuyan sensiblemente los préstamos a la mayor parte de las micro, pequeñas empresas y hogares.

Desde el punto de vista de la garantía como requisito para acceder al crédito, el Fondo Nacional de Garantías —FNG—, ha apoyado a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas —Mipymes— avalando operaciones de crédito que facilitan la consecución de recursos. Es así como pasó de otorgar cerca de 30 mil garantías en 2001 a más 162 mil en 2005.

El índice de siniestralidad del FNG ha disminuido como resultado del cambio estructural, según el cual el Fondo pasó de garantizar hasta el 80% del monto de los créditos a avalar en promedio el 50%, siendo el 70% el máximo permitido. La experiencia histórica pone de manifiesto la necesidad de mantener esquemas de garantías que no generen comportamientos adversos en los cuales se aminore el compromiso tanto del prestatario para amortizar la deuda de forma cumplida, como del prestamista para exigir el pago de la misma.

³ En particular sobre los procesos de insolvencia' el proyecto de ley radicado en el Congreso por el Gobierno Nacional' supera en buena medida los problemas de la legislación concursal vigente (Ley 550 de 1999), expedida en el marco de una crisis ya superada, y prevé un modelo más balanceado frente a los intereses de los acreedores.

Gráfica 4. Evolución del crédito movilizado con garantía del FNG



Fuente: FNG 2005

Otro factor determinante para el otorgamiento de crédito y abaratar el acceso al mismo, es la existencia de información positiva. Los antecedentes crediticios y en general el comportamiento financiero constituyen en la mayoría de los casos la principal fuente de información para que los acreedores puedan medir adecuadamente los riesgos que asumen, la capacidad de endeudamiento del deudor y su posibilidad de pago.

En el caso particular de la población de bajos ingresos, la carencia de este tipo de información se convierte en una barrera de ingreso al sistema de financiero. Con respecto a la rentabilidad de los créditos de menor cuantía, el tope máximo autorizado para las tasas de interés y las comisiones de administración no es suficiente para que la actividad sea rentable, lo que genera que los sectores de más bajos ingresos continúen por fuera del mercado formal, recurriendo al crédito informal (prestamistas, casas de empeño, proveedores, etc.) donde pagan tasas de interés muy superiores a las permitidas, pues en la práctica estos actores no tienen ningún control.

Dadas las características de estos grupos de población, como la baja capacidad de pago,

inexistencia de garantías sólidas fácilmente ejecutables, vacíos de información personal y comercial confiable, se requiere la utilización de métodos especiales que suplan estas deficiencias, tales como la recopilación de información de campo, las visitas de cobro frecuentes, la capacitación a las entidades financie-

ras para el adecuado registro de las operaciones de los pequeños negocios y otra serie de medidas que, por su gran demanda de recursos humanos y técnicos, resultan altamente costosos. Es por esto, que los costos del microcrédito son más elevados que los del crédito tradicional, lo cual implica considerar tasas de interés y comisiones mayores.

Adicionalmente, la prudencia financiera y las normas que rigen la actividad de las entidades vigiladas, las obliga a evitar operaciones que se pueden traducir en pérdidas afectando la solidez patrimonial, toda vez que los recursos con los cuales fondean las operaciones activas están constituidos en su inmensa mayoría por depósitos captados del público. Por lo demás, los sistemas de subsidios cruzados, perfectamente posibles en otros mercados, no resultan viables en el financiero debido a la competencia.

En concordancia con lo expuesto anteriormente, se hace urgente promover una política de promoción que estimule el acceso al crédito y a los demás servicios financieros, dirigida a la población hasta hoy no atendida por las entidades financieras, la cual se describe a continuación.

III. PROPUESTA DE POLÍTICA: BANCA DE OPORTUNIDADES

a. Objetivo general

El objetivo de la política de La Banca de las Oportunidades es crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas de los mismos.

Los segmentos de población a los que va dirigida esta política son: familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores.

En este documento se consideran servicios financieros aplicables a las microfinanzas, todos aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones financieras o económicas, incluyendo pagos y transferencias, remesas del exterior, ahorro, crédito, seguros y pensiones.

B. Componentes de la política

1. Reformas al Marco Regulatorio:

Dentro de las reformas al marco regulatorio necesarias para incentivar el acceso a servicios financieros se han identificado entre otras las siguientes:

- Corresponsales no bancarios: Autorización a los establecimientos de crédito para la realización de contratos de corresponsalía con terceros no necesariamente de carácter financiero con el fin de prestar sus servicios a través de éstos.
- Cuenta de ahorro de bajo monto: Exenta del 4 por mil, exenta de inversiones forzosas, con requisitos simplificados de Sistema integral en la prevención del lavado de activos para la apertura
- Reforma al régimen de garantías: Subsisten grandes deficiencias en materia de registro, prelaciones entre los derechos de diversas clases de acreedores y, sobre todo, sistemas de cobro y ejecución, tanto individual como en escenarios de insolvencia. La regulación debe mejorarse establecer un marco más apropiado que asegure que los créditos pueden ser cobrados de forma segura, predecible y transparente, elemento indispensable para crear un ambiente favorable a la ampliación de la cobertura de créditos y para la disminución de sus costos.
- Regulación y fortalecimiento de las centrales de riesgo: Además de lograr que se expida la Ley Estatutaria sobre Habeas Data, los esfuerzos del Gobierno Nacional en esta materia deben encaminarse a la construcción de bases de datos nutridas de fuentes adicionales al sector financiero y que al mismo tiempo sean una clara señal de la moralidad comercial de los solicitantes de crédito. Para el efecto, se vienen adelantando gestiones dirigidas a incorporar a estas bases de datos información sobre pago de servicios públicos y arriendos, entre otros, que en la mayoría de los casos es positiva y constituye la puerta de acceso al crédito de población no bancarizada.
- Régimen de las tasas de interés y comisiones de administración: En el marco de una política de acceso a servicios financieros, este tema debe necesariamente ser tratado a profundidad para buscar mecanismos que permitan a la población de bajos ingresos acceder a crédito de forma efectiva. Se estudiarán mecanismos que permitan la implementación de comisiones diferenciadas de acuerdo al monto de los créditos y las características de los beneficiarios; utilizando por ejemplo mecanismos como el de subastas para hacer competitiva la asignación de las comisiones.

2. Estrategia de promoción e incentivos

Las reformas al marco regulatorio no son suficientes para lograr efectos en la ampliación de la cobertura y de servicios en el corto plazo dados los riesgos involucrados y los elevados costos para un negocio con una rentabilidad potencial

desconocida para el sector financiero. Por tal razón, se requiere de la promoción y el desarrollo de incentivos por parte del Estado.

En este sentido, el apoyo del Estado debe estar orientado a promocionar esquemas ó instituciones que faciliten el otorgamiento de créditos de menor cuantía de forma eficiente y a menor costo, fomentar la ampliación de la cobertura e incursión en nuevos segmentos de mercado, brindar asistencia técnica a las instituciones interesadas en desarrollar servicios de microfinanzas utilizando soluciones tecnológicas de punta, y promover el suministro de información suficiente y pertinente que genere confianza y permita el acercamiento entre oferta y demanda.

3. Acuerdo con los intermediarios financieros

Con el fin de asegurar el logro de los objetivos de la política, es importante estimular la participación activa de las instituciones financieras, aprovechando el interés demostrado recientemente por algunos bancos en realizar procesos de bancarización para vincular a la población que no tiene acceso al sistema financiero, con el objeto de contribuir al desarrollo económico.

Igualmente importante es el compromiso de la banca, las ONG's, las cooperativas y las Cajas de Compensación Familiar con el propósito de promover un mayor acceso a servicios financieros en el país. En el marco de esta iniciativa, serán de especial importancia los mecanismos que propicien un mayor acercamiento hacia los nuevos y antiguos clientes, en especial a usuarios de menores de ingresos, mediante una mayor divulgación de información sobre tasas y comisiones en productos de colocación y captación.

Con el fin de combatir la autoexclusión y propiciar unas relaciones respetuosas pero también responsables entre el sistema financiero y sus usuarios, se buscará definir una estrategia en materia de educación financiera hacia la población no bancarizada, comprometiendo al sector financiero en dicho proceso.

IV. ESTRATEGIA

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se propone la creación de un fondo de promoción para el acceso al crédito y las microfinanzas denominado Fondo de las Oportunidades sobre el cual se soportará la política La Banca de las Oportunidades.

1. Institucionalidad

El Fondo de las Oportunidades operará por mandato del Ministerio de Hacienda y Crédito Público —MHCP—, con personal especializado y altamente calificado, con una infraestructura mínima, que gestionará y coordinará esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política.

Este fondo desarrollará, entre otras, las siguientes funciones:

- Proponer al MHCP reformas al marco regulatorio en los temas de esta política y en aquellos que se identifiquen como barreras de acceso al sistema financiero y de financiamiento en general.
- Diseñar y proponer al MHCP incentivos para promover el acceso al crédito de poblaciones de bajos ingresos, en especial para mujeres cabeza de familia y emprendedores cuando éstos comprometan recursos del Presupuesto General de la Nación, para incentivos como subsidios a la tasa de interés, o a los costos de administración, entre otros.
- Diseñar y proponer al MHCP incentivos para promover servicios financieros tanto para la oferta como para la demanda.
- Diseñar incentivos para ser ejecutados con cargo a los recursos asignados a este Fondo en programas de asistencia técnica y asesoría, programas de fortalecimiento institucional, cubrimiento de garantías, y subsidios a los costos de administración, entre otros.
- Desarrollar y promover programas de educación financiera a la oferta y a la demanda.
- Promover y diseñar instrumentos para emprendedores que faciliten el acceso a recursos de tal forma que complemente y no duplique las actividades realizadas por el Fondo Emprender del SENA y otros instrumentos públicos.
- Promover la generación, difusión y uso de información suficiente, oportuna y confiable sobre los temas de microfinanzas.
- Diseñar estrategias para aprovechar las líneas de redescuento, las redes existentes y la
- institucionalidad para ampliar acceso.

- Celebrar convenios con entes territoriales, organismos multilaterales de cooperación, donantes internacionales, con el fin de apalancar recursos que permitan potenciar sus acciones.
- Celebrar convenios con el FNG para hacer efectivo el acceso a garantías, a las poblaciones de más bajos ingresos, en especial a mujeres cabeza de familia y emprendedores.
- Celebrar convenios con las entidades del sector financiero, cooperativas, cajas de compensación familiar, ONG's con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo plasmado en esta política.

Por otra parte, previo análisis técnico y de viabilidad, será necesario implementar una estructura organizacional que permita alcanzar economías de escala en los procesos de Back OBce (bancario y no bancario), red transaccional e inteligencia de negocios, para superar las barreras de costos que limitan la oferta de microfinanzas.

2. Recursos

Las acciones del Gobierno Nacional implementadas a corto y largo plazo prevén tanto la reorganización (supresión, fusión o escisión de entidades), como la reestructuración de algunas entidades del orden nacional, aplicando criterios tendientes a fortalecer a aquellas que se consideren indispensables, con el propósito de mejorar la eficacia de la administración y obtener economías de escala en los componentes administrativos y de apoyo.

En desarrollo de este objetivo, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafin- dada su participación accionaria en Granbanco S.A. realizó la contratación de una firma de banca de inversión para que identificara, evaluara, recomendara alternativas y apoyara la ejecución de la misma. El resultado de este estudio recomienda que Fogafin inicie a la brevedad la venta de su participación accionaria en Granbanco S.A.

Fogafin estableció que existe un exceso patrimonial en Granbanco S.A. reflejado en una relación de solvencia del 16.3% a febrero de 2006, que permite redirigir recursos para el financiamiento de la política de la Banca de las Oportunidades, a través de la escisión de la entidad ⁴, optimizando el precio de venta.

⁴ Figuras prevista en el EOSF

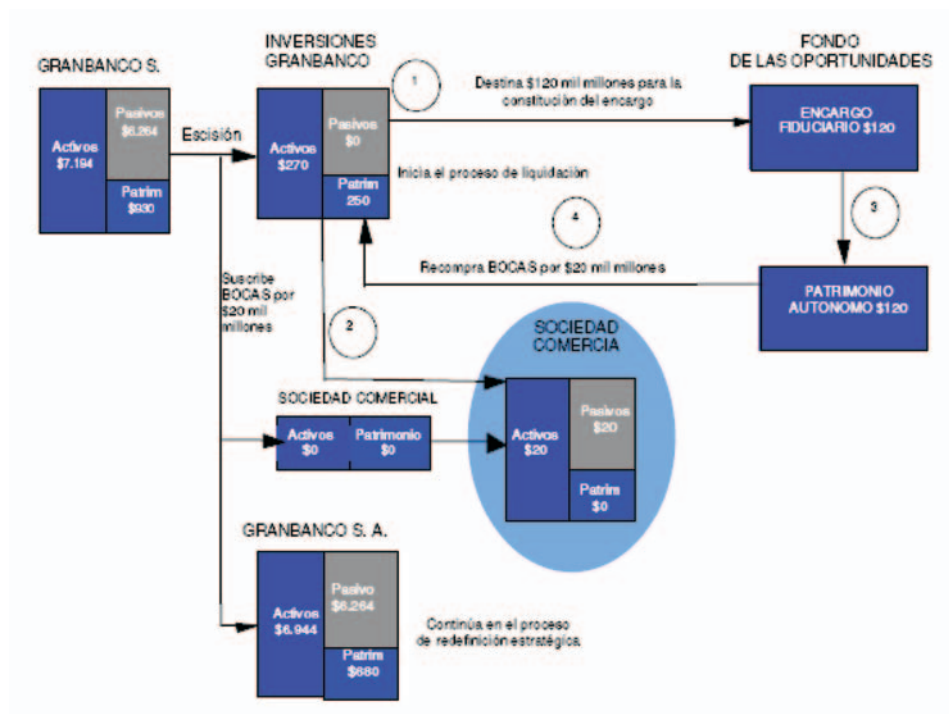
Asimismo, toda vez que se encuentra pendiente la distribución de las utilidades del ejercicio de 2005 de Granbanco S.A. y que se plantea el retiro de su capital excedentario, se considera conveniente la constitución de una reserva ocasional a disposición de los accionistas, la cual será distribuible de acuerdo a las necesidades que proyecte Fogafin dentro del plan de venta de Granbanco S.A.

V. PLAN DE ACCION

De acuerdo con el esquema plasmado en el gráfico 5, los recursos tendientes a apoyar la estrategia de la Banca de las Oportunidades provendrán de la escisión de Granbanco S.A. retirando de su patrimonio hasta \$270 mil millones, acompañado del mismo monto de activos, los cuales serán distribuidos de la siguiente manera:

- Granbanco S.A. como entidad escidente mantiene sin modificación alguna, su naturaleza y los actuales negocios con un capital acorde para soportar el reto comercial de los próximos años.
- Se crea Inversiones Gran S.A. como una sociedad de economía mixta que contendrá el patrimonio excedentario de Granbanco S.A., acompañado de una parte de sus activos de rápida realización y que, al no recibir ningún pasivo, le permita devolver a los accionistas en el menor tiempo posible los recursos allí representados. Dicha entidad mantiene la composición accionaria del banco escidente.
- Inversiones Gran S.A. destinará hasta \$120 mil millones para la creación del Fondo de las Oportunidades y el desarrollo de programas impulsados por este, de estos podrá destinar hasta \$20 mil millones para la suscripción de Bonos Opcionalmente Convertibles en Acciones -BOCA- que le darán los recursos necesarios para el inicio de operaciones de la estructura organizacional que se asemeje a una sociedad de servicios técnicos o administrativos. La suma restante se destinará a cubrir el déficit pensional que se presenta en Bancafk en Liquidación.
- En la última etapa, se recomprará el BOCA a Inversiones Gran S.A. con los recursos asignados al Fondo, con el objeto de que tanto el desarrollo de la política descrita como los recursos de apoyo, se concentren en las dos entidades creadas para tal fin.

Gráfico 5. Esquem general



Fuente: Balance transmitido Superintendencia Bancaria a diciembre de 2005

La estrategia descrita, no solamente brinda un vehículo para la creación de estructura organizacional propicia para alcanzar economías de escala en la oferta de microfinanzas con participación privada, sino que también optimiza el patrimonio excedentario existente en Granbanco S.A. destinando parte de dichos recursos al apoyo de la política de La Banca de las Oportunidades.

VI. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y Fogafin recomiendan al CONPES:

1. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Fogafin de adelantar el proceso de escisión de Granbanco S.A.
2. Aprobar la política de La Banca de las Oportunidades, las estrategias y plan de acción definidos en este documento.

3. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Fogafin votar en la Asamblea de Accionistas por la constitución de una reserva ocasional a disposición de los accionistas con las utilidades de 2005 de Granbanco S.A., la cual será distribuible de acuerdo a las necesidades que proyecte Fogafin dentro del plan de venta de Granbanco S.A.
4. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República, conformen y lideren el equipo que implemente y haga el seguimiento de la estrategia propuesta en este documento. Este equipo deberá estar conformado antes del 30 de junio de 2006.
5. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que siguiendo las metodologías y lineamientos definidos por el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión y los Resultados - Sinergia-, haga seguimiento a los resultados de la implementación de esta política. Para ello deberá definir junto con la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación indicadores de resultado en materia de bancarización y profundización financiera, entre otros, antes del 31 de julio de 2006.
6. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar hasta \$120 mil millones para la creación del Fondo de las Oportunidades en desarrollo de la política de La Banca de las Oportunidades.
7. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparar y tramitar las propuestas al Marco Regulatorio contenidas en este documento.
8. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el DNP, de elaborar el diseño operativo del Fondo de las Oportunidades, garantizando su autonomía, gobernabilidad y rendición de cuentas frente a las funciones asignadas. Este diseño deberá asegurar la responsabilidad financiera a través de la gestión eficiente de los recursos asignados, cuyo uso podrá incluir la asignación de subsidios o incentivos para hacer efectivo el acceso al crédito y otros servicios financieros a las familias de menores ingresos, a las micro, pequeñas y medianas empresas y a los emprendedores. Este fondo cumplirá al menos con las funciones definidas en este documento. Las condiciones para el uso eficiente de los recursos deberán quedar plasmadas en el contrato que se realice.
9. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el DNP realizar los estudios técnicos y financieros necesarios para determinar la viabilidad de la estructura organizacional propicia para alcanzar economías de escala en la oferta de microfinanzas. Para tal efecto, analizarán como mínimo

la figura de una sociedad de servicios técnicos o administrativos con participación privada.

10. Proponer al SENA articular los proyectos del Fondo Emprender con los instrumentos diseñados dentro de la política de La Banca de las Oportunidades para apoyar el emprendimiento.

ANEXO 1

Análisis de los costos de las transacciones a través de una cuenta de ahorro

CONCEPTOS	Dic.-2003 Costos promedio bancos	Operaciones de cuenta de ahorros y movimientos			
		1	2	3	4
		Con talonario 2 movimientos	Con T. débito 2 movimientos	Con T. débito 2 movimientos - 3 pago serv. públ. x cajero	Con T. débito 2 movimientos - 3 pago serv. públ. x audio
INGRESO MENSUAL MÍNIMO SUPUESTO		400.000	400.000	400.000	400.000
Nº de movimientos de mantenimiento		2	2	2	2
Nº de movimientos por pago de servicios				3	3
Costos en cuenta de ahorro					
Valor talonario (20 volantes)	29.082	29.082			
Valor cuota mensual de manejo administración	4.808		4.808	4.808	4.808
Valor expedición tarjeta débito	5.563		5.563	5.563	5.563
Tarifa mensual imppto. 4x1000	0.004	1.600	1.600	1.600	1.600
Cajero automático					
Costo retiro clientes propios	1.532		3.065	3.065	3.065
Otros servicios					
Costo pago servicios públicos por cajero automático	1.949			5.848	
Costo pago servicios públicos por audioconsulta	575				1.725
Total cuota primer mes		30.682	15.035	20.883	16.760
Total costo mensual		1.600	9.473	15.321	13.108
Costo promedio primeros 10 meses (1)		4.508	10.029	15.877	11.754
Valor relativo del costo promedio sobre el ingreso		1.13%	2.51%	3.97%	2.94%
Valor relativo del costo promedio sobre el ingreso SIN 4x1000		0.73%	2.11%	3.57%	2.54%
Tasa efectiva anual depósitos de ahorro ordinario (2)		3.91%	3.91%	3.91%	3.91%
Tasa depósitos de ahorro ordinario equivalente mes vencido		0.32%	0.32%	0.32%	0.32%

Cálculos con base en el informe: Bancos-Costos de los servicios financieros

Fuente: Superintendencia Bancaria. Elaborado Dirección Técnica con base en el formato 268 remitido por las entidades. Abril 28 de 2004.

(1) El costo promedio se calcula para los primeros 10 meses, cuando se supone se agotan los volantes de talonario.

(2) Fuente: cálculos Banco de la República, formato 088 de la Superintendencia Bancaria- 22/12/2003 hasta 26/12/2003.

Decreto 3078 de 2006

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO DECRETO NÚMERO 3078 DE 2006 08 SEPTIEMBRE 2006

Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confieren los artículos 2, 189, numerales 11 y 25 Y 334 de la Constitución Política, el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 4 y 8 de la Ley 812 de 2003.

DECRETA:

Artículo 1.- Programa de Inversión «Banca de las Oportunidades». Créase el programa de Inversión denominado «Banca de las Oportunidades», con el objeto de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá suscribir un contrato con el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, para la administración de los recursos que se destinen para el financiamiento del programa de Inversión Banca de las Oportunidades. La ejecución de dicho contrato, respecto de las funciones señaladas expresamente en el presente Decreto, no generará comisión alguna en favor del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA - Bancoldex, quien con cargo a los recursos a administrar cubrirá la totalidad de los costos en que incurra.

Parágrafo.- Los recursos que se destinen para estos efectos, se mantendrán en una cuenta de orden, separada del patrimonio del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex.

Artículo 2.- Régimen legal y contractual. Las actividades, los actos y contratos celebrados por el Banco de Comercio Exterior de Colombia SA - Bancoldex con

recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se regirán por el derecho privado, y se someterán a los procedimientos y requerimientos internos establecidos para los actos y contratos del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA- Bancoldex.

Artículo 3.- Comisión Intersectorial para la Banca de las Oportunidades. Créase una Comisión Intersectorial encargada de ejercer la coordinación y seguimiento de las actividades que se pretendan financiar con los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, así como de formular las recomendaciones a que haya lugar a las distintas entidades públicas en relación con temas vinculados a dicho programa. La Comisión estará conformada de la siguiente manera:

El Ministro Consejero de la Presidencia de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, y el Director del Departamento Nacional de Planeación. El Presidente del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA -Bancoldex-, asistirá a las sesiones y contará con voz pero sin voto en las deliberaciones. Los miembros de la Comisión Intersectorial podrán delegar su asistencia exclusivamente en funcionarios del nivel directivo o asesor.

Parágrafo 1°,- La Comisión Intersectorial será presidida por el Ministro Consejero de la Presidencia de la República o su delegado y la secretaría estará a cargo del funcionario del Banco de Comercio Exterior de Colombia SA- Bancoldex designado para el efecto.

Parágrafo 2°,- La Comisión Intersectorial podrá invitar a expertos en las materias relacionadas con microfinanzas y en general, en materias afines al programa Banca de las Oportunidades, a funcionarios del sector financiero, y en general, a personas vinculadas a los proyectos que se pretenda adelantar para el desarrollo del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

Artículo 4. Consejo Asesor para el Programa Banca de las Oportunidades. Créase un Consejo Asesor como instancia participativa que formula recomendaciones a la Comisión Intersectorial del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

El Consejo Asesor estará conformado por siete (7) miembros, designados mediante Resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y propuestos por la Comisión Intersectorial previo el proceso de selección que para el efecto esta determine. Dichos miembros deberán representar a los segmentos de la población a los cuales está dirigido el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, entidades especializadas en microfinanzas, entidades del sector finan-

ciero y de la economía solidaria, ONG's, Universidades o Entidades Territoriales que desarrollen programas de microfinanzas.

El Consejo Asesor se reunirá en la sede del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa convocatoria de la Comisión Intersectorial de manera ordinaria tres (3) veces al año y de manera extraordinaria cuando se requiera.

La secretaría técnica del Consejo Asesor la ejercerá quien ejerza la de la Comisión Intersectorial.

Artículo 5. Actividades financiables con recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. Los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se podrán destinar para la financiación de las siguientes actividades:

1. Estudios de reformas al marco regulatorio en los temas que se identifiquen como barreras de acceso al sistema financiero y de financiamiento en general.
2. Celebración de convenios con entidades que realizan actividades de microfinanzas para apoyar e incentivar la ampliación de cobertura, el diseño e introducción de nuevos productos financieros para los segmentos de la población a los cuales está dirigido el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

En desarrollo de dichos convenios se podrá prever la compensación de costos y gastos asociados a la actividad microfinanciera y otras actividades que sean definidas por la Comisión Intersectorial. Para el efecto, se deberá diseñar un sistema de asignación y ejecución de los apoyos e incentivos que permita el uso eficiente de los recursos. En ningún caso, tales apoyos e incentivos podrán tener carácter permanente. El monto total de los apoyos e incentivos no podrá superar anualmente el cincuenta (50%) del total del presupuesto a ejecutar en el respectivo año.

3. Promoción de estrategias e instrumentos adecuados para el suministro suficiente, oportuno y pertinente de información a las autoridades y al público en general en los temas de microfinanzas.
4. Promoción de programas de educación financiera a la oferta y a la demanda.
5. Diseño de estrategias para hacer efectivo el acceso a garantías a los segmentos de la población a quienes va dirigido el Programa de Inversión Banca de Oportunidades, sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 8 del presente Decreto.

6. Apoyo a instituciones que tengan como objeto prestar servicios de soporte técnico, tecnológico y operativo a entidades que adelanten actividades relacionadas con microfinanzas.
7. Promoción del diseño de nuevos productos financieros masivos para los segmentos de la población a quienes va dirigida el Programa de Inversión Banca de Oportunidades.
8. Promoción y diseño de instrumentos que faciliten el acceso a recursos de capital de riesgo.
9. Promoción y diseño de instrumentos para emprendedores que faciliten el acceso a recursos de tal forma que complemente y no duplique las actividades realizadas por el Fondo Emprender del SENA y otros instrumentos públicos.
10. Promoción de la celebración de acuerdos con entidades dedicadas a las microfinanzas, que establezcan objetivos y metas relacionados con la mencionada política y seguimiento a los acuerdos que se celebren.
11. Las demás que determine la Comisión Intersectorial y que guarden relación con la política de la «Banca de las Oportunidades».

Parágrafo.- Para todas las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades y, en especial, aquellas que impliquen la asignación y entrega de recursos, se observarán los principios de transparencia, equidad y libre concurrencia de los beneficiarios.

Artículo 6. Actividades de la Comisión Intersectorial. La Comisión Intersectorial prevista en el presente Decreto, tendrá a su cargo las siguientes actividades:

1. Aprobar la política general, los instrumentos y las metodologías que rijan las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.
2. Aprobar las propuestas relacionadas con la financiación de las actividades previstas en el Artículo 5 del presente Decreto.
3. Dar concepto sobre los convenios que vayan a celebrarse con entidades públicas del orden nacional o territorial, organismos multilaterales, organismos de cooperación y donantes nacionales e internacionales, para la realización de aportes al Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.
4. Velar por el cumplimiento de las actividades, actos y contratos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.
5. Dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

6. Aprobar el presupuesto anual del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades y hacer el seguimiento de su ejecución.
7. Recibir al menos una vez al año la rendición de cuentas presentada por el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -Bancoldex. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones de control de ejecución contractual a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
8. Establecer el procedimiento para la selección de los miembros del Consejo Asesor previsto en este decreto, adelantar la convocatoria correspondiente y dictar las pautas para su funcionamiento.
9. Las demás que le sean propias para el funcionamiento del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

Parágrafo: La Junta Directiva del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex - en lo de su competencia, tendrá a su cargo la supervisión de la gestión del Banco como administrador de los recursos.

Artículo 7.- Recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. El Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se financiará con los siguientes recursos:

1. Recursos del Presupuesto Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo siguiente.
2. Recursos obtenidos de entidades públicas del orden nacional o territorial, organismos multilaterales, organismos de cooperación y donantes nacionales e internacionales.
3. Los rendimientos producidos por la inversión de los recursos aportados.

Parágrafo.- Los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades se invertirán de conformidad con la política de inversiones definida para los recursos del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex y tendrá en cuenta las condiciones de liquidez necesarias para la adecuada y oportuna financiación de las actividades a realizar con dichos recursos.

Artículo 8.- Recursos aportados por el Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional incorporará en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2007 los recursos que como gastos de inversión se entregarán al Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex en el mes de enero de dicho año.

Parágrafo 1°.- Para la ejecución de las actividades del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades únicamente se podrán emplear los rendimientos fi-

nancieros reales de la inversión de los aportes efectuados por el Gobierno Nacional. Excepcionalmente, previa aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, podrán utilizarse partidas correspondientes a tales aportes.

Parágrafo 2°.- Con los recursos aportados por el Gobierno Nacional o sus rendimientos no se podrán otorgar créditos, emitir garantías, invertir en proyectos de capital de riesgo, asumir gastos de la Nación u otras entidades públicas o hacer inversiones de capital en empresas. Excepcionalmente, con el cumplimiento de los requisitos de ley y previa autorización de la Comisión Intersectorial, podrán destinarse recursos a la compra o suscripción de títulos subordinados emitidos por la Sociedad Integral de Apoyo a las Microfinanzas SA.

Parágrafo 3°.- Los rendimientos que produzcan los recursos asignados al Programa de Inversión Banca de las Oportunidades serán reinvertidos para el desarrollo de las actividades y actos del Programa.

Artículo 9.- Seguimiento. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siguiendo las metodologías y lineamientos definidos por el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión y los Resultados -Sinergia, hará seguimiento a los resultados de la implementación del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

Para ello deberá definir junto con la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación indicadores de resultado en materia de bancanización y profundización financiera, entre otros.

Artículo 10.- Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, D.C, a los 08 SEP 2006

ALVARO URIBE VELEZ
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

CAROLINA RENTERIA
Directora Departamento Nacional de Plantación

Conpes social 102 de 2006

Documento CONPES 102 Social
Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

“RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA”

DNP: Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia, DDS,
DIFP, DDRS, DDUPA, DEPP, DJS, DDTS

Ministerio de la Protección Social

Ministerio de Educación Nacional

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Servicio Nacional de Aprendizaje

Registraduría Nacional del Estado Civil

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006

RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red) que busca promover la incorporación efectiva de Los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

La Red es una de las propuestas de la Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD), conformada a finales de 2004, y con ésta se busca asegurar el cumplimiento de los objetivos del Milenio y las metas planteadas en la Visión de Colombia 2019.

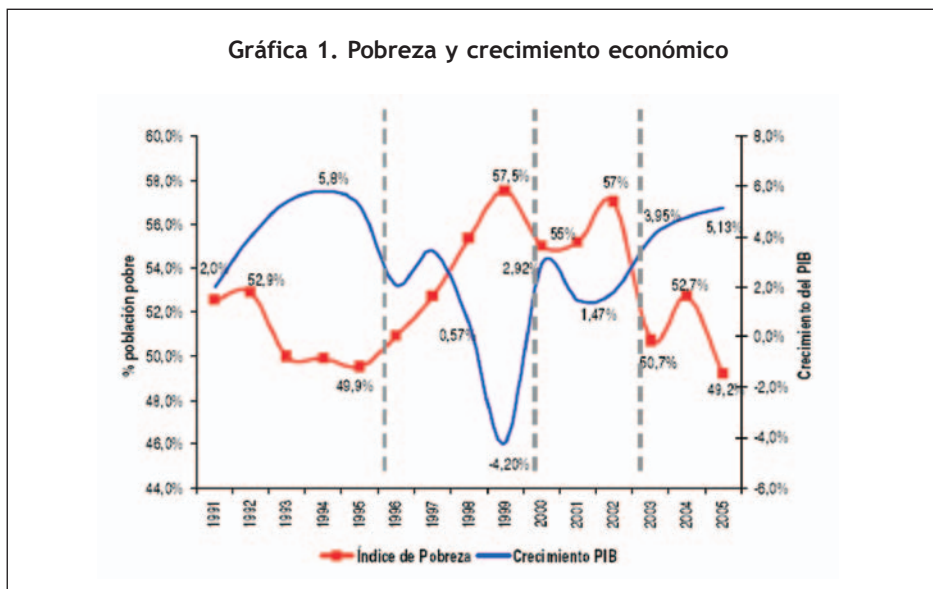
1. ANTECEDENTES

a. Evolución de la pobreza

Desde 1970 y hasta 1996 Colombia experimentó un crecimiento elevado y sostenido que permitió conseguir logros muy importantes en la reducción de la pobreza. En particular, en el periodo comprendido entre 1978 y 1995, la tasa de crecimiento económico promedio se situó alrededor de 4%, el desempleo no superó el 10%, exceptuando un par de años, y los ingresos medios per *cápita* prácticamente se duplicaron. Gracias a ello, durante ese mismo período, el porcentaje de colombianos por debajo de la línea de pobreza se redujo 20 puntos porcentuales,

y la pobreza extrema¹ se redujo incluso más rápido, a menos de la mitad, pues pasó de 45% a 21% en los mismos años².

A partir de la década de los noventa, las estimaciones disponibles indican que la pobreza es contracíclica. Entre 1991-1995 el crecimiento anual se mantuvo en 4% promedio y la pobreza cayó a un ritmo similar al del crecimiento. Desde 1996, la economía comenzó a desacelerarse y, en 1998 y 1999 el PIB cayó 0,57% y 4,20%, respectivamente, evidenciando la más grave recesión de los últimos setenta años. Durante ese período, la pobreza creció 7 puntos porcentuales, mostrando un retroceso de diez años de logros sociales, al pasar de 49,9% a 57,5% de la población entre 1995 y 1999. Entre 2000 y 2002 la pobreza aumentó 2 puntos y, a partir de ese año, cayó 7,5 puntos porcentuales, alcanzando el nivel más bajo desde que se cuenta con cifras comparables. Esto coincide con una recuperación del crecimiento económico a niveles cercanos al promedio histórico (ver Gráfico 1).



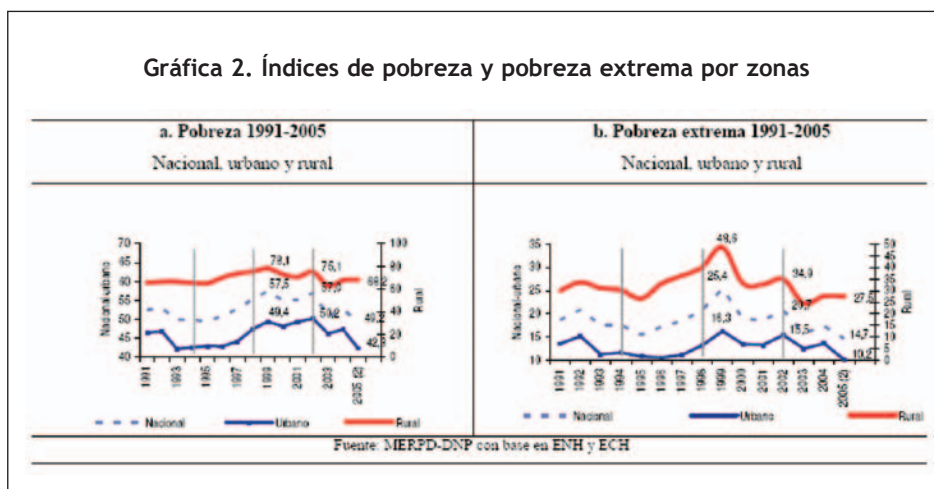
Fuente: DNP – DEE y MERPD

¹ El índice de pobreza extrema se define como el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta normativa de alimentos (en 2005 era de \$90.710 por persona por mes), y el índice de pobreza es el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta básica de consumo, incluyendo vestuario y otros bienes y servicios de consumo básico (en 2005 era de \$224.307 por persona por mes).

² Ver Vélez, et al, 2002. El Reparto del Crecimiento, Pobreza y Desigualdad, Banco Mundial. Alfaomega Editores.

Por su parte, la pobreza extrema se ubicó en niveles inferiores al 20% durante la década de los noventa, pero en 1999 aumentó a 25,4%. A partir de ese año, este indicador disminuyó más de 10 puntos porcentuales, alcanzando 14,7% en 2005. A pesar de esta reducción, los niveles actuales indican que en el país hay cerca de 22 millones de personas en condición de pobreza y, de estos, 7,4 millones están en situación de pobreza extrema³. En consecuencia, aunque los avances registrados en el último cuatrienio son notables, las cifras revelan un panorama social muy complejo que se agudiza en las zonas rurales en las cuales el 68,2% de la población es pobre y el 27,5% vive en pobreza extrema (gráficos 1 y 2)

Gráfica 2. Índices de pobreza y pobreza extrema por zonas



Fuente: MERPD - DNP con base en ENH y ECH

b. Avances de la política social

Acorde con la reducción de la pobreza, en las décadas de los ochenta y noventa, el país obtuvo progresos notables en las tasas de asistencia y graduación de educación primaria y secundaria, acceso a la seguridad social en salud, disminución del desempleo y mortalidad infantil, cobertura en infraestructura básica (acueducto y alcantarillado) y aumento de la esperanza de vida. Junto al crecimiento económico, el progreso logrado puede ser atribuido a las políticas sociales progresivas aplicadas durante las últimas dos décadas. En especial, los mandatos establecidos en la Constitución de 1991 y las principales leyes que la desarrollaron, introdujeron cambios profundos en la estructura y administración de los sectores de salud, educación y servicios públicos, y en el papel de las entidades territoriales

³ Estimaciones de población basadas en el Censo de 1993

en la política social del Estado, siguiendo un modelo cada vez más descentralizado⁴.

En respuesta al deterioro en la calidad de vida de la población, en 2000 se creó la Red de Apoyo Social (RAS) como estrategia para mitigar los efectos negativos del ciclo económico sobre la población más vulnerable, con programas como Jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Familias en Acción (FA). En el caso de este último, la cobertura ha aumentado de manera significativa durante los últimos años⁵, partiendo del reconocimiento de los importantes efectos que ha tenido sobre la población beneficiaria.

Particularmente notables son los avances observados durante el último cuatrienio, en la ampliación de cobertura en el régimen subsidiado de salud que aumentó en 7,2 millones de beneficiarios, y la creación de cerca de un millón 500 mil nuevos cupos en educación preescolar, básica y media. Así mismo, se destaca el incremento en la cobertura de programas como Desayunos Infantiles y Restaurantes Escolares que sumados atienden a más de 4 millones de niños; y los programas de atención a la vejez que llegan a más de medio millón de adultos mayores. En el Cuadro 1 se presentan algunos de los principales resultados de los programas sociales entre 2002 y 2006.

Además del mejoramiento en el acceso a servicios sociales, el país ha experimentado mejoras en la focalización del gasto público, a través de la aplicación, actualización y consolidación del Nuevo Sisbén en todas las regiones del país. La actualización de este instrumento permitirá una mejor asignación del gasto social hacia la población que más lo necesita⁶; y un mayor control de la calidad de la información evitando la duplicidad de registros y minimizando los errores de inclusión y exclusión de población en el sistema.

⁴ En particular, la Ley 60 de 1993 desarrolló la reforma al Sistema de Transferencias Territoriales y distribuyó las competencias y participaciones, y el Situado Fiscal como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación. También las leyes sectoriales 100 de 1993, 142 y 115 de 1994 introdujeron reformas administrativas, la primera al sector salud y la segunda y tercera a la educación y los servicios públicos, respectivamente. Posteriormente, el acto legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 reformaron el sistema transferencias creando el Sistema General de participaciones, y la distribución de competencias, establecidos por la Ley 60, constituyendo el marco que rige en la actualidad.

⁵ En diciembre de 2002, 320.716 familias en situación de pobreza se habían beneficiado de FA, y en junio de 2006 la cobertura del Programa fue de 682.307 familias beneficiarias

⁶ Conpes Social 100 de 2006

Cuadro 1. Evolución de los principales programas sociales

	2002	2006	Cambio 2002 - 2006
Red seguridad alimentaria (campesinos)	-	1.925.763	1.925.763
Familias guardabosques (familias)	-	43.271	43.271
Familias en acción (niños)	753.741	1.403.618	649.877
Familias en acción (familias)	320.716	682.307	361.591
Desayunos infantiles (niños)	78.152	1.006.640	928.488
Hogares comunitarios de Bienestar (niños)	956.061	927.439	-28.622
Restaurantes escolares (niños)	2.229.687	3.037.888	808.201
Adulto mayor (personas)	62.837	595.814	523.977
Formación profesional integral	1.142.798	3.853.352	2.710.554
Vivienda de interés social (viviendas)	73.008	128.061	55.053

Fuente: Sigob-SINERGIA

(1) ICBF

(2) Incluye beneficiarios del programa de protección al adulto mayor y el programa de complementación alimentaria al adulto mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”

(3) Corresponde a la cobertura máxima alcanzada en 2005 ya que este es un indicador de cobertura anual.

c. El Programa Familias en Acción

El Programa Familias en Acción (FA) es una iniciativa del Gobierno Nacional que entrega subsidios monetarios de salud, educación y nutrición a familias del nivel 1 del Sisbén O a familias desplazadas por la violencia, condicionados a la realización periódica de controles de talla, peso y asistencia escolar de los niños⁷, para mejorar las condiciones nutricionales, la salud y educación de los niños menores de 18 años.

En la actualidad el programa ha beneficiado a 682.307 familias, de las cuales 99.807 son familias desplazadas y el resto (582.500) son familias SISBEN 1, y a más de 1.403.618 niños (223.024 desplazados y 1.180.594 SISBEN 1) en los 32 departamentos y 887 municipios del país.

⁷ Conpes Social 100 de 2006. El subsidio nutricional es de \$46.500 y se entrega a las familias con niños menores de 7 años y el subsidio educativo es de \$14.000 y \$28.000 por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años, respectivamente.

La evaluación de impacto de este programa mostró un efecto positivo en las condiciones nutricionales de los niños⁸, un aumento en la tasa de asistencia escolar, una disminución en el trabajo infantil y una caída en la fecundidad, entre otros aspectos. Estos resultados motivaron la continuidad y ampliación de cobertura del Programa hasta 2010, como un instrumento de protección permanente para los hogares pobres.

d. Iniciativas recientes para combatir la pobreza y la desigualdad

Como parte de los esfuerzos más recientes de lucha contra la pobreza, en 2004 se creó la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad —MERPD—. Esta Misión, impulsada por el Departamento Nacional de planeación⁹ y con el apoyo de los ministerios sociales, organismos multilaterales, el sector privado, la academia y representantes del congreso¹⁰ ha profundizado en el conocimiento sobre los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad, y ha formulado propuestas para avanzar en su reducción, entre las que se cuenta la creación de la Red de Protección Social contra la Externa Pobreza, tema del presente documento de política.

Adicionalmente, en 2005, el documento Conpes Social 91, elevó a política estatal el compromiso del país para cumplir con las metas y objetivos acordados en la Cumbre del Milenio. En este mismo año, como parte del ejercicio de planeación a largo plazo, Visión Colombia 2019, se definió como uno de los objetivos del país a 15 años la construcción de una sociedad más igualitaria con metas concretas a 2010 y 2019, dentro de las cuales se espera para 2019 tener plena cobertura en salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento básico. En materia de pobreza, se espera que en 2010, la pobreza y pobreza extrema alcancen niveles cercanos a 39% y 8%, respectivamente.

Se busca que para 2019 todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y en la calidad de un conjunto básico de servicios como educación, salud y seguridad social, lo cual implica reducir la pobreza, y en particular la pobreza extrema. En consistencia con las metas del Milenio y la Visión 2019 la propuesta es disminuir el índice de pobreza, calculado antes de subsidios, de

⁸ Particularmente los menores de 2 años.

⁹ Se crea oficialmente mediante decreto presidencial No. 4416 del 30 de diciembre de 2004

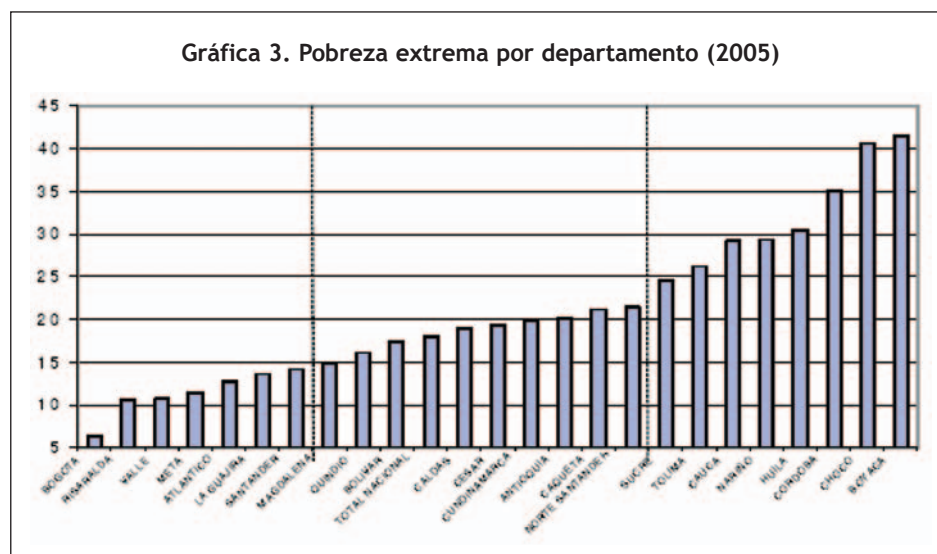
¹⁰ La MERPD ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la CAF, la CEPAL, la FAO entre otros

49,2% en 2005 a 20% en 2019, y el de pobreza extrema de 14,7% a 6,2% en el mismo período. Si se contabilizan los subsidios, el índice de pobreza se reduciría en 11 puntos porcentuales adicionales; es decir, de 49% a 38% en 2005 y de 20% a 9% en 2019.

En desarrollo de lo anterior, en 2006, el Conpes 3400 estableció como parte de la política social del gobierno, la meta de estabilizar socio-económicamente a toda la población desplazada, lo cual implica ejecutar acciones para restituir sus derechos vulnerados y lograr un acceso preferente a servicios de educación, salud, generación de ingresos, vivienda y tierra. Por esta razón, esta población es objeto de la atención integral de la Red y será parte fundamental de la población beneficiaria.

II. JUSTIFICACIÓN

Aunque el favorable crecimiento económico y los logros de la política social entre 2002 y 2006 han contribuido a la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, las cifras son aún muy altas: cerca de 22 millones de colombianos son pobres y 6,6 de ellos viven en pobreza extrema. Se observan diferencias importantes de los niveles de pobreza extrema entre las regiones del país. Una cuarta parte de los departamentos tiene niveles de pobreza extrema superiores al 25% y en algunos casos, como Boyacá y Chocó, es superior al 40% (ver Gráfico 3).



Fuente: MERDP- DNP con base en ENH y ECH

Lo anterior indica que a pesar de que la economía está creciendo y generando riqueza, una buena parte de la población sigue estando por fuera de estos beneficios, bien porque el crecimiento y el gasto no son lo suficientemente pro-pobres, o bien porque la pobreza extrema es persistente como consecuencia de «trampas de pobreza» en las que se encuentran inmersas las familias en extrema vulnerabilidad (Nuñez y Cuesta, 2006). En consecuencia, pese a los esfuerzos realizados y los logros alcanzados, no se ha atacado de manera integral las múltiples dimensiones de la pobreza.

La multidimensionalidad y persistencia de la pobreza extrema en Colombia hacen que las nuevas generaciones tengan más dificultades para superar esta condición. Por ejemplo los niños de familias en pobreza extrema difícilmente culminarán sus estudios o serán enfermos recurrentemente, con lo cual estarán avocados al desempleo o a trabajos de muy baja calificación, a muy bajas e inestables remuneraciones y por tanto, sus familias enfrentarán nuevamente el mismo círculo vicioso de pobreza.

La experiencia señala que los pobres, y en particular los pobres extremos no son capaces de romper estas trampas con sus propios esfuerzos (Smith, 2005). Por su escasa vinculación con las redes de apoyo, en general no acceden a los beneficios dispuestos de manera prioritaria para ellos, incluso a aquellos que les pueden permitir suplementar o incrementar ingresos.

Igualmente, diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de asistencia social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales —infancia, jóvenes, madres cabeza de hogar, etc.—, dado que no permiten una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza. Por el contrario, lo que ha dado como resultado es la proliferación de programas y la segmentación de la oferta pública. Esta dispersión ha afectado la definición de objetivos claros de política, ha dificultado la focalización y ha promovido la conformación de un esquema de financiamiento en el que priman la diversidad y desarticulación de las fuentes¹¹.

Este modelo de atención a la población ha mostrado, especialmente, deficiencias para llegar a las familias en pobreza extrema; y más aún, para brindarles las herramientas necesarias para que salgan de esta condición. Si la pobreza es un

¹¹ DNP-DDS-SS «Hacia la consolidación del Sistema de Asistencia Social». Documento Técnico (2006). DNP - Misión Social - PNDH - PNUD - ICBF «Familias Colombianas: Estrategias Frente al Riesgo» (2002). Fedesarrollo - BID - BM. «Hacia una red de protección social para Colombia». (2001). Acosta O. L., Ramírez J.C. «Las redes de protección social: modelo incompleto» (2004). Nuñez J., Espinosa S. «Asistencia social en Colombia - diagnóstico y propuestas». Documento CEDE No.42, Universidad de los Andes (2005). (2005).

problema, por naturaleza, multidimensional, no puede ser atacado con acciones desarticuladas.

Por consiguiente, es necesario articular y focalizar la oferta de programas y servicios sociales bajo un enfoque centrado en las demandas básicas de protección de la familia, (condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas). Igualmente, se requiere reforzar las capacidades funcionales de la familia y atender de manera particular a las necesidades de los miembros más vulnerables, para que puedan desarrollar las tareas propias de su etapa de desarrollo y, en el largo plazo, rompan los mecanismos de transmisión intergeneracional mediante la acumulación de capital humano y físico, y el incremento en la productividad.

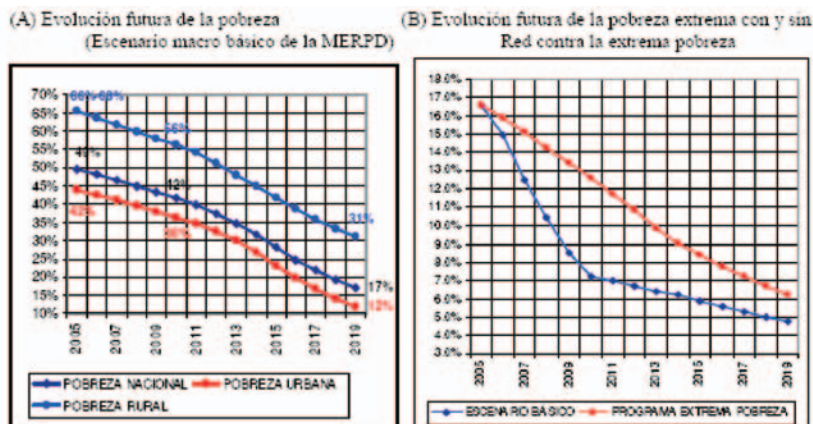
La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza se constituye en un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, con el objeto de atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.

Las estimaciones de la MERPD sugieren que la pobreza puede reducirse considerablemente hacia el futuro mediante una combinación de estrategias macroeconómicas y de asistencia social condicionada a la protección del capital humano y a la promoción social como las sugeridas en Visión 2019 (universalización de la salud y la educación básica y, sobre todo, ampliación con equidad de la educación superior). A nivel nacional podría bajar del 49.2% en 2005 a niveles cercanos al 39% en 2010 y al 20% en 2019. En las ciudades la reducción podría ser del 44% al 36% y al 12%, respectivamente; y en el campo del 68% en 2005 al 56% en 2010 y al 31% en 2019 (Gráfico 4).

Sin embargo, reducir la pobreza extrema implica un reto mayor. Las estrategias macroeconómicas y educativas podrían bajarla del actual 14,7% al 12,6% en 2010 y al 6,2% en 2019. Pero una Red como la que se propone en este documento permitiría reducirla aún más, al 7,2% en 2010 y al **4,8%** en 2019.

Además de enfocarse en mejorar la integración de los programas y el gasto alrededor de los más pobres, la Red introducirá un nuevo modelo de gestión en la política social cuya unidad de intervención es la Familia. Dicho modelo, contará con un trabajo organizado en torno a un servicio de acompañamiento social que facilitará el logro de resultados concretos en su calidad de vida y la evaluación del impacto y de los resultados de la atención integral, característica que impulsó el programa Familias en Acción y que se observa en muy pocos programas de asistencia social en Colombia.

Gráfica 4. Importancia de la articulación de estrategias macroeconómicas y de gasto social focalizado en la reducción de la pobreza extrema



Estimaciones MERPD. Las cifras del 2005 no coinciden exactamente con las observadas son estimadas con un modelo). Los impactos de la Red contra la extrema pobreza se simularon con la misma cobertura y cronograma que se proponen enseguida, concediendo subsidios en dinero a las familias en pobreza extrema iguales a la brecha de pobreza extrema, de manera temporal y mientras permanezcan en esta situación (algo similar a lo que se haría con los subsidios condicionados previstos por el programa).

III. LINEAMIENTOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es un **sistema** de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un **modelo de gestión** que les permita el **acceso preferente** a la oferta de servicios sociales del Estado, para:

- i) Asistir a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de oferta pertinente.
- ii) Incentivar logros en formación y acumulación de capital humano en los hogares (nutrición, educación, salud, capacitación laboral, enganche laboral o emprendimiento).
- iii) Permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos.
- iv) Realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias

- v) Focalizar la inversión y oferta complementaria (vivienda), para mejorar las condiciones de vida presente y futura (dinámica familiar) y canalizar de la demanda a hacia otros programas ('justicia, bancarización - Banca de las Oportunidades)
- vi) Articular programas y servicios y focalizar sus recursos hacia la población en pobreza extrema.

IV. PRINCIPIOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMAPOBREZA

La Red pone en marcha un nuevo modelo de gestión en la política social para reducir la pobreza extrema y estabilizar socio-económicamente a las familias en condición de desplazamiento, que se fundamenta en los siguientes principios:

- i) La familia es la unidad de intervención, y se hace énfasis en las necesidades de los miembros que la conforman.
- ii) La familia tiene un rol activo y de corresponsabilidad en el proceso de superación de la pobreza extrema y recibirá un acompañamiento durante la permanencia en el Sistema
- iii) La Red integra y da acceso preferente a las familias vinculadas a la oferta de servicios sociales del Estado
- iv) La Red procura condiciones e incentivos para el progreso de las familias hacia niveles de mayor autonomía e inserción en el Sistema de Protección Social (graduación - promoción social)
- v) La Red adecua la oferta institucional a la demanda de las familias
- vi) La Red requiere la participación de los gobiernos locales, de las autoridades y de las instituciones locales como la Iglesia, bajo parámetros básicos requeridos para la operación
- vii) La Red promueve el control social, hace seguimiento y evalúa los resultados e impactos
- viii) Durante la permanencia en el programa, las familias beneficiarias recibirán acompañamiento de gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas que permitan superar la condición de pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de las familias. Estas condiciones mínimas serán definidas en función de las necesidades que una familia requiere para superar la pobreza extrema en distintas dimensiones.

V. OBJETIVOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

El objetivo central de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red espera atender a un millón quinientas mil familias en condición de extrema pobreza entre 2007 y 2010. La población desplazada también será objeto de intervención de la Red. Entre los objetivos específicos se encuentra:

- i. Priorizar e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta pública de servicios sociales
- ii. Adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias
- iii. Incentivar logros en la *formación y acumulación de capital humano* en los hogares
- iv. Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo
- v. Romper ciclos de pobreza y estabilizar socioeconómicamente a la población en pobreza extrema
- vi. La Red es una herramienta adicional para la atención y seguimiento a la población desplazada, que contribuirá a la estabilización socioeconómica de esta población.

VI. POBLACIÓN OBJETIVO

La Red beneficiará a los hogares en extrema pobreza que residen en las zonas más deprimidas de los municipios del país. En 2005 se contaban 1,5 millones de hogares situados por debajo de la línea de pobreza extrema, que agrupaban cerca de 6,6 millones de personas. De esos hogares el **55,6%** habitaban las cabeceras municipales y 44,4% las zonas rurales. Dentro de este grupo de familias, se identificará a la población desplazada por la violencia, y se diferenciará su atención de la población en pobreza extrema.

Teniendo en cuenta que actualmente Familias en Acción beneficia a 682.307 familias

(582.500 del Sisbén 1 y 99.807 desplazadas), la población objetivo de la Red serán los beneficiarios de este programa, y las nuevas familias en extrema pobreza que se incorporen en la expansión del programa Familias en Acción, incluyendo las familias desplazadas.

No obstante, para su puesta en marcha se realizará una prueba piloto de la Red a una escala pequeña de operación, donde la oferta de programas sea suficiente para garantizar la inserción de las familias en el tiempo de duración del acompañamiento. Se evaluarán diferentes elementos de la operatividad de la Red, entre las cuales están:

- Focalización
- Articulación institucional y de programas
- Capacidad de las familias para insertarse en la oferta de servicios sociales
- Acceso efectivo
- Impactos esperados

Los resultados del piloto, permitirán realizar ajustes al diseño y operación de la Red y su modelo de gestión antes de su implementación y expansión a nivel nacional. En el piloto también se realizará evaluaciones de procesos y de gestión, y se diseñará la evaluación de impacto de la Red. Los resultados de estas evaluaciones en el piloto permitirán hacer ajustes al diseño de la Red. Se espera tener algunos resultados preliminares del piloto el primer trimestre de 2007.

VII. DIMENSIONES DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

Reconociendo la multicausalidad de la pobreza, la Red se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición (condiciones mínimas). Cada dimensión contribuye a romper trampas de pobreza y define objetivos de política específicos, asociadas a las condiciones mínimas a evaluar respecto a la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo), la acumulación de otros activos (ahorro), la incorporación a procesos de micro - emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las nueve dimensiones son:

- i. *Identificación*: apoyo en el trámite de los documentos de identificación de los integrantes de la familia como registro civil, cédula y tarjeta militar; y de actualización de registros que los acrediten como beneficiarios de programas sociales como el Sisbén.
- ii. *Ingresos y trabajo*: la Red proveerá capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados y promoverá su incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas (desde micro - emprendimientos hasta proyectos productivos o microempresas).
- iii. *Educación*: el objetivo de esta dimensión es garantizar el acceso a educación preescolar, básica y media para todos los integrantes de la familia en edad escolar y su permanencia dentro del sistema escolar. También promoverá la alfabetización para adultos que no sepan leer ni escribir.
- iv. *Salud* esta dimensión busca garantizar el acceso de todos los integrantes de las familias beneficiarias del programa al Régimen Subsidiado de Salud en el caso de no ser empleados formales. Mediante el acceso preferente al sistema de salud, todas las personas deberán recibir los servicios de atención y participar en los programas de promoción y prevención.
- v. *Habitabilidad* mediante la entrega de subsidios de vivienda para hogares que estén ahorrando o subsidios para mejoramiento de vivienda, así como el acceso a servicios públicos, la Red busca mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias beneficiarias. Esta dimensión deberá contemplar el desarrollo urbano, como el mejoramiento del espacio público, la construcción de parques y zonas de recreación en los barrios, condiciones que mejoran la calidad de vida de la población. Finalmente, la familia deberá tener claridad sobre su situación de habitacional, en relación con la tenencia y sitio en el que habita (legalización de predios y titulación en caso de ser propietarios).
- vi. *Nutrición*: busca mejorar las condiciones nutricionales de todos los miembros de la familia a través de la capacitación en la selección, preparación y cuidado de los alimentos para el mejoramiento del consumo y hábitos de alimentación. Contempla el condicionamiento a controles periódicos de peso y talla a todos los integrantes del hogar, en particular a los niños y niñas menores de 6 años.
- vii. *Dinámica familiar*: En esta dimensión, la Red orientará a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos y en la definición de normas claras de convivencia al interior del hogar. En los casos

donde se presente violencia intrafamiliar, vinculará a la familia en programas de apoyo. La Red promoverá campañas educativas y acciones específicas en salud sexual y reproductiva y planificación familiar. Adicionalmente se trabajará para la disminución y prevención en el consumo de drogas y alcohol, la delincuencia juvenil y las prácticas sexuales en adolescentes.

- viii. *Aseguramiento y bancarización*: esta dimensión contempla la vinculación de las familias al sistema financiero y a los mecanismos de aseguramiento, como una herramienta para suavizar los posibles shocks y para facilitar el acceso a activos. Para apoyar el cumplimiento de las condiciones mínimas de esta dimensión, los subsidios monetarios serán entregados a través del sistema financiero de acuerdo con la oferta local. Los mecanismos deberán contemplar la coordinación con los previstos en la operación de la
- ix. Banca de las Oportunidades (Conpes 3424).
- x. *Apoyo legal*: el objetivo de esta dimensión es concientizar a los individuos sobre sus derechos y deberes ciudadanos, y facilitar el acceso efectivo de las familias beneficiarias al sistema de justicia.

VIII. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La participación y apropiación de los entes territoriales es uno de los ejes principales de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Los municipios y departamentos participarán de manera voluntaria en la Red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y garantías de acceso a los servicios de educación y salud, y de condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de las condiciones mínimas definidas para las familias. Las autoridades locales como la Iglesia, el Ejército Nacional, etc., así como ONG's podrán apoyar la implementación y operación de la Red en los territorios del país.

Entre las condiciones de entrada se cuentan:

- i. Evaluación ex-ante: La gerencia de la Red realizará una evaluación ex-ante de los servicios sociales del departamento y de municipio, con el fin de determinar las necesidades y requerimientos para la entrada en operación del programa.
- ii. Cofinanciación: De acuerdo con su capacidad de financiamiento y en los porcentajes que se definan en los manuales operativos, todos los departamentos y municipios deberán aportar recursos para el funcionamiento de la Red. En particular la cofinanciación se concentrará en: i) operación local de la Red

(incluye gestores sociales, quienes realizarán el acompañamiento); ii) obras de infraestructura básica necesarias para el cumplimiento de las condiciones mínimas de las familias, de acuerdo con su ámbito de ingerencia, iii) ampliación de coberturas en educación, salud y saneamiento básico; iv) proyectos de generación de ingresos, entre otros.

- iii. Identificación de la población beneficiaria: siguiendo los parámetros definidos en el presente documento, en el Conpes Social 100 y en los manuales operativos de la Red se definirán los listados de municipios que son potenciales participantes y a su vez los municipios definirán las áreas de intervención. La identificación de las familias beneficiarias podrá ser realizada por las autoridades locales, bajo la supervisión y aprobación de la gerencia, el comité de coordinación de la Red y el DNP.
- iv. Priorización de la población: los municipios y departamentos deberá listar los programas sociales que manejan y definir los mecanismos mediante los cuales priorizarán la atención hacia la población inscrita en la Red.
- v. Identificación del potencial productivo: los departamentos y municipios deberán identificar áreas en las que cuente con potencial productivo con el fin de orientar la oferta de cursos de capacitación laboral, asistencia técnica, proyectos productivos, y microcrédito a esas áreas. En las zonas rurales esto incluye el desarrollo de los proyectos regionales de los Centros, Provinciales de Gestión Agroempresarial, la identificación de cultivos promisorios y sus respectivas cadenas productivas, además de los esquemas de comercialización de la producción.
- vi. Transparencia de la información: los departamentos y municipios deben comprometerse a hacer pública la información sobre los beneficiarios, resultados, y ejecución presupuesta¹ de la Red entre otros. Esta deberá ser publicada en las zonas de intervención de la Red, en las alcaldías y en las oficinas de administración del Sisbén, entre otras.
- vii. Conectividad y soporte administrativo: garantizar el acceso a Internet al personal que maneja los aspectos operativos de la Red en un plazo no mayor a seis meses. Así mismo, apoyar en la operación y administración de la Red.

Entre las condiciones mínimas se incluyen:

- i. **Instancias de participación social:** poner en funcionamiento el Consejo departamental y municipal de política social u otra instancia de participación representativa de la región, la cual tendrá entre sus funciones el control social

del funcionamiento de la Red y la validación de las necesidades de infraestructura identificadas por las administraciones locales.

ii. Acceso a centros de intermediación laboral: los municipios deberán apoyar al SENA en las obras y gestiones necesarias para garantizar que en un plazo no mayor a dos años, la población tenga acceso a centros de intermediación laboral.

iii. Armonización de la oferta de servicios sociales: los municipios y departamentos deberán trabajar junto con el gobierno nacional en la armonización de la oferta de servicios sociales de manera que se minimicen las duplicidades y se potencie la complementariedad de los programas.

IX. OPERACIÓN DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

a. Suscripción de acuerdos:

Teniendo en cuenta que uno de los principios de la Red es que la vinculación es voluntaria, se suscribirán acuerdos con los departamentos, municipios y autoridades locales que quieran participar, sujetos al cumplimiento de condiciones de entrada y condiciones mínimas como las descritas en este documento. De igual forma y considerando que las familias son parte activa en el proceso de superación de la pobreza extrema; una vez identificadas las familias beneficiarias son convocadas a participar en la Red. Los hogares que deciden participar, firman un acuerdo en el cual las partes se comprometen a superar las condiciones mínimas definidas en el Manual Operativo de la Red en cada una de los nueve componentes.

b. Selección de beneficiarios:

En la etapa inicial de la Red, se vincularán las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción (antiguas clasificadas en el nivel 1 del Sisbén y desplazadas por la violencia e inscritas en el SUR). La selección de los nuevos beneficiarios de FA deberá seguir, además de las recomendaciones expresadas en el Conpes Social 100, el siguiente procedimiento y tener en cuenta los siguientes criterios:

i) **Selección de entes territoriales:** los departamentos, municipios y 10 autoridades locales participarán de manera voluntaria en la Red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y las condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de los mínimos definidos para las familias.

- ii) **Selección de zonas al interior de los municipios:** junto con las autoridades municipales, el DNP identificará las áreas más afectadas por la extrema pobreza en las cuales se realizara la selección de beneficiarios.
- iii) **Selección definitiva de beneficiarios:** La selección definitiva de los usuarios se hará mediante el levantamiento de una ficha familiar¹² en que se consigne los porcentajes de cumplimiento de los criterios de la Red en cada una de las nueve dimensiones que lo integran. La obligación de firmar un acta de aceptación y compromiso para participar en la Red equivale a un instrumento de autofocalización.

c. Esquema de vinculación de familias:

Los beneficiarios de la Red serán los hogares en condición de pobreza extrema que según las estadísticas oficiales son cerca de 1,5 millones de hogares¹³. Dado que la implementación de la Red será gradual y diferencial, se vinculará en principio a las familias que son atendidas por el programa Familias en Acción (antiguas clasificadas en el nivel 1 del Sisbén y desplazadas por la violencia registradas en el SUR y las que hagan parte de la expansión del programa) y se vincularán progresivamente nuevas familias que se encuentren en extrema pobreza que cumplan con los criterios de selección de Familias en Acción y 10 otras no Sisbenizadas que vivan en pobreza extrema.

El eje para la articulación e inserción de las familias en la Red será el Programa Familias en Acción. En tal sentido el **esquema de subsidios** de Familias en Acción podrá ser objeto de **reestructuración**, basado en:

- La experiencia acumulada,
- La evaluación de impacto,
- Su coordinación con los subsidios familiares de las Cajas de Compensación Familiar-CCF (ajuste a subsidio familiar e incentivos apropiados para formalización)

¹² Esta ficha permitirá realizar el control y seguimiento de las condiciones mínimas de la población en extrema pobreza.

¹³ Estimaciones poblacionales con base en el Censo de 1993.

- Servir al encadenamiento a procesos complementarios de formación de capital humano o generación de ingreso (formación para el trabajo, micro emprendimientos, financiación de planes de negocio, bancanzación, fomento productivo).
- El Gobierno diseñará un incentivo de salida de la Red, de acuerdo con el plan de vida construido por cada familia que les permita cumplir las condiciones mínimas en un período no mayor a 5 años, para que de esta manera, logren insertarse al Sistema de Protección Social con el que cuenta el país. De cualquier manera, las familias podrán estar vinculadas a la Red por un tiempo máximo de 5 años. Las familias participantes recibirán acompañamiento de gestores sociales, quienes apoyarán la vinculación preferente a la oferta de servicios del Estado, apoyarán a las familias en la construcción de un plan de vida y verificarán el cumplimiento de compromisos de las familias (la intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente). La intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente, hasta por un máximo de 5 años. Después de este período, las familias continuarán recibiendo algunos servicios del Estado (Sistema de Protección Social), pero el acceso no será preferente. Los gestores sociales trabajarán con las familias para que, antes de los 5 años, puedan cumplir con las condiciones mínimas, logrando superar la pobreza extrema. Así mismo, recogerán información del cumplimiento de las condiciones mínimas y con esta información alimentarán el sistema de información de la Red.

Las familias beneficiarias con mayor tiempo de vinculación al Programa Familias en Acción, que cumplan con los requisitos, harán la transición al entrar a la Red de acuerdo con el esquema que se defina para tal fin. Para estas familias el subsidio será condicionado al cumplimiento de las condiciones pertinentes a:

- La continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo)
- La acumulación de otros activos (ahorro)
- La incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento O enganche laboral.

Las familias que sean incorporadas en la Red por primera vez lo harán de forma voluntaria a través del Programa Familias en Acción y permanecerán en ésta en la medida en que:

- Mantengan la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere.

- Cumplan con las condiciones de acumulación de otros activos (ahorro)
- La incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento O enganche laboral.

Los subsidios monetarios condicionados de Familias en Acción de nutrición tendrán un plazo máximo de 5 años; mientras que aquellos que promuevan la continuidad en los procesos de formación de capital humano (egresados de educación básica) podrán extenderse por un tiempo adicional.

d. Mecanismos para hacer efectivo el acceso preferente de beneficiarios a la Red en la oferta de programas sociales:

Los mecanismos para priorizar y hacer efectivo el acceso preferente de las familias beneficiarias a los servicios de las entidades integrantes de la Red, deben establecerse en cada una de las entidades que tienen a su cargo las políticas y programas que materializan cada una de las dimensiones intervención de la Red.

Para el efecto la gerencia de la Red suscribirá acuerdos con las entidades ejecutoras integrantes de la Red, las cuales deberán realizar las acciones administrativas, presupuestales y operativas necesarias para la asignación de los recursos requeridos para la realización del acceso preferente a la familias beneficiarias de la Red, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

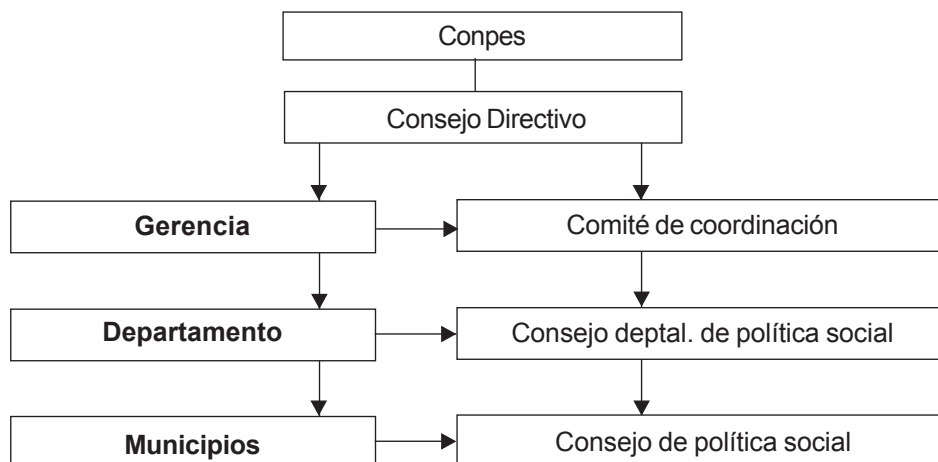
X. ASPECTOS INSTITUCIONALES

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza pondrá a prueba la institucionalidad de la política social en Colombia. Para su operación se ha definido una estructura organizada en cinco niveles.

El primero encargado de la coordinación de política a cargo del Conpes y del DNP como secretaria técnica del mismo. El segundo nivel de coordinación de las entidades ejecutoras de la Red en un Consejo Directivo en el que participan los ministros y directores de instituciones directamente involucradas y que presidirá el Ministerio de la Protección Social, contando con la secretaria técnica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El tercer nivel en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional estará encargado de la gerencia y operación la Red en el nivel nacional y del Comité de Coordinación conformado por las entidades integrantes de la Red. El cuarto nivel corresponde a los departamentos que por intermedio de

las gobernaciones servirán de enlace entre la Nación y los municipios, brindando apoyo técnico y financiero en la operación de la Red. El quinto nivel corresponde al municipio y tendrá a su cargo la operación de la Red en el ámbito local, para lo que contará con el apoyo del Consejo de Política Social o de otra instancia participativa que cumplirá funciones de supervisión y control social (figura 1).

Figura 1. Institucionalidad del PEP



XI. FINANCIACION DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

De manera consistente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la Red contra la Pobreza Extrema hará parte fundamental de las estrategias propuestas en materia de política social. Dada la importancia de coordinar todos los esfuerzos de las distintas instituciones y programas, en los diferentes niveles de gobierno, la Red deberá contar con recursos para su implementación. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional le ha dado prioridad a la implementación de la Red y de los programas sociales dentro del Presupuesto General de la Nación y del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Teniendo en cuenta el esquema previsto de vinculación de beneficiarios, la Red movilizará, entre 2007 y 2010, recursos por un valor aproximado de 18,5 billones de pesos de 2006. Los recursos necesarios para cubrir ese monto están previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y se requeriría una refocalización de los programas y proyectos existentes hacia la población en extrema pobreza incluyendo los desplazados (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Costos de la red de protección social contra la extrema pobreza (Miles de pesos 2006)

Programa (1)	Costos \$ 2006				Total
	2007	2008	2009	2010	
Educación	1.849.660.043	1.849.660.043	1.849.660.043	1.849.660.043	7.398.640.173
Adulto mayor	198.228.044	198.228.044	198.228.044	198.228.044	792.912.176
Nutrición	172.177.406	182.896.836	187.514.638	187.514.367	730.103.247
Salud	959.394.784	1.100.227.612	1.160.584.537	1.160.584.537	4.380.791.471
Familias en acción (2)	763.575.000	1.091.000.000	1.091.000.000	1.091.000.000	4.036.575.000
Analfabetismo	12.333.762	16.951.244	7.302.074		36.587.081
Generación de ingresos y capacitación (3)	86.700.000	95.844.000	103.014.000	110.259.000	395.817.000
Habitabilidad	146.751.185	146.751.185	146.751.185	146.751.185	587.004.741
Costos de operación	40.431.000	56.506.000	55.412.000	38.277.000	190.626.000
Total	4.229.251.225	4.738.064.964	4.799.466.522	4.782.274.177	18.549.056.888

Fuente DIFP - DNP

(1) Cifras suministradas por la DDS, la subdirección de vivienda y la acción social

(2) Costo de 1.5 millones de familias en acción.

(3) No se incluyen los costos de los programas de generación de ingresos, solo los de capacitación.

Es importante resaltar que si bien la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es transitoria, genera compromisos fiscales permanentes en los diferentes sectores, y por lo tanto debe entenderse como un compromiso de largo plazo con el país, en particular con la población que más lo necesita.

XII. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La generación de información oportuna y de calidad así como la disponibilidad y amplio acceso a la misma es un aspecto central para el éxito de los objetivos de la Red. Por esta razón se hace necesario contar con un completo y oportuno sistema de información y con mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con los cuales, de un lado se de soporte la gestión, se facilite la coordinación entre los responsables y se promueva el cumplimiento de los objetivos de la Red; y de otro, se garantice el control de la ciudadanía sobre los recursos asignados y sus resultados.

a. Sistema de información y seguimiento

Para resolver los problemas de baja oportunidad, mala calidad, disponibilidad y acceso público a la información, se implementará el Sistema de Información,

Sistema de Información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza - SISRED. Dicho instrumento, deberá superar las limitaciones asociadas con la recopilación y administración de datos sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios, y la falta de comunicación entre los sistemas de información de los programas y entidades que harán parte del Red. La información base para alimentar el SISRED que a la vez servirá como mecanismo de identificación de los beneficiarios será la ficha familia, en la cual se recogerá información detallada sobre las familias con un código único y sus miembros en relación con el estado de cumplimiento de las condiciones mínimas.

Para lograr lo anterior, el DNP coordinará con Acción Social y el Ministerio de Protección Social el diseño e implementación de un sistema basado en Web, que responda al modelo de gestión de la Red y que permita monitorear a las familias e individuos beneficiarios de la Red desde su vinculación hasta el cumplimiento de las condiciones de egreso.

El sistema debe permitir monitorear los indicadores de gestión y resultados, las metas anuales y cuatrienales, así como su vinculación con los recursos presupuestales anuales (con todas sus fuentes), y el Plan Nacional de Desarrollo a los cuales se hace seguimiento a través del Sistema de Gestión y Programación de Metas de Gobierno - SIGOB. Asimismo, debe proveer la información necesaria para evaluar el impacto y los resultados de los distintos programas que hacen parte de la Red.

La plataforma tecnológica del sistema debe contar con herramientas diferenciadas de captura y análisis de la información. En cuanto la captura, debe permitir como mínimo el levantamiento de datos en terreno y el ingreso en línea de la información a partir de una ficha. En relación con el análisis debe permitir conocer el estado y la atención brindada a cada una de las familias e individuos beneficiarios en términos de los mínimos requeridos, la situación de los subsidios y la oferta social brindada de acuerdo con los distintos niveles de gobierno así como los cambios en las características de la familia.

El sistema de información debe proveer información sobre los servicios requeridos por parte de los beneficiarios de la Red con el fin de permitir la adaptación de la oferta actual de acuerdo con las necesidades de las familias vinculadas. A su vez, el seguimiento deberá considerar **un panel** para apreciar el comportamiento intertemporal de las familias e impactos en el tiempo.

El SISRED se integrará a la plataforma del SISPRO (Programa de Inventario y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública), el RUAF (Sistema Único de Afiliados) y el SISBEN, pues es necesaria la retroalimentación de los tres sistemas tiene como objetivo almacenar la información de programas sociales.

b. Evaluación de impacto y otros métodos

Las evaluaciones de impacto buscan determinar el efecto en las condiciones de los beneficiarios debido a la participación en el programa, aislando otros posibles factores que incidan sobre la población. Con ellas se buscará, además, establecer la relevancia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad de la Red, y contar con evidencia para tomar decisiones de política en la asignación del gasto y el mejoramiento de los procesos y programas asociados. Por esta razón, la Red será objeto de evaluación de impacto y de procesos entre otras.

Estos tipos de evaluaciones podrán ser completadas con métodos de seguimiento externo muestra 1 (spot checks) para verificar el cumplimiento de compromisos, los procesos de pago, los procesos de capacitación, y la participación social de los beneficiarios, así como las quejas, reclamos y novedades.

Puesto que algunos de los programas sociales incluidos en la Red ya cuentan con evaluaciones de impacto (Familias en Acción, HCB, desayunos infantiles, entre otros), sus resultados servirán de insumos fundamentales para el diseño de la Red y su implementación.

El DNP, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, coordinará con Acción Social y el Ministerio de la Protección y las entidades responsables de la Red, la definición del alcance técnico de dichas evaluaciones previa presentación al Comité Intersectorial de Evaluación para su aprobación. En cualquier caso, los costos de dichas evaluaciones, estimados como un porcentaje no superior al 1% del monto total de recursos ejecutados, deberán ser cubiertos con aportes de las entidades responsables de la Red y el DNP sin perjuicio de la utilización de otras fuentes.

Finalmente, se implementará un módulo de calidad de vida en la Encuesta Continua de Hogares del DANE, que alimente el sistema de seguimiento de la Red y que permita evaluar y medir los impactos y avances en materia de calidad de vida de la población beneficiaria.

c. Control social

La Red debe contar con un efectivo esquema de difusión y rendición de cuentas sobre los resultados y los recursos utilizados para el logro de sus objetivos. La permanente y correcta difusión de los resultados, debe permitir al Gobierno, a los beneficiarios y a los ciudadanos, juzgar el grado de avance de la Red con el fin de asegurar su credibilidad y sostenibilidad.

Para cumplir con los anteriores objetivos se buscará vincular organizaciones de la sociedad civil en los niveles nacional y territorial, como medios de comunicación, iglesia, academia, cámaras de comercio, veedurías, fundaciones y 10 juntas de acción comunal (según sea el caso), con los gobiernos y entidades responsables de la Red, para lo cual se podrán convocar Mesas de Concertación para la superación de la Extrema Pobreza, conformadas por representantes de dichas instituciones.

El objetivo de dicha instancia será lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas, institucionalizar la participación de la ciudadanía y lograr la transparencia requerida. Las Mesas servirán también para realizar acuerdos de gestión con los municipios en la definición de metas y planes de acción, con el fin de hacer visible los compromisos en cada localidad y posteriormente medir sus resultados.

Al respecto, el DNP coordinará con Acción Social y el Ministerio de Protección Social el diseño e implementación de un ranking departamental y municipal de implementación de la Red.

Con éste, a través de benchmarks, se estimulará a las entidades territoriales a incrementar el número de beneficiarios de la Red de acuerdo con los parámetros de focalización establecidos.

Adicionalmente, se podrán establecer mecanismos de control social como la «Libreta de Calificaciones» de los beneficios ofrecidos por la Red y del progreso de los beneficiarios. Con estos se busca generar información sistemática y confiable a las entidades públicas que ejecutan programas sociales, sobre la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, dotar a la Red de un instrumento de evaluación participativa, y contribuir a que los beneficiarios de los programas se conviertan en usuarios con capacidad suficiente para expresar sus opiniones y exigir una mayor calidad en los bienes y servicios provistos.

La experiencia ha mostrado que los organismos de control ya establecidos no bastan, y que se necesita crear nuevas formas de participación para hacer un control más elástico y sobre el terreno. El proyecto privado «Colombia Líder», entre otros, servirá de canal de difusión y retroalimentación para monitorear el desarrollo de la estrategia, por ejemplo, con una encuesta nacional que mida la percepción de la ciudadanía sobre la Red o el seguimiento de un panel de indicadores, entre otros. Además de colaborar en la difusión y mayor conocimiento de la política de reducción de la pobreza y la desigualdad.

XIII. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomiendan al Conpes:

1. Aprobar el diseño de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza presentado en este documento.
2. Solicitar a Acción Social:
 - Realizar conjuntamente con el DNP y el MPS, el ajuste del Programa Familias en Acción, revisando el esquema de subsidios y su encadenamiento con procesos complementarios de formación de capital humano, teniendo en cuenta la evaluación de impacto del programa y adecuando los incentivos y condicionamientos a las familias hacia la continuidad en procesos de formación de capital humano y generación de ingreso.
 - Conformar y poner en ejecución el Comité Coordinador de la Red
 - Cumplir las funciones de secretaría técnica del Comité Coordinador de la Red
 - Poner en ejecución el Sistema de Información de la Red, con la asesoría y apoyo técnico del DNP
 - Ejecutar, en coordinación con las demás entidades, la prueba piloto del modelo de gestión de la Red
 - Diseñar, conjuntamente con el DNP, la expansión del Programa Familias en Acción y la metodología de focalización de la población beneficiaria de la Red.
3. Encargar al Departamento Nacional de Planeación:
 - Apoyar la conformación y operación del comité de coordinación con el apoyo de la MERPD para dirigir y realizar el diseño, prueba piloto, seguimiento y evaluación operativa de la Red y su modelo de gestión, y elaborar el Reglamento Operativo de la Red, con la participación de las entidades involucradas

- Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un mecanismo

presupuesta¹ de priorización de recursos que permita garantizar el acceso preferente de las familias beneficiarias a la Red, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

- Coordinar con el apoyo de la MERPD el diseño de mecanismos para generar incentivos de egreso con el objeto de potenciar las capacidades de las familias beneficiarias, de acuerdo con el plan de vida y del cumplimiento de las condiciones mínimas. Entre los principales mecanismos que se estudiarán serán los créditos para educación superior, vivienda y microcrédito, y desde que inicie la Red se incentivará el ahorro.
- Coordinar con el apoyo de la MERPD y Acción Social el diseño de programas productivos y de generación de ingresos en áreas urbanas y rurales que aseguren la sostenibilidad económica de las familias en el largo plazo.
- Diseñar a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas la evaluación de impacto, resultados y gestión de manera que, como mínimo, se incluya:
 - a) La metodología
 - b) La frecuencia de la evaluación
 - c) Los requerimientos de información
 - d) ¿Cómo se va a levantar la información?, en particular para la evaluación de gestión

El diseño de las evaluaciones debe estar listo en Diciembre de 2006, los resultados de la evaluación del piloto debe estar en Agosto de 2007 y los resultados de la evaluación de impacto deben estar listos en Diciembre de 2008.

- Solicitar a los organismos internacionales asistencia técnica y financiera en el diseño y operación de la Red
- Coordinar con el apoyo de Acción Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el diseño de programas y estrategias para la generación de ingresos y habitabilidad, que permitan el cumplimiento de las condiciones mínimas.

- Diseñar, en coordinación con Acción Social, un mecanismo para la identificación de la población desplazada diferenciándola de la población en pobreza extrema. Este mecanismo deberá permitir también el acceso preferente de la población desplazada a la Red.
4. Encargar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al Servicio Nacional de Aprendizaje:
- Suscribir, con Acción Social, Los convenios administrativos requeridos para la definición de compromisos y metas que garanticen el acceso preferente de la población beneficiaria de la Red a sus programas, conforme al Reglamento Operativo de la Red
 - Integrarse a la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, participando en el Consejo Directivo y en el Comité Coordinador y desarrollando la gestión necesaria a su interior para garantizar su participación efectiva.
 - Asignar en el Comité Coordinador de la Red un funcionario gerente de meta responsable de la gestión institucional al interior de la respectiva entidad
 - Priorizar y ejecutar en la ampliación de cobertura de sus programas, el acceso preferente a la población beneficiaria de la Red
 - Definir metas anuales de cobertura y atención a la población objeto de la Red, para cada uno de los programas que la conforman, hacer seguimiento y publicar los resultados.
5. Encargar al Ministerio de la Protección Social:
- Presidir el Consejo Directivo de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza
 - Realizar las acciones requeridas para la armonización normativa y articulación del Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar al modelo de gestión de la Red.
 - Realizar las acciones requeridas para la articulación e interoperabilidad del Sistema de información para la gestión de la Red, el RUAF, el SISPRO y el SISBEN.

6. Solicitar al SENA:

- Garantizar el acceso a los centros de servicio públicos de empleo en los municipios atendidos por la Red en un plazo no mayor a dos años.
- Adecuar su oferta programática de formación a los requerimientos de las familias vinculadas a la Red, con el objetivo de posibilitar la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere y la incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.
- Fortalecer los programas Jóvenes en Acción y Jóvenes rurales para que sea el principal instrumento de atención a la población beneficiaria de la Red en materia de formación de capital humano y formación para el trabajo.

7. Encargar al DANE:

- Incluir en la Encuesta Continua de Hogares un módulo de calidad de vida que permita hacer seguimiento a la Red

8. Encargar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- Coordinar el proceso de concertación con las entidades públicas para que se incorpore la dimensión de género, principalmente en la dimensión de Dinámica Familiar

Decreto 3702 de 2006

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

DECRETO NÚMERO 3702
20 OCTUBRE 2006

Por el cual se modifican los Decretos 975 de 2004 y 4429 de 2005 y se establecen los criterios para el desarrollo de proyectos de mejoramiento de vivienda a través de la Bolsa Única Nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, las Leyes 3 de 1991, 388 de 1997 y 789 de 2002,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el numeral 2.8 del artículo 2º del Decreto 975 de 2004, el cual quedará así:

“2.8. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA. Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de la vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, siempre y cuando su título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes deben habitar en la vivienda.

La vivienda a mejorar debe presentar al menos una de las siguientes situaciones:

- Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.

- Carencia o vetustez de acometidas domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.
- Carencia o vetustez de baños y/o cocina.
- Existencia de pisos en tierra o en materiales inapropiados.
- Construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho.
- Existencia de hacinamiento crítico, cuando el hogar habita en una vivienda con más de tres personas por cuarto, incluyendo sala, comedor y dormitorios.

En los casos de mejoramiento el subsidio familiar de vivienda de interés social sólo se podrá destinar a viviendas tipo 1 y 2.”

ARTICULO SEGUNDO: Modificase el artículo 8° del Decreto 4429 de 2005, el cual quedará así:

“Artículo 8° .Postulaciones aceptables para la Bolsa Única Nacional . Para efectos de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 975 de 2004, modificado por el artículo 3° del decreto 875 de 2006, de los recursos del presupuesto nacional que se destinen en cada vigencia para atender el proceso de Bolsa Única Nacional, podrán destinarse subsidios familiares de vivienda para los siguientes fines:

1. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para hogares postulantes víctimas de actos terroristas, situación de desastre o calamidad pública.
2. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para atender la totalidad de los cupos otorgados a proyectos de vivienda en el Concurso de Esfuerzo Territorial y que no fueron asignados en la respectiva convocatoria.
3. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para hogares que se postulen a proyectos de vivienda que formaron parte de los programas del Concurso de Esfuerzo Territorial para los cuales los recursos definidos conforme al numeral 1 del artículo 13 del Decreto 975 de 2004, no alcanzaron a cubrir la totalidad de las unidades habitacionales que los conforman. Lo anterior sin exceder el número de unidades que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
4. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para ho-

gares que se postulen a proyectos de vivienda que formaron parte de los programas del Concurso de Esfuerzo Territorial para los cuales los cupos otorgados no alcanzaron a cubrir la totalidad de las unidades habitacionales que los conforman.

5. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para atender los hogares postulados y calificados de la Bolsa de Subsidio por Habitación Legal de Títulos que no fueron beneficiados en la respectiva convocatoria por razones exclusivamente atribuibles a la insuficiencia de recursos disponibles para dicha bolsa.
6. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para atender la totalidad de los cupos otorgados a proyectos de vivienda de que trata el artículo 10 del presente decreto y que no fueron asignados en la respectiva convocatoria.
7. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para hogares que se postulen a los proyectos de vivienda a los que se refiere el artículo 10 del presente Decreto.
8. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para hogares preseleccionados no beneficiados con el subsidio familiar de vivienda de interés social que cumplan con los requisitos que se señalan en el artículo 9° de este decreto.
9. Reclamaciones aceptadas por el Fondo Nacional de Vivienda conforme a lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto 975 de 2004.
10. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para hogares que se postulen a los proyectos de vivienda que se presenten a la Bolsa Única de Mejoramiento.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo establecido en los numerales 2, 3, 4, 6 y 10 del presente artículo, el oferente del proyecto deberá manifestar por escrito ante la Entidad Otorgante que cuenta con la totalidad de los recursos necesarios para ejecutar el proyecto.

Parágrafo 2°. Para efectos de la asignación de los subsidios según lo establecido en el numeral 8 del presente artículo, el Fondo Nacional de Vivienda, o su operador autorizado, estructurará un listado de los hogares aspirantes en orden secuencial y descendente atendiendo a la calificación que conforme a lo establecido en el artículo 37 del Decreto 975 de 2004 le fue asignada a cada uno de ellos durante los procesos de postulación y preselección en los que participaron.

En los casos establecidos en los numerales 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del presente artículo, el otorgamiento de los subsidios se surtirá conforme a lo dispuesto por el Decreto 975 y 3111 de 2004 y demás normas que los modifican o desarrollan.

Lo dispuesto en el presente artículo operará siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

ARTÍCULO TERCERO: CRITERIOS GENERALES PARA LA BOLSA ÚNICA DE MEJORAMIENTO. Los proyectos de vivienda a los que se refiere el numeral 10 del artículo 8 del decreto 4429 modificado por el artículo 2° de este decreto, deberán cumplir con los siguientes criterios generales:

1. Los Proyectos de Mejoramiento de Vivienda de Interés Social deberán ser presentados por las entidades territoriales ante la entidad evaluadora, previo cumplimiento de los requisitos que establezca mediante resolución el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
2. Todos los proyectos que se presenten a esta bolsa deberán contar con la elegibilidad expedida por la entidad evaluadora, conforme a lo dispuesto en la normatividad vigente en la materia.
3. Los proyectos de vivienda de interés social de que trata este artículo deberán contar con aportes del ente territorial.
4. Los Proyectos de Vivienda de Interés Social de que trata este artículo deben estar ubicados en municipios de categoría 1, 2 y especial, según lo dispuesto en la Ley 617 de 2000.
5. En todo caso, los proyectos de vivienda para mejoramiento deben estar conformados por al menos 50 unidades habitacionales nucleadas o dispersas con servicios públicos instalados.
6. Que la totalidad de las viviendas que lo integran estén localizadas en el área urbana de municipios de un mismo Departamento.
7. La entidad territorial puede presentar varios proyectos de mejoramiento en una misma convocatoria, sin que la totalidad de las soluciones de los proyectos presentados superen las 500 unidades.
8. Que ninguna de las viviendas que forman parte del proyecto de mejoramiento esté ubicada en zona de riesgo no mitigable, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. Los proyectos que involucren unidades habitacionales

ubicadas en zona de riesgo mitigable deberán contener el respectivo plan de mitigación.

9. Que el proyecto para subsidio de mejoramiento se encuentre ubicado en una urbanización o desarrollo legalizado.
10. Los hogares postulantes beneficiarios del subsidio para mejoramiento, autorizarán el pago de éste al oferente del proyecto de conformidad con la normatividad vigente para este trámite. El subsidio podrá estar representado todo o en parte en materiales de construcción ofertados por el proveedor que seleccionó el operador del banco de materiales.
11. La entidad territorial que presenta el proyecto de mejoramiento puede asumir los costos de la interventora y de las expensas, tasas o impuestos que se generen por causa de la expedición de las licencias que el proyecto requiera.
12. La entidad territorial que presenta el proyecto de mejoramiento puede asumir los costos de la interventoría y de las expensas, tasas o impuestos que se generen por causa de la expedición de las licencias que el proyecto requiera.
13. El oferente del proyecto podrá destinar recursos de las entidades territoriales para realizar programas de mejoramiento de entorno.
14. El proyecto podrá contar con procesos de capacitación en construcción para los hogares beneficiarios, gestionados a través del municipio con entidades idóneas para el tema, para que sean vinculados en el proyecto.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará los procedimientos y mecanismos de selección de los Proyectos de Vivienda y asignación de los subsidios a los que se refiere este artículo.

ARTICULO CUARTO: ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO. Los hogares que se postulen a los proyectos de la Bolsa Única de Mejoramiento, no serán sometidos al proceso de preselección, en virtud de la correspondencia de cada proyecto entre postulantes y unidades de vivienda.

La asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, se realizará para aquellos hogares postulantes que perteneciendo a un proyecto de Bolsa Única de Mejoramiento, cumplan con los requisitos de postulación determinados en el Decreto 975 de 2004.

ARTÍCULO QUINTO: BANCO DE MATERIALES PARA LA BOLSA ÚNICA DE MEJORAMIENTO. El Fondo Nacional de Vivienda o las entidades operadoras autorizadas por este, en los términos del Decreto – Ley 555 de 2003, implementaran un Banco de Materiales Nacional con el fin de contar con los proveedores necesarios que permitan optimizar el recurso del Subsidio Familiar de Vivienda. Las condiciones del Banco de Materiales serán reglamentadas a través de la resolución que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica el artículo 8º del Decreto 4429 de 2005, el numeral 2.8 del artículo 2º del Decreto 975 de 2004 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C. a los

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

DIEGO PALACIO BETANCOURT
Ministro de la Protección Social

JUAN LOZANO RAMIREZ
Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

