



# **Hábitat y financiación**

**—Una estrategia para la lucha  
contra la pobreza—**

# Hábitat y financiación

—Una estrategia para la lucha  
contra la pobreza—



<p>Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Ministro JUAN LOZANO RAMÍREZ SANDRA SUÁREZ</p> <p>Viceministro Vivienda y Desarrollo Territorial TONY JOZAME DAVID BUITRAGO (E) BEATRIZ URIBE</p> <p>Departamento Nacional de Planeación Director(a) CAROLINA RENTERÍA SANTIAGO MONETENEGRO</p> <p>Dirección de Vivienda y Desarrollo Urbano JOSÉ ALEJANDRO BAYONA JULIO MIGUEL SILVA</p> <p>UN-Hábitat/Colombia Coordinador Nacional de Programas FABIO GIRALDO</p>	<p>Coordinación proyecto First Initiative BORIS HERNÁNDEZ BEATRIZ MARULANDA</p> <p>c UN-Hábitat</p> <p>Hábitat y Financiación –Una estrategia para luchar contra la pobreza– 2007</p> <p>Ilustración de la cubierta <i>Cercles dans un cercle</i> WSSILY KANDINSKY 1923</p> <p>ISBN HS</p> <p>Diagramación, CTP e impresión: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas –JAVEGRAF–</p> <p>Primera edición Bogotá, 15 mayo de 2007</p>
--	---

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

Todos los derechos reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los consultores.

*“... Debemos descreer de aquellos constructores  
de hábitat humanos que al cambiar el  
espacio físico dejan intacto el espacio público”.*

—Dialogando en un sueño en la casa de BLAISE  
PASCAL sin que DIANA abriera la puerta—

# Grupo de trabajo

## **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

Viceministerio de Vivienda  
y Desarrollo Territorial  
ROBERTO UPARELLA

Director del Sistema Habitacional  
DAVID BUITRAGO CAICEDO

Coordinación Grupo  
de Instrumentos Financieros

CARLOS ALZATE  
FEDERICO ÁNGEL  
MARLON MEDINA  
MARÍA CRISTINA FONTECHA  
MARÍA FERNANDA NAVARRO  
PATRICIA NEIRA  
ZOYLA ROBINSON  
JULIANA RUEDA  
WILLIAM VALDERRAMA

## **Departamento Nacional de Planeación**

Dirección de Vivienda  
y Desarrollo Urbano  
JOSÉ ALEJANDRO BAYONA  
JASÓN CRUZ  
MARÍA ISABEL GALVIS  
AUGUSTO PINTO

## **UN-Hábitat/Colombia**

Coordinador Nacional de Programa  
FABIO GIRALDO ISAZA

### **Equipo Consultor**

ANDRÉS ALONSO  
ALFREDO BATEMAN  
DINORAH CORRALES  
JON GARCÍA  
PATRICIA GUZMÁN  
GISELA LABRADOR  
ANA MILENA LIZARAZO

SANTIAGO NAUFFAL  
ESTEBAN SILDARRIAGA  
PATRICIA GUZMÁN

Coordinadores proyecto First Initiative  
BEATRIZ MARULANDA  
BORIS HERNÁNDEZ SALAME

## **ASOCAJAS**

Presidente ejecutivo  
ÁLVARO JOSÉ COBO

Asesora  
MARTHA ISABEL GONZÁLEZ

## **Universidad de los Andes**

Coordinador Mesa VIS  
DIEGO ECHEVERRY

Asistentes  
ANDRÉS BUSTAMANTE  
JOSÉ GUEVARA  
NATHALY GAITÁN

## **Universidad Externado de Colombia**

Decano Facultad de Economía  
MAURICIO PÉREZ SALAZAR

## **Consultores externos**

LUIS CARO  
LIZBETH FAJURY  
CÉSAR FERRARI  
LINO JARAMILLO  
SANTIAGO LOZANO  
BEATRIZ MARULANDA  
EDUARDO MONTEALEGRE  
MARIANA PAREDES  
ELIZABETH PÉREZ  
ÁLVARO REYES  
ÓSCAR RODRÍGUEZ  
JORGE TORRES  
LUIS ALBERTO ZULETA

## Agradecimientos

**E**l presente documento ofrece una recopilación de los diferentes estudios realizados en desarrollo de las asistencias técnicas recibidas por el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cooperación del Fondo Especial Japonés, recibida a través del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, y el fondo First Initiative. Agradecemos al grupo de trabajo del ministerio conformado por el doctor JUAN LOZANO RAMÍREZ, ministro; SANDRA SUÁREZ, ex ministra; TONY JOZAME AMAR, viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial; BEATRIZ URIBE, ex viceministra; WILLIAM VALDERRAMA, coordinador Grupo de Instrumentos Financieros; y un especial agradecimiento a DAVID BUITRAGO CAICEDO, director del Sistema Habitacional, por la orientación y apoyo que ha dado al proyecto en todas sus fases; a los integrantes de la Coordinación de Instrumentos Financieros, así como a cada una de las personas del ministerio que brindaron apoyo en el desarrollo de las diferentes actividades realizadas a través del mismo.

Asimismo, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los miembros del Departamento Nacional de Planeación –DNP– por su orientación y asesoramiento en cada una de las etapas de implementación de la asistencia técnica y en el seguimiento de las diferentes actividades realizadas; ellas son: CAROLINA RENTARÍA, directora; SANTIAGO MONTENEGRO, ex director; JOSÉ ALEJANDRO BAYONA, director Vivienda y Desarrollo Urbano; JULIO MIGUEL SILVA, ex director; MARÍA ISABEL GALVIS y JASÓN CRUZ, profesionales de la Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como los aportes que de una u otra forma, participaron en la ejecución de este proyecto.

Fue de gran importancia, la colaboración recibida, durante toda la ejecución del proyecto, por parte de BRITT GWINNER, MADHU RUGANAHHT y MARYSE GAUTIER del Banco Mundial.

Merecen nuestro reconocimiento el gran número de personas asociadas a los equipos consultores que han desarrollado los diferentes estudios, cuyos productos han sido recopilados en esta publicación, ellos son: MAURICIO PÉREZ SALAZAR,

CÉSAR FERRARI, EDUARDO MONTEALEGRE, ELIZABETH PÉREZ, JORGE TORRES, ÁLVARO REYES, ÓSCAR RODRÍGUEZ, LUIS CARO, SANTIAGO LOZANO, LUIS ALBERTO ZULETA, LINO JARAMILLO, BEATRIZ MARULANDA, LIZBETH FAJURY, MARIANA PAREDES, ALFREDO BATEMAN, ANDRÉS ALONSO.

De igual forma, a las entidades que han participado en los diferentes talleres de expertos, foros y seminarios realizados, entre ellos, ÁLVARO JOSÉ COBO y MARTHA ISABEL GONZÁLEZ de ASOCAJAS, MAURICIO PÉREZ de la Universidad Externado de Colombia; JUAN CARLOS HURTADO de MIVIVIENDA de Perú; MARIO SANDOVAL de la Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas –AMFE– de México y LUIS MORONES de la Sociedad Hipotecaria Federal de México. Un reconocimiento especial a la Mesa VIS de la Universidad de los Andes, a sus participantes, a DIEGO ECHEVERRI, coordinador de la Mesa VIS, y a sus asistentes ANDRÉS BUSTAMANTE, NATHALY GAITÁN y JOSÉ GUEVARA.

Otras entidades que han participado en este proyecto a través de los diferentes eventos son: FEDELONJAS, CAMACOL, Titularizadora Colombiana, Fondo Nacional de Garantías –FNG–, Fondo Nacional de Ahorro –FNA–, FONADE, FINDETER, ASOBANCARIA, ICAV, Superintendencia de Notariado y Registro, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Colegio Nacional de Curadores, DIAN, Secretaría Distrital del Hábitat, especialmente a METROVIVIENDA, Empresa de Renovación Urbana –ERU– y la Caja de Vivienda Popular –CVP–; FEDEVIVIENDA, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA–, Secretaría del Hábitat, Fundación Río Urbano, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Un techo para mi país, CORVIVIENDA, DAVIVIENDA, COLMENA BCSC, BBVA, Fiduciaria Alianza, Banco de la República, Bogotá ¿cómo vamos?

En cuanto a las consultorías desarrolladas a través de la Cooperación Técnica No Reembolsable n° ATN/JF-8452-CO denominada “Estudios para la preparación y lanzamiento del Programa de Vivienda Social”, la cual se recibió a través del Fondo Especial de Japón, con recursos administrados a través del Banco Interamericano de Desarrollo; agradecemos a Miguel Reyna, ÁLVARO VILLOTA, MARÍA DEL PILAR GALVIS, HUGO DÍAZ BÁEZ, RICARDO ROCHA, FABIO SÁNCHEZ y JORGE TOVAR, consultores que realizaron las consultorías y cuyos resultados se incluyen en esta publicación. Un agradecimiento especial al equipo de la oficina colombiana del Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo brindado al ministerio.

# Índice

**PRÓLOGO** .....

## **PARTE I**

Introducción .....

Ingresos y vivienda para todos, equilibrio general, ciclo económico  
y capitalización de pobres .....

Política constitucional de vivienda en Colombia –Estudio sobre  
la modificación del precedente judicial y la autonomía  
de las entidades territoriales– .....

El marco constitucional de las decisiones económicas: el caso  
de la financiación de vivienda en Colombia .....

## **PARTE II**

Introducción .....

Informalidad en el mercado de crédito para la vivienda  
de interés social .....

Mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo  
de crédito para la vivienda social en Colombia .....

Costeo de los créditos y microcréditos hipotecarios para la vivienda  
de interés social .....

Instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social .....

El papel del ahorro programado en el acceso al crédito para vivienda  
de interés social .....

Caracterización del mercado de arrendamientos urbano  
para el segmento de la población de bajos ingresos .....



# Índice del CD-ROOM

1. Libro *Hábitat y financiación – Una estrategia para la lucha contra la pobreza*
2. Libro *La microfinanciación de la vivienda – Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional*
3. Anexo metodológico y estadístico
4. Informe final de la consultoría  
“Informalidad en el mercado de crédito para la vivienda de interés social”
5. Informe final de la consultoría  
“Mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda social en Colombia”
6. Informe final de la consultoría  
“Costeo de los créditos y microcréditos hipotecarios para la vivienda de interés social”
7. Informe final de la consultoría  
“Instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social”
8. Informe final de la consultoría  
“El papel del ahorro programado en el acceso al crédito para vivienda de interés social”
9. Informe final de la consultoría  
“Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos”

## 10. Memorias de los siguientes talleres:

- a. Foro “Panorama de la vivienda en Colombia”
- b. Taller de expertos:
  - i. Acceso a tierra urbanizable de bajo costo
  - ii. Microfinanciación de la vivienda a la luz de la Banca de las Oportunidades
  - iii. Ciudades imanes de esperanza - Día Mundial del Hábitat - Marco constitucional y el desarrollo de la vivienda de interés social
- c. Foro internacional “La financiación de la vivienda y el hábitat una estrategia contra la pobreza”
- d. Foro “Constitución de 1991 y financiación de la vivienda”

## 11. Estado del arte “La vivienda en Colombia 2000-2005”

## 12. Determinantes de la construcción de vivienda en Colombia

## Prólogo

Cuando el gobierno nacional se propuso desarrollar una política de 'Un país de propietarios' se preocupó porque más colombianos tuvieran la posibilidad de tener casa propia, pero también por mejorar las condiciones de vida y el entorno familiar, tal como lo refleja el capítulo 'Ciudades Amables', incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por eso he insistido en que nuestra política de vivienda es más que pegar ladrillos. Es propender por una unidad familiar, por un hábitat que permita un verdadero desarrollo integral en el país con el cual las niñas y los niños colombianos crezcan en un ambiente sano para procurar un mejor país.

En tal sentido, sentimos que en las rutas más críticas que tenía por delante el sector vivienda se ha avanzado de manera significativa para poder plantear un escenario bastante promisorio y alentador para la construcción de vivienda, y en relación con los mandatos que se aplican a la tarea del ministerio y del gobierno nacional, en particular, frente a la provisión de vivienda de interés social.

Primero, los recursos. El año pasado se logró que el Congreso de la República aprobara elevar de 150 000 a 410 000 millones de pesos los recursos para vivienda de interés social, una cifra nunca antes conocida en la historia de la vivienda social de nuestro país, que nos permitirá sin duda generar unos impactos muy significativos. Aspiramos a favorecer 820 000 soluciones de vivienda en el cuatrienio a través de las distintas modalidades, a saber: construcción de vivienda nueva, construcción en sitio propio, atención a la población desplazada, habilitación legal de títulos y mejoramientos.

Ese proyecto incorpora otras disposiciones que resultan fundamentales para la marcha de toda la política. Una, que nos habilita de manera permanente nuestro proceso con las cajas de compensación en función de su operación con los subsidios de vivienda. Y otra, que amplía el espectro del Fondo Nacional de Ahorro para permitirle proyectarse hacia sectores independientes, sectores que no necesariamente vienen de los empleados públicos o de las cotizaciones oficiales,

con el propósito de mantener una entidad con mayor flexibilidad y versatilidad que permite abrir nicho con unos sectores que normalmente tienen grandes dificultades a la hora de su bancarización.

La reforma tributaria también es una ruta crítica superada pues logramos mantener las herramientas y alivios que han determinado el mayor crecimiento del sector de la construcción en el país.

En función de la vivienda de interés social enfrentamos una gran dificultad asociada con la limitada disponibilidad de tierras y con ese propósito se expidió el decreto que reglamenta la aprobación de planes parciales y venimos trabajando con las ciudades en las que el problema ha alcanzado unas dimensiones mayores.

Válido con un ejemplo. Logramos en conjunto con el alcalde mayor de Bogotá, LUIS EDUARDO GARZÓN, el 'Plan de Choque de vivienda social para Bogotá', mediante el cual se contempla la adopción de planes zonales en el norte, centro y sur de la ciudad, con el fin de incorporar suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Este año las acciones se concentrarán en Usme (sur), San Bernardo, Comuneros y Las Cruces (centro) y en la zona de expansión del norte, donde se habilitará suelo para 20 042 viviendas de interés social. El objetivo es que en los próximos años se habilite tierra para 169 710 viviendas, de las cuales 90 990 serán VIS.

Otra ruta crítica era la financiación. Esa ruta entra por muy buen camino y muestra de ello es que por primera vez se suscribió un convenio por todos los agentes del sector de la construcción que va a permitir colocar en un año 1,8 billones de pesos en cartera hipotecaria.

También tenemos unos compromisos muy importantes, y este es un tema en el que la industria en conjunto respondió de manera muy alentadora con los distintos proveedores de insumos para vivienda de interés social, con una política responsable de precios.

Con ese marco: la provisión de recursos, la ruta tributaria, la ruta de la tierra, la ruta de los insumos y la ruta del crédito; nosotros creemos que las variables fundamentales para asegurar el buen comportamiento del sector han estado atendidas.

Las acciones anteriores nos permiten tener buena perspectiva. Todo eso se explica y tendrá sentido para los colombianos y cumplirá con su propósito si logramos que los recursos, los esfuerzos intersectoriales, los esfuerzos institucionales y los esfuerzos de cada uno de nosotros se traduzcan en una mejor calidad de vida para los colombianos.

Estamos haciendo una apuesta muy profunda para que estos esfuerzos en materia de vivienda se reflejen en calidad de vida para los colombianos, por eso lo que hemos tratado de recoger en el capítulo correspondiente en el Plan Nacional de Desarrollo es una visión más amplia de la vivienda, integrada, interactuando con las políticas de agua potable y saneamiento básico, con las políticas de transporte público; con la certeza de que una firmeza en la orientación del ordenamiento territorial, de la construcción de vivienda, del aprovisionamiento de agua potable y de la definición de las políticas y la infraestructura en materia de transporte público; nos dan un todo de ciudades en las que lo público, lo que viene del recurso público, recomponga equidades perdidas.

Cuando nosotros decimos ni un centavo de subsidios para proyectos de vivienda que no tengan garantizado el espacio abierto para la dignidad del ser humano, estamos dando aplicación práctica al capítulo de *Ciudades Amables*.

Cuando decimos no más proyectos de vivienda de interés social que luego tengan que esperar a ver cómo le llega la red de acueducto y alcantarillado y quién hace *lobby* municipal, lo que estamos diciendo es que vamos a trabajar integralmente este concepto de desarrollo urbano.

Le estamos apostando a la vivienda como generador de equidad, le estamos apostando a la nueva política de intervención en las ciudades como instrumento para construir equidad. Con ese espíritu se ha construido el capítulo de *Ciudades Amables*.

Y la razón por la cual se traduce no en un propósito simplemente sectorial aislado de vivienda, agua y transporte, sino en el capítulo de *Ciudades Amables*, es justamente para que sea un mandato y una directriz del plan la articulación de diferentes esfuerzos.

JUAN LOZANO RAMÍREZ  
Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial



# **P**arte I

## Introducción

Celebrados ya los 15 años de nuestra Constitución de 1991, y sin dejar atrás las heridas y los efectos políticos del aleva ataque terrorista a las torres gemelas del World Trade Center de Nueva York, e inmersos en la interesante discusión que se viene adelantando en el país sobre la forma como debemos transitar civilizadamente en la discusión de nuestros necesarios e inevitables conflictos, hemos vuelto nuevamente nuestros ojos a la discusión sobre las alternativas de política para financiar a las personas, familias y hogares más necesitados, con el fin de mejorar su calidad de vida, orientando el gasto público para la construcción de hábitats dignos donde se logre el disfrute efectivo de los derechos humanos.

En América Latina y en Colombia en particular, existe abundante evidencia empírica sobre la fuerte relación entre la falta de acceso al mercado de crédito y la pobreza; la producción de hábitat dignos, y en especial, las intervenciones públicas en nuestros territorios a través de políticas urbanas y regionales adecuadamente formuladas, se han revelado como complemento expedito de las políticas sociales convencionales –educación, salud, vivienda, recreación, etc.–, para potenciar, en un mismo movimiento, la creación de capital humano y social: son el ingrediente para alterar positivamente la distribución del ingreso y por lo tanto las oportunidades “materiales” y “culturales”.

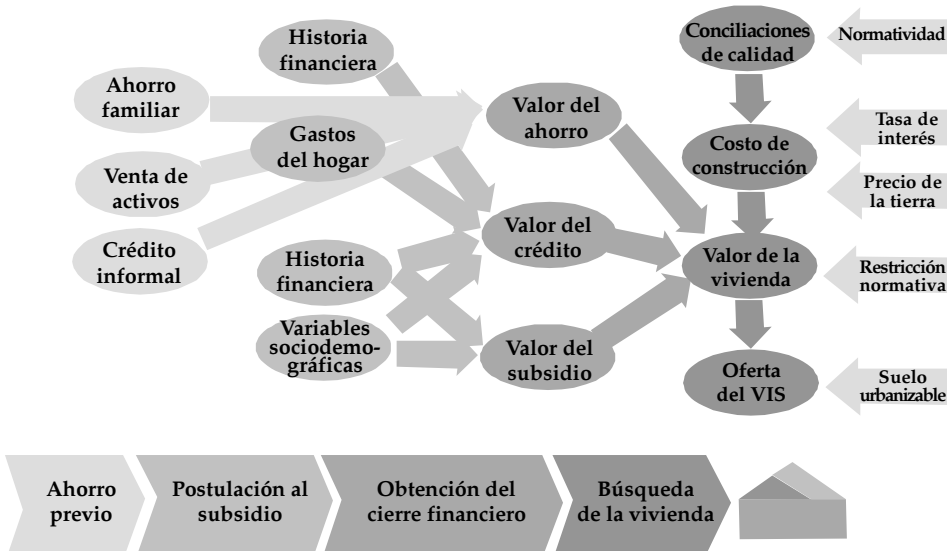
UN-Hábitat viene presentando de tiempo atrás, a través de sus diferentes eventos, su visión conceptual sobre el hábitat: más allá de la ocupación física de un territorio, constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. Así, el hábitat no se agota en un techo construido bajo el cual protegerse; es el espacio donde tiene lugar la vida humana en los territorios.

Con mayor precisión, en su concepción más amplia y englobante, el hábitat es el espacio que habitamos, no de una forma pasiva, le damos sentido, pero éste a su vez, nos constituye como individuos sociales: es un “espacio” *no meramente físico-instrumental*, sino imaginario, que da cuenta de la complejidad constituti-

va del individuo y la sociedad; cuando hablamos del hábitat, entendemos no solamente una vivienda o una ciudad, sino lo que ellas representan como lugar de reconocimiento e identidad socialmente instituido; así las cosas, el hábitat no es otra cosa que el lugar donde se ejerce el derecho a la ciudadanía.

Al abordar el estudio, diagnóstico y formulación de políticas públicas en materia del crédito habitacional para las personas y familias más necesitadas, deben examinarse en forma sistémica los distintos aspectos que intervienen en su conformación, 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., tal y como se observa en el siguiente diagrama.

DIAGRAMA. Factores que determinan el acceso a una solución habitacional



Fuente: Econometría consultores, 2006.

Así las cosas, una visión fragmentada y aislada del microcrédito habitacional, obliga, observar el conjunto de los factores de los que depende su implementación y debe incluir los aspectos centrales para que las políticas crediticias a la vivienda puedan funcionar: una adecuada estrategia de financiación no se limita única-



mente 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 funcionamiento es la clave y el resumen de la operación coherente de los mercados de bienes; para nuestro caso, del mercado de la vivienda.

Parecería innecesario estar reiterando este aspecto<sup>1</sup>, fuertemente señalado en las políticas del gobierno nacional, pero *la conexión* entre el microcrédito y el sistema financiero y de éste con las políticas agregadas, no es evidente para muchos de los agentes que intervienen en la perspectiva del hábitat, y el cual, en sentido estricto, no puede ser comprendido a cabalidad, si éste no se observa por medio de un planteamiento holístico, es decir, como un todo integrado a la ciudad y no como una discontinua conexión de partes, 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.

El hábitat, insistamos nuevamente, impone una división insuperable lógicamente: el hábitat material y el hábitat intangible e inmanente, que en su “realidad” son ciertamente irreductibles pero a su vez son indisolubles: el hábitat desde el ámbito imaginario<sup>2</sup>, es un espacio público territorial, es ante todo un proyecto de formación política, la creación de un ciudadano, un ser humano lúcido que interroga la sociedad, las instituciones, las leyes, etc., y las concibe y se concibe como un proceso en permanente *estado por ser*, construyéndose en su propio ser individual y colectivo. Este espacio, el espacio de la política, el espacio público –no el de los arquitectos y urbanistas, que es un espacio público físico– es el espacio que nos confiere el carné de ciudadanía, donde se discute y debate sobre los asuntos comunes, sobre el bien común, el menos común de los bienes: el espacio donde se ejerce la libertad, donde existe la democracia, donde el ciudadano libre crea la ciudad.

En el anterior contexto, se inscribe la cooperación con el gobierno nacional, y muy en especial al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en las discusiones muy activas sobre las posibilidades de la financiación de la

---

1 Desarrollado en detalle en el libro “La microfinanciación de la vivienda –Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional–”, UN-Hábitat, MAVDT, DNP, First, noviembre 2006.

2 Sobre este aspecto se puede consultar en FABIO GIRALDO, “La ciudad: la política del ser”, en *Pensar la ciudad*, Tercer Mundo, CENAC, Fedevivienda, Bogotá, 1996; *Ciudad y crisis ¿hacia un nuevo paradigma?*, Tercer Mundo Editores, Bogotá 1999; y “Ciudad y complejidad”, *Ensayo y error*, Bogotá, 2003.

vivienda social en Colombia, todas ellas enmarcadas en el Plan de Desarrollo del primer Gobierno del presidente URIBE<sup>3</sup> y en las realizadas sobre el nuevo Plan de Desarrollo<sup>4</sup>; UN-Hábitat, no ha ahorrado esfuerzos para convocar, en la medida de sus posibilidades, amplios debates sobre el tema, beneficiándose significativamente de los aportes de múltiples representantes de la sociedad civil que han concurrido desinteresadamente a nuestro llamado.

Los argumentos presentados al gobierno nacional, entorno a la elaboración de su nuevo Plan de Desarrollo y su gran interés para llegar decididamente a los hogares más pobres con servicios y bienes que mejoren sus condiciones de vida aumentando sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos, en el marco de la configuración de ciudades amables, con la articulación y discusión bajo una misma óptica y con metas compartidas de las políticas de desarrollo urbano y territorial, vivienda, agua potable y saneamiento básico y transporte masivo, hacen parte de esta visión más holística de la política y son la clave para entender el proceso en el cual se ha comprometido el gobierno nacional de crear un nuevo sistema para la financiación de la vivienda social.

Los aportes realizados a través del Proyecto First Initiative del Banco Mundial y muy en especial de su Comité de Dirección, coordinado por la Sra. BEATRIZ MARULANDA, quien ha cumplido un destacado papel en la configuración de “la Banca de Oportunidades” como política de Estado, para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros, buscando equidad social; los recibidos a través de la discusión con la ciudad de Bogotá, a través del Proyecto COL/46930 y muy en especial las largas discusiones con la gerente de Metrovivienda, Sra. MARÍA VIRGINIA CASASFRANCO, con quien preparamos las bases conceptuales de lo que hoy es una realidad política para la ciudad, la nueva Secretaría del Hábitat; mención especial merecen también los aportes de los gremios y asociaciones privadas del país, donde se destacan CAMACOL, ASOCAJAS, y el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, entidad esta última que aportó no solamente una importante investigación de su presidente<sup>5</sup>, sino las primeras discusiones para afrontar uno de los temas cruciales para la financiación de la vivienda social en Colombia, mostrando la pertinencia del debate entre la Corte Constitucional y la Conducción Macroeconómica<sup>6</sup>.

---

3 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: *Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP 2003.

4 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado comunitario - Desarrollo para todos. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

5 CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES, *¿A la vivienda quién la ronda?*, tomo I: Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia, ICAV - Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre de 2006.

6 Aunque esta discusión ha sido integrada en el libro mencionado en la nota anterior, creemos de importancia para la discusión de esta problemática la consulta de: 1) MARÍA MERCEDES CUÉLLAR: *La prueba de razonabilidad y la estabilidad de las reglas de juego*, documento CEDE n° 41, Universidad de los Andes, Bogotá, julio 2005 y 2) EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT: *Constitución y vivienda* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, marzo 2006.

El caso de la financiación de la vivienda en Colombia ha recibido un intenso debate: son muchos y variados los pronunciamientos de la Corte Constitucional: en uno de ellos, obligó a la creación de la Ley 546 de 1999, –expedida luego de la más grave crisis hipotecaria en la historia del país–; en otro, la sentencia de la corte C-936 del 2003 la cual, al decir de varios juristas, abrió la posibilidad y conveniencia de reglamentar el Sistema Financiero de Vivienda a largo plazo, focalizando las condiciones especiales vigentes en la Ley 546 en las personas más necesitadas; igualmente, hemos asistido a las más diversas interpretaciones jurídicas, económicas e institucionales sobre este tema; entre ellas, se destacan los planteamientos de nuestro consultor, EDUARDO MONTEALEGRE, quien sostiene que el derecho constitucional a una vivienda digna no se extiende solo a aquellas personas con capacidad adquisitiva para pagarla a precios de mercado. Este punto, centrado en un todo en la discusión entre constitución política y economía, es el objeto de la primera parte de esta publicación y aunque como sabemos, puede generar muchas dificultades a los legos –quienes no logran establecer la conectividad entre los asuntos micro y macroeconómico-políticos–, es la espina dorsal de la discusión sobre microfinanciación inmobiliaria en el país: sin esta discusión, no es posible entender las posibilidades y dificultades de la implementación de sistemas de financiación para los más pobres.

Los legos, desgraciadamente las inmensas mayorías excluidos de los asuntos públicos, han sido definidos muy bien por nuestro Nóbel GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ: “Quienes no se interesan por la política, la política finalmente se interesa por ellos”. En la filosofía política contemporánea se pueden utilizar las apreciaciones de uno de los autores con mayor audiencia académica en la actualidad: HANNAH ARENDT, para quién *lo público* es una de las nociones claves para pensar en una política democrática y en una sociedad donde se desplieguen sin contemplaciones el libre ejercicio de las libertades y las diferencias: lo público hace parte de lo más escurridizo de la experiencia humana y alude a lo específico y constituyente de ella, que siendo lo más evanescente por irreplicable es al mismo tiempo lo absolutamente determinante de nuestra condición, mostrando la grandeza y fragilidad de la existencia, en una palabra, lo que hace de nosotros seres genuinamente humanos<sup>7</sup>.

En Colombia, a nivel judicial, la crisis sistémica en que quedó inmerso el sistema financiero de la vivienda con la destrucción del sistema de valor constante –UPAC–, no ha concluido; y esto es así, no sólo por la abundante cantidad de procesos judiciales en curso, sino, y este es el punto a resaltar, por la dificultad de una lectura coherente de las variadas y complejas disposiciones que ha emitido la Corte Constitucional para afrontar tan delicada situación<sup>8</sup>; como es sabido, en la

7 MAESTRE, AGAPITO, *La actualidad de Hannah Arendt*, Meta política, n° 2, vol. 1, abril-junio, 1997, México.

8 Se puede consultar la compilación de las principales normas relacionadas con la vivienda en Colombia: MARÍA MERCEDES CUÉLLAR, *¿A la vivienda quién la ronda?*, t. II: Compilación de las princi-

legislación colombiana, las tasas de interés para la vivienda tienen un límite superior que por precepto constitucional ha definido la Junta Directiva del Banco de la República, quien obrando de acuerdo a los fallos de la Corte Constitucional, ha definido dichas tasas en términos reales y lo ha hecho, como las menores del sistema financiero. Esta situación es a todas luces incompatible con los costos, plazos y riesgos contemplados para el microcrédito inmobiliario y lo que es más preocupante, con los ingresos de lo que debería ser la población objetivo para una política de vivienda de interés social.

Estamos frente a un intenso debate entre economistas y juristas, presentado ampliamente a través de la primera parte de esta publicación. De esta discusión, saldrán necesariamente las políticas sobre la financiación del hábitat como estrategia para combatir la pobreza, materializando el derecho a una vivienda digna, tal como quedó consagrado en la Constitución de 1991.

El gobierno ha venido optando por la titularización como el mecanismo más adecuado para dirigir recursos de largo plazo hacia las actividades económicas. Empero, la vinculación de los sectores más directamente ligados con el hábitat al mercado de capitales, ha ido en forma lenta y muy estratificada, concentrándose en los activos de mayor valor y menor riesgo; un proceso de titularización sólido donde se reciba información clara sobre el precio de los inmuebles, promoviendo la competencia, es clave para el financiamiento del sector con proyectos de largo plazo, pero, nuestro mercado es muy poco profundo, no solamente por el tamaño de sus transacciones, sino por el tamaño mismo del mercado.

Esta situación, no es posible resolverla en el corto plazo. Es una actividad de alta complejidad, pero ella es crucial no sólo para entender nuestras discusiones constitucionales, sino incluso para entender a cabalidad los esfuerzos que viene adelantando el gobierno para configurar un nuevo sistema habitacional en el país<sup>9</sup>; el mercado habitacional colombiano, incluso antes de la crisis sistémica de fin de siglo, ha sido un mercado muy estrecho y este es un problema que la política pública debe afrontar decididamente; como es sabido, hace más de dos siglos ADAM SMITH al inicio de su obra clásica, *La riqueza de las naciones*, sentenció que "*la división del trabajo está limitada por el tamaño del mercado*"; y por ello, contar con mercados más amplios y profundos es trascendente para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos productivos, incluido el crédito.

Las mayores escalas de producción, necesarias cuando se amplían los mercados, van acompañadas no sólo de disminuciones en los costos unitarios sino en la

---

pales normas, jurisprudencia y estudios relacionados con la financiación de vivienda. ICAV -Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre de 2006.

9 De este tema nos dedicamos extensamente en nuestra anterior publicación *La microfinanciación de la vivienda -hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional-*, UN-Hábitat, MAVDT, DNP, First Initiative, noviembre 2006.

productividad que permiten estos procesos. Cuando esta situación se localiza en los territorios, estas economías ayudadas por las externas al proceso señalado por ADAM SMITH –mejor infraestructura, buenas políticas urbanas, mejores condiciones laborales, etc.– y unas buenas condiciones de conducción macroeconómica para la financiación y movilización del ahorro y la inversión, crean virtualidades que si son gestadas con políticas o instituciones proclives al crecimiento ordenado de la economía, desatan las fuerzas del desarrollo, no sólo de los agentes productivos, sino del conjunto de la sociedad.

Desde nuestra perspectiva, el gobierno nacional, al asumir decididamente el reto de la creación de un nuevo sistema de crédito para la financiación de la vivienda de interés social, articulando la titularización inmobiliaria y el microcrédito a la profundización del mercado de capitales, ha asumido un gran reto y este no es otro que el de crear nuevos segmentos para el mercado financiero. Se está buscando, en últimas, convertir al crédito en fuente para que los sectores más pobres de nuestra sociedad encuentren en el sistema económico un camino para combatir la pobreza. No hay duda, el acceso al crédito y en especial al microcrédito, es un desencadenante para que la población más pobre potencie sus capacidades empresariales atrapadas en su marginalidad. Visto así, el microcrédito es un conductor de capitalización humana a nivel individual y colectiva; individual, por sus beneficios directos a quien recibe el crédito y colectivo, por sus externalidades positivas con el resto de la economía: fomenta la confianza, la asociatividad y todas las sinergias de una política integral del hábitat que son la argamasa del capital social de nuestros territorios.

No sólo en Colombia, sino de que forma en América Latina, hemos estado inmersos en esta discusión en los últimos años. En efecto, nuestra historia reciente ha sido un tortuoso proceso de reforma estructural, tanto en términos económicos –apertura comercial y financiera–, como en términos políticos, expresada en muchos países de la región en cambios constitucionales; aquí y allá, nos hemos encontrado con una dificultad muy fuerte: articular adecuadamente las transformaciones políticas de nuestros marcos constitucionales con las más simples, pero no por ello, menos importantes, ocurridas en la dimensión económica, buscando al mismo tiempo, conciliar la liberación de la economía con una política social más activa, para lograr equidad pero sin omitir la eficiencia.

En Colombia el Plan de Desarrollo del presidente GAVIRIA<sup>10</sup>, conocido como el “revolcón”, de la mano del Consenso de Washington<sup>11</sup>, se propuso adelantar un

---

10 Presidencia de la República y DNP 1991, *La revolución pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social*, 1990-1994, Bogotá 1991.

11 Con lo cual se identificó en América Latina a las ideas neoliberales inspiradas en un decálogo de políticas económicas, aceptadas por “autoridades” económicas locales reunidas en Washington a principios de los años noventa y que fueron implementadas en varios países de la región: PINOCHET

conjunto complejo de reformas para retomar la senda del crecimiento el cual se empezó a implementar por medio de una conducción política guiada por una tecnocracia económica en el poder, la cual vio surgir nuevas fuerzas que ya no pudieron ser manejadas por la simple disciplina económica, produciendo nuestro acuerdo fundamental: La Constitución Política del 91. En ella, como lo señalamos, se pusieron en movimiento, al mismo tiempo, dos principios axiales no siempre compatibles: la creación de un Estado social de derecho y la globalización económica, base de muchos de nuestros desacuerdos, pero discusión muy fecunda para entender que los vínculos entre el desarrollo humano del hábitat urbano y la democracia política, no son hechos dados y garantizados, sino procesos en constante construcción.

El secretario general adjunto de las Naciones Unidas, JOSÉ ANTONIO OCAMPO, al referirse al anterior momento histórico, señala con solidez, que no es posible entender los procesos económicos y sociales del país y en especial los ocurridos a principios de los años noventa, sin entender la anterior discusión: reconoce:

“que aunque uno y otro elemento de esta tensión pudo haber tenido otra forma, ..., ambos respondían a los desafíos que enfrentaba Colombia en ese momento y, en tal sentido, eran y siguen siendo esenciales para el país”<sup>12</sup>.

Sin entrar a discutir la imposibilidad de condenar categóricamente alguna de estas dos fuerzas de cambio, pues en realidad como lo sostiene el propio OCAMPO, no era posible descartar una u otra, sí creemos, a pesar de nuestro Secretario Adjunto, que el problema no era meramente de diagnósticos y de la velocidad con la cual se llevaron a cabo las reformas estructurales<sup>13</sup>, el país perdió más de 10 años en términos de crecimiento económico, pero se ganaron muchos años en términos políticos: la Corte Constitucional mostró que los deudores hipotecarios debían ser compensados por las protuberantes fallas de Estado, –que a través de la crisis les transmitió el costo de los desequilibrios macroeconómicos–, teniendo en la propia corte un vocero para defender sus derechos. Es posible como lo sostienen muchos analistas, que la Corte haya complejizado la crisis, pero políticamente marcó un hito en la discusión efectiva, no la retórica de los derechos, en su significado filosófico-político, esto es, como derechos ciudadanos: esqueleto y armazón de uno de los valores centrales de la sociedad contemporánea: la democracia.

---

en Chile, SALINAS DE GORTARI en México, MENEN en Argentina, FUJIMORI en Perú y GAVIRIA en Colombia; un análisis detallado de estas políticas se puede consultar en RICARDO FRENCH-DAVIS: *Reformas para América Latina –después del fundamentalismo neoliberal–*; CEPAL siglo XXI editores, Argentina 2005.

12 OCAMPO, JOSÉ ANTONIO, *Entre las reformas y el conflicto –economía y política en Colombia–*, norma, Bogotá, enero 2004, pág. 12.

13 OCAMPO, *op cit.*, págs. 18-19.

Sin el anterior antecedente, no sería posible entender el alto valor que en UN-Hábitat le damos a la discusión constitucional y económica sobre el restablecimiento de las condiciones para la existencia de un sistema de financiación del hábitat, con reglas de juego claras y con una actuación donde todos los agentes de la sociedad, sin exclusión, materialicen los derechos y deberes consagrados en nuestra Carta Magna.

Así las cosas, el mayor reto que enfrenta cualquier intento por impulsar la microfinanciación habitacional de los hábitats para las personas, familias y hogares, no es otro que el de buscar una salida jurídica dentro del marco del artículo 51 de la Constitución, donde la vivienda requiere especial protección del Estado por su profunda conexidad con los derechos fundamentales zanjando las controversias entre economistas y juristas, acudiendo, como lo recomienda nuestro ex constitucionalista, EDUARDO MONTEALEGRE, al “principio de proporcionalidad” componente de ese otro concepto denominado “la prueba de razonabilidad” sin omitir que los economistas aportan igualmente, no sólo los conceptos de su teoría de bienestar, sino toda su discusión sobre el manejo de unas finanzas públicas prudentes, como condición sine qua non para mejorar la equidad.

Detengámonos un poco en esta interesante discusión; la prueba de razonabilidad tiene un componente “complejo” en el principio de proporcionalidad, que es el utilizado para interpretar los derechos fundamentales cuando hay conflictos entre ellos: cuando el conflicto se presenta, la regla es que ninguno tiene prevalencia, pero el juez utiliza el criterio de la ponderación para balancear y sopesar los derechos en conflicto, estableciendo la precedencia del derecho, tal y como lo explica ampliamente MONTEALEGRE en el ensayo contenido en este libro; en el ámbito territorial, existe otro instrumento de gran importancia: el test de racionalidad, que provee al derecho de un sistema similar al que utilizamos en economía “en su teoría del bienestar” cuando se discuten medios y fines: si hay un fin en contradicción, se puede limitar el derecho; en el caso territorial, si hay contradicción entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad del Estado, se debe garantizar la autonomía territorial, pero no puede haber contradicción con el Estado unitario, como ocurre precisamente, cuando las decisiones de la Corte Constitucional entran en la órbita de las políticas macroeconómicas. Este debate, nos lleva al centro del debate y muestra su trascendencia para la implementación de las políticas de microcrédito habitacional en el país: las acciones territoriales en el tema de vivienda y su financiación no pueden ir en contra de las políticas y mucho menos con el artículo primero de la Constitución Nacional<sup>14</sup>.

---

14 *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Legis 2007: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

En términos de derechos, los derechos económicos sociales y culturales son progresivos. Lo alcanzado no es susceptible de retroceso. Aquí, opera el principio de progresividad para impedir la opción de medidas regresivas no exentas de limitaciones. Este principio, para la discusión de la financiación de la vivienda, y particularmente de la vivienda de interés social, es muy importante: no es posible garantizar todos los derechos, ni a todo el mundo al mismo tiempo. La satisfacción inmediata integral y universal de los derechos puede conducir a la violación de otros principios constitucionales protegidos: estabilidad fiscal, valor de la moneda, etc., y allí es donde se centra la discusión sobre como se materializa el derecho de la población a una vivienda digna, precepto garantizado constitucionalmente, sin afectar las políticas macroeconómicas y lo más importante, la evolución de los precios básicos: inflación, tasa de cambio, tasa de interés, etc. Esta discusión no solamente es de enorme importancia para estudiar las posibilidades de la microfinanciación de la vivienda sino para la propia agenda de UN-Hábitat en el país: los derechos humanos en el territorio se expresan creando políticas de desarrollo humano y hábitat para disminuir la pobreza y la inequidad.

En materia económica, entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la CEPAL, han producido abundantes trabajos empíricos para mostrar, como el crecimiento es un medio esencial para el desarrollo, pero este es, como lo señalan incluso dichas entidades, mucho más que crecimiento; los objetivos del desarrollo humano y el hábitat dignos, son como lo señalamos, apoyar la realización de políticas para que ningún ciudadano viva en condiciones de indigencia, para lo cual es pertinente articular, sin omitir las diferencias, los preceptos constitucionales y la conducción macroeconómica, objeto central de la primera parte de este libro que hoy ponemos al escrutinio público.

El Banco Mundial y el BID al contribuir generosamente con el país para desarrollar esquemas sostenibles de microfinanciación, asequibles a la población de menores recursos, han creado los cimientos para empezar a elucidar las causas del bajo financiamiento del hábitat no solo en Colombia, sino en América Latina:

“un mercado de capitales robusto y profundo, es bueno para el mercado de la vivienda, porque provee los recursos de ahorro de largo plazo y los mecanismos de reducción de los riesgos que son esenciales para el financiamiento de la vivienda. Al mismo tiempo, sin embargo, un mercado de vivienda que funcione bien resulta clave para el desarrollo del mercado de capitales porque provee los activos de largo plazo de bajo riesgo que en última instancia pueden sustentar la creación de instrumentos de inversión rentable”<sup>15</sup>.

El gobierno, con su propuesta de crear un nuevo sistema a través de su amplia estrategia financiera para el hábitat, planteada en las bases del nuevo plan de

---

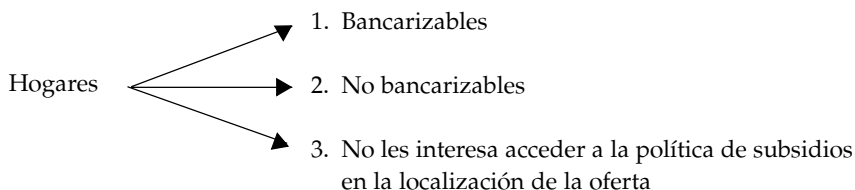
15 BID “Desencadenar el crédito”, Washington, D.C., Informe 2005, pág. 247.

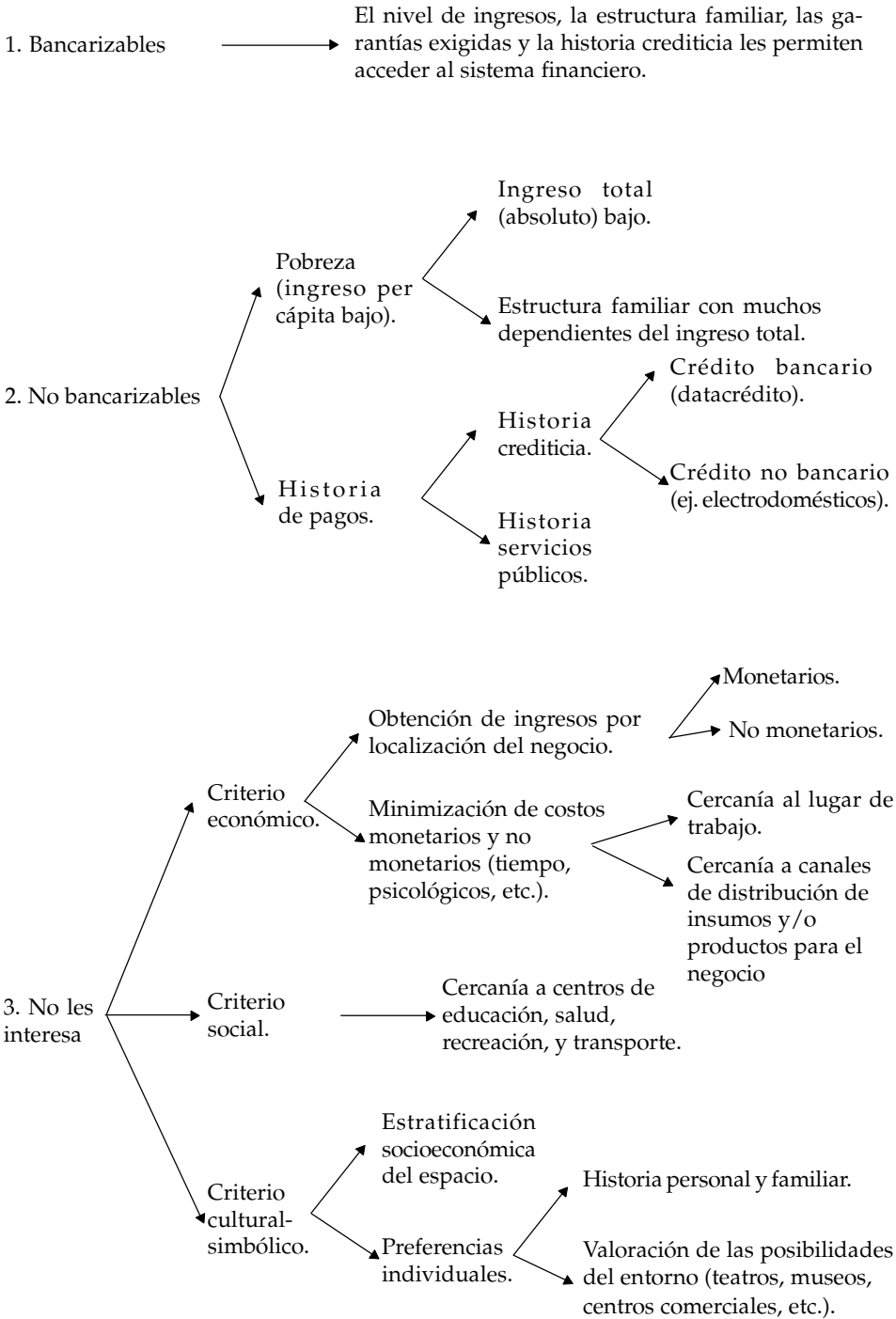


desarrollo y particularmente en el capítulo denominado “Ciudades amables”, trabaja en su construcción, con políticas, no muy bien entendidas por sus críticos, pero buscando una actuación directa en los territorios por medio del mejoramiento de vivienda y del mejoramiento integral de barrios, hasta la financiación del crédito habitacional a través del mercado de capitales. Nosotros en Naciones Unidas acompañamos al gobierno nacional en esta compleja iniciativa y creemos que no puede ser de otra forma: En Colombia, 45 de cada 100 personas se encuentran en situación de pobreza y 12 de cada 100 en situación de indigencia. La pobreza afecta con menos rudeza a Bogotá, pero sus guarismos son igualmente preocupantes: 29% de los habitantes de esta ciudad se encuentran en situación de pobreza y 5% en situación de indigencia; una de las causas de esta situación no está solo en nuestra falta de riqueza, el valor de nuestro PIB nos puede situar como la 4ª o 5ª economía en América Latina, pero en la distribución del mismo, Colombia, localizada en el continente con la peor distribución del ingreso, se sitúa en el no muy honroso 3er lugar en dicha distribución, después de Haití y Bolivia, siendo Colombia la 9ª sociedad más desigual del mundo.

Los problemas de pobreza en términos económicos se ayudan a resolver con más y mejores ingresos, y este es un problema global que depende crónicamente de la demanda efectiva por créditos habitacionales, la cual es una función no solamente del crecimiento económico, sino de la tasa de interés. Dicha política en la cual se debe incluir necesariamente una estrategia de microfinanciación, se debe construir sobre la base que todos los individuos de la sociedad participen en ella. Para ello UN-Hábitat viene planteando la necesidad de segmentar adecuadamente las necesidades en materia habitacional para lograr mejores soluciones a dichas necesidades y atender así a la población que tradicionalmente es excluida del derecho a una vivienda digna.

En primera instancia y sin omitir, como lo hemos señalado, los esfuerzos hasta ahora desplegados por el gobierno nacional para impulsar la cobertura de vivienda de interés social, es bueno resaltar que en la política de subsidios a la demanda se encuentra excluido un porcentaje no despreciable de la población. Para atacar esta inequitativa asignación del gasto público social, a través de este instrumento, venimos planteando la siguiente segmentación:





Los dos primeros grupos –bancarizables y no bancarizables– y particularmente el segundo, son aquellos objeto de la política de financiación del gobierno nacional y de la asistencia que éste ha venido recibiendo del First Initiative, particularmente en lo que a alternativas de financiación habitacional para los más pobres se refiere. Sin embargo, es muy importante no perder de vista la articulación de las políticas de un sector de la población prioritario como son los más pobres, del resto de políticas públicas y su adecuada interrelación.

Así, estos dos grupos los podríamos atender mediante las siguientes modalidades:



La profundización bancaria vía mercado puede beneficiarse de la propuesta realizada por FERNANDO TENJO<sup>16</sup> para quien,

“el desarrollo del microcrédito inmobiliario deba partir de la construcción de un escenario artificial en el que la “mano invisible del gobierno” sustituya o incentive determinados comportamientos por parte de los agentes que participan en dicho mercado. Esto con la idea de ir desarrollando los fundamentos sobre los cuales este debe consolidarse en el futuro. La pregunta es si este escenario artificial es suficiente para ser económicamente viable, esto es, rentable para el negocio inmobiliario”;

independientemente de su respuesta, es importante aceptar que un sistema de crédito hipotecario que llegue a los sectores más pobres no puede operar si el Estado colombiano no asume los costos fiscales de sus riesgos.

La intervención estatal directa en los mercados es una receta económica poco recomendable; pero si queremos en verdad diseñar políticas para los sectores más pobres de la población, debemos ser concientes de los límites de un mercado operando únicamente a través de intereses económicos. Universalmente es conocido que la banca comercial solo le presta a quien tiene capacidad de pago y esto tiene que ser así: el objetivo de una banca comercial no es el de regalar plata, es el de prestarla atendiendo sus costos; así las cosas, una banca pro-pobre no es un problema de banca comercial pero si es un problema de la sociedad y aquí llegamos al centro del texto con el que se inicia esta publicación y su tesis central: los pobres no lo son solamente por que no les presten recursos de crédito, lo son por que carecen de ingresos y carecen de ingresos porque han estado excluidos de la sociedad.

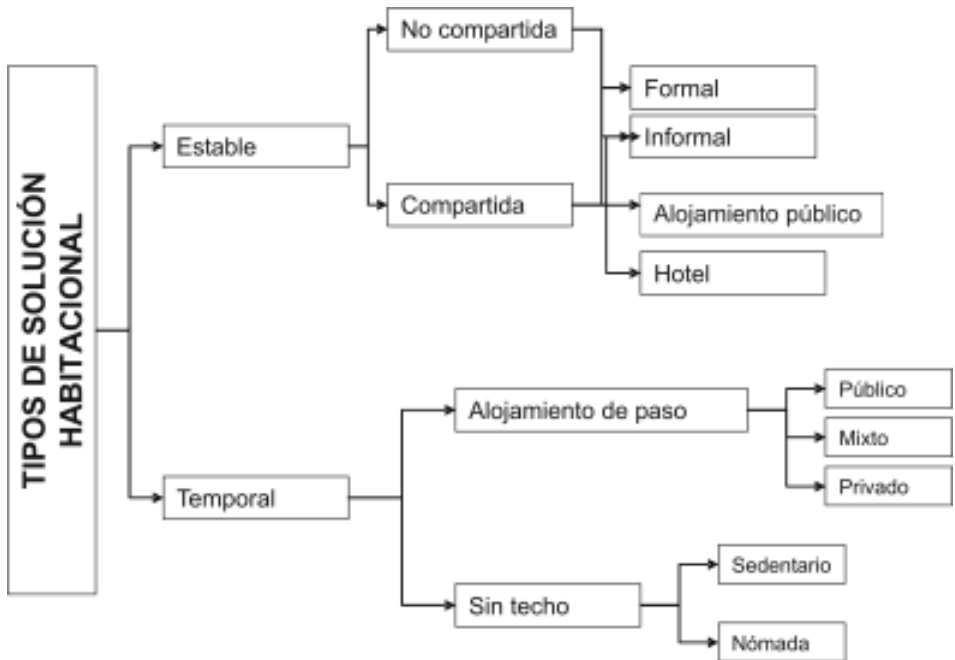
Para entrar a la “solución” del hábitat de los pobres, es preciso distinguir entre los hogares que acceden a un hábitat formal, ya sea comprando, arrendando, o con otra forma de tenencia, y quienes no lo hacen. Estos últimos, pueden recurrir a las siguientes soluciones: a) la cohabitación y el hacinamiento en las viviendas existentes (*stock*), tanto en lo formal como en lo informal, b) la creación, ampliación y/o consolidación de asentamientos por fuera del mercado comercial y la planeación formal, c) recurrir a alojamientos de paso, o d) convertirse simple y dramáticamente en habitantes de calle.

Igualmente, se pueden diferenciar dichas soluciones en soluciones estables y temporales. En ese sentido, se pueden considerar como soluciones estables la vivienda formal e informal, compartida o no, así como algunos alojamientos en los que algunas personas viven durante un periodo realmente prolongado. Por su parte, las soluciones temporales comprenden los hogares de paso públicos en los

---

16. TENJO, FERNANDO, “La viabilidad del microcredito inmobiliario en Colombia”, resumen de su presentación en el foro de la Mesa VIS: Financiamiento de la vivienda de Interés Social –Posibilidades y limitaciones de acceso al crédito– realizado noviembre 2003, auditorio Lleras de la Universidad de los Andes. [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

que los beneficiarios no pueden y/o no suelen residir durante un periodo prolongado, los mixtos (que, financiados con fondos públicos, son dirigidos por operadores privados), y los privados, incluyendo en ellos tanto los de ánimo de lucro (como los hoteles que cobran por noche u hora) como los sin ánimo de lucro, los de carácter religioso, solidario, etc. Las soluciones temporales abarcan también los habitantes de calle los cuales, para efectos de segmentación, pueden ser clasificados en nómadas y sedentarios.



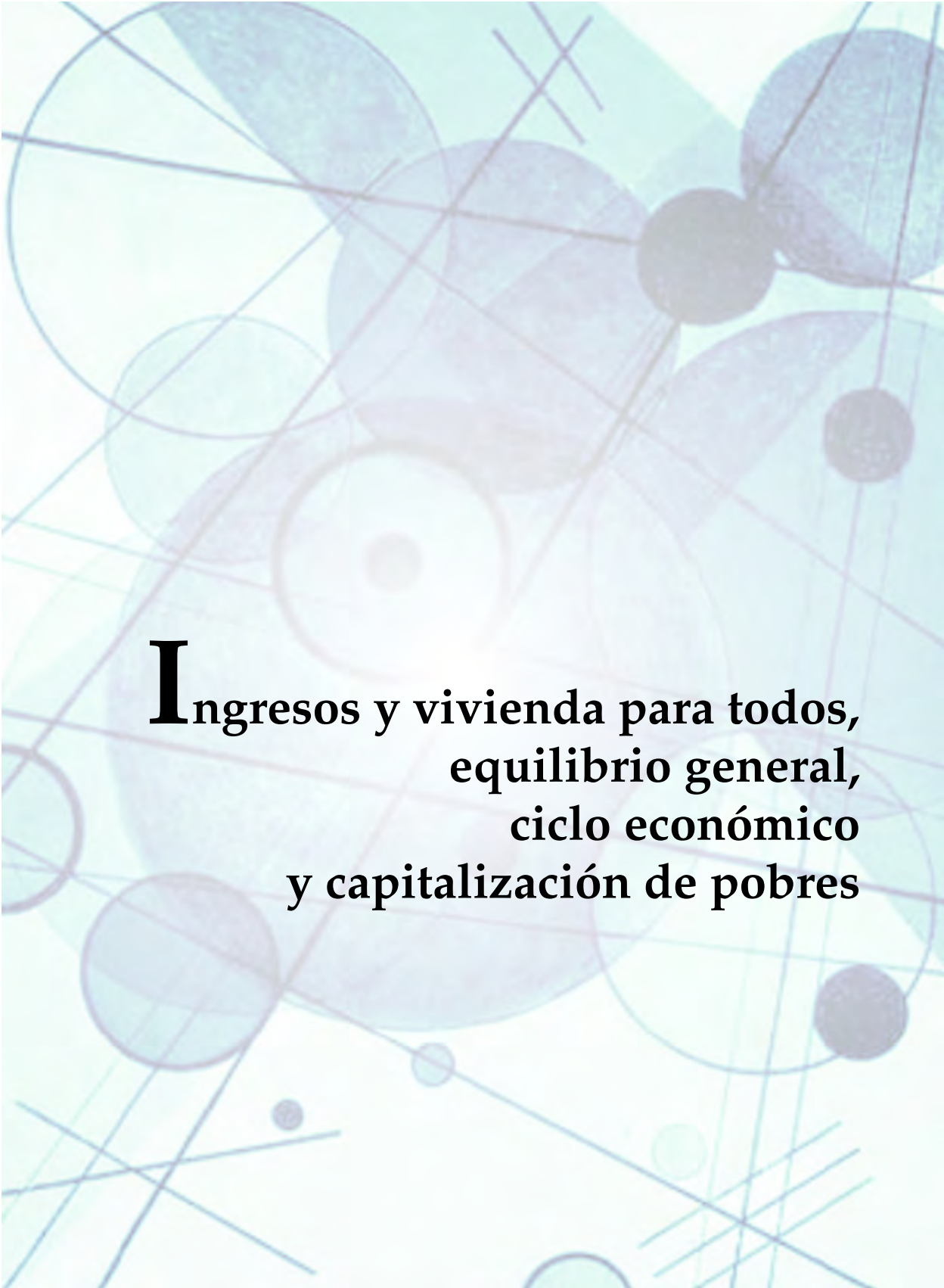
Fuente: UN-Hábitat

Todas las anteriores políticas, desde la perspectiva de UN-Hábitat en Colombia, habrán de abordar necesariamente no sólo la dimensión física del hábitat, sino también su dimensión política, económico-social y estético-ambiental, como condición, para crear una ciudadanía que haga posible una ciudad más democrática, como la que se propone crear el Estado social de derecho consagrado en nuestra Carta Constitucional.

Nuestros días son propicios para imaginar la creación de un nuevo pensamiento político que haga posible la existencia de hábitats democráticos, donde la política gobierna efectivamente sobre la economía, en un mundo globalizado; algo así como una democracia directa operando socialmente en los territorios donde

en un nuevo pacto colectivo, empecemos a limpiar nuestras visiones llenas de telarañas y de polvo, abriendo las puertas y las ventanas del hábitat humano permitiendo la entrada de un poco de luz mientras le abrimos un espacio al insondable tiempo, desprovistos de sus anteojeras ideológicas. En la guerra no declarada entre el cálculo egoísta y la fraternidad, no existe una verdadera confrontación sino un malentendido; no hay principios rectores para el desarrollo humano y político, para el cambio: si queremos no perecer ante las verdades a medias, ante nuestras conflictivas ambigüedades constitutivas, queda la crítica y la eterna duda, para convivir con el otro y los otros, haciendo ser eso que realmente es el hábitat: individuo y sociedad.

FABIO GIRALDO ISAZA  
Coordinador Nacional de Programas  
UN-Hábitat/Colombia



**I**ngresos y vivienda para todos,  
equilibrio general,  
ciclo económico  
y capitalización de pobres

# Ingresos y vivienda para todos, equilibrio general, ciclo económico y capitalización de pobres<sup>1,2</sup>

CÉSAR FERRARI<sup>3</sup>  
FABIO GIRALDO<sup>4</sup>  
ALFREDO BATEMAN<sup>5</sup>

## INTRODUCCIÓN

El texto que sigue a continuación no puede ser leído al margen del título general del libro del cual éste hace parte: *Hábitat y financiación: una estrategia para la lucha contra la pobreza*, el cual además de representar el interés por aportar soluciones a uno de los problemas fundamentales para la construcción de un hábitat digno, como es la financiación, implica un cambio conceptual que se debe ir incorporando en las discusiones sobre el hábitat y el financiamiento; dicho cambio, implica entender que el problema del financiamiento del hábitat no puede reducirse al problema del financiamiento de vivienda, que como se podrá observar, excluye a un porcentaje importante de la población, especialmente a los más pobres.

Si bien las restricciones de información y la ausencia de una investigación de necesidades habitacionales que indique claramente cómo puede ser abordado y

---

1 Los capítulos 2, 3 y 7 del presente texto han sido desarrollados básicamente por CÉSAR FERRARI. Los capítulos 4 y 5 han sido desarrollados por FABIO GIRALDO y ALFREDO BATEMAN. Los capítulos 1 y 6 son una elaboración conjunta. Las opiniones contenidas son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las cuales se encuentra vinculados.

2 Los autores quieren agradecer los comentarios de ÁLVARO MONTENEGRO de la Pontificia Universidad Javeriana a apartes de una versión preliminar del presente trabajo así como los que SALOMÓN KALMANOVITZ de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y LEONARDO VILLAR codirector del Banco de la República de Colombia presentaron sobre el mismo durante el foro “La Constitución de 1991 y la financiación de la vivienda” organizado por UN-Hábitat el 27 de marzo de 2007 en la Universidad Externado de Colombia. Los errores remanentes son, obviamente, responsabilidad de los autores.

3 PhD. en Economía y magíster en Economía del Desarrollo por Boston University, master in Urban Planning por New York University, Ingeniero Civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es profesor de Política Económica en el Departamento de Economía, Pontificia Universidad Javeriana.

4 Economista, Universidad Externado de Colombia. Coordinador Nacional de Programas de UN-Hábitat en Colombia.

5 Magíster en Economía y Economista por la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador de UN-Hábitat Colombia.



medido el hábitat de una manera integral, impiden en materia de diagnóstico apartarse del atributo vivienda, tener en cuenta el cambio conceptual por sí mismo permite entender el problema desde una perspectiva más general y plantear los temas de discusión desde una visión de construcción de ciudad.

El documento pretende dilucidar, dadas las restricciones mencionadas, alternativas de financiación para los hogares más pobres, teniendo en cuenta, como lo recalca constantemente LAUCLIN CURRIE, en nuestro medio, que el problema de vivienda de los más pobres no es un problema de vivienda, sino de pobreza y por tanto de empleo e ingresos.

El problema de la vivienda en Colombia, en términos cuantitativos y cualitativos, afecta a una cantidad muy significativa de personas. Empero, los problemas de la vivienda desde la perspectiva de UN-Hábitat son vistos de una forma más amplia. En ello se incluye no sólo los ingresos de la población (una discusión macroeconómica y social) sino también las ventajas de una ciudad con un adecuado desarrollo urbano, clave no sólo para una mejor calidad de vida sino, y esto debe ser resaltado, para una mejor distribución del ingreso.

El problema de los ingresos, como es sabido, tiene que ver con el nivel de las actividades económicas y con los precios, particularmente los precios básicos, es decir con el desempeño de la economía en su conjunto. Desde esta perspectiva, el problema de la vivienda hace parte de un problema amplio de equilibrio general de la economía y su "solución" no puede plantearse al margen del crecimiento y el desarrollo de la economía. A su vez, existe una relación estrecha entre la problemática de la vivienda y la del sector de la construcción que, por cierto, ha evolucionado a través de las últimas décadas adquiriendo diversos elementos institucionales los cuales han ido perfilando su comportamiento.

Por otro lado, siendo el crecimiento económico indispensable para resolver el problema del ingreso y, en consecuencia, el de la vivienda, aún creciendo a tasas muy elevadas, la solución para los más pobres demorará mucho tiempo. Ello implica la necesidad de atenderlos de una manera más directa. Un mecanismo es capitalizarlos de tal forma que puedan elevar su productividad y con ello su nivel de producción y sus ingresos. Esto sólo se puede hacer a través de instituciones financieras no tradicionales, para aquellas familias que pueden responder activamente a los cambios institucionales, y de una manera abiertamente asistencial para aquellas personas que por sus condiciones materiales y psíquicas no les sea posible responder a las propuestas institucionales.

## 1. LA PROBLEMÁTICA COLOMBIANA DE LA VIVIENDA

### LA CARENANCIA DE VIVIENDA

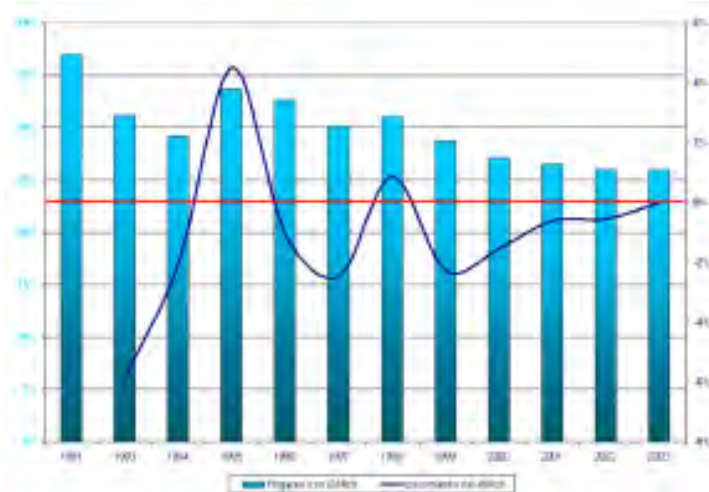
En Colombia hay un déficit habitacional muy grande. Muchos no tienen nada, unos comparten vivienda y otros tienen carencias de tipo cualitativo. Es impor-

tante 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 o techos con estructuras apropiadas o durables parciales, o completas 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 y mejoramiento integral de barrios).

La gráfica siguiente muestra la magnitud del déficit total (que resulta de la agregación de los déficit cuantitativo y cualitativo) 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 hogares).

GRÁFICA 1. Déficit habitacional total nacional 1991-2003



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

Es importante analizar las relaciones existentes entre el déficit total y el crecimiento económico del sector de la construcción. Si bien a simple vista podría parecer contradictoria la poca correlación existente entre ambos indicadores, especialmente en la bonanza de mediados de los noventa –que coincide con un incremento del déficit habitacional–, este comportamiento, puede ser explicado por varios elementos que es importante mencionar<sup>6</sup>.

Primero, cuando se introduce el concepto de crecimiento en la construcción se habla del flujo del sector, mientras que cuando se habla de déficit habitacional se trata de una aproximación al *stock* de las necesidades habitacionales. Adicionalmente, el flujo del crecimiento se refiere a toda la construcción, entre ella, la de vivienda de todos los estratos socioeconómicos, mientras que el déficit responde principalmente a las necesidades habitacionales de la población de más bajos ingresos demandante de vivienda de interés social. Segundo, los ciclos del sector de la edificación, especialmente de la construcción de vivienda, responden en particular al comportamiento de la vivienda que no incluye a la de interés social (no VIS); por otro lado, la construcción de vivienda de interés social (VIS), que influye más directamente en el déficit, sobretodo en el déficit cuantitativo, es mucho más estable y responde más a las políticas públicas y al presupuesto que a los ciclos económicos. Tercero, la formación de nuevos hogares, que representa una aproximación al flujo del déficit habitacional, es mayor que la construcción de soluciones habitacionales anuales, lo que induce, por la vía del déficit acumulado, a variaciones positivas en términos absolutos y disminuciones muy pequeñas en términos relativos. Cuarto, el déficit total incluye las carencias de tipo cualitativo, las cuales son causantes, como en el caso de 1995 de los incrementos del déficit en términos porcentuales. Finalmente, aunque la información estadística, por los pocos datos disponibles, no permite corroborar la hipótesis, se puede postular un rezago del impacto del crecimiento de la construcción sobre las necesidades habitacionales, por el propio proceso constructivo y por los efectos de filtración que produce el mejoramiento de las calidades habitacionales del *stock*.

En todo caso el problema es grave. La cuestión es cómo resolverlo. En términos económicos se puede pensar en dos posibilidades de solución: desde la oferta o desde la demanda; es decir, apoyar la demanda o apoyar la oferta en el mercado.

Al respecto, previamente, conviene revisar algunos conceptos. En general, donde hay sociedad hay intercambio. Para responder cómo se igualan los trabajos en el intercambio, es decir, por ejemplo, cómo intercambia un profesor de física 10 minutos de clase con un taxista para que lo lleve a su casa, la ciencia económica moderna ha establecido una teoría del valor. Esa explicación reside en los precios

---

6 Para un análisis más detallado consultar el anexo 1.

que se explican a partir de los comportamientos maximizadores de las respectivas funciones objetivo de los agentes participantes en el mercado de un bien o servicio: maximización de utilidades de los demandantes y maximización de utilidades de los productores o minimización de sus costos.

En ese mercado, la oferta representa el comportamiento de los productores e indica la cantidad que será ofrecida a cada precio posible. De forma general, la oferta está determinada por los costos de producción, las normas y regulaciones, y otras variables que afecten la producción como puede ser el clima. Por su parte, la demanda representa el comportamiento del consumidor indicando que precio está dispuesto a pagar por una determinada cantidad de un determinado bien. Además del precio, la cantidad demandada está determinada también por los gustos o preferencias del consumidor (lo cual incluye el comportamiento psicológico de los agentes), la información de que dispone, los precios de los otros bienes, los ingresos y las normas y regulaciones del gobierno, entre otras.

Dicho ello, la respuesta al problema de la escasez de vivienda desde la oferta parece obvia: hay que construir viviendas. Pero inmediatamente surge el problema de inversión y los recursos requeridos para el efecto. Hay una cuestión adicional: ¿se debe construir vivienda para alquilar o para adquirir? En realidad, éste es un falso dilema. El problema fundamental es que las personas tengan acceso a una vivienda y que ella sea digna. Como se ve, la cuestión no es sólo un asunto económico: tener una vivienda en propiedad o en arriendo. El problema es fundamentalmente la “construcción” de una vivienda digna y esté a su vez es un problema económico, político y cultural.

#### LA SOLUCIÓN DESDE LA DEMANDA: PRECIOS E INGRESOS

La demanda de vivienda –en este caso de servicios de vivienda– es ciertamente función de los precios e ingresos. De tal modo, desarrollar desde la demanda una solución de vivienda, que incluye también una solución de equipamiento complementario, implica resolver el problema de precios o de ingresos que la definen en el mercado.

Los precios de la vivienda no han variado mucho en los últimos años. Según el índice de precios por tipos de edificaciones publicado por el DANE, la tasa de crecimiento de los precios de la vivienda en 1998 fue de 0.11% y en 2005 de 1.16%. En realidad el precio de las edificaciones ha sido más o menos estable, por lo menos desde 1998 hasta el 2005, tanto para apartamentos como para casas (para esta última categoría con una caída muy significativa en 2005). El precio de otro tipo de edificaciones para uso de servicios públicos, educación, etc., pareciera haber variado un poco más, de tal modo que el índice global muestra una mayor variación que el índice de apartamentos y casas.

TABLA 1. Índice de precios edificaciones

Variaciones anuales de precios por tipo de edificación. 23 municipios (en porcentajes)			
Período	Total	Tipo de edificación	
		Apartamentos	Casas
1998	0,11	0,16	-0,01
1999	-3,50	-1,15	0,72
2000	0,16	-1,43	0,91
2001	-0,02	-0,75	-0,36
2002	-0,09	-0,12	-6,48
2003	0,27	-0,10	2,05
2004	-2,01	0,80	0,80
2005	-1,16	0,36	-19,37

Fuente: Dane; índice de precios de edificaciones.

Si el problema de la demanda no es un problema de precios, es un problema de ingresos. Resulta que los ingresos de gran parte de los colombianos son insuficientes. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia, en el año 2005 el 14.7% de la población colombiana era indigente; en 1991 era el 18.7%. En los mismos años, la población pobre en Colombia pasó de representar 52.5% del total a 49.2%<sup>7</sup>. Al 2005, según estimados del Departamento Nacional de Planeación, coincidentes con las cifras de la Contraloría General 25.2 millones de personas se encontraban por debajo de la línea de pobreza y 9.8 millones por debajo de la línea de indigencia<sup>8</sup>.

A dichas personas el dinero sólo les alcanza para comprar una canasta básica. De tal modo que pensar en adquirir vivienda es una utopía; más aún para la población que se encuentra en una situación de indigencia cuyos ingresos sólo les alcanza para comprar alimentos.

Por otro lado, con relación al entorno, si la ciudad no genera suficientes ingresos, la porción que puede apropiar el Estado en su versión local es también muy reducida. Sin ingresos suficientes, no tiene como desarrollar la infraestructura, el equipamiento y los otros elementos cuyo uso no es privado pero que los ciudadanos necesitan para que su vivienda, si la tiene, pueda funcionar de manera adecuada.

7 DNP, MERPD con base en encuestas de hogares del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

8 Líneas de pobreza e indigencia: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en DANE, Encuesta de Hogares Nacionales.

TABLA 2. Pobreza e indigencia en Colombia

Año	Total nacional		Cabeceras		Resto		GINI Nacional
	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	
1991	18,7	52,5	13,6	46,6	30,0	65,8	0,546
1992	20,9	52,9	15,2	46,8	33,5	66,5	0,555
1993	17,7	50,0	11,3	42,2	31,2	66,5	0,553
1994	17,6	49,9	11,7	42,6	30,3	65,4	0,559
1995	15,5	49,5	10,9	43,0	26,6	65,1	0,560
1996	17,2	50,9	10,6	42,9	33,0	70,0	0,567
1997	18,5	52,7	11,2	44,2	36,4	73,8	0,574
1998	20,8	55,3	13,3	47,4	40,1	75,4	0,579
1999	25,4	57,5	16,3	49,4	48,6	78,1	0,600
2000	19,0	55,0	13,5	48,2	33,2	72,8	0,563
2001	18,7	55,2	13,4	49,4	32,6	70,5	0,557
2002	20,7	57,0	15,5	50,2	34,9	75,1	0,575
2003e	15,8	50,7	12,6	46,3	24,6	62,9	0,540
2004e	17,4	52,7	13,7	47,3	27,6	67,5	0,561
2005e	14,7	49,2	10,2	42,3	27,5	68,2	0,553

Fuente: Cálculos de MERPD con base en encuestas de hogares DANE.

#### PROBLEMA FUNDAMENTAL: INGRESOS E INVERSIÓN

Si el problema, por el lado de la demanda, para acceder a una vivienda es de ingresos, la solución tiene que ser mejorarlos. En tal caso, ¿cuál es el mecanismo más eficiente para complementar los ingresos de las personas: darles subsidios, es decir regalarles dinero, o darles un crédito, o qué combinaciones de dichos mecanismos?

En el marco de un esquema bancario tradicional es muy complicado otorgar un crédito a un pobre para que pueda tener un capital adecuado que le permita adquirir una vivienda propia; no tiene las garantías suficientes, tampoco los ingresos corrientes suficientes para poder pagar el crédito. En el caso de los pobres no sólo es un problema de liquidez, que pudiera tener una persona de ingresos medios, es también un problema de solvencia. Entonces el problema, para este grupo, es generar ingresos propios.

¿De dónde proviene la generación de ingresos propios? Principalmente de la ocupación, no se ha inventado otro mecanismo más apropiado. Ocupación quiere decir empleo dependiente o autoempleo de elevada productividad. La calificación es importante porque autoempleados son también los señores que venden chocolates en las esquinas; se autoemplean. El único inconveniente es que su ocu-

pación es de muy baja productividad. La baja productividad se refiere a que dedican mucho tiempo para generar un ingreso muy reducido, que es el valor agregado sobre el precio que pagan cuando compran el chocolate que venden.

El nivel de ocupación y autoempleo que se necesita para generar ese ingreso depende del nivel de actividad económica y ese nivel de actividad depende de la demanda y de la capacidad de producción que, a su vez, depende de la inversión. Tres preguntas resultan relevantes al respecto: ¿Con qué fondos invertir? ¿Dónde invertir? ¿Se debe invertir en bienes transables o en bienes no transables?

Resulta que la construcción de vivienda es, en el fondo, una inversión en un bien no transable porque no se pueden importar servicios de vivienda; por definición son servicios localizados. Si se construye una vivienda en Bogotá, esa vivienda sólo se puede alquilar en Bogotá, no en Nueva York. El problema se daría si sólo se invirtiera en no transables porque tarde o temprano, en una economía abierta, en donde gran parte de los bienes y servicios intermedios de producción debe ser importados, si no se generan ingresos de divisas no hay forma de financiar los egresos y se termina en una crisis de balanza de pagos.

## 2. INVERSIÓN, COMPETITIVIDAD Y PRECIOS BÁSICOS

Lo anterior sugiere la necesidad de invertir para generar la capacidad de producción y, por tanto, la ocupación y el autoempleo de alta productividad, o sea, los ingresos que permitan resolver el problema de vivienda. Pero, debería ser, principalmente, en bienes y servicios transables, que generen divisas para que la expansión sea sostenida y no se quiebre por crisis de balanza de pagos. Esa misma expansión sostenida acabará generando los fondos para aumentar aun más la inversión. Pero, sin duda, ello requiere rentabilidades adecuadas y eso tiene que ver con una estructura de precios básicos adecuada.

### COMPETITIVIDAD, RENTABILIDAD Y PRECIOS BÁSICOS

Se invierte para lograr utilidades; es decir, donde se obtengan utilidades. Para lograr utilidades hay que vender. Si la demanda interna es pequeña –depende del ingreso y éstos son reducidos–, se necesita demanda externa. Para acceder a la demanda externa hay que ser competitivo, como los chinos.

El acelerado crecimiento chino de las últimas décadas (entre 1980 y 2004, el PIB real chino creció 9.5% promedio anual) así como su baja inflación (entre 2000 y 2005, la inflación promedio anual china fue 1.5%)<sup>9</sup> se explican a partir de la

<sup>9</sup> FMI, *International Financial Statistics*, Washington 2005.

competitividad. También lo explica su elevada tasa de inversión. No basta acceder al mercado internacional, se requiere tener productos para vender y eso implica capacidad instalada de producción y una inversión elevada que la expanda en forma sostenida. En 2004, China invirtió 46% del PIB; la tasa colombiana en el mismo año fue 16.7%. Entre 2000 y 2004 la tasa de inversión colombiana fluctuó entre 12.6% y 18.6% del PIB, la china entre 36.5% y 42.1%<sup>10</sup>.

¿Por qué los productores chinos son competitivos? ¿Por qué la inversión china es tan elevada? Porque el precio de venta del bien o servicio al que el productor puede vender es mayor que el costo de producirlo. Por tanto, ser competitivo es ser rentable. Esa rentabilidad es crucial. La utilidad de las empresas es el principal proveedor de recursos de ahorro que necesita la economía para expandir la capacidad instalada o aumentar la productividad. La competitividad no sólo proporciona recursos, genera también los incentivos para invertir.

Para los bienes y servicios transables internacionalmente, el precio de venta lo define el precio en el mercado internacional nacionalizado por la tasa de cambio, los impuestos o subsidios indirectos y los costos financieros. Los costos de producción incluyen los pagos a los elementos del proceso productivo: mano de obra, capital, financiamiento, servicios públicos (electricidad, agua y comunicaciones) y bienes intermedios. Es decir, la relación precio/costo depende de la estructura de precios básicos de la economía (los precios de los factores y elementos que intervienen en casi todos los procesos productivos): salario, tasa cambio, tasa interés, precios de servicios públicos e impuestos indirectos. Depende también de la manera como se combinan y la productividad con que intervienen.

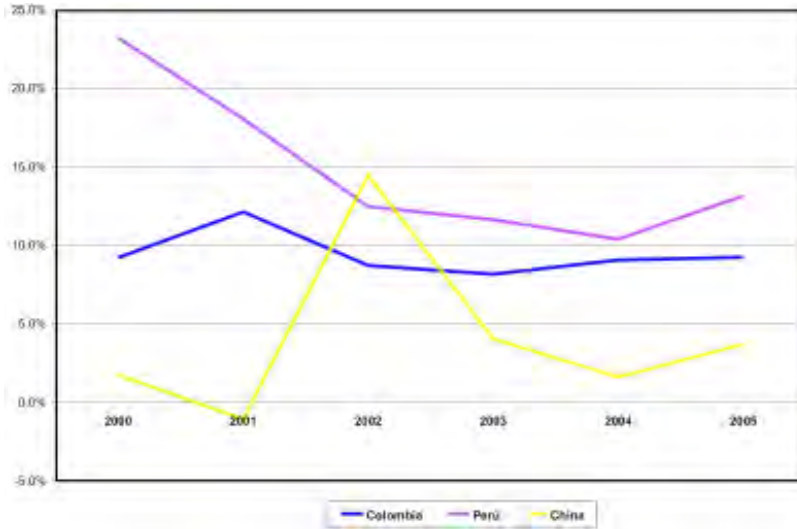
En 2005, la tasa de interés activa real promedio en Colombia era 9.3%, mientras que en Perú, que se indica como punto de comparación latinoamericano, era 13.2% y en China 3.7%, como se aprecia en el gráfico y cuadro adjuntos. En esas condiciones, cuando un empresario promedio en Colombia o Perú necesita financiar sus inversiones o su capital de trabajo debe hacerlo a tasas que son casi tres o cuatro veces más elevadas que la tasa china. Ciertamente, en esas condiciones es muy difícil competir. Por otro lado, tasas elevadas reducen las oportunidades de inversión pues obligan a que las actividades productivas tengan rentabilidades mayores pues de otro modo les resultaría complicado sino imposible pagar el costo de capital.

---

10 Banco Mundial, *Ibíd.*; DANE, tomado de la página *web* del BR ([www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)); cálculos del autor.



GRÁFICA 2. Tasas de interés activas



Tasas de interés activas reales (en porcentajes)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Colombia	9,2%	12,1%	8,7%	8,2%	9,1%	9,3%
Perú	23,2%	18,1%	12,5%	11,6%	10,4%	13,2%
China	1,8%	-1,1%	14,5%	4,1%	1,6%	3,7%

Fuente: FMI.

Tanto en Colombia como en Perú existen tasas de interés preferencial. A mediados de junio 2005, la tasa preferencial real colombiana era 5.2% (10.26% nominal), mientras que el *prime rate* real, en aumento por las decisiones monetarias de la reserva Federal, era 3.1% (6.0% nominal)<sup>11</sup>. Esas tasas preferenciales, elevadas aunque más cercanas a las internacionales, subsisten en Colombia y Perú en forma simultánea con tasas reales comerciales y en tarjetas de crédito cercanas a 24% o 40%, respectivamente, que son las tasas a las que acceden la mayor parte de los consumidores y las pequeñas y medianas empresas.

Los créditos que ofrece el sistema bancario colombiano para financiar vivienda son igualmente caros, es decir a tasas poco competitivas, generando poca demanda, a pesar de que en 2006 fueron reducidas a la mitad. Por ejemplo, para vivienda de interés social (VIS) los créditos se ofrecen a tasas UVR (es decir inflación) más 9%. Por

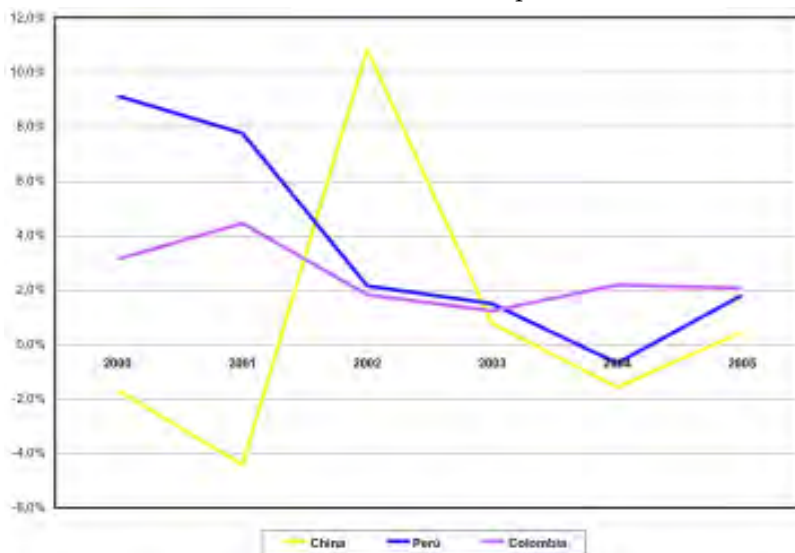
11 Banco Mundial, *World Development Indicators CD-ROM 2005*, Washington 2005; cálculos del autor.

su parte, los créditos para vivienda normal (VN) se ofrece a una tasa promedio del 1% nominal mensual en pesos (tasa efectiva anual 12.68%) o una tasa de UVR más 7.8%. En términos reales, los créditos para VIS cuestan 9% y para VN 7.8%.

Para dar idea de magnitud, el banco de los funcionarios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BFSFCU), en un mercado sumamente competitivo, cobra por un crédito hipotecario a 6 años una tasa real de 3.9% y a 20 años 5%, sin límite de cantidad. Considerando una inflación anual de 2%, esas tasas nominales serían equivalentes a 1.9% y 3% en términos reales. Es decir las tasas colombianas son más del doble o triple de las internacionales.

Por su parte, las tasas de interés pasivas reales son más elevadas en Colombia y Perú que en China. En 2005, la tasa colombiana era 2.1%, mientras que la peruana era 1.8% y la China 0.4%. Podría argumentarse que tasas elevadas son necesarias para atraer recursos al sistema bancario. Ciertamente. Sin embargo, son también un incentivo para la entrada de capitales de corto plazo que tienden a revaluar la tasa de cambio.

GRÁFICA 3. Tasa de interés pasivas



Tasa de interés pasivas reales (en porcentajes)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Colombia	3,1%	4,4%	1,8%	1,2%	2,2%	2,1%
Perú	9,1%	7,8%	2,1%	1,5%	-0,7%	1,8%
China	-1,7%	-4,4%	10,8%	0,8%	-1,6%	0,4%

Fuente: FMI.

La tasa de cambio es, tal vez, el precio más importante para competir en el mercado internacional, sea exportando o sustituyendo importaciones. Tanto en Colombia como en Perú esa tasa ha fluctuado fuertemente a lo largo de los años. Durante los últimos dos años ha venido revaluándose en términos nominales. Mientras tanto, China ha mantenido la paridad de su moneda frente al dólar estadounidense durante más de 10 años. Sólo a partir de julio de 2005 permite pequeñas revaluaciones de su moneda.

TABLA 3. Índice Big Mac

	2005		2006	
	Precio US\$	Devaluación	Precio US\$	Devaluación
Argentina	1,67	45%	1,55	51%
Brasil	2,39	22%	2,74	13%
Chile	2,53	17%	2,98	5%
Colombia	2,79	9%	3,03	4%
Perú	2,76	10%		
Uruguay	1,82	41%		
Venezuela	2,13	30%		
China	1,27	58%	1,30	59%
EE.UU.	3,06		3,15	

Fuente: The economist.

Una mejor medida de la evolución de la tasa de cambio es su estimación en términos reales que implica deflactar la tasa nominal con las tasas de inflación interna y la de los principales socios comerciales ponderadas estas últimas por su respectivo peso en el comercio exterior. Sin embargo, esa información explica el comportamiento de la tasa de cambio de un país con respecto a sí misma. No explica su competitividad respecto a las tasas de otros de países.

La situación cambiaria entre países se aprecia mejor cuando se emplea un indicador que permita comparar las tasas de los diferentes países. Tal es el "Índice Big Mac" calculado por la revista *The Economist*. Según dicho índice, la competitividad de las tasas de cambio colombiana y peruana a enero de 2006 y 2005, respectivamente, se encontraban sumamente atrasadas respecto a la tasa de cambio China. Mientras que el precio de un Big Mac colombiano sugería que la devaluación del peso contra el dólar era favorable en 4% (2006), la del sol peruano era favorable en 10% (2005) y la devaluación China era favorable en 59% (la Argentina lo era en 51%, lo que explica en gran medida la acelerada recuperación argentina de los últimos años<sup>12</sup>). Es decir, la tasa china tenía en enero de 2006 51

12 *The Economist*, junio 9, 2005. Mientras el PIB argentino post crisis cayó 14.8% entre 2001 y 2002, se recuperó 18.6% entre 2003 y 2004; Ministerio de Economía y Producción, *Informe Económico Trimestral*, n° 51. Buenos Aires, página web ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)).

puntos porcentuales de ventaja sobre la tasa colombiana y en enero 2005 48 puntos porcentuales de ventaja sobre la tasa peruana.

No en vano, los productos chinos están copando el mercado mundial. No solamente tienen costos financieros muy baratos sino que su tasa de cambio tiene una enorme ventaja sobre la de otros países como Colombia y Perú. En esas condiciones resulta muy difícil competir con la producción china. De tal modo, gran parte del comportamiento de las exportaciones chinas se explica por el comportamiento de sus tasas de interés y de cambio, que muestran una elevada competitividad *vis a vis* las tasas de los demás países.

Con la revaluación cambiaria, los precios colombianos y peruanos de los bienes transables internacionalmente se redujeron en forma relativa a los precios de los no transables, los que, a su vez, aumentaron en forma considerable. Los precios de los no transables, en particular los de los servicios públicos como la electricidad, en su gran mayoría administrados por los entes reguladores, aumentaron en forma considerable para mantener rentables los servicios privatizados. Esa elevación los llevó a niveles muy por encima de los internacionales.

Como muestra el cuadro adjunto, el precio de la electricidad por kilovatio hora para la industria es mayor en Colombia que en Estados Unidos, México, Alemania, Francia y Corea del Sur, aunque para los hogares la situación es inversa (en aras de una mayor competitividad, la estructura de precios lógica es como la de dichos países). No existe información disponible sobre los precios de los servicios públicos en China pero es público y notorio que son sumamente reducidos con respecto a los niveles internacionales.

TABLA 4. Precios de la electricidad

	Precios de la electricidad (U.S. Dólar por Kilowatio-hora)					
	Industria			Hogares		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Colombia	0,064	0,081	n.a.	0,071	0,084	n.a.
México	0,063	0,078	0,088	0,091	0,090	0,097
USA	0,051	0,053	0,057	0,087	0,090	0,095
Alemania	0,065	0,077	n.a.	0,176	0,198	n.a.
Francia	0,045	0,050	0,050	0,127	0,141	0,141
Corea del Sur	0,051	0,053	0,059	0,074	0,079	0,089

Fuente: Energy Information Administration; <http://www.eia.doe.gov/fueloverview.html#W>

Según algunos analistas, una posible compensación de la falta de competitividad internacional de los precios anteriores en la estructura precio/costo de las empresas podría provenir de la reducción de los salarios. Las reformas laborales colombiana y peruana, se tradujeron, por ejemplo, en la eliminación de pagos adicionales a los turnos nocturnos.

Sin embargo, no es deseable económica y políticamente. La reducción de los salarios conduce a una reducción de la demanda interna; por otro lado, crea problemas de insatisfacción social y gobernabilidad. Tampoco es necesaria. De hecho, los salarios pagados por las empresas en las ciudades colombianas y peruanas, en promedio, son incluso inferiores a los pagados en algunas ciudades chinas. En efecto, según información de la Unión de Banco suizos para 2006, el salario promedio pagado en Bogotá es menor tanto en términos netos (US\$ 2.0 la hora) como brutos (US\$ 2.3), es decir incluidas las prestaciones sociales, que los pagados en Shangai (US\$ 2.1 y US\$ 2.6 respectivamente), el centro industrial chino. Los pagados en Lima sí son ligeramente superiores a los últimos, como se muestra en el cuadro adjunto.

TABLA 5. Salarios

		Salarios por hora 2006 (En US\$)			
		Bogotá	Lima	Beijing	Shangai
<b>Promedios</b>	Netos	2,0	2,5	1,7	2,1
	Brutos	2,3	3,1	2,0	2,6
Mecánicos de automóviles	Netos	2,9	5,5	3,9	5,0
	Brutos	3,3	6,8	4,5	6,1
Obreros de construcción	Netos	2,3	5,3	1,8	1,9
	Brutos	2,5	6,5	2,0	2,1
Trabajadores industriales	Netos	4,3	8,5	4,1	5,5
	Brutos	4,9	10,3	4,8	6,7
Trabajadores industriales mujeres	Netos	3,4	2,5	1,6	2,1
	Brutos	3,8	3,0	1,8	2,6
Ingenieros	Netos	11,9	9,5	7,4	6,3
	Brutos	15,1	12,6	9,0	8,1
Jefes de departamentos	Netos	15,1	19,2	9,7	18,2
	Brutos	19,0	22,8	11,9	25,4
Gerentes de productos	Netos	20,5	54,2	7,6	18,8
	Brutos	26,3	79,6	9,7	22,4
Profesores de primaria	Netos	4,4	2,7	5,2	2,6
	Brutos	5,2	3,7	6,0	3,4
Empleados bancarios	Netos	11,7	na	17,2	14,8
	Brutos	13,8	16,0	22,4	20,1

Fuente: UBS, Prices and Earnings, 2006.

Conviene resaltar dos cuestiones importantes: 1) Es falso que los salarios sean la principal fuente de la competitividad de los productos manufacturados chinos; de hecho resultan mayores que los pagados en Colombia; 2) Las prestaciones sociales por trabajador/hora en China (US\$ 0.5) son más elevadas que las prestaciones en Colombia (US\$ 0.3) aunque menores que las prestaciones en Perú (US\$ 0.6).

Dada esa similitud en salarios, es claro que la conjunción de tasa de cambio no competitiva, tasa de interés real y precios de servicios públicos por encima de los internacionales e impuestos elevados es lo que reduce a las empresas colombianas y peruanas la posibilidad de competir en los mercados internacionales frente a los productos de origen chino. Es la combinación de una tasa de cambio muy favorable, tasas de interés reducidas y precios de servicios públicos también reducidos los que permiten que los productos chinos sean muy competitivos en el mundo.

#### COMPETITIVIDAD Y PRECIO LÍDER

En realidad no importa mucho con cuál precio se logran la competitividad y rentabilidad. Lo que cuenta es la combinación adecuada y favorable de todos ellos. Por ejemplo, en Corea, paradigma de un proceso de industrialización acelerada, entre 1970 y 1979, mientras la tasa de cambio real se revaluaba considerablemente, de un índice de 117.7 a 81.7, los incentivos y subsidios la compensaban asegurando rentabilidad a las exportaciones y estimulando su impresionante crecimiento, de US\$ 882 millones a US\$ 14,705 millones.

El comportamiento de la tasa de cambio real coreana se entiende mejor cuando se considera que los inversionistas eran incentivados, con tasa de cambio barata y avales estatales, a endeudarse en dólares para financiar la inversión requerida para la expansión industrial en marcha, dado el bajo nivel de ahorro interno. Los coreanos privilegiaron el endeudamiento externo frente a la inversión extranjera directa como fuente de ahorro externo, probablemente desconfiando de la posibilidad de atraerla dado su bajo nivel de desarrollo inicial. De tal modo, la deuda externa coreana, casi totalmente privada, pasó de un monto no significativo en 1970 a US\$ 20,287 millones en 1979, equivalente a 42% del PIB y 138% de las exportaciones.

La combinación coreana de precios cambiaría luego, adaptándose a las necesidades y requerimientos del desarrollo económico. Para 1985 la tasa de cambio real en Corea había alcanzado un índice de 145.5 y los subsidios se habían reducido en forma consecuente. En ese año las exportaciones eran US\$ 26,442 millones, en 1988 llegaron a US\$ 60,696 millones. Entre tanto, el endeudamiento que había alcanzado un pico en 1985 de US\$ 46,762 millones, equivalente a 56% del PIB y 177% de las exportaciones, a principios de 1989 se había reducido a US\$ 28,500

millones, equivalente a 17% del PIB y 47% de las exportaciones. Entre 1970 y 1988, la economía coreana creció 8.2% promedio anual<sup>13</sup>.

En el caso colombiano, la conjunción de tasa de cambio no competitiva, tasa de interés real, precios de servicios públicos e impuestos elevados, por encima de los internacionales, en un contexto de poca diferenciación salarial frente a los mayores competidores, redujo a las empresas colombianas la posibilidad de competir en los mercados internacionales. Si se añaden los costos de seguridad que deben pagar las mismas empresas, superiores a los estándares internacionales, la posibilidad de competir se reduce aún más.

### ¿POR QUÉ LAS TASAS DE INTERÉS COLOMBIANAS NO SON COMPETITIVAS?

Como se indicó, en Colombia las tasas de interés de los créditos son elevadas. La explicación tradicional reside en consideraciones sobre los diferentes tipos de riesgo que existen en la economía y en los mercados de crédito: riesgo de pago de cartera, riesgos de descalce financiero por diferencias de plazos entre las colocaciones y los depósitos y riesgos jurídicos por inestabilidad de los contratos<sup>14</sup>. Se supone que, por ejemplo, ante un riesgo de no pago, la institución financiera eleva sus tasas de interés para compensar los menores ingresos derivados de la posible pérdida por el no pago; cuanto más alta sea la tasa de no pago respecto al total de la cartera más se elevaría la tasa de interés.

Sin embargo, resulta muy frecuente que agentes económicos que son cero riesgo de no pago, por ejemplo pequeños o medianos exportadores con cartas de crédito a la vista, confirmadas e irrevocables, paguen tasas de interés de las más altas del mercado. Si ese exportador no tiene riesgo de pago, no debería ser penalizado por un riesgo que no le corresponde. Lo mismo sucede con profesionales de larga historia crediticia, con empleo e ingresos regulares asegurados que son, por tanto, cero riesgo y que acaban pagando las tasas más altas en las tarjetas de crédito. Pero las instituciones bancarias discriminan la demanda de crédito entre clientes preferenciales y no preferenciales, ¿por qué, entonces, los clasifican entre los no preferenciales? Ciertamente, las tasas de interés que les cobran no derivan de su riesgo de pago.

Una explicación alternativa la provee la existencia de poca liquidez en el mercado respecto al tamaño de la economía. Tal situación es consecuencia de la manera como se maneja la política monetaria. En Colombia las decisiones de política monetaria son determinadas por el método de inflación objetivo y el único instrumento

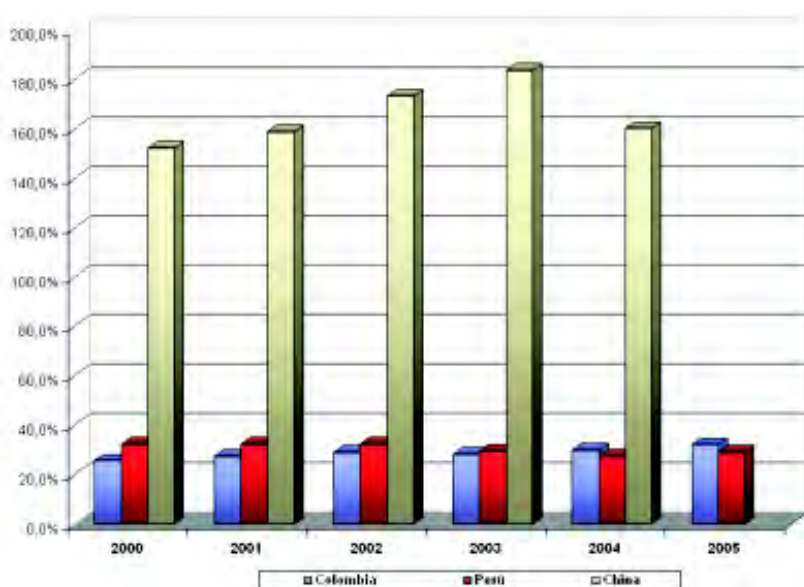
13 FERRARI, CÉSAR A., *Industrialización y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, Lima 1992. Capítulo 9, "Las experiencias coreana y chilena," con base a información del Banco Mundial.

14 Véanse GALINDO y HOFSTETTER, *Determinantes de la tasa de interés de los créditos hipotecarios en Colombia*, documento CEDE, Bogotá, agosto de 2006. Citado por LEONARDO VILLAR en el foro: Constitución de 1991 y financiación de la vivienda. Universidad Externado de Colombia, marzo 27 de 2007.

que se considera adecuado para lograr esa inflación objetivo es la tasa de interés del Banco Central; la base monetaria y los medios de pago totales son resultantes.

Ello se traduce en una liquidez reducida que dificulta las transacciones en los mercados. De hecho, según el FMI, en 2005 la relación del total de dinero y cuasidineros (M3) a PIB en Colombia era 32%, en Perú era 29%. Dichas tasas son sumamente reducidas, muy por debajo de la de países con mejor comportamiento económico como China, 160% en 2004<sup>15</sup>. El gráfico y cuadro adjuntos muestran dicha situación. Ciertamente, una iliquidez excesiva induce al trueque, como pasó en Argentina, en donde la extrema restricción monetaria producto de la convertibilidad cambiaria al final de los años noventa indujo la aparición de casas de trueque y monedas paralelas (los patacones, emitidos por los gobiernos provinciales, y las notas de cambio usadas en las casas de trueque).

GRÁFICA 4. Liquidez



Liquidez: dinero más cuasi-dinero (como porcentaje del PIB)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Colombia	25,6%	27,6%	29,0%	28,4%	30,1%	32,2%
Perú	32,3%	32,5%	32,3%	29,7%	27,6%	29,2%
China	152,2%	158,6%	173,1%	183,6%	160,1%	-

Fuente: FMI.

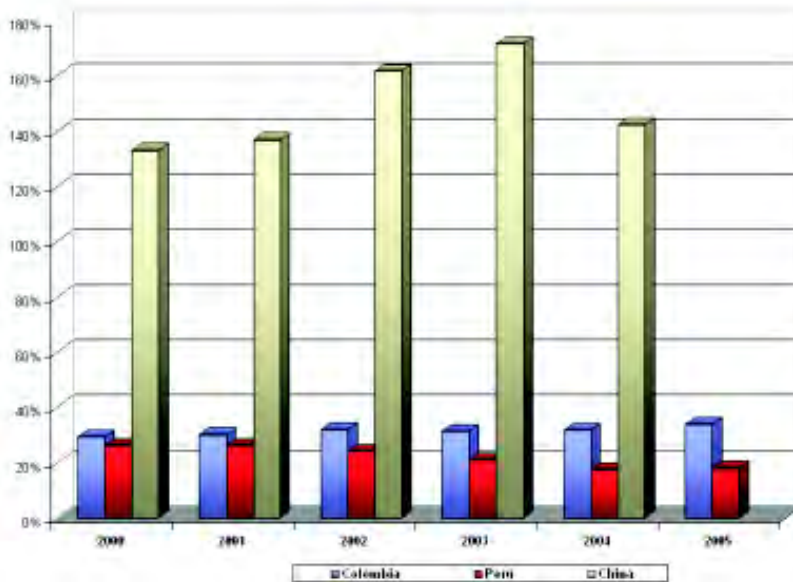
15 FMI, *International Financial Statistics*, Washington 2005.



La escasez relativa de medios de pago se traduce también en una menor disponibilidad de fondos para crédito. Si las empresas y las familias no cuentan con medios de pago, no pueden depositarlos en los bancos y estos no disponen de fondos para prestar. De hecho en Colombia y Perú, en 2005, la relación de créditos a PIB era de 34% y 18%, respectivamente, mientras que en China (2004) era de 142%. Ello se traduce en una presión para mantener tasas de interés de colocación muy elevadas, como las mencionadas, muy por encima de las internacionales.

No es la única razón de origen monetario. En principio, los bancos se financian con recursos del público pero también, cuando se encuentran cortos de liquidez, con recursos del banco central. De tal modo, el costo de sus fondos resulta una combinación de los costos de ambos recursos. Si los bancos se financian con recursos caros del banco central, es obvio que, necesariamente, trasladarán al público esos costos reflejándolos en tasas de interés elevadas.

GRÁFICA 5. Crédito doméstico



Crédito doméstico (como porcentaje del PIB)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Colombia	29,1%	30,0%	31,7%	31,1%	31,5%	33,7%
Perú	26,07%	25,92%	23,81%	20,70%	17,35%	17,75%
China	133%	137%	162%	171%	142%	

Fuente: FMI.

Se supone que el banco central eleva o mantiene elevada su tasa de interés para reducir las expectativas de inflación. Como a mayor tasa de interés menor demanda de crédito, se argumenta que con menores recursos, el público demandará menos en los mercados y las presiones inflacionarias se reducirán. De tal modo, la elevación de las tasas de interés del banco central contribuiría a reducir las expectativas de inflación. Por esa vía, se argumenta también que ello puede ayudar a mantener bajas las tasas de interés hipotecarias<sup>16</sup>. Tal argumento no parece consistente ya que por un lado se induce un aumento en las tasas de interés comerciales, incluyendo las hipotecarias, mientras que por otro lado, como dicha acción reduce la demanda y reduce la inflación, se dice que ello reduce las tasas de interés.

Por otro lado, elevar la tasa del banco central para reducir las expectativas de inflación puede ser efectivo, pero es también cuestionable por el impacto negativo que tiene sobre los sectores transables. Si como resultado de esa política, las tasas de interés comerciales se elevan, ciertamente se reduce el crédito y la demanda en los mercados. Pero, a su vez, aumentan los precios en los mercados de bienes y servicios, transables y no transables, porque los costos financieros en que incurren importadores, exportadores y productores aumentan, siendo trasladados a los consumidores. En resumen, se da una reducción de cantidades y, simultáneamente, en un primer momento, un aumento de precios. En los mercados de transables la reducción de la demanda se traducirá en menores importaciones que inducirán una revaluación de la tasa de cambio. Esta revaluación compensará la elevación de la tasa de interés en los mercados; si la supera, finalmente se daría una reducción neta en los precios. En el fondo lo que se produce es una reestructuración de precios básicos en favor de la tasa de interés y en perjuicio de la tasa de cambio que favorece relativamente al sector de no transables.

Ciertamente, las tasas de interés elevadas, por encima de las internacionales, no es sólo un problema monetario es también fiscal. La necesidad de conseguir recursos para financiar déficit elevados del gobierno central (5% del PIB en 2006) hace que las tasas de remuneración de los papeles del Tesoro colombiano (TES) sean elevadas a fin de competir favorablemente por los recursos del sistema bancario y, por tanto, elevando las tasas de interés en los mercados de crédito. Cuanto mayor es la tasa de los TES, supuestamente de cero riesgo, mayor es el incentivo a los bancos para realizar inversiones en los mismos reduciendo la disponibilidad de fondos para créditos a los agentes privados, con riesgos supuestamente más elevados, y elevando la tasa de interés<sup>17</sup>.

---

16 LEONARDO VILLAR introdujo este planteamiento en el foro: Constitución de 1991 y financiación de la vivienda, Universidad Externado de Colombia, marzo 27 de 2007.

17 LEONARDO VILLAR considera que son las expectativas de inflación junto con la situación fiscal y los *spreads* de la deuda soberana los responsables de lo elevado de las tasas de los TES. De tal manera, como las tasas de los TES elevadas inducen tasas de interés elevadas en los mercados de crédito, en gran parte, serían las expectativas de inflación las que estarían elevando las tasas de interés. Sin duda, a mayor inflación mayor tasa nominal. Sin embargo, eso explicaría lo elevado de las tasas nominales pero no lo elevado de las tasas reales que, por cierto, excluyen la inflación.

Pero, en gran medida, las tasas de interés elevadas son un problema de competencia bancaria y, por tanto, de una regulación bancaria que induce poca competencia en el sistema bancario y, por consiguiente, permite que aparezcan rentas no competitivas que elevan los niveles de las tasas de interés.

Esa situación de no competencia se da porque, por ejemplo, las tasas activas cobradas por los diferentes intermediarios no son transparentes; no tienen una difusión amplia y para compararlas un prestatario potencial tienen que itinerar entre las instituciones financieras con costos de transacción elevados que limitan su actuar. Se da también porque existe una fidelización forzosa en beneficio de un intermediario por la prohibición de prepagar deudas que impide que los prestatarios puedan beneficiarse de menores tasas sobre sus saldos crediticios que ofrezcan otros intermediarios. Esta última práctica, establecida en el Código Civil colombiano, se encuentra prohibida en el caso de los créditos hipotecarios por decisión de la Corte Constitucional lo que explica porqué, ante el liderazgo de un banco pequeño, como se mencionó, las tasas de interés de los créditos hipotecarios en Colombia se redujeron a la mitad, en menos de un mes, durante el año 2006.

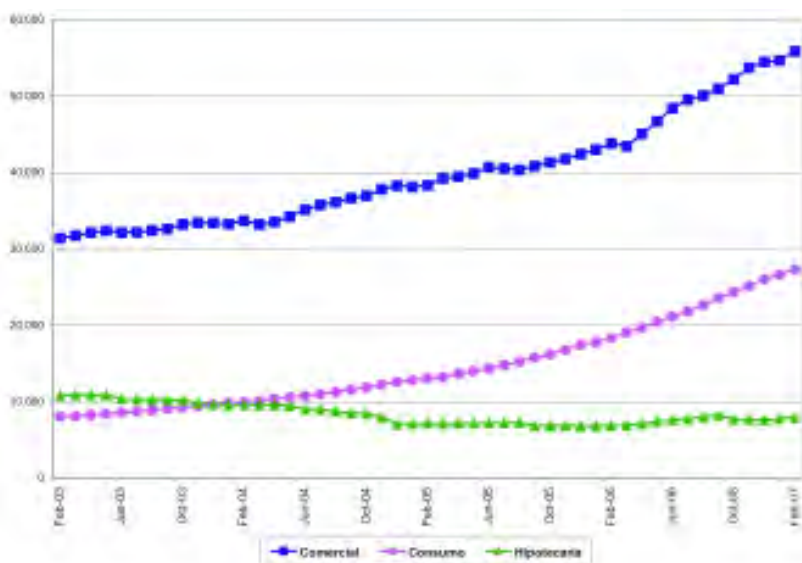
Por otro lado, los mercados de crédito colombianos se mantienen relativamente cerrados a la competencia internacional. Más aún, en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos quedaron prohibidas las llamadas transacciones transfronterizas bancarias. Ciertamente, hay bancos de propiedad extranjera, pero sus productos son todos nacionales. No es posible acudir a una ventanilla del Chemical Bank en Bogotá y depositar fondos en Nueva York. A su vez, sólo es posible pedir un crédito al Chemical contra los fondos de Nueva York con autorización del Banco de la República, que no es siempre otorgada. Si el Chemical quiere ofrecer un crédito en Bogotá, sin necesidad de autorización, o tomar depósitos tiene que abrir un banco o una sucursal en Bogotá. Es como si para vender camisas chinas en Bogotá, los productores chinos debieran establecer una fábrica de camisas en Colombia o si para exportar camisas a China los productores colombianos tengan que abrir su fábrica en China. Ciertamente, no es necesario, quien quiera comprarlas o venderlas, simplemente las importa o exporta, respectivamente.

A su vez, la regulación bancaria colombiana establece límites administrativos a las tasas de interés y define para el efecto lo que denomina tasas de usura, actualmente para cada uno de los principales productos financieros. Dichas tasas son determinadas a partir del promedio de las tasas vigentes en el mercado. Ciertamente, los límites a los precios introducen distorsiones en los mercados y producen soluciones de equilibrio ineficientes. Pero ello es verdad siempre y cuando el mercado sea competitivo. Si el mercado no es competitivo, como sería el caso de la mayor parte de los mercados de crédito colombianos por las razones que se indicaron, los precios límites son mecanismos adecuados y legítimos usados por

la regulación para asegurar que los precios en el mercado se acerquen a los precios de competencia y sean, por tanto, eficientes.

Es cierto también que si los mercados de crédito en Colombia, en sus diferentes modalidades, se acercaran a una situación de competencia, los límites a las tasas de interés estarían de más. Tal sería el caso del mercado de créditos hipotecarios en donde las fidelizaciones forzosas están proscritas y, últimamente, se da una profusa difusión de sus tasas, situación que, por cierto, debería ser normada en forma obligatoria para asegurar que dicha sana práctica no sea interrumpida.

GRÁFICA 6. Saldos de cartera



Fuente: Superintendencia financiera.

Respecto a la eliminación de estos límites administrativos, existiría una controversia constitucional en la medida en que fue una sentencia de la Corte Constitucional la que hizo mandatorio dichos topes, además, por debajo de los que se impongan a los otros productos crediticios. No obstante, como se argumenta en extenso en el texto que sobre el tema es incluido también en este libro, siendo las circunstancias actuales distintas a las que motivaron dicha sentencia, cabría una revisión de la misma en el sentido de eliminar los topes.

Pero los mercados no operan aislados unos de otros. El hecho que los mercados de crédito no hipotecarios no sean competitivos tiende a reducir los montos y a elevar las tasas de los créditos hipotecarios, aunque el mercado de éstos últimos

opere en forma competitiva. En un esquema de banca múltiple como el que existe actualmente en Colombia, donde los diversos productos financieros compiten por los mismos fondos, la generación de rentas no competitivas en los créditos no hipotecarios, que los hipotecarios no producirían, induce a los bancos a reducir los recursos destinados a este segundo tipo de crédito a favor de los primeros que les arrojan una mayor rentabilidad. En efecto entre febrero de 2003 y febrero de 2007, mientras los créditos comerciales en Colombia crecieron 77.9% y los de consumo 238.9%, los créditos hipotecarios decrecieron 26.7%<sup>18</sup>. El gráfico adjunto permite visualizar esa evolución. De ello se desprende, claramente, la necesidad de generar un entorno competitivo para todos los productos financieros y no sólo para los créditos hipotecarios en aras de una reducción generalizada de las tasas de interés.

#### PRECIOS BÁSICOS INADECUADOS, POLÍTICA ECONÓMICA Y EQUILIBRIO GENERAL

La falta de consideración de los precios relativos de los bienes, servicios y factores y de los impuestos, y su consecuencia sobre la competitividad y rentabilidad productiva es una práctica recurrente en el diseño de política económica. Los economistas latinoamericanos se han acostumbrado a formularla a partir de la teoría macroeconómica considerando y preocupándose casi exclusivamente de los grandes agregados macroeconómicos: la inflación, el producto interno bruto, el déficit fiscal, la deuda externa con relación al PIB, el nivel de reservas internacionales, etc.

Tal práctica induce a desconocer el comportamiento de los mercados, el rol de los precios y a privilegiar, por ejemplo, la solución del déficit fiscal sobre la necesidad de una relación precio/costo que rentabilice y, por tanto, viabilice las actividades productivas y la propia recaudación fiscal. Dicho enfoque ha privilegiado también el análisis de equilibrio parcial sobre el de equilibrio general para analizar los problemas económicos específicos, a pesar de las limitaciones reconocidas del primero.

Con la visión agregada se pierde también la posibilidad de identificar y diferenciar los efectos de determinadas políticas y/o determinados choques externos o internos sobre los diferentes mercados de bienes, servicios y factores y la interacción entre los mismos, el sector fiscal, los aspectos monetarios y la inversión. Es decir, se pierde comprensión de lo que ocurre en la economía y con ello se arriba, muchas veces, a recomendaciones de política erradas.

Para decirlo en términos más precisos: No es que se deba abandonar la macroeconomía (siempre es útil tener una visión sobre los síntomas generales); lo

---

<sup>18</sup> Fuente: Superintendencia financiera, (<http://www.superfinanciera.gov.co/>), Evolución de la cartera de crédito, febrero 2007; cálculos del autor.

que se requiere es un enfoque de la política económica desde la microeconomía, es decir desde los mercados. No deja de ser paradójico que muchos economistas que, en el transcurso del tiempo, han basado sus propuestas para mejorar la calidad de vida de la sociedad en el establecimiento de una economía de mercado, no desarrollen su análisis a partir de los mismos y prefieran usar su agregación como vehículo de análisis<sup>19</sup>.

Ciertamente, esos niveles de actividad y precios no salieron del aire. Son el resultado de una política económica deliberada aplicada a lo largo del tiempo: políticas monetaria y fiscal, básicamente de carácter restrictivo a fin de reducir supuestos excesos de demanda, y política de regulación, orientada a garantizar la estabilidad de los mercados pero no la competencia en los mismos. Esas tres políticas han inviabilizado el desarrollo acelerado a largo plazo de la economía colombiana y, en general, las latinoamericanas.

### 3. VIVIENDA, PRECIOS Y EQUILIBRIO GENERAL

De tal modo, desde el punto de vista económico, se necesita una nueva política que permita una estructura de precios adecuada. No se necesita, forzosamente, un precio líder. Lo que necesita es que la combinación de todos esos precios haga rentable a las actividades económicas para que haya inversión, se generen ingresos y esos ingresos permitan la inversión, particularmente por parte de los hogares, en soluciones de vivienda.

Para ello hay que entender el problema de equilibrio general de la economía porque el problema engloba a toda la economía. El comportamiento de la economía se expresa en unos niveles de actividad y de precios, incluyendo la tasa de interés, la tasa de cambio y los salarios, que determinan los ingresos reales con que cuenta la población para adquirir vivienda.

#### EL INGRESO, LOS PRECIOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS Y SU PRODUCCIÓN

Cuando una persona desea adquirir un bien o servicio tiene que contar con ingresos suficientes. Como se mencionó, su demanda, que expresa su voluntad de adquirir ese bien o servicio, está determinada por esos ingresos y depende también de los precios del propio bien y los de los bienes sustitutos o complementarios. Dicha demanda, es el resultado de la maximización de una utilidad, que es fun-

---

19 La formulación de política económica a partir de los mercados, los precios relativos y el equilibrio general es tratada en extenso en CÉSAR FERRARI, *Política económica y mercados, 3ª edición*, PUJ, 2005. Modelos de equilibrio general, diseñados para analizar diversos problemas de la economía colombiana, son presentados en CÉSAR FERRARI, editor, *Análisis económico en equilibrio general*, PUJ, 2005.

ción de los bienes y servicios que se adquieran y que incorpora las preferencias por los mismos, sujeta a una restricción de ingreso.

Esos ingresos son parte de una masa total de recursos que corresponden a los salarios pagados por las empresas y recibidos por los asalariados, a las utilidades distribuidas por las empresas entre sus propietarios así como a las rentas del capital que éstos poseen. Pero ese ingreso no se distribuye uniformemente, lo es en función del tipo de empleo o actividad que desarrolla la persona y del capital que haya acumulado, por mérito propio o por herencia.

Por otra parte, la determinación de los precios de los bienes y servicios depende de la naturaleza de los mercados respectivos. En mercados abiertos, de bienes y servicios transables internacionalmente, es decir que son importables o exportables, los precios domésticos son determinados por el precio internacional respectivo el cual es nacionalizado por la tasa de cambio, los impuestos pagados o los subsidios recibidos en los mercados de bienes y servicios importables o exportables, respectivamente, los costos financieros en que incurren importadores y exportadores y las ganancias mínimas a las que aspiran. En tal situación, la diferencia entre el precio al cual puede vender el bien o servicio y los costos en que incurre al producirlo define una utilidad por unidad de producto que multiplicada por el volumen de ventas genera el monto de utilidades de la actividad.

En el caso de los mercados de no transables, particularmente servicios, como no hay precios internacionales la definición del precio doméstico depende de las condiciones domésticas. Si existe capacidad instalada ociosa los precios son determinados por los costos en que incurren los productores, incluyendo su margen de ganancia definida por el costo de oportunidad de los recursos (la tasa de interés pasiva, por ejemplo); si esa capacidad instalada es empleada en forma plena, el precio será definido por la demanda que generará una utilidad por encima de los costos de producirlo.

Dicha lógica de comportamiento implica la existencia de procesos productivos que mantienen una combinación estable de factores de producción e insumos intermedios. Estos últimos son los bienes y servicios requeridos en la producción de otros bienes y servicios. Los factores son los clásicos de la teoría económica: tierra, capital y mano de obra. Muchas veces se tiende a excluir la tierra y a considerar sólo capital y mano de obra como factores válidos al considerarse, erróneamente, que sólo el capital y la mano de obra son escasos y, por tanto, sujetos a una valoración de escasez y de costos de oportunidad.

Esa consideración de factores e insumos interviniendo en el proceso productivo en una combinación estable no es extraña en el mundo empresarial. De hecho, es más bien bastante extraño que un productor cambie seguidamente la manera en que combina los factores e insumos que emplea sólo como consecuencia de

modificaciones en los precios respectivos. Ello implicaría cambiar de tecnología y ello sólo se da luego de un proceso de inversión que, a su vez, implica la existencia de recursos para tal fin, como se explica más adelante. Tal esquema productivo corresponde a las funciones de producción conocidas en la literatura económica como funciones Leontief en honor del Premio Nobel de Economía W. LEONTIEF quien las empleó en la construcción de las tablas de insumo producto que describen las transacciones entre los diferentes sectores de la economía.

Por su parte, la confrontación de la demanda de bienes y servicios de las familias con el precio correspondiente define su nivel de consumo. Ese monto más el consumo de bienes y servicios que hacen las empresas, que resulta de sus requerimientos de insumos productivos correspondientes a su nivel de actividad, más el consumo del gobierno que también adquiere bienes y servicios para su propio funcionamiento, y más los que se originan en el proceso de inversión, tanto privada como pública, se agregan en una demanda interna que debe ser satisfecha con producción nacional o con importaciones. En otras ocasiones, la producción nacional sobrepasa las demandas internas y el excedente es exportado.

Es entonces en ese proceso productivo en donde se originan los pagos de las empresas por bienes y servicios intermedios, así como los pagos a la mano de obra y a los otros factores productivos que emplea y que intervienen en dicho proceso. Los pagos a los otros factores incluyen los que se hacen por el uso del capital fijo (maquinaria y equipo), la tierra y el capital operativo y los impuestos indirectos causados menos los subsidios a costos recibidos.

Esos pagos a factores constituyen un valor agregado al costo de los insumos intermedios. La suma de los pagos por insumos intermedios más los pagos por el valor agregado por los factores definen el valor bruto de producción del sector respectivo. Esos pagos a los factores requieren una definición de los precios respectivos.

#### LOS PRECIOS DE LOS FACTORES O CUASIFACTORES: DIVISAS, MANO DE OBRA, CRÉDITO, TIERRA

En el proceso de igualar las demandas y ofertas agregadas de bienes y servicios transables internacionalmente, se determinan faltantes que deben ser importados o sobrantes que deben ser exportados y, por consiguiente, requerimientos y ofertas de divisas.

A esas divisas requeridas por el proceso comercial se le agregan las originadas en la compra y venta de divisas de nacionales, como las que hace el banco central para, por ejemplo, aumentar o disminuir sus activos de moneda extranjera. Se le



agregan también el ingreso y salida de capitales, sea en forma de créditos de corto o largo plazo como de inversiones directas. En algunos casos son desembolsos de nuevos créditos y remesas de nacionales desde el exterior; en otros son amortizaciones de capital y pagos de intereses que deben hacerse por saldos de los créditos recibidos en el pasado, o remesas de utilidades por las inversiones extranjeras recibidas.

Todas estas demandas y ofertas de divisas deben transarse a un precio determinado que las equilibre. Ese precio, que representa la tasa a la que se transa, compra y vende, moneda nacional por moneda extranjera, es la tasa de cambio y el mercado correspondiente es el mercado cambiario.

A su vez, la demanda de mano de obra, tanto calificada como no calificada, se origina en la producción de bienes y servicios, en niveles que son función del nivel de actividad de los diferentes sectores y en proporciones que dependen de las características de los mismos. Esa demanda debe ser satisfecha con la oferta que la población quiera y está en condiciones de ofrecer de acuerdo con sus calificaciones. De ese equilibrio se define un salario, que multiplicado por la cantidad trabajada origina una remuneración que es parte de los ingresos de la población empleada.

Por su parte, lo que se incluye en el valor agregado durante el proceso productivo con relación a la tierra y el capital es el costo del uso del factor; es como si la tierra, el capital fijo (maquinaria y equipo) y el capital operativo, sean propios o prestados, se alquilaran. La valoración de ese uso de la tierra, del capital fijo y del capital operativo requiere los precios respectivos. Esos precios estarían dados por la rentabilidad respectiva. En situaciones competitivas y de libre movilidad de factores, esa rentabilidad y, por tanto, la tasa de alquiler estaría definida por el costo de oportunidad del factor, es decir por la tasa de interés activa que es, a su vez, el precio del crédito.

El precio del crédito se define en el mercado de crédito al cual concurren las demandas y ofertas de crédito. Se demanda crédito, principalmente, para la expansión del capital fijo u operativo o el financiamiento de la actividad productiva, que complementa las utilidades generadas por las empresas que no son distribuidas entre sus accionistas precisamente para ser dedicadas a dichos fines. Las ofertas de crédito tienen origen en los depósitos de las familias y las empresas por los que reciben una tasa de interés pasiva del intermediario financiero, típicamente los bancos comerciales.

El intermediario le agrega a esa tasa pasiva sus propios costos operativos, que incluyen las remuneraciones de sus empleados, los pagos por bienes y servicios requeridos en el proceso de intermediación, así como las provisiones por eventuales malas deudas y la ganancia mínima a la que aspira. Los fondos que reciben son aumentados por un multiplicador bancario que resulta del propio proceso de

intermediación; los créditos devueltos al intermediario y antes de que éste los devuelva a los depositantes son empleados varias veces en el otorgamiento de nuevos créditos. Un sistema financiero sano tiene, seguramente, un multiplicador mayor a la unidad.

Cuando el mercado es competitivo, como en los países desarrollados, la tasa de interés activa es, entonces, igual a la tasa pasiva más los costos operativos. Cuando el mercado no es competitivo, oligopolizado o en el extremo cartelizado, por las razones señaladas, esa igualdad no se cumple y la tasa de interés activa resulta de agregar a la tasa pasiva y a los costos operativos, rentas no competitivas en beneficio del intermediario financiero.

Como se indicó, la valoración del uso de la tierra y del capital fijo empleados en el proceso productivo estaría dada por la tasa de interés activa. Sin embargo, la tierra y el capital fijo no son precisamente fungibles y líquidos, aunque este último lo sea en mayor grado. Siendo así, sus precios acaban siendo menores que la tasa de interés que representa el costo de oportunidad de un capital plenamente fungible y móvil. De tal modo, seguramente sus precios son definidos por su verdadero costo de oportunidad, es decir por la rentabilidad de la actividad en la que se usa de manera específica.

Así, el precio del uso de la tierra estará definido por la rentabilidad de la agricultura, si a eso se dedica, o por la rentabilidad del alquiler de la vivienda, si se emplea para tal fin. Esa rentabilidad está, a su vez, definida por la escasez relativa de la oferta respectiva, sumamente inelástica en el corto plazo, frente a la demanda correspondiente, que responde en forma más elástica a ingresos y precios. A que uso se orientará la tierra dependerá de cual le ofrece mayor rentabilidad si es que no existe un marco institucional que restrinja esa selección. Por su parte, el precio del activo mismo depende del precio de su uso; cuando más alta la rentabilidad por su uso, más alto será el precio del activo; activo sin uso tendrá un precio cero.

#### LA DINÁMICA DE LA ECONOMÍA: LA INVERSIÓN

Pero el comportamiento económico donde se originan los ingresos y los precios y se da la producción tiene una dimensión de tiempo. Esa dinámica que vincula el pasado con el presente y el futuro es determinada principalmente por la inversión. Para realizarla se requieren recursos que, necesariamente, se obtienen en el pasado. Los mismos se aplican en el presente, distribuyéndose entre los diferentes sectores de acuerdo con rentabilidades esperadas relativas. Sus resultados se logran en el futuro por cuenta del periodo de maduración de la inversión.

En ese proceso, la inversión tiene efectos sobre los mercados, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta; los primeros al momento de aplicar los recursos, los segundos una vez madurada. En general, la inversión expande la

demanda de maquinarias y equipos, servicios de construcción, servicios de ingeniería y servicios administrativos en una proporción que depende de las características del sector de destino de la inversión. La demanda proveniente de la inversión, demanda por origen, se añade a la proveniente del consumo y del gasto público para definir la demanda total en el mercado respectivo.

Por el lado de la oferta, la inversión neta expande las posibilidades de producción o mejora el nivel de productividad, dependiendo a donde se oriente. La expansión de la capacidad de producción depende del monto de la inversión pero también de la relación capital producto marginal. Sectores con mayor relación capital producto, requerirán mayor inversión para lograr la misma expansión de capacidad que otro sector con menor relación capital producto.

La inversión neta no es el único tipo inversión en la economía. Si no se produce una inversión de reposición, el uso del capital acaba deteriorándolo y, por tanto, reduciendo su *stock* y la capacidad de producción. Por ello, previa a la inversión neta, los sectores reciben una inversión de reposición cuyo monto depende del *stock* de capital y de la tasa de deterioro de dicho capital. La tasa de deterioro se define por la naturaleza del sector.

La inversión es realizada por las familias, las empresas y el gobierno. La inversión del gobierno es limitada por las disponibilidades fiscales, mientras que las de las familias y de las empresas por su capacidad de ahorro y endeudamiento. Usualmente, la inversión de las familias está orientada hacia la construcción de viviendas. La inversión de las empresas se orienta hacia la expansión de su capacidad de producción o al aumento de su productividad en los diferentes mercados y se traduce en compra de maquinaria, equipos y servicios, incluida la construcción de infraestructura, la porción denominada inversión bruta fija, o hacia la acumulación de existencias o inventarios, que constituye parte del capital de trabajo de la empresa. La del gobierno, usualmente, es destinada hacia la construcción de infraestructura de apoyo económico como carreteras, puentes, etc. Como tal, permite reducir los costos de producción de las empresas y, por tanto, incrementar sus niveles de productividad en los mercados en los que operan.

Los recursos disponibles para la inversión provienen, en gran medida, de las utilidades generadas en la actividad productiva en los diferentes mercados, menos los impuestos directos sobre esas utilidades y los recursos distribuidos entre los accionistas. Otra parte depende de la disponibilidad de crédito menos, ciertamente, los depósitos realizados. En algunas ocasiones, dichos recursos son incrementados con el acceso al crédito internacional y, también, con los recursos que llegan al país para financiar la inversión extranjera directa. El monto total de los recursos destinados a la inversión define la inversión total del período presente cuyos efectos sobre el *stock* de capital o la productividad sectorial se logran en el período siguiente.

En una economía de mercado, dichos recursos totales se distribuyen entre los diversos sectores de acuerdo con la rentabilidad esperada de la inversión. Es de esperar que los recursos de inversión se distribuyan proporcionalmente entre los diversos sectores de acuerdo con su rentabilidad relativa esperada: a mayor rentabilidad mayor asignación de recursos de inversión, siempre y cuando sea mayor que el costo de oportunidad de los recursos, definida por la tasa de interés pasiva del mercado crediticio.

Esa rentabilidad se define como el adicional de utilidad esperada por el inversionista como resultado de la inversión realizada. Sin embargo, más allá de los cálculos existe siempre un cierto grado de incertidumbre de que efectivamente ocurran esos resultados. Ello se traduce en una cierta probabilidad de ocurrencia que afecta a esa rentabilidad calculada. Esa probabilidad depende tanto de la naturaleza del sector como de las condiciones políticas e institucionales vigentes.

En consecuencia, el incremento en la capacidad de producción en un determinado sector, que define la tasa de crecimiento sectorial, es función de la rentabilidad relativa esperada del sector, de los recursos existentes para inversión, de la relación capital producto del sector y del nivel de producción del que se parte. A mayor rentabilidad sectorial esperada, es de esperar una mayor inversión y mayor crecimiento. Por su parte, a mayor tasa de interés, mayores impuestos directos, mayor relación capital producto y mayor nivel inicial de producción, menor inversión y menor crecimiento.

#### LAS CUESTIONES FISCALES

La economía vista desde una perspectiva de equilibrio general no es solamente los agentes privados, los mercados de bienes y servicios, los mercados de factores y la inversión que la dinamiza. La economía moderna es, necesariamente, una economía monetaria, con un sistema de banca central e intermediarios financieros, y actúa en presencia de un Estado que ejerce una influencia sumamente importante. Ambos aspectos, monetarios y fiscales son elementos supramercados, pues están por encima de los mercados, afectándolos intensamente.

En general, aunque el sector fiscal no es un mercado, el Estado moderno es un agente económico cuyas diversas decisiones acaban afectando de manera diversa a los diferentes mercados de bienes, servicios y factores, condicionando sus niveles de equilibrio en precios y en cantidades y, en consecuencia, a la economía en su conjunto.

El Estado moderno ha adquirido progresivamente esa importancia como consecuencia de una serie de insuficiencias e ineficiencias de los mercados. La existencia y la participación del Estado moderno en la economía está relacionada, en

gran medida, con la necesidad o conveniencia de contar con los llamados bienes o servicios públicos tales como seguridad, justicia, defensa, etc., que no pueden ser ofertados eficientemente por los mercados por su falta de exclusividad (una vez producidos nadie puede ser excluido de su consumo). Ellos son requeridos para, principalmente, garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, que son los elementos básicos para el funcionamiento adecuado de las economías de mercado. El Estado es el único agente que puede sustituir a los mercados ofertando los bienes públicos de manera tal que satisfagan la demanda respectiva. Por cierto, también oferta otros bienes que siendo no públicos, como infraestructuras, no son ofertados adecuadamente por los mercados privados por su envergadura o por su escasa rentabilidad privada a pesar de su alta rentabilidad social.

El Estado moderno debe también garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados estableciendo determinadas regulaciones para que no sean monopolizados u oligopolizados. Debe establecer impuestos y subsidios para que las externalidades que resulten de la actividad de un agente económico que afectan a las de otro, sin reflejarse en una transacción de mercado, sean pagadas adecuadamente, o para redistribuir ingresos entre los diferentes grupos de la población para garantizarles una igualdad de oportunidad que posibilite el funcionamiento eficiente de las instituciones económicas y, por consiguiente, de los mercados.

El Estado debe también orientar la evolución económica para garantizar una satisfacción creciente de las necesidades de la población. En muchas ocasiones, su rol orientador debe traducirse en corrector de desequilibrios originados, por ejemplo, en choques externos o internos negativos. Lo hace a través del diseño y la aplicación de la Política Económica: fiscal, monetaria y de regulación.

Para poder ofertar esos bienes públicos y cumplir adecuadamente esas responsabilidades, el Estado paga salarios, compra bienes y servicios, paga deudas ocasionadas por anteriores insuficiencias de recursos, realiza transferencias y desarrolla inversiones. Para todo ello debe contar con recursos. Los consigue, principalmente, ejerciendo su capacidad coercitiva de imponer impuestos directos, al patrimonio o a la renta, que dependen de los niveles de capital o de ingreso, respectivamente, o indirectos, a las ventas o al valor agregado en el proceso productivo, que dependen también del nivel de actividad. Usualmente, requiere financiarse en forma complementaria y acaba extrayendo mayores recursos del sector privado a través de bonos, que acaba reduciendo los ingresos disponibles privados en los mercados, o de agentes internacionales en calidad de préstamos, que implica ingreso en divisas que tienden a deprimir la tasa de cambio. Todos esos mecanismos, como se sugiere, tienen efectos diferentes sobre los mercados y no siempre son convenientes.

Ciertamente, su acción económica puede ser bien hecha. El Estado puede contribuir a generar riqueza, expandir la economía, estabilizarla, y distribuir el ingre-

so equitativamente. El desarrollo acelerado de los países asiáticos o la reconstrucción europea de la posguerra lo atestiguan. Por otro lado, muchas veces, la incapacidad o los intereses privados de los responsables de la gestión estatal han originado o agravado desequilibrios importantes en la economía que se han traducido en recesiones, hiperinflaciones, una mayor concentración del ingreso y empobrecimiento general. Muchos países Latinoamericanos atestiguan esta otra posibilidad.

Por todo ello, paradójicamente, el Estado moderno es, por una parte y en gran medida, consecuencia de las insuficiencias o imperfecciones de los mercados y, por otra parte, el responsable del funcionamiento adecuado de la economía de mercado. En un sentido más amplio, el mercado siendo una creación tan vieja como el ser humano, en la sociedad capitalista es una institución que a través del tiempo ha sido moldeada, redefinida y por que no, vuelta a crear por el Estado moderno:

“La historia económica revela que el surgimiento de los mercados nacionales no fue en modo alguno el resultado de la emancipación gradual y espontánea de la esfera económica frente al control gubernamental. Por el contrario, el mercado ha derivado de una intervención consciente y a menudo violenta del gobierno, que impuso la organización del mercado a la sociedad por razones no económicas”<sup>20</sup>.

#### LAS CUESTIONES MONETARIAS

Otra de las funciones del Estado moderno está relacionada con la regulación y emisión de los activos monetarios. Esta función la realiza a través de instituciones diseñadas para tal fin, los bancos centrales, que siendo estatales, en la mayor parte de los casos, son autónomos frente al ejecutivo estatal.

Los activos monetarios el dinero circulante (billetes y monedas), los depósitos corrientes y los depósitos a plazo, son usados por los agentes económicos para ser empleados, principalmente, como medio de pago. Son también empleados como depósitos de valor, como unidad de cuenta y como medida de un pago diferido.

Al conjunto del dinero circulante, las monedas y billetes, y las cuentas corrientes se denomina M1. Si a M1 se le añaden los diferentes tipos de depósitos a plazo, particularmente los de ahorro (llamado cuasidiner) es igual a M2. La aparición de otros activos financieros, menos líquidos, llevó a ampliar la definición anterior. M3 incluye a M2 más los depósitos a plazo fijo de gran denominación y los acuerdos de recompra de plazos mayores.

---

20 POLANYI, KARL, *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pág. 310.

Por su parte, se denomina base monetaria a la cantidad de circulante más la cantidad de reservas mantenidas por las instituciones financieras en el banco central. La relación entre la base monetaria que controla el banco central y los medios totales de pago esta dada por el multiplicador monetario que incorpora el comportamiento del público, la tasa de preferencia por circulante, y de los bancos, la tasa de reservas efectivas. Este último comportamiento es inducido por la obligación de mantener un depósito mínimo en el banco central, la tasa de encaje legal, en garantía de eventuales retiros del público.

Debido a que el multiplicador no es estable y depende tanto del comportamiento del público como el de los bancos que pueden mantener reservas diferentes al encaje legal, es claro que el Banco Central no puede tener un control total de la oferta monetaria a partir del manejo de la base monetaria, tampoco a través del multiplicador. Ese manejo parcial lo realiza a través de diferentes operaciones que involucran compras o ventas de activos financieros que se traducen en emisiones o contracciones monetarias, respectivamente, a través de las operaciones de mercado abierto en las cuales se venden o compran bonos del gobierno. Al vender dichos bonos, reduce la base monetaria; cuando los compra, emite dinero y la incrementa. El primer caso se traduce en una menor cantidad de dinero en manos del público mientras que en el segundo una mayor cantidad.

Una operación de naturaleza similar se da cuando el Banco Central financia el déficit del gobierno. En ese caso el Banco le compra al gobierno una cantidad determinada de bonos, para lo cual emite dinero e incrementa la base monetaria. A su vez, cuando el Banco Central compra moneda extranjera para incrementar su nivel de reservas internacionales, incrementa también la base monetaria emitiendo dinero; cuando vende, reduce la base monetaria. Estas operaciones representan intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario y afectan, por tanto, el precio de la moneda extranjera en dicho mercado.

Si el Banco Central desea evitar el efecto monetario de una compra de moneda extranjera, se dice que “esteriliza” la emisión respectiva. Para el efecto, en forma simultánea a la compra de moneda extranjera, vende bonos al público por el mismo valor. De tal manera, mientras por un lado emite dinero, por el otro retira una cantidad equivalente, modificando la composición de su cartera de activos pero manteniéndola en un mismo valor.

Finalmente, el Banco Central emite dinero incrementando la base monetaria cuando ejerce su rol de prestamista a las instituciones financieras con la finalidad de expandir sus recursos y, por tanto, el crédito a la economía.

El *stock* de medios de pago sirve para financiar el flujo de ingresos (o gastos) en un periodo determinado. Por cierto, el mismo *stock* se usa varias veces durante el periodo. Esa rotación se conoce como la velocidad del dinero. El producto de

los medios de pago y la velocidad, igualado al ingreso expresado en términos reales multiplicado por el nivel de precios, define la conocida ecuación cuantitativa del dinero. Si la velocidad y el ingreso son fijos, el nivel de precios, es decir la inflación, es función de la cantidad de dinero. De ello resulta que la teoría clásica del dinero es también una teoría de la inflación. Si la oferta en el mercado está fija, un incremento en la cantidad de dinero que se traduce en un incremento similar en la demanda por bienes y servicios debido a la constancia en la velocidad, origina un incremento de precios de la magnitud del incremento en la cantidad de dinero. El problema con dicha teoría es que la velocidad del dinero no es constante.

La velocidad de circulación del dinero depende del nivel de ingreso real y del costo de oportunidad de mantener medios de pago. Un incremento en el ingreso real produce un aumento menos que proporcional en la velocidad. Similarmente, un incremento en el costo de oportunidad, por ejemplo, por una disminución de la tasa de interés nacional considerando constante la internacional, produce también un incremento menos que proporcional en la velocidad. Sin embargo, los estudios empíricos han encontrado que la elasticidad del dinero respecto al ingreso real es aproximadamente igual a la unidad.

La velocidad es, entonces, función del costo de oportunidad de los medios de pago y del costo de transacción de la obtención de dichos fondos. Si aumenta el costo de transacción, la velocidad disminuye. Si aumenta la tasa de interés pasiva nacional y la tasa internacional se mantiene constante, la velocidad disminuye.

Como se mencionara con anterioridad, la demanda en cualquier mercado está determinada por la disponibilidad de ingresos monetarios, los precios de los bienes sustitutos y el respectivo precio del bien, servicio o factor que se transa en dicho mercado. Pero el ingreso monetario total, con el que se compran los bienes y servicios finales disponibles, es igual, entonces, al *stock* de medios de pago existente en la economía multiplicado por la cantidad de veces que rota para comprar los mencionados bienes y servicios. En otras palabras, ese ingreso monetario total es igual al *stock* de medios de pago multiplicado por su velocidad.

De hecho, la demanda total en cada mercados es mucho más compleja porque involucra no sólo las de las familias sino también las de las empresas, que dependen de sus niveles de actividad, la del gobierno, que dependen de su nivel de gasto en bienes y servicios, y las derivadas de la inversión, que dependen de su nivel y estructura. Por otro lado, aunque todos los agentes actúen con la misma velocidad en la disposición de sus medios de pago, la totalidad de los mismos no se encuentra en poder de las familias ni éstas realizan todas las transacciones que se desarrollan en los mercados. Para identificar los medios de pago en poder de las familias, habría que descontar a los medios de pago totales los que se encuentren en poder de los otros agentes económicos. Tales medios involucran los impuestos directos, los bonos adquiridos al gobierno y las utilidades no distribuidas en poder de las empresas.



## EQUILIBRIO GENERAL Y LOCALIZACIONES TERRITORIALES

Los aspectos y elementos anteriormente descritos hacían abstracción de la localización espacial de la producción de bienes y servicios. Esa producción se da en el medio rural o en las ciudades dependiendo de su naturaleza; la agricultura es necesariamente rural, la producción fabril y los servicios son usualmente urbanos. Por otro lado, los agentes económicos se localizan también en un territorio determinado a fin de, seguramente, minimizar el costo de su traslado al sitio en el que se localiza la actividad que desarrollan. Ello implica, a su vez, la localización de sus viviendas y el desarrollo de su hábitat.

Lo anterior sugiere, por consiguiente, que los mercados de los diferentes bienes y servicios no sólo tienen expresión temporal sino espacial. De hecho, la existencia de exportaciones e importaciones implica ubicaciones espaciales diferentes para productores nacionales e internacionales y para productores localizados en territorios diferentes cuando se habla de comercio interregional.

De tal modo, las economías regionales o urbanas incorporan los mercados de los bienes y servicios cuya producción se desarrolla en su territorio, exportando excedentes o importando faltantes a, o de, otras regiones y otros países. Pero también incorporan un sector fiscal regional o urbano que incluye todos los gastos públicos que se hacen en la región o en la ciudad, respectivamente, independientemente de donde se producen los ingresos fiscales, en parte originados en la propia región o ciudad y en parte originados nacionalmente y redistribuidos regionalmente.

Por otro lado, al igual que cuando se trata el concepto de economía nacional, las economías regionales o urbanas se dinamizan por la inversión que también se localiza espacialmente. Para el efecto, los recursos de inversión se producen en las diferentes regiones y se consolidan nacionalmente, pero su asignación se hace sectorial y espacialmente conforme a criterios de rentabilidad relativa y riesgo que combinan ambos aspectos.

Por cierto, las economías regionales o urbanas no incluyen mercados de factores tales como los de divisas y los de crédito. Por consiguiente, la definición de los precios respectivos se da en forma exógena a las economías regionales o urbanas. La razón es clara. Las divisas y los recursos del crédito son consolidados nacionalmente y, por tanto, sus precios son determinados en mercados nacionales. Tampoco consideran al sector monetario. Los aspectos monetarios y la cantidad de medios de pago de las economías son también definidos nacionalmente. En ese sentido, las economías regionales resultan mucho menos complejas que las nacionales.

Por su parte, las economías regionales y urbanas incluyen, ciertamente, mercados de tierras. La tierra es un factor que por naturaleza es localizado. Sus de-

mandas están relacionadas con la ubicación de las actividades productivas y con las viviendas de los vinculados a aquellas actividades. Incluyen también los mercados laborales no calificados cuando no existe movilidad laboral entre las regiones o se da en forma muy reducida. Si la movilidad fuera adecuada cabría hablar de mercados laborales no calificados nacionales y los salarios se formarían exógenamente a las regiones.

En ese sentido, es posible considerar la economía nacional como la agregación de los mercados de bienes y servicios localizados regionalmente. Estos incluyen demandas y producciones regionales y sus faltantes y excedentes son importados o exportados desde o hacia otras regiones y países. Cuando estos faltantes y excedentes se agregan nacionalmente se saldan. De tal modo, nacionalmente sólo se dan excedentes o faltantes con otros países. A su vez, como se mencionó, en cada región existen mercados de tierras y laborales no calificados, así como asignaciones fiscales cuyos recursos provienen tanto nacionalmente como regionalmente. Pero las cuestiones monetarias y los mercados de divisas, de crédito y laborales calificados son definidos nacionalmente y, por tanto, los precios de estos últimos son exógenos a las economías regionales.

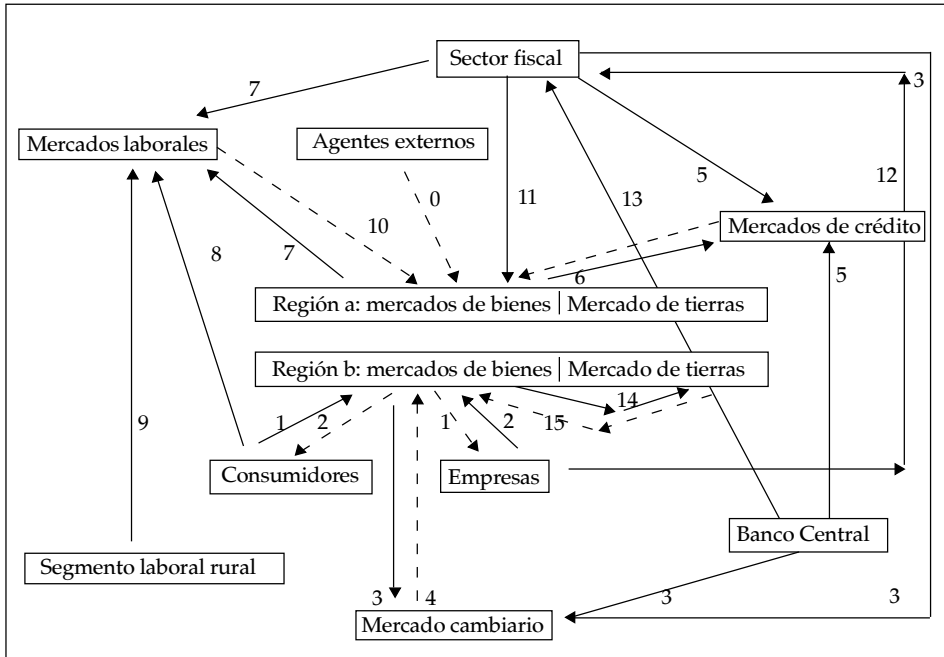
Lo anterior puede plantearse en un modelo económico. Ciertamente, si lo que se quiere analizar es el desarrollo dinámico de la economía en toda su complejidad nacional y regional el modelo debe ser multiseccional multiperiodo y, también, multiregional. La definición de cuáles mercados de bienes y servicios deben incluirse en cada región depende de las características particulares de cada una.

Ciertamente, no basta un buen modelo teórico. El análisis económico debe orientarse a buscar soluciones a los problemas existentes. Los ingenieros tienen ventaja al respecto; están entrenados para diseñar soluciones a problemas concretos. A ningún ingeniero se le ocurriría diseñar un puente para una situación abstracta. Todo puente se diseña para una realidad concreta, para el que se conocen las cargas que debe soportar, la luz que debe cubrir y el suelo sobre el que deben asentarse sus pilares, con ciertos márgenes de seguridad. En general, los economistas formulan muchos modelos, pero si los plantean en abstracto y al margen de la realidad acaban sin posibilidad de explicarla y menos plantearle soluciones; los modelos acaban sirviendo sólo para explicarse así mismos.

Lo que se requiere es que el modelo explique lo que pretende y permita arribar a proyecciones y soluciones cuantificadas. Tales son los llamados modelos de equilibrio general computable, es decir instrumentos de análisis basados en consideraciones microeconómicas que, considerando la presencia de los principales mercados de la economía, se resuelven simultáneamente en forma cuantificada. Dichos modelos pueden producir mejores explicaciones y mejores recomendaciones a los problemas económicos porque toman en cuenta la complejidad de la economía aunque, sin duda, no pueden abarcarla toda.

El siguiente gráfico ilustra las relaciones en dicho modelo:

DIAGRAMA 1. Flujos, precios, mercados y agentes en equilibrio general



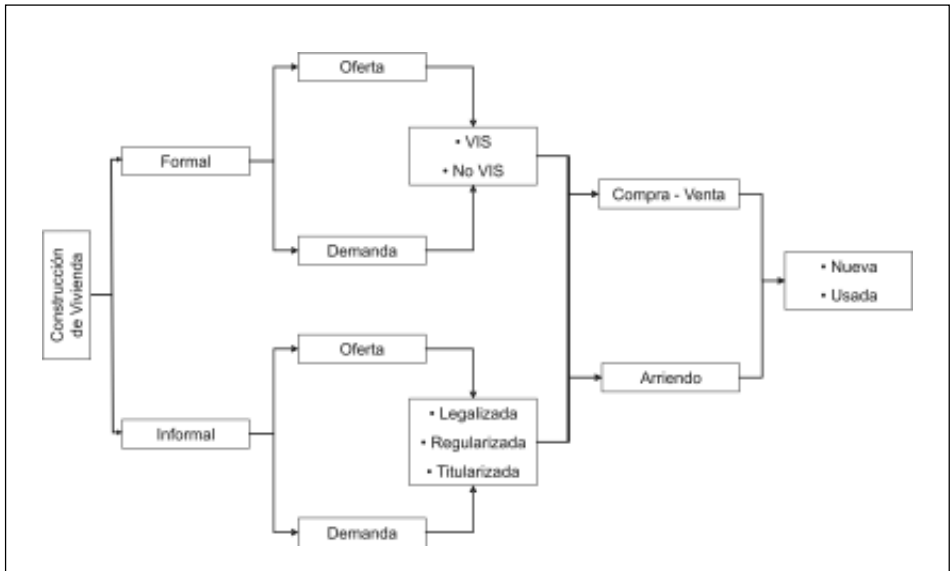
Notas: hay tres mercados de factores (divisas, crédito, laboral), varios mercados de bienes y tierras (según número de regiones) y seis tipos de agentes (identificados en bastardilla). Las flechas sólidas indican flujos, las flechas suspensivas indican precios.

- 0 *Precios internacionales*
- 1 *Demanda y oferta de bienes y servicios*
- 2 *Precios de bienes y servicios*
- 3 *Demanda y oferta de dólares*
- 4 *Tasa de cambio*
- 5 *Oferta de fondos, demandas de créditos*
- 6 *Tasas de interés*
- 7 *Demandas laborales*
- 8 *Ofertas laborales*
- 9 *Cuasialarios y mano de obra no calificada*
- 10 *Salarios*
- 11 *Gasto fiscal*
- 12 *Ingreso fiscal*
- 13 *Financiamiento fiscal*
- 14 *Demandas y ofertas de tierras*
- 15 *Precio de la tierra*

#### 4. EL MERCADO DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

Pero la vivienda y el hábitat sólo pueden ser desarrollados a partir de la construcción, más propiamente de los servicios de construcción. Para un análisis sectorial apropiado de la construcción de vivienda y su interrelación con otros sectores conviene considerar el mercado de la construcción de vivienda.

DIAGRAMA 2. Sector de la construcción de vivienda



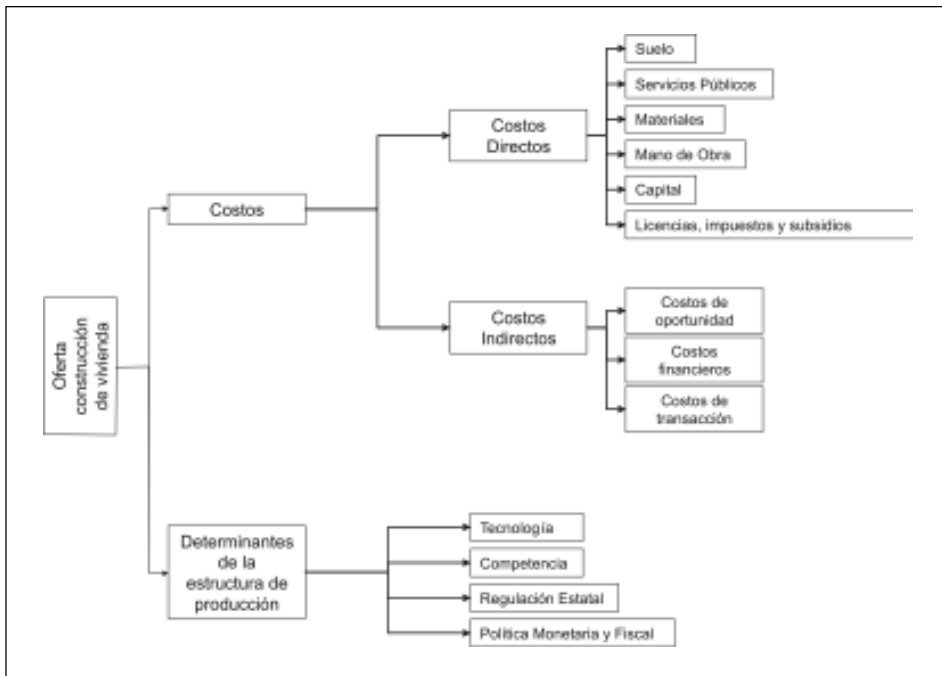
Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

En el mercado de la vivienda, lo primero que es importante especificar es que la oferta de vivienda está representada no solamente por los flujos (la vivienda nueva), como ocurre en la mayoría de bienes y servicios, sino fundamentalmente por el *stock* (vivienda nueva y usada). Adicionalmente, tal como muestra el gráfico adjunto, debería diferenciarse el origen de la oferta al menos en dos grandes grupos: la oferta formal y la oferta informal.

La oferta de la construcción de vivienda depende fundamentalmente de los costos directos y los costos indirectos. Entre los primeros se encuentran los derivados de los precios de los insumos básicos para llevar a cabo la ejecución de las obras previas, centrales y/o posteriores a la construcción: suelo, servicios públicos, materiales (cemento, hierro, acero y vidrio, etc.), mano de obra, capital, trámites, impuestos y subsidios. Por su parte, los costos indirectos comprenden los costos

de oportunidad, los costos financieros y los costos de transacción. Los costos de oportunidad se refieren a los ingresos no obtenidos por inversiones alternativas, ya sean éstas financieras y/o productivas, dependiendo de ese modo del tipo de cambio, la competencia y/o el tipo de interés. Los costos financieros se relacionan con los costos de adquirir capital, asociándose, prioritariamente, a la tasa de interés. Por su parte, los costos de transacción hacen referencia a la seguridad jurídica, la información incompleta y asimétrica, y el tiempo destinado a los trámites legales, entre otros.

DIAGRAMA 3. Oferta construcción de vivienda



Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

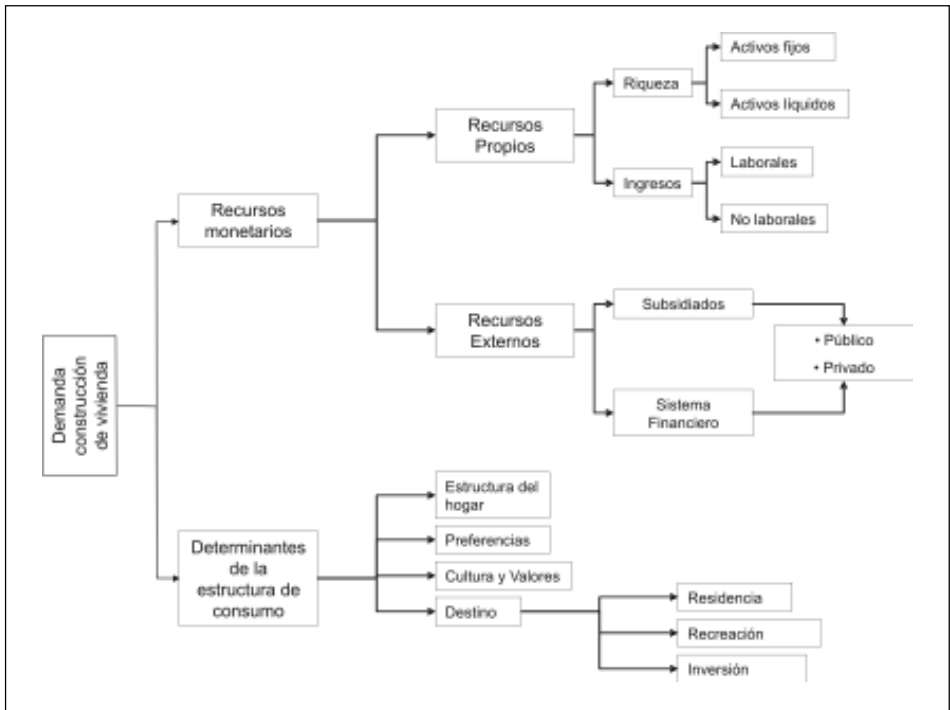
Adicionalmente, la tecnología, la competencia y la regulación estatal determinan la estructura de producción y, así, la combinación e intensidad de los distintos factores en el proceso productivo. En el caso de la regulación, por ejemplo, la norma urbanística de zonificación y construcción establece tamaño, infraestructura y equipamiento mínimo del área o la vivienda, imponiendo usos y densidades, obligando a la consecución y abono de licencias, y el cumplimiento de trámites. Igualmente, las leyes aprueban o sancionan el funcionamiento de los mercados de suelo, materias primas, mano de obra o capital, así como sus distintos

submercados (urbano, residencial, comercial, industrial, de servicios; cemento, hierro, acero, etc.; salarios, condiciones de contratación y despido, prestaciones sociales, etc.; crédito empresarial, de consumo, hipotecario, etc.).

Por su parte, la demanda depende fundamentalmente de los recursos monetarios disponibles, distinguiéndose entre recursos propios y externos. Los primeros abarcan la riqueza, ya sea en forma de activos líquidos o fijos, y los ingresos laborales o no laborales. Los recursos externos incluyen los concesionales o subsidios y los que suponen o implican algún tipo de costo, comprendiendo en ambos casos tanto los de origen público como privado. Los últimos pueden ser formales o informales, dependiendo de las garantías exigidas, la cuota inicial, la cuota de amortización, el tipo de interés, el plazo, el tipo de crédito (empresarial, de consumo, hipotecario) y otras condiciones, como el hecho de que la cuota sea fija, en pesos o en UVR.

La estructura de consumo estará determinada, por su parte, por las preferencias, la cultura con respecto a la norma y los valores, y/o su destino; residencial, recreativo y/o de inversión.

DIAGRAMA 4. Demanda construcción de vivienda

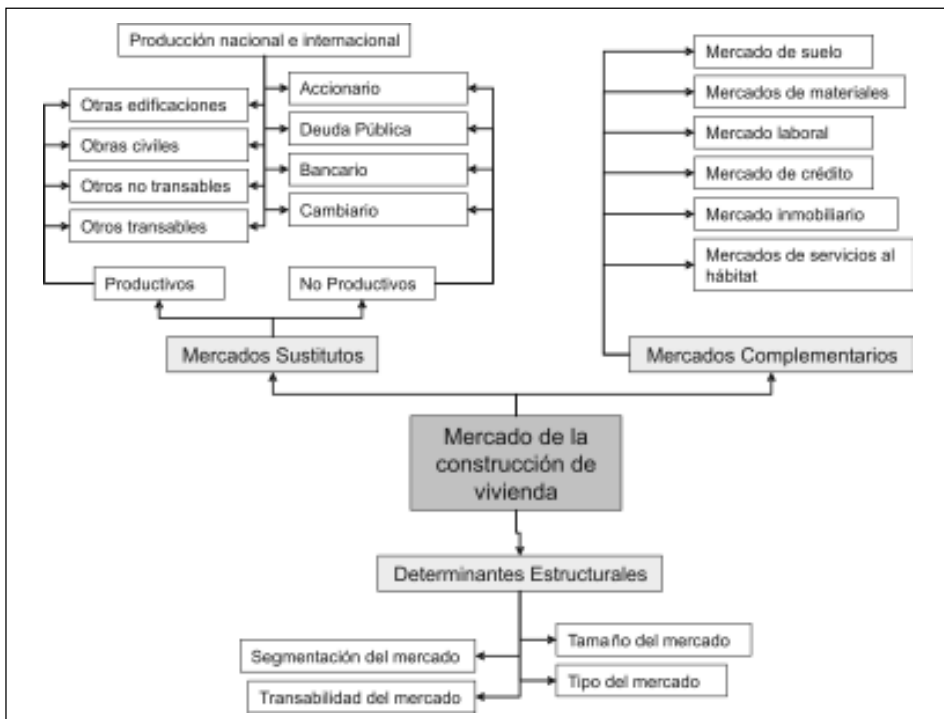


Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

Es en el mercado donde “confluyen” los consumidores y productores y mediante el determinante endógeno común, el precio, se determinan las cantidades en el equilibrio. El equilibrio es aquel “punto” donde a un determinado precio los productores están dispuestos a producir la misma cantidad que los consumidores están dispuestos a consumir. Dicho equilibrio se ve modificado por perturbaciones en la oferta o en la demanda, que producirán un desplazamiento de alguna de las curvas o ambas. Qué tanto cambia la cantidad y precio de equilibrio depende de las formas de las curvas de oferta y demanda, de la sensibilidad de la cantidad demandada y ofrecida ante los cambios en el precio, de si se encuentra en una situación de corto o largo plazo y de los efectos de los impuestos, entre otros.

En economía el funcionamiento de los precios es la columna vertebral del mercado. Éstos hacen posible los intercambios y se convierten en el mecanismo que “resuelve” la manera como se asignan recursos escasos a fines alternativos. El gráfico adjunto describe en forma esquemática los principales determinantes estructurales, así como los mercados con los que se encuentra relacionado el mercado de la construcción de vivienda.

DIAGRAMA 5. Determinantes estructurales del mercado de la construcción



## 5. CONSTRUCCIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y CICLOS ECONÓMICOS

Para un mejor entendimiento del sector de la construcción en Colombia así como para comprender el complejo trabajo que implica la configuración de un nuevo sistema habitacional, es relevante un análisis de la evolución del sector. Una forma funcional de realizarlo es a través del comportamiento cíclico en términos estadísticos; empero, para dicho análisis, se debe tener muy presente que dichos ciclos han estado marcados y profundamente determinados por cambios institucionales, políticos, sociales y económicos.

### LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL

Como lo plantea MANDELBROT (2006):

“Un filósofo de la moral lo expresaría así: ¿es el destino lo que determina nuestra trayectoria vital, o elegimos nuestros caminos con cada nueva decisión? Un matemático emplea otra terminología: ¿es un suceso dependiente de otro, o independiente? ... ¿sobre cuántos periodos de tiempo es significativa la dependencia? ... Los economistas adoptan una postura reduccionista sobre el tema... en los casos que la respuesta es la dependencia recurren a recetas de cocina para medir su fuerza y alcance (correlación)... Lo habitual es que las correlaciones más fuertes sean las más a corto plazo, y las débiles a largo plazo... La obra de HURTS<sup>21</sup> me sugirió algo más radical: correlaciones que decrecen, pero tan despacio que parece que nunca se desvanecen del todo, por largo que sea el intervalo de tiempo. Esto es dependencia a largo plazo”<sup>22</sup>.

Bajo dichos postulados los sucesos más remotos del pasado siguen teniendo implicaciones en el presente, lo cual cambia el enfoque a los estudios de ciclo e impone un cambio en su lectura e interpretación.

En este contexto, en los ciclos económicos capturados por la estadística, es preciso diferenciar los cambios en el interior del sistema y los cambios de sistema o cambios estructurales. Estos últimos implican procesos irreversibles que producen una discontinuidad de la simetría temporal o bifurcación. 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 podrían llamarse cotidianas y otras que se tornan trascendentales. En el caso considerado, implican un cambio de

21 HAROLD EDWIN HURTS, inglés que a principios del siglo XX investigó el comportamiento del río Nilo y las inundaciones producidas por éste.

22 MANDELBROT, BENOIT y RICHARD HUDSON, *Fractales y finanzas: Una aproximación matemática a los mercados: arriesgar, perder y ganar*, Barcelona, 2006. págs. 185-206.

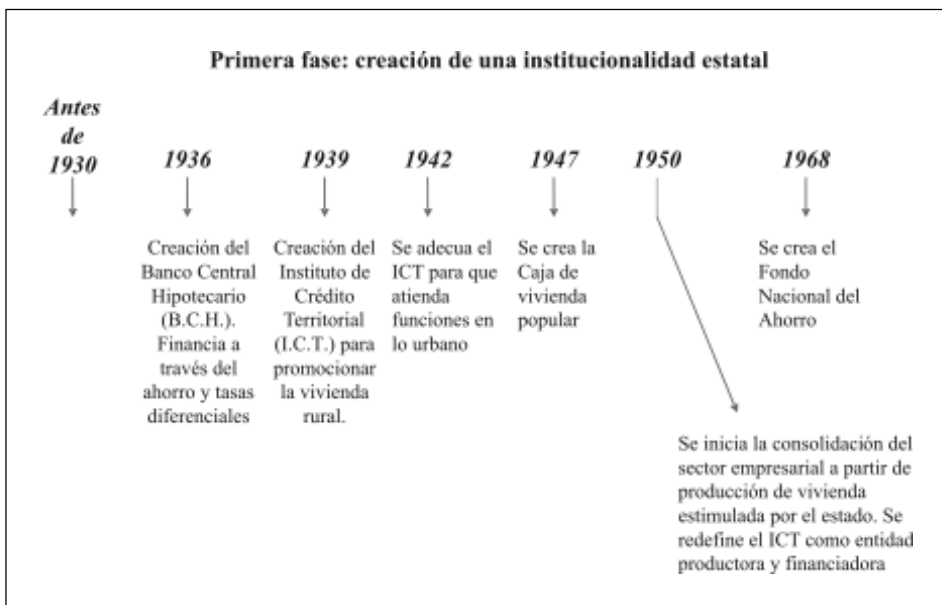


sistema o una bifurcación. En estas últimas se produce una situación de desequilibrio e inestabilidad que abre un mundo de posibilidades sorprendente que no es posible cuando ya se encuentra establecido el sistema. Dichos cambios van asociados a decisiones políticas y asociadas a cambios institucionales profundos.

En Colombia, en el período 1930-2005 se presentan tres cambios estructurales de este tipo que deben ser resaltados:

1. Creación de una institucionalidad estatal. Para desarrollar un mercado inmobiliario a partir de la intervención directa del Estado, durante la primera mitad del siglo XX se crearon diferentes entidades para la atención de las soluciones habitacionales: 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 diagrama adjunto permite visualizar los principales cambios institucionales ocurridos entre 1930 y 1972.

DIAGRAMA 6. Primera fase

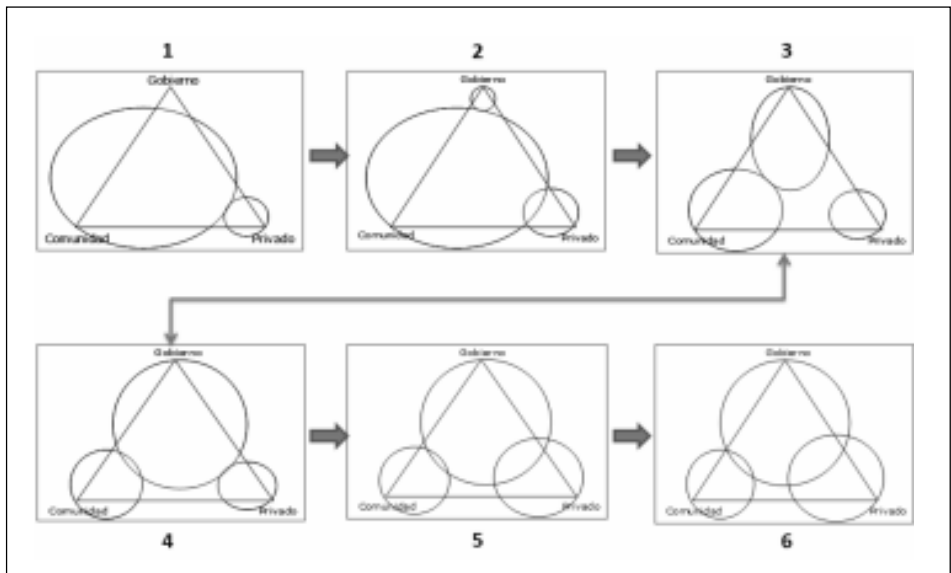


Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

Para los análisis históricos o diacrónicos abordados se pueden utilizar “modelos” de *ámbitos* o *actores*: las relaciones entre los principales agentes que intervie-

nen en la ciudad pueden ser captadas de manera simple, mediante un modelo de relaciones, interacciones, e intercambios impuestos o voluntarios en ámbitos sociales. Dichas interrelaciones, interacciones e intercambios, se reducen a tres ámbitos: gobierno, sector privado, comunidad (consumidores, ciudadanía), que “producen” los “equilibrios” posibles en cada momento histórico. Cada uno de los ámbitos representa una de las puntas del triángulo y la esfera que de ellos se desprende representa el “espacio” que abarca en las interacciones: una esfera pequeña indica un bajo accionar del actor y una esfera grande, por el contrario, un gran accionar. El diagrama adjunto muestra la evolución de esas relaciones en los periodos analizados.

DIAGRAMA 7. Modelo de ámbitos



Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

Así, antes de los años treinta no existían mecanismos institucionales de producción de vivienda y mucho menos de ordenamiento territorial. El accionar casi “libre” del ámbito comunitario, con leves interacciones con el gobierno y el sector privado, produjo la construcción espontánea de ciudades con una gran predominancia de la marginalidad (cuadrante 1 en el diagrama).

En 1936 se instituyó el Banco Central Hipotecario, el cual financiaba vivienda a través de ahorro y tasas diferenciales. De tal modo, se amplió un poco el accionar en el ámbito privado y se instituyó una entidad para intervenir y regular el incipiente mercado a través del gobierno (cuadrante 2).

En 1939 se instituyó el Instituto de Crédito Territorial, para promocionar vivienda rural y en 1942 se adecuó para atender funciones en lo urbano. Se empezó de tal modo a dar una ampliación del exiguo mercado existente, el cual no se dio espontáneamente sino a partir de los mecanismos de intervención del Estado. Se produjo así una gran ampliación de intervención del ámbito gubernamental y la consecuente interrelación con el ámbito comunitario y privado (cuadrante 3).

Es en el período 1950-1972 que se consolida el sector empresarial a partir de la producción de vivienda estimulada por el Estado. Se mantiene el papel protagónico del Estado y del gobierno, a través de la construcción directa y el crédito hipotecario, generado a través de la regulación bancaria (cuadrante 4). Acá nuevamente debemos subrayar nuestro criterio básico:

“Antes de la creación del sistema UPAC en 1972, la práctica institucional de atender los problemas habitacionales otorgaban al Estado un papel protagónico a través de la construcción directa y el crédito hipotecario, en correspondencia con los postulados del Estado de Bienestar que definían el gasto público como instrumento idóneo para compensar los desequilibrios generados por los mecanismos del mercado. *El Estado hacía lo que el mercado nunca ha podido hacer bien: redistribuir la riqueza*”<sup>23</sup>.

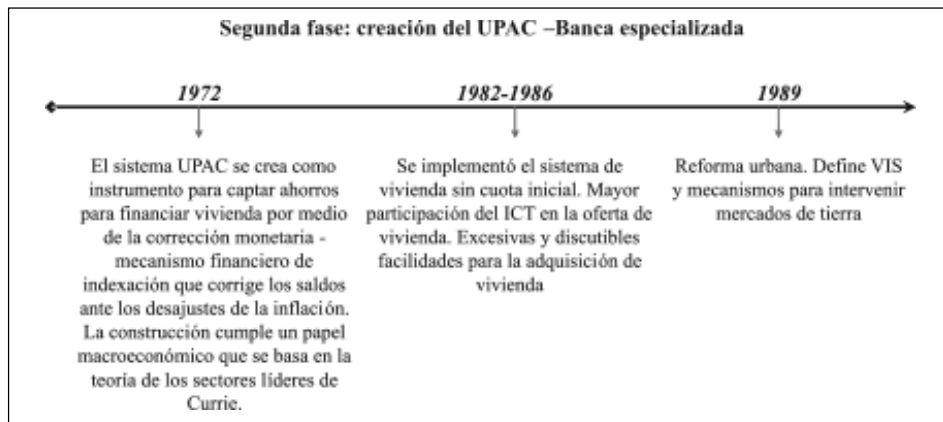
2. Creación del sistema UPAC. Con dicho sistema, se canalizaron, a través de la intervención del Estado, ahorros de la economía hacia el sector de la construcción, considerado como un sector líder. Para acelerar la tasa de crecimiento general de la economía se concentraron esfuerzos en dicho sector, no porque mostrara rendimientos crecientes, sino porque ellos podían ser estimulados exógenamente, es decir, en forma independiente de la tasa general de crecimiento. De tal modo, se dio un cambio fuerte en el modelo de intervención dándose mucho más protagonismo al sector privado.

En ese contexto, se crearon las Corporaciones de Ahorro y Vivienda –CAV– que gozaron no sólo de un monopolio sobre la captación del ahorro a la vista, sino que contaron con el apoyo del Fondo de Ahorro y Vivienda –FAVI– del Banco de la República para evitar los descalces propios de una captación a corto plazo realizando créditos a largo plazo. Adicionalmente, el sistema se indexaba utilizando el IPC y no la tasa de interés, para impedir dificultades de pago por movimientos bruscos del mercado no corregidos por el incremento anual de los salarios.

---

23 GIRALDO, FABIO, “La UPAC y la Corte Constitucional”, pág. 119, En: *Construyendo democracia: el papel de la Corte Constitucional en la consolidación del Estado democrático. Mesa de promoción y defensa de la Constitución de 1991*, Bogotá, 1999.

DIAGRAMA 8. Segunda fase



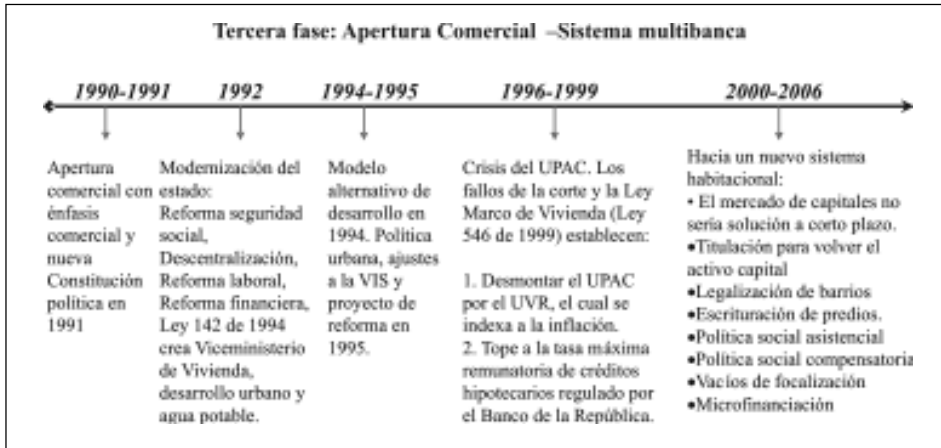
Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

En el marco del modelo de desarrollo de los sectores líderes, se instituyó el sistema UPAC que tomaba al sector de la construcción, y en particular a la vivienda, como de importancia macroeconómica: al depender fuertemente del crédito, podría atacar el círculo vicioso del subdesarrollo (ya que la producción al ser muy pequeña y por tanto al tener un mercado reducido limita la demanda, la cual a su vez limita la producción y así sucesivamente) y convertirlo en un círculo virtuoso. Se debía aumentar el ahorro personal, canalizarlo hacia la construcción y mediante éste impulsar los otros sectores de la economía, como la industria y la agricultura, los cuales son sectores “seguidores”. Dichos sectores tienden a moverse con el crecimiento global; mientras la construcción puede, mediante estímulos exógenos, apartarse de la tendencia general de crecimiento. Aquí, a partir nuevamente de la intervención directa del Estado, se profundizó la acción del mercado (cuadrante 5).

A su vez, mediante la Reforma Urbana de 1989, se definió la vivienda de interés social y los mecanismos para intervenir el mercado de tierras. Se produjo así una mayor interrelación en los ámbitos gubernamentales y comunitarios, interviniendo fuertemente el sistema de valor constante en la producción de vivienda de interés social por parte del sector privado (cuadrante 6).

3. Apertura económica e implementación de una nueva Constitución. La nueva Constitución instituyó un Estado Social de Derecho y le dio carácter de bien meritório a la vivienda social. Ordenó también que el Banco de la República fuera una entidad autónoma e independiente cuya misión fundamental consistía en proteger el poder adquisitivo de la moneda, dejando sin base el crédito de fomento, el cual empezó a ser desmontado. Por esta vía se produjo el desmonte del sistema UPAC, al cambiar la banca de desarrollo y las CAV a un modelo de banca múltiple, donde los recursos del crédito hipotecario debían competir con los otros sectores.

## DIAGRAMA 9. Tercera fase



Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

Una vez desmontado el sistema UPAC y por tanto la importancia macroeconómica de la construcción de vivienda, se crearon los instrumentos para realizar una acción coordinada de los agentes en los ámbitos público, privado y comunitario. Se aspiraba a un desarrollo eficiente y equitativo del mercado por la vía democrática a través de la regulación: articulación compleja del gobierno, el sector privado y el comunitario, en una intervención balanceada de los ámbitos.

#### CAMBIOS ESTRUCTURALES A PARTIR DEL SISTEMA UPAC

En la literatura sectorial es fácil encontrar qué identifica la creación del sistema UPAC como un cambio estructural importante. No ocurre lo mismo con el segundo cambio enunciado. Por el contrario, es más generalizada la idea de que el cambio se produjo entre el sistema UPAC y la UVR e, incluso, que ambos son lo mismo. Para un mejor entendimiento conviene caracterizar tres momentos del sistema de indexación que son claves para entender los cambios estructurales: el UPAC del sector líder, el UPAC de la apertura y la UVR.

#### LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA UPAC

En Colombia, en los años previos a la conformación del Sistema UPAC, el debate giraba en torno a una reforma agraria que mantuviera a la población campesina en el campo. Por el contrario, el profesor LAUHLIN CURRIE, quien fuera asesor principal del Departamento Nacional de Planeación en el período del Presidente MISAEEL PASTRANA (1970-1974) y construyera las bases del Plan de Desarrollo (“El plan de

las cuatro estrategias”), creía que el problema era de productividad: llevar a los trabajadores hacia las fuentes de trabajo y no el trabajo hacia los trabajadores. Es decir, significaba llevar a la gente a las ciudades donde las economías de escala permitían proporcionar los servicios de la forma más barata posible y la población podría trabajar en fábricas modernas, en actividades de la construcción y en los sectores de servicios<sup>24</sup>.

CURRIE apeló a la evidencia empírica; por ejemplo, las tasas de natalidad son casi universalmente más altas en las zonas rurales; la urbanización viene acompañada de ingresos promedios más altos, mayores oportunidades para la mujer y mejores fuentes de educación y salud, las cuales permiten menores tasas de natalidad. Las fuerzas naturales estaban desplazando la mano de obra de la agricultura y de otros sectores técnicamente atrasados, hacia las grandes ciudades industriales que proporcionaban mayores oportunidades y una mejor calidad de vida; se debía adaptar la economía y la sociedad a las necesidades del individuo y no viceversa. Para CURRIE el problema de la vivienda de los más pobres no era un problema de vivienda por sí mismo; sino un problema de pobreza:

“El argumento de CURRIE rezaba que la causa fundamental del problema habitacional no era la vivienda inadecuada sino los ingresos inadecuados. Los pobres son los que más se benefician de empleos bien remunerados que les proporcionan ingresos más altos para adquirir una mejor vivienda. ...Construir directamente para los pobres, argumentaba él producía vivienda extremadamente pobre en terrenos baratos que sólo son baratos porque no cuentan con los servicios adecuados y están pésimamente ubicados...”<sup>25</sup>.

CURRIE creía que la importancia de la construcción de vivienda radicaba en que generaba empleos urbanos mucho mejor remunerados que los ingresos en la agricultura de subsistencia o que el empleo urbano disfrazado, generaba valor agregado e impulsaba el crecimiento de otros sectores productivos.

Lo esencial del Plan de las Cuatro Estrategias era poder canalizar los ahorros hacia sectores estratégicos claves o líderes donde existiera, como en el caso de la construcción de vivienda y las exportaciones, una demanda virtualmente inagotable y poder transformar esa demanda potencial en demanda efectiva. CURRIE identificó un “circulo vicioso del subdesarrollo”, ya que la producción al ser muy pequeña y por tanto al tener un mercado reducido limita la demanda, la cual a su vez limita la producción y así sucesivamente. También sostenía que una política que daba la misma prioridad a todos los sectores no daba prioridad a ninguno y no lograría acelerar el crecimiento económico. El sector de la construcción de vi-

---

24 CURRIE, LAUCLIN, *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*, CAMACOL, Bogotá, 1998.

25 SANDILAS, ROGER J, *Vida y política económica de LAUCLIN CURRIE*, Legis, Bogotá, 1990, pág. 275.

vienda, al depender fuertemente del crédito, podría atacar ese círculo vicioso y convertirlo en un círculo virtuoso.

Para que el Plan funcionara se debía aumentar el ahorro personal, canalizarlo hacia la construcción y mediante éste impulsar los otros sectores de la economía. La primera de las cuatro estrategias de CURRIE era entonces movilizar recursos subutilizados para ampliar la construcción hasta en un 50% por año y para evitar problemas de demanda atacar cuellos de botella en la oferta (economías de escala y diseño urbano).

### EL SISTEMA UPAC

En el mes de mayo de 1972 el gobierno nacional dio origen al sistema de valor constante para los ahorros y los créditos con destino al sector de la construcción<sup>26</sup>. En el mismo periodo se crearon las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) como las instituciones encargadas de promover y canalizar el ahorro privado hacia dicho sector.

Dicho sistema pretendía atraer a nuevos ahorradores al utilizar un mecanismo que corregía las distorsiones causadas por la inflación (la corrección monetaria) protegiendo así el poder adquisitivo de los ahorradores. La corrección monetaria también tenía, al menos en sus orígenes, un mecanismo muy llamativo para los tomadores de crédito hipotecario: hacía que la deuda y los pagos crecieran, pero a un ritmo menor que el crecimiento de la inflación, el valor de la propiedad del inmueble y el ingreso familiar. El UPAC con su sistema de ajuste normaliza las relaciones entre los prestatarios y los ahorradores, eliminando en un alto porcentaje las ganancias ocasionales.

El sistema de valor constante instituyó un mundo donde el UPAC era una nueva moneda ligada con la inflación y el aumento de los saldos del crédito en términos nominales era una "ilusión monetaria" dado que la deuda en UPAC siempre decrece.

De tal modo, el UPAC pretendía corregir las transferencias injustas de riqueza e incentivaba el ahorro creando un puente y una adecuada intermediación, a través de las CAV, entre los constructores y compradores de vivienda que necesitan créditos y los ahorradores que suministran los fondos para hacer posibles dichos créditos. Las CAV hacían la intermediación financiera entre ahorros captados en

---

26 Para un análisis más detallado de la creación del UPAC se pueden consultar entre otros: GIRALDO, FABIO, *El UPAC, la política económica y la construcción 1970-1987*; GIRALDO, FABIO, *Ciudad y crisis: ¿hacia un nuevo paradigma?*, TM Editores, Bogotá, 1999; SANDILAS, ROGER, *Vida y política económica de LAUCHLIN CURRIE*, Legis, Bogotá, 1990; CURRIE, LAUCHLIN, *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*, CAMACOL, Bogotá, 1988.

el corto plazo y préstamos otorgados en el largo plazo. Lo anterior no sería posible sin un importante instrumento del sistema como era el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) del Banco de la República el cual evitaba que se produjera un descalce financiero y le daba el alcance macroeconómico al sector de la construcción en el marco del modelo de crecimiento de los sectores líderes.

El sistema de valor constante estaba compuesto de tres instrumentos fundamentales: la corrección monetaria, las corporaciones de ahorro y vivienda y el Fondo de Ahorro y vivienda; si bien en los años posteriores a su creación el sistema sufrió importantes modificaciones, como las restricciones que el Gobierno del presidente LÓPEZ MICHELSEN impuso a la corrección monetaria, hasta finales de los ochenta y principios de los noventa funcionó bastante bien. De tal modo, se prestaron al sector de la construcción todos los recursos que entraban al sistema y no había pérdidas de dinero de los depositantes<sup>27</sup>.

#### DESMONTE DEL SISTEMA UPAC

Cuando el sistema UPAC cumplía veinte años de su conformación y cuando parecía haberse consolidado<sup>28</sup>, se produjo en el país una discusión de fondo acerca del modelo económico que debía ser adoptado. El equipo económico del gobierno del presidente GAVIRIA (1990-1994) apuntaba hacia la apertura de la economía y hacía la adopción de muchos de los preceptos del llamado Consenso de Washington, lo cual implicaba, entre otras cosas, adoptar el sistema de banca múltiple y un modelo de crecimiento económico de sectores horizontales; es decir, que ningún sector debía ser privilegiado sobre los demás ya que el mercado y la productividad, rentabilidad y competitividad de cada sector escogían el que fuera más adecuado. El Plan de Desarrollo de dicho gobierno ("Plan de la Revolución Pacífica") recoge esa perspectiva, su posición con respecto a la teoría de los sectores líderes y lo que sería la política económica. Por ejemplo:

"Los eventos ocurridos en el antiguo mundo socialista, y el creciente consenso sobre la nueva orientación del Estado en la economía, han influido no sólo sobre las ideas de los políticos sino sobre las doctrinas sobre el crecimiento y desarrollo económico. La experiencia de 30 años de crecimiento acelerado en algunos países, así como el preocupante estancamiento de otros, ha ofrecido observaciones valiosas a la teoría del crecimiento. Las antiguas ideas, que valoraban excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado, el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente, por su ineficacia e inutilidad... El Plan, como un corolario de los

27 Para ver un análisis del sistema UPAC se puede consultar, entre otros, ICAV: *El crédito de vivienda: pasado, presente, futuro*, ICAV, Bogotá, 1993; e ICAV, *La financiación de la vivienda en Colombia*, ICAV, Bogotá, 1992.

28 En el momento el número de cuentas, por ejemplo, sobrepasaba los 6 millones, cuando el país tenía 32 millones de habitantes.



temas del nuevo consenso, no puede incorporar acciones que no contribuyan al equilibrio macroeconómico. Por el contrario, debe buscar su consolidación y perpetuación. ...En el pasado, cuando el énfasis macroeconómico se concentraba en el estímulo a la demanda, que supuestamente generaba el crecimiento, la variable preferida por los políticos y planificadores era el aumento del déficit fiscal. Ante lo estéril de esta opción, se ha reconocido la importancia de estimular la oferta, ella sí fuente de expansión y crecimiento”<sup>29</sup>.

Dichos anuncios indicaban claramente el camino que tomaba la política económica, causando la reacción de los defensores del sistema UPAC. El creador intelectual del mismo y su mayor conocedor, el profesor CURRIE, en 1992, en su intervención en el II Congreso Nacional del Ahorro, evento donde se celebraban los 20 años del sistema, anunció la forma en que se estaba desmontando el sistema, el avance hacia la banca múltiple, e incluso cual sería la consecuencia de este hecho en el largo plazo:

“El exceso de liquidez presentado por el sistema entre 1991 y 1992 se originó en gran parte como una consecuencia de la política monetaria. Las reservas internacionales estaban creciendo rápidamente en 1991, y las autoridades monetarias tuvieron dificultad de prevenir que éstas inflaran la base monetaria y el volumen de las cuentas corrientes. Mientras tanto se dio término al privilegio que tenían las CAV de traspasar exceso de reservas al FAVI. ...el exceso de liquidez de estas últimas [las CAV] fue así porque las autoridades monetarias hicieron que así fuera. Como consecuencia, y al mismo tiempo, fueron adoptadas ciertas medidas para inducir a las CAV a prestar más para fines diferentes de los préstamos para construcción. Aunque ésta es una historia complicada, el resultado final es que inicialmente el exceso de liquidez fue creado como parte de una política monetaria, y posteriormente fueron hechos profundos cambios en el sistema para estimular la actividad y el empleo con el fin de usar dicho exceso. En otras palabras, existe un peligro significativo al estar haciendo cambios permanentes en el sistema como resultado de condiciones anormales, que se esperan sean temporales. *Estos cambios van en dirección a la multibanca, haciendo, a largo plazo, que el sistema sea menos diferente y menos competitivo. ...Esto hace que corramos el peligro de que el sistema UPAC sea cambiado a una unidad de valor adquisitivo inconstante*”<sup>30</sup>.

Así, el sistema fue desmontado, primero, al plantear un nuevo modelo de desarrollo el cual cambió el concepto de sectores líderes por el de áreas horizontales y, posteriormente, y de una manera más profunda, mediante una reforma al sistema financiero (Ley 45 de 1990 y 31 de 1992) autorizando a la banca comercial a conceder créditos de vivienda y a las corporaciones de ahorro y vivienda a otorgar créditos para fines distintos a la construcción y adquisición de vivienda, cambiando su vocación de banca de desarrollo, convirtiéndola en banca comercial.

---

29 *Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. La Revolución Pacífica*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1991, pág. 12. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

30 ICAV: *El crédito de vivienda: pasado – presente – futuro*, Bogotá, marzo de 1993, pág. 47.

Aún más grave para el sistema fue el cambio en el sistema de indexación. Mediante el Decreto 678 de abril de 1993 se dio un mayor peso en la fórmula de corrección monetaria a las tasas promedio de captación del mercado financiero (DTF) que a la inflación. De tal modo, aunque siguió existiendo un instrumento financiero que seguía llamándose UPAC, éste no tenía nada que ver con el que había sido creado 20 años atrás. Es en ese momento donde se produce un cambio estructural que afectó completamente al sector.

El problema es que:

“El modelo de crecimiento y desarrollo basado en la construcción de vivienda fue cambiado sin recibir a cambio nada distinto que las orientaciones del denominado Consenso de Washington inspirador de la política neoliberal en el mundo. Este modelo, como es de público conocimiento, no proviene de un análisis de las condiciones del país, sino de una recomendación de los organismos multilaterales de crédito que implementaron por todo el mundo en desarrollo el denominado pensamiento único...<sup>31</sup>.

Si se revisa la historia institucional descrita, podría plantearse que el modelo se desmontó a principios de los noventa con cambios fundamentales introducidos a partir del modelo de apertura económica y la Constitución Política de 1991. El nuevo sistema no tenía como instrumento central el UPAC y mucho menos la UVR que es un instrumento posterior, sino el Subsidio Familiar de Vivienda el cual representa el nuevo mecanismo de intervención del Estado y el cual se mantiene hasta la actualidad, con diferentes énfasis e intensidades, pero en esencia con el mismo enfoque de intervención.

Contrario a lo que pasó en la bifurcación de 1972, en la de principios de los noventa se vivió un largo período de transición donde aparentemente convivieron ambos sistemas, pero en realidad se debió a que el período de ajuste, como lo señaló en su momento el profesor CURRIE, se produjo en el largo plazo. Así, el sistema entró en la crisis más profunda de su historia y el sector de la construcción, al igual que la economía que solía jalonar, presentó la recesión más profunda de los últimos 50 años.

#### LA UVR Y LA LEY MARCO DE VIVIENDA COMO UN INTENTO DE CONFIGURAR UN NUEVO SISTEMA<sup>32</sup>

La crisis que implicó el abrupto cambio del sistema UPAC y que se materializó a finales de la década de los noventa causó la sensación de que el nuevo UPAC no

31 GIRALDO, FABIO, “La UPAC y la Corte Constitucional” en *Construyendo democracia, Mesa de Promoción y Defensa de la Constitución de 1991*, Bogotá 1999.

32 Un desarrollo atento de todo este proceso se puede encontrar en forma detallada en: CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES, *¿A la vivienda quién la ronda?: situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, ICAV – Universidad Externado, Bogotá, noviembre de 2006.

era conveniente y se generó un fuerte debate con respecto a lo que se debía hacer. Una revisión en los archivos periodísticos de la época lo ilustra.

Por ejemplo, al comparar las tasas de ahorro de Singapur y Colombia se decía:

“Acaso no llevamos desde 1973 (25 años) creciendo con base en desarrollar un sólido sector de la construcción, especialmente dedicado a construir vivienda “arribista”? ... una porción sustancial del ahorro del país se ha dedicado a producir un bien. No exportable, no competitivo a nivel mundial, en lugar de orientarse a la adquisición de maquinaria e infraestructura, que apoyarán la producción de bienes realmente competitivos. Con ello se ha condenado a buena parte de su fuerza laboral a ser albañiles de la construcción... Se ha pagado un costo inmenso en términos de atraso del sector productivo, de subdesarrollo de la fuerza laboral, de señales equivocadas para muchos de los profesionales más educados y de rezago en la calidad de capital. ...Buena parte de la población colombiana que tiene capacidad de ahorro, lo ha destinado a la compra de casa. En su defecto, lo ha colocado en cuentas UPAC, dedicadas a financiar casi exclusivamente a la construcción. Esto explica, en buena medida, el subdesarrollo del mercado accionario y de capitales; así como el alto crecimiento del consumo, y con él la alta tasa real de interés que caracteriza nuestra economía”<sup>33</sup>.

En la orilla opuesta, al referirse a la teoría de los sectores líderes, se afirmaba:

“¡Qué tiempos aquellos! Cuando los economistas diseñaban políticas y medidas de política tendientes a que la gente pudiera vivir en mejores condiciones. ...Todo funcionó como se esperaba de una sólida teoría, excepto que los cambios posteriores serían hechos por quienes no conocían el sistema ni estudiaban muy bien las medidas. ...Aún así la solides del sistema resistía todas las pruebas. Excepto la “derogación” de la especialización (se consideró anacrónica) y se dio paso a la multibanca. Las CAV podían prestar para actividades más elegantes: compraventa de divisas, crédito de consumo, tarjetas de crédito y de las otras. Y competir con intereses más altos hasta que el deudor no resistió. Pero eso era profundización financiera”<sup>34</sup>.

La Corte Constitucional dada la magnitud de la crisis y el efecto que había tenido sobre un gran número de deudores, y en respuesta a una acción de tutela interpuesta en contra del sistema UPAC existente, ordenó su revisión y el recálculo de los saldos de los deudores. Dicho fallo, así como la Ley 546 de 1999 (Ley Marco de Vivienda), constituyeron los primeros intentos por reconstruir un sistema habitacional.

En ese contexto, el UPAC (el denunciado por CURRIE como unidad de poder adquisitivo inconstante) fue reemplazado por la UVR (Unidad de Valor Real) la cual variaba, de forma similar al UPAC de los inicios, con la inflación. Fue un

33 ECHEVERRI, JUAN CARLOS, “Repensar el UPAC”, *Portafolio*, 8 de abril de 1998.

34 ROSAS, ANDRÉS, “Alivio lúgubre”, *Portafolio*, 10 de septiembre de 1998.

intento por volver al pasado pero sin comprender que no existían ya los instrumentos que complementaban y hacían exitoso el sistema. El siguiente cuadro resume las principales características de los tres sistemas.

DIAGRAMA 10. UPAC - UVR

	UPAC – Sector líder	UPAC – Apertura	UVR – Nuevo sist.
Captación del ahorro a la vista	Monopolio de las CAV	Competencia por los recursos	Competencia por los recursos
Descalce financiero	Cubierto por el FAVI	Mercado – Sistema financiero	Mercado de capitales
Sistema de indexación	IPC	DTF	IPC
Crédito hipotecario	Banca especializada	Multibanca	Multibanca

Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

#### LA EVOLUCIÓN DEL CICLO ECONÓMICO

Los cambios institucionales descritos, así como la influencia de las diversas políticas implementadas para darle solución a las necesidades habitacionales, afectaron el comportamiento de la economía y condicionaron el comportamiento del ciclo económico, en particular el comportamiento del sector de la construcción, de las edificaciones, de la vivienda y por tanto, del hábitat.

Ciertamente, no tiene sentido definir el ciclo como aquello que sucede siguiendo un orden determinado<sup>35</sup>. Por otro lado, dado que no es suficiente analizar el comportamiento del ciclo por medio de una sola serie<sup>36</sup>, para efectos de la identi-

35 Una definición de ciclo se encuentra en el trabajo de BURNS y MITCHELL (1946) que lo plantean como el componente de la serie que consta de expansiones seguidas de contracciones, y que conducen posteriormente, nuevamente, a la fase de expansión del ciclo. Además de presentar este comportamiento, los autores enuncian que los ciclos económicos son recurrentes a lo largo de un período pero estos cambios no son periódicos, pueden durar un año o más. No obstante, así el ciclo dure muchos años, su dinámica es lo suficientemente persistente para que se presenten movimientos correlacionados en las series de tiempo.

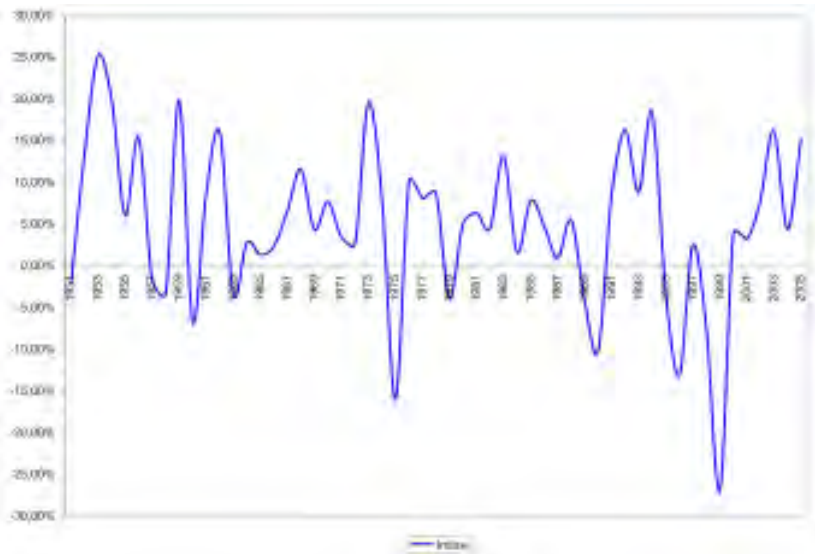
36 Esta idea proviene de BURNS y MITCHELL (1946). Dichos autores plantearon que el ciclo económico no podía ser medido con una sola serie como el PIB, sino que el movimiento está detrás de otras series adicionales, es decir, es necesario construir un índice compuesto por varias series que tienen capacidad explicativa del movimiento cíclico de la actividad económica.

ficación del ciclo del sector de la construcción no solamente se empleó la información del área licenciada, como es costumbre en este tipo de análisis, sino que se incorporaron el PIB sectorial y, especialmente, la información de cemento. La incorporación de esta última información responde a 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 se encuentra determinada por toda la demanda y no solamente la formal.

Es decir, para analizar el comportamiento del sector de la construcción, a partir de un análisis de ciclo, se construyó un índice compuesto por las series indicadas que, de acuerdo con la teoría, tenían la capacidad de explicarlo a través de los años. Las series PIB de la construcción y el área licenciada provinieron del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y la de producción de cemento del Instituto Colombiano de Productores de Cemento. Todas cubren el período 1950-2005.

A este índice (individual o compuesto) se conoce como ciclo de referencia, el cual sirve como base para establecer los puntos de giro (*turning points*) que, a su vez, son utilizados para medir la duración de las recesiones y auges: el pico del ciclo es el período inmediatamente anterior a la caída de la actividad económica o recesión, el hueco del ciclo es el período inmediatamente anterior al aumento de la actividad o expansión.

GRÁFICA 7. Evolución del índice compuesto. 1951-2005



Fuente: DANE; cálculos: UN-Hábitat/Colombia.

Para la construcción del índice compuesto, que define el ciclo de referencia, se utilizó el método de componentes principales. Se seleccionó este método debido a que recoge las mejores características de cada serie y las sintetiza en una sola medida. El índice se construyó con los índices de volumen de cada una de las series con el objetivo de eliminar el problema de las diferentes unidades de medida que se presentan. Así, el comportamiento del índice está determinado en un 38% por el área licenciada, 31% por el PIB de la construcción y 30% por la producción de cemento. La gráfica adjunta muestra la evolución del índice compuesto entre 1951 y 2005.

Estadísticamente la serie puede descomponerse en su tendencia, el comportamiento regular y el componente irregular. El ciclo del sector de la construcción resulta de descontar del índice compuesto la tendencia y el componente irregular<sup>37</sup>. Es importante resaltar que la metodología utilizada incorpora un mecanismo para comprobar estadísticamente la existencia de cambios estructurales y los tiene en cuenta a la hora de su construcción.

A partir de dicha metodología se identificaron diez ciclos del sector, los cuales son detallados en la tabla 6 y gráfico siguientes.

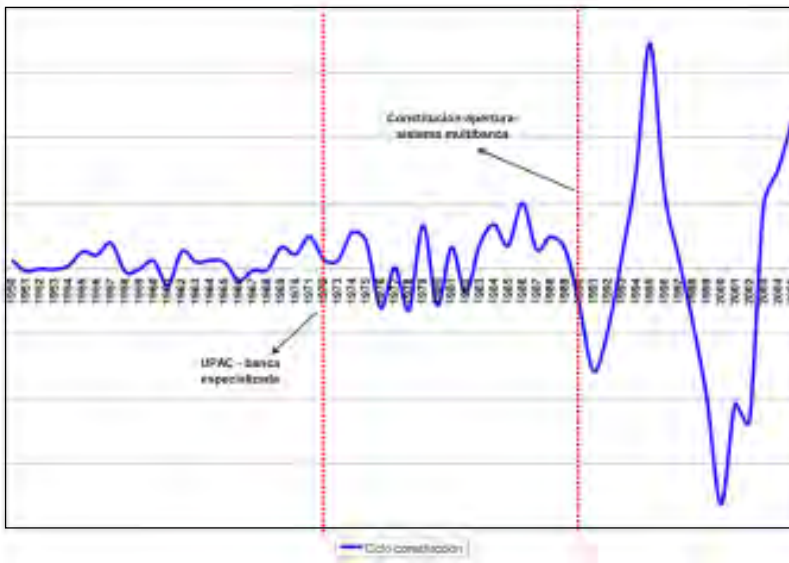
TABLA 6. Ciclos de la construcción en Colombia 1950-2005

Fases	Inflexión ascendente	Fase descendente	Inflexión descendente	Fase ascendente	Duración	Recesión	Auge
Primer ciclo (1950-1957)	?	19??-1951	1951	1951-1957	7 o +	1 o +	6
Segundo ciclo (1957-1960)	1957	1957-1958	1958	1958-1960	3	1	2
Tercer ciclo (1960-1962)	1960	1960-1961	1961	1961-1962	2	1	1
Cuarto ciclo (1962-1971)	1962	1962-1966	1966	1966-1971	9	4	5
Quinto ciclo (1971-1974)	1971	1971-1973	1973	1973-1974	3	2	1
Sexto ciclo (1974-1979)	1974	1974-1978	1978	1978-1979	5	4	1
Séptimo ciclo (1979-1981)	1979	1979-1980	1980	1980-1981	2	1	1
Octavo ciclo (1981-1986)	1981	1981-1982	1982	1982-1986	5	1	4
Noveno ciclo (1986-1995)	1986	1986-1991	1991	1991-1995	9	5	4
Décimo ciclo (1995-20??)	1995	1995-2000	2000	2000-20??	10 o +	5	5 o +

Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

<sup>37</sup> El anexo 2 contiene en forma detallada la metodología de la construcción del índice compuesto, así como del ciclo del sector.

GRÁFICA 8. Ciclos del sector de la construcción



Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

Al observar el comportamiento del ciclo del sector construcción en Colombia y su fuerte volatilidad en los últimos años, que coincide con la apertura y el desmonte del sistema UPAC original, es importante señalar cómo a medida que se profundiza una economía de mercado, también se vuelve más volátil el sector de la construcción. El sector se vuelve más vulnerable al comportamiento de mercados “globales” como el financiero y de capitales.

En este sentido adquieren importancia algunos de los conceptos de MANDELBROT. Por ejemplo, el autor muestra como plantear un análisis estocástico en vez de determinista e indica, en términos de riesgo, lo que sería el equivalente a los tres estados de la materia (líquido, gaseoso y sólido): azar “dócil”, “intermedio” y “salvaje”<sup>38</sup>. En ese sentido, los estados donde se encuentra constituido el sistema habitacional se pueden denominar estados de equilibrio y aquellos en los cuales el sistema se encuentra en constitución se denominan estados de no-equilibrio.

La importancia del momento actual, una muy probable bifurcación del sistema, se puede describir a través de quien más ha teorizado sobre el tema, ILYA PRIGOGINE:

38 MANDELBROT, BENOIT y RICHARD HUDSON, *Fractales y finanzas: una aproximación matemática a los mercados: arriesgar, perder y ganar*, Tusquets Editores, Barcelona, mayo de 2006, págs. 54-63.

“... en condiciones de no-equilibrio aparecen correlaciones de largo alcance que no existen en estado de equilibrio. Metafóricamente, es lícito decir que en estado de equilibrio la materia es ciega, en tanto que lejos del equilibrio empieza a ver. ... cerca del equilibrio las fluctuaciones carecen de consecuencia en tanto que lejos del equilibrio desempeñan un papel central. Las fluctuaciones son esenciales en los puntos de bifurcación. El sistema elige, por decirlo así, uno de los regímenes de funcionamiento posibles lejos del equilibrio”<sup>39</sup>.

Se estaría ante un momento histórico de retos y oportunidades en el cual se intenta construir un nuevo sistema de vivienda y donde los diversos agentes relacionados con el sector deben contribuir a una adecuada segmentación de las necesidades y de los mercados, de manera que se aproveche esta oportunidad para empezar a atender aquellos segmentos de población que han estado abandonados históricamente y que son los más pobres.

## 6. LAS POLÍTICAS EN EL MARCO DE UN NUEVO SISTEMA

Dado el momento histórico y las consideraciones anteriores es posible y, probablemente, deseable tratar de segmentar adecuadamente las necesidades en materia habitacional para lograr mejores soluciones a dichas necesidades y atender así a la población que tradicionalmente es excluida del derecho a una vivienda digna. En ese sentido, la población y las soluciones podrían clasificarse en al menos cinco grandes grupos:

a. Población atendida por el mercado: es la población que en la actualidad es atendida por el mercado, con o sin subsidios, y que accede al sistema financiero tradicional. Este grupo se verá beneficiado con una reducción general de las tasas de interés, incluidas las hipotecarias, tal y como ocurrió en el 2006 con estas últimas.

Esa reducción de tasas ocurrirá por una mayor competencia en el sistema financiero, en particular, la eliminación de las fidelizaciones forzosas y una mayor transparencia en las tasas de interés de colocación; también por una mayor monetización de la economía y por menores déficit fiscales que induzcan menores necesidades de financiamiento y menores tasas de los títulos del Tesoro. Así mismo, una mayor disponibilidad de fondos de largo plazo y, por tanto, una mayor disponibilidad de crédito para fines inmobiliarios generarían también menores tasas. Estos fondos provendrían de los actuales recursos de cesantías canalizados hacia los bancos en lugar de hacia los fondos de pensiones. Tal es la práctica en

39 PRIGOGINE, ILYA, *El fin de las certidumbres*, Taurus, España, 2001, págs. 74 y 75. Un resumen comprensible de PRIGOGINE se puede consultar en: GIRALDO, FABIO, e ILYA PRIGOGINE: “La naturaleza como creación”, en: CRA. *Regulación de agua potable y saneamiento básico*. CRA, n° 2, septiembre de 1997.



Perú en donde los certificados de tiempo de servicio son emitidos por los bancos en favor de los propietarios de dichos recursos.

Ciertamente, menores tasas de interés hacen inoficiosos los subsidios fiscales que otorga el sector público a los sectores de altos ingresos al permitirles descontar de la base del impuesto a la renta los pagos por intereses hipotecarios. Se puede recordar que las exenciones mejoran en la práctica la rentabilidad de las operaciones de crédito<sup>40</sup>, su eliminación, en caso que ya no ser necesarias, redundará en una mejor posición fiscal.

b. Población que requiere profundización bancaria: estaría conformado por las personas y los hogares que si bien tienen ingresos con los cuales podrían pagar un crédito con el sector financiero tradicional, no tienen acceso al crédito por diversas razones, entre las cuales se encuentran las garantías pero también insuficiencia o existencia de agentes financieros a los cuales puedan acceder.

La política de “banca de oportunidades” en desarrollo actual, que incluye corresponsales financieros no bancarios, puede ayudar a mejorar el acceso de dichas personas a los productos financieros. Por otro lado, requiere ser tramitado por el mercado el mayor riesgo, lo cual en la actualidad no es posible por el límite a las tasas de interés de los créditos hipotecarios, el cual impide que los mayores costos derivados de ese mayor riesgo sean trasladados a las tasas de interés. Para este grupo, la liberalización de las tasas de los créditos hipotecarios permitiría acceder a un crédito más barato que el obtenido en el sector informal.

Como se argumentó, en condiciones cambiantes con respecto a las que prevalecían cuando la Corte Constitucional impuso los topes a las tasas de interés, los mismos son ineficientes mientras el mercado hipotecario tienda a ser competitivo. En esta situación, producen un efecto contrario al que se pretendía con dicha medida.

Así mismo, conviene remarcar que si bien es saludable un mercado de crédito hipotecario relativamente competitivo, es perentorio que los otros mercados de crédito lo sean igualmente. Si ello no ocurre, tarde o temprano, como se indicó, acaban induciendo restricción de fondos y mayores tasas en el mercado hipotecario por una razón de rentabilidades relativas en la colocación de fondos, favorables a los créditos no hipotecarios.

Esta mayor competencia y competitividad en todos los mercados financieros repercutirá no solamente a favor de este grupo, también del primero pero, sobre todo, en la mayor competitividad en el mercado internacional de la producción

---

40 UN-Hábitat - First Initiative, *La microfinanciación de la vivienda: hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional*, Bogotá, noviembre de 2006.

nacional de bienes y servicios transables, indispensable para que la economía crezca en forma acelerada, como para emular las tasas asiáticas.

c. Población que podría ser atendida con garantía pública de la deuda hipotecaria. Este grupo puede ser bancarizado con la intervención del Estado a través de garantías sobre el riesgo de ciertos créditos hipotecarios como ocurre en Estados Unidos y Europa. Mediante el aseguramiento de los créditos, éstos podrían tener plazos más amplios y menores exigencias en términos de cuota inicial y cuotas mensuales de amortización lo cual permitiría que hogares que hoy en día no son atendidos por la política pudieran llegar al sistema financiero<sup>41</sup>.

DIAGRAMA 11. Segmentación de población y política de vivienda

Opciones de atención a la población	
Segmento	Características
Población atendida por el mercado	Acceden a la vivienda a través del mercado convencional y a las políticas públicas existentes en la actualidad. Requieren menores tasas de interés y mayor competencia en los mercados de crédito.
Población que requiere profundización bancaria	Tienen dificultades para acceder al crédito. Requieren liberalización de tasas pero también mayor competencia en los mercados de crédito. Se puede profundizar con políticas como la banca de oportunidades.
Población con garantía pública de la deuda hipotecaria	Se puede profundizar su bancarización con aseguramientos de los créditos a través de garantías fiscales de la deuda hipotecaria.
Población cuyo problema es de ingresos	Requieren crecimiento económico y un sistema de financiamiento no tradicional.
Población que requiere política social asistencial	Requieren política asistencial: viviendas de paso, viviendas comunitarias, albergues.

Fuente: UN-Hábitat/Colombia.

d. Población cuyo problema es de ingresos: Para este grupo la solución es crecimiento económico y generación de ingresos; el desarrollo de un nuevo sistema financiero que por la vía de la capitalización de los pobres mejore sus ingresos y,

41 Este segmento fue sugerido por SALOMÓN KALMANOVITZ en el foro: La Constitución de 1991 y la Financiación de la Vivienda, Universidad Externado, Bogotá, 27 de marzo de 2007. Dicho argumento también fue señalado por LEONARDO VILLAR en el mismo evento y por FERNANDO TENJO en el foro: Financiamiento de VIS: posibilidades y limitaciones del acceso al crédito, Universidad de los Andes, Bogotá, 25 de noviembre de 2003.

por tanto, permita el acceso a los mecanismos de financiación de vivienda. Sobre este grupo y una propuesta de solución se profundiza en el siguiente capítulo.

e. Población que requiere política social asistencial: Finalmente se tiene un grupo de población no objeto de las políticas descritas anteriormente debido a que su situación de indigencia, precariedad, drogadicción, enfermedad mental, etc., se lo impiden. Para este grupo se requiere una política social asistencial y de subsidios que brinde una atención de carácter humanitario: viviendas de paso, viviendas comunitarias, albergues, etc.

## 7. POBRES, CAPITALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO NO TRADICIONAL

Aún si se creciera de manera elevada, al estilo chino, de 10% por año en las dos próximas dos décadas, lo que significaría duplicar el ingreso per cápita cada 10 años, el ingreso de las personas más pobres seguirá siendo muy pequeño inviabilizando su acceso a una vivienda "digna" durante un periodo muy largo. En tal situación, es necesario crear un mecanismo financiero que permita capitalizarlos para incrementar su ingreso de una manera más acelerada.

### POBRES, CAPITALIZACIÓN Y CRÉDITOS NO TRADICIONALES

La pobreza tiene que ver con falta de ingresos, insuficiencia de empleo o existencia de autoempleo de baja productividad. Este último está definido por la falta de capital. Como los pobres no tienen capital, para sobrevivir o ampliar sus niveles de vida, incluyendo vivienda, deben producir más utilizando sólo los recursos de mano de obra, la propia y la de su familia más cercana, mujer e hijos. De tal manera, los hijos acaban sacrificando su educación y su futuro en beneficio de la familia.

Los pobres tampoco tienen mayor educación. Sin ella, no pueden acceder a un empleo calificado adecuadamente remunerado, que les permita aumentar sus ingresos y superar sus bajos niveles de vida. La situación se agrava si el sistema económico no consigue generar el nivel de empleo suficiente para la población económicamente activa del país y gran parte de dicha población vive en situación de pobreza.

Por otro lado, aunque parezca paradójico, los pobres son grandes ahorradores respecto a sus niveles de ingreso. Cuando del total de ingreso que perciben con alguna actividad de muy baja calificación y productividad (como vender chocolates en una esquina) deben destinar una parte considerable como capital de trabajo para poder sobrevivir, la tasa de ahorro es necesariamente elevada. No es extraño que llegue a ser 80% de su ingreso total. Claramente, esa tasa es muy superior a cualquier otra en los otros estratos de la sociedad. Sin embargo, la mayor parte de las veces, los pobres no encuentran donde ni como ahorrar, porque el sistema

financiero tradicional no está orientado a captar esos depósitos. De tal modo, esa capacidad de ahorro no les sirve para apalancarse y capitalizarse porque no existe el esquema institucional que lo permita.

Si los pobres pudieran capitalizarse y modificar su actividad económica, podrían reconvertirla y abandonar una producción prácticamente monofactorial y casi siempre unipersonal que funciona a partir del único factor de producción que poseen, mano de obra. De tal manera, podrían expandir su productividad y sus niveles de producción y, con ello, sus ingresos para superar su condición de pobreza.

Se requiere capitalizar a los pobres para que el aumento del ingreso se acelere. Es evidente que con una mayor cantidad y calidad de factores de producción, los niveles de producción serán mayores provisto un nivel de demanda adecuada, particularmente la externa, si se da un nivel elevado de competitividad.

Sin embargo, los bancos tradicionales no tienen la flexibilidad ni están orientados para otorgar créditos pequeños y atender ahorros reducidos, en particular, en las áreas rurales a personas pobres y/o usualmente, analfabetas. Los mecanismos de evaluación que conocen y aplican acaban siendo más caros que los montos mismos de los proyectos de dichas personas, por definición pequeños, haciendo inviable su financiamiento.

Por otro lado, la regulación bancaria tradicional exige garantías reales o avales para otorgar un crédito que los pobres no están en condiciones de ofrecer por su propia condición. Por definición, los pobres no tienen capital ni propiedades. Tampoco tienen vinculaciones familiares o de negocios que les permita contar con un aval. En esas condiciones, bajo un esquema financiero tradicional, no pueden acceder a un crédito.

Si existiera un sistema de intermediación financiera no tradicional, que capte depósitos de los pobres y los financie sin exigirles garantías ni avales, podrían capitalizarse, aumentar sus niveles de productividad, producción e ingreso y superar su pobreza. No tendrían necesidad de sacrificar la educación de sus hijos. Si existiera ese tipo de instituciones, la economía podría desarrollarse con más facilidad porque los pobres, con ingenio demostrado que en las condiciones más adversas les permite sobrevivir, contribuirían en mayor medida a los esfuerzos de ahorro e inversión y a la generación de valor agregado nacionales. Si existiera ese tipo de intermediación, la democracia se fortalecería porque una sociedad tiene grandes posibilidades de crecer en democracia cuando la mayoría de su población supera su pobreza y el número de indigentes es reducido.

De tal modo, se requiere una intermediación financiera no tradicional que constituya un vehículo para capitalizar a los pobres e incrementar sus factores de pro-

ducción a fin de superar su pobreza. A partir de pequeños depósitos, que acumulados pueden generar recursos financieros importantes, se pueden otorgar microcréditos a los pequeños productores para incrementar su capital con el que pueden iniciar nuevas actividades económicas, aumentar el volumen de producción y/o la productividad de sus unidades productivas.

La capitalización de los pobres puede hacerse a través de instituciones de intermediación financiera no tradicional. Estas existen y son exitosas en otros países. Son instituciones eficientes que en forma masiva captan recursos de los pobres y los capitalizan a través del otorgamiento de microcréditos, a tasas de interés activas y pasivas comerciales. El caso más notorio es el del Grameen Bank en Bangladés.

Lamentablemente, ese tipo de instituciones financieras no tradicionales no ha florecido en América Latina. Lo que existe en América Latina, abundantemente, pero sin mayor impacto<sup>42</sup>, son una serie de fondos rotatorios, que bajo diferentes nombres y modalidades otorgan créditos pequeños, microcréditos. Pero no consiguen crecer porque están limitados por el capital del que disponen y utilizan rotativamente; para poder prestar a un segundo tienen que recuperar el crédito otorgado al primero. No pueden aumentar ese capital con los depósitos del público, porque según la legislación no califican como intermediarios financieros. De tal modo, dependen de la voluntad de un donante inicial que define su capital y, con ello, su capacidad de ofertar microcréditos.

#### LA EXPERIENCIA Y LOS RESULTADOS DEL GRAMEEN BANK

El Grameen Bank<sup>43</sup> fue creado en 1983, a partir de una experiencia personal de su fundador, el profesor MUHAMMAD YUNUS, con un capital inicial proporcionado por el Banco Central de Bangladés. Es un banco comercial privado, orientado exclusivamente a atender los ahorros y la demanda de crédito de las personas más pobres del país. Para ser prestatario, la propiedad familiar no debe superar medio acre de tierra (aproximadamente un cuarto de hectárea). Tampoco se requiere presentar garantías reales. Las garantías son de tipo solidario; para recibir un crédito, el prestatario debe ser parte de un grupo cuyos miembros no pueden recibir

---

42 La experiencia más significativa en Colombia, el Banco de la Mujer, que opera desde hace dos décadas sin ser un intermediario financiero pues no está autorizado a captar recursos, atiende a 120 mil prestatarios.

43 La mayor parte de las apreciaciones consignadas resultan de dos visitas del autor al Grameen Bank en Dhaka, Bangladés, en Julio y diciembre de 1998. La mayor parte de la información estadística que se menciona está tomada de los Informes Anuales del Grameen Bank, los boletines mensuales del Grameen Trust, "Grameen Dialogue", y del Grameen Bank Update, publicados en su página *web* ([www.grameen.com](http://www.grameen.com)).

créditos mientras los dos primeros prestatarios del grupo no cumplan con sus obligaciones.

Su gestión es profesional, eficiente, no política, con un número limitado de personal altamente motivado y calificado (los funcionarios deben poseer, por lo menos, educación universitaria completa). Su operación es hecha bajo el concepto de banca móvil, a partir de sus promotores (con un mínimo de educación secundaria completa), que permite fácil acceso a sus servicios y la reducción de sus costos operativos. El principio fundamental de atención es que los servicios bancarios tienen que buscar al cliente.

La experiencia del Grameen Bank no se limita a casos puntuales sino a un tratamiento masivo para la superación de la pobreza. Sus resultados y su evolución son impresionantes en términos de activos, miembros-clientes y, en general, actividades comerciales. En diciembre 1987 su total de activos era de US\$ 41 millones, en diciembre 2005 ascendían a US\$ 678 millones. Entre las mismas fechas sus créditos pasaron de US\$ 21 millones a US\$ 612 millones, sus depósitos de US\$ 7.3 millones a US\$ 487.1 millones y sus clientes miembros de 340 mil a 5.6 millones. Para mediados de 2006 esos miembros ascendían a 6.5 millones, 95% de los cuales eran mujeres, lo que implica una afectación favorable sobre la situación económica de aproximadamente 32 millones de personas, 12% de la población del país. La tabla siguiente resume su evolución en casi 20 años:

A fines de 2005, el Grameen había desembolsado créditos por un monto acumulado del orden de US\$ 5.2 mil millones. En dicho año produjo utilidades del orden de US\$ 16 millones. A la misma fecha, atendía más de 59.000 villas, tenía más de 16.2 mil empleados y 1740 agencias. Cada agencia atiende entre 60 e 70 “centros”, cada uno de los cuales reúne 8 “grupos” de 5 personas cada uno.

TABLA 7. Grameen Bank

Grameen Bank: resumen (En millones de US dólares)		
	1987	2005
Activos totales:	41.2	678
Créditos:	21.0	612
Depósitos:	7.3	487.1
Miembros clientes:	0.34	5.6

Fuente: Grameen Bank.

A partir de 1998, el Grameen financia sus programas de créditos y las expansiones futuras con sus propios fondos y los depósitos de sus participantes. A partir de 1995, decidió dejar de solicitar fondos de donación; los últimos fondos recibidos fueron en 1998.

Como consecuencia de dichos créditos, en el plazo de tres años, el ingreso de los miembros aumenta en la media en 59%. Después de 8 créditos, la mitad de los prestatarios superan la situación de pobreza. A noviembre 2006, 639,914 casas fueron construidas con créditos del Grameen.

TABLA 8. Grameen Bank: información principal

Grameen Bank: Información principal						
(En millones de US\$)						
	1995	2001	2002	2003	2004	2005
Utilidades	0,37	1,05	1,03	6,12	7,00	15,85
Depósitos	94,77	127,32	162,77	227,66	343,52	487,12
Saldo de créditos	294,77	223,37	218,04	274,04	331,76	427,53
Depósitos/créditos (%)	32%	57%	75%	83%	104%	114%
Préstamos recibidos de otras instituciones	211,51	175,67	120,51	72,08	48,02	29,22
Agencias que dan utilidades (%)						
- Con antigüedad mayor a un año	55%	29%	37%	58%	70%	95%
- Con antigüedad menor a un año		0%	0%	29%	31%	33%
Desembolsos totales en el año	333,17	286,96	271,99	369,32	435,1	610,52
Desembolsos acumulados	1.404,60	3.393,45	3.667,52	4.180,21	4.615,31	5.225,83
Miembros (millones)	2,07	2,38	2,48	3,12	4,06	5,58
Número de villas atendidas	35.533	40.477	41.636	43.681	48.472	59.806
Empleados	12.420	11.841	11.709	11.855	13.049	16.200
Número de agencias	1055	1173	1178	1195	1358	1740

Fuente: Grameen Bank.

Un resultado adicional importante se refiere a la revalorización del papel de la mujer. En el mundo rural tradicional de Bangladés, las decisiones familiares importantes son tomadas por los maridos; las mujeres se limitan a trabajar duramente y a realizar papeles secundarios en casa. Al participar en los programas de microcrédito del Grameen, la mujer se convierte, la mayor parte de las veces, en la principal fuente de ingreso familiar lo que eleva su estatus y la convierte, muchas veces, en líder de la misma. Al principio, los maridos se sienten postergados, pero la mejoría real en la situación económica familiar acaba por hacer que el marido acepte el nuevo rol e incentive a la mujer a continuar participando de los programas de microcrédito.

Actualmente, 93% de las acciones del Grameen está en poder de los prestatarios. Con ello eligen a la junta directiva y al presidente del banco. De tal manera, mujeres simples de las aldeas acaban tomando decisiones importantes y trascendentes. Obviamente, el *staff* del banco proporciona los elementos y la información necesarios para que esas decisiones sean adecuadas. Este hecho y los otros mencionados hacen esta experiencia triplemente fascinante: Desde el punto de vista económico, desde el punto de vista cultural y desde el punto de vista político en cuanto a la democratización del país.

#### LAS OPERACIONES DEL GRAMEEN

Los créditos que otorga el Grameen Bank son todos pequeños, de diferentes tipos, con diferentes plazos. El monto de crédito mensualmente desembolsado es del orden de US\$ 30-40 millones. El monto medio de los créditos es de US\$ 85 y el ahorro medio de sus miembros es de US\$ 65.

Los créditos del Grameen son actualmente de tres tipos: básico, para vivienda y para educación superior. Los créditos pueden ser de cualquier duración, en meses o años. Así mismo, el monto de los pagos semanales puede variar de acuerdo con las posibilidades del prestatario. El límite de los créditos está determinado por el comportamiento de los prestatarios o por el 150% del monto de los depósitos, el que sea mayor. El prestatario puede aumentar (o disminuir) el límite de su crédito, aumentando sus ahorros o asegurando que los miembros de su Grupo mantengan un comportamiento crediticio intachable; una ausencia a una reunión de su Centro le significa, por ejemplo, una reducción de US\$ 8.6 en su límite.

TABLA 9. Montos de créditos

Grameen Bank: Tipos y Montos de Créditos  
(A junio 2006, en millones de US)

Básicos	423,18
Para vivienda	5,55
Otros	5,69
Flexibles	21,61
Total	456,03
Tasa de recuperación	98,58%

Fuente: Grameen Bank.

En caso de dificultades de pago, el prestatario puede renegociar su crédito y convertirlo en crédito flexible, de carácter temporal, y con ello reducir el monto de



sus pagos y extender el plazo de repago, tantas veces como sea necesario. A junio de 2006, el saldo de créditos básicos era de US\$ 423.2 millones, de créditos para vivienda US\$ 5.6 millones, de otros préstamos US\$ 5.7 millones y de créditos flexibles US\$ 21.6 millones.

Para el prestatario el desincentivo para tomar un crédito flexible es la reducción de su límite de crédito, que queda reducido a su nivel inicial. A su vez, el banco, al final de cada año, debe provisionar 50% del saldo de los créditos flexibles menores de 2 años; la provisión se eleva a 100% cuando el plazo del crédito supera el límite de dos años.

Los créditos son otorgados sin garantías bancarias ni colaterales. Sin embargo, a junio de 2006, la tasa de recuperación de los créditos, es decir la cantidad repagada con relación al monto debido, era de 98.6%. La elevada tasa de recuperación es consecuencia del esquema de "garantía social" que respalda las obligaciones. Para acceder a un crédito el interesado tiene que pertenecer a un "grupo" y este ser parte de un "centro". La principal causa de atraso en el pago está relacionada con problemas de salud del prestatario (44% de los incumplimientos).

El banco no induce las decisiones de inversión de los prestatarios. Cada prestatario toma su propia decisión de inversión sin participación del promotor del banco. El banco solo induce a los miembros a iniciar sus préstamos con montos pequeños. Pero la decisión de conceder el crédito descansa, primero, en los demás miembros del respectivo grupo y, luego, en los participantes del centro. Antes de la presentación del crédito al promotor del Grameen, que se reúne con cada centro una vez por semana, la solicitud tiene que ser aprobada por el grupo y centro respectivos.

El Grameen tiene un sistema de ahorro obligatorio entre sus miembros. Considera la movilización de depósitos como parte integral del sistema de crédito. Al recibir un crédito, cada prestatario tiene que depositar 5% del monto total del crédito. Así mismo, semanalmente, debe depositar el equivalente a US\$ 0.05. Hasta la aparición del sistema Grameen II, ese dinero era depositado en un fondo del grupo. El prestatario podía retirar sus depósitos del fondo del grupo sólo cuando se retiraba del grupo o después de 10 años.

Actualmente, cada prestatario tiene tres cuentas de depósitos: ahorro personal, ahorro especial y ahorro pensional. Los ahorros semanales van a la cuenta personal. La mitad del ahorro proveniente de cada crédito va a la cuenta de ahorro personal y la otra mitad a la cuenta especial. La cuenta de ahorro personal es de libre disponibilidad sin limitación de plazo. Los fondos de la cuenta de ahorro especial no pueden retirarse durante los tres primeros años y luego una vez cada tres años, pero manteniendo un monto mínimo igual a la mitad del saldo o el equivalente a US\$ 46.5, el que sea mayor. Parte de los fondos de la cuenta especial

son usados para comprar acciones del Grameen, así como lo fueron los recursos del Fondo del Grupo.

Existían también una serie de fondos creados con la finalidad de cubrir a los miembros contra eventuales choques externos. Uno de ellos era el Fondo de Emergencia constituido con el pago de 5 por mil de cada crédito que recibe el miembro. El fondo otorgaba un seguro en caso de muerte o accidente que resultaba en invalidez, o en caso de robo o pérdida por desastre natural. Actualmente, los prestatarios adquieren un seguro de crédito obligatorio. Para el efecto, el prestatario debe depositar al final de cada año, en una cuenta de ahorro de seguro de crédito, el equivalente a 2.5% del saldo del crédito recibido. Si el prestatario fallece, la totalidad del saldo del crédito es cubierto por el fondo de seguro creado con los intereses de la cuenta de ahorros y los familiares reciben el saldo de la cuenta de ahorro.

Las tasas de interés que el Grameen cobra por los créditos y paga por los depósitos son reales positivas. La gran diferencia con respecto a las tasas cobradas por la banca tradicional es que ésta cobra tasas de interés compuestas, mientras que el Grameen cobra tasas de interés simples, es decir no capitaliza los intereses, y, por tanto, las tasas resultan mucho menores.

De tal modo, a junio de 2006, la tasa de interés cobrada por el Grameen para los créditos básicos era de 20% anual equivalente a una tasa de interés compuesta efectiva anual de 10.2% (casi una tercera parte de lo que se cobra por los microcréditos en el sistema bancario colombiano), la de créditos de vivienda era 8% anual equivalente a una tasa de interés compuesta efectiva anual de 4.1%, la de créditos de educación superior era 5% anual equivalente a una tasa de interés compuesta efectiva anual de 2.6%. La inflación proyectada anual para el 2006 en Bangladés es de 7.2%<sup>44</sup>.

Las tasas de interés del Grameen Bank no son reguladas por el organismo de supervisión bancaria de Bangladés, el Banco Central de Bangladés. En general, el Grameen no se encuentra sujeto a las reglas de la legislación bancaria tradicional, pero tiene que cumplir con las obligaciones relativas a reservas legales obligatorias en el Banco Central. Su propia ley de creación establece sus propios mecanismos de administración y control interno. En general, el Grameen opera con un elevado grado de autonomía con respecto a la supervisión bancaria.

#### LOS PROGRAMAS FILIALES DEL GRAMEEN

El éxito del Graneen y política de atender las diversas necesidades de sus prestatarios lo han inducido a crear una serie de programas y empresas filiales. Para

---

44 CIA, *The World Fact Book*, [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bg.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bg.html)

superar los problemas de salud de sus prestatarios y como respuesta a la carencia de servicios de salud adecuados en el medio rural, el Grameen estableció un *programa de salud*. Anexo a varias de sus agencias existe un Centro de Salud. El programa de salud, que es un programa en expansión autosustentado, actúa como un seguro médico y proporciona servicios de salud y planeamiento familiar a los miembros y no miembros del Grameen (los últimos pagan montos mayores por los servicios) en el área de influencia de la agencia.

El *Grameen Trust*, creado en 1989 como responsable de la cooperación internacional, del entrenamiento y de la asistencia técnica que realiza el Grameen. El Grameen Trust es también responsable del Programa de Salud mencionado y de la Unidad de Servicios de Computación (desarrollo de *software*, entrenamiento, consultoría y asistencia técnica) para toda la familia de instituciones del Grameen.

El trabajo en las áreas rurales indujo la creación en 1991 de la *Fundación Grameen Krishi*. Los objetivos de la misma son mejorar las condiciones de los agricultores a partir de la transferencia de nuevas tecnologías, mejoramiento de las condiciones de irrigación y producción de simientes de calidad, entre los principales. Realiza cultivos, exploración de lácteos, producción de peces y crédito agrícola. También en las áreas rurales, en 1994, el Grameen estableció la *Fundación Grameen Motsho* para realizar la producción, transporte, almacenaje y venta de pescado, a fin de mejorar la calidad de vida de los pobres. La fundación tiene actualmente cuatro granjas de peces.

A fin de asistir a los pequeños productores de tejidos hechos a mano en las áreas rurales, el Grameen instituyó el Grameen Uddog. La empresa es responsable por la venta mundial de los tejidos hechos a mano en Bangladés. Ella proporciona a los productores materiales de trabajo como hilos y tintes y organiza la entrega de la producción a las fábricas de ropa. Más de 10 000 familias son directamente beneficiadas por el programa. Durante los últimos años la empresa ha exportado varios millones de yardas de tejidos a Europa y los Estados Unidos.

El Grameen Fund es una empresa creada también en 1994, que realiza financiamiento de inversiones que son de riesgo, orientados a la innovación tecnológica y que no consiguen financiamiento a través de los canales regulares. Sus mayores objetivos son proveer participación mayoritaria en el capital de nuevas inversiones que tengan impacto directo o indirecto en la reducción de la pobreza, proporcionar crédito o participación en el capital a las empresas con nuevas tecnologías y promover empresas orientadas a la exportación o sustitución de importaciones usando materia prima de origen nacional.

Existen otras empresas filiales, pero, tal vez, la más novedosa y más ambiciosa iniciativa es la constitución de Grameen Telecom, una empresa constituida por el Grameen Bank conjuntamente con Telenor Invest de Noruega, Marubeni de Ja-

pón y Gonophone de los Estados Unidos. La empresa tiene como meta ofertar teléfonos celulares a 100 millones de personas en las áreas rurales en 68.000 aldeas del país, con un inversión total estimada de US\$ 45 millones. A noviembre 2006, el número de teléfonos entregados en las aldeas era de 268,298. El miembro seleccionado, compra el teléfono con un crédito que recibe del Grameen Bank. Hace el servicio disponible en la aldea, a un precio equivalente al del mercado, con el que obtiene un beneficio después de pagar los costos.

#### REPLICANDO EL GRAMEEN

En resumen, el Grameen Bank es un banco comercial como cualquier otro: recibe depósitos y coloca créditos a tasas de interés comerciales, hace inversiones, recibe préstamos, emite y coloca títulos en el mercado nacional e internacional, hace utilidades, paga impuestos, cumple con obligaciones de encaje legal, etc.

No obstante, tiene varias importantes diferencias con los bancos tradicionales:

1. es propiedad de sus prestatarios;
2. está orientado para atender exclusivamente a esos pobres;
3. atiende a los prestatarios directamente en sus propias aldeas, el cliente no va al banco;
4. otorga créditos sin garantías reales, con garantías de tipo solidario;
5. no evalúa los proyectos que financia, la evaluación corre por cuenta de los prestatarios.

Si intermediarios financieros no tradicionales como el Grameen Bank son tan deseables ¿por qué el mercado latinoamericano no los ha producido? Si la demanda crea su propia oferta y el Grameen es exitoso, si el mercado resuelve para los casos de éxito ¿por qué el mercado no ha generado un banco como el Grameen en Colombia? ¿Cuáles son las barreras que impiden su aparición? Podrían ser de concepción, culturales o de legislación.

La concepción sobre la manera en que debe operar un banco no tradicional es crucial. Otorgar créditos sin garantías y encargar la evaluación del prestatario y del proyecto a la comunidad son, sin duda, imprescindibles para el desarrollo de una institución financiera no tradicional que otorgue a los pobres microcréditos a tasas comerciales e incluso menores a las comerciales.

Si a la manera de los bancos tradicionales se exigen garantías se excluye a los pobres. Si son los analistas del banco los que evalúan la solvencia de clientes y

proyectos, como en los bancos tradicionales, los costos operativos hacen inviable la operación: el costo del analista resulta mayor que el monto del crédito y las tasas de interés acaban siendo muy elevadas, por encima de las tasas de mercado. No es que el pobre no esté dispuesto a pagar tasas elevadas. El problema es que tasas elevadas requieren negocios con rentabilidad también elevada para que puedan pagarlas y ello es particularmente difícil en operaciones en las que el capital fijo es prácticamente inexistente, como ocurre en la mayor parte de las operaciones de los pobres.

Por otro lado, hay una convicción grande de que existe una cultura del no pago en América Latina y que su gente es muy individualista a diferencia de los asiáticos. En ese contexto se plantea que replicar experiencias de crédito solidario es muy difícil. Sin embargo, el Grameen significó un cambio cultural impresionante referido a la postergación de la mujer en un país pobre, rural y musulmán. Si eso pudo cambiar, ¿por qué una cultura de no pago e individualista, en caso de que exista, no podría ser cambiada? Sí podría, por lo menos entre la gente pobre con ganas de trabajar.

Ciertamente también hay un problema de legislación. Esas características particulares mencionadas son las que definen un banco no tradicional. Son también ellas las que la legislación bancaria tradicional no contempla e, incluso, prohíbe en muchos casos. De tal modo, para posibilitar la existencia de un intermediario financiero no tradicional, habría que empezar por establecer una legislación acorde.

Por ejemplo, la legislación financiera colombiana contempla que todo intermediario financiero cumpla con un ratio de solvencia del orden de 9% (en Perú es de 10.5%). Ese ratio resulta de dividir el patrimonio técnico por los activos ponderados por riesgo. Si todos los créditos son otorgados sin garantías reales, todos califican como de alto riesgo lo que eleva el denominador. Por su parte, para tener un patrimonio elevado (y un numerador elevado) requieren otorgar montos muy elevados de crédito lo que sólo puede ocurrir cuando se tiene un número elevado de prestatarios. De tal manera, ello sólo ocurrirá en un estado avanzado de desarrollo de la institución. Si el ratio de solvencia no se cumple, la institución no puede tomar depósitos y por tanto se inviabiliza como intermediario financiero.

Ciertamente la Ley colombiana contempla casos de microcrédito: establece que,

“cada entidad (bancaria) vigilada (por la Superintendencia Bancaria) deberá clasificar como microcrédito el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

A su vez, define como microempresa a:

“toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere diez trabajadores y sus activos totales sean inferiores a quinientos uno salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

Sin embargo, esos no son los microcréditos que se otorgan a pobres o indigentes. Tampoco esos microempresarios son los pobres monofactoriales, sin activos ni calificación. De alguna manera, aunque muchas veces insuficientemente, tales microcréditos y microempresas son cubiertos por el sistema financiero tradicional. Pero ese sistema no contempla el caso de los verdaderos pobres de la tierra. Ellos requieren un sistema de intermediación financiera diferente, no tradicional.

El Grameen Bank comenzó como una experiencia piloto a partir de la motivación de su fundador, con la libertad otorgada para su funcionamiento por el Banco Central de Bangladés y el apoyo de líneas de crédito que permitieron el inicio de su trabajo. Inaugurar una experiencia similar en Colombia o América Latina requiere, ciertamente, apoyo político y personas dispuestas a aportar el capital necesario para abrir un banco en Colombia.

La nueva institución de microcrédito debe tener una definición clara de la población objetivo. Ello permite focalizar los esfuerzos y reducir los costos operativos. Las instituciones financieras no tradicionales deberían estar orientadas para atender los pequeños depósitos y créditos de los pobres, particularmente en las áreas rurales, y de aquellos que sin contar con capital adecuado desean realizar una actividad económica productiva.

La definición de que crédito es pequeño y cual es su dimensión adecuada, puede conducir a mucho debate. En realidad, si el nivel de precios del país es similar al de Bangladés, no tendrían porque considerarse montos promedios de créditos mayores que los considerados por el Grameen. Sin embargo, si se acepta que el nivel de precios es, por ejemplo, el doble que el de Bangladés, los límites máximos de los créditos no tendrían porque ser mayores que US\$ 170.

Por otro lado, los problemas de seguridad y poca facilidad para transitar en todo el territorio nacional colombiano podrían dificultar la expansión de las actividades de la nueva institución. En ese caso, resulta razonable iniciar las actividades en áreas próximas a las ciudades sin problemas notables de seguridad, hasta que las condiciones político-militares sean las adecuadas en el resto del país.

Sin duda, el crecimiento sólido de la institución obliga a realizar un cuidadoso seguimiento de sus operaciones a fin de evitar cualquier crisis de pagos. La experiencia que narran los responsables del Grameen<sup>45</sup> ha muestra-

---

45 “*Handling Repayment Crises*”, en *Grameen Dialogue*, n° 35, Dhaka, julio 1998.

do que las mismas están siempre relacionadas a cualquiera de las siguientes causas:

1. no consideración de la metodología del Grameen Bank tales como la no aprobación previa del crédito por el respectivo grupo y centro, inclusión de no-pobres en el grupo, etc.;
2. errores operacionales en la implementación de la metodología como, por ejemplo, presión sobre los promotores para formar más de 2 a 3 grupos por mes, excesiva rapidez en la cantidad prestada por persona, atención irregular a las reuniones de grupo, etc.;
3. errores gerenciales como carencia de efectivo, monitoreo, carencia de análisis de la información, etc.;
4. pérdida de la motivación de tal manera que, por ejemplo, el promotor pierde el papel de líder y guía, convirtiéndose en cobrador, los miembros con atrasos son tratados inadecuadamente por el promotor y el grupo, los miembros pierden la confianza, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2005), *World Development Indicators*, CD-ROM 2005, Washington.
- BOLDIN, MICHAEL (1994), "Dating Turning Points in the Business Cycle", *The Journal of Business*, vol. 67, n° 1, JSTOR.
- BURNS, A. y MITCHELL, W.C (1946), *Measuring Business Cycle*, National Bureau of Economic Research, New York.
- CIA, "The World Fact Book", [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bg.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bg.html)
- CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES (2006), *¿A la vivienda quién la ronda?: situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, ICAV – Universidad Externado, Bogotá.
- CURRIE, LAUCLIN (1988), *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*, CAMACOL, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2006), *Ciudades amables*, Visión Colombia II Centenario, DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1991), *Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 La Revolución Pacífica*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- ECHEVERRY, JUAN CARLOS (1998), "Repensar el UPAC", *Portafolio*, 8 de abril de 1998.
- FERRARI, CÉSAR (2005), *Política económica y mercados*, 3ª edición, PUJ.
- FERRARI, CÉSAR, (ed.) (2005), *Análisis económico en equilibrio general*, PUJ.
- FERRARI, CÉSAR (1992), *Industrialización y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Fondo Monetario Internacional (2005), *International Financial Statistics*, FMI, Washington.
- GALINDO, ARTURO y HOFSTETTER, MARC (2006), *Determinantes de la tasa de interés de los créditos hipotecarios en Colombia*, documento CEDE, Bogotá, agosto.
- GIRALDO, FABIO (1999), "La UPAC y la Corte Constitucional", en: *Construyendo democracia: el papel de la Corte Constitucional en la consolidación del Estado democrático*, Mesa de Promoción y Defensa de la Constitución de 1991, Bogotá.
- GIRALDO, FABIO (1999), *Ciudad y crisis: ¿hacia un nuevo paradigma?*, TM Editores, Bogotá.
- GIRALDO, FABIO (1997), "ILYA PRIGOGINE: la naturaleza como creación", en: CRA. *Regulación de agua potable y saneamiento básico*. CRA, n° 2, 1997.



- GIRALDO, FABIO (1987), *El UPAC, la política económica y la construcción 1970-1987*, CAMACOL, Bogotá.
- MANDELBROT, BENOIT y HUDSON, RICHARD (2006), *Fractales y finanzas: una aproximación matemática a los mercados: arriesgar, perder y ganar*, Barcelona.
- Ministerio de Economía y Producción, *Informe Económico Trimestral*, n° 51, Buenos Aires, página *web* ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)).
- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (1993), *El crédito de vivienda: pasado, presente, futuro*, ICAV, Bogotá.
- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (1992), *La financiación de la vivienda en Colombia*, ICAV, Bogotá.
- PRIGONINE, ILSA (2001), *El fin de las certidumbres*, Taurus, España.
- POLANYI, KART (1992), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ROSAS, ANDRÉS (1998), "Alivio lúgubre", *Portafolio*, 10 de septiembre de 1998.
- SANDILAS, ROGER J (1990), *Vida y política económica de LAUCHLIN CURRIE*, Legis, Bogotá.
- UN-Habitat y First Initiative (2006), *La microfinanciación de la vivienda: hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional*, Bogotá.

## Anexos<sup>46</sup>

### ANEXO 1. DÉFICIT HABITACIONAL VS. CRECIMIENTO SECTORIAL

Entre 1993 y 1995 la construcción evidenció el auge más grande de su historia. En 1994 se licenciaron 16.5 millones de metros cuadrados, de los cuales 12.3 millones fueron para construcción de vivienda. En promedio, en dichos años, se licenciaron 15.3 millones en total y 11 millones en vivienda. Dichas cifras no tienen precedente desde 1950. Los promedios de este nuevo auge, que empezó en el 2003 y llega a 2006 son de 13.6 millones de metros cuadrados totales y 10.3 millones en vivienda.

A pesar de este positivo comportamiento de las licencias, indicador por excelencia cuando se analiza al sector, esto no se tradujo en una mejora sustancial del déficit habitacional, como se muestra en la tabla siguiente. Entre 1996 y el 2003 el déficit disminuyó en 0.96 puntos porcentuales por año.

¿Cómo es posible que en años de auge de la construcción, como fue el período 1993-1995, cuando se dio el crecimiento más alto del sector, el déficit habitacional no se redujo de manera importante y tan sólo se observaron disminuciones poco significativas? Es más, ¿acaso este comportamiento se está repitiendo en el nuevo auge del sector, desde el 2003 hasta el 2006?

En general, se pensaría que una gran actividad constructora impactaría significativamente en la solución del problema habitacional. La posible respuesta a esta contradicción se encuentra en el comportamiento que presentan las unidades licenciadas para VIS y para NO VIS. De manera amplia, las VIS son el tipo de vivienda destinada a disminuir o dar solución al déficit, mientras que las NO VIS son de estratos socioeconómicos más altos.

La gráfica adjunta<sup>47</sup> muestra que durante el auge de 1993 a 1995 se licenciaron en promedio 46,400 unidades y durante la recesión que ocurrió entre 1996 y 1999

---

46 ANDRÉS ALONSO de UN-Hábitat colaboró en este trabajo con la recolección y análisis estadístico y econométrico contenido básicamente en los siguientes anexos.

47 Debido a que solamente se disponían datos de unidades de viviendas licenciadas desagregadas por VIS y NO VIS desde 1999 hasta 2006, para la construcción de la gráfica fue necesario considerar: 1) se disponía de los datos de área licencias de vivienda desde 1986, mas no de las unidades licenciadas; 2) utilizando el censo de edificaciones se realizó el promedio de m<sup>2</sup> que presentaron las unidades culminadas de VIS y NO VIS entre 2001 y 2006: para VIS 56.91 m<sup>2</sup>, para NO VIS 124.57 m<sup>2</sup>. Dichos valores se promediaron; es decir, una vivienda promedio en Colombia, entre 2001 y 2006, tenía 90.74 m<sup>2</sup>; 3) Se dividieron los m<sup>2</sup> licenciados en vivienda que se tenían desde l

el promedio fue 50,720. Esto tiene dos implicaciones: la primera, que el auge que se presentó en esos años no se vio reflejado en mayores unidades de VIS. En sentido estricto, el auge histórico del sector no generó mayores unidades respecto a las vistas en otros períodos. En promedio, entre 1993 y 2003, las VIS alcanzaron alrededor de 47,000 unidades. Por el contrario, el auge sí tuvo fuerte impacto en las NO VIS: mientras que entre 1993 y 1995 las unidades construidas alcanzaron en promedio anual 75 500 unidades, en la recesión posterior, de 1996 a 1999, se redujeron a 36 350.

Por tanto, este auge no tuvo mayor impacto sobre las VIS, viviendas que busca solucionar el problema de vivienda de la mayoría de la población que se encuentra en déficit. El auge impulsó vivienda en otros sectores más rentables para los constructores, el NO VIS, generalmente atendiendo a los estratos socioeconómicos más altos.

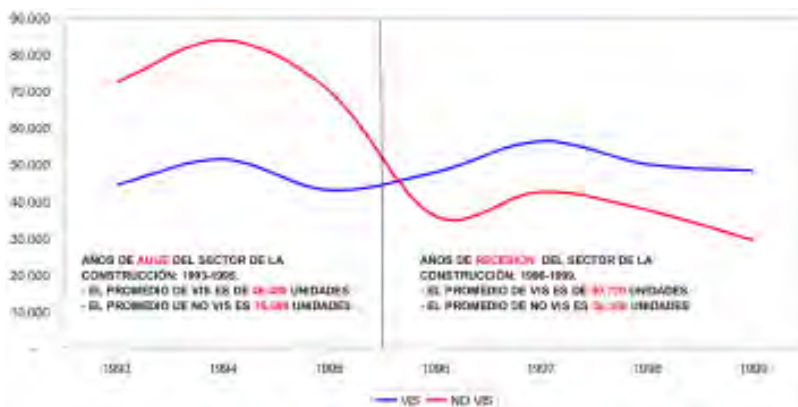
TABLA 1. Condición habitacional de los hogares en Colombia. 1991-2003

	Hogares con déficit	Hogares sin déficit	Cambio anual del deficit
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%

Fuente: ENH. Cálculos: UN-Hábitat/Colombia.

993 a 1998 por 90.74 m<sup>2</sup>. El resultado se tomó como las unidades de vivienda licenciadas en esos años; 4) Para dividir estas unidades en VIS y NO VIS se hicieron dos distinciones: primero, se tomó la participación de la VIS y NO VIS en los años de recesión del sector y, segundo, la participación de la VIS y no VIS en los años de auge; este procedimiento para los años que existía área licenciada para vivienda diferenciada en VIS y no VIS, es decir, 1998 a 2006; 5) teniendo estas participaciones, se aplicó al valor de unidades licenciadas calculadas en el paso 3.

GRÁFICA 1. Unidades licenciadas de vivienda, VIS y NO VIS, 1993-1999



Fuente: DANE. Cálculos: UN-Hábitat/Colombia.

En el auge que viene dándose desde 2003 hasta 2006 está ocurriendo un fenómeno similar. Los constructores obtienen una mayor rentabilidad en los sectores de población que demandan NO VIS y dedican su actividad a generar soluciones para ellos. A pesar de que las unidades a 2006 llegaron a 122 500 viviendas, nivel cercano a las 135 000 de 1994, sólo 46 600 fueron VIS, las 75 900 restantes fueron NO VIS.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la diferencia entre los hogares que se forman y las soluciones VIS que se generaron en promedio entre 1993 y 2003, se encuentra un faltante de viviendas. El 72 por ciento de hogares en Colombia tienen ingresos inferiores a 4 salarios mínimos<sup>48</sup> y son potenciales demandantes de VIS. Si de los 185,000 hogares que se forman al año en promedio<sup>49</sup> el 72 por ciento es potencial demandante de VIS, 133 000 hogares estarían “peleando” por las 47 000 unidades de VIS que se producen en promedio al año en el país. Esto daría un faltante aproximado de viviendas de 86 000 unidades anualmente.

Finalmente, como los auges del sector de la construcción sólo afectan al déficit cuantitativo no al mejoramiento de vivienda (que impacta el déficit cualitativo), cuándo según el área licenciada el sector entra en auge (o recesión dado el caso), este indica actividad en la construcción de nuevas viviendas pero no relaciona movimientos que impacten el déficit cualitativo. De tal modo, no es posible relacionar el auge del sector con una disminución sustantiva del déficit total.

48 ECV 2003. Cálculos UN-Hábitat

49 DNP. Ciudades Amables. Visión Colombia II Centenario, pág. 30.

TABLA 2. Déficit cualitativo y cuantitativo

	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Cambio anual del déficit cuantitativo	Cambio anual del déficit cualitativo
1991	14.67%	22.30%		
1993	14.27%	16.89%	-0.40%	-5.41%
1994	13.81%	15.34%	-0.46%	-1.54%
1995	14.72%	18.93%	0.91%	3.59%
1996	16.01%	16.57%	1.30%	-2.36%
1997	15.35%	14.77%	-0.67%	-1.80%
1998	14.47%	16.51%	-0.88%	1.73%
1999	14.44%	14.26%	-0.03%	-2.24%
2000	13.24%	13.92%	-1.21%	-0.35%
2001	12.87%	13.68%	-0.37%	-0.24%
2002	12.91%	13.06%	0.05%	-0.62%
2003	12.57%	13.42%	-0.34%	0.35%

Fuente: ENH. Cálculos: UN-Hábitat/Colombia.

Por ejemplo, en 1995, cuando el déficit aumentó 4.5 puntos porcentuales respecto a 1994, el componente que más incrementó el déficit total fue el déficit cualitativo con 3.5 puntos porcentuales. De tal modo, no era posible que el auge del sector de ese año tuviera un fuerte impacto en el déficit.

## ANEXO 2. METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL CICLO DE LA CONSTRUCCIÓN

En general, una serie de referencia, en este caso el índice compuesto del sector de la construcción, está conformada por la tendencia, el ciclo y el componente irregular (véase ecuación 1). Por tanto, para la estimación del ciclo, y su posterior análisis, es necesario encontrar la tendencia de la serie y su componente irregular.

$$X_t = \text{Tendencia} + \text{Ciclo} + \text{componente irregular} \quad (1)$$

En la literatura económica empírica, la determinación de los puntos de giro del ciclo, que señalan el cambio de una fase a otra (recesión – expansión) es algo arbitraria, depende del investigador y de la metodología utilizada. No obstante, de acuerdo con MICHAEL BOLDIN (1994) existen métodos más populares. El autor indica como la selección del método para marcar los puntos de giro depende del investigador, aunque debe cumplir con la mayoría (no todos) de los siguientes criterios:

- 1) concordancia con la metodología oficial;
- 2) fácil replicación, es decir, fácil de llevar a cabo y pueda ser repetido;
- 3) claridad, o la facilidad en la interpretación de los resultados;
- 4) flexibilidad en la selección de los puntos de giro;
- 5) validez, referido a la consistencia teórica y estadística.

Para el presente caso se seleccionó la metodología ABCD del Centre d'Observation Economique de la Unión Europea (COE), considerando ciertas variaciones metodológicas, porque es de fácil replicación, por su claridad para interpretar los resultados y por su validez estadística y teórica. Esto último se refiere, sobre todo, a la construcción del índice compuesto (realizado por medio de componentes principales) y no tanto a la selección de los puntos de giro, que en esta técnica cumple los requisitos de claridad y fácil replicación más no siguen un procedimiento estadístico tan riguroso como el método de MARKOV o el del índice experimental de STOCK y WATSON.

Teniendo la serie de referencia, a la cual se le quiere encontrar los ciclos correspondientes, es posible marcar los picos y valles y darle una explicación al comportamiento del sector en los últimos 50 años. Al respecto, es importante recordar los dos cambios estructurales considerados: el de 1972, con la creación del UPAC y sus correspondientes implicaciones, y el segundo, a principios de la década de los noventa, cuando se inició el proceso político que finalizó con la nueva Constitución y el cambio de modelo de banca especializada en construcción a banca múltiple donde el sector compite por recursos con otras actividades.

La metodología empleada consideró:

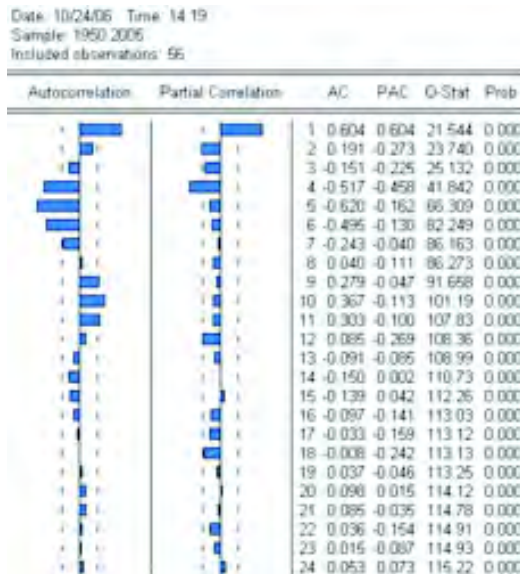
- 1) establecer estadísticamente la existencia de los cambios estructurales identificados;
- 2) teniendo en cuenta los cambios estructurales, calcular la tendencia asumiendo dichos cambios y estimar el componente irregular para extraerlo y definir el ciclo.

CAMBIOS ESTRUCTURALES

Para encontrar evidencia en términos estadísticos de los cambios estructurales en los años propuestos, se realizó la denominada prueba de estabilidad de CHOW. Esta prueba consiste en comparar los errores al cuadrado de una regresión antes y después del punto de quiebre seleccionado. Si la suma de errores al cuadrado de los años antes del punto de quiebre presentan diferencias significativas con respecto a la suma de errores al cuadrado de los años posteriores al punto de quiebre, entonces la prueba de CHOW indica que existe cambio estructural.

Para tal fin, es necesario plantear un modelo econométrico que sea adecuado para modelar el ciclo. Concretamente, se buscó estimar una ecuación del ciclo planteado en la ecuación 2 y a partir de esa estimación realizar la prueba de estabilidad de CHOW. Para escoger el modelo se analizó el correlograma correspondiente. La autocorrelación indica que el modelo a estimar es un ARMA y la correlación parcial muestra que los rezagos más significativos son el primero, segundo y cuarto.

GRÁFICA 2. Correlograma: Nuevo Ciclo =  $X_t - Nueva Tendencia$



Dado lo anterior, el modelo seleccionado fue un ARMA formulado de la siguiente manera:

$$Ciclo = \alpha_1 + \alpha_2 Ciclo_{t-1} + \alpha_3 Ciclo_{t-4} + \alpha_4 e_{t-1} + \alpha_5 e_{t-2} + et$$

Los resultados del ARMA aparecen en la tabla siguiente:

Como se indicó, el modelo ARMA sirve como base para realizar las prueba de estabilidad de CHOW. La prueba se realizó asumiendo que hubo cambios estructurales en 1972 y en 1990. La tabla muestra que se rechaza la hipótesis de la prueba, es decir, se rechaza que no hubo cambio estructural, por tanto sí hubo cambios estructurales tanto en 1972 como en 1990.

Tabla 3. Modelo ARMA del Ciclo = Índice compuesto – Tendencia

Dependent Variable: CICLO1				
Method: Least Squares				
Date: 10/24/06 Time: 12:15				
Sample(adjusted): 1954 2005				
Included observations: 52 after adjusting endpoints				
Convergence achieved after 18 iterations				
Backcast: 1952 1953				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.06	0.07	0.92	0.36
CICLO1(-1)	0.77	0.07	10.93	0.00
CICLO1(-4)	-0.50	0.07	-6.78	0.00
MA(1)	-0.27	0.11	-2.45	0.02
MA(2)	-0.69	0.11	-6.39	0.00
R-squared	0.74	Mean dependent var		0.04
Adjusted R-squared	0.72	S.D. dependent var		6.48
S.E. of regression	3.42	Akaike info criterion		5.39
Sum squared resid	549.53	Schwarz criterion		5.58
Log likelihood	-135.09	F-statistic		34.07
Durbin-Watson stat	1.90	Prob(F-statistic)		0.00

Después de corroborar estadísticamente los cambios estructurales es posible calcular el ciclo del índice compuesto. De esa forma, los cambios estructurales se ven reflejados en el comportamiento de largo plazo de la serie, es decir, en la tendencia. Por tanto, se procedió a calcular una tendencia que de alguna manera limpiara los efectos de los cambios estructurales.

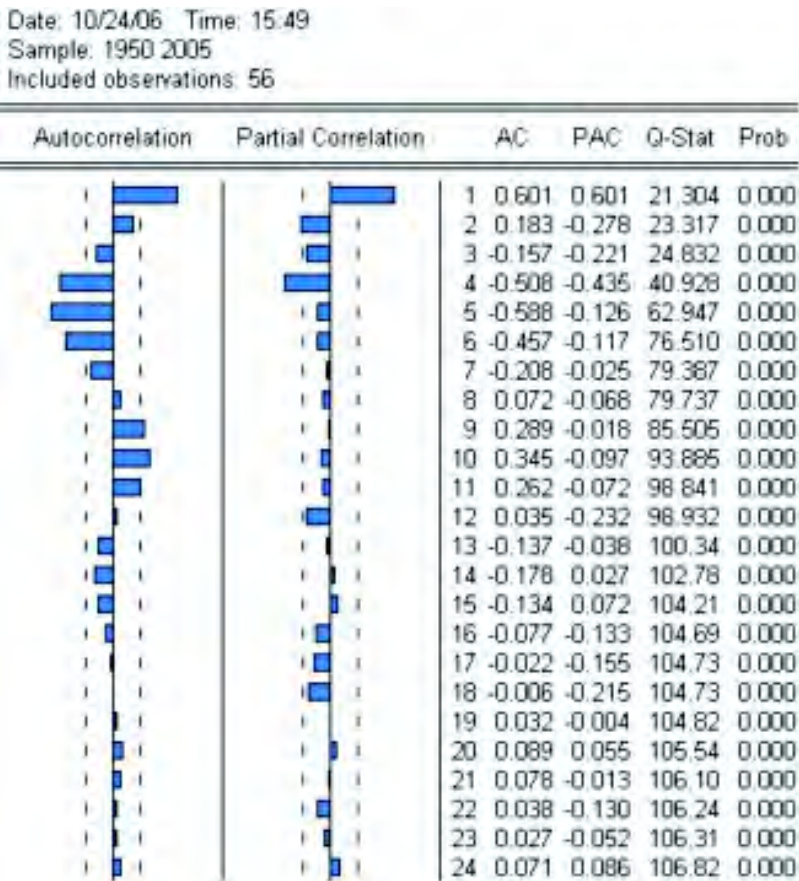


Con esta nueva tendencia se construyó el ciclo de referencia, el cual se define con la siguiente ecuación:

$$\text{Nuevo Ciclo} = X_t - \text{Nueva Tendencia} \quad (2)$$

Con el ciclo de referencia obtenido es posible extraer el componente irregular por medio de un modelo. El correlograma permite, nuevamente, identificar que el modelo a estimar es un ARMA y los rezagos significativos son el primero, segundo y cuarto.

GRÁFICA 3. Correlograma nuevo ciclo = Índice-nueva tendencia



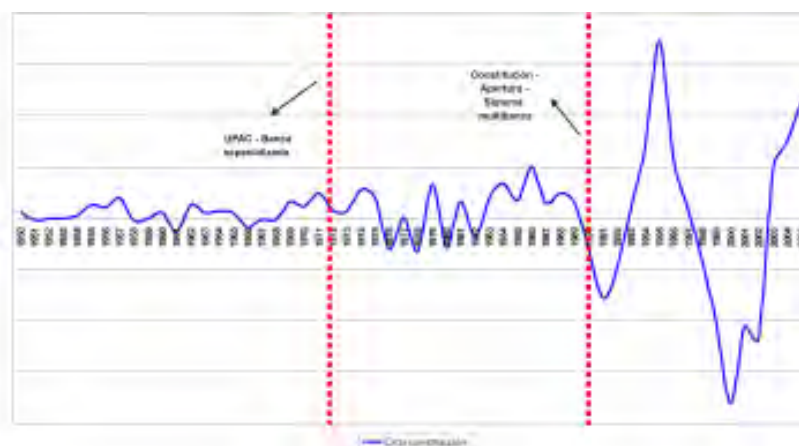
En este caso el modelo ARMA seleccionado fue:

$$\text{NuevoCiclo} = \alpha_1 + \alpha_2 \text{NuevoCiclo}_{t-1} + \alpha_3 \text{NuevoCiclo}_{t-4} + \alpha_5 \epsilon_{t-2} + \epsilon_t \quad (3)$$

De este modelo se extraen los errores y éstos son el componente irregular de la serie. Por tanto, el ciclo definitivo resulta:

$$\text{Nuevo Ciclo} = X_t - \text{Nueva Tendencia} - \text{Componente irregular} \\ (\text{errores del arma}) \quad (4)$$

El gráfico siguiente muestra las características del ciclo de la construcción en Colombia entre 1950 y 2005.



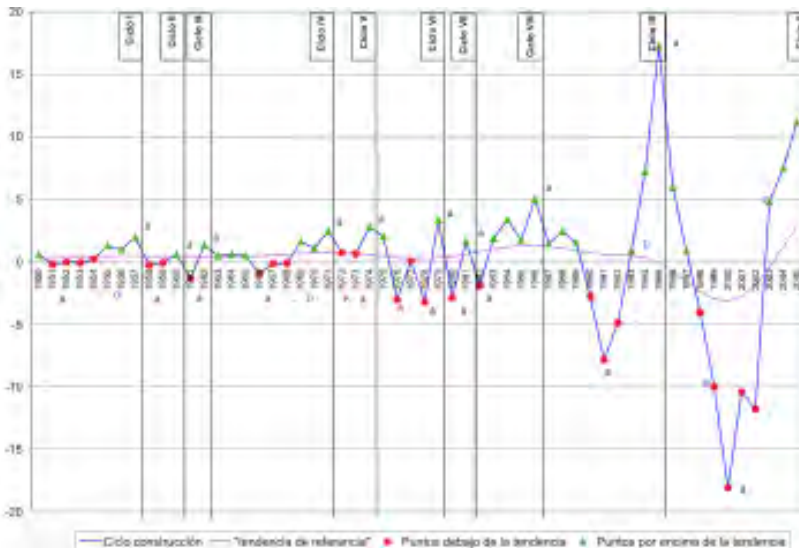
#### SELECCIÓN DE PUNTOS DE GIRO

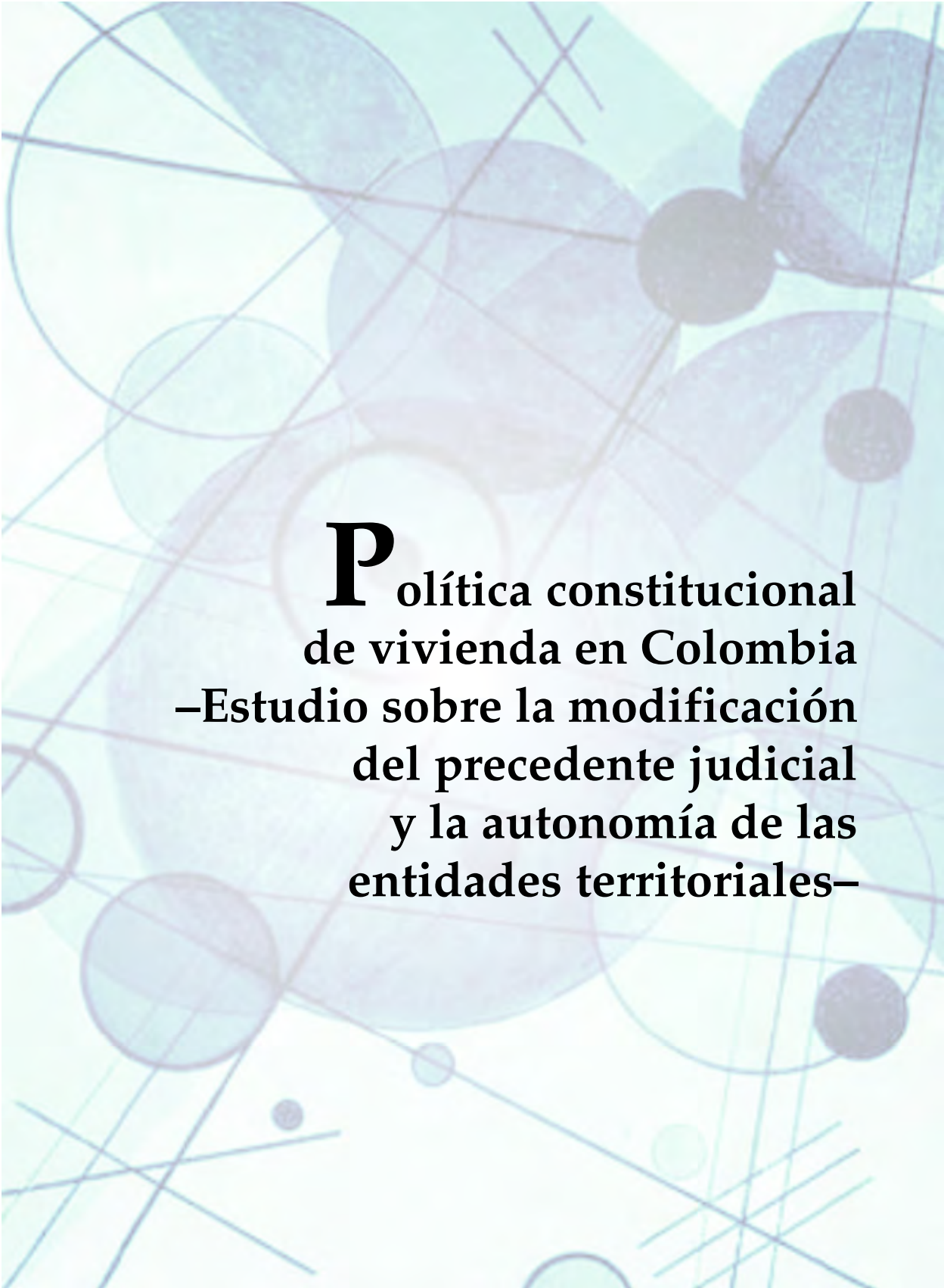
Para una mejor definición del ciclo, es necesario marcar los puntos de giro (*turning points*). Para el efecto, como se indicó se empleó la metodología ABCD de la COE. La siguiente es la metodología empleada:

- 1) Se encontraron los puntos que están por encima y debajo de la tendencia de la serie a la cual se le van a buscar los puntos de giro.
- 2) Se observó el comienzo de la serie para identificar el punto de arranque: un pico, que se denotó con  $\alpha$ , o un valle, que se marcó con  $\beta$ . El procedimiento es:
  - Si el punto de arranque es un pico, el primer  $\alpha$  será el punto que sea mayor que todos los demás puntos ubicados por encima de la tendencia.
  - Si el punto de arranque es un valle, el primer  $\beta$  será el punto que sea menor que todos los demás puntos ubicados por debajo de la tendencia.

- 3) Los puntos que están inmediatamente por debajo de la tendencia se marcan con A.
- 4) Si la serie cae después de A, se marcará el siguiente punto con B. Si la serie después de B sigue cayendo, el punto más bajo será *candidato* para ser valle si cumple lo siguiente:
  - Si después del *punto candidato* la serie aumenta y hay un punto por *encima* de la tendencia y *superior* al anterior  $\alpha$ , entonces ese punto será el nuevo  $\alpha$  y el *punto candidato* será el valle  $\beta$ . Si hay varios puntos por *encima* de la tendencia y que superen el anterior  $\alpha$  entonces el más alto de todos se escoge como el nuevo  $\alpha$ .
  - Si después del *punto candidato* la serie aumenta por encima de la tendencia, pero el siguiente punto después de ese cae por debajo de la tendencia, entonces ese punto será el pico, sin importar que no supere al anterior  $\alpha$ . Dado este caso, el *punto candidato* será el valle.
- 5) El primer punto después del valle y que esté más cercano a la tendencia por abajo, se marca con C. Si después de C la serie vuelve a crecer, ese punto estará por encima de la tendencia y se marcará con D.

La siguiente es la gráfica donde se marcan los puntos de enfriamiento, calentamiento, picos y valles.





**P**olítica constitucional  
de vivienda en Colombia  
–Estudio sobre la modificación  
del precedente judicial  
y la autonomía de las  
entidades territoriales–

# Política constitucional de vivienda en Colombia –Estudio sobre la modificación del precedente judicial y la autonomía de las entidades territoriales–

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT\*

Las políticas de vivienda en Colombia han sido tan cambiantes como nuestra sociedad misma<sup>1</sup>. Hace cincuenta años, cuando Colombia era típicamente rural –para 1951 solamente el 38,6% de la población vivía en las ciudades–, el tema no ocupaba un lugar protagónico en la agenda nacional. Más tarde, en la década del setenta, las transformaciones sociales demandaron programas de vivienda más ambiciosos, de modo que el sistema financiero entró en escena para estimular el acceso al crédito; es en esta década cuando se crea el sistema UPAC y nacen las corporaciones de ahorro y vivienda –CAV–. Luego, a finales de los años noventa, cuando las especiales circunstancias por las que atravesaba la economía nacional condujeron a la crisis del sistema UPAC, fue preciso rediseñar la política de acceso a la vivienda mediante el sistema de crédito en UVR –Unidades de Valor Real–, versión renovada y mejorada del antiguo sistema UPAC.

En los últimos tiempos, cuando la población urbana se ha duplicado –para el 2001 alcanzaría un 71.6%<sup>2</sup>–, no sólo se han explorado nuevas fórmulas para garantizar el acceso a la vivienda –como el *leasing* habitacional–, sino que se han comenzado a generar debates sobre la funcionalidad de los sistemas ya creados, especialmente a partir de las reglas jurisprudenciales fijadas en torno a ellos. En este sentido, no puede perderse de vista que el déficit de vivienda en Colombia alcanza una cifra aproximada de 1 400 000 unidades y cada año se calcula un

---

\* Investigador invitado de la Fundación “Alexander von Humboldt” en el Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Bonn, bajo la dirección del profesor GÜNTHER JAKOBS (1992-1994), y en el Instituto de Derecho del Estado de la Universidad de Erlangen-Nürnberg (semestre de invierno 2004-2005). Ex viceprocurador General de la Nación, ex presidente de la Corte Constitucional de Colombia. Actualmente, director del Centro de Investigación en Filosofía y Derecho de la Universidad Externado de Colombia y profesor titular de la misma.

- 1 Un interesante y completo estudio sobre el desarrollo de la vivienda en Colombia, que constituye referencia necesaria en la materia, es el texto de MARÍA MERCEDES CUÉLLAR. *¿A la vivienda quién la ronda? Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- 2 Cfr. Departamento Nacional de Planeación, documento CONPES 3178, *Evaluación del programa de Subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002*, 15 de julio de 2002.

incremento de 120 000 hogares en las principales ocho ciudades del país, lo que demuestra la necesidad de continuar explorando el tema e introducir nuevos y permanentes ajustes.

Esta continua transformación de las políticas de vivienda hace necesario repensar también el alcance de la jurisprudencia en la materia, particularmente de la Corte Constitucional, que en los últimos años ha tenido un papel activo en la regulación de la política de vivienda en Colombia.

El presente trabajo apunta, precisamente, a examinar si las reglas decantadas por la Corte Constitucional en materia de vivienda son cláusulas pétreas e inmutables, o si por el contrario pueden ser objeto de revisión según las transformaciones históricas y ante la presencia de un contexto fáctico diferente a aquél en que fueron fijadas las reglas jurisprudenciales. Del mismo modo, se examina cómo debe articularse la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos propios, con la facultad de intervención del legislador, al menos en lo que a la política de vivienda se refiere.

- En cuanto al dinamismo de la jurisprudencia, la primera parte del documento analiza la flexibilidad del precedente constitucional ante los cambios sociales, y se centra en la posibilidad de revisar la jurisprudencia sobre los límites a las tasas de interés en los créditos de vivienda –Sentencia C-955 de 2000–. Para ello, (i) comenzamos con algunas reflexiones teóricas sobre la movilidad del precedente judicial; luego (ii) se estudia hasta qué punto es relevante el contexto fáctico como parámetro de control constitucional y (iii) cómo el contexto puede incidir en el cambio del precedente judicial; con base en ello, (iv) procedemos al análisis del caso a partir de la sentencia C-955 de 2000, donde la Corte fijó límites a las tasas de interés en créditos de vivienda. En este sentido, estudiamos cuál fue el alcance de dicha decisión, si el derecho a la vivienda en condiciones dignas comprende el derecho a un límite en las tasas de interés, y hasta qué punto es válido revisar las reglas allí fijadas en virtud de un cambio significativo en las condiciones fácticas. Desde luego, sin desconocer el alcance de la cosa juzgada constitucional.

La tesis central de esta primera parte del trabajo es la siguiente: teniendo en cuenta la presencia de un contexto histórico y fáctico sustancialmente distinto de aquél en que la Corte profirió la sentencia C-955 de 2000, resulta constitucionalmente válido introducir un cambio en la jurisprudencia sobre límites a las tasas de interés en los créditos para vivienda. Ello es posible, toda vez que el derecho a la vivienda en condiciones dignas no comprende la necesaria existencia de un límite a las tasas de interés, sino el diseño de políticas que llevadas a la práctica sean idóneas para garantizar el acceso efectivo a la vivienda. Sin embargo, para no desconocer la fuerza de cosa juzgada constitucional, es necesaria una nueva Ley donde el Congreso modifique las reglas del sistema de crédito, particular-

mente en lo relativo a las tasas de interés. Desde luego que la Corte, sin necesidad de cambio normativo, también puede introducir variaciones a sus propios precedentes.

En Colombia, las subreglas fijadas por la Corte Constitucional en cuanto al contenido de la tasa de interés para créditos de vivienda, respondían a una coyuntura histórica, social y económica que hacía indispensable el surgimiento de dichas subreglas. No obstante, los agudos y evidentes cambios en el “medio ambiente” social y económico experimentados recientemente, hacen imperativo que el precedente evolucione y se adecue a los condicionamientos reinantes. Las actuales circunstancias indican que mantener el precedente implica generar resultados no sólo ineficientes para las entidades que realizan préstamos, sino también abiertamente injustos y nocivos para las personas que deben recurrir a créditos de vivienda.

Nuestra argumentación parte del supuesto de que el principio de *stare decisis* no es pétreo, sino que evoluciona dependiendo de los condicionamientos históricos, sociales, económicos, científicos o tecnológicos del “medio ambiente” legal. En este sentido, el precedente judicial es flexible, dúctil y maleable por los hechos sociales.

- La segunda parte de la ponencia tiene como eje la discusión a partir del principio de proporcionalidad, criterio utilizado por el tribunal constitucional para evaluar la intervención del legislador en la política local, para nuestro caso en el manejo de los recursos de las entidades territoriales. Aquí se comienza por establecer (i) qué son los recursos exógenos y endógenos de financiación de las entidades territoriales y cuál es la capacidad de injerencia del legislador para definir su destino; seguidamente, (ii) analizamos qué papel juega el principio constitucional de proporcionalidad como criterio para controlar la actividad del legislador frente a la autonomía territorial; (iii) luego procedemos al examen de algunos casos específicos donde la Corte ha utilizado el principio de proporcionalidad en el control constitucional en la materia; y con base en ello, (iv) examinamos hasta dónde puede el legislador intervenir en la política de vivienda diseñada por las entidades territoriales.

En esta segunda parte del documento sostenemos que el legislador puede intervenir en las políticas de vivienda de las entidades territoriales, particularmente en lo relacionado con el destino y administración de los recursos, tanto exógenos como endógenos, pero también en otros escenarios como el diseño de la política de vivienda. Frente a los recursos exógenos, el legislador cuenta con un amplio margen de injerencia; y respecto de los recursos endógenos, aunque su capacidad de intervención es mucho más limitada, puede en todo caso señalar directrices, siempre y cuando se respeten las exigencias del principio constitucional de proporcionalidad. Si se tiene en cuenta que la política de vivienda es un asunto que

por su naturaleza trasciende el ámbito estrictamente local, la intervención del legislador en la autonomía de las entidades territoriales se considera razonable, aunque sin llegar al extremo de vaciar el contenido de la autonomía como garantía institucional propia de las entidades territoriales.

## I. PRIMERA PARTE

### LA MODIFICACIÓN DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Como luego veremos en detalle, en la sentencia C-955 de 2000 la Corte revisó la constitucionalidad de la Ley 546 de 1999, en la que se regularon algunos aspectos de la política de vivienda en Colombia a partir del sistema conocido como UVR (Unidades de Valor Real). La Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias disposiciones de la Ley, a la vez que fijó algunas reglas sobre la existencia de límites a las tasas de interés en los créditos de vivienda. Algunas de las más representativas pautas jurisprudenciales fueron las siguientes:

1. Si la tasa de interés para crédito de vivienda se calcula sobre Unidades de Valor Real (UVR), éstas no pueden incluir el componente de inflación, pues implicaría una doble corrección monetaria.
2. Tampoco es posible capitalizarlas, ya que a este tipo de créditos no está permitido que se le sumen los intereses causados al valor prestado y al resultado de esa operación vuelva aplicarse el cobro de intereses.
3. Las tasas de intereses de este tipo de créditos deben ser las menores de todas las tasas reales que estén cobrándose en el sistema financiero de acuerdo con certificación expedida por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera).
4. El máximo de las tasas de interés debe ser determinado por la junta directiva del Banco de la República.

A continuación buscaremos mostrar cómo las reglas fijadas por la Corte Constitucional han llegado a un punto de inflexión, debido a los cambios sociales experimentados en el país durante los últimos siete años, lo cual hace necesario que la jurisprudencia “evolucione” hacia un nuevo estadio.

#### 1. LA FLEXIBILIDAD DEL PRECEDENTE ANTE LOS CAMBIOS SOCIALES

En un sistema constitucional como el colombiano, que se acerca cada vez más al modelo de *stare decisis* tradicionalmente asociado al *common law*, es imposible abordar el derecho como es hoy, sin entender el derecho como ha sido en el pasado.



Como lo señala la profesora OONA A. HATHAWAY en un artículo sobre la elasticidad del precedente frente al cambio histórico, la doctrina del *stare decisis* crea una densa red que conecta el pasado con el presente y el futuro<sup>3</sup>. HATHAWAY muestra cómo muchos académicos han debatido arduamente sobre la importancia de la tradición en la interpretación constitucional, sobre el rol de la narrativa histórica en la toma de decisiones judiciales, y sobre el valor del precedente, creándose de esta manera una tendencia académica que puede etiquetarse como “evolucionismo legal”.

Esta escuela de pensamiento, originaria de la “escuela histórica” alemana del siglo XIX, hunde sus raíces en el trabajo de CHARLES DARWIN sobre el origen de las especies, y tuvo importantes repercusiones en el trabajo de juristas como OLIVER WENDELL COLMES, en 1880, así como en la escuela contemporánea del análisis económico del derecho, específicamente en lo relativo en su concepto de “evolución hacia la eficiencia”.

El argumento central de esta teoría evolucionista-histórica del cambio jurisprudencial expuesta por HATHAWAY sostiene que las decisiones anteriores de las cortes pueden petrificarse y mostrar síntomas de ser resistentes al cambio histórico. Tal inflexibilidad puede conducir a la ineficiencia cuando las normas legales o el precedente no pueden responder a los cambios en las condiciones históricas.

Recurriendo a una analogía con la teoría biología evolucionista clásica, puede decirse que también en el derecho la evolución del precedente ocurre a través de lentas y graduales diferencias en las formas. La nueva teoría evolucionista sostiene por el contrario que la evolución está caracterizada por largos periodos de *stasis* seguidos por cambios súbitos. Es a esto a lo que el biólogo JAY GOULD se refiere como “equilibrio puntuado”, esto es, el fenómeno según el cual las especies –como el precedente constitucional– cambian relativamente poco durante buena parte de su existencia, pero este equilibrio o estabilidad está puntuado por periodos durante los cuales nuevas especies surgen de antiguas en un proceso súbito de “especiación”. La evolución resulta de estas puntuaciones y de la sobrevivencia de las especies que se producen en este proceso.

Pero pese a estas diferencias, la teoría evolucionista clásica y la contemporánea concuerdan en el punto de que los cambios evolucionarios del pasado determinan las posibilidades de hoy y de mañana. Sin embargo, ya sea a través de cambios lentos o de puntuaciones súbitas, las especies, así como el precedente judicial cambian gracias a las perturbaciones del medio ambiente.

En el caso del derecho, tales perturbaciones surgen con cambios históricos, sociales, tecnológicos, científicos, etc., que bien por un proceso moroso y gradual

---

3 Véase OONA A. HATHAWAY, “*Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System*”, *Iowa Law Review*, enero 2001, 86 *Iowa L. Rev.* 601.

o por cambios puntuados que siguen a periodos de equilibrio o estabilidad, hacen que el pasado, esto es, el precedente, no se ajusten a los nuevos cambios. Es ahí donde se debería producir la evolución del precedente; sin embargo, la doctrina del *stare decisis* muchas veces funciona como un impedimento para esta evolución.

En efecto, bajo la doctrina del *stare decisis et non quieta movere* (dejar que la decisión permanezca y que no se modifique lo que se ha decidido), las decisiones de cortes más altas o las decisiones pasadas de las altas cortes “controlan” los casos subsecuentes sobre el mismo particular.

Como lo muestra HATHAWAY, esta descripción del *stare decisis* no se compeadece con la realidad de la evolución del precedente judicial. Muchas veces lo que constituye precedente en un caso particular es un concepto flexible que está constantemente sujeto a interpretación. En la práctica, las cortes pueden interpretar una decisión anterior de una forma que no aparente ser “controladora” de decisiones futuras, o pueden darle ese carácter a decisiones que en principio no lo son.

Sin embargo es común escuchar el argumento que el juez BENJAMÍN CARDOZO enunció de manera elegante (“el precedente fija el punto de partida desde donde empieza la labor del juez”), como si éste significara que el precedente judicial fuera completamente estático o pétreo. Nada más lejano de la realidad.

En el derecho angloamericano las metáforas evolucionistas han sido evocadas con frecuencia. La Corte Suprema de Justicia estadounidense ha sostenido que la “flexibilidad y capacidad para el crecimiento y la adaptación es la característica por excelencia del *common law*” y que “el *common law* no es inmutable sino flexible, y por principio se adapta a las condiciones variables”.

Pero también en el derecho continental europeo la idea de la flexibilidad y evolución del derecho frente a los cambios históricos y sociales tiene un antecedente importante. Como lo mencionamos anteriormente, la literatura de la escuela histórica alemana del siglo XIX fundada en 1880 por GUSTAV VON HUGO y continuada por FRIEDRICH KARL VON SAVIGNY, sostuvo de manera persuasiva que el derecho nacía en la sociedad, y respondía en su evolución a los cambios históricos. El legado de la escuela histórica tuvo después diversas ramificaciones, que, impulsadas por los aportes de DARWIN, desembocaron en lo que se ha llamado la tendencia evolucionista en el derecho. Como lo señala HATHAWAY, científicos sociales como *sir* HENRY JAMES SUMNER MAINE, identificaron a finales del siglo XIX diversos estadios que las “sociedades progresivas” deben atravesar, y posteriormente JOHN HENRY WINGMORE desarrolló una teoría de la evolución legal a principios del siglo XX. Sin embargo, fue OLIVER WENDELL HOLMES el que llevó la teoría evolucionista del derecho al nivel de doctrina. En un pasaje conocido, HOLMES sostuvo:

“La vida del derecho no ha sido la de la lógica: ha sido la de la experiencia. Las sentidas necesidades del tiempo, las teorías morales y políticas prevalentes, las intuiciones de las políticas púnicas, conscientes o inconscientes, aún los prejuicios compartidos por los jueces con sus conciudadanos, han hecho más que el silogismo en la determinación de las normas a través de las cuales los hombres han de ser gobernados”.

Este legado ha sido acogido por las teorías críticas contemporáneas y por la escuela del análisis económico del derecho. Esta última ha postulado lo que HATHAWAY llama el “paradigma evolucionista clásico”, según el cual, la norma que sobrevive el exigente proceso del *common law* es presumiblemente eficiente. Si no lo fuera, habría sido retada y reemplazada por otras normas de mayor efectividad.

En este sentido, las normas ineficientes tienden a desaparecer. Es interesante constatar, que el medio ambiente que rodea al derecho no es más estable o estático que el biológico. En consecuencia, siempre habrá una falta de coincidencia entre la regla legal y el medio ambiente en el cual se aplica. La regla de *stare decisis* y la estabilidad de las altas cortes, conduce a que la posibilidad de cambio en el derecho no sea una realidad ante la rapidez de las modificaciones históricas, sociales, tecnológicas o científicas. Esta característica del derecho, hace que su incapacidad de adaptación rápida conduzca a la ineficiencia. Sin embargo, a través de este mecanismo de “desadaptación” del derecho al medio ambiente, se protege al sistema jurídico de la inestabilidad y de los cambios súbitos de la opinión pública. Como lo enfatiza HATHAWAY, mientras los animales son incapaces de protegerse y sobrevivir a los cambios abruptos en su medio ambiente, los jueces, los abogados y las instituciones jurídicas, son capaces de perpetuar reglas y normas legales, mucho después de que las condiciones que les dieron origen han desaparecido.

No obstante, como lo muestra la nueva teoría evolucionista, largos periodos de estabilidad o de “*stasis*” en el derecho, vienen seguidos por cambios súbitos o “puntuaciones”, las cuales pueden ocurrir por varias razones: cambios sociales, históricos, políticos, científicos o tecnológicos.

En el derecho constitucional colombiano, actualmente estamos atravesando un momento de “inflexión” o de “puntuación” en el precedente de la Corte, al menos en un tema específico como el referido a las políticas públicas de acceso a la vivienda.

## 2. EL CONTEXTO FÁCTICO COMO UN CRITERIO PARA LAS DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Las condiciones sociales, económicas, políticas o culturales, es decir, el contexto fáctico del país, se han convertido de manera creciente en un criterio relevante para la Corte Constitucional.

En primer lugar, ha señalado que en el diseño de ciertas políticas públicas, especialmente aquellas que pueden generar impacto económico, se debe tener en cuenta el contexto económico y social en que serán aplicadas. Por ejemplo, en la sentencia C-776 de 2003<sup>4</sup>, en la que se estudiaba la constitucionalidad de una disposición que imponía un IVA de 2% a todos los productos de la canasta familiar, la Corte consideró que las condiciones económicas y sociales del país deben ser un criterio a tener en cuenta al momento de formular políticas tributarias de este tipo:

*“(...) las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de un Estado social de derecho han de consultar la realidad fáctica sobre la cual habrán de surtir efectos, con miras a materializar la finalidad primordial adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas: promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población. Ello es especialmente predicable de las leyes en materia económica, y mucho más de las disposiciones tributarias, según lo ha precisado la Corte Constitucional en varias oportunidades. Así, por ejemplo, en la sentencia C-925 de 2000 se estableció que, en virtud de la existencia de un deber constitucional general de las personas consistente en “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (art. 95-9 CP), el legislador, al adoptar las normas tributarias en virtud de las cuales se hará efectivo dicho deber, tiene que partir del hecho de que “no todos los asociados pueden ni deben tributar exactamente igual, sino que a la Ley corresponde medir y distribuir las cargas. Y ello, según las capacidades y de acuerdo con la posición y necesidades de los distintos sectores sociales, teniendo en cuenta también la magnitud de los beneficios que cada uno de ellos recibe del Estado y las responsabilidades que, según su actividad, deben asumir; es la propia Ley la encargada de señalar la cobertura de las normas tributarias y de establecer la mayor o menor medida en que cada uno tribute”. En esa medida, se estableció en la misma providencia que compete al legislador tributario “evaluar, junto con los objetivos del recaudo, la equidad de las obligaciones que impone, la progresividad de las contribuciones y las distintas situaciones en que pueden encontrarse los contribuyentes”.*

La Corte, también ha aceptado que las políticas públicas contengan limitaciones a derechos con base en consideraciones económicas o sociales, como la situación económica o el desempleo. Por ejemplo, en la sentencia C-1017 de 2003<sup>5</sup>, sobre congelación de los salarios de los servidores públicos, en la cual estaba en juego la limitación del derecho al salario vital y móvil, se afirmó:

*“La Corte considera que los datos acerca del déficit fiscal y la deuda pública tienen relevancia en este proceso, dado que éstas variables mencionadas por los intervinientes tienen una incidencia directa sobre la estabilidad macroeconómica, la capacidad del Estado de financiar el gasto social, y en general, sobre la posibilidad real del Estado para promover la prosperidad general. Además, estas variables han sido invocadas por las autoridades para explicar la necesidad de limitar el derecho a mantener la capacidad adquisitiva del salario respecto de los servidores públicos cobijados por la Ley parcialmente acusada”.*

4 Magistrado ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA.

5 Magistrado ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA y RODRIGO ESCOBAR GIL.

En efecto, esa corporación reclamó una argumentación extensa sobre las condiciones económicas del país, como justificación para no ajustar los salarios:

“La Corte constata que en las intervenciones escritas del gobierno explicando los alcances del proyecto de Ley anual del presupuesto ante el Congreso, con excepción de lo reseñado en líneas anteriores, no se esgrime ninguna justificación constitucional para reducir, por tercer año consecutivo, las asignaciones básicas reales de los funcionarios públicos. Tampoco se observa fundamento alguno acerca de la razonabilidad constitucional de las escalas salariales propuestas, la disminución relativa del reajuste presentado en cada una de ellas ni del grado mayor que podría llegar a alcanzar tal limitación. A ello se suma que no hay explicación de los parámetros a aplicar, ni del peso que tiene de la situación económica para limitar el ajuste de los salarios”.

Además de exigirlo a las autoridades que diseñan políticas públicas que restringen derechos, la Corte Constitucional también ha incorporado los argumentos que apelan al contexto fáctico como un criterio de sus propias decisiones. En muchas oportunidades, como un criterio para cambiar el precedente en relación con un problema jurídico ya estudiado, limitando el alcance de la cosa juzgada. Uno de los conceptos fundamentales que respaldan esta posición del tribunal constitucional es el de “constitución viviente”, cuya operatividad ha sido definida por la Corte en los siguientes términos:

“(…) teniendo en cuenta la especial naturaleza de la cosa juzgada constitucional, es necesario advertir, que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva –aun cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental–, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. El concepto de “Constitución viviente” puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, –que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades–, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica<sup>6 7”</sup>.

6 En la sentencia C-447 de 1997, MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, la Corte expuso: “...Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica –pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles– sino también del respeto al principio

En este mismo sentido, en una sentencia reciente, indicó:

“(...) frente al precedente sentado en una decisión anterior, la Corte Constitucional cuando existan razones que motiven un cambio jurisprudencial –tales como un nuevo contexto fáctico o normativo<sup>8</sup>– puede apartarse de la decisión adoptada en un pronunciamiento previo<sup>9</sup>, e incluso también puede llegar a la misma decisión adoptada en el fallo anterior pero por razones adicionales o heterogéneas<sup>10</sup>. Esto

de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez [...] Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (*ratio decidendi*) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y ante deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias [...] Se debe entonces aceptar que todo sistema jurídico se estructura en torno a una tensión permanente entre la búsqueda de la seguridad jurídica –que implica unos jueces respetuosos de los precedentes– y la realización de la justicia material del caso concreto –que implica que los jueces tengan capacidad de actualizar las normas a las situaciones nuevas–....”.

- 7 Reiterada en sentencias C-647 de 2006 y C-113 de 2003, entre otras.
- 8 Se trata del concepto de “Constitución viviente” que ha sido empleado en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia C-774 de 2001 sostuvo este Tribunal: “No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la especial naturaleza de la cosa juzgada constitucional, es necesario advertir, que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva –aun cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental–, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. El concepto de “Constitución viviente” puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, –que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades–, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica”.
- 9 Un ejemplo lo constituye la sentencia C-228 de 2002, en la cual la Corte Constitucional decidió apartarse del precedente sentado en la sentencia C-293 de 1995, al estudiar la constitucionalidad de unas disposiciones del código de Procedimiento Penal que limitaban el papel de la parte civil en el proceso penal.
- 10 En el mismo sentido en la sentencia C-311 de 2002 sostuvo esta Corporación: “El fallo anterior constituye un precedente respecto del cual la Corte tiene diversas opciones, ya que no queda absolutamente autovinculada por sus sentencias de exequibilidad. La primera, es seguir el precedente, en virtud del valor de la preservación de la consistencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte. En esta primera opción la Corte decide seguir la *ratio decidendi* anterior, mantener la conclusión que de ella se deriva, estarse a lo resuelto y, además, declarar exequible la norma demandada. Otra alternativa es apartarse del precedente, esgrimiendo razo-

lleva a que el juez constitucional deba evaluar en cada caso concreto las disposiciones demandadas aun en aquellos eventos en que textos idénticos hayan sido objeto de un pronunciamiento de exequibilidad. Así pues, si una nueva Ley reproduce enunciados o contenidos normativos ya estudiados por esta Corporación y es acusada, no podrá acudirse de manera automática los efectos de la figura de la cosa juzgada material para resolver los cargos formulados. Como antes se dijo, la constitucionalidad de una disposición no depende solamente de su tenor literal sino también del contexto jurídico en el cual se inserta, al igual que de las circunstancias fácticas que rodean la aplicación de la norma, por tanto será siempre necesario hacer un examen de constitucionalidad de los preceptos acusados para determinar si subsisten las razones que condujeron al pronunciamiento de exequibilidad en la decisión previamente adoptada<sup>11</sup>.

Con base en esta orientación, referida a las limitaciones de la cosa juzgada, se analiza en seguida la relevancia del contexto fáctico en el control constitucional.

### 3. EL CAMBIO DEL PRECEDENTE CON BASE EN CONSIDERACIONES FÁCTICAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 3.1. LA COSA JUZGADA Y EL PRECEDENTE

La cosa juzgada, en las decisiones de la Corte Constitucional, encuentra respaldo explícito en el artículo 243 de la Carta Política, que prescribe:

“Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

Uno de los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional, es la configuración del precedente: *la decisión respecto de un determinado problema jurídico debe reiterarse cuando el mismo problema se presente ante esa Corporación*. En procesos en los cuales se revise la constitucionalidad de una disposición, la cosa juzgada implica que la decisión que se tome respecto a la constitucionalidad de la norma –executable, inexecutable o condicionada– debe en principio reiterarse cada vez que una disposición con contenido material idéntico se revise.

---

nes poderosas para ello que respondan a los criterios que también ha señalado la Corte en su jurisprudencia, para evitar la petrificación del derecho y la continuidad de eventuales errores. También puede la Corte llegar a la misma conclusión de su fallo anterior pero por razones adicionales o diversas. En conclusión, los efectos de la cosa juzgada material de un fallo de exequibilidad son específicos y no se asimilan a los del derecho procesal general. Se inscriben dentro de la doctrina sobre precedentes judiciales en un sistema de tradición romano germánica, son los propios del proceso constitucional y responden a la interpretación de una Constitución viviente.

11 Sentencia C-860 de 2006 (MP: HUMBERTO SIERRA PORTO).

En relación con este punto, en una sentencia del 2002<sup>12</sup>, la Corte señaló respecto de una decisión de exequibilidad, que,

“(…) al existir un fallo previo de exequibilidad sobre la misma materia de que trata la presente demanda, nos encontramos ante una cosa juzgada material en sentido lato, lo cual equivale a un precedente respecto del cual la Corte tiene diversas opciones. La primera es seguirlo en virtud del valor de la preservación de la consistencia judicial, de la seguridad jurídica, del principio de igualdad, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución<sup>13</sup> y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte<sup>14</sup> (…)”.

Según esto, en aquellos casos en los que se constate el cumplimiento de los requisitos de la cosa juzgada, y la Corte deba decidir ante el mismo contenido normativo, está obligada, en principio, a reiterar la decisión atendiendo las exigencias del precedente.

Con todo, la Corte ha considerado que la configuración de la cosa juzgada exige algo más que la identidad de contenidos normativos. Expliquemos a continuación este concepto.

### 3.2. REQUISITOS DE LA COSA JUZGADA Y RELEVANCIA CRECIENTE DEL CONTEXTO FÁCTICO

Entre las condiciones que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta para la configuración de la cosa juzgada material, siempre han estado presentes aspectos fácticos. Por ejemplo, en uno de los “párrafos tipo” con base en los cuales la alta corporación ha definido los elementos de la cosa juzgada y la prohibición de reproducir contenidos normativos acerca de los cuales se pueda predicar dicho fenómeno, señaló:

“(…) para determinar si un “*acto jurídico*” del legislador constituye una reproducción contraria a la Carta, es preciso examinar tres elementos:

1. Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el *contenido material* del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por

12 Sentencia C-1075 de 2002 (MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA).

13 Sobre la aplicación del concepto de precedentes en sistemas no anglosajones y su relación con el concepto de cosa juzgada, en especial en Alemania, España, Francia e Italia, véanse NEIL MACCORMICK y ROBERT SUMMERS (eds.), *Interpreting precedents*, Paris, Ashgate Dartmouth, 1997.

14 Corte Constitucional, sentencias C-131 de 1993, MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, C-083 de 1995, MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, T-123 de 1995, MP: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ; SU-047 de 1999 MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ y ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, SU-168 de 1999, MP: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y C-836 de 2001, MP: RODRIGO ESCOBAR GIL.



razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se ubica la norma examinada<sup>15</sup>;

2. Que el texto de referencia con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”<sup>16</sup>;

3. Que subsistan *las disposiciones constitucionales que sirvieron* de referencia en el juicio previo de la Corte<sup>17</sup>.

Cuando estos tres elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en sentido estricto y, en consecuencia, la norma reproducida, también debe ser declarada inexecutable, pues la cosa juzgada material limita la competencia del legislador para reproducir el contenido de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, la Corte debe proferir un fallo de inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política<sup>18</sup>.

Como se ve, en el numeral primero se incluye la importancia del “contexto dentro del cual se ubica la norma examinada”, como uno de los requisitos que deben cumplirse para que se estructure la cosa juzgada. Aspecto que ha cobrado relevancia entre los criterios jurisprudenciales para la constatación de dicho fenómeno. Actualmente, según la Corte:

---

15 Véanse entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales; C-551 de 2001, MP: ÁLVARO TAFUR GALVIS, donde la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de los artículos 16 numeral 1 y 17 inciso 2.º de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064 de 2001, MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, donde la Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.

16 Corte Constitucional. C-774 de 2001, MP: RODRIGO ESCOBAR GIL, donde la Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y la idea de una “constitución viviente”.

17 En la sentencia C-447 de 1997, MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, donde la Corte sostuvo que “la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica –pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles– sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez [...] Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (*ratio decidendi*) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias”.

18 Sentencia C-006 de 2003 (MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA). Reiterado en C-039 de 2003; C-096 de 2003; C-149 de 2003.

“(...) la cosa juzgada material tiene lugar únicamente cuando concurren las siguientes condiciones<sup>19</sup>:

(i) Que exista una sentencia de constitucionalidad sobre el mismo precepto normativo e incluido en el mismo cuerpo normativo, respecto del cual se solicita estudio posterior (identidad formal).

(ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud de estudio.

(iii) Que no se hayan producido cambios económicos, sociales, culturales, políticos e, incluso, ideológicos sustancialmente significativos que hagan insostenible, a la luz de la Constitución, el pronunciamiento anterior. Esto es, que se presente una identidad en el contexto fáctico y normativo entre el momento en que la Corte hizo su anterior pronunciamiento y el momento en que se solicita el nuevo análisis<sup>20 21</sup>”.

Como se ve, el punto (iii) explícitamente considera los “(...) cambios económicos, sociales, culturales, políticos e, incluso, ideológicos”, como elementos que pueden evitar la configuración de la cosa juzgada. En consecuencia, podrían eximir al juez constitucional de reiterar su decisión ante el mismo contenido normativo, o, en general, ante el mismo problema jurídico. Las nuevas condiciones fácticas generan un universo diferente, en el cual:

“(...) el nuevo fallo que resuelve de fondo no vulnera la cosa juzgada, pues parte de un punto de análisis diverso que, lejos de ser contradictorio, busca precisar valores y principios constitucionales y, en últimas, aclarar el sentido y alcance de una institución jurídica. Se trata, entonces, de un cambio de interpretación constitucional necesario para responder adecuadamente a los cambios presentes en cualquier sociedad”.

El efecto práctico es el siguiente: ante cambios en las condiciones económicas, sociales, culturales, políticas o incluso ideológicas, la Corte puede distanciarse de

19 También ha establecido la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, que “el control de constitucionalidad que se ejerce sobre los proyectos de leyes estatutarias es integral y como consecuencia de ello, una vez expedida la Ley, la misma se encuentra amparada por la cosa juzgada material (...)”. Así lo señaló esta Corporación en la sentencia C-1155 de 2005, en la cual la Corte se pronunció respecto de la demanda dirigida contra algunos apartes de los artículos 9.º y 10.º del Decreto 2652 de 1991, los cuales reprodujeron de forma idéntica apartes de los artículos 112 y 114 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) previamente analizada por este Tribunal. Por lo anterior, la Corte decidió “Estar a lo resuelto en la sentencia C-037 de 1996 que declaró la exequibilidad de los artículos 112 y 114 del proyecto de Ley estatutaria de la Administración de Justicia y en consecuencia, declarar exequibles el numeral 4) del artículo 9º del Decreto Ley 2652 de 1991 y la expresión “los abogados en ejercicio” contenida en el numeral 1) del artículo 10 del mismo Decreto Ley”.

20 Véase sentencia C-1121 de 2005.

21 Sentencia C-1189 de 2005 (MP: HUMBERTO SIERRA PORTO). Reiterado en C-109 de 2006; C-860 de 2006; C-1266 de 2006.

sus propias decisiones para responder adecuadamente a estos cambios. Si las variaciones en el contexto fáctico así lo permiten, podría declarar exequible una norma que en el pasado ha sido declarada inexecutable.

### 3.3. ALGUNOS EJEMPLOS

#### 3.3.1. CONGELACIÓN DE SALARIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

La primera oportunidad en que la Corte estudió la constitucionalidad de la congelación en los incrementos de los salarios de los servidores públicos fue la sentencia C-1433 de 2000<sup>22</sup>. En ese caso, la Corte adoptó una decisión radical en la que ordenaba la indexación de todos los salarios.

Al año siguiente, al estudiar el mismo problema jurídico, en la sentencia C-1064 de 2001<sup>23</sup>, la Corte reiteró parcialmente el precedente en un problema idéntico, por considerar que en la sentencia anterior no se habían tenido en cuenta criterios fácticos de alta relevancia que hacían imperativa la modificación de ese precedente:

“(…) la Corte constata que si bien no existe una línea de precedentes consistente sobre la relevancia constitucional de la política macroeconómica ni sobre el valor constitucional del progreso económico dentro de un orden justo como parte del interés general, en la C-1433 de 2000 no se apreció el peso de la situación real del país ni la mayor o menor importancia de las finalidades de la política macroeconómica”,

y, de manera contundente, agregó:

“En la presente sentencia la Corte no puede ser indiferente a la realidad económica y a la situación social. No obstante, la Corte apreciará los elementos de juicio fácticos correspondientes, no desde la perspectiva de una u otra teoría económica, sino de su relevancia constitucional en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad y en la prevalencia del interés general”.

En el caso concreto, el cambio parcial del precedente se manifestó en los siguientes puntos sintentizados por esa misma corporación en el siguiente párrafo:

“(…) (i) no impartirá una orden específica contentiva de una fórmula única para aumentar los salarios de todos los servidores públicos, (ii) ni aplicará un concepto formal y matemático del principio de igualdad, (iii) ni sujetará la Ley de presupuesto principalmente a la Ley 4ª de 1992, (iv) ni se partirá de la premisa según la cual los derechos son absolutos, (v) ni se abstendrá de ponderar otros

22 MP: ALEJANDRO BARRERA CARBONELL.

23 MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

derechos y fines constitucionales, analizados a la luz del contexto constitucional y real colombiano”.

Este es, un primer ejemplo en que la Corte se apartó del precedente, atendiendo a consideraciones del contexto fáctico, sólo un año después de la primera decisión y en un tema de alta importancia social e impacto económico.

### 3.3.2. EXTINCIÓN DE DOMINIO

En el 2003<sup>24</sup>, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de la extinción de dominio, figura cuya compatibilidad con la Carta ya había revisado en otras oportunidades. Para esa corporación, las decisiones que había adoptado previamente en relación con los puntos que se ponían nuevamente a su consideración, no configuraban cosa juzgada, y en consecuencia no resultaban vinculantes, en razón de que se presentaban en un contexto fáctico nuevo. Al respecto se indicó en dicha providencia:

“En relación con los fallos de constitucionalidad proferidos por esta Corporación respecto del régimen legal ordinario de la acción de extinción de dominio, no existe cosa juzgada por cuanto el nuevo régimen legal fue proferido en un contexto diferente a aquél que se tuvo en cuenta para promulgar la legislación anterior. Es decir, las circunstancias existentes al momento de la emisión de la nueva legislación fueron distintas a aquellas que valoró el legislador de hace ocho años. Si bien la institución constitucional que se regula es la misma, la manera como el Congreso ha ejercido su poder de configuración normativa es diversa. Esto fue así al punto que la Ley 793 de 2002 se orientó a superar muchas de las dificultades advertidas en la aplicación de la Ley 333 de 1996. Esta finalidad condujo al legislador a introducir sustanciales modificaciones al régimen legal anterior y esas modificaciones tienen incidencia en todo el articulado del nuevo régimen.

Entonces, como se trata de una regulación legal diferente, emitida en un contexto también distinto, los diversos pronunciamientos de la Corte sobre esta materia no constituyen cosa juzgada frente a la nueva Ley que aquí se examina. Y esto es así incluso en relación con aquellas normas jurídicas que se expresan a través de textos aparentemente iguales a otros ya examinados por esta Corporación pues, a pesar de esa aparente identidad, tales textos, al hacer parte de un cuerpo normativo proferido frente a un contexto diferente y con una finalidad diversa, configuran reglas de derecho dotadas de un nuevo sentido, sobre las que los pronunciamientos de esta Corporación carecen de efecto vinculante y susceptibles de generar un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad”.

---

24 Sentencia C-740 de 2003 (MP: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO).

#### 4. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LAS TASAS DE INTERÉS A LOS CRÉDITOS DE VIVIENDA

En este apartado examinaremos cómo las reglas fijadas por la Corte Constitucional sobre límite a las tasas de interés en los créditos de vivienda, cuando menos ameritan un riguroso análisis para determinar si vale la pena continuar imponiendo esos topes, o si resulta más conveniente explorar otro tipo de medidas, habida cuenta del cambio en el contexto histórico y económico.

##### 4.1. SENTENCIA C-955 DE 2000

En Colombia, los límites a las tasas de interés fueron fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000, con el propósito de evitar una mayor crisis en la economía nacional, propiciando que las personas tuvieran una mayor facilidad de pago de sus créditos y estimulando con ello un mejor acceso a la vivienda. Esta tarea corresponde a la junta directiva del Banco de la República<sup>25</sup>. Pero a esta sentencia le antecedieron otros fallos no menos importantes en la materia, mediante los cuales la Corte declaró la inconstitucionalidad del sistema UPAC y de algunos elementos ligados a éste (sentencias C-383, C-700 de 1999 y C-747 de 1999).

En respuesta a la crisis de finales de los años noventa, el Congreso de la República expidió un nuevo sistema de crédito mediante la Ley 546 de 1999,

“Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”.

Se trató de una versión renovada y mejorada del antiguo sistema UPAC, que excluía sus elementos criticables.

Varios artículos de la Ley fueron objeto de análisis en una de las más complejas decisiones de la Corte Constitucional, la sentencia C-955 de 2000. El alto Tribunal avaló el nuevo sistema de crédito para vivienda, diseñado bajo la modalidad de Unidades de Valor Real (UVR), pero fijó algunos condicionamientos al examinar el contenido específico de algunos artículos.

---

25 La Junta Directiva del Banco de la República ha intervenido dos veces las tasas de interés, con el agravante de que éstas rigieron para la totalidad de la cartera vigente. Cfr: M. M. CUÉLLAR. *¿A la vivienda quién la ronda? Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, cit., 2006, pág. 46.

Entre otras cosas, la Corte reconoció la facultad del Estado para regular el crédito de vivienda y evitar el abuso de la posición dominante de las instituciones del sistema financiero. Señaló que era completamente legítimo cobrar intereses (art. 17 de la Ley), aunque reiteró que no era posible su capitalización en los créditos de vivienda a largo plazo; también advirtió que la tasa de interés sólo podía ser la tasa real, es decir, la nominal menos la inflación.

Pero adicionalmente, y este es el punto sobre el que gira nuestra discusión, la Corte consideró que la regulación de los intereses no podía quedar al arbitrio de las partes, sino que era necesario imponer límites para proteger a la parte débil de la relación contractual: el deudor hipotecario. De esta manera, señaló:

“tal como se encuentra redactada la norma del artículo 17, numeral 2, de la Ley 546 de 1999, es inconstitucional, puesto que al permitir el cobro de un interés remuneratorio que se libra a los vaivenes del mercado y que en teoría ‘convienen’ las partes pero en el que se impone siempre la voluntad de una de ellas (la más fuerte en la relación contractual), el legislador no cumplió el cometido señalado por la Constitución por cuanto, en este aspecto, no estableció las directrices ni los criterios que han de ser aplicados en los créditos, y por ende dejó consagrado un sistema falto de toda idoneidad para hacer efectivo el derecho que garantiza el artículo 51 de la Constitución Política”.

Sin embargo, para favorecer la voluntad del Congreso y evitar el retiro de la norma, la Corte optó por fijar las siguientes reglas jurisprudenciales:

- La tasa de interés debe ser siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se estén cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria.
- A la tasa menor se le deberá descontar la inflación, para que no se cobre doblemente.
- El máximo de las tasas de interés será determinado por la junta directiva del Banco de la República, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias C-481 de 1999 y C-208 de 2000.

En estos términos, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, y bajo dichas reglas, tanto las entidades financieras como los organismos de control han venido regulando el cobro de intereses en créditos de vivienda a largo plazo. No obstante, cabe preguntarse si, de acuerdo con esta jurisprudencia, el derecho a la vivienda digna comprende el derecho a un límite en las tasas de interés, o si por el contrario ello es apenas una de sus posibles manifestaciones.

#### 4.2. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA DIGNA NO COMPRENDE NECESARIAMENTE UN LÍMITE A LAS TASAS DE INTERÉS

El artículo 51 de la Carta reconoce el derecho a la vivienda<sup>26</sup>. Por su naturaleza, la conceptualización de este derecho no ha sido unívoca ni en el plano internacional ni en el ámbito nacional.

Internacionalmente, por ejemplo, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), reconocen el derecho a un nivel de vivienda *adecuado*, aunque sin hacer ninguna delimitación puntual.

Para tratar de sistematizarlo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha señalado que el derecho a la vivienda digna tiene por lo menos los siguientes elementos esenciales<sup>27</sup>:

- i. seguridad jurídica, lo cual supone que el Estado debe elaborar una estructura jurídica para permitir un cierto grado de estabilidad en la tenencia de un inmueble;
- ii. disponibilidad de servicios materiales, es decir, de un espacio habitacional con servicios básicos para salud, seguridad, comodidad y nutrición, como agua potable, energía, alumbrado e instalaciones sanitarias;
- iii. gastos soportables, es decir, que los gastos de la vivienda no afecten otras necesidades básicas no menos importantes;
- iv. habitabilidad, referida a la protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas similares;
- v. asequibilidad, esto es, las condiciones de acceso sostenible a los recursos para vivienda;
- vi. ubicación razonable, que permita el acceso a centros de salud y opciones de empleo en un entorno sin contaminación que amenace la salud de sus habitantes; y
- vii. adecuación cultural, para facilitar la expresión de diversas manifestaciones al respecto.

---

26 "Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda".

27 ONU Observación General n° 4 sexto período de sesiones, documento E/1991/23.

El derecho a la vivienda ha sido entendido en el plano internacional como el deber de los estados de diseñar políticas para garantizar el acceso de toda la población a una vivienda en las condiciones antes descritas, pero no supone:

“que el Estado haya de suministrar vivienda gratuitamente a todos los que la soliciten; que el Estado necesariamente deba cumplir con todos los aspectos de este derecho inmediatamente después de asumir los deberes de hacerlo; que el Estado deba confiar exclusivamente en sí mismo o en el mercado no regularizado para garantizar a todos este derecho”<sup>28</sup>.

En el ámbito nacional, que en todo caso se interpreta en armonía con los tratados internacionales y la doctrina de sus intérpretes autorizados, la cuestión no varía sustancialmente. Así, como lo reconoció la Corte en la sentencia T-1318 de 2005, el derecho a la vivienda es complejo y no tiene carácter unívoco. Esto no significa sin embargo, que se trata de un derecho vacío, pues en todo caso es posible identificar un contenido conceptual básico, como desde sus primeras sentencias lo reconoció la propia Corte Constitucional, al explicar que este derecho comprende, como mínimo, la obligación del Estado para fijar las condiciones necesarias que permitan su efectiva realización<sup>29</sup>, de modo que en algunas circunstancias puede incluso ser objeto de protección mediante tutela.

Es cierto que a la luz del principio de progresividad el Estado no tiene la carga de asegurar inmediatamente la totalidad del derecho a la vivienda, pues su exigibilidad está supeditada en buena medida al desarrollo legal<sup>30</sup>. Pero no lo es menos que el criterio de progresividad no justifica la inactividad del Estado.

El núcleo conceptual del derecho a la vivienda digna ha tenido una especial importancia para examinar la constitucionalidad de normas relacionadas con la materia<sup>31</sup>. El carácter progresivo de este derecho implica la obligación del Estado de diseñar mecanismos conducentes a su realización; supone el compromiso de evitar retrocesos en la protección que se ha alcanzado, sin perjuicio de que en circunstancias excepcionales ello pueda cambiar; y no menos importante, el principio de progresividad supone también que el marco normativo diseñado para lograr la efectividad del derecho respete un componente de accesibilidad.

---

28 Cfr. U.N. E/CN.4/Sub.2/-1995/12, Realización de los derechos económicos, sociales y culturales – Derecho a una vivienda adecuada. Al respecto también pueden consultarse los documentos que ha publicado el programa de naciones unidas sobre asentamientos humanos UN-HÁBITAT, especialmente los documentos resultantes de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II).

29 Cfr. sentencias T-251/93, T-172/97, T-958/01 y T-1318/05, entre otras.

30 Cfr., entre otras, la sentencia T-495 de 1995.

31 Puede rastrearse una línea jurisprudencial precisa que comienza con la sentencia C-575 de 1992 y que sería reiterada entre otras en las sentencias C-328 de 1999, C-560 de 2002 y C-959 de 2004 entre otras.



Pero surge el siguiente interrogante: ¿el derecho a la vivienda digna comprende necesariamente el derecho a un límite en las tasas de interés en los créditos a largo plazo? La respuesta a la pregunta formulada debe ser, en nuestro concepto, negativa. Es más, el derecho a la vivienda ni siquiera se reduce al derecho a ser propietario de un inmueble, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia T-958 de 2001:

“El derecho a la vivienda digna, debe observarse, no se reduce a un derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita. Ello constituye una de las opciones, claramente vinculado a los planes de financiación a largo plazo. Por el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”.

Lo que constitucionalmente se protege es el derecho de acceso a la vivienda digna y la consecuente obligación del Estado de diseñar programas adecuados de acceso, así como formas asociativas de ejecución de dichos programas. Pero no un sistema específico en particular.

Hemos dicho que en la sentencia C-955 de 2000 la Corte fijó algunas reglas sobre los créditos de vivienda, particularmente al imponer topes a las tasas de interés. A juicio del alto tribunal, dadas las circunstancias del caso y la situación económica imperante, los créditos a largo plazo mediante el sistema de UVR debían tener un límite en las tasas de interés, pues de lo contrario no se garantizaba el acceso adecuado y efectivo al crédito y, en consecuencia, el modelo adoptado por el legislador no era idóneo para asegurar el acceso a la vivienda. Fue por esa razón que la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de la norma.

Sin embargo, lo cierto es que ni del artículo 51 de la Carta Política, ni de la jurisprudencia decantada por la Corte Constitucional, se desprende que el derecho a la vivienda digna comprende el derecho a un tope en las tasas de interés para los créditos a largo plazo. Los topes a las tasas de interés no hacen parte del núcleo conceptual del derecho a la vivienda digna. Lo que este núcleo comprende es el derecho a que haya sistemas eficientes de acceso a vivienda, uno de los cuales puede ser mediante el diseño de programas de crédito a largo plazo para compra de inmuebles.

#### 4.3. LA PRESENCIA DE UN NUEVO CONTEXTO EXIGE UNA REVISIÓN DEL PRECEDENTE JUDICIAL

A finales de los años noventa, el país afrontaba una de las peores crisis económicas de su historia, producto de la confluencia de factores adversos internos y externos.

Entre 1993 y 1995 Colombia tuvo un incremento razonable del PIB (entre 5.2 y 5.7%). Pero éste se redujo en 1996 al 2.1%, en 1997 al 3.4%, en 1998 al 0,6%, hasta que en 1999 llegó incluso a tener valores negativos (-4,2%), algo nunca visto en la economía reciente<sup>32</sup>. Sumado a ello, la tasa de desempleo pasó del 8.8%, en 1995, al 19.4% en 1999; el precio de la vivienda se redujo en términos reales, en cifras cercanas al 10% en estrato bajo, 26% en estrato medio y 40% en estrato alto<sup>33</sup>.

El escenario internacional tampoco era favorable por aquel entonces, pues los colapsos económicos habían estado en el orden del día. La crisis de México (1994-1995), la de los países asiáticos (1997), la cesación de pagos de Rusia (1998) y la devaluación Brasileña (1999), por destacar las más relevantes, algún grado de repercusión negativa debieron haber tenido en nuestra economía. En efecto, un análisis comparado del crecimiento del PIB colombiano, con el de otros países involucrados en crisis financieras en la década del 90,

“hace pensar que los factores que originaron la crisis nacional no son de carácter interno exclusivamente, sino que son fruto de condiciones internacionales y estructurales comunes a las economías de la región”<sup>34</sup>.

Todo lo anterior generó un incremento desproporcionado de las tasas de interés, que repercutió en el incremento de los créditos hipotecarios otorgados bajo el sistema UPAC. Recuérdese que para ese entonces el cálculo de los créditos en UPAC dependía directamente de las variaciones en las tasas de interés (DTF). Además, las altas cifras de desempleo condujeron a que muchas familias vieran reducidos sus ingresos, quedando en mora el pago de sus créditos hipotecarios y llegando incluso a perder sus inmuebles.

Fue en este particular y crítico contexto en el que la Corte Constitucional profirió las sentencias C-383, C-700, C-747 de 1999, donde declaró la inexecutable del sistema UPAC, y luego la sentencia C-955 de 2000, donde impuso rigurosos límites a las tasas de interés en los créditos de vivienda a largo plazo. Pero debemos preguntarnos lo siguiente: ¿en presencia de un nuevo contexto económico y social, es posible modificar la jurisprudencia que impuso límites precisos a las tasas de interés? Por las razones que exponemos a continuación, creemos que ello es perfectamente válido.

1. Sin desconocer que existe un profundo debate al respecto, un sector de la doctrina considera que este tipo de medidas genera efectos perversos y contrarios

32 Fuente: DANE Producto Interno Bruto, precios constantes de 1994, serie 1990-2004.

33 Cfr. MARÍA MERCEDES CUÉLLAR, *La importancia de los subsidios habitacionales (diapositivas)*, ICAV – Fedesarrollo, 2004.

34 REMBERTO RHENALS. “El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrenio PASTRANA: recepción y recuperación frágil”, revista *Perfil de Coyuntura Económica*, Grupo de Macroeconomía Aplicada, n° 2 Comité de Apoyo para la Investigación - Universidad de Antioquia, octubre, 2003, pág. 41.

a los deseados, pues en ocasiones no estimula a los agentes financieros para involucrarse otorgando préstamos a los sectores económicos de menores ingresos, o hace que el monto de dichos créditos se reduzca significativamente. De esta manera, quienes deseen comprar una vivienda y no cuenten con los recursos suficientes, deberán acudir a operaciones crediticias por fuera del sistema legal, asumiendo mayores riesgos y pagando una tasa de interés muy superior.

En economías de apertura emergente la imposición de límites a las tasas de interés no siempre es muy afortunada. En Haití, por ejemplo,

“los topes a las tasas de interés fueron diseñadas para proteger a las personas con menos ingresos, pero de hecho les hicieron imposible el acceso a los créditos”<sup>35</sup>.

Cuando éstos fueron eliminados se abrieron los mercados e incrementó de modo notable el crédito en sectores antes excluidos. Para el caso colombiano, un estudio reciente de Fedesarrollo refleja que el crédito hipotecario ha sufrido un estancamiento en los últimos años, quizá como consecuencia de los límites a las tasas de interés<sup>36</sup>.

Si estamos en presencia de un contexto fáctico y económico sustancialmente distinto al que teníamos a finales de los años noventa, y en ese nuevo contexto los límites a las tasas de interés no contribuyen eficazmente a garantizar el acceso al crédito hipotecario de sectores de bajos ingresos económicos, podemos concluir que esa medida (límites a las tasas de interés) no garantiza el derecho a la vivienda digna y en consecuencia puede ser revisada.

2. Hemos visto que el derecho a la vivienda digna no comprende necesariamente la existencia de un tope a las tasas de interés, sino la presencia de programas eficientes de accesibilidad. Por tanto, si en un nuevo contexto ese límite a las tasas de interés deja de ser idóneo para cumplir sus objetivos, y por el contrario se refleja como obstáculo, en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad, sería constitucionalmente válido eliminarlo. En efecto, según fue explicado en la primera parte de este apartado, la Corte Constitucional ha reconocido que su jurisprudencia es susceptible de revisión ante cambios sustantivos en las con-

---

35 Cfr. ANN DUVAL, *Building a microfinance Industry: PRET/FINNET in Haiti*, CGAP direct - donor information resource centre. Case studies in Donor good practices, April, usaid-Haiti, 2003, pág. 2 y sigs. (traducción libre). Sobre los efectos no deseados de imponer límites a las tasas de interés, también puede consultarse el caso de Asia: FERNANDO NIMAL, *Understanding an dealing with high interest rates on microcredit. A note to policy makers in the Asia and Pacific Region*, Asian Development Bank, May 2006, pág. 4 y sigs.

36 “La participación en el crédito hipotecario en el PIB cayó cuatro puntos porcentuales (de 11 a 7%), tendencia que ha continuado hasta llegar al 3.5% del PIB en el 2005”. Fedesarrollo. “Topes a la tasa de créditos hipotecario pactados: un paso en falso”, *Economía y Política, Análisis de la coyuntura legislativa*, n° 22, octubre de 2006.

diciones fácticas, de modo que puede apartarse de sus propios precedentes cuando las circunstancias así lo exijan.

Para nuestro caso, los tope a las tasas de interés han perdido su eficacia funcional con relación al derecho de vivienda, como parece demostrarlo la desaceleración del crédito hipotecario. Además, las condiciones fácticas han cambiado de modo sustancial. Por ejemplo,

- i. el PIB ha tenido una importante recuperación, pues de un 3.9% en el 2003, pasó a un 4.9% en 2004, a 5,23% en 2005, e incluso llegó al 7.68% en el último trimestre de 2006;
- ii. las tasas de interés están en límites históricamente bajos como el 7.8%, y,
- iii. los mecanismos de control al tipo de cambio son diferentes a los utilizados en la década pasada, cuando el sistema UPAC entró en crisis.

Así las cosas, la presencia de un nuevo contexto permite replantear el alcance de la cosa juzgada en lo que a las tasas de interés se refiere, por lo que bien podría el Legislador diseñar una nueva política de crédito a largo plazo, o introducir ajustes a los modelos actuales, siempre y cuando se respete el principio de progresividad y se apunte, en definitiva, a estimular el acceso a la vivienda.

## 5. CONCLUSIONES

- Como se describió arriba, la Corte ha reiterado la posibilidad de cambiar el precedente en una materia, con base en consideraciones fácticas como las circunstancias económicas, sociales, políticas, culturales o ideológicas. Según esto, la constitucionalidad de una norma no depende del estricto cotejo entre la disposición estudiada y la Carta. De este juicio hacen parte también consideraciones que se escapan de las disposiciones de la Constitución. Sin embargo, este razonamiento, y la admisión de argumentos fácticos, supone un concepto dinámico de Constitución en el que se incluyen las tensiones y los cambios sociales.

De allí, que una disposición que ante determinado contexto jurídico y fáctico resultaba constitucional, puede devenir inconstitucional si cambian esas precisas condiciones. De la misma manera, una disposición declarada inexecutable puede ser, mas adelante, reconsiderada a la luz de las nuevas circunstancias para ser declarada constitucional.

- Examinada con detenimiento la jurisprudencia, encontramos que el núcleo conceptual del derecho a la vivienda digna no comprende el derecho a un tope en las tasas de interés para créditos a largo plazo. Los límites a las tasas de interés no hacen parte de ese marco constitucionalmente delimitado, pues lo

que la Carta Política protege es, en términos abstractos, el derecho a que existan sistemas eficientes de acceso a vivienda.

En Colombia, los límites a las tasas de interés fueron fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000, con el propósito de evitar una mayor crisis en la economía nacional vivida a finales de la década del noventa. Fue en este particular y crítico contexto en el que la Corte dictó las sentencias mediante las cuales declaró inexecutable el sistema UPAC, y donde impuso los rigurosos límites a las tasas de interés en los créditos de vivienda.

No obstante, si estamos en presencia de un contexto fáctico y económico sustancialmente distinto al que teníamos a finales de los años noventa, y en ese nuevo contexto los límites a las tasas de interés no contribuyen eficazmente a garantizar el acceso al crédito hipotecario de sectores de bajos ingresos económicos, podemos concluir que esa medida no garantiza el derecho a la vivienda digna y, en consecuencia, puede ser objeto de revisión constitucional.

- En el nuevo contexto económico colombiano, las reglas fijadas por la Corte Constitucional sobre límite a las tasas de interés en los créditos de vivienda, merecen un riguroso análisis para determinar si vale la pena continuar imponiendo esos topes, o si resulta más conveniente explorar otro tipo de medidas que contribuya de modo más eficiente a garantizar el acceso a la vivienda.

## II. SEGUNDA PARTE

### LA INTERVENCIÓN DEL PODER CENTRAL Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

La Constitución ha establecido como un fundamento axiológico del Estado colombiano, el carácter de *social de derecho* organizado como República unitaria (art. 1º). Lo anterior significa, tanto la estructuración de un orden material y sustantivo *único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos*, como un sistema de organización y funcionamiento para el conjunto del Estado, según lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional<sup>37</sup>. Pero al mismo tiempo, el Constituyente introdujo otro principio fundante del Estado, orientado a su organización territorial. En la misma disposición antes citada (art. 1º) y en el artículo 287 de la Carta, se establece que el Estado colombiano tendrá un carácter descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, establecidas y definidas en el artículo 286 Superior<sup>38</sup> y en general en todo el título XI.

37 Cfr. sentencia C-790 de 2002.

38 En efecto, esa disposición constitucional establece que son entidades territoriales “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”. Adicionalmente el constituyente

Contrario a lo que pudiera pensarse, las características unitaria y descentralizada del Estado colombiano no son incompatibles, sino que es viable su coexistencia armónica. Aunque debe aceptarse que dadas sus especiales características, entre tales principios axiológicos se generan tensiones<sup>39</sup>. En múltiples oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha constatado esta situación, y por tal razón ha sido necesaria la construcción de diversas subreglas, por medio de las cuales resolver los problemas concretos que se le han planteado.

Ya desde las sentencias C-478 de 1992, C-517 de 1992 y C-004 de 1993, la Corte advirtió que entre el concepto de autonomía de las entidades territoriales y la naturaleza unitaria del Estado, se generaban diversos conflictos de competencia. Por tal razón, consideró como imprescindible el diseño de criterios para armonizar las facultades del nivel central con los niveles seccionales y locales. En este orden de ideas, extrajo cuatro subreglas a partir de las cuales solucionar los posibles choques entre los niveles de organización del Estado:

- En caso de colisión entre los intereses nacionales y territoriales, de forma tal que a primera vista no exista posibilidad de armonización, primará *“aquel que concentre el mayor valor social”*.
- En virtud de la aplicación del principio de vaciamiento de competencias, la Ley no puede anular o coartar de forma absoluta la autonomía de las entidades territoriales.
- La determinación y delimitación de las competencias entre los ordenes territoriales y entre las entidades, *“debe establecerse en función del interés económico y territorial subyacente”*.
- Y finalmente, en cuestiones macroeconómicas *“se intensifica el alcance y peso de lo unitario, con la consiguiente debilidad del elemento autónomo”*.

Tales subreglas han sido actualizadas y reiteradas en recientes sentencias de la Corte Constitucional. Esta segunda parte del documento, explorará brevemente aquellas decisiones relacionadas con los últimos puntos mencionados, los cuales tienen una relación directa con la posibilidad que tiene el legislador para intervenir en los recursos de las entidades territoriales, especialmente de aquellos de naturaleza endógena, y de este modo intervenir en las políticas locales en materia de vivienda.

---

precisó que “la Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley”.

39 Véanse entre otras las sentencias C-643/99, C-579/01, C-568/03, y C-105/04.

## 1. LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LA INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR

El artículo 287 de la Constitución establece que la autonomía de las entidades territoriales consiste en ejercer los derechos para:

- Gobernarse por autoridades propias;
- Ejercer las competencias que les correspondan;
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- Participar en las rentas nacionales.

Los dos últimos acápite corresponden respectivamente, a los llamados ingresos endógenos y exógenos. Los primeros son, por definición, recursos propios de las entidades, fruto del propio esfuerzo de ésta y de la decisión política de sus autoridades<sup>40</sup>, y que provienen tanto de la explotación de sus bienes como de los recursos obtenidos a través de las rentas tributarias propias<sup>41</sup>. Si bien es claro que las entidades territoriales no tienen soberanía fiscal, su autonomía en este punto se manifiesta:

“tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizados en forma genérica por la Ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (C, art. 287-3 y 313-4 CN)”<sup>42</sup>.

Sobre este tipo de recursos, el artículo 362 Superior establece que,

“son de su propiedad exclusiva (de las entidades territoriales) y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”<sup>43</sup>.

40 Cf. sentencia C-448 de 2005.

41 Al respecto hay una amplia jurisprudencia que define las fuentes endógenas y exógenas de financiación de una entidad territorial. Entre otras, pueden consultarse las sentencias C-089 de 2001, C-720 de 1999, C-448 de 2005, C-533 de 2005, C-560 de 2001, C-427 de 2002, C-532 de 2005, C-579 de 2001, C-837 de 2001, C-089 de 2001.

42 Sentencia C-506 de 1995 reiterada en la sentencia C-448 de 2005.

43 Cfr. artículo 58 C. N.: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” Sobre este punto señaló la sentencia C-219 de 1997 reiterada en la sentencia C-579 de 2001 lo siguiente: “Así como el artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, y le atribuye una función social, sujetándola por ende a lo dispuesto por el legislador, en ese mismo sentido la Carta garantiza la propiedad de las rentas tributarias de los entes territoriales, en los términos y condiciones que establezca la Ley.”

Asimismo, en esa disposición constitucional también se establece que,

“los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la Ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

Por su parte, los recursos exógenos corresponden a aquellos ingresos provenientes de las rentas de la nación que son transferidos o cedidos a las entidades territoriales, la participación en las regalías y las compensaciones, los recursos transferidos para cofinanciación, y, en general, cualquier otro mecanismo de financiación diseñado por el legislador. Estos recursos, como es evidente, a primera vista no pertenecen a la entidad territorial sino a la nación. Por tal razón, como lo precisó la sentencia C-448 de 2005, existe una facultad en el poder central, que le permite establecer cuál será la destinación de esos recursos, obviamente respetando diversos criterios constitucionales y el principio de proporcionalidad<sup>44</sup>. Por ejemplo, la cláusula contenida en el artículo 356 Superior establece que,

“los recursos del sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura”.

De igual forma, los artículos 360 y 361 de la Carta disponen que por medio de la Ley será posible definir cuál será la finalidad de las regalías. Asimismo, tal y como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional, éstos deben estar orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que habitan en cada una de las entidades territoriales<sup>45</sup>, y en el caso de las rentas nacionales cedidas, tal y como lo precisaron las sentencias C-036 de 1996 y C-251 de 2003,

“pueden ser objeto de una específica destinación por parte del legislador, siempre y cuando el fin al cual se destinen revista un interés que razonablemente puede predicarse de las entidades territoriales beneficiadas”<sup>46</sup>.

Pero a pesar de la aparente claridad de los anteriores conceptos, existen casos en los cuales no resulta evidente a qué categoría corresponde una fuente de finan-

---

44 En efecto, la sentencia C-720 de 1999 precisa que aún en los casos de intervención de recursos exógenos de las entidades territoriales por parte del legislador, es imprescindible el respeto del principio de proporcionalidad, aunque con un grado menor respecto de aquellos casos en los cuales el objeto de intervención son los recursos endógenos: “La Corte ha señalado que nada obsta para que la Ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionalada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación”.

45 Sentencia C-251 de 2003.

46 Cfr. sentencia C-448 de 2005.



ciación. Por tal razón, la Corte ha establecido, adicionalmente, diversos criterios para lograr esta determinación, especialmente en materia tributaria. Una síntesis de lo anterior puede encontrarse en la sentencia C-720 de 1999, en donde el alto Tribunal señaló que para determinar la naturaleza de un recurso, debe acudir en primera instancia al *principio unitario*, a efectos de establecer si corresponde a una fuente endógena o exógena. En este orden de ideas, señala la jurisprudencia, en principio es:

“el legislador quien deb[e] definir si un determinado tributo constituye una fuente exógena o endógena de financiación de las entidades territoriales. (CP arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4)”.

Pero en aquellos casos en los cuales la Ley no es clara en evidenciar tal naturaleza, resultará necesario acudir a otros dos criterios: el orgánico o el material. El primero obligaría a identificar cuáles órganos políticos participan en la creación de la fuente de financiación:

“Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación”.

Y en caso que esta herramienta sea insuficiente, será necesario acudir al segundo criterio, según el cual:

“una fuente de financiación tendrá el carácter de fuente endógena en aquellos eventos en los cuales las rentas que entran al patrimonio de la entidad territorial se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que exista algún elemento sustantivo –como, sería por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos<sup>47</sup>– que sirva para señalar que se trata de una renta nacional<sup>48</sup>”.

La diferencia conceptual entre fuentes endógenas y exógenas de financiación, comporta igualmente un distinto tratamiento práctico en la manera como se armoniza la autonomía central y local. Como puede observarse en las definiciones antes citadas, si bien sobre los recursos existe una profunda autonomía constitu-

47 Sentencia C-219 de 1997.

48 De forma sintética, la Corte en esa misma decisión ha construido las siguientes subreglas para determinar la naturaleza de una fuente de financiación: “Pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal –criterio orgánico–; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación”.

cional por parte de las entidades territoriales, ésta es más amplia en las fuentes endógenas que en las exógenas<sup>49</sup>.

Sobre las fuentes exógenas existe un mayor margen de intervención por parte del legislador, pues por medio de la Ley éste puede regular cuál será el régimen jurídico y su destinación<sup>50</sup>. Por el contrario, sobre las fuentes endógenas las entidades territoriales gozan de un amplio margen de administración y manejo. En la citada sentencia C-720 de 1999, reiterada entre otras en las sentencias C-579 de 2001 y C-448 de 2005, se ha precisado que sobre estos recursos existe una protección constitucional que proscribe las injerencias indebidas del legislador. Y esta comprensión es razonable, por cuanto de esta manera se asegura la autonomía misma de estas entidades, no sólo en aspectos financieros sino de gobierno. Como lo señala la jurisprudencia constitucional:

“para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación –o recursos propios *stricto sensu* deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”.

Pero debe destacarse que aun cuando existe una amplia protección constitucional en este punto, la potestad de las entidades territoriales en el manejo de sus propios recursos no tiene carácter absoluto. Existe una sólida línea jurisprudencial que establece que en ciertos casos, excepcionales, la propia Carta Política permite que el legislador intervenga en esta fuente de recursos, obviamente bajo criterios y reglas claramente determinadas por la jurisprudencia constitucional. En efecto, la Corte ha diseñado por lo menos 4 subreglas, extraídas de las sentencias C-004 de 1993, C-413 de 1996 y C-495 de 1998, y configuradas y reiteradas entre otras en las decisiones C-089 de 2001, C-1097 de 2001, C-227 de 2002, C-448 de 2005 y C-533 de 2005. En todas esas decisiones la Corte ha precisado que la intervención del legislativo sobre los recursos endógenos se justifica en los siguientes eventos:

- Cuando lo señala expresamente la Constitución;
- Cuando resulta necesario proteger el patrimonio de la nación, conjurando amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional;
- Cuando son medidas convenientes para mantener la estabilidad económica interna y externa;

<sup>49</sup> Cfr. sentencia C-089 de 2001.

<sup>50</sup> Cfr. sentencia C-427 de 2002. En esta decisión la Corte analizó el caso de las regalías, que son fuente exógena de financiación de las entidades territoriales, y sobre este punto señaló lo siguiente: “el legislador está habilitado constitucionalmente para regular el régimen jurídico de las regalías estableciendo sus montos o porcentajes de distribución, destinación y los mecanismos de control sobre el uso adecuado de esas contraprestaciones económicas”.

- Cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen, por trascender el ámbito simplemente local o regional.

Adicionalmente, es necesario señalar que para la aplicación de los anteriores criterios, resulta imprescindible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En efecto, como lo señaló la sentencia C-897 de 1999, el legislador puede intervenir en los recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre y cuando ésta:

“resulte absolutamente necesaria, útil y estrictamente proporcionada para la defensa del patrimonio nacional seriamente comprometido, o para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la Nación<sup>51</sup>”.

En varias oportunidades la Corte ha decidido la exequibilidad de normas que intervienen sobre las fuentes endógenas, una vez ha comprobado el cumplimiento de dichos objetivos y ha verificado el respeto de los principios antes señalados. Casos ejemplares de esta situación pueden encontrarse, entre otras, en las sentencias C-089 de 2001, C-579 de 2001 y C-837 de 2001. Pero antes de analizar dichas decisiones, es necesario indagar aunque sea someramente, en qué consiste el principio de proporcionalidad, y a qué se refiere la jurisprudencia cuando exige que la intervención del poder central en los recursos endógenos de las entidades territoriales, sea *“estrictamente proporcionada”*.

## 2. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La aplicación del principio de proporcionalidad se exige especialmente en aquellos eventos en los cuales existe una colisión entre derechos o principios constitucionales, que en el caso que viene analizándose correspondería a una tensión entre el principio de autonomía de las entidades territoriales y el carácter unitario del Estado colombiano. Como lo señalaría la sentencia C-022 de 1996,

“cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado<sup>52</sup>”.

Como sintéticamente lo han señalado recientes sentencias de constitucionalidad (C-822 de 2005 y C-111 de 2006), el principio de proporcionalidad implica que una norma no puede sacrificar *“valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende garantizar”*, lo cual exige analizar que las limitaciones impuestas son necesarias y útiles para alcanzar la finalidad. Lo anterior supone

51 Sentencias C-004 de 1993 y C-070 de 1994.

52 Cfr., entre otras, las sentencias T-403 de 1992, T-422 de 1995 y SU-089 de 1995.

que la restricción de derechos y principios debe generar de forma equivalente, unos beneficios iguales o superiores. En caso contrario, cuando el daño es superior al beneficio constitucional logrado por la disposición,

“entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional”<sup>53</sup>.

En otras palabras, por medio del principio de proporcionalidad es posible determinar si una legislación en su conjunto, una norma o un conjunto de normas, tiene como base justificaciones razonables. Para ello, resulta necesario analizar tanto el fin de la norma, como los medios utilizados por ésta, para establecer si existe una correcta relación de adecuación entre los medios utilizados y los fines que quieren lograrse.

Pero adicionalmente, el principio de proporcionalidad no tiene la misma intensidad en todos los casos en los cuales sea verificada una colisión de principios. Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional ha distinguido por lo menos tres niveles de intensidad, que corresponderían a la respectiva aplicación de tres diversos test de proporcionalidad: estricto, intermedio y leve. El test estricto exige indagar si las medidas que han sido incorporadas, satisfacen las siguientes características:

- i. finalidad,
- ii. adecuación,
- iii. indispensabilidad y
- iv. proporcionalidad en sentido estricto<sup>54</sup>.

La finalidad consiste en la búsqueda de objetivos constitucionalmente legítimos. La adecuación busca establecer e identificar la correcta correspondencia entre los medios escogidos (la disposición en sentido estricto) y la eficacia material con su introducción en el ordenamiento jurídico. Sólo aquellas normas que son funcionalmente adecuadas para lograr los fines propuestos, pueden superar un test de adecuación, ya sea tanto a nivel sustantivo de armonización con los preceptos constitucionales, como en su aspecto de satisfacción del ob-

53 Una larga línea de precedentes sustenta esta afirmación. Sobre este punto pueden consultarse las siguientes sentencias C-448 de 1997, C-371 de 2000, C-110 de 2000, C-093 de 2001, C-648 de 2001, C-068 de 1999, C-309 de 1997 y C-741 de 1999.

54 Cfr. sentencia C-022 de 1996: “El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”.

jeto propuesto, lo cual implicaría un análisis del potencial de efectividad de la disposición<sup>55</sup>.

La indispensabilidad se refiere a la necesidad de introducir las normas en el ordenamiento jurídico, a fin de satisfacer un objetivo concreto. En otras palabras, por medio de este test se busca establecer si no existen medios diversos y menos costosos en términos de restricción de principios y/o derechos, con los cuales armonizar de una mejor manera los contenidos superiores, y a la vez satisfacer los fines propuestos. Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto debe evidenciar que las normas guardan un equilibrio con los fines que se persiguen. Por medio de una ponderación entre los principios o derechos en juego, se podrá establecer si las restricciones que introducen a las normas se ajustan a criterios de razonabilidad.

En síntesis, el principio de proporcionalidad opera de la siguiente manera. En una primera etapa se identifican los principios o derechos en conflicto, para en un segundo nivel poder establecer el alcance de la restricción en cada uno de ellos. Una vez cumplida esta etapa, se efectúa una ponderación entre los contenidos constitucionales en conflicto, para determinar si las normas que los afectan resultan proporcionadas o no, es decir, si generan un mayor beneficio, ponderado desde una perspectiva constitucional.

### 3. ANÁLISIS DE CASOS SOBRE LA INJERENCIA DEL LEGISLADOR EN LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

En varios casos la Corte ha considerado constitucional la injerencia del legislador en la autonomía de las entidades territoriales. Por ejemplo, en la sentencia C-192 de 1997, que nos permitimos citar en extenso, la jurisprudencia ha señalado algunos criterios bajo los cuales esa intervención está ajustada a la Constitución. Sobre el punto, en esa decisión se precisó lo siguiente:

“... [l]as necesidades de coherencia macroeconómica pueden también exigir una reducción del gasto, puesto que la política fiscal tiene relaciones estrechas con la política económica general. Así, incluso existiendo recursos suficientes, puede a veces ser necesario que el gobierno reduzca o aplaze la ejecución de las partidas, por ejemplo con el fin de corregir tendencias inflacionarias. En tales eventos, también es razonable que la Ley autorice al gobierno a la reducción o aplazamiento de las apropiaciones pues el ejecutivo tiene responsabilidades esenciales a nivel macroeconómico. Ya esta Corporación había señalado que el presupuesto no debe conspirar contra las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, exigencia que no se limita a las fases de programación y aprobación del presupuesto, sino que se extiende a

55 Sobre este punto puede consultarse: ROBERT ALEXY, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pág. 60.

todas las restantes. Por ello señaló claramente la Corte en esa sentencia (C-122/97): ‘A todo lo largo de la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto el gobierno y los demás órganos que intervienen en el proceso presupuestal están obligados a promover la coherencia macroeconómica y a aplicar una serie de principios y regulaciones dirigidas a evitar que el presupuesto que es instrumento de orden se convierta en factor de desorden y de imprecisión’.

(...) En anteriores ocasiones, esta corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario del Estado colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general”.

Tal restricción también ha sido avalada por la Corte, aún en aquellos casos en los cuales está de por medio una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales.

Para demostrar lo anterior, vale la pena mencionar por lo menos dos casos. Uno de ellos corresponde al analizado en la sentencia C-089 de 2001, donde la Corte tuvo que estudiar las objeciones presidenciales presentadas contra un proyecto de Ley, en el cual se autorizaba al Concejo de Bogotá la emisión de una estampilla para conmemorar los 50 años de una Universidad Distrital. En los artículos de ese proyecto, el legislador establecía que el recaudo de esos valores estaría destinado al desarrollo de la inversión en equipos que ampliaran la cobertura y mejoraran la calidad de la educación, y para atender los pasivos prestacionales de la Universidad, entre otros. Cuando el proyecto fue remitido para sanción presidencial, el Presidente de la República consideró que esas normas no estaban ajustadas a la Constitución, por cuanto el Congreso establecía destinaciones específicas de los tributos, vulnerando el artículo 287 de la Carta,

“en tanto niega la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses”.

En el análisis de la demanda, la Corte observó que los recursos que se generarían por la emisión de la estampilla, eran aquellos clasificados como “*fuentes endógenas de financiación*”. En esa medida, a primera vista debería concluir que como,

“la intervención del legislador para fijar la destinación específica de los recursos se encuentra restringida”,

las normas no se ajustaban a la Constitución y no podrían ser incorporadas al ordenamiento jurídico. Sin embargo, el Tribunal Constitucional también consideró que esa intervención debía ser analizada a la luz de las excepciones construidas en la jurisprudencia constitucional, de las cuales ya hemos hecho referencia.

En su estudio, la Corte encontró que la universidad atravesaba importantes dificultades económicas, que repercutían no sólo en el nivel local sino en el nacional. De esta manera, consideró que,

“la injerencia del legislador en el proyecto objetado resulta ser necesaria para alcanzar el fin propuesto e idónea para la consecución del mismo, pues si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados”.

Asimismo, concluyó que la medida era proporcionada, porque el ingreso adicional no alteraría el presupuesto general de la entidad,

“configurándose en la cuarta excepción descrita y que autoriza la intervención del Congreso en materia de rentas territoriales propias”.

Para la Corte, mediante ese proyecto de Ley estaba diseñándose un mecanismo con el cual fortalecer una institución educativa con un alto impacto social, ante lo cual decidió declarar infundadas las objeciones presidenciales. En suma, consideró que la intervención del legislador en una fuente endógena de una entidad territorial, tenía sustento en argumentos de proporcionalidad y razonabilidad, además de ajustarse a las excepciones y subreglas construidas jurisprudencialmente para este tipo de injerencias, por lo cual las normas no contrariaban los mandatos superiores.

En otro caso, examinado por la Corte en la sentencia C-579 de 2001, el alto tribunal tuvo que analizar si diversas disposiciones contenidas en la Ley 617 de 2000, por medio de la cual el Congreso dictó normas con las cuales “*fortalecer la descentralización*” y a la vez racionalizar “*el gasto público nacional*”, se ajustaban a la Carta. Dentro de esa legislación, los artículos 3º a 11 imponían diversas medidas que, a juicio de quienes demandaron dichas normas, afectaban la autonomía de las entidades territoriales, pues con esas disposiciones el legislador regulaba aspectos relacionados con fuentes endógenas de financiación de entes territoriales<sup>56</sup>.

---

56 Sobre este punto existe otra decisión que analizó un caso normas similares, contenidas en esa misma legislación, pero que tenían un objeto distinto. En efecto, en la sentencia C-837 de 2001 el Tribunal estudió la constitucionalidad de los artículos 52 a 55 de la Ley 617 de 2000, que imponían limitaciones sobre gastos de funcionamiento de Bogotá. Para decidir, la Corte reiteraría los argumentos expuestos en la sentencia que actualmente se analiza.

La Corte constató que los artículos acusados consagraban restricciones sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en por lo menos tres aspectos concretos. Primero, establecía que los mencionados gastos no podían ser financiados con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, con lo cual se excluía a “*los recursos de capital y los ingresos corrientes de destinación forzosa*”. Segundo, prescribía que ciertos recursos endógenos no podían destinarse a financiar los gastos de funcionamiento. Y tercero, limitaba un porcentaje máximo de los ingresos corrientes que podrían destinarse a la financiación de tales gastos.

Para resolver el problema planteado, la Corte se vio precisada a acudir a los lineamientos teóricos construidos por la jurisprudencia, que ya han sido esbozados. En este orden de ideas, estudió la necesidad de determinar si la intervención del legislador era legítima, tanto por ajustarse a una de las causales de excepción antes señaladas, como por respetar el principio de proporcionalidad al momento de introducir tales normas en el ordenamiento. Metodológicamente, la Corte se vio obligada a realizar un análisis de los antecedentes macroeconómicos y legislativos de dichas medidas. Y en ese proceso pudo comprobar que, las disposiciones introducidas por el legislador intentaban conjurar una crisis,

“que se perfila por el desbalance fiscal y el casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales”,

con lo cual consideró que *prima facie* las normas se ajustaban a las subreglas construidas por la jurisprudencia, para justificar una intervención del legislativo en estas materias.

Respecto de la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas, la Corte consideró, así mismo, que las normas satisfacían también estos requisitos, por lo cual concluyó que se ajustaban a la Constitución. En efecto, esa corporación observó que si bien las normas establecían limitaciones sobre los recursos de fuentes endógenas de entidades territoriales, tales restricciones tenían un sustento racional, pues

“se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales, constituyendo así un medio eficaz para lograr el fin propuesto”,

y a la vez satisfacían el principio de proporcionalidad ya que,

“los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional, sin que exista discriminación –puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales– ni perjuicio injustificado para terceros”.



#### 4. LA INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR EN LA POLÍTICA REGIONAL DE VIVIENDA

Según hemos visto, el principio de proporcionalidad constituye una herramienta de interpretación especialmente valiosa para armonizar los principios de autonomía de las entidades territoriales con el carácter unitario del Estado. Con base en él, se puede establecer cuándo la injerencia del legislador en la autonomía local es constitucionalmente admisible, y cuándo, por el contrario, supone una restricción excesiva en la órbita autonómica de las entidades territoriales. En lo que a las políticas regionales de vivienda se refiere, el principio de proporcionalidad es, en nuestro concepto, el mejor instrumento para definir hasta qué punto es legítima la intervención del Congreso de la República.

La intervención del legislador en el ámbito local puede presentarse bajo dos esquemas, ambos susceptibles de estudio a partir del juicio de proporcionalidad. Por un lado, encontramos el diseño de políticas genéricas, que sin embargo inciden de modo significativo en las entidades territoriales. En esta modalidad encontramos, por ejemplo, las directrices que se registran en normas globales de amplio alcance como los planes desarrollo.

Por otro lado, podemos encontrar normas mucho más puntuales que afectan la independencia local, como aquellas que definen el destino específico de algunos recursos, sean estos endógenos o de fuente exógena de financiación.

Lo verdaderamente importante en estos casos, es que las medidas adoptadas por el legislador atiendan los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional para coadyuvar en la política regional:

- i. que lo señale expresamente la Constitución,
- ii. que sean necesarias para proteger el patrimonio de la nación,
- iii. que se dirijan a mantener la estabilidad económica, o finalmente,
- iv. que las condiciones sociales así lo exijan, por trascender el ámbito local.

En el caso de la política de vivienda, fácilmente se observa que los intereses involucrados van más allá del ámbito estrictamente local o regional. En efecto, como fue explicado en la primera parte de esta ponencia, los asuntos relacionados con la vivienda generalmente tienen un alto impacto en la economía nacional, a tal punto que en ocasiones puede afectar la estabilidad macro del país.

Con todo, debemos precisar que el hecho de que los asuntos de vivienda autoricen una intervención en la política regional (finalidad), no significa que cualquier tipo de intervención se convalide en forma automática. Ese es el punto de partida, pero el análisis de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto en ningún caso puede dejarse de lado. Del mismo modo,

hay que tener en cuenta que cuando está de por medio la injerencia sobre los recursos propios de las entidades territoriales (endógenos), el juicio de proporcionalidad se torna más exigente. En estos casos, los fines perseguidos y los beneficios obtenidos deben ser, sustancialmente, mucho más importantes que el sacrificio de la autonomía local, pues de lo contrario se corre el grave riesgo de vaciar de contenido esta importantísima garantía institucional.

## 5. CONCLUSIONES

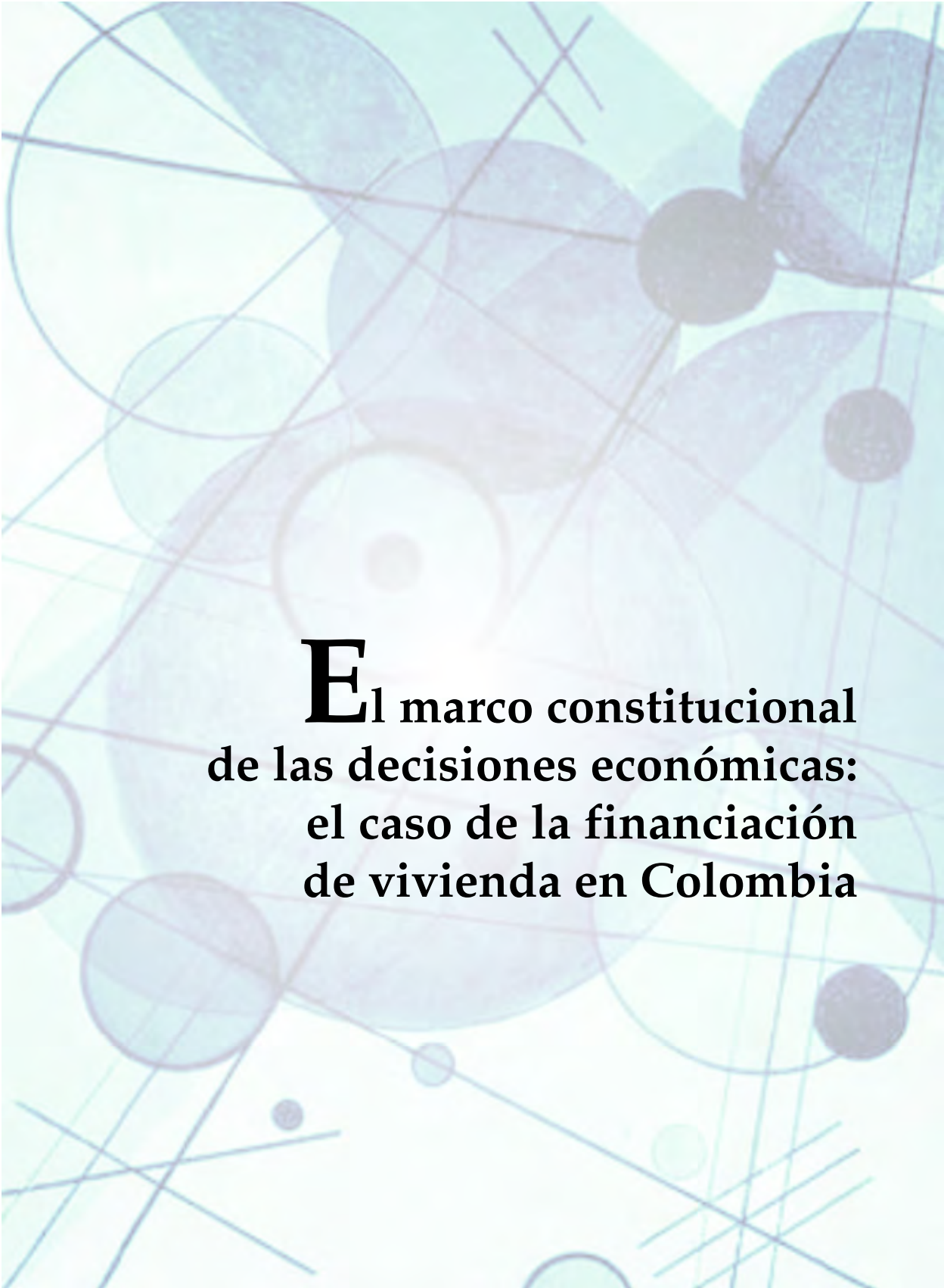
En síntesis, puede afirmarse que si bien hay una tensión entre la autonomía de las entidades territoriales y el poder central, en lo relacionado con la administración de las fuentes de financiación, existen lineamientos teóricos y jurisprudenciales que permiten resolver tal situación. Para ello, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- Existe una presunción *prima facie* que impide una injerencia del legislador ordinario, en lo que tiene que ver con la administración de los recursos de las entidades territoriales.
- Con todo, la autonomía de las entidades territoriales no tiene un carácter absoluto, de forma tal que el espectro de autonomía varía de acuerdo con si las fuentes de financiación son recursos exógenos (provenientes de la nación) o endógenos (provenientes de sus propios bienes y rentas).
- El poder central tiene un margen de intervención sobre la administración y destinación de los recursos exógenos, pero siempre y cuando en su configuración sean respetados principios mínimos de proporcionalidad.
- En el caso de los recursos endógenos existe una mayor restricción al poder interventor del poder central, pues la autonomía, el principio de descentralización y el gobierno de las entidades territoriales, se asegura con la discrecionalidad en la administración de estos recursos por parte de las entidades territoriales. De ocurrir lo contrario, existiría un vaciamiento de las competencias fiscales de éstas.
- Pero aún a pesar de lo anterior, existen por lo menos cuatro excepciones en las cuales está justificada la intervención del legislador, sin que esto implique obviamente, contrariar los mandatos constitucionales. Estas circunstancias se dan cuando:
  1. La misma Constitución expresamente lo señala;
  2. Cuando es necesario para proteger el patrimonio nacional;

3. Cuando las medidas son convenientes para mantener la estabilidad económica interna y externa, y
  4. Cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exige.
- Para establecer adicionalmente si está justificada la intervención del legislador en los recursos de fuente endógena, es imprescindible que sea respetado el principio de proporcionalidad. En este orden de ideas, las normas que restringen el principio de autonomía de las entidades territoriales, porque con ellas se interviene en los recursos endógenos de una entidad, deben superar un test de proporcionalidad estricto. Así, la relación entre las normas y los fines que pretenden cumplir, deben ser adecuadas, indispensables, efectivas y conducentes.
  - En los asuntos relacionados con la política de vivienda, el principio de proporcionalidad constituye un instrumento idóneo para determinar hasta qué dónde es admisible la intervención del Congreso de la República en la autonomía de las entidades territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, ROBERT (2003), *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES (2004), *La importancia de los subsidios habitacionales (diapositivas)*, ICAV - Fedesarrollo.
- CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES (2006), *¿A la vivienda quién la ronda? Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, 2 t., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2002), documento CONPES 3178, *Evaluación del programa de subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002*, 15 de julio de 2002.
- DUVAL, ANN (2003), *Building a microfinance Industry: PRET/FINNET in Haiti*, CGAP direct-donor information resource centre. Case studies in Donor good practices, April, USAID-Haiti.
- HATHAWAY, OONA A. (2001), "Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System", *Iowa Law Review*, enero 2001, 86 *Iowa L. Rev.* 601.
- Fedesarrollo (2006), "Topes a la tasa de créditos hipotecario pactados: un paso en falso", *Economía y Política, Análisis de la coyuntura legislativa*, n° 22, octubre de 2006.
- MACCORMICK, NEIL y ROBERT SUMMERS (eds.) (1997), *Interpreting precedents*, Ashgate Dartmouth, Paris.
- NIMAL, FERNANDO (2006), *Understanding an dealing with high interest rates on microcredit. A note to policy makers in the Asia and Pacific Region*, Asian Development Bank.
- ONU. Observación General n°. 4 sexto período de sesiones, Doc. E/1991/23.
- RHENALS, REMBERTO (2003), "El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrenio PASTRANA: recesión y recuperación frágil", revista *Perfil de Coyuntura Económica*, Grupo de Macroeconomía Aplicada, n° 2 Comité de Apoyo para la Investigación – Universidad de Antioquia.



**E**l marco constitucional  
de las decisiones económicas:  
el caso de la financiación  
de vivienda en Colombia

# El marco constitucional de las decisiones económicas: el caso de la financiación de vivienda en Colombia

MAURICIO PÉREZ SALAZAR<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda, la calidad de ésta y la de su entorno, o sea el hábitat, son determinantes para la calidad de vida de los seres humanos.

“El hábitat y las distintas dimensiones, capacidades y libertades del desarrollo humano pueden entenderse como componentes fundamentales de los derechos humanos y como tales indivisibles. El derecho al hábitat, entendido como el disfrute de un hábitat digno, es uno de los derechos humanos básicos... Su violación amenaza, así, el derecho al trabajo y a una integridad física y mental que se pone en duda cuando se vive bajo la presión de un alquiler o un crédito que no se puede pagar” (GIRALDO *et al.*, 2006, 41 y 42).

En 2004 y con el auspicio financiero de la Fundación Ford, un equipo de investigadores de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de los Andes realizó un amplio análisis de las características y consecuencias del modelo de control de constitucionalidad instaurado por la Carta Política de 1991. Uno de estos trabajos se dedicó a los fallos más polémicos de la Corte Constitucional en materia económica (PÉREZ SALAZAR, en prensa).

El presente artículo tiene por objeto profundizar ese análisis en lo relativo a los fallos de la Corte sobre la financiación de vivienda y, con base en el mismo, proponer algunos lineamientos de política que contribuyan a dinamizar la financiación de la vivienda de interés social (VIS) y al incremento de las soluciones de vivienda financiadas a los hogares de bajos ingresos.

Además de la presente introducción, el artículo está compuesto de seis secciones. La primera recoge los textos constitucionales pertinentes a la financiación de vivienda. La segunda reseña los antecedentes históricos de la creación del sistema UPAC y su funcionamiento hasta la apertura económica. La tercera describe las

---

1 Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.

modificaciones que sufrió el sistema a principios de la década del noventa que luego desencadenaron una burbuja especulativa en los mercados de finca raíz y crediticio. La cuarta se dedica a los fallos de la Corte Constitucional de los años 1998 a 2000 que llevaron a la creación del sistema UVR en sustitución del UPAC. La quinta examina las secuelas de la crisis y la recuperación de la actividad de construcción y su financiamiento. La sección final esboza las alternativas de política para dinamizar la financiación de la VIS.

## 2. LA FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución colombiana de 1991 dispone, en su artículo 51, que “Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna”. Este enunciado debe materializarse, según el mismo artículo, con la promoción de “sistemas adecuados de financiación de largo plazo”. El artículo 335 señala que la intermediación financiera es de interés público y plantea como meta de la intervención del Estado, por medio de la Ley, “la democratización del crédito”.

La función de regular la financiación de vivienda la ejercen de manera coordinada el legislativo, el ejecutivo y la Junta Directiva del Banco de la República. Según el literal d del ordinal 19 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso por medio de leyes con carácter de norma general,

“regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”.

El presidente realiza, según las pautas establecidas en la Ley,

“la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera bursátil aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”.

Lo hace por medio de la Superintendencia Financiera. Finalmente, la Junta Directiva es:

“autoridad monetaria... y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la Ley” (artículo 372).

Debe ejercer estas funciones “en coordinación con la política económica general” (artículo 372).

El derecho a la vivienda digna es un derecho social. El alcance de los derechos sociales fue formulado así por NÉSTOR OSUNA:

“Buscan garantizar unas condiciones materiales de vida digna para todos los ciudadanos bajo entendimiento de que estas condiciones, además de su valor intrínse-

co, constituyen el presupuesto fáctico indispensable para el ejercicio de los demás derechos por todos sus titulares” (2003, 95).

Sobre el derecho a la vivienda digna, señaló el mismo autor:

“El derecho a la vivienda tiene una estructura normativa en forma de principio, es decir, que además de su contenido objetivo, su cumplimiento puede ser graduado dependiendo de las posibilidades económicas y jurídicas del momento. Ello hace que la Corte Constitucional aparezca como protagonista de su régimen, ya que como interprete supremo de los postulados constitucionales –semánticamente indeterminados– los concretiza y crea *subnormas constitucionales* (ibíd., 104).

La formulación del derecho a la vivienda digna por el constituyente de 1991 (y su posterior desarrollo por la Corte) puede entenderse como una decisión de conferirle el carácter de bien meritorio (MUSGRAVE, 1987). Bienes de este tipo (que incluyen entre otros la educación y la salud) pueden ser suministrados a través del mercado o por el Estado; sin embargo, los valores de la colectividad hacen que su consumo sea particularmente estimado. La vivienda digna sería un bien cuyo consumo no depende exclusivamente de preferencias individuales sino de una decisión colectiva. Definir un bien como meritorio implica el compromiso de crear condiciones para que el consumo supere, en algunos casos, el que arrojaría el equilibrio de mercado.

Como es normal en textos constitucionales, los preceptos sobre la vivienda y su financiación son cualitativos; así lo indica el uso de adjetivos como “digna” o “adecuada” los cuales pueden entenderse de diversas maneras.

Desde la perspectiva del análisis económico, la formulación constitucional del derecho a la vivienda digna y el mandato relativo a la promoción de sistemas genera dos inquietudes: ¿hasta dónde llega ese derecho y esa obligación?; y ¿de dónde, y en qué condiciones, provendrán los recursos necesarios para tal fin?

### 3. EL DESARROLLO DE LA FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

Hasta principios de la década del setenta, el acceso de los colombianos a la financiación de vivienda era muy limitado. Esta situación cambió con la creación del sistema UPAC como parte de la puesta en marcha del plan de desarrollo de la primera administración PASTRANA, *Las cuatro estrategias*. Ambos se derivaban del pensamiento económico de LAUHLIN CURRIE.

El novedoso esquema de financiamiento de la vivienda tenía un doble objetivo: la adecuación *estructural* de las ciudades colombianas a un proceso muy veloz, espontáneo e inevitable de urbanización; y la creación de un mecanismo *dinamizador* del crecimiento de la economía colombiana, por la vía del estímulo crediticio de la demanda.



En 1979, CURRIE señalaría que:

“Colombia ha venido experimentando transformaciones básicas muy rápidamente desde el punto de vista histórico. Desde la época de mi primera visita [1949], Colombia ha pasado de ser un país predominantemente rural a uno urbano e industrial... Vivo sorprendido de los efectos persistentes de fuerzas económicas que a duras penas se reconocen. El cambio de un 69% de la población rural a un 31%, a pesar de la desaprobación o aún hostilidad oficial, es un hecho notable” (1982, 17).

Ya desde 1932, en un memorando sobre las opciones de política para superar la Gran Depresión en los Estados Unidos, CURRIE había esbozado el núcleo de la teoría del crecimiento económico jalonado por un sector líder:

“Recomendamos enérgicamente que el gobierno inicie de inmediato un programa de construcción pública a escala nacional. Dicho programa estimularía directamente a la industria de la edificación y la construcción y a las industrias dedicadas a la producción de materias primas y herramientas, e indirectamente a muchas otras líneas de empresas, mediante el gasto de los ingresos de los trabajadores que se vuelven a emplear. La reanimación de estas industrias llevaría a un aumento adicional y secundario del empleo, que a su vez estimularía la recuperación de otras líneas en círculos cada vez más amplios” (CURRIE *et. al.*, 2006, 246)

La estructura conceptual del UPAC, como inicialmente se diseñó, era muy sencilla: un esquema de captación y de crédito que fuera neutral respecto de la inflación. Corregía el impacto sobre el plazo efectivo del crédito para vivienda generado por el componente inflacionario de las tasas de interés. Por ejemplo, una tasa de interés nominal del 25% anual, con una tasa de inflación del 20%, arroja una tasa de interés real apenas del 5%. Con un crédito convencional cuya amortización es lineal durante diez años el deudor, durante el primer año del crédito, tendría que cancelar, además de un abono al capital del 10%, un pago por intereses equivalente a la cuarta parte del valor de la vivienda. Ese deudor se vería compensado por una reducción real del 30% en el valor real de su obligación (10% por la amortización propiamente dicha y 20% por la reducción del poder adquisitivo del saldo de su deuda). Sin embargo, muy pocos compradores de vivienda cuentan con la liquidez necesaria para cubrir el 35% del precio de la misma en un solo año, en especial cuando se trata de empleados de clase media.

El diseño financiero inicial del UPAC era tal que los saldos de las obligaciones y las cuotas mensuales a cargo de los deudores crecían de forma compatible con la evolución del nivel de los precios al consumidor. Si bien había un interés real positivo tanto para ahorradores como acreedores, el flujo de caja de unos y otros también resultaba relativamente estable una vez descontada la inflación.

El éxito del sistema se debió a cuatro factores:

- Las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV), los intermediarios del sistema UPAC, tenían un monopolio sobre el ahorro a la vista que era además un producto nuevo en el mercado financiero colombiano. Sus cuentas de ahorro ofrecían las ventajas de liquidez y de una corrección monetaria equivalente al alza en el costo de la vida, beneficio importante en el ambiente inflacionario de las décadas del setenta y del ochenta.
- El sistema tenía el apoyo del Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) del Banco de la República, que era un banco central “perfecto” para las CAV. Recibía sus excedentes de liquidez, remunerándolos con la corrección monetaria y atendía sus faltantes de liquidez de manera simétrica. Se evitaba así un descalce entre la cartera hipotecaria (de largo plazo) y las captaciones (de corto plazo) de las CAV. El FAVI inmunizaba el sistema contra las fluctuaciones de corto plazo de las tasas de interés en el resto del mercado financiero, en especial cuando éstas se apartaban del ritmo de la inflación que marcaba la corrección monetaria del UPAC.
- El sistema operaba en un contexto de indexación generalizada de la economía colombiana de ese entonces. Si las cuotas crecían con la inflación también lo hacían los ingresos del grupo más numeroso de deudores de UPAC, los asalariados. De hecho, muchos de los males que de ordinario se asocian con la inflación se evitaron en Colombia durante las décadas del setenta y del ochenta precisamente porque ésta era estable y predecible y porque la indexación tenía un alcance tan amplio.
- Desde la creación del sistema UPAC y hasta mediados de la década del noventa hubo una valorización real sin interrupción de los precios de la vivienda cuya compra se financiaba con créditos del sistema<sup>2</sup>. Con las naturales variaciones del caso, esto implicó que normalmente el precio del activo adquirido crecía más rápidamente que el valor de la deuda hipotecaria incrementada por la corrección monetaria. A eso se añade el hecho de que la compra de vivienda con un crédito UPAC constituía una inversión apalancada, que multiplicaba el retorno sobre el capital propio. Para de nuevo utilizar un ejemplo numérico sencillo, imagínese un año en que la corrección monetaria (o crecimiento del IPC) fue del 20%, mientras que la vivienda se valorizó en 25%. Supongamos además que el propietario tenía un crédito hipotecario en UPAC equivalente al 67% del precio de la vivienda, y que el valor de uso de la misma fuera equivalente al interés real pagado. El retorno al capital propio del dueño, o sea el incremento de su patrimonio, llegaba al 15% anual en términos reales. Mientras duró la valorización de la finca raíz en Colombia, adquirir vivienda

---

2 La situación vivida por Colombia durante estos años es comparable (aunque las magnitudes fueran menores) con el comportamiento del mercado de finca raíz en Japón antes de la crisis de ese país en 1990. Véanse KINLEBERGER y ALIBER, 2005, 102 a 104.

con crédito en UPAC era como ir a un casino, pero al revés: siempre ganaba el cliente.

Debe añadirse que la política del gobierno fue la de aceptar un rezago, en la corrección monetaria del UPAC, respecto de la tasa de inflación. Entre 1972 y 1990, el valor adquisitivo real del UPAC disminuyó en aproximadamente en 40% (ECHEVERRY, *et. al.*, 1999, 4). Ello hacía el negocio aún más brillante para los usuarios.

El UPAC tuvo éxito al estimular el crecimiento del sector de la construcción y transformó la situación patrimonial de la clase media, al crecer rápidamente la proporción de hogares urbanos con vivienda propia, que llegó al 67% en 1988 (RESTREPO, 2004, 9). A la vez, el rubro más importante dentro de los activos de esos hogares de ordinario era su vivienda.

Las fortalezas descritas llevaron a que las CAV pasaran incólumes durante la crisis que afectó el resto de la banca colombiana a principios de la década del ochenta. Esa experiencia pareció demostrar la robustez financiera del sistema UPAC. Las condiciones particulares de la financiación de vivienda y la dinámica de los precios reales de la finca raíz permitieron al sector de la construcción tener un impacto positivo sobre la estabilidad macroeconómica.

“Entre 1977 y 1989 el comportamiento de la construcción contribuía a aminorar los ciclos de la economía con un comportamiento contracíclico” (ECHEVERRY, *et. al.*, 1999, 10 a 11).

En resumen, esas bondades parecían justificar el subsidio implícito pero cuantioso al sistema UPAC que benefició tanto a las CAV como a sus deudores (incluyendo los empresarios de la construcción). El subsidio tenía dos fuentes. La operación de la “banca central perfecta” que era el FAVI tenía costos para la política monetaria. El uso del FAVI por las CAV generaba:

“un cambio en sus depósitos en el Banco de la República o en los préstamos obtenidos del mismo. En la medida en que la Junta Monetaria lo desee, los movimientos pueden ser neutralizados o se puede permitir que tengan un impacto monetario” (CURRIE, 1988, 48).

Una u otra respuesta de política podía traducirse en mayores tasas de inflación o mayores tasas de interés de colocación para créditos distintos del de la vivienda. La segunda fuente era el monopolio de las CAV en la captación de ahorro remunerado a la vista que, junto con el rezago de la indexación del UPAC, perjudicaba a los ahorradores.

Es importante anotar que los beneficiarios del subsidio eran en últimas hogares de clase media y alta y que éste tenía características regresivas en cuanto era proporcional a la cuantía del crédito de vivienda. Se dio por sentado que los co-

lombianos de bajos ingresos no tuvieran acceso al sistema UPAC en razón de su insuficiente capacidad de pago, y que sus necesidades de vivienda deberían atenderse con otros instrumentos de política<sup>3</sup>. Quizá porque este subsidio era implícito y difícil de cuantificar, no fue objeto de mayores discusiones políticas a pesar de su problemático impacto distributivo.

#### 4. ANATOMÍA DE LA CRISIS DE FIN DE SIGLO: LA FORMACIÓN E IMPLOSIÓN DE LA BURBUJA ESPECULATIVA

A principios de la década del noventa ocurren dos cambios fundamentales que tendrían hondas consecuencias para el financiamiento de la vivienda: la apertura económica y la adopción de la Constitución de 1991.

La reforma más importante de la nueva Carta Política en materia económica fue la creación de una banca central independiente con el cometido expreso de:

“velar por el mantenimiento del poder de la capacidad adquisitiva de la moneda”  
(art. 373).

Esa finalidad de la política monetaria entró en conflicto con las funciones de banco de fomento que había ejercido el emisor desde 1951 y llevó al marchitamiento de los fondos de fomento, entre ellos el FAVI, que durante cuatro décadas habían operado en el seno del Banco de la República<sup>4</sup>.

Otra disposición constitucional que no era consistente con la arquitectura conceptual del sistema UPAC es el artículo 336, cuyo inciso primero reza:

“Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la Ley”.

Esta norma resultó acorde con la prioridad que tuvo, dentro de las políticas de la apertura económica, el ánimo de flexibilizar los mercados de factores y en especial el mercado de capitales. El modelo de regulación financiera basado en la banca especializada, y cuyo ejemplo más nítido eran las CAV, fue reemplazado por el de la multibanca. Las CAV perdieron su monopolio sobre la captación del ahorro remunerado a la vista, pero se les permitió incursionar en actividades distintas del financiamiento de la vivienda como el crédito de consumo.

Establecer condiciones similares para la operación de las CAV y de los demás intermediarios financieros los puso en competencia directa; había desaparecido

3 En especial los programas del Instituto de Crédito Territorial (ICT), que recibieron un fuerte impulso durante el Gobierno de BELISARIO BETANCUR. Véase la discusión de CURRIE, 1988.

4 Véase la discusión de HERNÁNDEZ, 2001, 209 a 212.

la segmentación de mercado que protegió el UPAC antes de la apertura. Una divergencia significativa entre las tasas de interés y la tasa de inflación llevaría a una salida o un ingreso masivo de recursos del sistema de financiación de vivienda, cuya vulnerabilidad residía en largo plazo de su cartera de créditos.

Fue apenas natural que la Junta Directiva del Banco de la República decidiera ligar el cálculo de la corrección monetaria a las tasas de interés de mercado. La decisión no carecía de precedentes. Entre 1972 y 1992, se había modificado la metodología de la corrección monetaria en 17 oportunidades; y desde 1988 se había incluido un porcentaje significativo de la tasa del DTF en la ponderación del cálculo de la corrección monetaria. En dos decisiones de 1993, se establecieron fórmulas de ajuste del UPAC con base en tasas de interés de mercado, aunque con topes (en marzo, el IPC de los doce meses anteriores; en abril, el 19% efectivo anual). A partir de septiembre de 1994, dichos topes se eliminaron y el cálculo de la corrección monetaria se hizo tomando como base el 74% de la DTF (ECHEVERRY *et. al.*, 1999, 47). La decisión se adoptó en un momento cuando las tasas de interés reales eran bajas, y se presentó como benéfica para las CAV y sus deudores. No se preguntó entonces si el nuevo régimen era sostenible con otras condiciones del mercado.

A lo anterior, se suma otra decisión fundamental de la apertura, la eliminación del gran mayoría de los controles a los movimientos internacionales de capital. Si bien la Ley 9 de 1991, la reforma cambiaria, había facultado a la Junta Monetaria<sup>5</sup> para mantener algunas restricciones sobre el ingreso y egreso de estos flujos, la decisión de política fue la de liberarlos. Se adujo en su momento que el mayor acceso a la financiación externa sería un estímulo a la inversión.

La eliminación de esos controles fue en cierto sentido exitosa. Durante el quinquenio 1993-1997, el país tuvo ingresos acumulados netos de capital por casi US\$24 millardos, con un valor promedio anual de de US\$4.7 millardos. Esta cifra septuplicó el promedio anual del decenio 1983-1992 (US\$655 millones).

El ingreso masivo de capitales foráneos permitió que el crecimiento de la demanda agregada fuera superior al del PIB. Hizo posible un nuevo periodo de prosperidad al debe y se vio acompañado por una rápida profundización financiera: la cartera de crédito al sector privado, expresada como proporción del PIB, pasó de un 24% del PIB en 1991 a un 38% en 1997. Ese proceso ha sido caracterizado por TENJO y LÓPEZ como una burbuja crediticia (2003) y se ajusta bien a los patrones internacionales de burbujas y crisis descritos por KINLEBERGER y ALIBER (2005).

---

5 Cuyas facultades como autoridad cambiaria asumió luego la Junta Directiva del Banco de la República.

La “mecánica” del surgimiento de la burbuja especulativa tiene como primer paso el incremento de la financiación externa de la economía. Cuando las divisas ingresan al país, se monetizan, causando la apreciación de la moneda nacional. Muchos de esos recursos son captados por el sector financiero colombiano, que a su vez se ve presionado para aumentar sus colocaciones de créditos. Aunque las tasas de interés de colocación sean reales en términos positivos, la mayor disponibilidad de crédito hace que los intereses sean, en la práctica, financiados por el mayor endeudamiento de los deudores nacionales. Parte de la liquidez del sector privado no financiero se transforma en demanda por bienes de consumo durables, como automotores y teléfonos celulares. Otra parte se destina a la compra de activos, cuyos precios crecen. El atractivo de la valorización hace que los precios de mercado pierdan contacto con el valor subyacente de los mismos, dado por su capacidad de generar un flujo futuro de ingresos para sus titulares. La gente compra acciones o finca raíz porque ve que todos los demás lo hacen, lo que impulsa sus precios aun más. Así, entre 1991 y 1997 el índice de los precios de acciones transadas en la Bolsa de Bogotá se multiplicó por catorce.

Para el caso de la vivienda, se sumó al ciclo general de la macroeconomía el ciclo microeconómico propio del sector, que refleja además el desequilibrio que puede existir en un momento dado entre la oferta y la demanda de ese bien. Los primeros años de la década del noventa fueron de auge: entre los terceros trimestres de 1990 y de 1994, el índice de metros cuadrados construidos casi se duplicó. La cúspide del ciclo de la vivienda, y el inicio de la destorcida fueron más tempranos para la construcción que para el resto de la economía:

El crecimiento de la construcción en la primera mitad de los noventa estuvo enmarcado dentro del *boom* general del consumo privado ocurrido en ese lapso... Se presentó también un crecimiento en la demanda de vivienda que alimentó el aumento en los precios de la finca raíz y la creación de una burbuja especulativa. Este hecho presionó aún más el *boom* de consumo en una escalada ascendente perversa. Desde 1995 se dio un cambio drástico en las tendencias del sector de la construcción de vivienda. Un indicador son los precios de la vivienda nueva para las cuatro principales ciudades del país... se ve claramente que los precios de las viviendas más costosas han decrecido constantemente desde 1995, denotando un exceso de oferta (ECHEVERRY *et. al.*, 1999, 11 a 12).

La oferta se ajustó al deterioro de la demanda, y para 1998, el índice de metros cuadrados construidos había caído por debajo del nivel de 1990 (*ibíd.*).

La destorcida macroeconómica no se hizo esperar y también contribuyó la crisis del sector. Factores exógenos como las crisis de los países asiáticos y la rusa se sumaron a una creciente prevención sobre los riesgos que podrían implicar los pasivos de la economía colombiana con el resto del mundo. En 1998, los ingresos netos de capital de la balanza de pagos cayeron casi a la mitad respecto

del año anterior. En 1999, el saldo de la cuenta de capitales fue negativo en US\$553 millones.

La política monetaria trató de defender la tasa de cambio elevando las tasas de interés. Entre 1997 y 1998, el DTF nominal pasó del 24 al 33%; en términos reales, el incremento fue del 6 al 16%. El DTF real en 1999 seguía en 12%. En este último año hubo una brutal desinflación, de más de siete puntos porcentuales, y el PIB cayó en 5%. La tasa de desempleo urbano alcanzó el 19%.

La crisis golpeó con particular dureza a los deudores del sistema UPAC. Hubo para ellos un efecto tijera: por una parte, se reducía el precio de la vivienda financiada; y por otra, la corrección monetaria ligada a la tasa DTF de sus pasivos aumentó el saldo y las cuotas mensuales de sus créditos. Entre 1996 y 1998, el servicio de la deuda para vivienda pasó del equivalente del 30% del ahorro privado del país al 55% del mismo (ECHEVERRY *et. al.*, 1999, 14).

En muchos casos, el saldo de la deuda superó el valor de la vivienda financiada y se hizo negativo el valor patrimonial neto de ésta. En todos los casos, ese patrimonio se redujo de manera significativa. Como diría posteriormente MARÍA MERCEDES CUÉLLAR, presidente del ICAV:

“Nadie se dio cuenta que todo había cambiado... La población perdió la mitad de su patrimonio... Hubo una destrucción de riqueza que no hemos comprendido cabalmente”<sup>6</sup>.

La pérdida del valor patrimonial de la vivienda financiada con UPAC y el aumento de las cuotas con relación al ingreso familiar causaron un rápido deterioro de la calidad de la cartera hipotecaria de las CAV. De niveles históricos inferiores al 5% la participación de la cartera morosa llegó al 15% al fin de 1999, con tendencia al alza. Esta situación no sólo ponía en riesgo la propiedad de la vivienda de los deudores morosos. Amenazaba la liquidez y solvencia de las CAV, pues aun cuando recibieran en dación en pago la vivienda hipotecada no había demanda para ella en el mercado a precios acordes con el monto del crédito que garantizaba.

## 5. LA INTERVENCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En una serie de sentencias pronunciadas en medio de la crisis, la Corte Constitucional redefinió el marco jurídico de la financiación de vivienda. Como se verá más adelante, esos fallos fueron controversiales y controvertidos y se señalan aún hoy como los responsables de una indeseable rigidez en dicho marco.

<sup>6</sup> Conferencia pronunciada en el Externado de Colombia el 12 de mayo de 2004.

Por lo mismo, es conveniente recordar que ocurrieron en medio de una aguda crisis y en el contexto de lo que se ha llamado un “vacío de poder”:

“Según esta [tesis], los órganos constitucionalmente competentes del Estado se habrían abstenido de actuar frente a problemas apremiantes de carácter económico y social” (PÉREZ SALAZAR, 2003, 71).

La comparten críticos y defensores de la jurisprudencia de la Corte sobre la financiación de la vivienda.

Así, CLAVIJO afirmó que,

“En casi todos los casos, la existencia de un buen principio de regulación por parte del gobierno y el desarrollo de adecuadas supervisiones, orientadas a defender los derechos de los consumidores, hubieran bastado para lograr el objetivo deseado, sin necesidad de introducir controles de precios, que tanto daño le hacen a la economía. En todo caso, resulta contraproducente que sea la Corte la que se arrogue las condiciones de legislador para llenar los vacíos que en estas materias puedan dejar el ejecutivo y el legislativo” (2001, 42).

Mientras que UPRIMNY sostuvo que,

“Pero ¿podía la Corte abstenerse de intervenir cuando era evidente que esa situación fácticamente afectaba el derecho a la vivienda y los otros órganos estatales se mostraban indiferentes ante la situación de los deudores hipotecarios? No lo creo, pues la Corte hubiera renunciado a su deber... ¿Hubiera podido evitarse esa intervención judicial en la política económica? Claro, si los órganos responsables de la política económica hubieran tomado a tiempo las medidas adecuadas. Pero lo que resulta inaceptable es que desde su pasividad, los otros órganos de poder cuestionen a un tribunal que intentó solucionar un problema social complejo y dramático” (2001, 183).

Ambas enunciaciones encierran un juicio común sobre lo que *no* hicieron otras autoridades como respuesta a la evidente crisis del sistema UPAC ocasionada por el cambio en su entorno macroeconómico. Es posible que el ejecutivo y el Congreso hubieran tenido otras prioridades, entre ellas la delicada coyuntura fiscal y de financiamiento externo y los problemas generalizados del sector financiero en ese momento. La Junta Directiva del Banco de la República de entonces veía su cometido institucional casi exclusivamente en función de la lucha contra la inflación<sup>7</sup>. Ante estas omisiones, la Corte Constitucional intervino en lo que era no sólo un problema de técnica financiera sino de política distributiva.

---

7 Esta situación cambia luego de la expedición de la sentencia C-481/99 de la Corte Constitucional, que interpreta en forma más amplia el mandato que la Carta Política establece para la banca central independiente y hace explícita su obligación de trabajar en forma armónica con otras entidades del Estado.



La secuencia de fallos sobre la financiación de vivienda muestra una evolución del razonamiento de la Corte, que involucra un cambio progresivo de la percepción del problema y una formulación cada vez más amplia de los principios constitucionales relacionados con la vivienda y su financiación. Los fallos de esta línea jurisprudencial son los siguientes: C-252/98, C-122/99, C-383/99, C-700/99, C-746/99 y C-955/00.

La primera de éstas, la C-252/98, favorece la libre competencia en el mercado de la financiación de la vivienda pero establece un precedente en cuanto a la naturaleza especial de esta actividad. Durante los años anteriores, se había vuelto una práctica común en la banca hipotecaria buscar el incremento de su cartera ofreciendo crédito en condiciones más ventajosas<sup>8</sup> a deudores de otras instituciones financieras. Sin embargo, el prepago del deudor al acreedor inicial para concretar el nuevo crédito requería del consentimiento de aquel, según el artículo 2229 del Código Civil. Esa norma fue demandada aduciéndose, entre otros, el derecho a la vivienda digna<sup>9</sup>. La Corte se negó a declarar inexecutable esta norma pero hizo una salvedad: no podría aplicarse a deudores de créditos de largo plazo para adquisición de vivienda por cuanto “dichos créditos están regulados por normas específicas de intervención del Estado”. La Corte citó entre otros a los artículos 51, 333 y 334 de la CP para concluir que:

“En desarrollo de estos preceptos, se ha creado una normatividad propia para los créditos de vivienda a largo plazo que otorgan las entidades, que impide, en principio, la aplicación automática de las normas civiles y comerciales que regulan la misma actividad, en forma general”.

El fallo C-122/99 se ocupó de la constitucionalidad de la emergencia económica declarada por el Decreto 2330 de 1998 para hacer frente a lo que el gobierno nacional consideraba una crisis financiera sistémica y sobreviniente. En los considerandos del Decreto 2330, se hacía mención del deterioro de la cartera de las CAV y de la situación de sus deudores, pero con énfasis en el rescate del sistema UPAC:

“La combinación de altas tasas de interés y desempleo, produjo un desbordamiento de la capacidad de pago de muchos deudores del sistema de financiación de vivienda UPAC. Lo anterior, aunado a la iliquidez en la economía, la crisis en el sector de la construcción y la incertidumbre respecto de la estabilidad del sistema financiero pone en peligro la solvencia y la viabilidad de éste y consiguientemente la financiación de vivienda en el país”.

---

8 En muchos casos las ventajas eran más aparentes que reales, pues reducían a corto plazo las cuotas de los deudores pero no el valor presente de la deuda ni el riesgo para ellos de futuras fluctuaciones de las tasas de interés.

9 La Corte extendió su estudio al artículo 694 del CC, por considerar que había unidad de materia.

En su fallo, la Corte adoptó un enfoque distinto. Buena parte de su discusión se dedica a examinar si los hechos que ocasionaron el estado de emergencia eran, como lo exige el artículo 215 de la Constitución, sobrevinientes e imprevisibles. La Corte estimó que, a diferencia de lo alegado por el gobierno, los problemas enfrentados podrían achacarse a fallas de la política económica del mismo. Puso en duda la naturaleza sistémica de la crisis financiera, teniendo en cuenta el desempeño heterogéneo de distintos segmentos del mercado. Para el efecto destacó la debilidad de la banca pública y del sector solidario y señaló que estos últimos tenían protección constitucional especial.

Su análisis de la banca hipotecaria fue más crítico. Por una parte, atribuyó al Gobierno responsabilidad por omisión en la regulación de las CAV:

“En lo que hace a las instituciones financieras de carácter privado, especialmente a las CAV, si el gobierno nacional había detectado los claros síntomas de la crisis, éste debió proceder conforme lo ordena la Constitución Política, la cual le brinda instrumentos específicos para el efecto”.

Por la otra, y teniendo en cuenta el diagnóstico formulado por el entonces codirector del Banco de la República, LUIS BERNARDO FLÓREZ<sup>10</sup>, la Corte trató con dureza a las CAV:

De lo anterior se concluye, que los problemas asociados con las CAV están directamente ligados a:

- i. cambios institucionales que eliminaron los privilegios de que gozaban y las obligaron a incrementar de forma apreciable sus costos operacionales, para poder entrar en negocios que desconocían y que presentaban mayores riesgos (créditos de consumo, tarjetas de crédito, etc.) y
- ii. a asunción por parte de las CAV, con miras a hacerse competitivas, de grandes riesgos, más allá incluso de las normas prudenciales.

Añadió la Corte que junto con la banca pública y el sector financiero solidario merecían protección constitucional especial “los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC”. Llama la atención la asimetría del tratamiento de los deudores y acreedores del sistema UPAC, puesto que para los bancos

---

10 “Cabe destacar dos hechos detrás del debilitamiento de las CAV: de una parte, los efectos de las reformas financieras de la década tendientes a introducir mayor competencia entre entidades financieras, que eliminaron los privilegios de que gozaban las CAV en cuanto a sus captaciones y al acceso preferencial a recursos de liquidez primaria; de la otra, la aguda crisis que ha enfrentado el sector de la construcción en los últimos años y el deterioro de la cartera hipotecaria, tras el *boom* de la construcción y el muy acelerado crecimiento de los créditos de las CAV que se registró a mediados de la década”. Este diagnóstico coincide con el expuesto en la sección anterior.

oficiales y entidades cooperativas, era la *institución financiera*, no el deudor, que ameritaba protección. Eso se debe la eventual relación causal que existía, según la Corte, entre prácticas comerciales de las CAV y la crisis del mercado inmobiliario:

“En efecto, muchas de [las CAV] propiciaron lo que podría denominarse el *boom* del crédito para el sector de la construcción, financiando proyectos en los cuales el valor de los créditos individuales, esto es su amortización mensual, estaba en términos reales cada vez más alejado de la capacidad de pago de los potenciales compradores, para lo cual recurrieron, entre otros, a programas como el de las denominadas “cuotas mínimas” durante los primeros años de la obligación, que posteriormente eran incrementadas de manera sustancial, prácticas, que dados sus efectos nefastos, fueron prohibidas por la Superintendencia Bancaria a mediados de enero de 1999, como respuesta al reclamo de varios miles de sus usuarios, que entraron en situación de endeudamiento inestable. Tales programas al ser diseñados por las CAV, tenían como presupuesto básico el crecimiento del valor de los inmuebles financiados, su valorización, la cual debía ser muy superior al reajuste del saldo de la deuda. Sin embargo, a medida que las tasas de interés reales se incrementaron y aumentó paralelamente el número de proyectos no vendidos por el constructor, aumentaron las daciones en pago, por lo que la relación se invirtió, lo que implicó que para el deudor moroso fuera menos gravoso perder la vivienda que pagar saldos de deudas muy superiores al valor real de los inmuebles”<sup>11</sup>.

Para declarar la constitucionalidad condicionada de la emergencia económica la Corte da un nuevo giro al razonamiento del fallo C-252/98, cuando sugiere que al amparo de los artículos 51, 333 y 334 de la CP los deudores de UPAC tendrían el derecho de ser protegidos de una evolución de las condiciones de oferta y demanda que les resultara desfavorable. Esta consideración se convierte en el eje de la línea jurisprudencial posterior.

En su sentencia C-383/99, la Corte estudió la constitucionalidad de un aparte del literal f del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, que reglamentaba las facultades de la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad crediticia para establecer la metodología para establecer la corrección monetaria del UPAC e incluía la expresión (demandada):

“procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés de la economía”.

El fallo continúa la defensa de la autonomía constitucional de la Junta Directiva del Banco como autoridad crediticia de sentencias anteriores<sup>12</sup> que limitaron la

11 Irónicamente, algunas de las prácticas comerciales de las CAV criticadas por la Corte en este fallo habían sido facilitadas por la sentencia C-252/98. Otro hecho pertinente era el control patrimonial de varias CAV por constructores y promotores inmobiliarios que propiciaba la estrecha asociación comercial de unas y otros en proyectos específicos.

12 Entre ellas, las sentencias C-529/93, C-021/94 y C-489/94. Véase también la discusión de SANTAELLA, 2003.

potestad reglamentaria del Congreso en esa materia. Reitera la relevancia particular del artículo 51 de la Constitución para la regulación de la financiación de vivienda. La innovación sustancial de la sentencia C-383/99 consiste en señalar que cuando la metodología utilizada para ajustar el valor del UPAC con base en las tasas de interés de mercado arroja un incremento superior a la inflación se estaría incurriendo en doble corrección monetaria y vulnerándose el equilibrio contractual entre deudor y acreedor. La Corte afirmó:

“Al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del derecho, es decir opuesto a la «vigencia de un orden justo», como lo ordena el artículo 2° de la Constitución... Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios”.

La Corte no aborda la cuestión inversa: ¿se rompería ese equilibrio si la baja de tasas de interés nominales llevara a que la corrección monetaria fuera inferior a la inflación?

La Corte cita el mandato de la democratización del crédito contenido en el artículo 335 de la Constitución para plantear que el alto costo del crédito para vivienda puede tener efectos excluyentes, pero no menciona los que pudiera tener el racionamiento de crédito para ciudadanos de bajos ingresos, cuando una actividad que es ejercida por el sector privado sin subsidios deja de ser costeable para éste. Los magistrados CIFUENTES y NARANJO sí lo hicieron en su salvamento de voto, donde manifestaron:

“En la actualidad, este tipo de financiación de vivienda [el UPAC] es el único que puede garantizar la democratización del crédito”.

La sentencia C-383/99 declaró inexecutable la expresión demandada y fue más allá. Dicha norma, ordenó la Corte,

“no puede tener aplicación alguna, tanto en lo que respecta a la liquidación, a partir de este fallo, de nuevas cuotas causadas por créditos adquiridos con anterioridad y en lo que respecta a los créditos futuros”.

Por primera vez, la Corte asumió la facultad de regular la corrección monetaria que puede ser pactada en operaciones de financiamiento de vivienda.

El fallo C-700/99 aplicó una táctica que podría denominarse de “fuerza bruta” y eliminó del ordenamiento jurídico la totalidad de las normas que regulaban el sistema UPAC. La Corte utilizó un argumento de forma (la falta de competencia constitucional del presidente para incluir normas sobre el tema en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en 1993, a falta de una Ley marco que a esa fecha regulara de manera particular el financiamiento de la vivienda). No pretendió hacer un análisis económico de las consecuencias del fallo, remitiéndose a las consideraciones sustantivas de la sentencia C-383/99. Concedió un plazo de hasta el 20 de junio de 2000 para que el Congreso expidiera una nueva regulación sobre la materia, pero instó al estricto e inmediato cumplimiento de la reliquidación prevista en aquella. Si bien el texto del fallo insiste en la continuidad del criterio de la Corte, el salvamento de voto de los magistrados CIFUENTES y NARANJO enumera 12 decisiones anteriores del alto tribunal contrarias al sentir y alcances de la sentencia C-700/99.

Por medio de la sentencia C-747/99, la Corte concluyó su escrutinio de la financiación de la vivienda en ese año. En desarrollo del artículo 51 de la Constitución y de la sentencia C-383/99, prohibió la capitalización de intereses remuneratorios en créditos de largo plazo para vivienda, sin perjuicio de declarar que la práctica no era *per se* inconstitucional en otros tipos de financiamiento.

De nuevo disintieron los magistrados NARANJO y CIFUENTES, quienes criticaron el razonamiento de la mayoría en los siguientes términos:

“La decisión de la Corte se basa en dos argumentos... Se considera que la capitalización de intereses termina por exceder la capacidad de pago de los deudores. La Corte, en lugar de limitarse a consignar esta afirmación, ha debido demostrar que dicha circunstancia (i) era cierta y (ii) que su acacimiento transformaba a la norma, que plasmaba una cierta técnica financiera, en inconstitucional”.

En la jurisprudencia antes citada hay poca consideración explícita de las particularidades de la financiación de la vivienda de interés social.

La Ley 546 de 1999, aprobada por el Congreso para cumplir con los mandatos de la Corte, fue a su vez objeto de varias demandas por inconstitucionalidad que motivaron el fallo C-955/00. Este fallo resulta de particular importancia porque, hasta cuando no cambie la jurisprudencia, las disposiciones introducidas por la Corte por la vía de la declaratoria de constitucionalidad condicional podrían:

“petrifica[r] una opción de regulación, como la única constitucionalmente posible”<sup>13</sup>.

---

13 La expresión es de los magistrados NARANJO y CIFUENTES, en su salvamento de voto del fallo C-955/00.

Los pronunciamientos de la Corte contenidos en esta extensa sentencia pueden dividirse en dos conjuntos: los que tendrían un carácter permanente; y los que se refieren a la transición entre el sistema de UPAC y el del UVR creado por la Ley 546<sup>14</sup>.

El criterio básico del primer grupo de decisiones fue expresado así por la Corte:

“En los referidos préstamos debe garantizarse la democratización del crédito; ello significa que las posibilidades de financiación, en particular cuando se trata del ejercicio del derecho constitucional a la adquisición de una vivienda digna (artículos 51 y 335 C.P.) deben estar al alcance de todas las personas, aun las de escasos recursos. Por tanto, las condiciones demasiado onerosas de los préstamos, los sistemas de financiación que hacen impagables los créditos, las altas cuotas, el cobro de intereses de usura, exentos de control o por encima de la razonable remuneración del prestamista, la capitalización de los mismos, entre otros aspectos, quebrantan de manera protuberante la Constitución Política y deben ser rechazados, por lo cual ninguna disposición de la Ley que se examina puede ser interpretada ni aplicada de suerte que facilite estas prácticas u obstaculice el legítimo acceso de las personas al crédito o al pago de sus obligaciones”.

Ateniéndose a su jurisprudencia anterior, la Corte subraya que el cálculo de la UVR por la Junta Directiva del Banco de la República tendrá en cuenta exclusivamente la variación del IPC publicado por el DANE. La Corte acepta el principio de un interés remuneratorio o real adicional a la corrección monetaria, pero lo condiciona de la siguiente manera:

“La Junta [Directiva del Banco de la República], en su condición de autoridad monetaria y crediticia, mediante acto motivado en que se justifique su decisión, deberá fijar la tasa máxima de interés remuneratorio que se puede cobrar por las entidades financieras en este tipo de créditos. Ella, a su turno, será siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se estén cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria”.

Dicho tope en tasas de interés se hace extensiva a los constructores; consideró la Corte que ello se reflejaría en menores precios de la vivienda.

El artículo 28 de la Ley 546 estableció un tope temporal, durante un año, del 11% para el interés remuneratorio de créditos que financian VIS. La Corte hizo permanente el tope, facultando a la Junta Directiva del Emisor para fijarlo a futuro y determinando que la tasa remuneratoria debería ser “inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda”.

---

14 La discusión siguiente no tiene en cuenta las disposiciones de la Ley 546 que no fueron modificadas materialmente por la Corte.

También es de carácter permanente la prohibición hecha por la Corte de sistemas de cuotas que no impliquen alguna amortización de capital.

Dentro del segundo conjunto de disposiciones se destaca la autorización a quienes no hubieran quedado satisfechos con la reliquidación de sus créditos según lo ordenado por la Corte y regulado por la Ley para acudir a la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos. La Corte expresó especial interés en evitar discriminación en contra de los deudores que a la fecha de expedición de la Ley citada estuvieran en mora.

El debate causado por este conjunto de fallos fue agitado, como era natural dado su considerable costo<sup>15</sup> y su impacto redistributivo. El tono de las polémicas puede ejemplificarse con un irónico comentario de ALBERTO CARRASQUILLA:

“Basta leer [las sentencias de la Corte] para apreciar que, por locas que sean sus implicaciones económicas, ni de lejos se trata de argumentos lunáticos desligados de lo que con justa causa, una persona razonable podría llamar el ‘espíritu’ de la Constitución de 1991. Un artículo que garantice ‘vivienda digna’ requiere de otro que garantice ‘sistema financiero’. Como nuestros padres fundadores metieron lo primero y no lo segundo, hasta razón tienen los Magistrados en actuar como si a ello no les importase que la poca vivienda digna que hay la pague el contribuyente y le llegue, preferencialmente, a los más ricos” (2001, 20).

Las críticas pertenecen a varias familias de argumentos<sup>16</sup>. En primer lugar se acusó a la Corte de vulnerar la división constitucional de poderes. La idea fue planteada de manera reiterada en los salvamentos de voto de los magistrados NARANJO y CIFUENTES y tuvo mucho eco entre otros comentaristas. En segundo lugar se expresaron inquietudes sobre el carácter regresivo del gasto público determinado por los fallos, como la que refleja el texto de CARRASQUILLA citado arriba. Esta preocupación se sustenta en el diseño del UPAC como mecanismo de financiación de vivienda de hogares con capacidad de pago que pertenecen a estratos altos y medios. Dado que por definición los pobres nunca tuvieron acceso al sistema, no parecía equitativo destinar grandes sumas a usuarios relativamente pudientes del UPAC en la reliquidación de los créditos ordenada por la Corte y la Ley 546<sup>17</sup>. En tercer lugar se adujo que, desconociendo las restricciones presupuestales de la sociedad y del Estado colombianos, la Corte obró de manera irresponsable al ordenar grandes incrementos en el gasto público sin preocuparse por la fuente de los recursos correspondientes. En cuarto lugar, la Corte se habría

---

15 Estimado por el ICAV en \$3.2 billones de 1999. Según la misma fuente, el costo se repartió de la siguiente manera: 40% para la banca hipotecaria, el 30% para las demás entidades del sector financiero y el 30% para la nación.

16 Para una discusión más amplia, véase PÉREZ SALAZAR, 2003.

17 Quizá por este motivo, en la sentencia C-955/00, la Corte insistió en que los beneficios de la reliquidación para los deudores hipotecarios eran un “aporte” y no un “subsidio”.

equivocado en su análisis microeconómico y producido consecuencias no esperadas ni deseadas. El razonamiento aplicable es el tradicional argumento económico que desaconseja el control de precios: en vez de beneficiar al consumidor, se limita la oferta en perjuicio suyo. Una formulación popular de esta proposición es “el servicio más caro es el que no se tiene”. A ello, se aunó el temor de una “cultura del no pago”, que sería funesta para la intermediación financiera; algunos comentaristas manifestaron especial rechazo a la igualación de las condiciones de la reliquidación de créditos para deudores morosos. Finalmente, se señaló que los fallos de la Corte habían atentado contra la seguridad jurídica, al modificar retroactivamente los contratos entre deudores y acreedores hipotecarios. La tesis de la “petrificación” de CIFUENTES y NARANJO tiene una estructura lógica similar pero implicaciones opuestas.

Para concluir esta reseña de la jurisprudencia sobre financiación de la vivienda, cabe hacer mención de la sentencia C-936/03 que declaró la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 795 de 2003. Este fallo constituye un avance significativo respecto de las sentencias anteriores de la Corte en materia de flexibilidad de criterio y precisión conceptual. A diferencia de éstas (que los trataron genéricamente), el fallo C-936/03 hace un intento para definir los alcances y naturaleza del concepto de vivienda digna. Ante la falta de referentes en el derecho colombiano, la Corte acudió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la interpretación que del derecho a la vivienda adecuada había realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>18</sup>. Con base en esas fuentes, la Corte concluyó que la dignidad de una vivienda está dada tanto por las condiciones propias de la misma (acceso a servicios públicos y ubicación, entre otras) como por la seguridad de la tenencia de la misma por el hogar que la habita. La tenencia, según el citado comité,

“Adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.

El derecho a la vivienda digna puede materializarse a través de diversas formas de tenencia, y la protección constitucional de ese derecho es compatible con diversas formas de financiación, que deben consultar las condiciones reales de los hogares. Subrayó la Corte que,

“No está prohibido sujetar a condiciones comerciales el acceso a la vivienda no familiar, así como, y en ciertas condiciones, a la vivienda familiar de personas con capacidad suficiente para financiar tranquilamente distintas formas de tenencia”.

---

18 En la *Observación*, n° 4 (U.N. Doc. E/1991/23).



La sentencia C-936/03 admite que las condiciones reales de oferentes y demandantes de financiación de vivienda pueden aconsejar modalidades distintas del crédito hipotecario regulado en la Ley 546 de 1999.

## 6. LAS SECUELAS DE LA CRISIS Y LA RESPUESTA DE LOS MERCADOS

La consecuencia permanente más importante de los fallos de la Corte sobre la financiación de vivienda es el establecimiento de tope a la tasa de interés remuneratoria de los mismos. Desde 2000 hasta agosto de 2006, la tasa máxima remuneratoria fijada por la Junta Directiva del Banco de la República para vivienda distinta de VIS se mantuvo en 13.9% (reduciéndose al 12.7% en la última fecha). Desde la expedición de la Ley 546 a finales de 1999, la tasa remuneratoria máxima para VIS ha sido del 11%.

La primera reacción de muchos analistas fue la de que esta restricción limitaría de manera severa el desarrollo del crédito hipotecario en el país. La exposición de esta tesis por MARÍA MERCEDES CUÉLLAR (2000) puede resumirse así:

“La Corte ordenó que la tasa de interés real máxima del crédito de vivienda debería ser inferior a la menor de todas las tasas de interés que se estén cobrando en el sector financiero. Por su naturaleza, estos créditos tienen garantía hipotecaria, que a juicio de la Corte no tiene ningún riesgo para el acreedor. CUÉLLAR señala que eso dista de ser cierto, a juicio de los intermediarios financieros y a la luz de las disposiciones de la Superintendencia Bancaria. También por su naturaleza, estos créditos son de largo plazo. Ahora bien, para prestar a largo plazo los intermediarios deben tener la posibilidad de captar a largo plazo, y las tasas de interés de captación en este segmento del mercado son las más altas. Por último, la Corte estima que dicha intermediación debe ser llevada a cabo por el sector privado como actividad rentable. Las tres primeras condiciones no son consistentes con la cuarta... [En consecuencia] la única forma de hacer funcional el modelo de política impuesto por la Corte es revivir los subsidios directos o indirectos que antes se canalizaban a las corporaciones de ahorro y vivienda y sus deudores” (PÉREZ SALAZAR, 2003, 80).

La apreciación pesimista no es sorprendente dado que los polémicos fallos de la Corte coincidieron (como se ha argumentado arriba) con el nadir del ciclo de la construcción y con el momento más difícil de la crisis financiera. Desde la perspectiva de la banca hipotecaria, imponer topes a la tasa de interés era algo así como ordenarle un régimen de desangres a un anémico.

¿Cuál ha sido la reacción de los mercados durante los dos años subsiguientes? Hay dos formas de verlo. Una, que coincide con el pesimismo de entonces, se desprende de la evolución de los saldos de cartera hipotecaria de las entidades vinculadas al ICAV. Estos cayeron de \$11,758 millardos en diciembre de 2001 a \$7,487 millardos en julio de 2006. La caída es del 36% en términos nominales y del 51% en términos reales.

Hay otra visión más optimista basada en la comparación de los desembolsos de créditos para vivienda de las mismas instituciones, que entre diciembre de 2001 y julio de 2006 pasaron de \$63 millardos a \$332 millardos. Un crecimiento nominal del 427% y real del 304%. Los datos sobre la calidad de la cartera sustentan esta percepción, en la medida en que reflejan la capacidad de pago de los deudores: la participación de la cartera en mora en la total hipotecaria de las entidades vinculadas al ICAV se redujo del 21% al 4% en el mismo lapso.

Para explicar estas dos visiones aparentemente contradictorias, son pertinentes varios factores. El ciclo propio del sector de la construcción, si bien es sensible a la coyuntura macroeconómica, no tiene por qué coincidir con el de la economía en su conjunto. En buena medida obedece aquel al desequilibrio de la oferta y demanda de vivienda. La crisis de finales de siglo dejó un exceso de inventario de viviendas; en la medida en que la demanda lo agota, es normal que la producción reaccione. El sector se recuperó rápidamente entre 2000 y 2003, como lo indica la evolución de las licencias de construcción aprobadas (77 ciudades) que pasaron de 5.7 millones a 10.1 millones de metros cuadrados. Y éstas se han mantenido en niveles cercanos a la última cifra durante los tres años siguientes.

Otro estímulo ha sido el comportamiento general de las tasas de interés, que han caído tanto en términos reales como nominales. A este resultado han contribuido la política monetaria expansiva del Banco de la República, la liquidez y bajas tasas de interés de los mercados financieros externos y la revaluación del peso. *Ceteris paribus*, la reducción de tasas de interés hace más asequibles bienes financiados con crédito a largo plazo, como es la vivienda.

Luego de la crisis financiera del fin del siglo los intermediarios mostraron una aguda aversión al riesgo, manifestada en la renuencia a colocar créditos—incluyendo por supuesto los hipotecarios—. En cambio, acumularon grandes tenencias de títulos de deuda pública. Sin embargo, esa estrategia tuvo limitaciones. Por una parte, no estaba exenta de riesgo, porque las fluctuaciones de la tasa de interés tienen fuertes impactos sobre el valor de los portafolios cuando estos se valoran a precios de mercado, según la normatividad vigente. Por la otra, existe la percepción de que un banco que capta para invertir en papeles de renta fija no agrega mucho valor. Eso se demostró nítidamente con el primer y fallido intento de privatizar Bancafé. Otras alternativas de colocación de crédito más rentables (como los créditos de consumo) no tienen garantías distinta de la personal y por ello pueden ser de mayor riesgo que el crédito hipotecario.

Estas condiciones hacen que la opinión de CUÉLLAR en 2000 sobre el riesgo de la financiación de la vivienda desde la perspectiva del intermediario pueda haber perdido algo de vigencia. Muchos bancos (incluyendo instituciones que no tenían presencia en este mercado) han lanzado campañas agresivas para colocar créditos hipotecarios. La competencia se expresa en la reducción de tasas de interés. En

la actualidad es corriente ver ofrecimientos de créditos al UVR más 7%, muy por debajo de la tasa remuneratoria máxima autorizada por el Emisor.

Existe otro factor que tiende a moderar el crecimiento del crédito hipotecario: el comportamiento de la demanda.

“Aún con la recuperación del mercado inmobiliario y a pesar de la protección de los deudores que implican los fallos de la Corte muchos potenciales usuarios del crédito para vivienda lo siguen percibiendo como riesgoso. En ese caso el problema estaría dado por la demanda más que por la oferta. De hecho, según el ICAV, actualmente los compradores de vivienda sólo financian, en promedio, el 40% de su adquisición con crédito hipotecario. Antes de la crisis, esa proporción era casi el doble” (PÉREZ SALAZAR, en prensa, 92).

La cautela de los deudores puede limitar las colocaciones de la banca hipotecaria, pero también tiene aspectos positivos. Mejora el cubrimiento de la garantía (tomando como referencia una vivienda financiada al 40%, el bien hipotecado ofrece una cobertura del 250% del crédito) y hace menos probable que una disminución en los ingresos del deudor lo incapacite para atender el préstamo.

Es éste el contexto del debate en torno la Resolución Externa 8 de la Junta Directiva del Banco de la República, promulgada el 18 de agosto de 2006. Dicha norma redujo la tasa máxima remuneratoria de créditos en UVR al 12.7% para vivienda distinta al VIS, mientras que mantuvo estable la aplicable al VIS en 11%. Todos los integrantes de la Junta consideraron necesario aclarar o salvar su voto. Tanto los considerandos de la Resolución como el documento interno que propuso el ajuste (Banco de la República, 2006) muestran el cuidado que tuvo la autoridad monetaria en acatar las orientaciones de la jurisprudencia constitucional. Pero la Junta tendría que haber sido autista, para usar la expresión de KALMANOVITZ, para no percatarse de la evolución reciente del mercado financiero en materia de tasas de interés.

El documento interno referido tuvo en cuenta, a más de las pautas fijadas por la Corte, la tasa de interés pasiva real promedio del periodo 1996-2005 de la banca hipotecaria y sus costos de administración promedio del mismo decenio. Concluyó que la nueva tasa máxima remuneratoria para vivienda distinta de VIS es congruente con dicha estructura de costos<sup>19</sup>. No así para el crédito para VIS, cuyos costos serían mayores<sup>20</sup>. De allí que recomendó no modificar la tasa máxima remuneratoria de ésta última, como en efecto hizo la Junta.

---

19 Ajustándose a lo dicho en la sentencia C-955/00: “Para la Corte, la tasa real debe incluir la rentabilidad más costos administrativos, los que obviamente deben ser probados y aparecer en los registros contables”.

20 Banco de la República, 2006., 8 y 9. El documento del banco no cuantifica ni sustenta esta última afirmación.

Es un lugar común del análisis económico desde BENTHAM<sup>21</sup> que en general los controles a la tasa de interés son nocivos. Esa posición se reitera tanto en la aclaración de voto<sup>22</sup> como en el salvamento<sup>23</sup> de los integrantes de la Junta. Sin embargo, la misma teoría económica sugiere que cuando los controles de precio o los topes a la tasa de interés se fijan en niveles muy superiores a los del mercado resultan inocuos, para no decir decorativos.

Y en la actualidad se ofrecen créditos para vivienda a una tasa remuneratoria del 7%, inferior en casi seis puntos porcentuales a la nueva tasa máxima que causó tanta agitación, y cuatro puntos porcentuales por debajo de la tasa máxima de los créditos VIS que no se modificó. Es claro que el mandato de la Corte sobre los límites a los intereses remuneratorios no constituye un obstáculo al financiamiento de la vivienda en las condiciones de mercado del segundo semestre de 2006.

Las aclaraciones y salvamentos, así como las críticas formuladas por la banca hipotecaria a la resolución externa 8, tienen otra explicación que motivó el salvamento de voto de tres integrantes de la Junta. El ministro de Hacienda y dos codirectores se opusieron al artículo 6 de la resolución, que extiende de manera retrospectiva el nuevo tope a las operaciones ya pactadas. Ese hecho reduce la rentabilidad de la cartera de la banca hipotecaria y dificulta la titularización, al introducir un factor de riesgo adicional a este tipo de activo financiero. En cierto sentido, simplemente reduce costos de transacción para los deudores, ya que según quienes salvaron su voto:

*“Cosa distinta es que los créditos... sean susceptibles de prepago y refinanciación a tasas inferiores, tal como fue establecido por la Corte Constitucional. Esto era lo que venía haciéndose de manera masiva y voluntaria en los últimos meses”.*

Si las tasas de interés reales de mercado llegan a subir, la banca hipotecaria no tendría forma de trasladar a las operaciones pactadas ese incremento, pues la Corte, en la sentencia C-955/00 dispuso que,

*“ya disminuida la tasa de interés, permanecerá fija durante toda la vigencia del crédito, a no ser que las partes acuerden reducirla”.*

La reducción de la tasa máxima remuneratoria para las operaciones pactadas con tasas mayores se hace permanente, aunque la Junta del Banco de la República eleve la tasa máxima en el futuro. Si las tasas reales de interés de mercado se incrementaren el mayor costo de captación estará a cargo de la banca hipotecaria. El

---

21 Que en esto se apartó de ADAM SMITH, quien sí los consideraba convenientes para evitar excesos especulativos.

22 Suscrita por los doctores URIBE, CANO, ECHAVARRÍA y TENJO.

23 Suscrita por los doctores CARRASQUILLA, VILLAR y LASERNA.

problema no es la rentabilidad actual (que es alta) de la banca hipotecaria sino los cambios en condiciones macroeconómicas que pueden sobrevenir en el futuro.

El diseño original del UPAC protegía, con cargo a la política monetaria y por medio de la segmentación del mercado, a los deudores e intermediarios del sistema de futuras variaciones de la inflación y de la tasa remuneratoria o real del mercado. Los ajustes del sistema durante los primeros años de la apertura siguieron protegiendo a los intermediarios contra dichos riesgos, a costa de los usuarios que asumieron la totalidad del riesgo de fluctuaciones en la tasa real de mercado. Los hechos de fin de siglo demostraron que el sistema UPAC modificado no era sostenible. Se cobraron tasas reales de interés muy elevadas a los deudores del crédito hipotecario y muchos de estos dejaron de pagar sus obligaciones. La tendencia de los indicadores de cartera vencida de finales de siglo probablemente hubiera llevado la banca hipotecaria a la quiebra, de no haberse adoptado las medidas correctivas contempladas en la jurisprudencia de la Corte y la Ley 546<sup>24</sup>. Con el sistema UVR y los topes a los intereses remuneratorios, se ha ido al extremo opuesto: proteger a los deudores del riesgo de la inflación y de la volatilidad en las tasas de interés, pero a costa de los intermediarios financieros. La vulnerabilidad de la banca hipotecaria es estructural y se desprende de su función transformadora de plazos. Si las tasas de interés reales llegaren de nuevo a niveles como los de 1998 y 1999, la banca hipotecaria enfrentará problemas graves de solvencia y liquidez.

## 7. CONCLUSIONES: EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA FINANCIACIÓN DE VIS

En la discusión anterior, la financiación de VIS ha ocupado un lugar relativamente marginal. Ello se debe a que el sistema UPAC fue concebido para asegurar el flujo de créditos a hogares con capacidad de pago. La jurisprudencia reseñada se ocupó principalmente de los problemas de esos hogares, y en materia de la VIS su principal aporte –establecer un tope diferencial para las tasas de interés remuneratorio– se limitó a hacer permanente una disposición contenida en el parágrafo del artículo 28 de la Ley 546.

Para esbozar una propuesta de política encaminada a dinamizar la financiación de VIS dentro del marco de las subnormas constitucionales desarrolladas por la Corte en su jurisprudencia, el punto de partida debe ser la división de los hogares colombianos en tres categorías:

- La primera está conformada por los hogares con capacidad de pago: los usuarios originales del UPAC y los recipientes del grueso de la financiación del

---

24 U otras de alcance similar.

sistema UVR, cuya demanda está dirigida a viviendas no VIS. La situación de este grupo ya se definió, legal y jurisprudencialmente, en los términos analizados en las dos secciones anteriores.

- Los hogares más pobres, en su mayoría vinculados al sector informal y cuya capacidad de pago es insuficiente para acceder a los esquemas de fomento de VIS y su financiamiento con créditos UVR. Por razones de equidad, son los que más merecen del apoyo del Estado pero por sus circunstancias económicas requieren de medidas que trascienden el ámbito de lo crediticio. Típicamente, recurren a la construcción informal para sus soluciones de vivienda y la política que más los ha beneficiado es el mejoramiento integral de barrios subnormales.
- El estrato intermedio: hogares que cuentan con una capacidad de pago limitada pero suficiente para acceder a una solución VIS formal con el apoyo del Estado y que sin embargo pueden tener dificultades para obtener créditos del sistema UVR. Un indicador del problema es la alta tasa de desistimiento de los subsidios para vivienda adjudicados.

Cualquier propuesta de política para dinamizar la financiación de VIS debe necesariamente ocuparse de la categoría intermedia. El comportamiento reciente de las licencias aprobadas de construcción para VIS sugiere una pérdida de dinámica de este segmento del mercado. Mientras que entre 1999 y 2005 el área aprobada para vivienda no VIS creció en 161% y el área total en 80%, el área de vivienda VIS cayó en 14%. En 1999, la VIS representaba el 46% del área total aprobada; para 2005, su participación se había reducido al 22%<sup>25</sup>. La recuperación de la construcción dejó de un lado la VIS formal.

Para delinear propuestas de política encaminadas a corregir esta situación es pertinente considerar la posibilidad de establecer subsidios cruzados en el interior del sistema UVR. Es probable que no sean muy funcionales, a menos que se regresara a la segmentación del mercado financiero de la época preapertura, que impedía la competencia entre la financiación de la vivienda y el resto del mercado de crédito. Aún en ese contexto, CURRIE afirmó:

“Parece elemental que [el costo de los programas sociales del Gobierno] deba ser atendido por el gobierno a través de los impuestos de los contribuyentes, y no con recursos de los ahorradores y de un grupo particular privado” (1988, 47).

Es decir, una premisa básica de cualquier política debe ser el compromiso de recursos públicos, existentes o adicionales.

---

25 DANE, 77 ciudades.

¿Es atribuible el estancamiento de la construcción de VIS al tope de intereses remuneratorios establecido de manera transitoria por la Ley 546 y hecho permanente por la Corte Constitucional en la sentencia C-955/00? Esa es la hipótesis general de CUÉLLAR (2000) que, aparentemente, ha sido desvirtuada por los hechos respecto de la vivienda no VIS pero que podría ser aplicable al caso de la VIS.

RESTREPO desarrolla un argumento similar para la VIS. Señala que al diferencial de las tasas máximas remuneratorias se suman los mayores costos de administración de créditos pequeños. Con un ejemplo numérico, demuestra que los gastos anuales de administración de un crédito hipotecario (que son independientes del monto del crédito) expresados como tasa anual, son del 0.5% para una operación de \$100 millones pero se elevan a casi el 10% para una de \$5 millones (2004, 6).

Suponiendo que sea cierto este supuesto y que sea conveniente eliminar los desestímulos para el intermediario, ¿cómo conciliar esta exigencia con las interpretaciones dadas por la Corte a la Constitución?

Hay dos estrategias posibles. Una de ellas es la de aumentar o redireccionar el subsidio público a compradores de VIS, tal como la exención tributaria sobre ingresos derivados de financiación de VIS que estableció el artículo 56 de la Ley 546 por un plazo de 5 años. Por ejemplo, se podría establecer una suerte de copago de intereses en créditos VIS por parte del Estado. El usuario cancela el tope del 11% vigente, pero el intermediario recibe de la nación tres o cuatro puntos porcentuales adicionales. Con ello se acata la jurisprudencia sin exceder la tasa máxima, mientras que el interés remuneratorio que obtiene la banca hipotecaria se eleva al 14 o el 15% anual. Su costo fiscal sería equivalente al beneficio tributario concedido por la Ley 546<sup>26</sup>. Otra fórmula sería la creación de un subsidio especial al intermediario para atender los gastos de administración debidamente documentados, que podría calcularse con referencia al sobrecosto respecto de la administración de créditos no VIS. RESTREPO propone una tercera variante: convertir el actual subsidio a la demanda, que se vuelve parte de la cuota inicial, en un subsidio a la tasa de interés a lo largo del crédito<sup>27</sup>. Tiene la ventaja de que es fiscalmente neutro; y la desventaja de que aumenta la exposición del deudor de financiamiento de VIS y de su acreedor en caso de mora en el pago.

La segunda estrategia es la de buscar el cambio de la jurisprudencia de la Corte, para que acepte tasas remuneratorias mayores en la financiación de la VIS. En

---

26 A diferencia del artículo 56 de la Ley 546, que a juzgar por las cifras de licencias de construcción no fue muy eficaz, el subsidio propuesto sería a la demanda y no a la oferta.

27 *Ibid.*, 14. La propuesta de RESTREPO iguala el valor presente neto de los pagos totales a cargo del deudor, incluyendo tanto el servicio del crédito como la cuota inicial. Además, mejoraría la liquidez de las entidades que otorgan el subsidio, lo que permitiría un aumento transitorio pero inmediato de la cobertura.

este sentido se trataría de inducir a la alta corte a seguir la línea de la sentencia C-936/03, donde afirmó:

“Para la Corte Constitucional no existe razón alguna que permita inferir que el constituyente ha preferido alguna de las siguientes interpretaciones: (i) sistema adecuado de financiación equivale a la existencia de un sistema de financiación adecuado a la modalidad de tenencia de la vivienda y (ii) financiación adecuada significa la existencia de una modalidad financiera que permita cubrir el costo de la vivienda, sin sacrificar las necesidades básicas. Por el contrario, la realización del derecho a la vivienda digna sugiere que han de tenerse presentes ambos elementos. Sin embargo, la Corte reconoce que, en punto a la definición de la “adecuada financiación”, el legislador goza de un amplio margen de configuración, frente al cual el control de constitucionalidad se restringe a situaciones de error manifiesto, en los cuales no se garantiza la efectividad del derecho” (CP art. 2).

Este enfoque es más teleológico e implica una interpretación más lata de la competencia general del Congreso que los que orientan la sentencia C-955/00. La lógica de ésta puede resumirse en la frase, “equidad es que los pobres paguen una tasa de interés inferior a la de los ricos”. Pero la Corte (incluso en la secuencia de fallos que culmina en el C-955/00) ha sido muy sensible a la incidencia de la evolución de la coyuntura socioeconómica sobre las consecuencias *prácticas* de las normas legales. Habría que documentarlo de manera adecuada con evidencia empírica, pero quizá la Corte no sería insensible a una proposición del orden de:

“no es equitativo que el pobre, al estar excluido de los servicios del sector financiero formal, tenga que acudir a financiación informal y pagar una tasa de interés de usura”.

Otro aspecto importante de la cuestión es el eventual efecto de elementos diferentes al acceso a la financiación sobre la disponibilidad de VIS. En ciudades grandes como Bogotá, los analistas mencionan con frecuencia la escasez de tierra urbanizable para VIS (y la insuficiente consideración de esta necesidad en los planes de ordenamiento territorial de municipios cercanos y del propio distrito capital) como un cuello de botella de su oferta y un factor que la encarece.

Ahora, el artículo 26 de la Ley 546 dispuso:

“Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar zonas amplias y suficientes para la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del gobierno de tal manera que se garantice el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social”.

En la sentencia C-955/00 la Corte validó la constitucionalidad de esta regla:

“El artículo 26 introduce reglas mínimas para los planes de ordenamiento territorial, los cuales deberán contemplar zonas amplias y suficientes para la cons-



trucción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del gobierno, de tal manera que se garantice la solución del déficit habitacional en ese rango de vivienda... Las normas que se han citado, del capítulo VI de la Ley, son todas de competencia del Congreso, de conformidad con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 51, 150, 288, 334 y 359 de la Constitución, es decir que no hay en ellos, por el aspecto considerado –la posible intromisión del Congreso en asuntos del resorte del ejecutivo o de otros órganos del poder público– motivo alguno de inconstitucionalidad”.

Con base en el claro pronunciamiento de la Corte, la nación tiene competencias constitucionales suficientes para desarrollar políticas más proactivas que aseguren la adecuada disponibilidad del suelo urbano para proyectos VIS en la reglamentación de la siguiente generación de planes de ordenamiento territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República (2006), *Tasa máxima remuneratoria para la financiación de vivienda individual a largo plazo y de proyectos de construcción*, Documento SGMR-JD-S-0806-09-J (Versión revisada).
- CARRASQUILLA, ALBERTO (2001), "Economía y Constitución: hacia un enfoque estratégico", *Revista de Derecho Público*, n° 12.
- CLAVIJO, SERGIO (2001), "Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991-2000", *Revista de Derecho Público*, n° 12.
- CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES (2000), "¿Volvemos al pasado? Un debate inaplazable", *Economía Colombiana*, octubre.
- CURRIE, LAUCLIN (1982), "Apartes de una charla", en: *Políticas de crecimiento y desarrollo*, Banco de la República, Bogotá.
- CURRIE, LAUCLIN (1988), "La política monetaria y el UPAC", *Economía Colombiana*, n° 205-206.
- CURRIE, LAUCLIN; ELLSWORTH, P.T. y WHITE, H.D. (2006), "Memorando", *Revista de Economía Institucional*, n° 14.
- ECHVERRY, JUAN CARLOS; GRACIA, ORLANDO y URDINOLA, BEATRIZ PIEDAD (1999), "UPAC: evolución y crisis de un modelo de desarrollo", *Archivos de Macroeconomía*, n° 128.
- GIRALDO, FABIO; GARCÍA, JON; BATEMAN, ALFREDO y ALONSO, ANDRÉS (2006), *Hábitat y pobreza*, UN-Hábitat, Bogotá.
- HERNÁNDEZ GAMARRA, ANTONIO (2001), "Propuestas de la Misión Alesina sobre reformas al Banco Central: un comentario", *Revista de Economía Institucional*, n° 5.
- KINLEBERGER, CHARLES y ALIBER, ROBERT (2005), *Manias, Panics and Crises: A History of Financial Crises*, Hoboken, Wiley.
- OSUNA, NÉSTOR (2003), "El derecho fundamental a la vivienda digna, seña del Estado social de derecho. Controversias sobre su aplicación judicial", *Revista Derecho del Estado*, n° 14.
- PÉREZ SALAZAR, MAURICIO (2003), "Razones y sinrazones de un debate: la crítica económica de la jurisprudencia constitucional colombiana, 1999-2002", *Revista Derecho del Estado*, n° 14.
- PÉREZ SALAZAR, MAURICIO, en prensa, *Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana durante la vigencia de la Carta Política de 1991*, Externado, Bogotá.
- RESTREPO MONTOYA, ANDRÉS (2004), "El tope de tasas de interés para VIS", *Informe de actualidad*, n° 8, Titularizadora Colombiana, Bogotá.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR (2003), "Autonomía, Estado social y Corte Constitucional: vicisitudes del proceso de consolidación de la banca central independiente en Colombia", *Revista Derecho del Estado*, n° 14.

TENJO, FERNANDO y LÓPEZ, ENRIQUE (2003), "*Credit bubble and stagnation in Colombia*", *Colombian Economic Journal*, n° 1.

UPRIMNY, RODRIGO (2001), "Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía", *Revista de Derecho Público*, n° 12.



# **P** arte II

## Introducción

**F**irst Initiative –Financial Sector Reform and Strengthening Initiative– es un programa auspiciado por del Banco Mundial, el Fondo Monetario internacional, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional –DFID–, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Canadá –CIDA–, la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza –SECO–, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda –MFA– y la Agencia Sueca para la Cooperación del Desarrollo –SIDA–, instituciones todas ellas que han aportado para la constitución de un fondo fiduciario, cuyos recursos se han destinado a proveer asistencia técnica en procura de la consolidación del sector financiero en algunos países.

En el caso colombiano, el proyecto se ha orientado específicamente al ámbito de la financiación de vivienda y constituye su objetivo el desarrollo de esquemas sostenibles de microfinanciación accesibles a la población de menores ingresos. A su turno el propósito del proyecto es el de contribuir a desarrollar la infraestructura financiera y regulatoria que tal objetivo requiere.

Entre las consideraciones que dieron lugar a la designación de Colombia como país receptor de este apoyo, se destaca la alta prioridad conferida por el gobierno nacional al impulso del microcrédito de vivienda para los segmentos de menores ingresos, como elemento de la estrategia de reducción de la pobreza. Tal propósito ha estado acompañado de un programa de subsidios a la demanda, cuyo impacto ha sido moderado debido a la imposibilidad de los beneficiarios de completar los recursos necesarios para garantizar el cierre financiero, es decir, para cubrir la diferencia entre el monto del subsidio y el valor de la vivienda objeto de adquisición.

Para la fundamentación y diseño del proyecto se hizo una evaluación preliminar de los mecanismos disponibles en el país, dirigidos a promover la microfinanciación de VIS. Al efecto se examinaron los instrumentos crediticios ofrecidos por la banca de fomento a través de líneas de redescuento, los sistemas de garantía para sectores no bancarizados proveídos por el Fondo Nacional de Garantías –FNG–, los esquemas de ahorro programado y demás instrumentos para procurar un mayor grado de profundización en este segmento.

Para el adecuado acompañamiento institucional del proyecto, FIRST designó como su contraparte principal al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial –VVDT–, dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT–. A su turno, el Viceministerio apoyó su labor en la Coordinación de Instrumentos Financieros, área encargada de ofrecer la orientación y el apoyo técnico requeridos. Desde el punto de vista operativo, la ejecución del proyecto se ciñó por entero a los términos del acuerdo de servicios de asistencia técnica celebrado entre First Initiative y UN-Hábitat.

Ha sido claro desde un principio para los promotores de esta iniciativa, que la dinamización del mercado y la ampliación de la cobertura de las microfinanzas en el sector vivienda, constituyen retos que exigen una coordinación funcional entre las distintas agencias del Estado, de manera que en el ámbito de sus respectivas competencias contribuyan a la ejecución de las políticas públicas.

A este respecto, el trabajo acometido por el VVDT ha consistido fundamentalmente en proveer el soporte técnico requerido para la articulación de los distintos actores que participan en el sistema habitacional y, a través de esta red, promover el examen de las distintas opciones para dinamizar el microcrédito inmobiliario. Estas tareas han estado dirigidas a: evaluar la eficacia del marco regulatorio existente y de los mecanismos de supervisión financiera; articular los instrumentos de microfinanciación de vivienda con el sistema de subsidios; examinar la garantía de crédito ofrecida por el Fondo Nacional de Garantías; y la adecuada divulgación interinstitucional de los estudios realizados en el marco del proyecto.

Los resúmenes ejecutivos de las consultorías que se publican en esta obra revelan de manera clara los alcances y profundidad de las investigaciones adelantadas dentro de los trabajos de consultoría auspiciados por First Initiative y el Fondo Especial Japonés y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. Lamentablemente en tan corto espacio no podemos ocuparnos en detalle de cada una de ellas. Lo que sí consideramos pertinente en este aparte es destacar algunos aspectos del trabajo acometido.

En primer lugar, el alto grado de compromiso colaboración y participación en el proyecto FIRST de las instancias gubernamentales que conforman el sistema habitacional y cuya coordinación estuvo a cargo del VVDT. Esta disposición dio lugar a una provechosa interacción con la comunidad académica, empresarios, agremiaciones, consultores y demás actores, quienes tuvieron un conocimiento de primera mano del diseño e implementación de las políticas públicas en materia de vivienda social y al propio tiempo tuvieron oportunidad no sólo de transmitir a las autoridades nacionales sus inquietudes y sugerencias sino también de ofrecer su decidido apoyo.

Resulta satisfactorio registrar que buena parte de las iniciativas planteadas en el marco de las investigaciones realizadas sirvieron de sustento a algunas propuestas, que sobre la materia, fueron incorporadas al proyecto de Ley del plan nacional de desarrollo, objeto de debate en la actual agenda legislativa.

Podemos afirmar además que las investigaciones y los foros realizados resultaron altamente compatibles con los objetivos del programa de banca de oportunidades promovido por el gobierno nacional.

Cabe subrayar que la participación de UN-Hábitat garantizó un espacio de discusión abierto y plural al que concurrieron todos los sectores sin distinción. Así mismo, UN-Hábitat enriqueció el trabajo acometido, pues además de poner a disposición de los investigadores y consultores todos sus estudios, especialmente aquéllos referidos a las *Metas del Milenio*, amplió la perspectiva del proyecto en la medida en que permitió vislumbrar que los alcances de una política de vivienda no se limitan únicamente a la adquisición de un techo sino a la búsqueda de una sociedad más incluyente a través del acceso a un entorno urbano, vital e integral, consecuente con la dignidad humana.

Las actividades realizadas a través de los foros y talleres de expertos dieron lugar a un ejercicio dialéctico que sin duda enriqueció los trabajos de consultoría, en la medida en que éstos fueron objeto de debate y confrontación frente a un auditorio altamente calificado. De hecho, tales consultorías constituyen un insumo muy valioso para fundamentar en lo pertinente las deliberaciones que se susciten en el interior del Consejo Superior de Vivienda.

Las investigaciones adelantadas revelan que tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda de vivienda, emergen una serie de expresiones regulatorias que derivan en un mercado altamente intervenido, en el que no solamente se ponen en juego las expectativas de los agentes, sino que además origina incertidumbres y traumatismos que es necesario superar para implementar una política de microcrédito eficaz.

Es propio señalar que uno de los aportes más significativos de este proyecto consiste en reconocer que el estudio, diagnóstico y formulación de políticas públicas relativas al impulso de las microfinanzas para la consecución de una vivienda digna, debe examinarse en forma sistémica y holística, 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. A nivel microsectorial, el manejo de la tierra, los servicios públicos, el proceso de construcción de viviendas, los ingresos familiares, el crédito a las familias, los subsidios a la demanda, el ahorro programado, etc.

Los estudios realizados nos permiten comprender que el mercado de la vivienda, concebida como un bien complejo, abarca un amplio universo en el que concurren distintos agentes cuyas sinergias derivan en dinámicas que no sólo vinculan sino que, además, generan interdependencia entre los ámbitos micro y macro económicos, donde en sentido estricto se presenta un fenómeno de irreductibilidad e inseparabilidad de lo micro a lo macro y viceversa.

Así las cosas, la implementación de una política de consolidación del microcrédito inmobiliario no puede ser ajena a factores determinantes de la oferta y la demanda agregada de crédito, así como a los factores que inciden en la oferta habitacional, tales como 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.

El diseño e implementación de un esquema de financiación de vivienda adecuado para los sectores de menores ingresos debe resultar sostenible en el mediano plazo y por lo mismo ha de tener la flexibilidad suficiente para adecuarse a los flujos de ingresos y capacidad de pago del grupo familiar beneficiario del subsidio; así mismo, debe ajustarse al tipo de garantías que el deudor está en condiciones de ofrecer. Las eventuales fluctuaciones que por efectos inflacionarios alteren las condiciones iniciales del crédito deben mitigarse a través de seguros de indexación o sistemas de amortización atados a unidades de valor real; igualmente y tal como lo dispuso la Corte Constitucional en su oportunidad, estas modalidades de financiación deben permitir el prepago y prohibir la capitalización de intereses.

Es pertinente observar que si bien en Colombia el subsidio de vivienda se trasladó del oferente al demandante, ello por sí solo no ha garantizado la eficacia de este instrumento, pues paralelamente, han de 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 lo permitan. Tan evidente es esta realidad en el país, que una cantidad significativa de recursos destinados al subsidio de vivienda que no ha sido posible desembolsar por falta de proyectos inmobiliarios que satisfagan la demanda.

Es importante además señalar, como lo demuestra el modelo de equilibrio general elaborado a instancias del proyecto, que dentro del examen de la financiación y consiguiente demanda para vivienda de interés social, se debe considerar como un factor esencial la capacidad de generación de ingresos de las familias y sus condicionantes desde el punto de vista agregado. A este respecto, ha sido



posible distinguir aquellos segmentos de la población no bancarizada con posibilidad de acceso al microcrédito inmobiliario e incluso reconocer que hay un grupo de personas que por su misma condición de indigencia, no reúne siquiera las más mínimas condiciones de elegibilidad y respecto de las cuales se impone una política eminentemente asistencial.

A lo largo de las consultorías, investigaciones, foros, talleres de expertos y demás actividades hemos testimoniado la existencia de otros trabajos e iniciativas adelantadas por expertos consultores, centros de investigación, universidades, organismos multilaterales, ONG's y otros tratadistas, quienes se han ocupado con rigor científico del estudio de temas afines y cuyo aporte debemos reconocer ampliamente. Para tal efecto el proyecto ha promovido el levantamiento de un estado del arte que contiene las principales publicaciones y estudios que en materia de vivienda se han realizado en Colombia en los últimos años.

Al evaluar el diseño de las políticas públicas que propenden por la profundización del crédito inmobiliario y el desarrollo de la vivienda social, se puede advertir que las autoridades gubernamentales se han preocupado por ofrecer estímulos y abrir espacios para incentivar la participación de la banca, los empresarios y demás agentes económicos vinculados al sector, pues sin su concurso no sería posible el desarrollo de un verdadero mercado. A este respecto cabe destacar el compromiso adquirido en el pasado reciente por la banca privada de canalizar el 0.5% de su cartera total en un periodo de dos años, a la financiación de vivienda social.

El proyecto ha permitido valorar el papel que en el segmento de VIS juegan algunos agentes crediticios primarios, es decir, no pertenecientes al sector bancario tradicional, como las cajas de compensación, los fondos de empleados, las cooperativas y algunas ONG's. A estas modalidades se suman los esfuerzos del ejecutivo por desarrollar el Programa de Banca de las Oportunidades, que representa una opción para la bancarización de los segmentos marginales de la población a través de corresponsales no bancarios.

Los programas institucionales de promoción del microcrédito contrastan sin embargo con las prácticas del mercado extrabancario, que ofrece recursos a tasas de interés muy superiores a los topes legales permitidos, pero cuyo acceso es más fácil en la medida en que su desembolso no depende directamente de la trayectoria crediticia del deudor ni de la naturaleza de las garantías que ofrece.

Cabe señalar por otra parte, la importancia de los procesos de titulación de predios adelantada por el gobierno nacional, iniciativa que permite la movilización de activos a través del otorgamiento de garantías idóneas para las entidades de crédito y condición fundamental para impulsar los procesos de titularización de cartera hipotecaria VIS en el mercado público.

Dentro de los alcances del proyecto ha quedado claramente establecido que las políticas de vivienda deben promover no sólo la adquisición sino también el alquiler de vivienda social. Sobre este particular, el estudio de caracterización del mercado de arrendamientos, dirigido a los segmentos de menores ingresos, arroja reveladoras observaciones que contribuyen a dimensionar su cobertura y proyección.

En relación con el estudio normativo, se observa que la instrumentación del microcrédito hipotecario como elemento estratégico para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, exige una correlación armónica con otros postulados constitucionales igualmente relevantes, referidos especialmente al ejercicio de la libertad económica y a la intervención del Estado en el mercado financiero.

A raíz del impacto que sobre la materia tuvieron los pronunciamientos de la Corte Constitucional a finales de la década de los años noventa, se ha indagado si a la luz del principio de proporcionalidad, el "beneficio" que inicialmente reportó el control de tasas de interés para los crédito de vivienda de interés social y demás formas de intervención regulatoria, podría dentro del actual contexto económico, limitar el acceso al crédito. En general, resulta válido cuestionar si algunos preceptos en materia de financiación de VIS que hoy rigen, son adecuados, es decir, funcionalmente idóneos como medio para alcanzar los fines sociales del Estado.

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 micro económico. Los estudios realizados indican 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 al riesgo crediticio y a los altos costos operativos, apenas compensados por beneficios tributarios cuya permanencia es incierta.

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, al limitar su acceso al sistema financiero formal.

Las ponencias presentadas en el seminario internacional, realizado dentro de las actividades programadas, dieron a conocer y permitieron evaluar las experiencias de países que han obtenido resultados exitosos en la implementación de sistemas de microcrédito inmobiliario y al propio tiempo abrieron el espacio para comentar las principales acciones gubernamentales y no gubernamentales que en esta materia se han adelantado a lo largo de América Latina.

De acuerdo con las experiencias recogidas, en la región latinoamericana la microfinanciación de vivienda no puede sujetarse a los plazos relativamente lar-


gos que son propios de la colocación de cartera hipotecaria, circunstancia que ha llevado a remodelar los mecanismos de financiación para que el fondeo de recursos y la transformación de plazos tengan una mayor consistencia; la sistematización de los procesos de originación y desembolso han sido un factor igualmente significativo en la reducción de los costos de transacción, que han permitido una mayor rentabilidad del activo y consiguiente competitividad del financiador.

Estos ajustes han contribuido en países como Perú y México a la oferta de productos crediticios a mayor escala en condiciones favorables de acceso y sostenibilidad para los segmentos menos favorecidos de la población y con un correlativo beneficio para los prestamistas.

El caso de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado –SOFOLÉS– en México es un claro ejemplo de rediseño del modelo de financiación tradicional, en procura de satisfacer las condiciones del mercado hipotecario de vivienda social. Se constituye además en una experiencia exitosa de gestión y sistematización operativa en materia de microfinanciación y ha permitido evidenciar la alta calidad de la cartera colocada bajo este tipo de esquema.

En nombre de First Initiative manifestamos un especial reconocimiento al trabajo adelantado por el Comité de Dirección integrado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación y UN-Hábitat y un profundo agradecimiento a todos aquellos que colaboraron en este proyecto, cuyo invaluable aporte se testimonia en esta publicación.

BORIS HERNÁNDEZ SALAME  
Coordinador  
Proyecto First Initiative



# **I**nformalidad en el mercado de crédito para la vivienda de interés social

# Informalidad en el mercado de crédito para la vivienda de interés social\*

RICARDO ROCHA

FABIO SÁNCHEZ

JORGE TOVAR

*Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE<sup>1</sup>  
Universidad de los Andes*

Uno de los principales problemas para el acceso de familias al crédito de vivienda es su condición de tener bajos ingresos, en muchos casos provenientes de actividades informales, lo que conlleva a que las entidades no destinen créditos a este segmento del mercado por su alto riesgo de no pago y porque sus costos de originación, administración y financiamiento son superiores a los ingresos. Los créditos que ofrecen las entidades financieras son cercanos a los US\$3.000, los cuales son insuficientes para cubrir las necesidades de financiamiento de vivienda de estas familias, lo que se traduce en que un porcentaje de esas familias no puedan tener acceso al crédito hipotecario.

Así, el mercado de crédito de vivienda para los hogares de bajos recursos –en la medida en que dificulta el acceso de los informales a ese mercado– no constituye un mecanismo eficaz que contribuya a solucionar el déficit habitacional que aqueja el país. El presente estudio tiene como objetivo caracterizar la oferta y demanda de financiación de vivienda en Colombia, con énfasis en hogares con vinculación laboral informal, con ingresos comprendidos entre uno y tres salarios mínimos mensuales legal vigentes –SMMLV–, para determinar en donde se encuentran las trabas para el acceso de los informales al mercado de crédito de la vivienda.

---

\* El presente documento recoge los resultados del “Estudio de oferta y demanda de créditos para vivienda social en Colombia haciendo énfasis en el conocimiento de la demanda proveniente de familias del sector informal” el cual fue desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE– de la Universidad de los Andes, a través de la asistencia técnica recibida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por parte del Fondo Especial Japonés y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. El informe final fue recibido en diciembre de 2005.

1 Los comentarios y propuestas que se presentan en este documento son responsabilidad directa de los consultores y no comprometen a ninguna de las entidades editoras.

El estudio evaluó y analizó la problemática del acceso al subsidio y crédito para vivienda en hogares de 17 ciudades colombianas, desde la perspectiva de la oferta así como la demanda, a partir de la realización de dos encuestas. Por un lado, 80 encuestas dirigidas a los oferentes de crédito y 4500 encuestas a hogares con ingresos entre uno y tres salarios mínimos mensuales.

Una vez se limpió la encuesta de demanda, quedaron 4.323 encuestas para hacer el análisis. La población encuestada tuvo en promedio unos ingresos de 872 mil pesos, está en su mayoría casada y es mayoritariamente informal (47%)<sup>2</sup>. Además, la mayor parte de la población tiene educación secundaria, tiene una edad media de 44 años. El tamaño promedio del hogar es ligeramente inferior a cuatro y el 11,3% de la población está desempleada. Finalmente, la mayor parte de la población está pagando o ha pagado la vivienda, y viven mayoritariamente en casa o apartamento.

El valor promedio de la vivienda de los encuestados fue de 24 millones, pagando en promedio un 23% en cuota inicial, la cual se financió mayoritariamente con recursos propios.

El subsidio para adquisición de vivienda es conocido por un 83% de los encuestados, el 64% de los cuales lo ha solicitado y se le ha aprobado a un 76% de estos últimos. Por formalidad no hay diferencias importantes, salvo en el uso del subsidio, el cuál es menos usado por los hogares informales. El monto promedio de subsidio otorgado es de \$7.7 millones, para la compra de viviendas con precios promedio de \$18 millones. Un 88% de los hogares a los que se les aprueba el crédito utilizan el crédito, siendo la razón de no uso principalmente la no obtención de crédito complementario. Esta última razón es particularmente importante para los hogares informales.

Un 55% de los 4.323 hogares indagados ha solicitado crédito para compra o construcción de vivienda, de los cuales se les aprobó a un 88% de ellos. El número de solicitantes formales es casi un 40% más alto que informales. La mayoría de los formales solicitan para compra de vivienda nueva, lo cuál es también cierto para los informales pero en una proporción menor. Para estos últimos es relativamente importante solicitar crédito para autoconstrucción. Las razones para no solicitar crédito están principalmente ligadas al sistema financiero vía altas tasas de interés y temor a la UVR.

Además, un 30% de los hogares encuestados ha postulado conjuntamente a subsidio y crédito para vivienda y un 25% únicamente a crédito. El crédito y el

---

2 Medido según el número de jefes de hogar con contrato de trabajo al momento de realizarse la encuesta.

subsidio se aprueba al 73% de los hogares postulantes los cuales en la actualidad mayoritariamente están pagando la vivienda donde viven.

La mayor parte de la población a la que se le rechazó el crédito desconoce la razón, sin embargo, es claro que para los trabajadores formales la falta de codeudor fue una razón significativa, mientras que para los informales destaca el no disponer de contrato de trabajo.

El monto promedio de crédito aprobado fue \$15.6 millones, lo cual representa en promedio un 60% del valor de la vivienda.

La encuesta indagó también por créditos de remodelación, a los cuales postularon únicamente el 18% de la población. Por niveles de formalidad, sólo el 20% de los informales postulan, mientras que el 25% los hacen. A aquellos se les aprueba al 87%, mientras que a estos el 93%. El objetivo del crédito es fundamentalmente agrandar o mejorar la vivienda. El 50% de estos créditos se solicitan en bancos.

Para complementar la investigación se realizaron estimaciones econométricas que buscaban encontrar los determinantes de la postulación y acceso a subsidio, así como al acceso a crédito. Los resultados generales indican que son los hogares de menores ingresos los que postulan y acceden a subsidio, pero son los de mayores ingresos los que obtienen el crédito, lo cuál ayuda a explicar los problemas de crédito complementario descrito anteriormente. Este resultado se refuerza aún más cuando los hogares informales son castigados al momento de acceder a crédito, aun cuando no son discriminados ni para postular ni acceder a subsidio. Son los hogares más jóvenes, en términos relativos los que postulan a subsidio, pero al momento de acceder al mismo o al crédito no reciben preferencia alguna.

Por otra parte, se encuentra consistentemente que el ahorro programado es una variable determinante tanto para decidirse a postular a subsidio, como para acceder al mismo y a crédito. Esto adquiere importancia cuando se nota que sólo el 22% de los hogares postulantes a crédito tenían ahorro programado, el 35% de los cuales eran informales y la mayoría con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos.

La experiencia laboral es una variable determinante para acceder al subsidio y en menor medida para acceder al crédito donde se prima más la formalidad que la experiencia. Cabe anotar que llegar con el subsidio aprobado para solicitar crédito para vivienda o construcción es siempre un *plus*, mientras que en general, salvo las ya mencionadas, las variables descriptivas del hogar no pesan en la mayor parte del ejercicio realizado. Es decir, salvo la edad al momento de postular al subsidio, ni el género, ni la edad, ni el tamaño del hogar (total o sólo tomando en cuenta hijos) afectan la probabilidad de acceder a crédito o subsidio.

Finalmente, se realizó un ejercicio de estimadores *matching* por medio del cual se buscaba determinar si había diferencia estadística entre hogares que accedieron a crédito y aquellos que pudiendo haberlo hecho, no lo hicieron. El acceder a crédito genera una percepción de mejora en los hogares, pues cuenta con mejores características en la nueva vivienda, por ejemplo techos, aun cuando las viviendas sean ligeramente más pequeñas.

Los resultados de la tabulación de encuestas aplicadas a oferentes de crédito, se presentan a continuación en cuatro secciones, la primera realiza una caracterización de los oferentes, la segunda está dedicada a las líneas de VIS, la tercera a las condiciones de acceso y la cuarta a la rentabilidad.

Los resultados de la encuesta de oferentes se deben contextualizar por el marco institucional; el radio de operación de los oferentes y el acceso al crédito se encuentra acotado por las diferencias en los objetivos y las razones sociales, que regulan fuentes y usos de recursos. Por una parte, los bancos hipotecarios están autorizados para movilizar ahorro del público hacia sus clientes y tienen un espectro de operación nacional. Otro tanto ocurre con las cooperativas de ahorro y crédito cuando son abiertas, pero si son cerradas sólo prestan a sus afiliados sus propios aportes. Los fondos de empleados constituidos por los empleados formales operan en el interior de las empresas. Con operación local y regional, las cajas de compensación familiar, como administradoras de las contribuciones parafiscales a los contratos formales de trabajo, tienen como misión prestar servicios a sus afiliados y por consiguiente darle prioridad a sus solicitudes de crédito. Por su parte las firmas constructoras y las entidades oficiales<sup>3</sup> prestan en la medida de sus posibilidades patrimoniales.

El primer bloque de hallazgos está relacionado con la caracterización de los oferentes de crédito. Allí, el mayor potencial de oferta de crédito VIS corresponde a los bancos hipotecarios porque tienen una escala de operación que desborda la escala local o el interior de las empresas, que es donde operan la mayor parte de los oferentes de crédito VIS; los bancos ofrecen mayor experiencia en el negocio de crédito y participan con la mayor parte del valor de la cartera VIS y el número de usuarios.

En general, los oferentes se fondean con recursos que tengan un menor costo relativo, donde el redescuento tiene un costo y una utilización intermedia, y donde los bancos hipotecarios reportan una mayor posibilidad de fuentes de financiación, que obedece al marco institucional, donde precisamente los bancos hipotecarios y las cooperativas de ahorro y crédito abiertas están facultadas para movilizar el ahorro del público.

---

<sup>3</sup> En este caso se trata de instituciones locales especializadas en la promoción de vivienda.



Las líneas de crédito en su mayoría se ofrecen para la compra de vivienda nueva y con menor jerarquía para la compra de vivienda usada y lotes con servicios. Como una generalidad la cartera VIS se ofrece para financiar los tipos 1 y 2, pero se destina preferencialmente para las tipo 3 y 4, así como a la clientela de ingresos comprendidos entre 1 y 3 SMMLV. La mayor parte de la clientela VIS corresponde a la clientela formal. Los bancos, las constructoras y las ONG reportan menor discriminación para los clientes informales por crédito VIS, pero ocurre lo contrario con las otras categorías de oferentes. Discriminación que también se refleja en las estrategias de promoción de la cartera VIS.

Los plazos de los créditos son más largos para la compra de vivienda nueva y en los bancos, un resultado contrario a lo que se esperaría de la estructura de plazos que tiene el fondeo de recursos, donde los aportes de los afiliados permitirían plazos más largos y oferentes adicionales a los bancos hipotecarios. Las tasas de interés son más elevadas en pesos, que sus equivalente indexadas según la UVR y son mayores para los compradores que para los constructores, las más bajas corresponden a los bancos hipotecarios y son las únicas que se ajustan al tope de la UVR + 11, un hecho que plantea la necesidad de homologar para los diferentes oferentes los alcances de la regulación.

Respecto a la percepción de riesgo y acceso, la mayor parte de los oferentes consideran que la cartera VIS tiene un riesgo medio y bajo, y que este disminuye en presencia del subsidio. Una de las explicaciones de discriminación de los clientes informales, se observa cuando los oferentes declaran tener una menor calidad de información sobre su capacidad de pago, a pesar de que se recurren a herramientas de evaluación y requisitos diferentes, como las visitas domiciliarias, exigir facturas de proveedores y certificados de ingresos por parte de un contador público.

En general, cuando se trata de usuarios individuales, la calificación privilegia en su orden al ingreso familiar, la formalidad, la estabilidad, la bancarización y las garantías, mientras que cuando se trata de financiar la construcción de proyectos VIS, la trayectoria del constructor, la localización, el equipamiento, la elegibilidad del subsidio y el urbanismo son las principales variables. Los requisitos más difíciles de cumplir por parte de los solicitantes de crédito son la acreditación de codeudores y, en el caso de los informales, el diligenciamiento del formulario. En ambos casos se privilegia la formalidad. La tasa de rechazo para los informales es el doble que para los formales. La principal causa de rechazo son los ingresos insuficientes, seguida de los reportes en las centrales de riesgos. Adicionalmente los oferentes señalaron que los principales aspectos que incomodan a la clientela VIS son el sistema UVR, el papeleo excesivo y la demora en el desembolso. Sobre este último, la encuesta reportó un tiempo promedio de 62 días, cuya tercera parte corresponde al trámite de la formalización.

En cuanto a los aspectos tras la administración y la rentabilidad de la cartera VIS, la encuesta revela que los constructores, las CCF y los bancos, declaran tener tasas máximas de morosidad tolerables superiores a cero. Un hecho que coincide con el despliegue dentro de las tecnologías de administración de cartera, del uso de *call centers*, planes de refinanciación, departamento legal y la oferta de productos complementarios, en su mayoría de índole financiero. En general, con muy bajos porcentajes de utilización aparecen los estímulos de pago, el uso de sistemas de monitoreo y facturación de cartera, el conocimiento de los costos medios, *outsourcing* de recaudo y puntos de pagos en la urbanización.

Las garantías más frecuentemente exigidas a los usuarios VIS son en su orden la hipoteca, los seguros, los fiadores y las garantías del FNG. La mayor importancia de los actores en el mercado de crédito VIS, los oferentes se la conceden a los terratenientes, al político/concejal y a la junta o líder comunal, en su orden.

Se esperan hacia el futuro disminuciones en la rentabilidad de la cartera VIS, con excepción de las CCF y las cooperativas. Solamente, los bancos hipotecarios y los constructores, le atribuyen importancia en la determinación de la rentabilidad a los estímulos tributarios. Dada la mayor percepción de riesgo de la cartera VIS de las familias informales, el 30% de los oferentes respondió afirmativamente que si pudiera, cobraría un *premium* a la tasa de interés, en promedio del 2% con el cual esperaba incrementar la colocación de cartera en 13% de los casos.

De esta manera, tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el lado de la oferta, se ha encontrado que el ingreso es una variable determinante para acceder a crédito para vivienda. Resultado esperado, que sin embargo, contrasta con el hecho que son los hogares de menores ingresos relativos los que postulan y eventualmente reciben subsidios por parte del Estado. Adicionalmente, la encuesta de demanda demostró que disponer de ahorro programado no sólo impulsa a los hogares a postular al subsidio, sino que también es una variable determinante para acceder al crédito.

Estos resultados se refuerzan al haberse encontrado por el lado de la oferta que, además del ingreso familiar, se privilegia la estabilidad laboral al momento de asignarse el crédito. Es decir, implica esto que los oferentes de crédito, particularmente el formal, entienden el ahorro programado como una señal de estabilidad de ingresos del postulante. Incluso, según se demuestra en los ejercicios estadísticos realizados, el ahorro programado es más importante a la hora de acceder efectivamente al crédito, que la misma formalidad laboral del postulante. Los resultados demuestran que en la medida que el hogar solicite crédito, la formalidad del mismo deja de ser relevante, siempre que disponga de ahorro programado.

Los resultados arriba señalados, ayudan a identificar un problema adicional a la insuficiencia de ingresos. Por el lado de la demanda de crédito, los hogares

postularán a subsidio, entre otras razones, si se sienten confiados de obtenerlo. La confianza se las da saber que disponen de ahorro programado, no tanto que disponen de contrato laboral estable. Por el lado de la oferta, el ahorro programado sirve a los oferentes de crédito como indicador de estabilidad. Debe destacarse, que desde el punto de vista de los oferentes, el ahorro programado no logra ser sustituto de la formalidad. De hecho, cuando el aspirante al crédito llega con el subsidio debajo del brazo, la formalidad laboral pasa a un segundo plano.

La solución de primer orden, aumentar el ingreso de la población objetivo, en este caso no es viable, al menos en el corto plazo. En consecuencia, la segunda mejor opción es mejorar la información sobre la cual los oferentes deciden asignar el crédito. Los resultados muestran que los jefes de hogar formales con ahorro programado, doblan a los correspondientes informales. Esto sumado a la dificultad para convencer a los oferentes que otorguen créditos sin disponer de la información necesaria y suficiente, implica que la mejor manera para mejorar el acceso es actuar por el lado de la demanda. Es decir, promover e impulsar el ahorro programado entre los informales como variable perceptiva de estabilidad que los mismos oferentes parecen aceptar.

Adicionalmente, y dada la dificultad para que las familias de menores ingresos efectivamente ahorren, deben reducirse las trabas y mejorar la percepción de los hogares con respecto al sistema financiero. Por ejemplo, una de las principales razones por las cuales los hogares informales no utilizan el subsidio, es que no recibieron el crédito complementario. Además, dado el segmento objetivo de la población en este estudio, hogares de bajos ingresos, se propone que en la solicitud de crédito VIS deben buscarse mecanismos para que requisitos como la acreditación de codeudores sea eliminada, especialmente dada la existencia de garantía hipotecaria.

Otro problema detectado, hace referencia a la autoselección negativa de los hogares. Aunque el ingreso de los hogares informales es sólo 12% menor a los formales, ésta diferencia no es suficiente para explicar las diferencias de percepción sobre las posibilidades de acceso al mercado de crédito. Por ejemplo, los hogares informales afirman que los ingresos insuficientes son la segunda razón en importancia por la cual no postulan a crédito. Esta razón es la cuarta en importancia para los hogares formales. Difundir la idea que si bien la formalidad es requisito para mostrar estabilidad laboral, hogares aún sin contrato, pero con ingresos suficientes pueden ser exitosos en el proceso de postulación a crédito, particularmente, si logran acceder a subsidio.

Relacionado con lo anterior, está el miedo generalizado de la población al sistema financiero. Tanto para formales como para informales la principal razón para no solicitar subsidio es el miedo a las altas tasas de interés y, en conjunto, también habría que incluir ahí el temor a la UVR. En términos de las altas tasas de

interés, sorprende que cuando históricamente están más bajas, sea está la principal preocupación. Se propone por tanto lograr hacer más transparente el funcionamiento de la UVR. Es claro que no se ha logrado vender a la población en general las ventajas inherentes a las bajas tasas de interés.

Por el lado de los oferentes de crédito VIS, con excepción de los bancos, la encuesta sugiere que la mayoría percibe estar compitiendo en diferentes grados contra todos los demás actores del mercado financiero.

El problema en general por tanto se puede resumir en términos de fallas en la información. Fallas tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. Debe promoverse una estrategia por medio de la cual los oferentes monten un esquema donde la informalidad no se califique negativamente siempre que el postulante logre demostrar estabilidad económica.

Un esquema como este debe contar con la participación de los oferentes, particularmente los formales, pues con la información histórica detallada que ellos tienen sobre los solicitantes, se podría comenzar a discutir una metodología unificada para lograr incorporar a una mayor porción de la población hacia el acceso a crédito.

Por el lado de la demanda, la mayor información debe buscar suplir dos problemas, el primero, hacer entender a la población objetivo el funcionamiento del sistema financiero y sus diferentes instrumentos, y el segundo, promover entre la población informal instrumentos que, como el ahorro programado, muestren objetivamente estabilidad en el hogar.

Debe anotarse, sin embargo, que apenas el 52% de los hogares dispone bien de cuenta corriente o cuenta de ahorros (el 42% de los informales y el 64% de los formales). Por tanto, para que una estrategia en este sentido tenga los resultados esperados, la población debe acceder a cuentas bancarias. Sin embargo, los oferentes formales tienden a cobrar por servicios al usuario como por ejemplo el manejo de cuenta de ahorros sin discriminar por ingresos. Idealmente no debería cobrarse por manejo de cuentas y similares. Sin embargo, una segunda alternativa sería lograr que se tratara de manera preferencial a consumidores de bajos ingresos a lo largo del sistema financiero.

En torno al objetivo de aumentar la promoción y colocación del crédito VIS, los resultados de la encuesta a los oferentes señalan la necesidad de diversificar el portafolio de líneas hasta el momento concentrado en la compra de vivienda nueva, en los usuarios formales y con un énfasis importante en la VIS tipo 3 y 4, plazos inferiores a los máximos y tasas superiores al tope legal. En particular una manera de incrementar el acceso a la vivienda es promover líneas para la compra de vivienda usada, siempre que cumplan estándares de calidad.


Dentro de la estrategia para lograr que los hogares puedan acceder a los sistemas formales de financiación, se deberían tener en cuenta las siguientes pautas:

1. Para motivar el acceso de los usuarios potenciales, deben ligarse los eslabones de la cadena subsidio-crédito solucionando los problemas de información arriba descritos.
2. De acuerdo a lo anterior, el objetivo de incrementar el acceso al financiamiento de VIS para segmentos de población con ingresos entre 1 y 3 SMMLV, enfrenta fallas tanto por el lado de la oferta como de la demanda.
3. En resumen para facilitar y mejorar el acceso a vivienda de la población objetivo deben satisfacerse como mínimo los criterios:
  - Lograr un mejor entendimiento de los instrumentos crediticios.
  - Promocionar el sistema de acceso a crédito y sus instrumentos.
  - Mejorar las fuentes de información sobre los potenciales usuarios para facilitar la toma de decisiones de los oferentes y evitar problemas de selección adversa entre los demandantes.
  - Facilitar el acceso tanto a vivienda nueva como usada.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERRY, S.J. LEVINSOHN y A. PAKES (1995), *Automobile Prices in Market Equilibrium Econometrica* n° 63 (julio).
- BESANKO, D. y A. THAKOR (1987), “*Collateral and rationing: Sorting equilibria in monopolistic and competitive credit markets*”, *International Economic Review*, n° 28, vol. 3, págs. 671-689.
- BESTER, H. (1987), “*The role of collateral in credit markets with imperfect information*”, *European Economic Review*, n° 31, vol. 4. págs. 887-899.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Colombia, programas de vivienda de interés social (VIS) urbana*, propuesta de préstamo, mimeo 2004.
- CHAPARRO, J. (1998), *Colombia urbana –Una aproximación cultural*, Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.
- CLAVIJO, S, M JANNA. y S. MUÑOZ (2004), “*La vivienda en Colombia: sus determinantes socioeconómicos y financieros*”, en *Borradores de Economía*, Banco de la República, n° 300, agosto.
- DÍAZ, A. (2002). *Análisis del subsidio familiar de vivienda dirigido a la población informal colombiana de bajos ingresos*, tesis, Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes.
- Documento CONPES 3121, *Autorización a la nación para contrastar un empréstito externo con la banca multilateral destinado a financiar la política de vivienda*, 2001.
- Documento CONPES 3200, *Bases de la política de vivienda 2002-2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVR*, 2002.
- Documento CONPES 3223, *Autorización a la nación para contrastar un empréstito externo con la banca multilateral destinado a financiar la política de vivienda*, 2003.
- Documento CONPES 3269, *Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social*, 2004.
- FREIXAS, X, y J-C. ROCHET (1997), *Microeconomics of banking*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- GREEN, W. (2000), *Econometric analysis*, Prentice Hall.
- GROPP, R. J. SCHOLZ y M. WHITE (1997), “*Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand*”, *Quarterly Journal of Economics*, n° 112 (Feb).
- <http://www.banrep.gov.co/junta/publicaciones/Tenjo/Micredito.pdf>.

- JARAMILLO, S y M. IBÁÑEZ (2002), *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*, CEDE, Documento CEDE n° 14.
- LONDOÑO, M. (2004), *El microcrédito como sistema de financiación de vivienda de interés social*, tesis magíster en Ingeniería Civil, Universidad de los Andes.
- MARULANDA, BEATRIZ; M. PAREDES y L. FALJURY (2004), *La bancarización en Colombia* (mimeo).
- OREJUELA, D. (2003), *Evaluación de la incidencia del subsidio y de la capacidad de crédito de las familias para adquisición de vivienda de interés social*, tesis, Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes.
- PRIETO, J. (2004), *Evaluación de los sistemas de subsidio para VIS en el marco de las políticas de vivienda actuales*, tesis, Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes.
- STIGLITZ, J y A. WEISS (1981), " *Credit rationing in markets with imperfect information*", *American Economic Review*, n° 71, vol. 3, págs. 393-410.
- Superintendencia Bancaria, circular 30 del 2004.
- TENJO G. F. (2004), *La viabilidad del microcrédito inmobiliario en Colombia*, Banco de la República.
- TOWNSEND, R. (1979), " *Optimal contracts and competitive markets with costly state verification*", *Journal of Economic Theory*, n° 21, págs. 265-293.



**M**ecanismos alternativos  
de fondeo y mejoras al marco  
normativo de crédito para la  
vivienda social en Colombia



# Mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda social en Colombia\*

MIGUEL REYNA

ÁLVARO VILLOTA

MARÍA DEL PILAR GALVIS

HUGO DÍAZ BÁEZ

*Consortio Latinvestco-Galvis-Villota<sup>1</sup>*

En la ejecución de la investigación y análisis llevados a cabo, se efectuó un diagnóstico de la situación de estancamiento del financiamiento hipotecario en Colombia, y de los escollos principales que han impedido una efectiva recuperación poscrisis, del cual fluyen las siguientes reflexiones, conclusiones y propuestas:

La crisis del sector hipotecario que se inició a finales de 1998 en Colombia, fue el resultado primordialmente de la problemática macroeconómica que enfrentó el país en la segunda mitad de la década de los noventa, por factores internos y como resultado de la crisis internacional que afectó economías de la región como Argentina, Brasil y México. El incremento del costo de la deuda del Estado presionó el alza de las tasas de interés de la economía colombiana, situación que se trasladó a los créditos hipotecarios, dado que el marco normativo entonces vigente del sistema UPAC suponía el reflejo de los movimientos de las tasas de interés en el cálculo de la corrección monetaria, como mecanismo implementado en 1993, con el objeto de evitar el descalce de las corporaciones de ahorro y vivienda obligadas, tras las reformas de 1990, a competir por los recursos, con el resto del sector financiero a tasas de mercado.

El incremento de las cuotas de amortización de los deudores rebasó la capacidad de pago de muchos de ellos con lo cual los índices de cartera morosa se dispararon a niveles del 12% jamás antes vistos en la historia del sistema. La litigiosidad

---

\* El presente documento recoge los resultados del “Análisis normativo de la política de vivienda en Colombia” el cual fue desarrollado por el Consorcio Latinvestco-Galvis-Villota, a través de la asistencia técnica recibida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por parte del Fondo Especial Japonés y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-. El informe final fue recibido en noviembre de 2005.

1 Los comentarios y propuestas que se presentan en este documento son responsabilidad directa de los consultores y no comprometen a ninguna de las entidades editoras.

se incrementó tanto por la necesidad de los bancos de iniciar acciones de cobro. Muchas familias perdieron sus viviendas en remates ejecutivos o mediante daciones en pago. Los bancos se vieron enfrentados a grandes pérdidas de cartera y a una situación cada día más riesgosa por el deterioro creciente de la mora, la desvaloración de la propiedad raíz y el incremento del desempleo. Esta situación estuvo acompañada de un creciente clima de insatisfacción por parte de los deudores que derivó en la creación de asociaciones de defensa de usuarios del sistema UPAC, las cuales ejercieron gran presión en los estrados judiciales. Lo anterior desembocó en la crisis de la estructura legal del sistema UPAC mediante los fallos que declararon la inconstitucionalidad del mismo.

La anterior situación evidenció la debilidad del sistema hipotecario que después de las reformas de 1990, quedó totalmente expuesto a los efectos de las fluctuaciones severas de las tasas de interés de la economía, sin que existiese un mecanismo de protección o garantía que impidiese el traslado a los particulares (deudores o acreedores) de los efectos de los movimientos bruscos de las tasas de interés. La crisis también hizo evidente la reducida inversión del estado en el financiamiento de vivienda y la inexistencia de mecanismos de apoyo a su desarrollo.

Ante la severidad de la crisis, el Estado puso en marcha una serie de mecanismos de urgencia consistentes en alivios a deudores a cargo de FOGAFIN y posteriormente reliquidaciones de las deudas hipotecarias a través de la Ley 546 de 1999. Aunque su costo superó los 3.5 billones de pesos, tales medidas fueron ineficaces pues lejos de evitar la caída del sistema o al menos detener el crecimiento de la morosidad, la misma se incrementó a niveles del 21% hacia el primer semestre de 2000.

La inexistencia de mecanismos estatales técnicos para evitar la generación y la profundización de la crisis impidió al estado dar una respuesta oportuna y efectiva a la problemática social. Ante ello y frente a las múltiples demandas y peticiones de deudores y asociaciones, las Cortes vinieron a llenar el vacío que dejaron los poderes legislativo y ejecutivo y vía sentencias, desde una visión más bien populista y antitécnica, trazaron las bases del nuevo sistema hipotecario plagado de imperfecciones y distorsiones, bajo cuyo imperio resulta imposible la reactivación y el crecimiento sostenido del financiamiento de vivienda en Colombia.

A pesar de haber transcurrido más de cinco años desde el punto más álgido de la crisis la cartera hipotecaria no ha parado de decrecer. El negocio del financiamiento hipotecario como actividad especializada, dado el riesgo que comporta, desapareció. Las antiguas CAV se transformaron en bancos comerciales inicialmente denominados BECH. Dadas las estrategias de diversificación que a través de distintos medios han adoptado, la importancia relativa de la cartera hipotecaria dentro del total de la cartera es cada vez menor y ya ha caído por debajo del 30% en la mayoría de los denominados BECH.

Con este cambio drástico de los partícipes en el financiamiento hipotecario se está perdiendo aceleradamente un activo muy importante del país que impulsó el desarrollo del sistema en el siglo pasado consistente en la focalización de agentes especializados en el financiamiento de vivienda. La especialización resulta fundamental en el negocio hipotecario, dadas las particularidades de este tipo de crédito, en todas sus facetas: plazos, riesgos, garantías, aspectos legales, procesos y operaciones, que imponen el desarrollo y mantenimiento de un *know-how* especializado

Los principales inconvenientes del nuevo sistema legal tienen relación con las imposiciones de la Corte Constitucional, en virtud de las cuales el negocio del crédito hipotecario debe realizarse por fuera de las condiciones de mercado. En efecto, las decisiones de la Corte obligaron a la Junta Directiva del Banco de la República a establecer una tasa máxima de interés para los créditos referidos, la cual debe ser la más baja de las que otorgue el sector financiero. Si bien la reducción de las tasas de interés es una meta fundamental para el acceso a la vivienda en un país pobre como Colombia, el señalamiento de tasas tope es absolutamente contraproducente para el desarrollo del sistema y más aun cuando el señalamiento del tope no obedece a una reflexión técnica, sino a una posición de corte filosófico, pues en sentir de la Corte la vivienda no puede ser un negocio. Esta imposición va en contravía de la viabilidad del desarrollo del financiamiento para la vivienda, pues cualquier sistema hipotecario que explote los particulares tiene que partir de la base de la existencia de un marco legal que garantice la viabilidad económica del negocio.

Históricamente, en muchos países la forma de salvar la rentabilidad de un negocio crediticio con tasa tope artificialmente fijada, se encontró en el cobro de comisiones a través de las cuales pueden remunerarse algunas de las actividades del acreedor, tales como la gestión de originación, el estudio de crédito, el análisis de garantías, la administración y cobranza y otros. Así, al abordar el análisis de esta posibilidad, se concluyó que la misma es impracticable bajo el actual ambiente legal, habida cuenta de que, por virtud de la interpretación de la Corte Constitucional, la tasa de interés debe remunerar íntegramente todas las actividades inherentes al otorgamiento del crédito y, en consecuencia, cualquier cobro por tales conceptos debe sumarse al monto de la tasa cobrada, sin que la sumatoria pueda exceder del tope. Esta posición se encuentra también respaldada de tiempo atrás por la Superintendencia Bancaria. Es de anotar que como, se plantea en el contenido del informe, si resulta viable el cobro de servicios no inherentes aunque complementarios del crédito, como son por ejemplo los seguros o garantías que amparan la vida del deudor y el inmueble hipotecado o que cubren otros riesgos propios de la actividad hipotecaria, como el de crédito o estabilidad de las cuotas de amortización.

La inflexibilidad de la tasa y la imposibilidad de cobrar comisiones afecta en especial el financiamiento de los más pobres e informales, segmento en el cual, por el reducido monto de los créditos y la necesidad de una gestión personalizada

y especializada los costos operativos del financiador son considerablemente mayores a los propios de financiamiento en otros rangos e imponen la necesidad de una estructura particular para la originación y administración que la banca hipotecaria colombiana no posee. En adición a lo anterior las entidades financieras tradicionales que prestan para vivienda desconocen el segmento de los informales y carecen de experiencia para evaluar el riesgo crediticio, por lo cual lo perciben mayor al de los empleados.

Ante esta problemática, se expidió el artículo 95 de la Ley 795 de 2003, denominado del microcrédito inmobiliario, en virtud de la cual se pretendió aliviar la inflexibilidad comentada, permitiendo el cobro de comisiones sobre la tasa de interés. Esta norma, sin embargo, es altamente inconveniente pues lejos de generar una solución, engendró una confusión antitécnica y contraproducente. En efecto, el microcrédito para vivienda, como producto autónomo que venían explotando con éxito las entidades de microfinanciamiento, se caracterizaba por ser de corto plazo, no tener garantía hipotecaria, ser otorgado en pesos y con tasas que bordeaban el límite máximo de créditos ordinarios (usura). No se trataba como tal de un crédito hipotecario de vivienda que estuviese regulado por el marco jurídico de los créditos hipotecarios (Ley 546 y la jurisprudencia pertinente) y por ende no le eran aplicables los límites especiales de este tipo de créditos. La mencionada Ley, bajo el expediente de autorizar para los microcréditos inmobiliarios el cobro de una comisión adicional a la tasa, terminó sometiéndolos a los mismos topes aplicables a los créditos de vivienda de largo plazo, con lo cual se afectó el desarrollo del negocio, dada la inseguridad jurídica que se generó. La Ley, por otra parte es inconstitucional, pues no le corresponde al legislador fijar topes a las tasas de interés dado que esta es una competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República. En virtud de lo anterior, se recomienda perseguir la derogatoria o la declaratoria de inconstitucionalidad de la mencionada Ley. En ausencia, de la Ley, el microcrédito con fines de vivienda podría seguir operando como un crédito de libre inversión, sin las limitaciones propias de los créditos hipotecarios de largo plazo. Una regulación especial para este tipo de crédito, debería permitir que las comisiones que se cobrasen, como sucede con el microcrédito empresarial, no computaran como parte de la tasa de interés, cuyo límite no debería ser otro que el de usura.

Frente a la restricción general de la tasa de interés y el cobro de comisiones, para los créditos hipotecarios de largo plazo, los análisis realizados demuestran que aún en las actuales condiciones de tasas bajas del mercado, el negocio de financiamiento de la vivienda, particularmente de interés social, es viable solo en virtud de la extensión tributaria de los rendimientos consagrada por la Ley 546 de 1999, sin la cual el negocio arrojaría resultados negativos.

En virtud de lo anterior, algunas reflexiones realizadas ambientan el cambio de esta posición jurisprudencial, la cual solo puede ser modificada por la propia

Corte, al abocar el análisis de constitucionalidad de alguna Ley. Esta modificación es indispensable para poder cimentar las bases de la reactivación del sistema hipotecario en el país, pues si bien es fundamental propender por la reducción de la tasa de interés para ampliar la base de población que puede acceder a vivienda, esa reducción no puede lograrse por la vía artificial de la imposición de topes sino por la del establecimiento de condiciones que permitan una verdadera reducción de los costos del financiamiento.

Otros problemas legales graves heredados de la crisis, hacen relación a las restricciones para capitalizar intereses, la inflexibilidad de sistemas de amortización, las concesiones de derechos de refinanciación a los deudores en los primeros meses de todos los años y, más grave aún, el descalce de plazos al que han quedado expuestas las entidades financieras que otorgan créditos de vivienda, en tanto las tasas de interés de los créditos son inmodificables por disposición legal, siendo las tasas pasivas totalmente fluctuantes al ritmo del mercado. Esta situación deja expuestos a los BECH al más grave de los riesgos, pues habiendo desaparecido las antiguas barreras de protección de los captadores de ahorro destinado a la vivienda, estos deben competir por los recursos, al costo de mercado, con los demás establecimientos de crédito. Las reflexiones del informe demuestran que, como lo enseña la reciente y dura experiencia doméstica y la internacional que aporta similares y más dramáticas historias, el riesgo de la fluctuación de las tasas de interés que es en últimas resultado de la inestabilidad macroeconómica, no puede trasladarse a los deudores de créditos de vivienda, pero tampoco a los acreedores, pues frente a las subidas considerables de las tasas el sistema se quiebra indefectiblemente, cualquiera que sea el extremo que está aguantando el riesgo, ya por la imposibilidad de pago de los deudores de cuotas que superan su ingreso, ya por la quiebra de la entidad financiera que no puede reaccionar ante las subidas desmesuradas de tasas por estar su ingreso atado a una remuneración fija o vinculada meramente a la inflación. Ante esta situación se propone la preferencia por las fuentes de fondeo de largo plazo mediante el acceso al mercado de capitales y, adicionalmente, el diseño e implementación de garantías estatales para la cobertura del riesgo aquí descrito.

La exigencia de garantías hipotecarias se analizó a la luz de los trámites propios de su constitución y se concluyó que en este tópico no se requieren reformas pues la garantía hipotecaria es la más conveniente para el financiamiento de vivienda de largo plazo y para la posterior titularización. Por otra parte, frente a estándares internacionales, el trámite en Colombia es eficiente y los costos manejables en especial por las reformas legales que los han limitado en el ámbito de la vivienda de interés social.

La problemática jurídica relacionada con las hipotecas no se refiere a su constitución sino a su ejecución. El sistema colombiano de cobranza jurídica de las obligaciones hipotecarias es totalmente arcaico y dificulta enormemente la recu-

peración de los créditos morosos, circunstancia esta que es internacionalmente reconocida como un grave escollo al financiamiento de vivienda. Esta problemática además de restar legitimidad al sistema, encarece la operación no solo por el costo de la gestión sino por su inusitada demora, lo cual dificulta la reducción de las tasas, compromete la rentabilidad del negocio y disuade a posibles operadores del ingreso al negocio del financiamiento. Aunque la Ley 546 de 1999, y otras anteriores, intentaron poner en práctica sistemas no judiciales o arbitrales, la Corte Constitucional frustró estas iniciativas declarándolas inconstitucionales. Se abordó nuevamente esta problemática con el fin de presentar los argumentos que justifican la desjudicialización de la cobranza, siguiendo en esta materia la tendencia mundial. El informe final incluye un proyecto de Ley contentivo de la reforma respectiva.

Por otra parte, se desarrolló un detallado análisis del déficit habitacional, y las restricciones para el acceso a vivienda de los distintos estratos socioeconómicos. Las principales conclusiones de este análisis pueden resumirse así: la solución del déficit habitacional colombiano debe partir del reconocimiento de los niveles de pobreza que registra el país, (estimados entre el 48% y el 61%, según la fuente consultada); y de la bajísima capacidad de endeudamiento de los hogares de bajos ingresos.

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, la situación laboral colombiana se ha caracterizado en los últimos años por unos elevados niveles de desempleo y por el crecimiento sostenido de la informalidad, en donde en promedio 7 de cada 10 empleos generados corresponden a ese tipo de actividad.

Los hogares de bajos ingresos, tanto formales como informales, tienen una mínima o casi nula flexibilidad para la distribución de su ingreso, pero los formales cuentan con coberturas de seguridad social que les mejora sustancialmente su flujo de caja. Los hogares informales son sustancialmente más vulnerables para responder adecuadamente a contingencias como accidentes, enfermedades propias de su labor, lo que les restringe aún más su capacidad de pago.

A pesar de seguir contemplando el 30% del ingreso como proporción válida de compromiso de los hogares para el pago de las cuotas de amortización de un crédito hipotecario de largo plazo, la evaluación de la distribución del ingreso según el DANE y la experiencia internacional establecen que dicho compromiso no debe superar entre 20 y el 25 %, según el segmento seleccionado

Al revisar la forma como algunos países como México, Chile y Costa Rica, entre otros, han enfrentado el problema de la vivienda de los más pobres, se evidencia una profunda acción del Estado a través de mecanismos como el subsidio, en montos del orden del 1% del PIB anual, mientras que en Colombia escasamente llega al 0,13%.

Debe revisarse el tema de la asignación de los subsidios para VIS pues no es eficiente y genera doble tramitología para usuarios (crédito y subsidio) aunque la información requerida para uno y otro es la misma. Además, para el subsidio asignado por las cajas, estas entidades al no tener cobertura nacional, concentran los subsidios en las grandes ciudades, lo que impide su adecuada distribución en todas las ciudades del país.

Igualmente debe analizarse la problemática existente en torno de los subsidios otorgados por Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA–, pues resultarán infructuosos los esfuerzos del gobierno para ampliar el mercado de otorgamiento de créditos de manera que cobije al sector informal, si las grandes empresas constructoras continúan siendo reacias a aceptar masivamente como clientes a personas que tienen que recurrir a dicho subsidio para completar los recursos del precio.

Debe fomentarse el esquema de ahorro programado como requisito para acceder al subsidio, dado que ello fomenta la disciplina del ahorro y facilita el análisis de la capacidad de pago del beneficiario. Sin embargo, dadas las sucesivas reformas legales introducidas, la denominada cuenta de ahorro programado perdió en gran medida el objeto para el cual fue concebida.

A nivel institucional el desarrollo del crédito hipotecario se ha dejado en Colombia prácticamente en manos del sector privado. No obstante, corresponde al Estado, por mandato constitucional, proveer los mecanismos necesarios para impulsar el desarrollo del sistema de financiamiento, como instrumento para garantizar el acceso a la vivienda. Así, se identificó como una de las causas más graves del estancamiento del sistema, la ausencia de una acción coherente y concertada del Estado colombiano. Múltiples instituciones desarrollan variadas funciones sin que exista siquiera entre ellas un mecanismo de articulación de funciones. Así, la asignación y administración de subsidios se encuentra parcialmente en manos de las cajas de compensación y parcialmente en manos del Viceministerio de Vivienda. El otorgamiento de seguros de crédito en cabeza del Fondo Nacional de Garantías. Los seguros para las titularizaciones, el seguro de la inflación y el FRECH (fondo de estabilización) se asignaron al FOGAFIN y su vigencia legal ha ido caducando. El redescuento de créditos de vivienda de interés social VIS, se le asignó a FINDETER, la política de vivienda compete al Viceministerio Técnico de Vivienda, la regulación de los operadores es tarea del Viceministerio Técnico de Hacienda y de la Junta Directiva del Banco de la República, la supervisión y vigilancia corresponde a las superintendencias Bancaria o de Economía Solidaria y la regulación sobre urbanización de tierras y requerimientos técnicos de la vivienda de interés social a los municipios.

En lo relativo a los subsidios a la compra, que es la función más sobresaliente que desempeña el Estado, se reconocen como un instrumento fundamental que debe preservarse e incrementarse. Su comparación con el déficit habitacional

colombiano y con la magnitud de los recursos públicos que en otros países se dedican a esta finalidad demuestra su absoluta insuficiencia. En efecto su monto no supera en Colombia el 0.13% del PIB cuando en países como Costa Rica o Chile este rubro supera el 1% del PIB. Más del 50% de los subsidios no proviene directamente del fisco sino de los aportes de los empleadores a las cajas de compensación, fuente que cada vez resulta más vulnerable por las presiones de quienes abogan por la necesidad de aliviar las cargas prestacionales para reducir el desempleo. Merece además reparos la complejidad de su trámite, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para mejorar el proceso de asignación. Esta crítica es particularmente aplicable a los subsidios de FONVIVIENDA, que por ser los que deben tramitar los informales (no afiliados a cajas de compensación) y cuya demora es uno más de los factores que disuade a constructores y bancos de contratar con este segmento.

Frente a la desarticulación institucional, se propone recoger de modo técnico las funciones relativas a la ejecución de política de financiamiento vivienda en un solo ente estatal organizado y cuya función legal sea primordialmente estimular el desarrollo del crédito hipotecario, en particular en el segmento de los más pobres y de los informales, en el cual existe una evidente falla de mercado que el Estado debe solucionar con recursos públicos, en la medida en la cual sea necesario, pero de modo técnico. Se descarta la alternativa de que el Estado entre en la actividad de otorgamiento de crédito directo, pues las experiencias nacionales e internacionales evidencian que estos sistemas terminan siendo caóticos por la injerencia política y el inadecuado manejo del riesgo, lo cual desemboca en carteras incobrables y pérdidas desmesuradas para el Estado, con muy poco impacto en la reducción del déficit.

La propuesta se orienta hacia la concentración de la acción del estado en cuatro funciones principales:

- i. propiciar la generación masiva de créditos hipotecarios técnicamente otorgados que sean movilizables en el mercado de capitales,
- ii. asignar temporalmente recursos vía redescuento, para impulsar el desarrollo del nuevo sistema y desentramar el crédito hipotecario en especial en el segmento de los informales,
- iii. proveer las garantías necesarias para la adecuada explotación del crédito hipotecario y,
- iv. administrar y asignar eficientemente los recursos del subsidio de vivienda.

En lo relativo a la necesidad de estimular la generación masiva de créditos hipotecarios, se considera altamente recomendable propiciar la creación de originadores de créditos hipotecarios no financieros. Esta opción, probada y exitosa



en países como Estados Unidos, Canadá y México, luce adecuada, en especial para la generación de créditos VIS para la población informal, pues la penetración en este segmento resulta poco atractiva para la banca tradicional por el mayor riesgo que comporta, por la ineficacia de sus actuales sistemas y plataformas de originación y administración para este tipo de créditos, y, particularmente, porque la captación de ahorro del público y la supone la imposición de una sofisticada serie de reglas de operación y seguridades que implican la existencia de infraestructuras administrativas costosas y más bien inflexibles. En adición a lo anterior, el fondear créditos hipotecarios con ahorro del público, de corto plazo engendra el riesgo de descalce que es, según los análisis efectuados, el que más pesa en el costo del crédito hipotecario. Por el contrario los originadores no financieros, al no poder captar del público, pueden tener infraestructuras livianas dedicadas tan sólo a la originación eficiente de créditos hipotecarios, con las ventajas propias de la especialización, las cuales deben revertir a favor de los usuarios. La creación de este tipo de sociedades no requiere Ley alguna. No obstante, se incluye en el estudio un proyecto de decreto que sería necesario para permitir que los bancos y otras instituciones financieras puedan invertir en este tipo de entidades, pues se considera indispensable atraer hacia esta actividad a quienes como los bancos pueden aportar recursos y experiencias valiosas en el desarrollo del negocio. Igualmente conveniente luce la participación de constructores, cajas de compensación e instituciones de microfinanciamiento.

Los originadores no financieros requieren desarrollar un *know-how* técnico para convertirse en creadores masivos de créditos estandarizados y movilizables en el mercado de capitales. En este frente la labor de la institución especializada del Estado resulta primordial, comoquiera que solo mediante una adecuada tutela de una institución que centralice los desarrollos técnicos, tecnológicos y de procedimientos, en beneficio de la comunidad de originadores, pueden lograrse los niveles de estandarización, eficiencia y profesionalización requeridos para el éxito del sistema. Esta función de tutela del gremio de originadores es una de las claves del éxito del sistema hipotecario americano, a la que Fannie Mae, así como otras agencias especializadas han dedicado gran parte de sus esfuerzos y recursos, con lo cual han logrado estimular la creación y adecuada operación de estos entes que han masificado el acceso a la vivienda.

La institución hipotecaria estatal debe propender por la tecnificación de la actividad, entre otras mediante la fijación y supervisión del cumplimiento de estándares de operación, originación y administración, a fin de garantizar que los créditos originados puedan ser fondeados mediante su titularización en el mercado de capitales y que la actividad de estas entidades sea eficiente, a fin de abaratar los costos para el usuario.

Dado que la creación de portafolios de créditos hipotecarios aptos para ser titularizados requiere de la acumulación de experiencia y de cierta maduración,

la entidad estatal que proponemos, debe temporalmente redescontar los créditos que los originadores otorguen con el lleno de los requisitos establecidos, tal como sucede actualmente con la Sociedad Hipotecaria Federal en México, entidad que temporalmente fondea a los originadores, mientras estos logran el nivel y el tamaño crítico para lanzar sus créditos convertidos en títulos técnicamente diseñados al mercado de capitales.

Como se ha enunciado, para hacer factible la generación de créditos hipotecarios titularizables es menester cubrir adecuadamente los riesgos propios de los créditos y de los títulos con base en ellos diseñados. Varias instituciones del Estado vienen desplegando o han desplegado esa labor, por lo cual se propone recoger estas funciones a nivel del ente estatal que venimos comentando. A su cargo estaría entonces la administración de los seguros de crédito, el de estabilidad de la cuota que en este estudio se propone revivir, y los seguros financieros para garantizar a los inversionistas el pago de los títulos de titularización hipotecaria.

Finalmente, se propone que la administración de los subsidios de FONVIVIENDA, sea también encargado a esta entidad.

En lo referente a la estructura legal de la entidad que debe recoger estas funciones, se recomienda la creación de una entidad especializada con recursos propios y autonomía administrativa. La importancia de la gestión, la especialidad de sus funciones y la necesidad de solucionar el déficit habitacional por mandato constitucional, justifican el esfuerzo estatal. Se propone por ello el articulado de la Ley que autorizaría su creación y el del decreto que en desarrollo de la misma señalaría sus funciones y su marco de operación. Es de anotar que esta Ley puede utilizarse para incluir allí mismo el articulado relacionado con la cobranza jurídica, la derogatoria de la Ley de microcrédito inmobiliario y otros temas que requieren reforma y se abordan en el estudio a pesar de no haber sido detallados por no hacer parte del ámbito de la consultoría.

Teniendo en cuenta la dificultad que puede comportar la creación de una nueva entidad estatal se ha analizado como alternativa menos deseable la asignación permanente de las funciones aquí descritas a una entidad existente. Los inconvenientes de esta opción son fácilmente identificables y derivan sobre todo del hecho de que el objeto de las entidades existentes es totalmente diverso al del financiamiento de vivienda y por ende se corre el riesgo de que al adosarles funciones propias de una actividad tan disímil y especializada, las mismas pasen a segundo plano y no se les otorguen los recursos, la infraestructura y la dedicación que el planteamiento requiere. En el evento de tener que optar por esta alternativa, entre las posibles entidades existentes se prefiere a BANCOLDEX por ser una entidad que ha desarrollado eficientemente las labores de redescuento de microcréditos y de créditos del sector privado y posee el *Know-How* y la experiencia en este tipo de actividad que tiene sin duda semejanzas con el crédito

hipotecario. No obstante, la función de redescuento es como se ha visto apenas una función temporal, siendo las principales, funciones totalmente ajenas a BANCOLDEX como las relativas a la tutela del desarrollo y gestión de los originadores, el estímulo del mercado secundario de hipotecas y la concesión de garantías. En este último *rol*, la existencia de SEGUREXPO puede resultar útil aunque el expertise de esta entidad en seguro de crédito a la exportación contribuye muy poco al desarrollo de seguros hipotecarios. Adicionalmente, se analizó la posibilidad de asignar estas funciones a FINDETER, pero se concluyó que la actividad de crédito hipotecario, resulta aún más alejada a su objeto social que en el caso del BANCOLDEX, dado que esta entidad se encuentra especializada en el financiamiento de entidades territoriales, y no tiene por ende la experiencia que si exhibe exitosamente BANCOLDEX en el sector privado. Por otra parte, FINDETER resulta más vulnerable frente a presiones de tipo político precisamente por que su órbita principal de actividad es la del sector público. Dado que la asignación de funciones relacionadas con el financiamiento hipotecario a BANCOLDEX implica también el trámite de una Ley, se propone en este estudio su articulado.

En lo relativo a la viabilidad financiera del modelo propuesto, el estudio incluye un modelo flexible e integrado que presenta la simulación del negocio de los originadores no financieros y de la entidad especializada que hemos denominado Sociedad Hipotecaria Colombiana. El modelo entrelaza los costos de operación y costos financieros de los originadores y de la Sociedad Hipotecaria en su misión de redescuento, así como la viabilidad del esquema de titularización. El modelo revela las rentabilidades de los dos tipos de entidades en distintos escenarios y permite concluir que la necesidad de un aporte estatal para subsidiar los costos de operación del sistema en los primeros años resulta altamente probable.

Como sustento del análisis financiero se efectuó un estudio del mercado, mediante la segmentación del mismo cuyas principales conclusiones son las siguientes:

- Teniendo en cuenta la capacidad de pago de los diferentes segmentos de la población, se definió como segmento objetivo del estudio a los hogares formales con ingresos entre 1.3 SMMLV y 4 SMMLV e informales con ingresos entre 1.8 SMMLV y 4 SMMLV. Se considera que los hogares con ingresos inferiores a los señalados o sin ningún ingreso deben ser atendidos prioritariamente por el Estado mediante otros programas asistenciales diferentes al subsidio de VIS (hogares de paso, subsidio para arriendo, lotes con servicios, etc., según corresponda), y a través de mecanismos como el doble subsidio que además de la responsabilidad del gobierno nacional involucre una acción directa y efectiva de los entes territoriales. Si bien, el sector financiero tradicional ha llegado a colocar créditos de largo plazo en segmentos de población con ingresos realmente bajos (formales desde 1.5 salarios mínimos de ingreso), Colombia sigue adoleciendo de un sistema de financiación especializado para trabajadores

informales y formales de hasta 1,3 SLMMV donde se concentra una gran proporción de colombianos demandantes de VIP.

Atender la totalidad de la demanda de vivienda en un escenario ideal (déficit cuantitativo acumulado, estimado en 1.5 millones de viviendas, + déficit cualitativo, estimado en 804.000 viviendas; + la demanda anual por formación de nuevos hogares, estimada en 131.500 hogares VIS), implicaría requerimientos anuales de 382.000 subsidios (\$2.8 billones), cuando la disponibilidad actual es aproximadamente 52 000.

- Un escenario intermedio, ajustado a los planteamientos de las metas del Plan 2019 (que propone atender la formación anual de hogares y el déficit cualitativo), demandaría recursos anuales de 229 155 subsidios (\$1.6 billones). Un tercer escenario sujeto exclusivamente a la demanda por formación anual de hogares, implicaría recursos anuales del orden de 81 993 subsidios (\$0.57 billones).
- Teniendo en cuenta la exitosa experiencia de la Titularizadora Colombiana, que debe ser aprovechada para el fondeo de hipotecas del sector informal, se propone que la Sociedad Hipotecaria Colombiana, se apoye en esta entidad en lo relativo al desarrollo de estándares de operación y requisitos de originación y administración, para garantizar que las hipotecas originadas y administradas por los originadores no financieros puedan ser titularizadas por esta entidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción Internacional AITEC, *Las tasas de interés: su significado para las microempresas y los programas de crédito*, Washington.
- Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, *Doing Business in 2005*.
- BID, *Los cimientos del crédito para la vivienda*, Departamento de Investigación, IDEA n° 15.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina 2004*, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- CGAP Consulting Group to Assist the Poor, *Interest rate ceilings and microfinance: the story so far*.
- CGAP Consulting Group to Assist the Poor, *Principios claves de las microfinanzas*.
- CLAVIJO, SERGIO, *Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991-2000*.
- CUÉLLAR, MARÍA MERCEDES (2004), *La importancia de los subsidios habitacionales*, ICAV, julio de 2004.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), *Visión Colombia II Centenario*.
- EISENBERG, RICHARD, *La titularización de créditos hipotecarios en Estados Unidos de América*.
- FOGAFIN, *Conceptos básicos alivios FOGAFIN fase 2*.
- FOGAFIN, *Resumen operaciones de apoyo al sistema financiero 1998-2003*.
- GONZÁLEZ ARRIETA, GONZALO (2002), *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo n° 122, septiembre de 2002, Santiago de Chile.
- GUENTHER, HELD (2000), *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*, CEPAL.
- ICAV (2005), *La situación del sistema hipotecario*, marzo de 2005.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN, *Los efectos económicos de la Corte Constitucional*.
- LEIBOVICH, JOSÉ (2005), *Seminario medición de la pobreza y estrategias para reducirla*, DNP, febrero de 2005.
- MARULANDA, BEATRIZ y PAREDES, MARÍANA, *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*, proyecto BID 03/098, CEPAL.
- Marulanda Consultores (2004), *La bancarización en Colombia*, septiembre de 2004, Bogotá.

PIZANO, EDUARDO, *Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia 1970-2005*.

Sociedad Hipotecaria Federal, *Riesgos y planeación*, Subdirección de Mercadeo.

Superintendencia Bancaria (2005), *Comportamiento de las principales variables de los establecimientos de crédito*, junio de 2005.

SZALACHMAN, RAQUEL (2003), *Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo, n° 128, abril de 2003.

URBANO, HORACIO, *SOFOLÉS ¿el retorno de la banca especializada?*



**C**osteos de los créditos y  
microcréditos hipotecarios para  
la vivienda de interés social

# Costeo de los créditos y microcréditos hipotecarios para la vivienda de interés social\*

LUIS ALBERTO ZULETA<sup>1</sup>  
LINO JARAMILLO

La vivienda constituye uno de los activos más preciados por el ser humano debido a que presta tanto servicios básicos (refugio, seguridad, etc.) como servir de activo patrimonial. Se estima que las personas están dispuestas a gastar hasta el 15% y el 30% de sus ingresos para obtener respectivamente uno u otro servicio de la vivienda. Para las familias de ingresos bajos, la vivienda puede llegar a representar por encima del 60% del total de activos. Por otra parte, entre el 30% y el 60% de los clientes de entidades microfinancieras –EMF– utilizan en alguna medida sus viviendas como factor de producción en sus microempresas, con un importante impacto sobre la productividad.

Según algunos estudios el 80% de la población mundial, o no posee vivienda o está en posesión de una vivienda que no cumple con todos los requisitos de una vivienda digna, ya sea por sus características físicas o por que carece de títulos o reconocimiento legal (déficit cuantitativo y cualitativo). Dado lo anterior, se ha encontrado que existe una enorme demanda insatisfecha de vivienda en el mundo integrada principalmente por las familias de menores ingresos.

## 1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA PARA POBRES EN EL MUNDO

Los sectores de menores ingresos de los países en vías de desarrollo perciben niveles de ingresos bajos, inestables e inciertos, de tal modo que las fuentes prima-

---

\* El presente documento recoge los resultados de la consultoría “Análisis de los Costos de originar y administrar créditos hipotecarios para vivienda de interés social y microcrédito inmobiliario” realizada a través de la asistencia técnica recibida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por parte de First Initiative y UN-Hábitat. El informe final fue recibido en mayo de 2006.

1 Los comentarios y propuestas que se presentan en este documento son responsabilidad directa de los consultores y no comprometen a ninguna de las entidades editoras.



rias de financiación (ahorros propios o de amigos y parientes) son insuficientes para lograr niveles razonables de calidad en sus viviendas.

Un sistema basado en hipotecas que pueda servir para financiar la compra de vivienda nueva o usada debe estar basado en unos derechos de propiedad claramente definidos y en mecanismos funcionales (en costo, tiempo y viabilidad política) de recuperación de los créditos impagados a través de la ejecución de los pagarés que acompañan a las hipotecas. Este esquema puede funcionar para créditos de vivienda en sectores poblacionales de ingresos medios y altos, pero no es seguro en sectores de ingresos bajos, sin títulos o con documentación incompleta.

Existen diversos riesgos por los cuales los créditos de largo plazo para financiar viviendas no son suficientes en muchos países en desarrollo. Estos riesgos, que hacen que las hipotecas no sean atractivas como inversiones, son los siguientes: riesgos de crédito, de fondeo, de agencia y político. Los principales factores de riesgo son la falta de acceso a garantías (colaterales), los altos costos de suscripción y aseguramiento de los créditos, el pobre acceso de los prestamistas al mercado de capitales y las tasas de interés controladas o subsidiadas.

Son tres los pilares que debe cumplir un sistema de crédito para vivienda en favor de los pobres:

- La posibilidad de ser pagado por las familias;
- Garantizar la rentabilidad para las entidades financieras y,
- Tener escala suficiente como para disminuir el creciente déficit de vivienda en los países en desarrollo.

Las posibilidades de pago de una familia pobre, a las tasas de interés real del mercado, dependen de si es posible repagar durante un período de tiempo bastante largo. Esto enfrenta dos problemas: se requiere también financiación de largo plazo para las instituciones prestamistas y, los ingresos de las familias beneficiarias, desde una perspectiva de largo plazo, son inestables e inciertos. Los esquemas no comerciales que han desarrollado algunos países han sido insostenibles o de escasa cobertura.

Las microfinanzas para vivienda incorporan metodologías adaptadas de la "revolución microfinanciera", a saber:

- Los préstamos corresponden a cantidades pequeñas y están basados en la capacidad de pago de los clientes;

- Los períodos de repago son relativamente cortos si se los compara con el crédito hipotecario, pero se ubican en el rango alto de los créditos microempresariales;
- El precio que se cobra por el préstamo (tasa de interés y comisiones) debe cubrir los costos reales de largo plazo –operacionales y financieros– de proveer el servicio;
- Los préstamos no se respaldan usualmente con garantías hipotecarias, sino usualmente con sustitutos a dicha colateralización;
- Los préstamos tienden a financiar las necesidades habitacionales de manera incremental (mejoramiento de vivienda y/o autoconstrucción), en función del poder de compra de los préstamos con períodos cortos de pago y bajos montos de repago mensuales y,
- Si el proveedor es una EMF, los servicios de crédito pueden estar vinculados a la participación previa del cliente en los ahorros o en servicios de crédito más tradicionales.

Además, el microcrédito se ha aplicado, principalmente, a clientes del sector informal, mientras que los programas de financiación de vivienda para familias de bajos ingresos se aplican principalmente a favor de familias que pueden mostrar una historia salarial y pueden respaldar sus créditos en hipotecas.

Los problemas de financiación de vivienda no son muy complejos cuando se trata de créditos para financiación de mejoras marginales en las viviendas pues en estos casos se trata simplemente de ampliar la cobertura por productos para extenderla a este tipo de aplicaciones, cuidando que los niveles de endeudamiento de las familias no excedan ciertos límites. Los retos más importantes se ubican en la necesidad de hacer llegar los recursos (a mayores plazos y en mayores montos) a las familias que requieran hacer rehabilitaciones sustanciales a sus viviendas o comprar nueva vivienda pero que tienen ingresos bajos, variables e inciertos.

Ante los problemas de garantías (costos y su ejecución si no hay pago) las entidades microfinancieras de vivienda recurren a los mismos criterios que las EMF empresariales para hacer cumplir sus contratos. Por ejemplo, exigen a sus clientes potenciales ahorrar por un número específico de meses antes de otorgarles un crédito, estableciendo así la voluntad y capacidad de los mismos para repagar sus créditos.

La literatura que reseña la experiencia internacional también hace énfasis en la importancia de continuar subsidiando la compra de vivienda para las familias más pobres entre los pobres, pero concentrando los subsidios en grupos especial-

mente identificados de la población y en la construcción de capacidad de las instituciones de crédito dedicadas a este campo.

## 2. LAS MICROFINANZAS APLICADAS A VIVIENDA: COMPARACIONES DE COSTOS PARA AMÉRICA LATINA

En esta sección se presentan las conclusiones principales de la información de algunos tipos de entidades financieras de un grupo de países de Latinoamérica (México, Salvador, Honduras, Bolivia, Ecuador y Perú). Se compara tanto las principales fuentes de financiación de los activos, como las estructuras de costos operativos.

Los tipos de entidades a comparar son básicamente los bancos comerciales, las uniones de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito y diversos tipos de entidades especializadas en las microfinanzas o en el crédito de vivienda.

Las principales conclusiones son las siguientes:

- Las entidades no bancarias que otorgan crédito de vivienda a través de microcrédito no se financian principalmente con recursos provenientes de ahorro del público, sino por medio de crédito bancario, o de recursos patrimoniales en distintas proporciones.
- El costo de recursos para las entidades que otorgan crédito de vivienda a través de microcrédito puede ser similar o más bajo que el crédito bancario si la mezcla de captación de recursos proviene principalmente de fuentes patrimoniales. En cambio, el costo de recursos tiene una más elevada participación en los costos totales cuando se financia a través de crédito bancario.
- Los niveles de provisiones de cartera de las entidades con crédito de vivienda a través de microcrédito pueden ser incluso inferiores que los niveles de los bancos, lo cual puede indicar que los sectores de más bajo ingreso que toman estos créditos son cuidadosos en el repago de los créditos.
- Los costos administrativos de las entidades que otorgan crédito de vivienda a través de microcrédito son usualmente más elevados que los costos administrativos bancarios ya que se requiere una tecnología crediticia especial más cercana a los clientes y estos son más numerosos, requiriéndose mayor intensidad de mano de obra profesional, tal como se resaltó en el capítulo anterior.
- El crédito hipotecario otorgado por los bancos tiene predominantemente una menor participación de costos financieros y administrativos con respecto a las

participaciones respectivas de los costos de crédito de vivienda a través de microcrédito.

- Algunas entidades solo prestan a los asalariados (principalmente para compra de vivienda) mientras que otras solo atienden a los independientes (básicamente mejoramiento de vivienda), la mayoría atienden a ambos.
- Los mayores plazos se dan en cuanto al crédito de vivienda para adquisición y autoconstrucción (hasta 25 años), plazos intermedios para mejoramiento (hasta 10 años) y los menores para capital de trabajo (hasta 3 años) y seguramente para créditos de consumo.
- Las tasas de interés son generalmente más altas para el microcrédito (con garantía personal o prendaria) que para el crédito con garantía hipotecaria.
- Las comisiones por el crédito son relativamente bajas en dos países sobre los que se tiene información. Estos países no tienen controles a las tasas de interés.

### 3. LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

Existe en el país una enorme demanda potencial de vivienda que no se hace efectiva debido a la baja rentabilidad que representa para la banca comercial los bajos ingresos y la inestabilidad de los mismos de una importante proporción de la población, además de la existencia de controles a las tasas de interés.

Además de lo anterior, la demanda de los estratos de bajos ingresos enfrenta barreras que pueden denominarse como estructurales para acceder al crédito, como son la carencia en muchos casos de títulos para sus propiedades y el déficit de la infraestructura pública que debe rodear cualquier asentamiento humano, como calles, vías de comunicación con otras áreas, servicios de acueducto y alcantarillado, nomenclatura urbana, entre otros.

En Colombia los problemas de bajos ingresos se han enfrentado principalmente con subsidios a la demanda aunque también se han introducido controles o techos a las tasas de interés y subsidios a la oferta que tratan de compensar el sacrificio de ingresos introducido por dichos controles. Los aspectos de inestabilidad se atienden en Colombia muy parcialmente con seguros de desempleo y con garantías del Fondo Nacional de Garantías –FNG–.

Respecto a la población misma, es necesario introducir diferencias en el interior de la población de bajos ingresos, pues no es lo mismo el caso de la población asalariada que la situación de la población que ejerce actividades independientes y, por supuesto, existen también diferencias de ingresos entre los pobres reconoci-

das por sistemas de estratificación socioeconómica utilizados en varios países, independientemente del origen de sus ingresos. La normatividad en Colombia también introduce otros elementos de diferenciación, que dependen del tamaño de las ciudades, de si se trata de vivienda urbana o rural, entre otras clasificaciones.

Estas características de la demanda deben confrontarse, a su vez, con la tecnología utilizada por parte de la oferta tradicional (sistema financiero) de crédito para vivienda, más adaptada a un tipo de cliente de medianos o altos ingresos (estudios de crédito *-scoring-*, utilización de hipotecas, muy largos plazos para amortización de los créditos, etc.). La tecnología adecuada para atender la demanda de crédito de los pobres involucra aspectos diferentes a la anterior pues tiene un alto componente de recolección de información para el otorgamiento de los créditos y de seguimiento y control posterior de los pagos de los mismos (intensiva en mano de obra). El riesgo también se maneja de forma diferente, más apoyada en la historia de cada prestatario y en la presión del grupo social que en garantías reales. Estas diferencias inciden, por supuesto, en los costos de cada tecnología.

En un sistema de mercado donde el Estado asuma las tareas de remoción de las barreras estructurales que limitan la demanda de crédito para vivienda de los estratos pobres de la población, el sistema de precios debería lograr su cometido de permitir que las diferentes tecnologías de crédito coexistan en las entidades de mayores recursos financieros de tal forma que se logre movilizar un volumen de crédito para vivienda que disminuya el déficit de vivienda. En este contexto, los subsidios estarían focalizados únicamente hacia los más pobres de los pobres.

Los principales subsidios a la oferta de financiación de vivienda en Colombia son los siguientes:

- Los topes a las tasas de interés de los créditos de vivienda y una tasa menor para los créditos a la vivienda de interés social (VIS). Este es un subsidio a la demanda pero que afecta directamente los ingresos del oferente.
- La posibilidad de cobrar por una serie de servicios prestados a los demandantes de crédito (comisiones en microcrédito inmobiliario).
- Las exenciones fiscales a los rendimientos sobre la colocación de los créditos VIS y el *leasing* habitacional.
- Las exenciones sobre los rendimientos financieros de la titularización hipotecaria y de la emisión de bonos hipotecarios.
- El redescuento que realice FINDETER a los créditos VIS otorgados.

#### 4. LOS DIFERENTES SEGMENTOS DEL CRÉDITO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

La demanda de vivienda de interés social en Colombia se realiza para:

- a) compra de vivienda nueva o usada,
- b) construcción de unidades habitacionales (autoconstrucción) y,
- c) mejoramiento de las viviendas poseídas actualmente.

En general, estas demandas pueden ser expresadas tanto por personas asalariadas como por personas que realizan trabajos independientes –formales o informales.

Por su parte, las entidades que prestan a los diferentes demandantes de vivienda de interés social lo hacen bajo varias de las siguientes modalidades:

- a) crédito de consumo,
- b) microcrédito inmobiliario (no utilizado actualmente),
- c) microcrédito de consumo, empresarial o de libre disposición y
- d) crédito hipotecario VIS.

La VIS es financiada básicamente a jefes de familias con ingresos provenientes de relaciones laborales y no está diseñada para atender a familias cuyos ingresos provienen principalmente de actividades independientes.

Las modalidades de microcrédito inmobiliario y de microcrédito en general atienden tanto a personas asalariadas como a personas que desempeñan labores como independientes. Es casi seguro que los independientes que desarrollan trabajos informales (tipo vendedores ambulantes) no estén atendidos por ninguna de las anteriores modalidades.

#### 5. LOS COSTOS DE LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

Los tipos de intermediarios que son objeto de la estimación de costos son los bancos comerciales (hipotecarios), las compañías de financiamiento comercial, las cajas de compensación y las ONG's.

Las cifras muestran los resultados en todos los casos para un año promedio de operación de los créditos, de tal forma que se pueda calcular una tasa anual de ingresos o de costos sobre montos prestados.

Los ingresos operativos directos como proporción de los montos prestados representaron en 2005 para el microcrédito el 25.9% mientras que para el crédito VIS el 16.1%. De estos porcentajes, respectivamente 18.3% y 15.4% representan intereses, mientras que 7.6% y 0.6% corresponden a comisiones y otros ingresos directos. Lo anterior quiere decir que para el caso del microcrédito, el 71% de los ingresos corresponden a intereses mientras que para el crédito VIS la participación de los intereses llega al 96%. La diferencia se explica por las comisiones de 7.5% que están autorizadas a cobrar las microfinancieras.

Es posible que estos porcentajes, que representan unos ingresos promedios, estén un tanto subvalorados si se quieren tomar como tasas implícitas de interés, debido a que en el denominador (ingresos/montos prestados) se utilizó la cifra de montos promedios de crédito y no la de cartera promedia, por las dificultades de homologar las cifras respectivas de todas las entidades. Las cifras de la mayoría entidades fueron el resultado de ejercicios específicos que realizaron algunas entidades para este estudio o como parte de sus planes de lanzamiento de nuevos productos. Esto es importante si se procede a comparar dichas tasas implícitas o promedias con los las tasas de usura o con los topes establecidos al crédito de vivienda VIS o, inclusive con las cifras de balances y P&G de otros países latinoamericanos.

Para el ejercicio se tomaron únicamente los costos operacionales directos (financieros y administrativos) y los resultados hacen referencia a márgenes de utilidad antes de impuestos directos pero incluyendo las exenciones tributarias para VIS y los impuestos indirectos.

Respecto a los montos prestados, estos costos representaron en 2005 el 21.6% en el caso del microcrédito y el 14.9% en cuanto a los créditos hipotecarios VIS. Los diferentes rubros de costo tienen los siguientes pesos respecto a los montos prestados:

- El ítem de costo de mayor peso respecto a los montos prestados en ambos casos es el costo de los fondos: 9.4% de la cartera para el caso del microcrédito y 10.9% tratándose del crédito VIS.
- El costo de originación es significativo para el microcrédito, con una participación en la cartera bruta del 6.2%, mientras que no es muy importante para el crédito VIS pues muestra una participación de solo 0.7%.
- La administración de la cartera y las cobranzas representan unos costos que alcanzan 2.7% de la cartera para el caso del microcrédito y 1.5% para el crédito VIS.
- Finalmente, los costos de pérdida de cartera son mayores en términos porcentuales respecto a los montos prestados para el caso del microcrédito (3.4%) que para el crédito hipotecario VIS (1.8%).

Del total de costos directos, para el microcrédito el 43% corresponde al costo de los fondos, el 28.5% a los costos de originación, el 16% a los de pérdida de cartera y el 12.3% a los de administración de la cartera y su cobranza. Para el crédito hipotecario VIS, el costo de los fondos es el de mayor peso: 73% del total de costos directos; le siguen en importancia los costos de pérdida de cartera, 12%; los costos de administrar y cobrar la cartera, 10% y, finalmente, los costos de originar los préstamos, 4.5%.

De las cifras anteriores debe destacarse la importancia crucial que tienen los costos de originación para explicar la diferencia del total de costos por peso prestado entre el microcrédito y el crédito VIS. De hecho, si se excluyen dichos costos, las diferencias entre ambos sistemas de crédito se reducen a algo más de un punto porcentual.

Unas pocas cifras pueden ilustrar el tema de las diferencias en costos administrativos (de originación y de administración de cartera) entre el microcrédito y el crédito hipotecario VIS. El primero puede manejar en Colombia entre 40.000 y 100.000 préstamos vigentes por entidad al año mientras que el segundo podría manejar entre 3.000 y 5.000 por entidad. Por supuesto, promover, recibir solicitudes, estudiarlas, desembolsar los montos prestados, administrar la cartera, recibir los pagos y perseguir a los morosos, es mucho más costoso para el elevado número de préstamos vigentes del microcrédito que para los préstamos hipotecarios VIS.

Finalmente, los indicadores de márgenes de utilidad operativos sobre montos prestados y sobre ingresos operativos son mayores para el microcrédito (4.3% y 16.5%, respectivamente) que para el crédito hipotecario VIS (1.2% y 7.6%, respectivamente).

## 6. COMPARACIÓN DE LATINOAMÉRICA CON COLOMBIA

### A. MICROCRÉDITO

- Países de bajo costo y bajo margen de utilidad, operativos: México, Bolivia y Salvador.
- Países de alto costo y márgenes medios o altos de utilidad operativa: Perú, Ecuador y Colombia (excepto las cooperativas ecuatorianas, las cuales presentan bajos costos y márgenes medios).

Como se puede apreciar, Colombia no se caracteriza por la presencia de costos y márgenes bajos, lo que podría ser un resultado de niveles bajos de eficiencia y/o de niveles altos de costo en cuanto a sus fuentes de recursos o por riesgo. Al



respecto, un análisis más detallado de los costos operativos muestra que en el caso de Colombia, el problema de los costos se ubica más en la parte financiera que en la administrativa. Así, el microcrédito en Colombia presenta los más altos costos financieros de la muestra analizada, tanto considerando el costo de los fondos como el costo por pérdidas de cartera:

- En cuanto al costo de los fondos, Colombia alcanza un 9.4% de los montos prestados, mayor al alcanzado en México (8.8%), Ecuador (bancario, 7.7%) y Perú (cajas municipales, 6.7%), los tres de mayores costos de fondeo además de Colombia. En los otros casos de países y tipos de entidades, los costos de fondeo no superan el 5.5%.
- Respecto a los costos por pérdidas de cartera, el único país que supera el 3% es Colombia (3.4%); los demás países muestran porcentajes que llegan máximo al 2.8% (Ecuador).

Microrate, una calificadora de riesgo internacional de las EMF latinoamericanas, muestra para 2004 los resultados de 30 entidades de dicho tipo, incluyendo a cinco colombianas y 25 de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, México y Perú. La muestra de Microrate indica que la relación gasto de intereses / cartera bruta (costo de fondos) fue de 9.6% para Colombia y de 7.1% para las 25 EMF de otros países, mientras que la relación gastos operativos / cartera bruta (costos administrativos) fue de 13.9% para Colombia y de 17.8% para las otras 25 EMF.

#### B. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

En general, todos los tipos de entidades o esquemas de crédito (caso de Colombia) que prestan para vivienda social muestran márgenes de utilidad respecto a los montos prestados relativamente bajos, siendo el mayor de casi 3% en Bolivia y los otros muy bajos, 1.2% en Colombia y 0.64% en México o inclusive negativos (-1.2% en Honduras-).

Por rubro de costo, se pueden reproducir los mismos argumentos del microcrédito:

- En cuanto a costos financieros, los de VIS en Colombia son los segundos más altos (12.7% de la cartera) después de los de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo de Honduras (18.5%).
- Al contrario, en lo que respecta a costos administrativos (originación y administración y cobranzas de cartera) la situación de Colombia muestra los niveles más bajos (2.2%) frente a niveles de 3.1% de las SOFOLES, 9.9% de las

asociaciones de ahorro y préstamo de Honduras y 7% del Sistema Mutual de Ahorro y Préstamo de Bolivia.

#### 4.7. ALGUNOS TEMAS IDENTIFICADOS A ANALIZAR

##### A. MICROCRÉDITO Y MICROCRÉDITO INMOBILIARIO

Las entidades prefieren clasificar los préstamos para vivienda como microcréditos empresariales, de consumo o de libre disposición, cuidándose de trabajar dentro de los límites que impone la Ley para que un crédito sea considerado como micro: no superar 25 salarios mínimos mensuales y 5 años de plazo.

La razón de este proceder por parte de la mayoría de las entidades financieras y ONG es el temor de que si se hacen figurar los préstamos como créditos de vivienda (microcrédito inmobiliario) se incurra en una violación de los principios de equidad establecidos en la Constitución Política al cobrar una comisión del 7.5% sobre los montos prestados, además de la tasa de interés, aspecto que puede generar controversias y demandas populares para el caso de vivienda. Como resultado de esta situación no existen estadísticas del microcrédito para vivienda.

Este problema de la no formalización del microcrédito inmobiliario tiene dos causas principales: a) el establecimiento de tasas máximas para el crédito de vivienda y, b) la existencia de las tasas de usura.

La existencia de las tasas de usura, cuando se trata de microcréditos, genera problemas ante los altos costos administrativos en que es necesario incurrir con créditos de bajos montos, tal como se mostró en la sección anterior de costos del microcrédito. Este problema se agrava en la medida que las tasas de usura disminuyen como resultado de la reducción de la inflación frente a costos fijos (de originación y administración de cartera) que por su misma naturaleza no disminuyen.

Una solución no óptima a este problema fue la introducción de la posibilidad de cobrar honorarios y comisiones para el caso del microcrédito empresarial y comisiones para el caso del microcrédito inmobiliario. Con las *comisiones* se remuneraría el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación. La posibilidad de cobrar honorarios por el primero y no por el segundo es una razón de más para preferir no clasificar los créditos como inmobiliarios.

Sin embargo, los topes a las tasas de interés que pueden cobrarse para los microcréditos inmobiliarios (UVR más 11 puntos o alrededor de 16.4% en 2005) se

han convertido en una dificultad mayor para la operación del microcrédito inmobiliario como un producto específico que puedan promocionar las entidades oferentes de microcrédito, al existir dudas sobre si para esta modalidad de crédito de vivienda pueden cobrarse tasas (intereses más comisiones) mayores al 16.4% en 2005. Esto, por supuesto, se convierte en una barrera para extender esta modalidad de microcrédito, afectando la cobertura.

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 ya van por debajo del 12% anual, y por debajo de los topes para la VIS (alrededor de 16% en 2006), llevarán seguramente a que las autoridades económicas reduzcan dichos topes, dificultando más aún la financiación micro inmobiliaria de los créditos de vivienda de interés social.

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 eficiencia alcanzada por este tipo de empresas en el país.

En resumen, pretender que las tasas de interés del microcrédito inmobiliario sean fijadas por debajo de las tasas de interés del crédito hipotecario no-VIS es desconocer las circunstancias de mayores costos que representa financiar soluciones de vivienda de bajo costo a plazos que están entre uno y cinco años. Las comisiones son una solución que reconoce parcialmente este hecho, el cual debería enfrentarse directamente con los precios del producto, es decir, con las tasas de interés. Además, las comisiones son una solución para los créditos de corto o mediano plazo (pues solo se pueden cobrar una vez), pero no para los créditos del largo plazo.

El tema de la *cobertura*, es decir, de 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, tiene el gran obstáculo de que los grandes actores, los bancos comerciales, no encuentran rentable el microcrédito inmobiliario, tanto por los controles a las tasas de interés como por la incertidumbre jurídica que ronda la financiación de vivienda en Colombia. Entre otras causales, el microcrédito inmobiliario no ha sido reglamentado por el gobierno, de acuerdo con lo establecido por la Ley. Esta reglamentación podría definir algunos de los temas de incertidumbre, al ser sometida la misma al escrutinio de la Corte Constitucional.

Otros problemas que incrementan el riesgo son los tiempos de recuperación de los créditos no pagados, mucho más altos en Colombia que en otros países. En este mismo sentido, los bancos y otras entidades sienten que las soluciones de vivienda de interés social también enfrentan problemas derivados de que tienden a estar configuradas por proyectos de un número alto de viviendas para que sean rentables para el constructor y para aprovechar los incentivos gubernamentales a los compradores y a los constructores. Este hecho lleva a que sea más factible que los compradores conformen asociaciones de deudores para negarse a pagar cuando las condiciones económicas no son las más favorables, o a apoyar el no pago o impedir la recuperación de inmuebles de deudores individuales, afectando negativamente las posibilidades de recibir ingresos o de recuperar las propiedades, de todas formas de bajo valor comercial en las condiciones anotadas.

#### B. CRÉDITO HIPOTECARIO VIS

El promedio de los créditos VIS es de alrededor de 16.5 millones de pesos. Este promedio excluye posiblemente (se trata de un promedio) a dos tipos de demandantes de crédito: a) a los más pobres, pues no incluye a los demandantes de créditos para vivienda tipo 1, cuyo límite es de \$12 millones y, b) a los independientes, pues las garantías hipotecarias no cubren a este tipo de demandantes de crédito de vivienda.

Los costos administrativos para los créditos VIS posiblemente también sean más altos que los créditos tradicionales hipotecarios, debido a los mayores riesgos que se debe asumir y, por tanto, a los mayores estudios y mayor seguimiento que deben realizarse. Posiblemente también deben contemplarse mayores pérdidas de cartera.

En este caso de los créditos hipotecarios VIS, los topes a las tasas de interés (UVR más 11 puntos) han sido hasta ahora un tema de importancia para las discusiones de la rentabilidad bancaria. Las reducciones en las tasas de interés deben repercutir en reducciones en los costos de fondeo y posiblemente en las pérdidas de cartera. Sin embargo, es de esperar que ante las reducciones en las tasas de interés de los créditos hipotecarios ordinarios, se reduzca el tope del UVR más 11 puntos, sin que necesariamente otros factores de costo fijo se reduzcan como es el caso de los costos administrativos. Esto podría introducir dificultades para la rentabilidad y, por tanto, para la cobertura de los créditos para la VIS, si se considera un ingreso promedio operativo esperado de 16.1% sobre montos prestados y una tasa de interés UVR más 5 o 6 puntos, es decir una tasa de 10.2% o 10.5%. Es decir, el tope UVR más 11 puntos está en el límite de los ingresos esperados para que el negocio VIS sea rentable, pero un tope de UVR más 5 o 6 puntos porcentuales definitivamente no.

La opción más adecuada para el caso del crédito de vivienda, tanto del microcrédito inmobiliario como del VIS, es eliminar los topes a las tasas de interés, continuar con la política de estabilidad macroeconómica que permita reducir las tasas de interés real e introducir elementos de mayor competencia en el mercado de financiación de vivienda de tal forma que también las tasas nominales se reduzcan. Los problemas de cobertura requieren flexibilidad para establecer precios ante condiciones económicas cambiantes, de tal forma que se atraigan al negocio financiero de la financiación de vivienda a los participantes que manejan grandes volúmenes de recursos, y un más alto nivel de competencia entre los actuales y futuros participantes. Esto asegura tanto recursos cuantiosos como tasas bajas de interés real.

### C. LOS CONTROLES A LAS TASAS DE INTERÉS

En 2004, alrededor de 40 países en desarrollo y en transición tenían algún tipo de techo a las tasas de interés. Estos techos usualmente presentan tres formas básicas:

- a) controles a las tasas de interés;
- b) tasas de usura y,
- c) techos de facto.

La voluntad de proteger a los más pobres es usualmente la principal razón de los controles a las tasas aunque también existen algunas razones menos claras a favor de algunos grupos poblacionales de alto ingreso, además de los siempre presentes buscadores de rentas.

En la literatura internacional se encuentra un consenso bastante identificable acerca de las siguientes consecuencias de dichos controles a las tasas de interés:

- Los controles efectivamente benefician a algunos sectores pobres de la población pero derivan en una disminución de la oferta de crédito total y precisamente hacia los sectores de mayor pobreza (rurales, informales urbanos, etc.), pues la atención a los mismos es la más costosa (las tasas máximas o techos de usura no son rentables si se presta a dichos grupos). La cobertura se ve afectada negativamente.
- Ante esta situación, los sectores más pobres de la población terminan convirtiéndose en clientes de los prestamistas individuales, los proveedores y otras fuentes de crédito no formal, cuyas tasas de interés son justamente mucho más altas que las que cobran las microfinancieras con tasas no controladas.
- Los techos y los controles a las tasas de interés resultan en muchas ocasiones en sistemas de crédito mucho menos transparentes y costosos para los deudo-

res de crédito, pues estimulan la creatividad de las entidades para convertir tasas nominales controladas en tasas efectivas de interés mucho más altas.

En cualquier evento, se requiere que las autoridades económicas promuevan la competencia entre los proveedores de crédito, como una forma efectiva de reducir las tasas de interés y mantener los costos del microcrédito a un nivel lo más bajo posible.


Sin embargo, como las cifras de la sección anterior lo muestran y lo explica en detalle la literatura internacional, los costos del microcrédito, aún con los más altos estándares de eficiencia, son más altos que los costos del crédito bancario tradicional. La razón para ello es la de que las EMF tramitan una mucha mayor cantidad de créditos de baja cuantía que los bancos comerciales. Además, estos microcréditos requieren una frecuente interacción cara a cara con los clientes, no solo para lograr recolectar la información de los mismos sino también como un sustituto a la ausencia de colaterales o la posibilidad de aplicar métodos computarizados de *scoring*. Los procesos de desembolso y reembolso de los microcréditos son también mucho más costosos debido al alto número de operaciones.

Para la mayoría de los pobres el acceso al crédito es más importante que el costo real del mismo. De hecho, existen estudios que muestran el impacto positivo del microcrédito sobre los clientes que lo utilizan y la presencia simultánea de altas tasas de reembolso y de regreso a solicitar nuevos préstamos. Como se mencionó, las alternativas al microcrédito son mucho más costosas y/o riesgosas para los pobres.

Como consecuencia, se requiere de la eliminación de los topes o techos a las tasas de interés y el seguimiento de una política de promoción de la competencia entre los diferentes oferentes de crédito, incluidas las EMF. Si esta política solo es aplicada a las EMF, se requiere tener en cuenta que los costos administrativos podrían reducirse a los mínimos que genera la competencia pero sus costos de fondeo podrían continuar afectados por los posibles bajos niveles de competencia existentes en la banca comercial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Center for Urban Development Studies (2000), *Housing Microfinance INITIATIVES*, Harvard University Graduate School of Design.
- CGAP (1999), *Formato para la evaluación de las instituciones microfinancieras*, octubre.
- CHRISTEN, ROBERT (2004), *Foreword, Housing Microfinance: A guide to practice*.
- CHRISTEN, ROBERT *et al.* (1995), "*Maximizing the outreach of microenterprise finance: an analysis of successful microfinance programs*", *USAID Programs and operations Assessment Report*, n° 10, Washington.
- DAPHNIS, FRANCK (2004), *Elements of product design for Housing Microfinance. Housing Microfinance: a guide to practice*.
- FEDESARROLLO (2006), *Tendencia Económica*, n° 48, marzo de 2006.
- HELMS, BRIGIT y REILLE, XAVIER (2004), "*Interest Rate Ceiling and Microfinance: The store so far*", *CGAP, Occasional Paper*, n° 9.
- HELMS, BRIGIT y LORNA, GRACE (2004), "*Microfinance product costing tool*", *CGAP, Technicals tools series*, n° 6.
- LEA, MICHAEL (2001), *Overview of Housing Finance System*, Countrywide International Consulting Services.
- LITTLEFIELD, ELIZABETH *et al* (2004), "*Is microfinance an effective strategy to reach the Millenium Development Goals?*", *CGAP Focus Note*, n° 24, Washington.
- ROBINSON, MARGUERITE (2002), *The Microfinance Revolution*, vol. 1, *Sustainable Finance for the Poor*, CGAP.
- ROSEMBERG, RICHARD (1999), *Las tasas de interés de los microcréditos*, CGAP, Estudios especiales.
- Superintendencia de Bancos del Ecuador (junio de 2005), *El control de las tasas de interés. Microcrédito para emprendimientos*.
- WATERFIELD, CHARLES y RAMSING, NICK (1998), *Sistemas de información gerencial para instituciones de microfinanzas – Guía práctica*, CGAP, serie de Instrumentos Técnicos, n° 1.



**I**nstrumentos de apoyo  
a la política de vivienda  
de interés social



# Instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social\*

LIZBETH FAJURY  
BEATRIZ MARULANDA  
MARIANA PAREDES  
*Marulanda Consultores<sup>1</sup>*

El objetivo de este estudio es realizar una evaluación de los instrumentos con costo fiscal distintos del subsidio de vivienda, a partir de los cuales se concreta la actual política para la promoción de la construcción y la financiación de la VIS, enmarcándolos dentro de las estrategias adoptadas, la institucionalidad utilizada así como los recursos asignados o involucrados.

Por el tipo de instrumentos de apoyo que se incluyeron en el estudio, se utilizó una mezcla de herramientas de evaluación que el Banco Mundial denomina “Indicadores de desempeño” con el de “Evaluación rápida”. La evaluación de Indicadores de desempeño se basa en la recolección de información acerca de cada instrumento en términos de recursos utilizados, procedimientos que se deben surtir para obtener el beneficio, tiempos y entidades involucradas, así como información sobre las características de los beneficiarios del instrumento específico como son el número de beneficiarios atendidos, características de los mismos, etc. Este método permite hacer una descripción a profundidad del instrumento cuyos efectos se busca evaluar, así como el costo involucrado en términos del esfuerzo fiscal que se compromete y sus resultados directos, sin entrar a evaluar el impacto.

---

\* El presente documento recoge los resultados de la consultoría “Evaluación de los instrumentos de apoyo a la política de vivienda de interés social” desarrollada por Marulanda Consultores a través de la asistencia técnica recibida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por parte de First Initiative y UN-Hábitat. El informe final fue recibido en julio de 2006.

1 El equipo consultor agradece a las siguientes entidades por su colaboración en el suministro de información: Camacol, DIAN, Findeter, Fondo Nacional de Garantía -FNG-, FOGAFIN, ICAV, Superintendencia de Notariado y Registro, y la Titularizadota Colombiana; y en especial al equipo de la Dirección de Vivienda y Desarrollo Urbano del DNP por sus comentarios a las versiones borrador de este documento. Los comentarios y propuestas que se presentan en este documento son responsabilidad directa de los consultores y no comprometen a ninguna de las entidades editoras.

Este proceso se complementó con el método de “Evaluación rápida” el cual se utiliza cuando el nivel de información y la cantidad de recursos (monetarios y de tiempo) disponibles son reducidos. Este método se utiliza cuando no se tiene contacto directo con beneficiarios de los programas, ni se cuenta con líneas de base establecidas, a cambio de lo cual, se utilizan encuestas a personas calificadas y conocedores de los temas que permitan recoger información de manera rápida y efectiva sobre la percepción acerca de la importancia del instrumento, así como la percepción acerca de su impacto sobre las variables objeto de la política.

Para cada instrumento se realizó una evaluación que combina estas dos metodologías con el fin de determinar en qué medida cumple con el objetivo para el cual fue creado, así como cuantificar en lo posible el costo fiscal del instrumento y los beneficios que este ha generado con el fin de contrastar el impacto generado con el costo fiscal del instrumento.

Entre los instrumentos de la política de vivienda de interés social se encuentran aquellos que tienen impacto fiscal directo como los de carácter tributario, y dentro de estos están aquellos que implican una erogación fiscal anual y aquellos que representan un sacrificio de recaudos. Todos los instrumentos analizados están enfocados a facilitar la compra de vivienda, ya sea actuando directamente sobre el valor o el costo de adquirir vivienda o facilitando la financiación.

Dentro de los instrumentos evaluados en desarrollo de este estudio se incluyen:

### 1. EXENCIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA PARA LOS INGRESOS PROVENIENTES DE CRÉDITOS VIS

La exención del impuesto a la renta para los ingresos de las operaciones de créditos VIS, fue establecida dentro del paquete de reformas introducidas por la Ley 546 de 1999 dirigidas a estimular el sector de vivienda y construcción. La exención se aplica a las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Las entidades financieras aplican la exención sobre los ingresos de las operaciones de financiación de VIS nueva.

Esta exención tributaria en la práctica mejora la rentabilidad de las operaciones de crédito VIS para los establecimientos de crédito, pues permite compensar en algo el límite de la tasa activa y recuperar los costos de la operación. Adicionalmente, tiene un efecto mayor pues los costos asociados a los ingresos exentos son deducibles de los ingresos para determinar la renta líquida. Evidentemente, esto otorga un beneficio tributario adicional a la exención de las rentas, pues reduce aún más el monto de la renta líquida y por tanto de la base de cálculo

del impuesto de renta. El impacto positivo de la exención sobre la rentabilidad de los intermediarios financieros se da únicamente cuando las entidades arrojan utilidades, pues si arrojan pérdidas no generan renta líquida y por tanto tampoco pagan el impuesto de renta.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, el esfuerzo incremental ha representado un costo que fluctúa entre \$700.000 y \$1.600.000 por crédito desembolsado en VIS nueva, equivalente entre 5% y 8% del valor de los créditos desembolsados. Este último cálculo es especialmente importante, pues en las entrevistas realizadas, los representantes de entidades financieras consideraron éste como el instrumento más importante para promocionar el crédito a la VIS. Esta apreciación se confirma con este cálculo pues es un producto con tasa de interés controlada de UVR + 11% (hoy equivalente a 15%), y éste incentivo representa un aumento mínimo de 5% del rendimiento. Esta situación permite concluir que por esta vía, y con cargo a las finanzas públicas, se ha resuelto el problema del techo a las tasas de interés.

## 2. EXENCIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA PARA LOS TÍTULOS DE LARGO PLAZO PARA LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA

La Ley 546 de 1999 estableció una exención del impuesto de renta para rendimientos de los títulos de ahorro de largo plazo destinados a la financiación de vivienda. El objetivo de la norma fue estimular la financiación de largo plazo de la vivienda y la construcción a través del lanzamiento de instrumentos de captación de largo plazo cuyos rendimientos están exentos de impuestos lo cual es un estímulo para los inversionistas.

La estrategia tenía como objetivo adicional reducir el costo de captación a largo plazo de los establecimientos de crédito de tal forma que fuera compatible con la estructura de tasas de colocación de largo plazo, que además estaba sujeta al control permanente por las instrucciones de la Corte Constitucional al Banco de la República. Para los inversionistas, es la posibilidad de obtener mejores rentabilidades al adquirir instrumentos de ahorro que se remuneran a tasas por encima de las de otras alternativas de inversión de igual seguridad. Además el incentivo permite que se compense la baja rentabilidad de los títulos y bonos emitidos para la financiación a largo plazo de la vivienda.

La utilización de bonos hipotecarios como mecanismo de captación no ha sido muy dinámica ni generalizada, pues no han logrado representar ni medio punto de los pasivos y no se ha financiado cartera hipotecaria por esta vía. Posiblemente, esto tenga que ver con que este mecanismo no permite movilizar la cartera sacándola del balance y evitando la necesidad de aumentar el patrimonio para otorgar más cartera, a diferencia de la titularización.

El incentivo tributario a los ingresos provenientes de títulos derivados de procesos de titularización de cartera hipotecaria, se encontró que representa alrededor de un 3.7% del saldo colocado en estos títulos para 2005. Esta cifra también es muy apreciable dado que la rentabilidad de los títulos emitidos fluctúa entre UVR + 4% y UVR + 2% en promedio.

### 3. EXENCIÓN A LOS INGRESOS DEL *LEASING* HABITACIONAL

En el 2002 se incluyeron dentro de las rentas exentas del impuesto a la renta, las generadas por los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (*leasing*) de inmuebles construidos para vivienda, con una duración no inferior a 10 años. La renta exenta es solo la correspondiente a intereses o ingresos financieros de los contratos, sin que se aplique la doble deducción dispuesta en el caso del crédito hipotecario para VIS. Un beneficio adicional del instrumento es que el impuesto de timbre en el *leasing* habitacional solo se causa si el locatario no hace uso de la opción de compra una vez terminado el contrato.

El objetivo que se perseguía con esta exención era el estímulo al desarrollo del *leasing* habitacional como mecanismo alternativo de financiación de vivienda de largo plazo ya que ofrece ventajas frente al crédito pues dentro de la financiación incluso se incluye la cuota inicial, haciendo más fácil el acceso, particularmente a personas de bajos ingresos. El incentivo tributario no se diseñó con ningún tipo de focalización específica en función del valor de la vivienda, al tiempo que la reglamentación del gobierno nacional le aplicó las mismas condiciones que al crédito de vivienda, entre ellas las tasas de interés controladas.

En este caso, se observa un sesgo regulatorio en contra del *leasing* habitacional para vivienda de interés social pues la deducción de los costos asociados en el caso del crédito optimiza el efecto positivo de la exención tributaria mejorando sustancialmente la rentabilidad relativa de la operación financiera. Se introdujo un obstáculo para el desarrollo del *leasing* frente al crédito precisamente en el caso de las viviendas de menor valor y las poblaciones de bajos ingresos las cuales se había considerado que serían las más beneficiadas con la introducción del *leasing* habitacional.

La exención al *leasing* inmobiliario, la cual también para efectos comparativos refleja el esfuerzo marginal realizado cada año, representa un costo por peso prestado del casi 3%, y de alrededor de \$1 millón por operación, entre 2003 y 2005. En este caso es necesario reflexionar sobre la justificación de esta exención ya que es un producto que está siendo dirigido y utilizado primordialmente para segmentos de mayores ingresos, entre otras por la contradicción con el diseño de la exención aplicable al crédito de VIS.

#### 4. EXENCIÓN A LOS RECURSOS DEPOSITADOS EN CUENTAS AFC

Las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción –AFC– fueron creadas en 1998 con el objeto de promover el ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción. Se estableció que los rendimientos y los recursos destinados por los trabajadores al ahorro en cuentas AFC no hacen parte de la base para aplicar la retención en la fuente y se consideran ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional hasta por el equivalente al 30% del ingreso laboral o tributario del año.

Inicialmente, se definió que estos beneficios estaban condicionados a que los recursos no se retiraran antes de 5 años a partir de la fecha de consignación. Posteriormente, con el fin de estimular el sector de la construcción y la economía en general, en 2001 se autorizó que los retiros de las cuentas AFC antes de los 5 años mantuvieran los beneficios tributarios si se destinan a la cancelación de la cuota inicial y las cuotas para el pago de créditos hipotecarios u operaciones de *leasing* nuevas para la adquisición de vivienda.

Dada la dificultad para estimar el esfuerzo fiscal relacionado con la exención de la retención en la fuente sobre los recursos depositados en las cuentas debida a la falta de información, se logró estimar únicamente el esfuerzo fiscal relacionado con los recursos depositados en las cuentas reflejados en los saldos. En este caso se cuenta con la información pertinente en términos del número y saldo al finalizar cada año, el costo fiscal de cuentas AFC representa lo dejado de percibir en cada año por el fisco. Al comparar con el resultado directo se concluye que por cada cuenta AFC abierta, el Estado ha dejado de percibir entre \$600,000 y \$800,000. La recuperación de la actividad edificadora es indudable y los expertos le atribuyen esta recuperación de la demanda en parte a la caída de las tasas de interés, pero en forma importante al impacto de esta exención sobre los segmentos de ingresos altos.

#### 5. DEVOLUCIÓN DEL IVA DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN EN VIS

Con el fin de dar un alivio en términos de costos a los constructores de VIS en 1989 se autorizó una deducción del IVA de los materiales utilizados para la construcción de vivienda de interés social, hasta por el equivalente al 4% del valor del inmueble nuevo y para las entidades cuyos planes estuvieran aprobados debidamente, siempre y cuando el valor de las viviendas no superara los 135 salarios mínimos mensuales legales.

Aun cuando se supone que el objetivo de este instrumento era el de facilitar que los compradores finales de viviendas de interés social pudieran acceder a una vivienda de menor costo, éste es un punto en la práctica muy difícil de confirmar y más aun de evaluar. No obstante, en las entrevistas realizadas se afirmó que la

competencia entre constructores era el principal incentivo para trasladar este beneficio al precio final de las viviendas.

Esta exención representa al 2005 \$609.000 por vivienda VIS construida, representando alrededor del 2.1% del valor. Los constructores entrevistados, consideran este instrumento como vital de la política de vivienda y lo defienden tal como está, pues señalan que la reducción del valor de la vivienda que se logra a través de la reducción del IVA se traslada tanto a los beneficiarios del subsidio como a los que no lo son, distribuyendo en mejor forma los efectos benéficos de la medida.

## 6. TARIFAS ESPECIALES DE NOTARIADO Y REGISTRO

Con el fin de reducir el costo de los trámites para los compradores de VIS, la Ley 546 de 1999 fijó un régimen preferencial en materia de las tarifas aplicables a las escrituras de VIS. La tarifa correspondiente a los derechos notariales y gastos de registro que se causaran con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios en VIS con financiación, se liquidaría al 40% de la tarifa ordinaria aplicable para garantizar créditos de vivienda individual de interés social no subsidiable y al 10% de la tarifa ordinaria aplicable para la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios de VIS con financiación, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo. La hipoteca otorgada para la adquisición de vivienda individual con crédito a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, causaría derechos notariales equivalentes al 70% de la tarifa ordinaria aplicable.

El esfuerzo en este caso se concentra sobre el valor del registro, pues la reducción en términos de la tarifa notarial es del 50%. De acuerdo con las estimaciones realizadas, el costo fiscal por unidad VIS construida estuvo entre \$160.000 y \$135.000 entre 2003 y 2005, lo cual equivale a un esfuerzo de \$4.000 a \$6.000 por millón en términos del valor estimado de las viviendas construidas.

En este caso, lo que valdría la pena preguntarse es si no sería mejor hacer una transformación en el sistema de registro y transferencias de la propiedad, mediante una reforma al marco legal de los derechos de propiedad y de garantías inmuebles para facilitar los procesos y reducir los costos, y ofreciendo a la vez un sistema no judicial para la ejecución de la garantía hipotecaria que permita regresarle su carácter de garantía privilegiada como existe en otros países y que en Colombia se ha perdido.

## 7. GARANTÍA A TITULARIZACIONES DE CARTERA VIS

Como parte del estímulo a la creación de instrumentos dirigidos a canalizar ahorros de largo plazo hacia el financiamiento hipotecario, se diseñó una garantía

estatal para cubrir el servicio de la deuda del valor nominal de los bonos hipotecarios destinados a financiar cartera VIS subsidiable lo mismo que de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable (Ley 546 de 1999), con el fin de cubrir el riesgo para los inversionistas. La garantía solo se utiliza de forma subsidiaria ante la insuficiencia de recursos una vez agotados los mecanismos de apoyo de la respectiva emisión.

La Ley 546 de 1999, definió que los recursos del subsidio para VIS podrían destinarse al otorgamiento de estas garantías en la cuantía correspondiente a la prima asumida o al pago de la contingencia. La creación de una garantía de la Nación a la cartera VIS se consideró una buena alternativa para “empaquetar” en las titularizaciones cartera VIS y no VIS con el fin de realizar emisiones en el mercado inversionista de este tipo de títulos otorgando una mayor cobertura de riesgo a la emisión.

En términos de costos, la utilización de una garantía para instrumentos como bonos o titularizaciones hipotecarias para VIS tiene dos efectos: por una parte contribuye a lograr un menor costo de fondeo de la cartera VIS cuya tasa de interés está controlada, y por otra permite minimizar el riesgo de la cartera VIS facilitando la colocación de este tipo de títulos en el mercado primario y secundario de valores.

En este caso, la garantía no se ha hecho efectiva, por lo que el esfuerzo fiscal efectivamente realizado aún no se puede calcular pues hasta ahora es solo una contingencia.

## 8. GARANTÍA DE CRÉDITOS VIS

En 1998 FNG diseñó la garantía para créditos hipotecarios VIS dirigida a incentivar la colocación de este tipo de créditos en los intermediarios financieros. Esta garantía resultó costosa para los usuarios finales y para los intermediarios financieros además de que representaba una operación compleja en cuanto al volumen de trámites que requería para hacerla efectiva, lo cual se reflejó en una baja utilización por parte de las entidades financieras. Ante esto, en el 2004 se creó la “Garantía institucional VIS”, que respalda operaciones de crédito otorgadas por intermediarios financieros vigilados y no vigilados por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), hasta por el 70% de la “pérdida esperada” de los créditos siniestrados. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantía –FNG– diseñó otra línea de garantía para los créditos que los intermediarios financieros otorgaran a ONG’s, cooperativas, fondos de empleados, cajas de compensación familiar y asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, bajo el esquema tradicional del FNG de amparar un 50% del valor del crédito otorgado.

Con el fin de impulsar y estimular la colocación de créditos para financiar la VIS, el gobierno nacional logró un segundo acuerdo con los establecimientos de crédito y las cooperativas financieras en junio del 2005, con el fin de destinar recursos por un billón de pesos en nuevos créditos para financiar la adquisición de vivienda. El gobierno nacional se comprometió pagar la comisión de la garantía otorgada por el FNG para cartera de VIS tipo 1 y 2.

En cuanto al esfuerzo fiscal involucrado en las garantías del FNG, éste fue muy difícil de cuantificar y solo se ha incluido el más claro y directo como es el del subsidio a la comisión, acordado con al banca en el 2005. En un esquema en donde el riesgo de una operación es asumido por el Estado, el verdadero costo fiscal debe reflejarse en la contingencia no cubierta por la prima que se cobra. Sin embargo, se calculó el costo del subsidio a la comisión en relación con el número de créditos garantizados. En este ejercicio se encontró que para 2005, el costo por crédito garantizado fue de \$719.000 equivalente al 6.8% de cada peso garantizado.

El hecho de que la garantía se haya construido con base en la siniestralidad histórica de la cartera VIS del sistema hipotecario colombiano y que solo se esté cubriendo un 70% de la pérdida esperada final, hace que el riesgo moral, tanto por el lado de los deudores como de los financiadores, esté controlado, pero debe ser monitoreado permanentemente.

## 9. CONVENIO CON EL SECTOR FINANCIERO FINDETER

En el 2003 se ampliaron las operaciones autorizadas a FINDETER, para realizar operaciones de redescuento dirigidas a la financiación de crédito o microcrédito inmobiliario de VIS con establecimientos de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados, cajas de compensación familiar sometidas a la vigilancia del Estado, y ONG's. Estas colocaciones de FINDETER se limitaron a los recursos captados a través de CDT, que adquieran los establecimientos bancarios y las cooperativas financieras dentro del convenio voluntario suscrito con el gobierno nacional. En este convenio se comprometieron a destinar el 0.5% de su cartera bruta a créditos nuevos o microcréditos inmobiliarios destinados a financiar VIS de tipo 1 y 2.

El cálculo del costo fiscal en la línea de FINDETER no parece apropiado, considerando que no hay una verdadera erogación de dinero por parte del Presupuesto Nacional para la financiación de este instrumento. En este caso, el costo de la política está siendo asumido por el sistema financiero, ya que al suscribir títulos de FINDETER dejan de colocar nuevos créditos en el margen, cuya rentabilidad es mucho mayor que la de microcrédito.



## 10. COBERTURA UVR vs. INFLACIÓN

En el 2003 se creó este instrumento para que el Estado cubriera a los deudores hipotecarios ante la variación de la UVR por encima de una meta de inflación definida por el gobierno nacional. Con este instrumento, se buscaba minimizar la incertidumbre para los deudores alrededor de su cuota y que el deudor supiera con certeza el comportamiento de las cuotas durante toda la vida del crédito.

La variación de la tasa de inflación por debajo de la tasa de referencia definida como parámetro para el cálculo de la cobertura ha llevado a que en la práctica el instrumento no haya tenido un impacto muy elevado y que el costo fiscal del mismo por el contrario en el acumulado se haya reducido entre el 2003 y el 2005.

## 11. ALGUNAS CONSIDERACIONES

Una de las dificultades más importantes que se identificaron en este proceso de evaluación fue la falta de información específica acerca de las líneas de base, desempeño y resultados de muchos de los instrumentos, por lo que en muchos casos solo se logró realizar una estimación parcial del esfuerzo fiscal. Igualmente, en muchos casos, las metas eran globales en términos de lograr la dinamización del sector de la vivienda y la construcción por lo que es difícil determinar el impacto específico del instrumento de apoyo, y por tanto el resultado del esfuerzo fiscal.

En la mayoría de los instrumentos, no se establecieron metas cualitativas específicas y en otros casos las metas cualitativas tampoco estaban explícitas y fue necesario deducirlas. La primera gran conclusión es que la mayoría de los instrumentos diseñados e implementados por la política no tiene un sistema de seguimiento apropiado al tiempo que la información de los indicadores de desempeño es dispersa y difícil de obtener. La información que existe no se recoge y evalúa en una sola entidad por lo que el impacto de los instrumentos no estaría siendo medido. Esto conduce a que sea muy difícil tomar las medidas correctivas a que haya lugar o justificar la continuidad o la eliminación de alguno de estos instrumentos.

Por otra parte, en el periodo analizado ocurrieron fenómenos macroeconómicos de gran importancia, en especial en el periodo 1997-2002 a causa de la crisis económica sufrida en el país. Es por ello que buena parte del impacto de los instrumentos analizados seguramente no se puede medir ni arrojó unas cifras incrementales importantes en términos de vivienda o de crédito, sino que su impacto puede haber detenido una reducción sustancial tanto del crédito y de las viviendas.

La mayor parte de los instrumentos fueron concebidos como parte de una estrategia de política diseñada y dirigida a revitalizar la financiación hipotecaria, después de la crisis económica y financiera y del derrumbe del sistema UPAC, con base

en el cual se había logrado la mayor profundización financiera en Latinoamérica en materia de crédito hipotecario. La expedición de la Ley 546 de 1999 marcó el inicio de un nuevo sistema, que no solo buscaba introducir un nuevo sistema de amortización al mercado, sino cerrar el descalce de plazos que en últimas fue la razón de la crisis del sistema UPAC. Igualmente, se buscaba profundizar el acceso al crédito para las familias de menores ingresos, materializada en los instrumentos diseñados para promover la financiación de VIS, así como reducir su costo.

Con estas consideraciones, la forma más adecuada para evaluar el impacto logrado hasta el momento con los instrumentos incluidos en este trabajo, debe ser más integral y agregada, pues es casi imposible asignarle la causalidad de uno u otro resultado a un solo instrumento, en especial cuando en el tiempo han confluído tantas iniciativas que tienen en común el logro de los mismos fines.

### 11.1. INSTRUMENTOS CON IMPACTO FISCAL

En términos de los recursos utilizados, aún una variable tan simple como el esfuerzo fiscal realizado ha sido muy difícil de calcular pues no siempre se cuenta con información suficiente y precisa acerca del verdadero sacrificio de recursos fiscales cuando se utiliza un instrumento de exención del impuesto. Por ello, se debió realizar una estimación del esfuerzo fiscal sobre la base de supuestos en algunos casos fuertes, al tiempo que en todos los casos se supone que todos los participantes son contribuyentes.

Al agregar el esfuerzo fiscal realizado, se concluye que estos representaron en el periodo 2001-2005 un volumen cercano a \$750,000 millones incluyendo recursos efectivamente girados y aquellos dejados de recibir.

CUADRO 1. Resumen del esfuerzo fiscal estimado  
Millones de pesos

	Cuentas AFC	Exención créditos VIS	Exención <i>leasing</i>	Exención titularización	Devolución IVA	Garantía título VIS	Reduc. Tarifas not. y reg.	Subsidio garantía FNG	Cobertura UVR	Total
2000										
2001	1.019	27.176								28.195
2002	6.917	43.233		11.369						61.518
2003	12.283	62.683	585	48.323	39.850		8.119			172.233
2004	21.524	85.444	2.191	57.375	38.919	4.600	8.185		391	219.431
2005	34.363	96.229	4.183	82.703	36.075	2.000	8.034	3.093	1.193	266.680
Total	76.105	314.765	6.959	199.789	114.844	6.600	24.338	3.093	1.584	748.957

Fuente: cálculos con base en capítulos 3 y 4.

A futuro, debería realizarse un esfuerzo especial en entender y evaluar el impacto que están teniendo la devolución del IVA a los constructores, la exención de los intereses de los títulos de largo plazo y la exención de los intereses a la cartera VIS, pues es allí en donde se han concentrado los recursos ya sea desembolsados o dejados de percibir, los cuales además están creciendo a tasas aceleradas.

El seguimiento de los resultados de estos incentivos tributarios sobre todo debe tener en cuenta el entorno cambiante de la economía, la madurez de ciertos mercados como el de valores, y en general el desarrollo y profundización del sector financiero con el fin de lograr una utilización más eficiente y eficaz de los recursos públicos.

## 11.2. INSTRUMENTOS CON IMPACTO EN VIS

Los instrumentos enfocados a promover la VIS en Colombia, ya sea para su financiación o reducir su costo, como es la exención a los ingresos por cartera de VIS (en su efecto marginal), la garantía de las titularizaciones de cartera VIS, el subsidio a la garantía del FNG, la devolución del IVA a constructores y la reducción de los derechos notariales y de registro, tenían como objetivo general la promoción de la construcción de la vivienda para estratos de menores ingresos.

CUADRO 2. Instrumentos de promoción VIS vs. VIS construida

	Total esfuerzo fiscal VIS (Mill. \$)	Valor de unidades const. en VIS (Mill. \$)	Número de unidades const. VIS	Costo por unidad VIS (Mill. \$)	Costo por peso construido VIS (Mill. \$)
2001	100.695	1.547.155	56.295	1.79	0.07
2002	123.935	2.270.200	80.267	1.54	0.05
2003	67.418	1.421.967	50.499	1.34	0.05
2004	74.465	1.733.217	56.694	1.31	0.04
2005	59.987	1.701.250	59.231	1.01	0.04

Fuente: cálculos con base en capítulos 3 y 4.

Se observa que en el acumulado se construyeron cerca de 303.000 unidades de VIS mientras que la meta trazada en 1998 fue de 420.000 viviendas. Por otra parte, el valor de los subsidios dirigidos a este tipo de viviendas llegó a su nivel anual más alto en el 2004, sufriendo una caída en el 2005 a raíz del lento crecimiento del crédito para VIS. Para el 2005 el esfuerzo canalizado hacia la vivienda VIS representó entre 4 y 7 centavos por peso de valor de vivienda, valor que se ha manteni-

do en el transcurso de los últimos cinco años analizados y que resulta considerable si se tiene en cuenta que el ahorro programado que se exige para postular a un subsidio es del 10% del valor de la vivienda (ó 10 centavos por cada peso de valor de la casa). Sin embargo, a pesar de la cantidad de recursos que se están canalizando hacia la VIS, existen otras condiciones que deben estar determinando que no se esté construyendo en los volúmenes del 2002. Estos factores deben ser identificados y resueltos para lograr optimizar la utilización del esfuerzo fiscal que se está realizando.

### 11.3. INSTRUMENTOS CON IMPACTO EN LA FINANCIACIÓN

Los instrumentos con impacto en la financiación como la exención de los intereses de cartera VIS, el subsidio a la comisión de la garantía y la garantía a las titularizaciones VIS, se relacionan con los desembolsos de créditos VIS nuevos y de créditos VIS totales. De esta comparación se observa cómo por cada millón de cartera hipotecaria desembolsada se destinó alrededor del 4% en recursos públicos a través de estos instrumentos. Los desembolsos de cartera hipotecaria y *leasing* se destinaron a financiar entre 58.000 y 76.000 viviendas cada año, y el aporte de recursos públicos representó entre \$500.000 y \$1 millón por unidad financiada.

CUADRO 3. Instrumentos de promoción de financiación vs. Financiación hipotecaria

	Total esfuerzo fiscal (\$ mill.)	Desemñol. cartera hipot. + <i>leasing</i> (\$ mill.)	nº unidades financiadas hipot. + <i>Leas.</i>	Costo por peso crédito hipotecario y <i>leasing</i> (\$)	Costo por unidad financiada (\$)
2001	28.195	1.041.998	58.021	0.03	0.49
2002	34.342	1.562.504	77.526	0.02	0.44
2003	69.662	1.606.191	76.149	0.04	0.91
2004	56.136	1.771.447	67.603	0.03	0.83
2005	72.469	2.197.686	75.583	0.03	0.96

Fuente: cálculos con base en capítulos 3 y 4.

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 \$1 millón 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, y se relaciona con los desembolsos de créditos VIS nuevos y de créditos VIS totales, se encontraron resultados reveladores. Ya sea que se tomen los créditos VIS nuevos ó si se toman 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 en el 2005 y de \$0.7 millones por crédito VIS, para vivienda usada o nueva, habiéndose mantenido, en el margen, más o menos a los mismos niveles 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.

CUADRO 4. Instrumentos de promoción financiación VIS vs. Financiación VIS

	Esfuerzo fiscal marginal financ. VIS (\$Mill.)	Nº créditos VIS nueva	Desembol. VIS nueva (\$Mill.)	Nº créditos VIS total	Desembol. VIS total (Mill)	Costo por crédito VIS nuevo	Costo por peso crédito VIS nuevo (Mill)	Costo por crédito VIS (Mill.)	Costo por peso crédito VIS (\$)
2001	27.176	16.684	222.410	19.910	276.160	1.63	0.12	1.36	0.10
2002	16.057	21.819	310.873	29.220	462.740	0.74	0.05	0.55	0.03
2003	19.450	22.889	351.646	27.551	449.695	0.85	0.05	0.71	0.04
2004	27.361	16.599	293.191	21.353	406.603	1.65	0.09	1.28	0.07
2005	15.878	15.639	265.559	23.765	444.349	1.02	0.06	0.67	0.04

Fuente: cálculos con base en capítulos 3 y 4.

La reflexión que surge en términos de medidas correctivas al mirar el agregado de los instrumentos es la necesidad de evaluar la posibilidad de "reempaquetarlos" para simplificar, concretar y consolidar su aplicación y efecto en un menor número, permitiendo así una mayor focalización. En cuanto a la necesidad de un análisis a profundidad, la respuesta clara que surge es la de concentrar esfuerzos en aquellos instrumentos que representan el mayor esfuerzo fiscal hoy en día como son las cuentas AFC, la exención del impuesto de renta a los ingresos de cartera VIS y de títulos de titularización de cartera hipotecaria, y a la devolución del IVA a constructores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consorcio LATINVESTCO-GALVIS-VILLOTA (2005), *Estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda social en Colombia*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, octubre.
- Departamento Nacional de Planeación (2003), *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: hacia un Estado comunitario*, DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1999), *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: cambio para construir la paz*, DNP, Bogotá.
- Ley 223 de 1995, expedición de normas sobre racionalización tributaria y otras disposiciones.
- Ley 388 de 1997, Ley de ordenamiento territorial.
- Ley 546 de 1999, Ley marco de vivienda.
- Ley 488 de 1998, Ley de Estatuto Tributario.
- Ley 633 de 2000, expedición de normas en materia tributaria, disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial.
- Ley 788 de 2002, expedición de normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y otras disposiciones.
- Ley 795 de 2003, ajustes de algunas normas del Estado orgánico del sistema financiero y otras disposiciones.
- Ley 964 de 2005, objetivos y criterios a los cuales se debe sujetar el gobierno nacional para regular actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario.
- Decreto 2577 de 1999, modificación del Decreto 841 de 1998, reglamentación parcial al Estatuto Tributario y la Ley 100 de 1993.
- Decreto 1243 de 2001, reglamentación del procedimiento de devoluciones y compensaciones del impuesto sobre las ventas en materiales de construcción utilizados en vivienda de interés social.
- Decreto 2782 de 2001, reglamentación parcial del artículo 30 de la Ley 546 de 1999.
- Decreto 2005 de 2001, reglamentación parcial del artículo 23 de la Ley 633 de 2000.

Decreto 799 de 2003, reglamentación parcial de la Ley 788 de 2002. Establecimiento del tratamiento tributario del *leasing* habitacional.

Decreto 1787 de 2004, reglamentación de las operaciones de *leasing* habitacional.

Decreto 576 de 2004, modificación parcial del Decreto 2782 de 2001.

Decreto 975 de 2004, reglamentación parcial de las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas.


Decreto 2440 de 2005, reglamentario de las leyes 546 de 1999 y 788 de 2002, establecimiento del tratamiento tributario de los incentivos para financiación de VIS.

Decreto 2753 de 2005, modificación parcial del Decreto 2782 de 2001.

Decreto 851 de 2006, modificadorio del Decreto 2756 de 2006.







**E**l papel del ahorro  
programado en el acceso  
al crédito para vivienda  
de interés social

# El papel del ahorro programado en el acceso al crédito para vivienda de interés social\*

ÁLVARO REYES  
ÓSCAR RODRÍGUEZ  
*Econometría Consultores S.A.<sup>1</sup>*

El Gobierno colombiano, durante la segunda mitad del siglo XX y muy especialmente desde la década de los setenta, ha buscado impulsar tanto la oferta como la demanda de vivienda social, usando diversas estrategias de política con el fin de disminuir el déficit de vivienda en el país, tanto el cualitativo como el cuantitativo, que se originó en las dinámicas migratorias entre áreas rurales y urbanas. Dentro de estas estrategias el impulso al ahorro ha jugado un papel fundamental desde el establecimiento del UPAC y la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda.

El desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia ha tenido un gran desarrollo comparativamente con otros países de Latinoamérica analizados. Las políticas tradicionales de vivienda en Latinoamérica se han concentrado en el otorgamiento de crédito a la oferta de viviendas o a la demanda. En la solución de la problemática habitacional, generalmente los hogares de ingresos altos aportan recursos fiscales y parafiscales para financiar los programas estatales, mientras que los hogares de bajos y medios ingresos tienen diferentes formas de aporte como: mano de obra, materiales de construcción o en tierra urbanizable<sup>2</sup>, aportes a fondos parafiscales<sup>3</sup> y, desde luego el ahorro de los hogares y su disposi-

---

\* El presente documento recoge los resultados de la consultoría "Evaluación del papel del ahorro programado en el acceso al crédito para vivienda de interés social" desarrollada por Econometría Consultores S.A. a través de la asistencia técnica recibida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por parte de First Initiative y UN-Hábitat. El informe final fue recibido en febrero de 2007.

- 1 Los comentarios y propuestas que se presentan en este documento son responsabilidad directa de los consultores y no comprometen a ninguna de las entidades editoras.
- 2 En Colombia los aportes en especie de los hogares se canalizan mediante las denominadas bolsas de Mejoramiento de Vivienda y de Construcción en sitio propio.
- 3 Estos pueden ser fondos de carácter general como las cajas de compensación familiar en Colombia y México o con fines específicos como en Bolivia, Argentina y Brasil.

ción para el endeudamiento. El ahorro es un requisito importante en Colombia, Chile y México, en donde además se ha buscado vincular el ahorro de los hogares con el crédito<sup>4</sup>.

En general el Estado proporciona subsidios representados en dinero para pago directo de la vivienda y fondos de crédito con tasa subsidiada, o en especie como la construcción total o parcial de la vivienda, aporte de materiales o mano de obra mediante vínculo a programas contra el desempleo. En Colombia el enfoque principal del aporte estatal está en el subsidio directo a la demanda aunque se han desarrollado recientemente programas importantes de subsidio a la oferta, como son las bolsas de esfuerzo territorial y el programa empleo en acción.

La política de vivienda de interés social se consolidó en Colombia con la reforma urbana (Ley 9ª de 1989) y se elevó a categoría constitucional en 1991 cuando la Constitución Política estableció en su artículo 51 el derecho de cada colombiano a la vivienda digna, y le ordenó al Estado poner todo lo necesario para que ese derecho se haga efectivo y se promuevan planes de Vivienda de Interés Social –VIS–, así como sistemas adecuados de financiación a largo plazo.

El ahorro programado ha estado presente desde hace muchos años. Las ya denominadas cuentas de ahorro programado tuvieron su origen precisamente en la Ley 3ª de 1991. Estas cuentas se estructuraron, a partir del año 1992 con el Decreto 1851, como un mecanismo adecuado para constituir un ahorro previo a la adquisición, construcción, mejoramiento, habilitación o subdivisión de vivienda de interés social. A su vez, aunque el mecanismo del ahorro programado ya se encontraba atado como requisito al proceso de entrega de los subsidios que otorgaba el Estado para la adquisición de vivienda, sólo con la expedición de la Ley 9ª de 1989 empezó a recobrar su importancia.

En ese mismo año la Ley 3ª dio fin al Instituto de Crédito Territorial –ICT–, transformándolo en INURBE (hasta 2003) e instituyó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, transformando la acción estatal, de un esquema basado en un estado constructor a un sistema institucional centrado en el apoyo a la demanda.

La normatividad ha presentado una paulatina adecuación del papel del ahorro programado. El Decreto 1396 de 1999 lo introduce dentro de la definición de la fórmula para la calificación de los postulantes al subsidio. Luego la Ley 663 de 2000 lo elimina como requisito para las familias u hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos mensuales que ya cuenten con la financiación completa. En

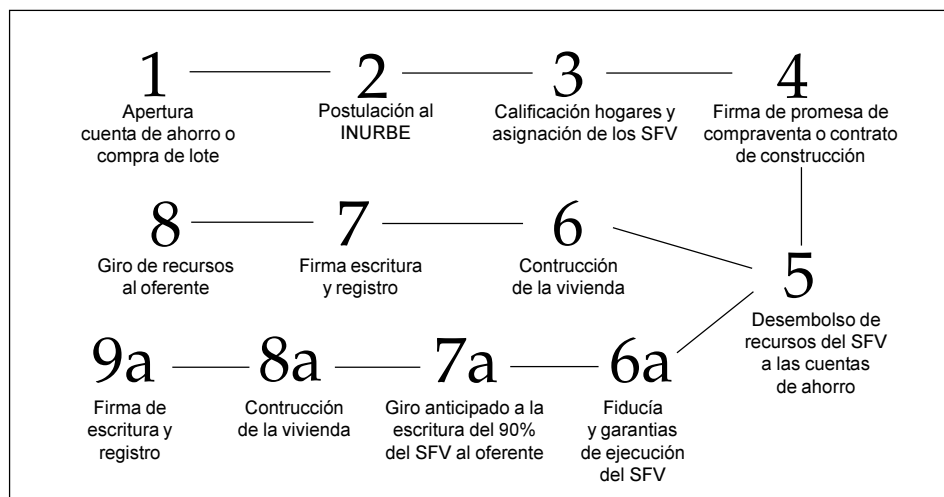
---

4 En Argentina y Bolivia, por ejemplo, no se exige ahorro previo para la participación en programas de subsidio a la vivienda o al crédito de vivienda y esto ha influido en posteriores problemas de recaudo de cartera, por los fondos estatales que financian el crédito.

el 2001 el Decreto 2420 le da mayor importancia dentro de la calificación, aumentando el peso de la variable “ahorro y cesantías/valor vivienda” de 17% a 32%. El proceso de obtención de un subsidio en ese momento tenía como requisito, salvo en las excepciones mencionadas, la apertura de la cuenta de ahorro programado y su aporte al valor de la vivienda era cercano al 8%, el crédito aportaba un 12.6%, el subsidio cerca del 65% y el resto eran otros recursos aportados por el hogar o por terceros<sup>5</sup>.

Entre finales de los años noventa y comienzos del nuevo siglo se presentó una crisis de pagos en todo el sistema de crédito hipotecario que obligó a entidades financieras y al regulador a reestructurar los procedimientos de otorgamiento de crédito para tener en cuenta el riesgo incorporado en cada operación. Esto, en un escenario de altas tasas de interés, condujo a una reducción importante en el otorgamiento de crédito, en especial, a solicitantes sin historia financiera o con reportes negativos en las centrales de riesgo. En el caso de los empleados afiliados a las cajas de compensación familiar la obtención del crédito ha resultado más fácil que para los trabajadores por cuenta propia y desempleados, por el riesgo diferencial que la inestabilidad de los ingresos representa para las entidades financieras otorgantes del crédito.

DIAGRAMA 1. Ciclo de ejecución del subsidio familiar de vivienda del INURBE.



Fuente: Documento CONPES 3178 “Evaluación del programa de subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002” julio de 2002.

5 Documento CONPES 3178 “Evaluación del programa de subsidio familiar de vivienda de interés social, 1999-2002”, julio de 2002.

Con una calificación exigente en las variables socioeconómicas para la obtención del subsidio y unos requisitos exigentes para la obtención de crédito, las familias que resultaban preseleccionadas para el subsidio no resultaban aptas para el crédito y viceversa. Así fue como *entre 1999 y 2001 el número promedio de hogares habilitados en cada postulación aumentó en 60%, llegando a más de 167.000 hogares, y el total de subsidios asignados fue de 62 616, dando como resultado una demanda represada de 104 523 hogares*<sup>6</sup>.

En el 2002 el Documento CONPES 3200 propuso cambiar nuevamente las ponderaciones de la calificación a las variables de ahorro, de forma que el 50% de la ponderación correspondiera a variables de condiciones socioeconómicas y el otro 50% a las de esfuerzo familiar, lo cual se llevó a cabo mediante el Decreto 2488 de 2002. Así pues, las contradicciones entre la viabilidad del cierre financiero y el objetivo de focalización de la política de subsidios se redujeron por la vía de hacer menos estrictas las exigencias por la vía de focalización. Al incrementar el peso de las variables de ahorro se buscó también que los hogares con perceptores de ingreso informales e independientes pero con capacidad de ahorro aumentaran su probabilidad de ser seleccionados para el subsidio y se esperaba que los bancos tuviesen en cuenta el cumplimiento de los compromisos de ahorro programado, como un indicador de disciplina de pago en los casos de solicitantes de crédito para VIS sin historia crediticia.

A partir del 2003 el INURBE entró en liquidación y sus funciones, en parte, se trasladaron al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– administrada directamente en el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial –VVDT– del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT–<sup>7</sup>, y algunas de las funciones se tercerizaron. La Ley 812 de 2003, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, estableció que el requisito de ahorro se podría cumplir a través con una cuenta de ahorro programado, con las cesantías, con aportes periódicos a los fondos comunes especiales, o con el lote. En relación con el ahorro, estableció la mencionada Ley, que el mismo no requería antigüedad certificada. Esto benefició a los hogares con ingresos irregulares, pues no se exigía ya la periodicidad en las cuotas de ahorro sino que bastaba con completar el monto antes de la solicitud. Sin embargo, esto también llevó a que el ahorro previo permaneciera muy poco tiempo en las cuentas, y sus saldos ya no necesariamente respondieron a un esfuerzo de ahorro por parte de la familia sino, en muchos casos, a préstamos de cortísimo plazo por parte de constructores y agiotistas.

---

6 Documento CONPES 3200 “Bases de la política de vivienda 2002-2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRS”, septiembre de 2002.

7 Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual se instituyó a partir del antiguo Ministerio de Medio Ambiente y el Viceministerio de Vivienda y Agua Potable del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico.

El decreto 975 de marzo de 2004 mantuvo la estructura de la calificación de postulantes pero se eliminó el requisito en otros eventos extraordinarios<sup>8</sup>, a los cuales hace referencia el artículo 21 del Decreto 975 de 2004. La obligatoriedad y el compromiso de permanencia del ahorro programado se redujeron y el procedimiento de desembolso se modificó de manera que los fondos ya no van a la cuenta de ahorro programado sino que se giran directamente al constructor al entregar a satisfacción la obra o de manera anticipada con la supervisión de FONADE. Así, el instrumento que antes resultaba atractivo para las entidades financieras ahora les genera más costos que ingresos y se extinguieron los incentivos para su promoción por parte de los financiadores.

El ahorro previo pasó a ser como mínimo el 10% y el subsidio<sup>9</sup> entre el 42 y 52%. Lo que significa que el crédito y los aportes municipales deben cubrir entre 38% y 48%. Para los independientes e informales, la posibilidad de obtener el crédito siguió siendo baja pues el papel que se tenía previsto para el ahorro programado como referencia ante la entidad crediticia no se conservó con el concepto más amplio de ahorro previo, mientras que la proporción del crédito requerido en el valor de la vivienda creció con respecto a la situación de la década anterior.

Los factores involucrados en el análisis de riesgo que deben hacer las entidades financieras, tanto en el otorgamiento como en el seguimiento de los créditos, son de diferente índole. Los sistemas de *scoring*<sup>10</sup> de otorgamiento crediticio generalmente buscan minimizar el riesgo de las entidades ante el eventual incumplimiento por parte del potencial cliente, lo que se denomina en el Diagrama 3 “Resultado probable de la operación de crédito”. En general se considera que las pérdidas o ganancias probables de cada crédito dependen de varios factores como son: la distribución de probabilidades de no pago (*default*) de cada cliente, la exposición crediticia<sup>11</sup> y la eficacia en la recuperación de cartera por la vía de la labor de cobranzas o la ejecución de las garantías. Cualquier medida que reduzca la incertidumbre sobre la capacidad y disposición de pago por parte de los solicitantes, reduzca el nivel de exposición o mejore la tasa de recuperación, llevará a un mayor nivel de otorgamiento de créditos.

---

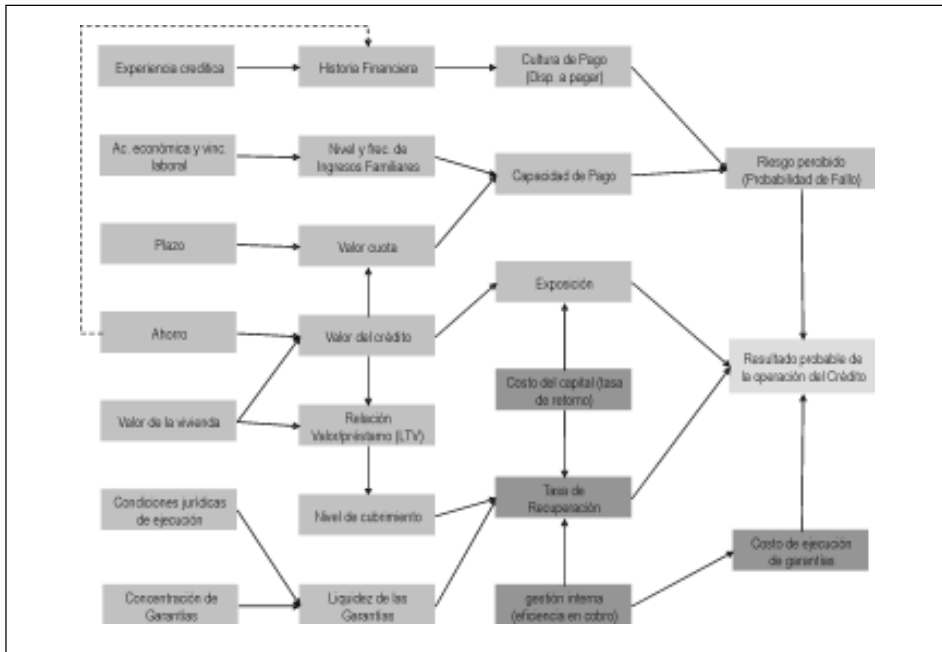
8 Artículo 21 ...los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales. Igualmente, las familias reubicadas en el continente como solución del problema de población del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

9 En el caso de las viviendas tipo 1 dependiendo del tipo de municipio. Inicialmente el subsidio otorgado por las cajas de compensación familiar a sus afiliados era menor pero el Decreto 1525 de 2005 los igualó a los de FONVIVIENDA.

10 Método estadístico para asignar una calificación a los solicitantes de crédito de acuerdo con sus factores de riesgo.

11 Que está dada por el monto adeudado valorado adecuadamente.

DIAGRAMA 2. Factores involucrados en los análisis de riesgo



El mecanismo del ahorro programado originalmente concebido, buscaba reducir la incertidumbre sobre la cultura de pago de los solicitantes de crédito VIS que no tuvieron experiencia crediticia y por esa vía reducir el riesgo percibido por la entidad y viabilizar el otorgamiento.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, especialmente los independientes e informales, en la situación actual no resulta atractivo utilizar el ahorro programado porque implica sacrificar una porción importante del ingreso del hogar, lo cual implica ajustar el resto de gastos, sin tener ninguna garantía de que eso influya de alguna manera en la posibilidad de obtener su vivienda. En los grupos focales realizados en distintas ciudades los usuarios estuvieron de acuerdo en que si el ahorro representara de alguna manera la seguridad sobre el otorgamiento del crédito el hogar estaría dispuesto a ajustar sus gastos para realizarlo.

Esta posición se ve influenciada por la desconfianza natural frente a los bancos, justificada en parte por las dificultades en los trámites para la devolución del ahorro cuando se renuncia al subsidio o no se obtiene la asignación. Pero es entendible, sobretodo cuando se estudia la capacidad de ahorro de las familias de menores ingresos.

CUADRO 1. Ingreso y gastos promedio, de hogares con ingresos de 4 SMMLV o menos (precios constantes 2006)

Grupo	Ingreso promedio mensual	Gasto promedio mensual	Saldo neto (ingreso mensual -gasto mensual)
<=1 SMMLV	274.089	530.028	-255.938
>1-2 SMMLV	659.547	784.671	-125.125
>2-4 SMMLV	1.266.166	1.222.778	43.388

Fuente: ECV-03, cálculos Econometría S.A.

La única posibilidad de destinar una parte del ingreso a ser inmovilizado en una cuenta de ahorro está en reducir otros gastos familiares como alimentación, vestuario, recreación o educación. Cuando ya le ha sido asignado el subsidio y la vivienda es entregada, el hogar puede destinar lo que destinaba a pago de arrendamiento para pagar la cuota del crédito pero, mientras está en la etapa de constitución del ahorro previo, el pago del arriendo es uno de los gastos que es más difícil reducir.

A continuación se presenta una propuesta para incentivar el uso del ahorro programado por parte de los hogares y para viabilizar el vínculo de este tipo de ahorro con el otorgamiento de crédito hipotecario por parte de las entidades financieras. La propuesta se basa en la experiencia de la Sociedad Hipotecaria Federal –SHF<sup>12</sup> de México y su programa AHORRASIF, el cual está dirigido a las personas que no tienen la posibilidad de comprobar ingresos, no cuentan con un salario fijo o desean mejorar su calificación crediticia, para que puedan acceder al crédito hipotecario en las entidades crediticias fondeadas por la SHF en un conjunto de programas de crédito que permiten reemplazar o complementar el reporte de las bases de datos con un certificado de cumplimiento de los compromisos de ahorro.

En el caso colombiano la solución no se puede reducir a que un banco estatal modifique sus criterios de otorgamiento de crédito o que una entidad estatal de segundo piso condicione el uso de los recursos de redescuento al relajamiento en los procedimientos de otorgamiento crediticio de la banca privada. Es de esperar que tanto la Superintendencia Financiera como las entidades financieras no estén dispuestas a modificar los criterios de evaluación de riesgo que utilizan en los

12 Banco estatal de segundo piso.



sistemas de otorgamiento crediticio (*scoring*). Sin embargo, puede desarrollarse un esquema en el cual cualquier ciudadano pueda someterse a una evaluación previa que se le permita saber si es apto o no para el crédito, dado un monto solicitado, y que determine, dadas sus condiciones socioeconómicas y de flujo de caja, cual sería el monto al cual sí podría ser sujeto de crédito. Muy posiblemente los solicitantes incluso podrían estar dispuestos a pagar el costo marginal que esto representa, pues le evitaría al hogar, si definitivamente, no es sujeto de crédito, evitarse pérdidas de tiempo con la postulación al subsidio.

Igualmente se puede evaluar el riesgo de cambio en las condiciones socioeconómicas de la familia solicitante y, como resultado de la consulta, no reportar un valor absoluto del monto a prestar sino un rango factible sujeto a posteriores reevaluaciones. El costo de evaluación crediticia, para los bancos es un gran costo fijo en el desarrollo de sistemas de información y el costo marginal de una consulta es verdaderamente pequeño.

Así pues, la entidad financiera realiza la evaluación socioeconómica del solicitante y, de acuerdo con los resultados de dicha evaluación, le informa qué monto estaría dispuesto a prestarle y a cuánto plazo; de manera que la cuota se ajuste a las posibilidades reales de los ingresos y los gastos familiares actuales.

A los solicitantes que de acuerdo con sus ingresos y situación socioeconómica, se determine que sí son sujetos de crédito, la entidad financiera podría calcular el valor de la cuota de ahorro programado y el tiempo de ahorro requerido para completar el monto, dependiendo del valor de la vivienda deseada y del posible subsidio. Como el anterior resultado depende directamente de la valoración de riesgo que la entidad financiera ha llevado a cabo sobre el solicitante, entonces deberá garantizarle que aprobará el crédito si cumple el compromiso de ahorro y obviamente si su situación socioeconómica no se deteriora dramáticamente. El compromiso debería poder ser flexible en las frecuencias de pago, de acuerdo con la estructura de ingresos del solicitante.

La entidad financiera podría tener la opción de definir qué hacer si se incumple el compromiso de ahorro. Por ejemplo podría reducirse el monto a prestar y alargar el tiempo de ahorro. Con esta información el hogar decide si solicita o no el subsidio.

En las evaluaciones posteriores que decida hacer la entidad financiera, o que el beneficiario decida solicitar pagando por el servicio, la entidad financiera podría incorporar la historia del comportamiento de la cuenta de ahorro programado en sus cálculos, de manera que los usuarios podrán observar que un buen comportamiento en las consignaciones les puede aumentar el cupo que la entidad financiera les ofrece, o incluso reducir el tiempo previsto para el ahorro. Para estas evaluaciones subsiguientes la entidad financiera posiblemente preferirá utili-

zar modelos tipo Sistemas de Administración de Riesgo Crediticio –SARC–, que tienen en cuenta el comportamiento en pagos como una variable más relevante para la valoración del riesgo y que estiman una calificación y una probabilidad de fallo (normalmente fallo en el pago de sus deudas, pero que en este caso sería fallo en su compromiso de ahorro). Es decir, que el ahorro resultaría ser una simulación real o un experimento bastante fidedigno de cómo se comportaría el cliente frente a una obligación crediticia.

Para implementar esta solución de manera que exista un estímulo efectivo tanto para las entidades financieras como para los hogares, se deben realizar modificaciones normativas en dos direcciones: Flexibilizar los requisitos relacionados con la capacidad de pago en la regulación prudencial de la Superfinanciera y flexibilizar las normas relacionadas con la ponderación de activos por su nivel de riesgo crediticio.

Las normas de regulación prudencial plantean dentro de la información mínima requerida para el análisis de la capacidad de pago la *Información sobre el cumplimiento actual y pasado de las obligaciones del deudor* así como la *historia financiera y crediticia, proveniente de centrales de riesgo, calificadoras de riesgo, o de cualquier otra fuente que resulte relevante*. Este es quizás el principal obstáculo para el acceso a los servicios financieros de naturaleza crediticia por parte del sector informal, y que explica los altos niveles de *desbancarización* de su población. Como ya se ha mencionado, por tratarse de población que no ha tenido mayor contacto con el sector financiero, los postulantes al subsidio no cuentan con documentos o medios para probar su capacidad de cumplimiento de la obligación crediticia. Sin embargo, el cumplimiento del compromiso de ahorro programado brinda una información adecuada para evaluar la disciplina de pagos del solicitante y, por tanto, debería ser criterio suficiente para reemplazar al historial crediticio en el análisis previo al otorgamiento del crédito.

Por otro lado, cuando una entidad financiera se compromete a desembolsar ciertos recursos está celebrando un contrato de apertura de crédito con la persona a la que le prometió los recursos. Las normas de regulación prudencial, con justificada razón, exigen que la entidad crediticia pondere dichas aperturas de crédito para efectos de determinar la relación de solvencia de la entidad, es decir el volumen de activos que puede tener en relación con su patrimonio. Por esta razón, ninguna entidad, al menos de las vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, está en condiciones de comprometerse con sus clientes, al inicio del ahorro programado, a un desembolso cierto.

Se propone entonces que la legislación califique los compromisos de desembolso de un crédito que llegue a asumir una entidad financiera, como simples compromisos que ponderan en un 0% para efectos de la ponderación de esta contingencia por nivel de riesgo.

Además de la solución propuesta anteriormente el estudio plantea otra alternativa que puede ser viable en condiciones apropiadas de tasa de interés y del mercado de arrendamientos, que se basa en la experiencia chilena de las cuentas de ahorro para el Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa. Se trata de un esquema mixto de pago de arrendamiento y de ahorro (inversión) progresivo, que se refleja en una cuota fija (en pesos o en UVR) e incluye una parte de arrendamiento y una parte de compra parcial del inmueble, cuya distribución va variando. La adaptación para el mercado colombiano se resume en los siguientes pasos:

- El solicitante escoge una vivienda de interés social que le interesa y acude al banco con esta información. Se le evalúa y se le informa si puede o no seguir en el proceso. Si el solicitante pasa la calificación socioeconómica, la entidad analiza la estructura de gastos del hogar y determina cuanto sería el máximo gasto que el hogar podría asumir mensualmente para vivienda. En los casos en los cuales el hogar tenga muy baja capacidad de ahorro, pero se encuentre viviendo en alquiler, este monto será por lo menos igual al del canon de arrendamiento en el que actualmente está incurriendo.
- Si el disponible para vivienda es mayor que el arriendo equivalente de la vivienda (tasa de arrendamiento por el valor de la vivienda), la entidad financiera (o una compañía inmobiliaria asociada<sup>13</sup>) procede a comprar la vivienda.
- Se elabora un plan de pagos en el cual el hogar tendría un pago mensual equivalente a su disponible total. Parte de esta cuota mensual pagaría el 100% del arriendo y el resto pagaría una porción de la vivienda.
- Al segundo mes la cuota sería la misma pero como la entidad financiera sería propietaria de una porción inferior al 100% de la vivienda, cobraría arriendo sólo sobre esa proporción y como el porcentaje restante es de propiedad del hogar cada vez el abono a capital irá aumentando y la parte correspondiente a arrendamiento se irá reduciendo. Así se calcula sucesivamente hasta cuando para terminar de pagar la vivienda, sólo haga falta el valor del subsidio, momento en el cual el hogar podrá proceder a postularse. El subsidio podría otorgarse para reducir la cuota o para acortar el plazo.
- Si en algún momento se presenta un incumplimiento sostenido en los pagos mensuales se podría tener una condición de desalojo en la cual, si el hogar entrega la vivienda en un plazo razonable, se le devuelven los montos correspondientes a los excedentes sobre el valor nominal del arrendamiento, los cua-

---

13 Incluso podría ser un negocio de empresas inmobiliarias especializadas con capacidad de obtener un cupo importante en la entidad financiera para la financiación de la operación de compras de VIS, si se genera un incentivo para la creación de este tipo de empresas.

les se consideran ahorro. Y si continúa ocupándola sin pagar, se inicia el juicio de lanzamiento y los valores acumulados a favor del usuario servirían para pagar los cánones adeudados. Si se ha otorgado el subsidio y el beneficiario es lanzado, el valor correspondiente debe reintegrarse al presupuesto nacional y la familia perdería el derecho a dicho subsidio.

- Si el hogar paga en algún mes valores superiores a los del pago normal predefinido se abonarán al pago de la vivienda y la entidad financiera debería mantener informado al hogar qué porcentaje de la vivienda ha pagado y qué proporción de la mensualidad corresponde a arrendamiento.
- Tanto la entidad financiera como el hogar deberían poder vender o ceder sus derechos a terceros salvo que se haya recibido el subsidio y el tercero no esté precalificado en una convocatoria de subsidios.


Este mecanismo supone la posibilidad de que los bancos, sus subsidiarias, empresas constructoras u otras empresas especializadas en negocios inmobiliarios, estén dispuestas a entrar en el negocio de administrar estos bienes durante su compra progresiva. Esto obviamente depende de las relaciones que se presenten entre la tasa de arrendamiento que se puede medir en el mercado formal, la tasa de interés de los créditos y la tasa de arrendamiento en los contratos informales de habitaciones e inquilinatos.

El hogar podría estar dispuesto a pagar un valor mensual adicional si sabe que parte de lo que está pagando se abona a la compra de su vivienda y, por tanto, el arrendamiento calculado con la tasa de arrendamiento no necesariamente es el tope superior de esta mensualidad, aunque si debe ser tenido en cuenta como referencia para los unos y los otros.

Si el subsidio se utiliza par reducir el valor de la cuota mensual deberá regirse por las reglas del subsidio para arrendamiento, que actualmente está limitado para poblaciones especiales, y debería habilitarse también para estos casos. Si el subsidio se utiliza para acortar el plazo deberá figurar como un aporte de capital y deberá regirse con las normas del subsidio para vivienda usada, el cual debería habilitarse también para este tipo de operaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asesores en Desarrollo Regional Sustentable S.C. (2003), *Delinear y proponer elementos y mecanismos para incorporar consideraciones ambientales en el diseño de programas de vivienda urbana en México*, Informe para la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda CONAFOVI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999), *Guía operativa para vivienda. Política de desarrollo urbano y vivienda*, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales, OP-751.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003), *Programa de vivienda de interés social*. Documento del crédito para Colombia.
- ERRÁZURIZ, OCHOA y OLIVARES, *El ahorro familiar en Chile*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo, n° 115.
- <http://www.untechoparamipais.org>
- <http://bancoestado.cl>
- KLAEHN, HELMS y DESHPANDE (2006), *México, evaluación del ahorro a nivel nacional*, CGAP, informe final.
- MARÍA, RODOLFO (2006), "La situación habitacional y las políticas públicas", e[en línea] disponible en: URBARED. <http://www.urbared.ungs.edu.ar>
- MORANDE y GARCÍA (2004), *Financiamiento de la vivienda en Chile*, BID, Research Department Working Paper.
- MOYA, CRISTINI (2004), *Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina. Estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas FIEL para el BID*, Research Department Working Papers No. 498.
- REQUENA, JUAN CARLOS (2002), *Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo n° 120.
- SZALACHMAN, RAQUEL (2003), *Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas*, CEPA, serie Financiamiento del Desarrollo n° 128.
- VIOLA, ANTONIO (2001), "La situación del sector vivienda en la República Argentina", en: *Revista Colección*, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, n° 11.



**C**aracterización del mercado  
de arrendamientos urbano  
para el segmento de la  
población de bajos ingresos

# Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos\*

ELIZABETH PÉREZ

JORGE TORRES

*Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional –CENAC<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

La mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por el *stock* de vivienda constituido históricamente, el cual se localiza principalmente en las ciudades. Las formas de tenencia de la vivienda en las cuales se concentra la población colombiana corresponden a vivienda propia, con el 52.3% de los hogares y el arrendamiento, con el 36.8%. Actualmente se estima que quince millones de personas ocupan la vivienda en la cual residen actualmente mediante esta forma de tenencia. Por otra parte, cada año se renuevan o suscriben más de 1.2 millones de contratos de arrendamiento.

Sin embargo, el 26.9% de los hogares arrendatarios se encuentra en condición de déficit cuantitativo y cualitativo. Esta población afectada representa el 42% del déficit habitacional total estimado para las cabeceras municipales.

Desconociendo esta realidad, es viable deducir que los hogares arrendatarios se sienten excluidos de la política de vivienda, dado que esta forma de tenencia

---

\* El presente documento recoge los resultados de la consultoría “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos” desarrollada por CENAC a través de la asistencia técnica recibida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por parte de First Initiative y UN-Hábitat. El informe final fue recibido en marzo de 2007 y se encuentra en proceso de revisión por parte del Comité de Dirección; sin embargo, por los aportes a la discusión se ha publicado este resumen ejecutivo preliminar.

1 Los comentarios y propuestas que se presentan en este documento son responsabilidad directa de los consultores y no comprometen a ninguna de las entidades editoras. Hacen parte del grupo de trabajo los siguientes consultores: ALEJANDRO TORRES PERICO, ADRIANA MEDINA Y MARÍA NIVIA FIGUEROA. El CENAC agradece los aportes realizados al desarrollo de la investigación, a través de los comentarios realizados por: SERGIO MUTIS presidente FEDELONJAS; DIEGO BOTERO secretario general FEDELONJAS; ALAN GILBERT, Department of Geography. University College London; y a SAMUEL JARAMILLO, CEDE de la Universidad de los Andes.

no concierne programas e instrumentos claros y directos de política sectorial y, además, en gran proporción están marginados de hecho del acceso al SFV para compra de vivienda como consecuencia de las limitaciones y la naturaleza de su ingreso.

No obstante la dimensión y profundidad de la problemática inherente al arrendamiento, los resultados del estudio permiten hacer un reconocimiento al aporte que este mercado ha realizado sobre los niveles actuales de calidad habitacional y de vida en Colombia. De manera muy sencilla puede plantearse que sin esta oferta el *stock* habitacional estaría aún más rezagado respecto de las necesidades habitacionales actuales de los hogares colombianos. Es decir, aunque presenta limitaciones severas en nuestro medio, el arrendamiento constituye una forma de tenencia efectiva y el reto consiste en promover el desarrollo de este mercado, para lo cual el estudio plantea recomendaciones apoyadas en los resultados obtenidos, acordes con el propósito de realizar un análisis del mercado de arrendamientos con el objeto de reconocer su importancia y potencialidad en la atención efectiva de las necesidades habitacionales de los hogares colombianos.

## 1. DIAGNÓSTICO

### 1.1. CONTEXTO DEL MERCADO DE ARRENDAMIENTOS

#### A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

##### 1.1.1. LA TRASCENDENCIA CULTURAL DE LA PROPIEDAD

Entendida la vivienda como *satisfactor* de necesidades, y considerando que los satisfactores,

“... definen la modalidad dominante que una cultura o una sociedad imprimen a las necesidades, ... no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas, ..... pueden incluir, entre otras, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes, todas en una tensión permanente entre consolidación y cambio”<sup>2</sup>,

resulta evidente la magnitud de la incidencia que este satisfactor representa sobre la población, escenario en el cual adquiere relevancia la forma específica de tenencia sobre la vivienda.

---

2 MAX-NEEF MANFRED, ELIZALDE ANTONIO, HOPENHAYN MARTÍN, *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, Centro de Alternativas de Desarrollo, CEPATUR, Santiago de Chile, pág. 35.



A este respecto, considerando el contexto económico, social y cultural que caracteriza nuestra sociedad, resulta innegable la exaltación otorgada a la figura de propietario de vivienda, principio que adquiere sustentación, entre otros fundamentos, en los atributos inherentes a la vivienda, especialmente en el correspondiente a *seguridad y confianza*<sup>3</sup>. En este sentido, la vivienda para los hogares de ingresos medios y bajos, además de satisfacer la necesidad de techo, ofrece una gama diversa de oportunidades:

- Consolidación del patrimonio económico de la familia, transmisible a los herederos.
- Posibilidad de generación de rentas como resultado del arrendamiento de habitaciones o sectores de la vivienda, y la realización de actividades productivas en algunos de los espacios de la misma.
- Respaldo económico frente a diversas operaciones comerciales (créditos, garantías, referencias comerciales, etc.).

De manera complementaria, en el marco del desarrollo económico de un país, la condición de propiedad reconocida formalmente como tal en el inventario de activos de la nación incorpora las propiedades individuales al circuito del capital general.

Desde la perspectiva de la teoría del desarrollo a escala humana, el análisis de la vivienda considera los atributos por medio de los cuales tiene lugar la satisfacción de necesidades humanas axiológicas y existenciales, las cuales, mediante el desarrollo de planteamientos teóricos posteriores, trascienden hacia las categorías *física, psicosocial y cultural* de las mismas, enmarcadas en una concepción que, igualmente, trasciende hacia la teoría del desarrollo humano.

Tomando como referente el pensamiento de AMARTYA SEN, la comprensión de problemáticas como la referida a la vivienda se percibe desde una posición según la cual la libertad, como fin (“el desarrollo es libertad”), se logra mediante el desarrollo humano (“ampliación del conjunto de libertades que los individuos pueden disfrutar”). En este sentido, respecto a la concepción de la vivienda se destacan aspectos como:

- *Para efectos de la identificación y definición de los atributos de la vivienda resulta pertinente la consideración de ésta –particularmente de la vivienda social–, como uno de los bienes de mérito –no mercantil u objeto de intercam-*

---

3 CENAC, *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia (INURBE)*, Bogotá, D.C., agosto de 1993.

*bio, referida al ámbito de lo público y convenida socialmente como responsabilidad del Estado, etc.–, cuya privación afecta las dotaciones iniciales y consecuentemente el desarrollo de capacidades y el nivel de calidad de vida<sup>4</sup>.*

- *La vivienda, en materia de satisfacción de las necesidades básicas, ... debe poseer un conjunto de condiciones objetivas en su configuración física y en sus dotaciones. Las características concretas de la vivienda habitable son dinámicas –cambian en la historia, toman cuerpo en cada cultura, para cada tiempo y lugar señalan requerimientos mínimos indispensables para la satisfacción de las necesidades–.*
- *... las personas atienden sus necesidades con bienes mercantiles y bienes no mercantiles, los cuales se generan en el ámbito de lo privado y de lo público, respectivamente. Algunos de estos bienes –mercantiles y no mercantiles– son de carácter meritorio o de mérito, por lo cual su satisfacción no debe depender del mercado. Al Estado y la sociedad les corresponde garantizar su provisión. Entre estos se encuentra la vivienda social<sup>5</sup>.*

#### 1.1.2. LA VIVIENDA ADECUADA, LA VIVIENDA DIGNA Y LA VIVIENDA PROPIA

La Observación general n° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité DESC, define como atributos esenciales de la vivienda adecuada:

- Seguridad jurídica de la tenencia.
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.
- Gastos soportables.
- Habitabilidad.
- Asequibilidad.
- Lugar.
- Adecuación cultural.

Los elementos esenciales de la vivienda adecuada destacan, más que la forma de tenencia, la seguridad jurídica de la misma y la relación de su costo con los ingresos de los hogares, entre otras importantes condiciones. En el caso de Colombia, el artículo 51 de la Constitución Política establece el derecho de los colombianos a una vivienda digna y, aunque el desarrollo de este concepto es una tarea pendiente en nuestro medio, es claro que el mismo no se relaciona de manera exclusiva con el acceso a la vivienda de los hogares colombianos en condición de propietarios.

4 UNDP, UN-Hábitat, CENAC, *Cuadernos PNUD – UN-Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano. Hábitat y desarrollo humano. 2004*, pág. 51.

5 *Ibid.* pág. 107.

Sin embargo, históricamente los hogares y las políticas públicas de vivienda han privilegiado el acceso a la propiedad como el medio más indicado para atender las necesidades habitacionales de la población, independientemente de la región del mundo y del estado de desarrollo de la economía de cada país. Por otra parte, las políticas sectoriales de vivienda social generalmente enfatizan en los programas de vivienda nueva.

Estas consideraciones son pertinentes cuando se diseñan y formulan las políticas públicas del sector habitacional. Lo importante es viabilizar el acceso de los hogares a viviendas adecuadas, mediante la integración de programas de mercado para los grupos sociales con capacidad de pago autónoma, y programas institucionales de vivienda dirigidos hacia la población con ingresos insuficientes, con aplicación de subsidios que complementen su capacidad económica. En ambos casos promoviendo el desarrollo de todos los mercados relacionados con la vivienda, como la financiación hipotecaria de mercado y alternativa, suelo urbano, producción de unidades habitacionales, principalmente.

### 1.1.3. LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES

Las necesidades habitacionales de los hogares son complejas y diversas y la forma como la población las satisface comprende, consecuentemente, una gran variedad de soluciones y servicios de vivienda. Colombia cuenta actualmente con una población aproximada de once millones de hogares y un *stock* habitacional de alrededor de nueve millones de unidades. En el proceso social de ocupación del territorio y de uso del *stock* se combinan de manera sistémica los tipos de vivienda y las formas de tenencia, en un mercado en el cual se enfrentan las unidades existentes y las viviendas generadas por diversas formas de producción, del lado de la oferta, con la demanda de los hogares, la cual presenta una compleja composición cultural y socioeconómica, con motivaciones heterogéneas en lo que tiene que ver con el interés que determina el gasto en vivienda, es decir si éste se hace con la finalidad de uso, renta, etc.

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

Uno de los servicios habitacionales más importantes es el alquiler de viviendas y espacios residenciales, el cual constituye una forma de tenencia que en Colombia acoge a más del 30% de los hogares.

El arrendamiento es una forma de tenencia que no sólo es atractiva para los hogares que no se interesan en la propiedad, independientemente de su nivel

económico. El *stock* arrendado genera rentas que se canalizan principalmente hacia los hogares propietarios de los estratos bajos y medio bajos de la población y permite una alternativa para aquellos de su mismo nivel socioeconómico que no tienen posibilidades de acumulación para la cuota inicial de una vivienda nueva, o los ingresos para responder con suficiencia por un crédito hipotecario. Es una forma de tenencia que en Colombia ha conformado una barrera contra los desarrollos habitacionales ilegales, los cuales en la actualidad son protagonizados por hogares que se encuentran marginados tanto del mercado de vivienda nueva como del acceso al mercado de arrendamientos.

El arrendamiento permite al hogar disponer de una serie de flexibilidades en cuanto a la demanda cambiante de área que caracteriza su ciclo de vida. También, con relación a la localización de la vivienda respecto del lugar del trabajo y el equipamiento urbano requerido por sus miembros. Es decir, facilita la atención de las necesidades de movilidad del hogar en el interior de las ciudades y del país.

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

#### 1.1.4. LA CALIDAD HABITACIONAL DE LOS HOGARES ARRENDATARIOS

Los estudios sobre calidad habitacional y déficit de vivienda presentan resultados en los cuales se registra evidencia que los problemas de precariedad afectan todas las formas de tenencia de la vivienda, con especial concentración en aquellas clasificadas como usufructo e invasión, el arrendamiento y la vivienda propia completamente pagada, la cual es generada principalmente mediante procesos de producción social<sup>6</sup>. La vivienda propia en proceso de pago, en buena parte de origen formal, también presenta problemas de calidad en los atributos de la casa y del entorno.

---

6 El concepto de producción social considerado en este documento concierne la definición que al respecto señala el trabajo: *Taller de análisis y discusión. Metodología para dimensionar la producción social de hábitat en América Latina. FEDEVIVIENDA – CENAC. Bogotá, abril de 2004*. De acuerdo con los planteamientos señalados en esta materia se tiene que la producción social de vivienda y hábitat:

- Representa procesos mediante los cuales los hogares en condición de déficit de vivienda o, simplemente, demandantes efectivos de menores ingresos, afrontan de manera directa y con

Sin embargo, los hogares arrendatarios disponen de mejores condiciones habitacionales y de un nivel socioeconómico superior a los hogares propietarios de vivienda completamente pagada y, especialmente, a los hogares clasificados en otros tipos de tenencia (usufructo, invasión, etc.). Esto sucede específicamente en nivel educativo, edad del jefe del hogar, ingresos, tamaño del hogar, etc.

No obstante los problemas de calidad habitacional, la proporción de hogares arrendatarios que no se encuentran afectados por carencias de este tipo (73,1%) es muy importante en términos de su tamaño respecto de la población total y de su incidencia sobre el nivel general de calidad de vida en Colombia. Esto se debe destacar porque el escenario social, de no haberse desarrollado este componente del mercado habitacional, sería sensiblemente más precario que el que se ha alcanzado en la actualidad.

#### 1.1.5. LA OFERTA DE VIVIENDAS PARA ARRENDAR

La oferta de arrendamientos en Colombia para los niveles socioeconómicos bajos y medios de la población es el producto de la progresividad y la subdivisión de la vivienda generada principalmente por procesos de producción social, lo cual lleva implícito problemas de habitabilidad, calidad, etc. Por otra parte, el *stock* arrendado de estratos medios altos y altos tiene procedencia formal e ingresa a esta oferta como consecuencia de procesos de sustitución, subdivisión y de compra de unidades nuevas o usadas con el propósito de generar una renta estable para los hogares propietarios. Respecto de la oferta total de vivienda (*stock* construido y producción de vivienda nueva), la producción formal de unidades nuevas, a cargo de empresas de construcción o promotores inmobiliarios es relativamente pequeña, lo cual se acentúa notablemente en la porción que no se comercializa ni se destina para uso propio, es decir, se ofrece en el mercado de alquileres residenciales.

Los bajos niveles de intervención de la empresa privada en este segmento del mercado de soluciones y servicios habitacionales es consecuencia del prolongado régimen de control de los cánones, su congelamiento en algunos períodos tam-

---

base en sus ingresos la atención de sus necesidades habitacionales, al margen de los mecanismos de operación del mercado formal. Su intervención se realiza a nivel individual, con apoyo de vecinos, comunidades organizadas, el respaldo de organizaciones de la sociedad civil, entes territoriales, etc.

- Aporta activos y acciones en diferentes direcciones y dimensiones de la sociedad, sobre los cuales el sistema de Naciones Unidas, la HIC y diversas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, de la sociedad civil, etc., han reiterado su importancia, en el sentido del reconocimiento y apoyo que los gobiernos deben dar a estos procesos.
- Lleva implícitos procesos de organización de la demanda, de movilización del ahorro, de inversión en activos fijos; demanda servicios, materiales e insumos de construcción y genera empleo en diversos frentes de producción durante períodos prolongados de tiempo, porque este *stock* crece y se mejora constantemente.

bién largos, la legislación inclinada a favor de la parte que históricamente ha sido considerada más débil, el arrendatario, etc. A esto se suman algunas características de la estructura empresarial del sector de la construcción, como la baja propensión a realizar inversiones que se recuperen en el largo plazo, el uso de recursos costosos para la inversión como el crédito, la naturaleza de corto plazo de un porcentaje importante de las empresas, relacionada con la ejecución de proyectos específicos, etc.

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

#### 1.1.6. EL ARRENDAMIENTO Y LA POLÍTICA HABITACIONAL

Generalmente las políticas de vivienda han presentado problemas de singularidad, en lo que tiene que ver con su concepción general, dado que no siempre se reconoce el concepto más general e integral de hábitat. En materia de vivienda de interés social se concentran en algunos programas, casi siempre la generación de soluciones de vivienda nueva, y en pocos instrumentos, como el subsidio directo a la demanda, el ahorro de los hogares y la financiación de mercado. Estos componentes concentran el debate conceptual y direccionan el monto y la aplicación del gasto público.

La política debe considerar todos los tipos de programas en los cuales se desarrollen los servicios de vivienda que la población demanda, usa y, además genera: vivienda nueva, redensificación habitacional, mejoramiento de vivienda y entorno, renovación urbana, rehabilitación patrimonial, reasentamiento, etc.

- Diversas formas de acceso a estos servicios: propiedad convencional, arrendamiento indefinido, arrendamiento temporal, *leasing*, propiedad colectiva o cooperativa, usufructo para grupos altamente vulnerables como los desplazados o afectados por desastres, viviendas colectivas para personas de la tercera edad o habitantes de la calle, etc.
- Diversas formas de financiación: de mercado hipotecaria de largo plazo, de corto plazo no hipotecaria; financiación alternativa como el microcrédito, fi-

nanciación por agentes diferentes a los establecimientos financieros como fondos de empleados, cooperativas, cajas de compensación, etc.

- En este mismo campo financiero, apalancamiento estatal por intermedio de: sistema de garantías y seguros, fondos de redescuento, fondeo de las fuentes alternativas de financiación, subsidio de la tasa de interés en casos especiales.
- Igualmente, diversos tipos de subsidios directos e indirectos, nacionales y de los entes territoriales.

La política habitacional y sectorial debe tener como uno de sus objetivos más importantes el desarrollo de todos los mercados relacionados con la producción de las unidades y con la provisión de los servicios de vivienda que la población demanda siguiendo sus expectativas, gustos y preferencias, condiciones socioeconómicas, etc. Esto permite la consolidación de condiciones para que el sector habitacional sea estructuralmente más grande y fuerte, dinámico y con niveles de vulnerabilidad bajos. Es decir, la política de vivienda debe también operar como un instrumento anticíclico, evitar que las crisis de algunos segmentos, como la producción de vivienda nueva, trasciendan, derrumben el sector y limiten seriamente el cumplimiento de las metas sociales.

## 1.2. ESTADÍSTICAS DE MARCO

### 1.2.1. DIMENSIÓN DEL MERCADO URBANO DE ARRENDAMIENTO NACIONAL

El mercado urbano de arrendamiento nacional se describe en términos de su tamaño y valor:<sup>7</sup>

- Tamaño: 3 106 537 hogares urbanos a nivel nacional para el año 2003 (según la ECV-DANE, 2003), equivalentes al 36,8% del total de hogares.
- Valor comercial: Se equipara al correspondiente del conjunto de áreas arrendadas en que residen dichos hogares. Definido el valor comercial unitario del área arrendada (\$22.340.750), el producto entre éste y el número de hogares arrendatarios corresponde al valor total del mercado de arrendamientos, esto es, 69,4 billones de pesos, para el año 2003, monto que representa aproximadamente el 31% del Producto Interno Bruto, PIB.

---

7 Tomado de: CENAC-FEDELONJAS. El mercado de arrendamientos en Colombia. 2004.

## 1.2.2. PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LA POBLACIÓN DE HOGARES ARRENDATARIOS

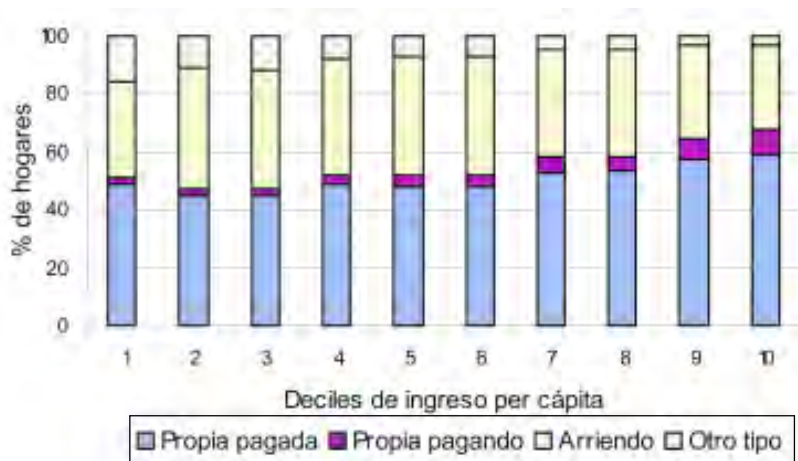
A nivel consolidado (nacional), la distribución de la población de arrendatarios según estrato socioeconómico, ingreso en salarios mínimos mensuales legales (smml), y fuente de procedencia de los mismos (actividades formales o informales de la economía), es la siguiente:

Estrato	(%)	Ingreso (SMML)	(%)	Sector	(%)*
Sin estrato	0,6	0 - 1	15,5	Formal	31,7
Bajo-bajo	9,6	1.1- 2	27,2	Informal	52,1
Bajo	39,9	2.1- 3	18,9	Otro	16,2
Medio-bajo	39,0	3.1- 4	12,2		
Medio	7,6	Mayor a 4	25,5		
Medio-alto	2,0	No informa	0,8		
Alto	1,1				
No conoce	0,1				

\* Definido en el literal 2.2., punto c), **Formalidad e informalidad**

Por tipo de tenencia de la vivienda, en los deciles más bajos se observan participaciones mayores de arrendatarios y hogares con otra modalidad de tenencia, respecto a los deciles más altos.

Distribución de la población por deciles de ingreso per cápita y tipo de tenencia





En el ámbito nacional y de manera comparativa con los otros tipos de tenencia, el prototipo del hogar arrendatario, desde las características promedio relativas al mismo y a su jefe, señala a éstos como hogares jóvenes, de jefatura predominantemente masculina, con un nivel de escolaridad intermedio, de tamaño pequeño y un nivel de ingresos bajo (respecto al total y las otras formas de ocupación) tabla 1.

TABLA 1. Prototipo del hogar arrendatario frente a otros tipos de tenencia

Característica	Total	Propia pagada	Propia pagando	Arriendo	Otra tenencia
Escolaridad (años)	7.9	7.2	11.0	8.5	7.2
Edad (años)	46.9	54.1	45.8	39.6	41.4
Tamaño del hogar (miembros)	3.8	4.0	4.0	3.5	3.8
Ingreso (unidad de gasto)	1.539.321	1.840.330	2.433.984	1.232.573	800.871
Jefe de hogar hombre (%)	65,8	61,6	74,3	69,6	65,6

Fuente: ECV-DANE, 2003.

### 1.3. ESTADÍSTICAS A NIVEL TOTAL NACIONAL URBANO Y PRINCIPALES CIUDADES

#### 1.3.1. TENDENCIA DE LA PROPORCIÓN DE ARRENDATARIOS EN EL TIEMPO

Considerando información disponible derivada de los censos de población y vivienda correspondientes a los años 1964, 1973, 1985 y 1993; se señala lo siguiente:

- A nivel de la distribución de viviendas según modalidad de ocupación se registra entre los años 1964 y 1985 un incremento del *stock* arrendado del 90.6%.
- En términos del número de hogares arrendatarios, para el año 1993 el crecimiento de esta población específica, respecto al año 1973, es del 82.7%.

#### 1.3.2. TIEMPO DE PERMANENCIA EN LA VIVIENDA SEGÚN FORMAS DE LA TENENCIA

De acuerdo con fuentes de información secundarias consultadas<sup>8</sup>, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997<sup>9</sup> reporta como promedio de permanencia de los hogares arrendatarios en una misma vivienda, 2.6 años.

8 JARAMILLO, SAMUEL; IBÁÑEZ, MARCELA, *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*, Documento CEDE 2002-14. ISSN 1657-7191 (Edición electrónica), octubre de 2002.

9 La ECV 2003 no incluye este aspecto como variable de estudio.

## 1.3.3. EVOLUCIÓN DEL CANON DE ALQUILER EN EL TIEMPO

Tomando como período de referencia el comprendido por los años 2001 a 2005, el comportamiento del canon de alquiler refleja una dinámica de crecimiento manifiesta en una variación promedio positiva de 5.3% (para el período) tabla 2.

TABLA 2. Participación del arriendo como proporción del ingreso según estrato socioeconómico. 2001-2005

Estrato	2001	2002	2003	2004	2005
Bajo-Bajo	23,3	18,6	13,7	13,0	12,3
Bajo	26,3	17,5	15,2	13,3	14,4
Medio-Bajo	26,5	19,4	16,2	15,4	14,9
Medio	23,0	16,1	13,6	13,8	13,2
Medio-Alto	17,0	14,6	13,0	14,1	13,8
Alto	19,7	15,8	13,6	14,1	14,1

Fuente: DANE, *Encuesta continua de hogares. Tercer trimestre 2001-2005*.

2. INFORME DE RESULTADOS<sup>10</sup>

## 2.1. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y DEMOGRÁFICA DE LA DEMANDA Y OFERTA DEL MERCADO DE ARRENDAMIENTOS EN BOGOTÁ

La distribución de los hogares arrendatarios en la ciudad de Bogotá según los criterios de clasificación previstos para la desagregación de los resultados, esto es vinculación a actividades económicas formales o informales<sup>11</sup> y nivel de ingreso del mismo, se presenta en la tabla 3.

10 El producto 2 de la consultoría correspondiente al informe del trabajo de campo; el cual detalla también el procedimiento metodológico implementado, se desarrolla en el capítulo II del documento principal.

11 Retomando precisiones al respecto adoptadas en el marco del Comité de Dirección (integrado por representantes del DNP, MAVDT, UN-Habitat, First Initiative), se definió que *teniendo en cuenta la información disponible del marco muestral considerado (SISBEN), un hogar arrendatario se considera informal en la medida en que:*

- 1) En conjunto (todos sus miembros) percibe un ingreso mensual inferior a un (1) SMML.
- 2) Registrando un ingreso mensual igual o superior a un (1) SMML, el jefe de hogar o su cónyuge:
  - No cuenta con afiliación en salud.
  - La actividad en el último mes es diferente a trabajando, jubilado, pensionado, rentista.

TABLA 3. Distribución de los hogares arrendatarios según carácter de su actividad económica e ingreso  
Enero de 2007

SMML	Formal		Informal		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0 - 1	16.241	8,6	194.202	61,9	210.443	41,9
1.1 - 2	114.120	60,7	83.618	26,7	197.738	39,4
2.1 - 3	57.783	30,7	35.737	11,4	93.520	18,6
Total	188.144	37,5	313.557	62,5	501.701	100,0

Fuente: MAVDT-UN Hábitat-First Initiative, CENAC.

La ubicación geográfica de los hogares arrendatarios de la ciudad de Bogotá se presenta en la tabla 4, acogiendo la información correspondiente al marco muestral considerado (SISBEN<sup>12</sup>).

TABLA 4. Distribución de los hogares arrendatarios según localidad  
Enero de 2007

Nº	Localidad	% Hogares en arriendo	Nº	Localidad	% Hogares en arriendo
1	Usaquén	3,0	11	Suba	10,3
2	Chapinero	0,4	12	Barrios Unidos	2,2
3	Santa Fe	2,4	13	Teusaquillo	0,2
4	San Cristóbal	7,6	14	Los Mártires	1,8
5	Usme	5,5	15	ANTONIO Nariño	1,6
6	Tunjuelito	4,3	16	Puente Aranda	4,4
7	Bosa	9,3	17	La Candelaria	0,4
8	Kennedy	13,6	18	Rafael URIBE	7,6
9	Fontibón	3,8	19	Ciudad Bolívar	10,6
10	Engativá	11,1	Total		100,0

Fuente: MAVDT-UN Hábitat-First Initiative, CENAC. SISBEN.

12 Instrumento de focalización para subsidios públicos de servicios sociales básicos.

## 2.1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA – ARRENDADORES

De acuerdo con los resultados obtenidos se percibe una presencia fuerte de hogares propietarios como agentes oferentes del servicio de arriendo y, consecuentemente, una participación mínima de entidades cuya función empresarial corresponde a este objeto social (99% y 1%, respectivamente, sobre un total de 195 arrendadores; 97.7% y 2,3% sobre la población de arrendatarios). La tendencia descrita resulta consistente con lo identificado por el estudio *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia* (JARAMILLO SAMUEL, IBÁÑEZ, MARCELA. Documento CEDE, Octubre de 2002) según el cual para el año 1995 de los hogares arrendatarios de estrato bajo de Bogotá (uno y dos), el 1.6% de los mismos accedió a su vivienda mediante un intermediario inmobiliario.

## 2.1.1.1. QUIÉNES / CÓMO SON LOS HOGARES ARRENDADORES

El prototipo de arrendador corresponde a un hogar de tamaño medio (3,5 personas), cuyo jefe de hogar –hombre– registra una edad promedio de 59 años, nivel primaria de escolaridad, y se ocupa trabajando de manera independiente, como rentista o es jubilado. Como agente oferente del mercado, el pago por arriendo que recibe puede llegar a constituir poco menos de la tercera parte de su ingreso mensual promedio.

## 2.1.1.2. CÓMO VIVEN LOS HOGARES ARRENDADORES

El mercado de arrendamientos para el segmento de la población en estudio opera, en buena medida, bajo un esquema de vivienda compartida en el cual, no obstante el registro de condiciones habitacionales similares entre hogares arrendadores y arrendatarios, particularmente en aspectos de carácter físico de la vivienda (materiales de construcción, acceso a servicios públicos domiciliarios), en atributos asociados con la habitabilidad de la vivienda el hogar propietario disfruta de niveles superiores de calidad (disponibilidad y uso compartido de espacios, propiedades de carácter arquitectónico, constructivo y de diseño de la estructura de la unidad).

## 2.1.1.3. COMPORTAMIENTO DEL ARRENDADOR COMO AGENTE PRESTADOR DE SERVICIOS HABITACIONALES

De manera generalizada se encuentra que el margen de rentabilidad obtenido por los arrendadores a través de esta operación inmobiliaria –arriendo habitacional–, supera el referente legal establecido (1% del valor comercial de la vivienda), situación que obedece, en principio, a particularidades propias de este submercado específico, para este segmento de población (cálculo del

canon de arrendamiento, estimación del valor comercial de la vivienda, área arrendada). Respecto a la población de demandantes, el hogar propietario prefiere arrendarle a parientes, conocidos o por lo menos hogares recomendados, evaluando para tomar su decisión aspectos como el tamaño, composición y nivel de ingresos del futuro inquilino. No obstante la inversión en mantenimiento del inmueble no se percibe como una práctica generalizada, sí se cataloga como el principal costo asociado al servicio de arriendo que se ofrece. La oferta de unidades de vivienda para arriendo se localiza en barrios actualmente consolidados, de origen legal y constituidos mediante procesos de autogestión.

#### 2.1.1.4. PERSPECTIVA DE LA OFERTA DEL MERCADO DE ARRENDAMIENTO DESDE LA VISIÓN DEL HOGAR COMO AGENTE ARRENDADOR

La inversión futura en adquisición o mejoramiento de vivienda destinada al arrendamiento no reviste interés como negocio para los hogares arrendadores. Como medidas de acción que podrían contrarrestar esta posición, se tiene la operativización de programas de la política de vivienda encaminados a garantizar que el arriendo constituya un ingreso estable, a través de acciones como el apoyo a los arrendatarios mediante subsidios. Igualmente, promover procesos de redensificación que amplíen el *stock* y, de manera derivada, la oferta de unidades para arrendar.

### 2.1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA - ARRENDATARIOS

#### 2.1.2.1. CÓMO VIVEN LOS HOGARES ARRENDATARIOS - CONDICIONES DE LA VIVIENDA

##### 2.1.2.1.1. CARACTERÍSTICAS ASOCIADAS A LAS CONDICIONES FÍSICAS DE LA VIVIENDA (CASA)

De acuerdo con los resultados de la investigación se encontró que los hogares arrendatarios en la ciudad de Bogotá (501 701), caracterizados por percibir ingresos inferiores a 3 smml y estar registrados en el SISBEN, viven principalmente en unidades de vivienda tipo cuarto, en edificaciones de dos pisos y se ubican principalmente en el primer piso al fondo. El inmueble que ocupan es fundamentalmente usado y los materiales de construcción predominantes son: Paredes en bloque y ladrillo y piso en baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, madera pulida. La vivienda cuenta en más del 98% de los casos con el servicio de energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, y en una menor proporción (alrededor del 67%) con gas natural conectado a red pública. Los hogares disponen para su uso de una a tres habitaciones y de uno a dos dormitorios.

#### 2.1.2.1.2. CONDICIONES HABITACIONALES RELATIVAS AL ENTORNO URBANO

Los resultados del estudio revelan que la mayoría de los arrendatarios considera que el barrio donde reside es inseguro, especialmente por eventos asociados a la delincuencia común, expendio o consumo de drogas y existencia de pandillas. El uso del suelo predominante en los barrios de los hogares analizados es el residencial, sin embargo, los usos comercial e institucional también representan participaciones importantes. Los principales factores de contaminación que están cerca de los barrios de residencia de los arrendatarios son los caños de aguas negras y las plazas de mercados o mataderos. En términos generales, la cobertura y estado de las vías de acceso e internas en los barrios es satisfactorio y la oferta de transporte público es predominantemente formal. Entre los aspectos críticos se encuentra que la cobertura de ciclo rutas no alcanza la cuarta parte de la población, la arborización del espacio público es precaria y el amoblamiento urbano es insuficiente o inexistente.

#### 2.1.2.1.3. CONDICIONES HABITACIONALES Y DE HABITABILIDAD

Aproximadamente tres de cada cuatro hogares arrendatarios comparte la vivienda con al menos un hogar adicional y, así mismo, la mayoría de estos comparte todos los espacios existentes en la solución habitacional. Espacios independientes para comer, lavar y secar la ropa se encuentran en la mayoría de casos. Por el contrario, los correspondientes para desarrollar la intimidad de las parejas, estudiar y para el juego de los niños no existen para gran parte de la población. La comunicación directa entre espacios como el baño y cuartos ó la cocina y sala comedor no es una característica generalizada en las viviendas. En cuanto a la calidad de la vivienda de los arrendatarios, los principales problemas asociados a esta conciernen: Contaminación auditiva proveniente de la calle (la vivienda no aísla el ruido exterior), excesos de calor o frío en el interior y, en menor medida, problemas de iluminación y ventilación. A pesar de lo anterior y de que las intenciones de cambiar de solución habitacional son significativas, la mayoría de hogares se siente cómoda en la vivienda.

#### 2.1.2.2. QUIÉNES / CÓMO SON LOS HOGARES ARRENDATARIOS

Los hogares arrendatarios en la ciudad de Bogotá residen principalmente en estrato dos y están compuestos por más de tres miembros. El jefe de hogar se caracteriza por tener entre 36 y 45 años, ser de género masculino, estar afiliado a salud, haber cursado primaria, estar actualmente ocupado como trabajador por cuenta propia y tener ingresos iguales o inferiores a un SMML los cuales no son regulares o periódicos. La principal fuente de ingresos del hogar es el trabajo de sus miembros y en la mayoría de los casos se considera que los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos del hogar.

### 2.1.2.3. CONDICIONES PROPIAS DEL ARRIENDO COMO FORMA DE TENENCIA

La mayoría de hogares arrendatarios destina mensualmente entre \$50.000 y \$150.000 para el pago de arriendo y más de \$60.000 para el pago de servicios públicos, los cuales se cubren principalmente con el trabajo de los miembros del hogar. El pago del arriendo se efectúa de forma anticipada y directamente al propietario. Los hogares arrendatarios se encuentran al día en sus obligaciones de alojamiento y generalmente no se presentan casos de mora. En cuanto a la condición en que viven los hogares se tiene que los arrendatarios se sienten conformes frente a hogares propietarios, debido a la buena relación con su arrendador. No obstante, los arrendatarios desearían cambiar su condición actual a propietarios. En términos generales, los hogares arrendatarios se sienten satisfechos respecto a la vivienda, el hogar u hogares con quien o quienes comparten la vivienda, los vecinos y el barrio.

## 2.2. FORMAS DE INTERRELACIÓN ENTRE LA DEMANDA Y OFERTA DE ARRENDAMIENTOS

Con relación a los aspectos legales del arrendamiento, se observa que la mayoría de hogares tiene contrato (verbal o escrito), siendo el contrato verbal la opción más común entre la población estudiada. Aunque los arrendadores no acostumbran a exigirles garantías a los arrendatarios para ocupar la unidad, la más común es el codeudor o coarrendatario. La mayoría de hogares no sabe cómo el arrendador calcula el arriendo que le cobra, y tampoco conoce los criterios para reajustarlo. El nivel de conocimiento de la legislación que reglamenta el arrendamiento en Colombia es muy bajo tanto en los arrendatarios como en los arrendadores. Las restricciones impuestas por el arrendador al hogar arrendatario en el desempeño de las actividades cotidianas y en el uso de los servicios públicos se presentan en menos del 10% de la población. Con relación al mercado de arrendamientos, la principal fuente utilizada para la búsqueda de vivienda es vía la información aportada por parientes y/o amigos. En la mayoría de los casos, el tiempo empleado en la búsqueda de la solución habitacional es corto (hasta 1 mes) y las unidades visitadas son pocas (hasta tres). El aspecto más importante al momento de tomar la decisión de arrendar una vivienda es el precio de alquiler por encima de la calidad y la localización de la unidad. Finalmente, según los arrendatarios, la principal causa de terminación de los contratos de arrendamiento la constituye el no pago del canon o de los servicios públicos.

## 2.3. OBSERVACIONES EN TORNO AL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO DE ARRENDAMIENTOS EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS

### 2.3.1. ARRENDATARIOS

En las ciudades estudiadas (Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Cúcuta y Pasto) y para los hogares arrendatarios que conforman la población objeto del estudio, la

vivienda compartida es una situación que se presenta fundamentalmente en Bogotá y, en menor medida, en Medellín. Cuando esta situación de tenencia se presenta, la vivienda se comparte principalmente con el hogar propietario-arrendador de la vivienda. En las otras ciudades los hogares arrendatarios ocupan exclusivamente una vivienda, generalmente de tipo unifamiliar.

La mayor parte de los hogares arrendatarios procede de la ciudad en la cual reside actualmente y su forma de tenencia anterior era también el arriendo.

Respecto de la calidad de la vivienda, la mayor insatisfacción con la vivienda se identifica con la falta de espacio, considerando el tamaño del hogar. También se reportaron problemas de habitabilidad como la falta de iluminación, fallas constructivas que generan humedades permanentes, acabados a nivel de obra gris o de mala calidad.

A nivel del entorno los problemas más importantes se generan alrededor de las condiciones de inseguridad del barrio y la falta de solidaridad de los vecinos frente a situaciones de hecho, actitud que se explica como producto de la intimidación de los grupos delincuenciales.

Los hogares que comparten la vivienda generalmente no se encuentran afectados por situaciones de restricción al uso y dominio del área a disposición del hogar.

La relación con el arrendador se describe como buena, siempre y cuando el hogar arrendatario cumpla puntualmente con el pago de la suma acordada. En caso de retrasos reiterados mayores a una semana, la relación se deteriora al punto de generar la salida del inquilino, independientemente del tipo de acuerdo o contrato que exista y de lo que establezcan las normas.

La relación con otros arrendatarios y con el vecindario generalmente es buena, salvo por la insolidaridad frente a los problemas de inseguridad. Sin embargo, una proporción importante de los arrendatarios considera que el barrio en el cual reside actualmente no es el más apropiado para su nivel socioeconómico (su condición y calidad habitacional actual ha desmejorado con respecto a la anterior).

El acceso a la oferta de arrendamientos se realiza principalmente por la vía de las referencias o recomendaciones, a la cual le sigue la identificación por medio de avisos colocados directamente en las viviendas. La intermediación profesional en estos niveles socioeconómicos es virtualmente inexistente.

Las sesiones de grupo confirmaron el desconocimiento crítico que existe sobre los aspectos normativos del mercado de arrendamiento de vivienda, a nivel de los términos y condiciones de los contratos, los mecanismos de reajuste del canon, acceso y conocimiento de la legislación, disposiciones sobre depósitos, etc.



Los hogares arrendatarios muestran una disposición positiva hacia la posibilidad de asumir niveles más altos de canon, si ello representa una mejora en las condiciones habitacionales en términos de área, independencia de servicios, mejor localización, etc.

En términos generales los arrendatarios reconocen algunas ventajas en su condición de tenencia habitacional actual, especialmente las derivadas de la localización y el acceso a movilidad y el menor gasto en vivienda en aspectos como el mantenimiento, los impuestos, etc. Sin embargo, la existencia de una situación generalizada de insatisfacción relativa con la condición de arrendatario se manifiesta de manera explícita cuando se indaga acerca de las expectativas del hogar con respecto a la tenencia de vivienda. En este caso, el deseo de ser propietario es unánime.

Al respecto, de manera insistente se considera que el pago de arriendo constituye una pérdida para el hogar, dado que el mismo representa un costo de oportunidad alto debido a que esta suma podría dedicarse a pagar el desarrollo de una vivienda propia. De manera igualmente importante se considera que no tener vivienda propia introduce un factor de gran incertidumbre sobre la estabilidad del hogar, dado que al propietario le reconocen la potestad de disponer sin mayores restricciones de la ocupación del área arrendada, independientemente del tipo de contrato o acuerdo pactado. Además, de los costos implícitos en la mudanza como el transporte, cambio de establecimientos educativos, deterioro de muebles, pérdida de inserción en la economía local (crédito en las tiendas, comercialización de productos y servicios que el hogar genera y presta, etc.), etc.

Un aspecto destacado se encontró respecto de las preferencias por la forma de acceso a la propiedad de la vivienda, pues una de las posibilidades, como es el proceso de autogestión requerido para lograrlo (compra de lote, autoconstrucción, etc.), no cuenta actualmente alto nivel de reconocimiento ni se identifica como la alternativa más viable para los hogares. Si se considera la trayectoria de generación social del *stock* habitacional en Colombia, se esperaría una aceptación más contundente. Aspectos como el precio de la tierra, la complejidad de gestionar eficientemente el proceso constructivo, la falta de apoyo institucional a programas asociativos fueron señalados como explicativos de esta actitud. Complementariamente, la preferencia por el acceso a la propiedad vía el mercado de vivienda usada y los programas de VIS nueva, generados por instituciones públicas o el sector privado, concentra una parte importante de los hogares en varias de las ciudades estudiadas.

Los hogares arrendatarios se consideran excluidos de la política de vivienda dada la inexistencia de programas dirigidos a esta forma de tenencia y de instrumentos que relativicen el esfuerzo del hogar para cubrir este gasto. Aunque el tema de subsidios para arrendamiento es actualmente inimaginable para la po-

blación objeto del estudio, debería ser considerado ya que la participación del costo del alquiler en el ingreso de los hogares en Colombia es una de las más altas a nivel internacional.

Un sistema de subsidios para esta forma de tenencia en beneficio de hogares de bajos ingresos tendría efectos inmediatos sobre el ingreso disponible lo cual le permitiría al hogar arrendatario mejoras en su calidad de vida, tiempo de educación de los hijos, etc. Por otra parte, para los hogares más pobres que se encuentran, incluso, fuera del mercado de arrendamientos, este subsidio permitiría cortar su ingreso a la urbanización ilegal. En este contexto, las ciudades se beneficiarían al tener que realizar menores inversiones relativas en legalización y mejoramiento habitacional y de barrios.

Volviendo sobre las expectativas de los arrendatarios respecto de la tenencia futura de vivienda y su preferencia por la propiedad, los hogares también advirtieron sobre una segunda exclusión de la política de VIS vía el Subsidio Familiar de Vivienda, SFV, para compra, al cual generalmente no tienen acceso por la naturaleza informal de sus ocupaciones e ingresos y la incidencia de esta condición sobre su vinculación a las cajas de compensación familiar, CCF, el crédito y la capacidad de ahorro, principalmente. Una proporción importante propuso como iniciativa que la política habitacional comprenda la entrega de lotes más el SFV actual. Este sería el umbral, a partir del cual el hogar terminaría de construir la vivienda con los recursos que actualmente dedican a pago de alquiler.

### 2.3.2. ARRENDADORES

Las sesiones de grupo con los hogares arrendadores se realizaron en Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y Pasto. En Cúcuta se realizó la sesión con empresas inmobiliarias con conocimiento del grupo objetivo del estudio, es decir de hogares arrendatarios registrados en el SISBEN y con ingresos comprendidos entre 1 y 3 SMML.

La principal razón que lleva a los hogares a desarrollar o habilitar áreas de su vivienda para ofrecerlas en el mercado de arrendamientos local está claramente asociada con la necesidad de generar rentas que complementen el ingreso requerido por el hogar. La principal desventaja se asocia con la complejidad de la administración del inmueble, especialmente en lo que tiene que ver con la acertada selección de los inquilinos, lograr en todos los meses garantizar la puntualidad en los pagos y los gastos de mantenimiento.

El reto principal en este mercado consiste en conseguir, para el inquilino, un buen arrendador y para éste acertar en la selección del arrendatario. Por esta razón es frecuente encontrar afinidades entre estos agentes de la demanda y la oferta, lo cual lleva, de manera muy generalizada, a anteponer estas seguridades al

monto del canon, lo cual ya ha sido documentado por estudios de Samuel Jaramillo que, entre otras conclusiones importantes, sirve para explicar la tendencia decreciente del arrendamiento real en ciudades como Bogotá.

Es pertinente resaltar que la importancia del ingreso que el hogar deriva del arriendo determina las modalidades de cobranza cuando se presenta mora, la cual no admite retrasos continuos. Si esta situación se presenta la solución final consiste en recuperar el inmueble para ofrecerlo nuevamente en arriendo. Para los arrendadores el canon es imprescindible para complementar su ingreso y esto no es compatible con procesos de cobro lentos.

Por otra parte, esta “flexibilidad” en los niveles de seguridad en la tenencia es casi aceptada como una regla de juego por el hogar arrendatario.

Respecto del conocimiento y aplicación de la legislación pertinente a este mercado, en las unidades de la oferta también existe un alto nivel de desinformación, aunque una proporción media acude a contratos escritos. Por otra parte, la salida del inquilino, generalmente es la alternativa más utilizada para efectuar reajustes significativos al canon, lo cual se facilita al estar libre el inmueble. Otro aspecto que llama la atención es que los reajustes no son siempre anuales y muchas veces se justifican con la inversión del propietario en mejoras en la vivienda, generalmente pintura y remodelaciones.

Sin embargo, llama la atención que los arrendadores son concientes que el servicio que prestan es posible en gran medida gracias al sacrificio de sus niveles de calidad habitacional, expresado principalmente en la reducción del espacio privado disponible para su hogar y en tener que compartir áreas y servicios en la vivienda. Esta percepción, manifestada por la mayoría de los participantes en las sesiones de grupo, se confirma al manifestar que de poseer los ingresos que el hogar requiere no participarían como oferentes del mercado de arrendamientos.

#### 2.4. EL ARRENDAMIENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA - PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES<sup>13</sup>

Bajo el contexto de actuación que define el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado comunitario: desarrollo para todos*, el modelo de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo involucra la implementación de

---

13 La formulación de conclusiones y recomendaciones estructurada se fundamenta en el análisis y los resultados obtenidos mediante el desarrollo integral de la investigación. En este sentido, algunas de las afirmaciones planteadas conciernen estadísticas expuestas en el cuerpo del informe consolidado.

medidas de carácter integral para lo cual, la orientación de la política de vivienda define para el largo plazo una serie de metas, objetivos para su precisión en la práctica, y estrategias para su realización:

Metas	Objetivos	Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes.</li> <li>* Incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda.</li> <li>* Consolidar un sector edificador eficiente y competitivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada segmento de la demanda por vivienda.</li> <li>* Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma que se amplíe la cobertura de la política de vivienda.</li> <li>* Lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda.</li> <li>* Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda.</li> <li>* Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la VIS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mercado de vivienda, esquemas segmentados para oferta y demanda.</li> <li>* Financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos.</li> <li>* Programa de Subsidio Familiar de Vivienda.</li> <li>* Financiación de vivienda.</li> <li>* Fortalecimiento de la oferta de vivienda.</li> <li>* <i>Mercado de arrendamiento de vivienda.</i></li> </ul>

En términos del esquema planteado, el mercado de arrendamiento de vivienda como estrategia de política prevé:

“... desarrollar los programas e incentivos necesarios para formalizar el mercado de arrendamiento y para ampliar el stock de viviendas en alquiler, haciendo especial énfasis en el sector VIS. En particular ... revisar y ajustar el marco normativo de arrendamientos, acorde con las características del mercado de hogares de bajos ingresos y definir esquemas de arrendamiento con opción de compra, a través del cual el hogar pueda pagar una cuota mixta que cubre una parte del canon de arrendamiento y un aporte parcial para la compra del inmueble”.

Asimismo, como referentes a considerar a la luz de la formulación de estrategias e instrumentos de política habitacional dirigida a este segmento del mercado,

resulta indispensable la incorporación de los avances teóricos y conceptuales en materia de la definición de vivienda adecuada, por un lado, y por otra parte, la contribución en el cumplimiento de las metas y estrategias nacionales previstas a 2015 en el marco de los objetivos de las metas del milenio, asumidas como compromiso –universal– para alcanzar el desarrollo.

Entrando a las conclusiones y recomendaciones del estudio y de frente al escenario en que se desenvuelve la problemática habitacional en nuestro medio, uno de los retos más importantes de la política de vivienda en Colombia debe estar relacionado con el desarrollo del mercado en su integralidad, para lo cual se requiere que todos los mercados relacionados trasciendan su actual nivel de operación y se superen las fallas críticas en algunos de ellos como el financiero y el de suelo urbano, además de las limitaciones severas en la capacidad económica de los demandantes.

Dentro de este propósito se debe destacar la importancia que reviste la ampliación del *stock* habitacional, dado que éste conforma la oferta total de vivienda, la cual genera toda la gama de servicios habitacionales con los cuales la población atiende sus necesidades. Actualmente los indicadores que estiman la participación del gasto en vivienda dentro del ingreso de los hogares en Colombia, en cuota mensual de crédito y en canon de arrendamiento, evidencian un escenario de mayores precios relativos que los registrados en el contexto internacional, especialmente en el caso de los alquileres. Esta situación podría estar asociada con el tamaño de la oferta de vivienda lo cual se comprueba, entre otras medidas, con el indicador de la construcción de vivienda nueva por cada mil habitantes (2 en nuestro medio, mientras para el resto del mundo es de 6,5).

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

El crecimiento del *stock* o de la oferta total de vivienda se produce vía formas de producción formal y social<sup>14</sup> de vivienda nueva, mediante la generación de unidades adicionales en programas de redensificación, rehabilitación patrimonial, renovación urbana, cambio de uso de edificaciones, a las cuales los hogares pueden acceder mediante los diferentes tipos de tenencia.

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

---

14 Definida ésta en la nota de pie de página. 6 del resumen ejecutivo.

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

Ahora bien, ante el propósito de intervención sobre el mercado de arrendamientos mediante la implementación de instrumentos de política pública, en este caso particular orientada hacia el segmento específico de la población que involucra hogares económicamente vulnerables, resulta fundamental reconocer los mecanismos de transacción inmobiliaria que funcionan en este ámbito, esto es, acuerdos de carácter *personal*, sin la intermediación de profesionales o instancias operadoras especializadas, situación que responde, en buena medida, al costo que ello implica para el demandante y en la contraparte, a que este segmento del mercado no despierta interés para este tipo de oferente (de hecho, la participación de empresas encontrada por el estudio comprende el 2,3% de la población de arrendatarios).

Del lado del componente de la oferta, representada a este nivel por hogares arrendadores, la prestación de este servicio no opera bajo una lógica de acumulación de ganancias (inversión en espera de rentabilidad), sino motivada por la posibilidad *tangible* de consolidar una fuente de ingreso *segura* que complemente, o en algunos casos, soporte completamente el sostenimiento del hogar. Considerando los resultados del trabajo adelantado por el CENAC, tanto los obtenidos vía técnicas de investigación cuantitativa como cualitativa, la naturaleza de este agente oferente llega al punto de no reconocer abiertamente su participación en este mercado como una oportunidad de negocio, de manera que resulta viable afirmar que, frente a cambios positivos en su situación económica, la oferta de arriendo habitacional podría resentirse.

Por el lado del hogar arrendatario (demandante), éste se puede considerar como un agente que actúa bajo parámetros asociados a una relativa *racionalidad urbana – habitacional*. En este sentido, no obstante el hogar arrendatario enfrenta problemáticas sociales similares a las de cualquier hogar *pobre* en nuestro medio (inseguridad, limitaciones en infraestructura de servicios y equipamiento, entre otros), la vivienda que ocupa ofrece un acondicionamiento físico favorable, por lo menos a nivel de los aspectos de carácter estructural que definen carencias habitacionales; localización en lugares no afectados por la presencia de factores de riesgo (inundaciones, avalanchas, etc.); accesibilidad tanto por la disponibilidad y estado de las vías como por el servicio de transporte público; con cobertura de los servicios públicos domiciliarios básicos (acueducto, alcantarillado, energía); todo lo anterior en barrios de la ciudad actualmente consolidados, de carácter predominantemente residencial y legales (contrario a la situación característica de hogares-pobres propietarios de unidades localizadas en sectores periféricos y

deprimidos de las ciudades). Sobre este aspecto específico es pertinente considerar la existencia de diferencias en el interior de la población de hogares arrendatarios de bajos ingresos, derivadas en parte de su vinculación a actividades económicas de carácter formal o informal. En este sentido, la problemática habitacional identificada para el conjunto, resulta, en la mayoría de los casos, acentuada para el conjunto de hogares arrendatarios informales.

Como característica común para ambos agentes, oferente y demandante, se tiene entonces que su incursión en el arrendamiento no compromete una motivación originada en una *racionalidad de mercado* –en este caso habitacional–, en parte quizá porque su participación en el mismo no obedece a una elección voluntaria de ninguno de los dos: mientras el primero acude a esta alternativa como mecanismo de generación del ingreso económico requerido por el hogar, para el segundo ésta llega a convertirse en la única opción a su alcance en el propósito de resolver su necesidad habitacional particular.

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

Si bajo esta dinámica particular es como funciona el mercado de arriendos para el segmento de población de bajos ingresos, la formulación de incentivos a la oferta –incluso de carácter legislativo– deberá ser extensiva hacia el tipo de oferente que participa, reconociéndolo no como el empresario generador de proyectos habitacionales de mediana o gran escala, sino como el hogar que subdivide y/o habilita espacios destinados al arriendo, generalmente en su misma vivienda, y muchas veces en detrimento de su propia calidad de vida. En este sentido, sería posible obtener niveles de respuesta positivos mediante el diseño de mecanismos que permitan garantizar estabilidad en el ingreso por concepto del pago por arriendo que se recibe, promoviendo por esta misma vía el mejoramiento del *stock* construido, y por ende el mejoramiento de la calidad habitacional del propietario en la medida en que comparte esa misma vivienda.

En adición a lo anterior, la generación de una oferta formal significativa para el tamaño del mercado de arrendamientos en el marco de un sistema de incentivos y garantías, contribuiría también al desarrollo de instrumentos financieros asociados con el mercado de capitales de largo plazo.

Asimismo, como otra de las particularidades esenciales a tener en cuenta en el diseño de instrumentos y medidas de política, en adición a las implicaciones que reviste el esquema de vivienda compartida predominante, es importante reconocer que la expectativa de los hogares colombianos respecto de su tenencia futura

de vivienda se inclina por la preferencia por la propiedad, por lo cual el desarrollo del mercado de arrendamientos debe considerar como uno de sus atributos básicos asumir que ésta constituye principalmente una forma transitoria de tenencia de vivienda.

En este sentido es importante garantizar que los hogares arrendatarios no sean discriminados en el proceso de acceso a la propiedad de VIS. La innovación en sistemas de *leasing* popular de un costo competitivo con el canon de arriendo correspondiente a los hogares de menores ingresos constituye un reto para crear condiciones que acercarian una mayor demanda al mercado formal de arrendamientos. Esto, dentro del contexto del proceso de postulación al Subsidio Familiar de Vivienda, SFV. Lo importante es que los hogares arrendatarios no perciban que se encuentran perdiendo recursos y trayectoria en el acceso a la propiedad.

Mediante la implementación de subsidios al arriendo dirigidos a este segmento de la población, se haría más factible para el hogar arrendatario la posibilidad de acumular el monto requerido para incursionar en la compra de una solución habitacional (cuota inicial), a través de la liberación de una proporción de su ingreso. A manera de medidas complementarias de apoyo, sería interesante considerar la posibilidad de *premiar* al arrendatario por el cumplimiento en el pago del servicio habitacional que utiliza (la situación de mora en el pago de arriendo no es usual, en parte por que es ingreso del propietario que no se puede indefinir en el tiempo, pero principalmente porque garantiza su permanencia en la vivienda, y en últimas es un compromiso de gran importancia para el hogar al punto que lo antepone a otros gastos, en algunos casos, vitales para el mismo), de modo que esta práctica sea reconocida como una demostración de capacidad de pago y responsabilidad frente a una obligación financiera<sup>15</sup>. No obstante, cabe reiterar la importancia que frente a este escenario reviste la consolidación de un mercado de vivienda nueva acorde con las expectativas y *racionalidad* de este particular consumidor potencial.

Aunque el tema de subsidios para arrendamiento es actualmente inimaginable para la población objeto de estudio, debería ser considerado ya que la participación del costo del alquiler en el ingreso de los hogares en Colombia es una de las más altas a nivel internacional<sup>16</sup>.

Los subsidios para arrendamiento se aplican actualmente en Colombia en programas dirigidos hacia la atención de la población desplazada y en beneficio de hogares objeto de reasentamiento.

---

15 Esta medida ha sido introducida dentro de la política de vivienda en Argentina, como una alternativa válida que los bancos deben tener en cuenta para estudiar la capacidad de pago de los hogares, si éstos no se encuentran bancarizados o no disponen de historia de crédito.

16 Para efectos ilustrativos, se retoma la tabla 26 del documento principal.



Un sistema de subsidios para arrendatarios focalizado en hogares de bajos ingresos tendría efectos inmediatos sobre el ingreso disponible lo cual le permitiría al hogar mejorar su calidad habitacional, desvincular los hijos de actividades de trabajo infantil y ampliar su tiempo de educación, aumentar el gasto en alimentos, salud, etc., con una incidencia grande sobre la calidad de vida del hogar, apoyando el proceso de formación de capital humano.

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

En el contexto de este segundo tipo de subsidio, las ciudades serían también grandes beneficiarias al tener que realizar menores inversiones relativas en legalización y mejoramiento habitacional y de barrios.

Considerando mecanismos más orientados hacia el control de precios, el caso de España es interesante. Durante el transcurso del mes de febrero de 2007, el gobierno ha presentado un programa de vivienda en arrendamiento dirigido hacia estudiantes y hogares recién conformados. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo emprenderá la gestión de construcción de 10.000 unidades que se ofrecerán a un canon medio mensual de 200-300 euros. Esta medida no está orientada a formar más *stock*, en lo cual España tiene la cota más alta, con 18 viviendas por cada mil habitantes. Su objeto es intervenir el mercado con una oferta de servicios de alquiler con un precio sensiblemente más bajo que los vigentes en el mercado.

Participación del gasto promedio en arriendo en el ingreso promedio mensual de los hogares en algunas ciudades del mundo. 1993-1998

Ciudad	País	1993	1998	Ciudad	País	1993	1998
Abidján	Costa de Marfil	29.7%	9.9%	Mysore	India	30.0%	26.1%
Accra	Ghana	21.1%	21.1%	Nueva York	Estados Unidos	20.0%	28.0%
Amman	Jordán	20.2%	16.7%	Quito	Ecuador	12.5%	13.3%
Ámsterdam	Países Bajos	19.6%	17.5%	Recife	Brasil	13.0%	25.9%
Atlanta	Estados Unidos	23.0%	29.0%	San Salvador	El Salvador	12.0%	37.0%
Budapest	Hungría	3.5%	11.8%	Seattle	Estados Unidos	19.0%	28.0%
Dakar	Senegal	19.0%	14.6%	Surabaya	Indonesia	21.0%	19.0%
Guayaquil	Ecuador	14.0%	16.1%	Tallin	Estonia	4.1%	7.0%
Kostroma	Rusia	5.0%	12.4%	Tangail	Bangladés	5.0%	4.6%
Moscú	Rusia	2.6%	5.2%				

Fuente: UNCHS (Hábitat), Global Urban Indicators Database 1996, 2001 (versión 2).

De acuerdo con los resultados del estudio y la percepción de la población objeto del mismo, los hogares arrendatarios manifiestan considerarse doblemente excluidos de la política de vivienda. Una por la inexistencia de programas dirigidos a desarrollar el mercado correspondiente a esta forma de tenencia y la consecuente ausencia de instrumentos que relativicen el esfuerzo del hogar para cubrir este gasto. Por otra parte se sienten excluidos de los programas de acceso a vivienda propia vía el SFV. En este caso por la prevalencia de ocupaciones e ingresos informales en los hogares, lo cual los margina de los servicios de las cajas de compensación familiar, CCF, operadores del SFV, del crédito bancario o alternativo y de las posibilidades de acumular los recursos requeridos para el ahorro programado o la cuota inicial.

Desde otra perspectiva, la exclusión del arrendatario de la esfera de la política de vivienda puede asociarse también al desconocimiento de la normatividad que regula este servicio habitacional, situación que resulta extensiva igualmente al hogar arrendador u oferente. En términos de la consolidación de este mercado como estrategia de política habitacional, el contexto descrito puede actuar negativamente en ambos sentidos. Del lado de la demanda, el arrendatario no percibe un apoyo normativo que lo respalde y le garantice seguridad en la tenencia. Del lado de la oferta, problemas comunes que la norma elimina, si se aplicara, como el de la solidaridad del propietario con el inquilino en las deudas de éste con las empresas de servicios públicos, restringen la oferta del servicio de manera que no es un producto de libre adquisición en el mercado (por parte de cualquier demandante), sino que, asumiendo incluso el costo de la vacancia del inmueble<sup>17</sup>, el arrendador prefiere esperar hasta encontrar un inquilino conocido, o por lo menos recomendado, conllevando además esta configuración particular, como está demostrado, a una situación de detrimento del canon real de arrendamiento<sup>18</sup>.

Como derivación adicional, esta última situación puede constituir uno de los motivos de la *informalidad* en este tipo de transacción inmobiliaria. En la medida

---

17 Esta apreciación subjetiva por parte del arrendador respecto a su situación en el mercado tiene lugar no obstante el hecho que, en términos objetivos, los resultados del estudio señalan para éste un nivel de rentabilidad superior al establecido por la norma (*ocho de cada diez arrendadores obtienen márgenes de rentabilidad superiores al 1%*).

18 Al respecto, en adición a las manifestaciones recogidas en este sentido por parte de propietarios oferentes de este servicio habitacional de arriendo (talleres con carácter de *focus group* previstos por la investigación como procedimiento metodológico de obtención de información en seis de las siete ciudades de cobertura del estudio), se plantean los resultados obtenidos por la presente investigación para la ciudad de Bogotá en términos de la relación del hogar arrendador con el inquilino (38.9% de los casos parientes; 7.8% amigos; 22.8% conocidos y 30.6% ningún tipo de relación); y por otro lado resultados del estudio "Precios inmobiliarios en el mercado de vivienda en Bogotá 1970-2004" del CEDE, según el cual con base en el IPC del DANE "... *los arrendamientos están cayendo en el largo plazo y de manera muy acentuada. Si hacemos el cálculo para todo el período entre 1970 y 2003, se obtiene una tasa de decrecimiento anual de -6,03% anual. Si se calcula a partir de los años 80, se obtiene una tasa de decrecimiento de -4,75'*

en que arrendatario y arrendador son conocidos, algunas veces incluso parientes, formalidades como la de redactar y firmar un contrato escrito con todas las precisiones requeridas se obvian, y frente a problemas de convivencia (viables por el uso compartido de espacios, servicios, etc.), no se tiene un referente de compromisos adquiridos que medie y relativice el conflicto.

Es responsabilidad social del Estado implementar los mecanismos necesarios de control y regulación que confieran de manera progresiva y extensiva niveles más altos de formalidad en la operación de este mercado, de manera que el arrendador se sienta motivado a ofrecer este servicio habitacional como un producto que demanda calidad, y el arrendatario reconozca, entre otros aspectos, la seguridad en la tenencia como un derecho fundamental y no como el resultado, visible hasta ahora en la práctica, del fortalecimiento de una *buena* relación, o por lo menos neutral, con el propietario.

Una conclusión interesante respecto de las condiciones actuales del mercado de arrendamientos correspondiente a los hogares de bajos ingresos se relaciona con la seguridad de la tenencia. La inconformidad con este tipo de ocupación de la vivienda, sus implicaciones sobre la estabilidad del hogar y las preferencias por la propiedad descubren la existencia de condiciones que no garantizan este atributo básico de la vivienda adecuada en las soluciones que conforman la oferta del mercado de arrendamientos en Colombia. Esto amerita toda la atención en tanto afecta de manera severa la calidad habitacional y de vida de la población, en un grado tan pronunciado que la seguridad de la tenencia fue incorporada como una de las *metas del milenio*, compromiso de la comunidad de Naciones Unidas y del Estado colombiano.

Respecto de la aceptación de instrumentos estatales de subsidio al arrendatario, los resultados obtenidos indican una respuesta unánime de los arrendadores en la dirección de manifestar desconfianza sobre el cumplimiento de las reglas de juego por parte de los operadores públicos encargados de esta gestión. Llama la atención que no se reportaron de manera insistente preocupaciones por la pérdida parcial del poder discrecional del arrendador para definir la selección de los inquilinos o por el nivel socioeconómico de sus clientes. La gran duda de participar como oferentes elegibles para el SVF de arriendo radica en asegurar la puntualidad en los pagos.

En cuanto a su participación en la política de vivienda, la mayor aceptación de los arrendadores existiría con relación a la utilización de instrumentos para financiar el desarrollo de áreas de la vivienda destinadas a la oferta de arriendo, lo cual lo supeditarían a la aplicación de condiciones financieras favorables de los créditos, especialmente en la tasa de interés y sistemas de cuota fija. Esto es interesante porque sería un medio para ampliar los servicios del *stock* habitacional.

Finalmente, los hogares arrendadores mostraron una actitud receptiva, en una parte importante de los casos, hacia la decisión de sustituir el canon del inmueble por las rentas que producirían los recursos obtenidos de la venta de la vivienda, colocados en un establecimiento financiero. Esto, si el ingreso neto es igual al monto del alquiler, se garantiza su valor real y una completa seguridad de la inversión en el tiempo. Como desde el punto de vista del ingreso el hogar mantendría su situación anterior, la ganancia estaría en evitar el desgaste inherente a la administración del inmueble. En este caso, perder el status de arrendador no se considera como una consecuencia negativa de esta operación.

Los resultados de esta investigación permiten hacer un reconocimiento al aporte que el mercado de arrendamientos ha realizado sobre los niveles actuales de calidad habitacional y de vida en Colombia. De manera muy sencilla puede plantearse que sin esta oferta, generada por los hogares de manera directa y en gran parte por formas de producción social, el *stock* habitacional estaría aún más rezagado respecto de las necesidades habitacionales actuales de los hogares colombianos. Es decir, aunque presenta limitaciones severas en nuestro medio, el arrendamiento constituye una forma de tenencia efectiva y el reto consiste en promover el desarrollo de este mercado, en principio, y de manera particular, a través de la profundización en la intermediación de este segmento específico del mercado habitacional.

Para concluir, puede afirmarse que en Colombia el mercado de arrendamientos correspondiente a los hogares de menores ingresos ofrece también un potencial de desarrollo muy atractivo para los empresarios del sector de la edificación urbana y de la intermediación inmobiliaria. El *stock* debe crecer más rápido y esta forma de tenencia tiene posibilidades concretas de alojar una importante oferta formal que actualmente no existe.

No obstante el énfasis en el análisis realizado en desarrollo de la investigación consideró el hogar arrendador como principal agente oferente para este segmento particular de la población, a manera ilustrativa de la importancia de este submercado y, consecuentemente, de las posibilidades de incursión para inversionistas, se tiene<sup>19</sup>:

- Para el año 2003, el valor del mercado de arrendamientos fue de 69.4 billones de pesos (suma equivalente al 29.9% del PIB y aproximadamente a seis veces el PIB del sector de la construcción). La renta anual generada por las nuevas áreas arrendadas ascendió a una suma \$2.6 billones.
- Aproximadamente 15 millones de colombianos habitan viviendas en arriendo.

---

<sup>19</sup> Tomado de la presentación del estudio *El mercado de arrendamientos en Colombia*, realizado por CENAC para FEDELONJAS. 2006.

- El 36.7% de los hogares en cabecera en el año 2005 eran arrendatarios.
- Según datos de la ECH el total de hogares en cabecera en Colombia en el año 2005 fue de 8 361 968, de los cuales 3 066 273 de hogares vivían bajo la modalidad de arriendo. Teniendo en cuenta que el tamaño promedio del hogar era de 4.0 personas, se tiene que 12 265 092 personas habitaban en arriendo.

## BIBLIOGRAFÍA

- CENAC (1995), *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia*, INURBE, Bogotá.
- CENAC, FEDELONJAS (2004), *El mercado de arrendamientos en Colombia*, Bogotá.
- FEDEVIVIENDA, CENAC (2004), *Taller de análisis y discusión. Metodología para dimensionar la producción social de hábitat en América Latina*, Bogotá.
- JARAMILLO, SAMUEL; IBÁÑEZ, MARCELA (2002), *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*. Documento CEDE 2002-14. ISSN 1657-7191 (edición electrónica).
- MAX-NEEF, MANFRED; ELIZALDE, ANTONIO; HOPENHAYN, MARTÍN, *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, Centro de Alternativas de Desarrollo, CEPUR, Santiago de Chile.
- UNDP, UN-HABITAT, CENAC (2004), Cuadernos PNUD – UN-Hábitat – Investigaciones sobre desarrollo humano. *Hábitat y desarrollo humano*.