

S E R I E

financiamiento del desarrollo

La política de vivienda
de interés social en
Colombia en los noventa

María Luisa Chiappe de Vitis



Organización de las Naciones Unidas

CEPAL
ECLAC

financiamiento del desarrollo

La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa

María Luisa Chiappe de Villa



NACIONES UNIDAS



Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados"
financiado por GTZ

Santiago de Chile, Junio de 1999

Este documento fue preparado por la Sra. María Luisa Chiappe de Villa, consultora del Proyecto Interdivisional "Instituciones y mercados" de la CEPAL (financiado por GTZ) con la asistencia de Catalina Olaya y Guillermo Herrera.

La autora agradece los valiosos comentarios de Günther Held a una primera versión de este trabajo. A Patricia Torres, Helga Rivas, Efraín Forero, Rubén Orozco, Carlos Julio Ramos, y la colaboración de Ricardo León, Edgar Baldión, Zoraida Rivera, Alexander Vargas, Raúl Buitrago y Alejandro Mateus, cuyos aportes fueron definitivos para la realización de este trabajo. También se agradece la colaboración de varios expertos en vivienda que aceptaron entrevistas durante el desarrollo de este documento, y que aparecen citados en el anexo correspondiente.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1211-P

ISBN: 92-1-321494-4

Copyright © Naciones Unidas, junio de 1999. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.10

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Los actores	9
II. Programas de vivienda de interés social y su financiamiento	11
III. Subsidios a las viviendas	17
A. Acceso y administración del subsidio	21
B. Programas de la red de solidaridad social	23
IV. Ahorro y crédito para vivienda	25
A. Ahorro	25
B. Crédito	26
V. El mercado de las viviendas de interés social	29
A. Valor de vivienda y capacidad de pago	31
B. Oferta de viviendas	32
C. Política de tierras urbanas	33
D. Estructura de costos	33
VI. Un balance de resultados	37
A. Incidencia de los subsidios y déficit de vivienda	37
B. Impacto de los programas de la red de solidaridad social	38
VII. Conclusiones y recomendaciones	39
Bibliografía	43
Anexos	47
Entrevistas	49
Cuadros	51

Índice de siglas

VIS	: Vivienda de interés social.
ICT	: Instituto de crédito territorial.
INURBE	: Instituto nacional de vivienda de interés social y reforma urbana.
CCF	: Cajas de compensación familiar.
CPVM	: Caja promotora de vivienda familiar.
FOVIS	: Fondos para vivienda de interés social.
CAV	: Corporaciones de ahorro y vivienda.
FNA	: Fondo nacional del ahorro.
SML	: Salario mínimo legal que representa el ingreso devengado mensualmente por los trabajadores el cual no puede ser sustituido por ningún salario inferior. Su valor en 1998 era de \$203.826 equivalentes a US\$133.
OPV	: Organizaciones populares de vivienda.
UPAC	: Unidad de poder adquisitivo constante cuya variación se calcula a partir de la corrección monetaria la cual a su vez es calculada por el promedio ponderado de la DTF (promedio semanal de la tasa de capacitación de certificados de depósito a término CDT a 90 días) de las últimas 4 semanas.
DANE	: Departamento administrativo nacional de estadística.
DNP	: Departamento nacional de planeación.
ONG	: Organizaciones no gubernamentales.
FENAVIP	: Federación nacional de vivienda popular.

Resumen

Este trabajo analiza el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda. Este sistema sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era directamente constructor de viviendas, proveedor de créditos y de subsidios.

La nueva política persigue incrementar la demanda efectiva de vivienda de interés social. Ello, mediante el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios los que complementados con crédito y con un porcentaje de ahorro familiar, deberían permitir incluso a los más pobres acceder al mercado de vivienda.

El trabajo analiza las características del mercado de vivienda y el impacto que han tenido las estrategias de viviendas de interés social. Aunque el sistema de subsidios es progresivo, el monto de los mismos es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Por otra parte, se diseñó una política de tierras mediante la cual se obliga a los municipios a elaborar planes de ordenamiento territorial y se los dotó de instrumentos a fin de impedir que los incrementos de precio de los terrenos excluya del mercado a la población más pobre.

El trabajo también analiza las características de la oferta de vivienda, principalmente su estructura de costos. Varias organizaciones han hecho importantes esfuerzos por reducir los costos de construcción mejorando los procesos y aprovechando economías de escala.

Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones. Estas apuntan principalmente a ampliar la cobertura de vivienda para los grupos más pobres mediante el incremento en el valor unitario de los subsidios.

Introducción

La experiencia institucional colombiana en materia de vivienda de interés social data de 1939 cuando se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad que hasta 1991, fue la encargada de construir y otorgar crédito a la compra de vivienda para las clases menos favorecidas. Mediante este sistema el Gobierno subsidiaba las tasas de interés de los créditos y el precio de las viviendas las cuales construía directamente o por contrato con urbanizadores privados. El ICT se financiaba fundamentalmente con recursos del presupuesto nacional, con inversiones forzosas del sistema financiero, con la recuperación de su cartera y en ocasiones recibió créditos externos en condiciones blandas.

Con el tiempo el ICT agregó a sus funciones el apoyo al desarrollo urbano, rehabilitación de áreas subnormales, dotación de servicios comunitarios, mejoramiento de vivienda y atención de desastres.

Históricamente el ritmo de actividad del ICT dependió de las asignaciones del presupuesto nacional y de la importancia que se diera a la vivienda de interés social en las estrategias de desarrollo. Los períodos de mayor actividad se concentraron a principios de la década de los sesenta, cuando recibió recursos de programas de la Alianza para el Progreso y en la primera mitad de los 80 cuando se realizó un programa intensivo de construcción de VIS.

Hacia finales de los ochenta, en un proceso de reflexión sobre la vivienda de interés social, se planteaban soluciones al problema de tierras y se cuestionaba el esquema financiero del ICT, al tiempo que se expresaba preocupación por la eficiencia administrativa de la entidad.

Esta discusión derivó en la Ley 3ª de 1991, con la cual se reorientó la política, de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado. En esta forma el Estado abandonó su papel de intermediario financiero y constructor de vivienda y se sustituyó el ICT por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), entidad encargada de administrar el sistema de subsidios y prestar asistencia técnica.

Este trabajo analiza el desarrollo de la política de vivienda de interés social a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, para sustituir el antiguo esquema en que el Estado era directamente constructor de vivienda, proveedor de crédito y de subsidios.

En las dos primeras secciones se describe la organización del sistema, explicando el papel que desempeñan los principales actores, las características de los programas y la evolución de las prioridades asignadas a los mismos.

En las tres siguientes secciones se analizan los componentes de la financiación de VIS, subsidios, crédito y ahorro familiar, abordando aspectos como la focalización y suficiencia de los subsidios, la transparencia en los procesos de asignación, la capacidad de endeudamiento de las familias beneficiarias, el aporte familiar y las formas como se combinan los tres componentes en diferentes programas tanto de adquisición como de mejoramiento de vivienda y entorno.

En la sexta sección se examinan elementos del mercado de vivienda de interés social tanto del lado de la oferta como de la demanda y se destacan las principales dificultades que impiden que el mercado asigne los recursos donde se presentan las mayores carencias habitacionales.

Las dos últimas secciones presentan respectivamente una cuantificación del impacto de los programas y conclusiones y recomendaciones.

I. Los actores

El Sistema Nacional de vivienda de Interés Social se administra bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Económico y sus actores son básicamente las entidades que otorgan subsidio, las instituciones financieras que ofrecen crédito para VIS y las Organizaciones Populares de Vivienda.

El INURBE y las Cajas de Compensación Familiar otorgan los subsidios con fondos provenientes, en el primer caso del presupuesto nacional y en el segundo de aportes de la nómina de los trabajadores del sector privado. *El INURBE* además reglamenta los procedimientos de elegibilidad de los beneficiarios, selecciona los oferentes de proyectos y realiza las asignaciones de los subsidios que están a su cargo. Por otra parte presta asistencia técnica a las administraciones locales y a las organizaciones populares de vivienda.

Durante el período 1991-1997 el INURBE asignó el 56% del valor de los subsidios, correspondiente al 66% del número de soluciones de vivienda subsidiadas.

Las Cajas de Compensación Familiar son entidades de naturaleza privada que manejan recursos parafiscales deducidos de la nómina de los empleados con el fin de alimentar un fondo de subsidios dirigido a trabajadores con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos y prestar varios servicios a sus afiliados. La ley 49 de 1990 obligó a las cajas a constituir fondos para vivienda de interés social (FOVIS) y ofrecer subsidios sin limitarse a la demanda de sus afiliados. El tamaño de dichos fondos depende del valor promedio de los recaudos por afiliado que presente la respectiva caja de compensación. Entre 1991 y 1997 las cajas contribuyeron con el 31% del número de subsidios asignados para VIS, y el 33% del valor total de los mismos.

Desde 1994 la *Caja promotora de vivienda militar (CPVM)* otorga directamente subsidios con recursos propios y su participación en los programas de subsidio de vivienda entre 1994 y 1997 llegó al 3% de los subsidios y al 11% de los recursos asignados. Esta entidad se creó en 1947 para promover la adquisición de vivienda por parte de los miembros de las fuerzas militares. Su capital está formado principalmente por un ahorro obligatorio que aportan periódicamente los miembros de las fuerzas armadas y los empleados civiles de la caja.

El crédito para VIS en su mayor parte lo ofrece el sector financiero a través de las *Corporaciones de ahorro y vivienda (CAV)* entidades creadas en 1972 para captar ahorros del público y ofrecer crédito para vivienda. Las CAV están obligadas a colocar un porcentaje de su cartera en vivienda de interés social. Entre 1991 y 1997 financiaron aproximadamente el 70% de los créditos totales para VIS.

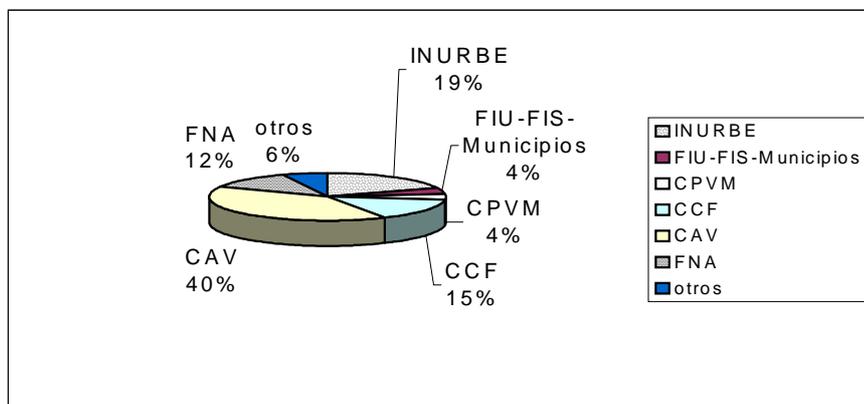
El gobierno participa directamente con cerca del 25% de la oferta crediticia a través del *Fondo nacional del ahorro (FNA)*, entidad creada en 1968 con el propósito de administrar las cesantías de los empleados del gobierno y ofrecerles crédito para vivienda y educación. Los recursos del fondo están constituidos principalmente por las cesantías de sus afiliados, los aportes de la nación y de entidades públicas y privadas, y los ahorros voluntarios de los trabajadores afiliados. A partir de 1998 el FNA puede afiliar trabajadores del sector privado. (Aunque el Ministerio de Desarrollo reporta que entre 1991 y 1997 el FNA canalizó el 39% del valor de los préstamos otorgados a vivienda de interés social, aparentemente esta cifra incluye créditos para todo tipo de vivienda).

Es importante mencionar las *cooperativas de ahorro y crédito* que también contribuyen a la financiación de VIS, aunque no existen cifras oficiales sobre la magnitud de sus operaciones en este campo.

Los principales oferentes de vivienda son constructores privados y las Cajas de Compensación Familiar las cuales cumplen el doble papel de administrar subsidios y construir vivienda de interés social. (En el gráfico 1 se observa la composición de los recursos dirigidos al programa de Vivienda de Interés Social según su origen, en el período 1994 -1997).

Merecen mención aparte las *Organizaciones populares de vivienda (OPV)*, entidades de economía solidaria, que la Ley 9 de 1991 definió como entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas organizaciones han cobrado fuerza en los últimos años y están desempeñando un papel importante en la promoción y construcción de vivienda para las clases menos favorecidas.

Gráfico 1
COMPOSICIÓN DE LOS FONDOS SEGÚN SU ORIGEN, 1994-1997



Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico - Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua potable.

II. Programas de vivienda de interés social y su financiamiento

Las alternativas que ofrece el sistema de Vivienda de Interés Social se pueden clasificar en tres tipos de programas cuya descripción se presenta en el cuadro 1: a) *vivienda* b) *mejoramiento de vivienda y entorno* y c) *legalización de títulos*. Las soluciones de vivienda para las cuales se han brindado subsidios son *adquisición de terrenos, vivienda nueva y vivienda usada*. Los terrenos pueden ser simplemente *lotes urbanizables*, o *lotes con servicios*. En *vivienda nueva* existen dos alternativas, la *unidad básica*, consistente en un espacio de uso múltiple con cocina, baño y lavadero y la *vivienda mínima* que tiene habitaciones separadas y otros desarrollos adicionales. En la modalidad de *vivienda por desarrollo progresivo* el INURBE subsidia primero la construcción de la unidad básica y posteriormente otorga subsidio en cuotas sucesivas hasta completar la unidad mínima. El *mejoramiento de vivienda y entorno* consiste en subsanar problemas de estabilidad estructural, servicios públicos y saneamiento básico y se desarrolla dentro de programas integrales de mejoramiento de la infraestructura comunitaria.

Las Cajas de Compensación se dedican primordialmente al desarrollo de vivienda nueva, mientras el INURBE distribuye sus esfuerzos entre los programas de mejoramiento de vivienda y entorno y la construcción de vivienda nueva.

Las prioridades de los gobiernos, reflejadas en el porcentaje de recursos asignados por el INURBE a cada programa, han cambiado notablemente a lo largo del tiempo.

Durante los primeros años del sistema (1991-1993) se le dio prioridad a la compra de lotes con servicios y vivienda usada.

Después de la primera evaluación de resultados en 1994, con el cambio de Gobierno, se reorientaron las prioridades con el objeto de enfatizar los programas dirigidos a la franja más vulnerable de la población, conformada por familias con ingresos inferiores a 2 SML que, por sus condiciones económicas, difícilmente pueden acceder a crédito para comprar vivienda y en consecuencia se enfatizaron los programas de mejoramiento de vivienda y entorno, al tiempo que se fortalecieron los programas de vivienda nueva.

Cuadro 1
DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS EJECUTADOS, 1991-1997

Tipo de programa	Descripción	% Recursos Asignados	% Subsidios Asignados
Adquisición de vivienda			
Lote urbanizable	Lote para edificar una vivienda mínima, con permiso de urbanismo y garantía de disponibilidad de servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía) en un término no mayor a 1 año.	8.5	7.7
Lote urbanizado	Lote para edificar una vivienda mínima con acometidas de servicios públicos y obras básicas de urbanismo.	22.7	23.7
Unidad básica	Construcción sobre un lote urbanizado conformada por un espacio de uso múltiple con cocina, baño y lavadero con el fin de que sirva como base para continuar ampliando la vivienda.	15.6	13.3
Vivienda mínima	Espacio de uso múltiple más cocina, baño, lavadero y una o más habitaciones.	9.2	7.0
Vivienda usada	Solución de vivienda que ha sido habitada al momento de adquirirla.	9.0	8.1
Mejoramiento vivienda-entorno	Programa dirigido a superar las carencias de una o varias de las condiciones básicas de la vivienda, en materia de: Estabilidad estructural (cimientos, vigas, pisos, paredes); servicios públicos (acueducto y alcantarillado); y saneamiento básico (cocina, baño y lavadero).	27.9	32.1
Legalización de títulos	Saneamiento de títulos cuando las familias son poseedoras de viviendas sin haber accedido a la propiedad legal de las mismas.	7.1	8.0

En efecto durante la primera etapa más del 80% de los recursos asignados por el INURBE se dirigió a programas de lotes y vivienda usada (63% y 21% respectivamente), destinando apenas el 0.3% a programas de vivienda nueva. En contraste entre 1994 y 1997 casi el 80% del valor de los subsidios se destinó a financiar mejoramiento y vivienda nueva. Los programas de mejoramiento prácticamente se iniciaron en 1994, con el 16% del valor subsidiado y en los años subsiguientes representaron más del 40% del mismo. Por su parte las asignaciones para lotes (urbanizables y con servicios) fueron disminuyendo hasta casi desaparecer en 1997 y la participación de los programas de vivienda usada y legalización de títulos se redujo sustancialmente (cuadro 2 y gráfico 2).

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y SUBSIDIOS ASIGNADOS POR TIPO DE SOLUCIÓN, INURBE

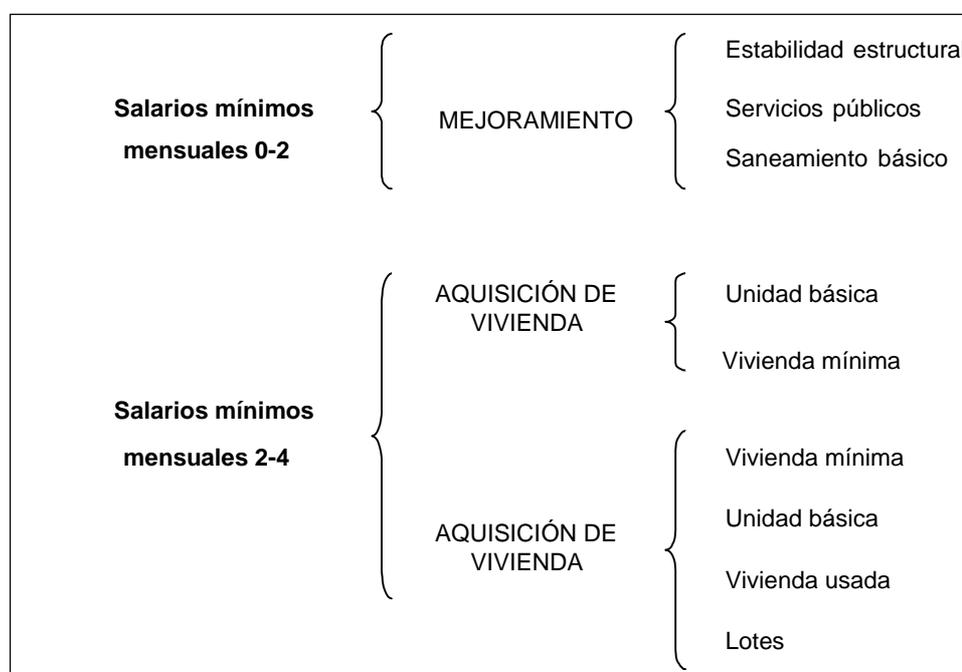
Tipo de solución	Número de subsidios		Recursos asignados		Subsidios	Recursos
	1991-1993	1994-1997	1991-1993	1994-1997	1991-1997	
Legalización	16.2%	4.8%	14.4%	4.2%	8.0%	7.1%
Lotes	61.6%	19.9%	62.9%	18.6%	31.5%	31.2%
Mejoramiento	1.1%	44.0%	1.0%	38.5%	32.1%	27.9%
Vivienda nueva	0.4%	28.0%	0.3%	34.5%	20.3%	24.8%
Vivienda usada	20.7%	3.2%	21.3%	4.1%	8.1%	9.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

La distribución de los subsidios durante la segunda etapa reflejó el énfasis en la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, la cual recibió el 74% de los recursos, repartidos entre soluciones de mejoramiento (44%) y compra de vivienda (56%) (cuadro 3).

Aunque no se ha definido la política de vivienda del nuevo gobierno, se sabe que tiene intenciones de eliminar los programas de mejoramiento de vivienda y concentrar los esfuerzos del INURBE en programas de construcción de “megaproyectos”.

Gráfico 2
ESQUEMA PROGRAMAS VIS



Cuadro 3

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ASIGNADOS POR TIPO DE PROGRAMA, 1994-1997

	%
1. Hogares 0-2 SML	73.5
1.1. <i>Mejoramiento de vivienda y entorno</i>	32.2
a. INURBE	21.4
b. FIU-FIS-Recrear	5.9
c. Municipios	4.9
1.2. <i>Adquisición de vivienda nueva y usada</i>	41.3
a. INURBE	20.0
b. Caja Promotora de Vivienda Militar	4.5
c. Cajas de Compensación Familiar	16.9
2. Hogares 2-4 SML	26.5
2.1. <i>Adquisición de vivienda nueva y usada</i>	26.5
a. INURBE	3.7
b. Cajas de Compensación Familiar	18.9
c. Caja Promotora de Vivienda Militar	3.8
Total	100.0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

La financiación de un programa VIS típico se compone de cuota inicial, subsidio y crédito, excepto para los programas de mejoramiento los cuales no son objeto de crédito. En la financiación de estos últimos participan, además de las familias beneficiarias y las entidades que otorgan subsidios, los municipios y los denominados Fondos de Cofinanciación¹, conformando un paquete de fondos cuyos recursos se destinan no solamente a mejorar las condiciones individuales de las viviendas sino la infraestructura circundante.

Las normas exigen que los beneficiarios de subsidios hagan aportes en dinero o en mano de obra equivalentes como mínimo al 5% del valor de cualquier tipo de solución. Por su parte las CAV no financian más del 70% del valor de la vivienda y establecen límites al monto de los créditos en función de la capacidad de pago de los deudores, procurando que las obligaciones no superen el equivalente a 40 veces el ingreso mensual de la familia beneficiaria, o que las cuotas mensuales no sean mayores al 30% del ingreso familiar. A su vez el INURBE fija topes máximos para los subsidios de acuerdo con el tipo de proyecto en cuestión y el tamaño de la ciudad donde este se realice, como se explicará más adelante.

¹ Los Fondos de Cofinanciación denominados FIS (Fondo de Inversión Social) y FIU (Fondo de infraestructura urbana), constituyen aportes del presupuesto nacional para los municipios y se complementan en cada localidad con recursos del presupuesto.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA
(ejemplos)

Tipo de oferente	Tipo de Solución	Subsidio Promedio	Rango Ingresos SML	Valor Solución (pesos/98)	% subsidio	% Crédito	% Aporte
OPV	Viv. Nueva	Alto	0-2	13,337,000	31.5	39.8	28.7
Municipio	Viv. Nueva	Medio	0-2	12,502,300	24.0	44.0	2.0
Constructor particular	Viv. Nueva	Medio	0-2	15,480,000	23.3	60.5	16.2
Constructor particular	Viv. Nueva	Medio	2-4	27,500,000	11.1	70.0	18.9
Municipio	Mejoramiento	Alto	0-2	2,941,000	95.0	-	5.0
OPV	Mejoramiento	Medio	0-2	2,210,250	95.0	-	5.0
OPV	Mejoramiento	Medio	0-2	2,383,246	92.8	2.2	5.0

Fuente: INURBE, FENAVIP.

En la práctica se observa una amplia variedad de combinaciones entre subsidio, crédito y cuota inicial. Así como se presentan programas apoyados fundamentalmente en la cuota inicial y en el crédito, existen casos excepcionales de construcción de vivienda en los cuales el subsidio constituye el principal soporte. En algunas experiencias asociativas se combina el crédito de Corporaciones de Ahorro y Vivienda con financiación de cooperativas, logrando un apoyo crediticio hasta del 80% y, en ocasiones, desarrollando las soluciones sin ningún subsidio. En el cuadro 4 se presentan algunos ejemplos que ilustran las estrategias de financiación más frecuentes.

III. Subsidios a las viviendas

Entre 1991 y 1997 se asignaron 538.358 subsidios para vivienda de interés social por valor de \$1.58 Billones (US\$1031 Millones)². Durante los tres primeros años (1991-1993) el valor promedio de las asignaciones fue de \$115.476 Millones (US\$75 millones) por año y a partir de 1994 este valor ascendió a \$309.438 millones (US\$202 millones); (cuadros 5 y 6).

Como se explicó anteriormente las entidades que administran subsidios son principalmente el INURBE y las Cajas de Compensación Familiar. Durante los siete años analizados las Cajas han venido aumentando su participación en el valor de subsidios asignados de un 35% en 1991 al 51% en 1997. El 42% de los subsidios otorgados por las cajas se destina a beneficiarios con ingresos hasta 2 SML y el 58% a beneficiarios cuyos ingresos están en el rango de 2 a 4 SML. Por su parte el INURBE se concentra en la atención de las familias más pobres a las que destinó el 73% de los subsidios.

Los topes máximos para los subsidios del INURBE dependen del tamaño de la ciudad donde se realice el proyecto y del tipo de programa que se desarrolle (cuadro 7). En ciudades de más de 500.000 habitantes se otorgan subsidios hasta por \$ 4.9 Millones (US\$3.250) para adquisición y construcción de vivienda, \$2.9 Millones (US\$1.950) para mejoramiento y \$3.5 Millones (US\$2.270) para la adquisición de lotes. Sólo se permiten subsidios para soluciones cuyo precio no supere los 135 SML, es decir \$ 27.5 Millones (US\$18.000) en la adquisición de vivienda.

² Precios de 1998 y tasa de cambio nominal fin de año/98 de \$1.535 por dólar.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NÚMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS, 1991-1997
(Porcentajes)

Tipo de solución	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
INURBE							
Legalización	4.2	10.0	14.4	11.8	0.3	-	0.6
Lote urbanizable	13.6	12.9	14.2	7.7	n.a	n.a	n.a
Lote urbanizado	28.3	30.7	24.9	30.6	11.8	0.8	0.1
Mejoramiento	-	0.3	1.5	14.3	38.4	31.9	30.1
Unidad básica	0.3	-	-	4.0	6.9	12.5	24.9
Vivienda mínima	-	-	0.5	5.6	7.1	12.0	1.2
Vivienda usada	19.4	16.3	9.3	6.9	0.8	0.6	0.1
Subtotal	65.8	70.2	64.8	80.9	65.3	57.9	56.9
CCF	34.2	29.8	35.2	14.7	30.9	37.4	40.0
CPVM	-	-	-	4.4	3.8	4.8	3.1
Subtotal	34.2	29.8	35.2	19.1	34.7	42.1	43.1
Total general	100						

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

n.a: No aplica; El tipo de solución no se incluyó en la política en el año correspondiente.

Cuadro 5-A
NÚMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS, 1991-1997

Tipo de solución	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
INURBE							
Legalización	1,131	5,723	9,030	11,572	270	-	558
Lote urbanizable	3,645	7,380	8,877	7,500	n.a	n.a	n.a
Lote urbanizado	7,564	17,553	15,569	29,954	12,739	682	72
Mejoramiento	-	157	954	13,954	41,330	27,226	30,372
Unidad básica	78	16	5	3,878	7,409	10,657	25,158
Vivienda mínima	-	-	287	5,492	7,675	10,271	1,219
Vivienda usada	5,178	9,326	5,830	6,799	825	554	100
Subtotal	17,596	40,155	40,552	79,149	70,248	49,390	57,479
CCF	9,128	17,028	22,066	14,381	33,227	31,922	40,424
CPVM	-	-	-	4,338	4,097	4,058	3,120
Subtotal	9,128	17,028	22,066	18,719	37,324	35,980	43,544
Total general	26,724	57,183	62,618	97,868	107,572	85,370	101,023

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

n.a: No aplica; El tipo de solución no se incluyó en la política en el año correspondiente.

Cuadro 6
A. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE RECURSOS ASIGNADOS, 1991-1997
(Porcentajes)

Tipo de solución	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
INURBE							
Legalización	3.9	9.1	15.8	7.4	0.2	-	0.4
Lote urbanizable	14.8	13.3	18.9	6.3	n.a	n.a	n.a
Lote urbanizado	27.5	30.7	30.4	20.0	9.0	0.4	0.1
Mejoramiento	-	0.3	1.7	9.4	31.3	20.3	18.7
Unidad básica	0.3	-	-	4.2	7.4	11.3	21.5
Vivienda mínima	-	-	0.4	6.1	7.9	12.0	1.1
Vivienda usada	18.7	16.3	12.6	5.9	1.0	0.9	0.1
Subtotal	65.2	69.7	79.8	59.2	56.8	44.9	42.0
CCF	34.8	30.3	20.2	16.9	31.0	43.9	50.7
CPVM	-	-	-	23.9	12.3	11.3	7.4
Subtotal	34.8	30.3	20.2	40.8	43.2	55.1	58.0
Total general	100						

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico

n.a: No aplica; El tipo de solución no se incluyó en la política en el año correspondiente.

B. VALOR DE LOS SUBSIDIOS ASIGNADOS, 1991-1997
(Millones pesos de 1998)

Tipo de solución	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
INURBE							
Legalización	2,654	13,824	19,804	24,934	536	-	1,293
Lote urbanizable	10,181	20,223	23,812	21,149	n.a	n.a	n.a
Lote urbanizado	18,861	46,737	38,209	67,103	27,705	1,152	215
Mejoramiento	-	419	2,137	31,496	96,200	53,996	61,330
Unidad básica	217	38	14	13,982	22,749	30,202	70,350
Vivienda mínima	-	-	530	20,476	24,460	31,866	3,749
Vivienda usada	12,854	24,779	15,800	19,937	3,009	2,329	446
Subtotal	44,766	106,019	100,307	199,076	174,659	119,544	137,384
CCF	23,914	45,999	25,424	56,899	95,247	116,832	165,801
CPVM	-	-	-	80,316	37,771	30,059	24,161
Subtotal	23,914	45,999	25,424	137,216	133,018	146,891	189,962
Total general	68,681	152,018	125,730	336,292	307,678	266,435	327,346

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

n.a: No aplica; El tipo de solución no se incluyó en la política en el año correspondiente.

Cuadro 7

VALOR MÁXIMO DEL SUBSIDIO SEGÚN TAMAÑO DE CIUDAD, INURBE

Tipo de programa	Población de la ciudad en miles					
	Menor a 100		Entre 100 y 500		Mayor a 500	
	\$	US\$	\$	US\$	\$	US\$
Mejoramiento de vivienda y entorno	2,992,114	1,948	2,992,114	1,948	2,992,114	1,948
Adquisición y construcción de vivienda	3,562,040	2,320	4,274,448	2,784	4,986,856	3,247
Lotes urbanizados	2,493,428	1,624	2,992,114	1,948	3,490,799	2,273
Desastres naturales	4,274,448	2,784	4,986,856	3,247	4,986,856	3,247

Fuente: Acuerdo N°16 de 1995 INURBE.

Tipo de cambio nominal fin año / 1998: \$1.535,6 por dólar.

UPAC fin año / 1998: 14.248,16.

El monto del subsidio se determina para cada proyecto teniendo en cuenta el valor de la solución y la cuota inicial. En general el INURBE aprueba subsidios cuyo valor está por encima de la mitad de los topes máximos. Por su parte los topes para los subsidios que otorgan las Cajas de Compensación son superiores a los que ofrece el INURBE, especialmente en los casos de vivienda nueva para estratos de 0 a 2 SML en los cuales la diferencia es del 60%.

El valor implícito del subsidio promedio del INURBE ha permanecido estable alrededor de \$2.4 Millones (US\$1.563) por proyecto y no existen grandes diferencias de acuerdo con el tipo de solución, por lo cual la incidencia de los mismos resulta inversamente proporcional a la complejidad de los programas (cuadro 8). En los mejoramientos llega a niveles del 90 y 95%; en la construcción de vivienda para hogares con ingresos hasta dos SML se observan subsidios del INURBE entre 20% y 30% del valor de la vivienda, los cuales podrían llegar al 40% en los programas de cajas. En los programas para familias 2 a 4 SML el subsidio está entre el 10% y el 20% del valor de la vivienda. Puede afirmarse entonces que el esquema de subsidio es progresivo, especialmente por los mejoramientos, los cuales se dirigen a los estratos de ingresos más bajos. (ver cuadro 4).

Cuadro 8

VALOR PROMEDIO DE LOS SUBSIDIOS, INURBE
(Millones pesos de 1998)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Legalización	2.35	2.42	2.19	2.15	1.99	n.a	2.32
Lote urbanizable	2.79	2.74	2.68	2.82	n.a	n.a	n.a
Lote urbanizado	2.49	2.66	2.45	2.24	2.17	1.69	2.99
Mejoramiento	n.a	2.67	2.24	2.26	2.33	1.98	2.02
Unidad básica	2.78	2.35	2.83	3.61	3.07	2.83	2.80
Vivienda mínima	n.a	n.a	1.85	3.73	3.19	3.10	3.08
Vivienda usada	2.48	2.66	2.71	2.93	3.65	4.20	4.46
Total	2.54	2.64	2.47	2.52	2.49	2.42	2.39

Fuente: Cálculos del autor basados en datos suministrados por el Ministerio de Desarrollo Económico.

n.a: No aplica. El tipo de solución no se incluyó en la política para el año correspondiente.

Considerando que el nuevo gobierno ha manifestado su intención de suspender los programas de mejoras, resulta necesario tener esquemas que racionalicen la asignación de los subsidios para adquisición de vivienda y establezcan una escala de beneficios más favorable para los hogares de menores ingresos con el fin de ampliar las posibilidades que tienen estos para acceder a los programas de construcción de vivienda.

Una buena proporción de la demanda VIS se satisface sin subsidio. Aunque las cifras disponibles no coinciden entre sí, el DANE reporta que alrededor del 40% de los créditos otorgados por el sistema financiero para la compra de VIS nueva se destinó a financiar programas con subsidio³. La importancia de la cifra sugiere que en alguna medida los subsidios para compra de vivienda resultan redundantes.

De hecho un estudio realizado en el Ministerio de Desarrollo⁴ (cuadro 9) estimó que los hogares con ingresos de tres o más salarios mínimos podrían adquirir vivienda sin subsidio y sugirió reducir el valor máximo de la vivienda subsidiable a 90 SML.

Cuadro 9

SIMULACIÓN DE UN ESQUEMA PARA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

A	B	C ^{a/}	D ^{a/}	E ^{b/}	F	G	H	I	J
Ingre- sos	SML-98	Cap.Deuda B ^{a/} 0.30%	Cuota Mensual 13.900 / mill.	Precio Vivienda 60-90 SML	Aporte Hogar 10%	Crédito CM+12	Subsidio necesario	Subsidio M/pal. H ^{a/} 0.6	Subsidio Nacional H ^{a/} 0.4
0	0	0	0	12,229,560	0	0	12,229,560	8,560,692	3,668,868
0.5	101,913	5,096	36,062	12,229,560	0	2,613,154	9,616,406	6,731,484	2,884,922
1	203,826	20,383	72,123	13,248,690	0	5,226,308	8,022,382	5,615,668	2,406,715
1.5	305,739	45,861	108,185	14,267,820	1,426,782	7,839,462	5,001,576	3,501,104	1,500,473
2	407,652	81,530	144,246	15,286,950	1,528,695	10,452,615	3,305,640	2,313,948	991,692
2.5	509,565	127,391	180,308	16,306,080	1,630,608	13,065,769	1,609,703	1,126,792	482,911
3	611,478	183,443	216,369	17,325,210	1,732,521	15,678,923	(86,234)	(60,364)	(25,870)
3.5	713,391	214,017	252,431	18,344,340	1,834,434	18,292,077	(1,782,171)	(1,247,520)	(534,651)
4	815,304	244,591	288,492	19,363,470	1,936,347	20,905,531	(3,478,108)	(2,434,675)	(1,043,432)

Fuente: Helga Cecilia Rivas, Vivienda Social, Empleo y Desarrollo Productivo. Santafé de Bogotá: Mimeo (1998); Ministerio de Desarrollo Económico.

D: Ingresos por millón de préstamo: \$39.000.

Condiciones de crédito a febrero/1998: Tasa de interés mensual (2.29%); cuota por millón \$13.900; incremento cuota según inflación.

^{a/} Se considera que la capacidad de pago del servicio de la deuda es del 30% del ingreso mensual de las familias y que la corporación a la que se refiere este ejemplo determina la cuota mensual en \$13.900 por cada millón prestado

^{b/} Supone una escala de precios de vivienda crecientes de acuerdo con el nivel de ingresos; (el precio se incrementa en 5 SML por cada rango de ingreso).

Con base en los anteriores supuestos, el trabajo estima los subsidios necesarios para cubrir, en cada nivel de ingreso, la diferencia entre la capacidad de pago del deudor y el valor de la vivienda.

A. Acceso y administración del subsidio

La condición general para acceder al sistema de subsidios para vivienda de interés social es que el hogar solicitante no sea beneficiario de ningún otro programa de vivienda y sus ingresos no superen los 4 SML. Los reglamentos de las Cajas en lo que se refiere a la administración de estos subsidios reflejan su condición de ser entidades con afiliados propios, por lo cual, en algunos aspectos sus procedimientos difieren de los reglamentos del INURBE.

³ Estas cifras consideran solamente aquellos préstamos que se han entregado en su totalidad para viviendas escrituradas.

⁴ RIVAS, Helga Cecilia, "Vivienda Social, Empleo y Desarrollo Productivo". Santafé de Bogotá: Mimeo. Dirección de Vivienda Suelo y Construcción, Ministerio de Desarrollo Económico.

Para acceder al subsidio de vivienda se permiten postulaciones individuales o colectivas pero en los programas de mejoramiento sólo se reciben postulaciones colectivas. En el sistema de **postulación individual** el INURBE o las Cajas de Subsidio Familiar publican en medios de comunicación masivos los proyectos VIS previamente calificados como elegibles y los interesados escogen individualmente la solución para la cual solicitan subsidio de acuerdo con sus posibilidades y sus preferencias.

En la modalidad de **postulación colectiva** (dirigida o asociativa) el subsidio se solicita por parte de un grupo de hogares para desarrollar un proyecto de vivienda en el que participan los solicitantes. En las **postulaciones dirigidas** los oferentes, que pueden ser entidades públicas, privadas u ONGs, organizan el grupo de hogares beneficiario del subsidio. En las **postulaciones asociativas** las organizaciones populares de vivienda solicitan el subsidio para sus afiliados. Los hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos sólo tienen acceso a subsidios del INURBE mediante postulación colectiva. Los programas de mejoramiento siempre se realizan mediante este sistema.

La experiencia del INURBE con el sistema de postulación individual reveló problemas de eficiencia en la utilización de los subsidios, tales como beneficiarios que no consiguieron crédito, dispersión de las soluciones y dificultad para evaluar el impacto de las mismas. Por esta razón el Instituto suspendió las postulaciones individuales y sólo está ofreciendo subsidios para adquirir vivienda en proyectos dirigidos a grupos de usuarios. Sin embargo, las Cajas de Compensación Familiar, las cuales administran en conjunto cerca de la mitad de los recursos de subsidio, trabajan con ambos sistemas.

El proceso de selección de beneficiarios se realiza a partir de las solicitudes que presentan los hogares, para los cuales tanto el INURBE como las cajas ofrecen gratuitamente los respectivos formularios. Estas entidades califican a los postulantes mediante un sistema de puntaje, dando prioridad a las mujeres jefes de hogar, las familias residentes en zonas de alto riesgo y las víctimas de desastres. La calificación toma en cuenta el número de personas dependientes por hogar, el valor del aporte de cuota inicial la existencia de compromiso de compraventa y la vinculación a Organizaciones Populares de Vivienda (cuadros A-1 y A-2 del anexo).

Los reglamentos indican que las solicitudes se deben atender en orden secuencial de acuerdo con el puntaje y las prioridades mencionadas, y se adjudiquen los subsidios en la medida en que se disponga de recursos. Las cajas de compensación, le otorgan prioridad, en orden de importancia, a sus propios afiliados, a los afiliados de otras cajas que no tengan fondos para vivienda y a los postulantes no afiliados a cajas.

En un mercado como el de subsidios para VIS donde el exceso de demanda no se elimina por precio, se presenta un número de solicitudes de subsidio muy superior a las posibilidades de asignación. Se estima que a mediados de 1994 había cerca de 163.700 solicitudes sin asignar. Para evitar las colas, tanto el INURBE como algunas cajas de subsidio, han utilizado el sistema de cupos limitando la recepción de postulaciones de acuerdo con su disponibilidad presupuestal. De hecho el INURBE, donde el problema se manifestó con mayor severidad, comenzó a restringir las solicitudes a partir de 1994, al tiempo que destinaba recursos a la reducción de la cola.

Las soluciones a las que puede aplicarse el subsidio familiar de vivienda deben formar parte de proyectos previamente declarados elegibles por el INURBE y en el caso de las cajas, aceptados posteriormente por ellas. La elegibilidad se determina en función de las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales sin que su declaratoria implique ningún compromiso de asignación de subsidios.

El INURBE entrega el 50% del subsidio como anticipo, el 40% contra avance de obra y el 10% con la escrituración. El subsidio tiene vigencia de 18 meses y el desembolso de su pago depende principalmente de la complejidad de los proyectos, la eficiencia con que se desarrollen, la

facilidad con que se consigan los créditos correspondientes y la coordinación con las autoridades territoriales en los casos en que se utilizan contrapartidas municipales y departamentales.

Se calcula que, en promedio, el INURBE y las cajas desembolsan el 75% del valor de los subsidios asignados. Esta diferencia puede obedecer a deserción de los beneficiarios o a vencimiento de la vigencia del subsidio por dificultades o ineficiencia en la ejecución de los proyectos. Durante 1997 y 1998 la iliquidez del sistema financiero dificultó el desarrollo de muchos proyectos por falta de crédito. Los programas de la Red de Solidaridad Social tienen los mejores índices de ejecución, junto con los programas ordinarios del INURBE.

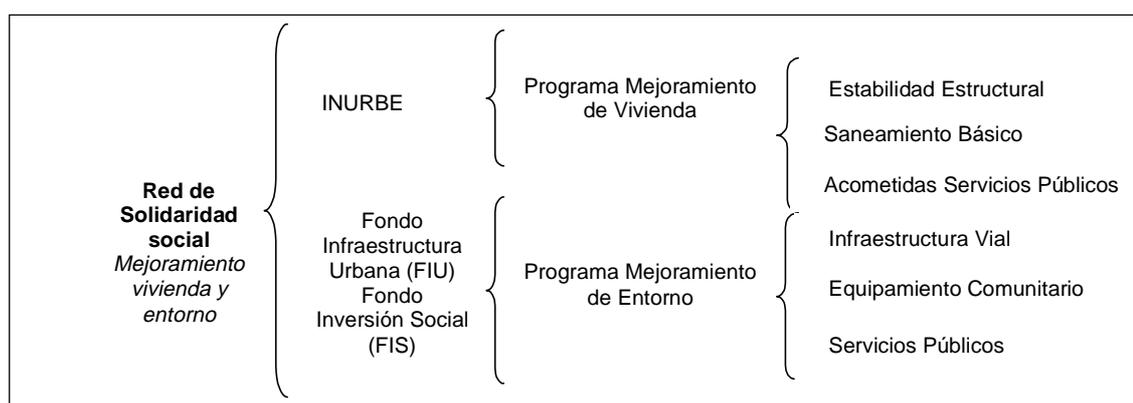
B. Programas de la red de solidaridad social

Los programas del INURBE dirigidos a la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos se articularon dentro de la denominada “Red de Solidaridad Social”, que constituye un programa nacional de mejoramiento de calidad de vida dirigido a los estratos de población más pobres (gráfico 3). La Red canaliza recursos de diferentes fuentes del presupuesto nacional y regional para financiar proyectos de atención en educación, salud, vivienda, servicios y recreación, entre otros.

Los beneficiarios se escogen con un sistema de focalización basado en índices de necesidades básicas insatisfechas en un proceso escalonado mediante el cual se analizan situaciones de vulnerabilidad con la participación de las entidades públicas y de las mismas comunidades residentes en cada localidad.

Para ello existe un esquema de comités técnicos que van desde el nivel nacional en el cual se fijan criterios y procedimientos, hasta los departamentales y municipales, conformados por representantes de las entidades públicas responsables de la infraestructura, los servicios públicos y la planeación local, en los que se definen propuestas de focalización al nivel geográfico que les corresponde.

Gráfico 3
COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA Y ENTORNO ^{a/}



^{a/} En la escogencia de los municipios y las comunidades beneficiarias de los subsidios se toman en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población y las características de las viviendas.

Las propuestas de los comités se pasan a consideración de las llamadas “Mesas de Solidaridad”, donde seleccionan las zonas o las comunidades beneficiarias. Las mesas son cuerpos colegiados que se organizan para la ejecución de los programas de la Red de Solidaridad Social y están conformadas por las autoridades locales, representantes de la comunidad, el INURBE, la Red de Solidaridad, las oficinas locales de planeación, las empresas de servicios públicos, las ONG

(Organizaciones no Gubernamentales sin ánimo de lucro) y las OPV (Organizaciones Populares de Vivienda). Sus decisiones se hacen constar en actas de compromiso y son de conocimiento público.

Una vez focalizada el área de intervención, los comités técnicos seleccionan los oferentes de proyectos con la participación de los representantes de la comunidad beneficiaria. Posteriormente, el INURBE se encarga de controlar los aspectos técnicos de cada proyecto.

Los reglamentos de INURBE y los procesos de selección de la Red de Solidaridad Social están diseñados para garantizar transparencia en la asignación de los subsidios y en la selección de los oferentes de proyectos. En la práctica todas las soluciones de vivienda se dirigen efectivamente a los grupos más pobres de la población, sin embargo existen proyectos de destinación específica, asignados al INURBE por la ley de presupuesto, en los cuales no se aplican los procesos de convocatoria, aunque sí se cumplen las condiciones de elegibilidad. Si bien estos proyectos atienden necesidades de la población objeto de subsidio, es importante eliminar estas excepciones y promover la participación amplia en los concursos y la competencia por precios en la oferta de proyectos.

Además deben continuarse los esfuerzos para mejorar los procedimientos de asignación de subsidios y seguir reduciendo los tiempos entre la asignación y el pago de los mismos.

IV. Ahorro y crédito para vivienda

A. Ahorro

Como se indicó anteriormente cada beneficiario de programas VIS debe aportar como mínimo el 5% del valor de la respectiva solución, ya sea en efectivo o en mano de obra. Aunque se supone que los aportes en efectivo constituyen un ahorro previo, los compradores de vivienda con frecuencia se endeudan para conseguir los fondos necesarios para la cuota inicial, aumentando en esta forma el riesgo crediticio de la familia en cuestión.

Sin duda es más sano que los beneficiarios se acojan a planes de ahorro programado porque en esta forma generan cuotas iniciales más altas que permiten disminuir el valor del crédito y por lo tanto la carga financiera que conlleva el endeudamiento. Además el programa de ahorro permite a los organizadores de cada proyecto y a la respectiva entidad financiera conocer el comportamiento de pagos del cliente previamente a la generación de una relación crediticia.

En Colombia no se ha desarrollado dicho esquema en gran escala aunque existen experiencias aisladas ejecutadas por entidades privadas. Entre ellas se destacan los programas de FENAVIP (Federación Nacional de Vivienda Popular), los cuales se realizan en un ambiente de organización comunitaria y los programas promovidos por la Corporación de Ahorro y Vivienda Colmena, entidad vinculada a un grupo económico que tiene orientación social.

Debe anotarse que los fondos de cesantías, los cuales constituyen programas de ahorro forzoso para los trabajadores del sector formal, pueden entregar a sus afiliados las sumas ahorradas cuando se trate de adquisición, construcción o mejora de vivienda. Entre ellos se destaca, por su tamaño y antigüedad, el Fondo Nacional del Ahorro, entidad que, como se explicó anteriormente, retiene el valor correspondiente a las cesantías de los trabajadores públicos y otorga créditos para vivienda.

Históricamente el Fondo ha desempeñado un papel importante en la financiación y construcción de vivienda para estratos medios y también participa en el mercado VIS. Desde 1998 se le autorizó para extender sus servicios de afiliación y crédito al sector privado.

Aunque no se conoce en definitiva cuáles serán las prioridades del nuevo gobierno en materia de VIS, se ha mencionado insistentemente la necesidad de hacer obligatorios los sistemas de ahorro programado, por lo cual se espera que en los próximos años se fortalezcan este tipo de esquemas.

B. Crédito

Los Principales proveedores de crédito VIS son las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y los bancos, que en 1997 contribuyeron con \$991.000 Millones (US\$645 millones) a la financiación de este sector, monto equivalente al 30% del total de préstamos para vivienda.⁵

En los últimos años el crédito para VIS ha crecido más que el resto de la cartera hipotecaria. Esto se debe en buena parte a la recesión por la que atraviesa el mercado general de vivienda, cuyas condiciones de exceso de oferta contrastan con la situación deficitaria del mercado VIS.

Las entidades financieras están obligadas a destinar como mínimo el 23% de su cartera hipotecaria de largo plazo a la financiación de VIS. Actualmente la diferencia entre las tasas para VIS y aquellas que se aplican al resto de créditos para vivienda es apenas de un punto y medio en promedio.

Naturalmente los costos de transacción por peso prestado son superiores en los créditos VIS, por lo cual las entidades financieras tenderían a preferir a sus clientes ordinarios. De acuerdo con cifras reveladas por una de las mayores Corporaciones de Ahorro y Vivienda el índice de calidad de cartera VIS (cartera vencida como porcentaje de la cartera bruta) durante muchos años fue superior al promedio de los demás créditos y no hay evidencia de que los deudores VIS presenten mejor récord de cumplimiento. Sin embargo, la situación ha cambiado en la coyuntura actual, cuando los índices de cartera vencida del crédito hipotecario están por encima del 12%, superando los indicadores de vencimiento de la cartera VIS.

La adquisición de una vivienda de interés social constituye por lo general el primer paso en un proceso de desarrollo continuado mediante el cual se incrementa el valor de la garantía hipotecaria con las mejoras que realizan sus propietarios. Este proceso ha recibido poca atención de parte de los analistas, probablemente porque no se destacaba frente a la inmensa valorización que experimentó por muchos años el resto de la propiedad raíz en Colombia. Adicionalmente, en la coyuntura actual los precios de la vivienda de interés social se han comportado mejor que el promedio, lo cual constituye una ventaja adicional en favor de la construcción y la financiación de este tipo de soluciones.

Es de esperar que el nivel creciente de la tasa de desempleo incida en la calidad de la cartera VIS y en la posibilidad de endeudamiento de la población objetivo.

Es importante mencionar las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales ofrecen crédito a plazos más cortos que las CAV en la modalidad de cuota fija, lo que resulta muchas veces más

⁵ Superintendencia Bancaria, con base en reportes de las entidades financieras.

conveniente para el tipo de clientes del mercado VIS, especialmente en la financiación de mejoras o ampliación de la vivienda para fines comerciales, algo bastante común entre los propietarios de ingresos bajos.

El sistema cooperativo financiero se está recuperando de una crisis reciente en medio de la cual se intervinieron y liquidaron varias entidades. Actualmente se está llevando a cabo una reestructuración del sector el cual pasó, en Junio de 1998, a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Como parte del proceso se están depurando las cifras reportadas por las cooperativas financieras con el fin de estimar sus niveles de riesgo y exigirles el correspondiente fortalecimiento patrimonial. Una vez organizadas se dispondrá de información sobre su desempeño crediticio y eventualmente se podrían incorporar a programas oficiales de promoción de vivienda.

V. El mercado de las viviendas de interés social

En términos generales el mercado de vivienda en Colombia es deficitario. Sin embargo, puede afirmarse que el mismo está fragmentado en varios submercados que atienden diferentes estratos y presentan condiciones de oferta y demanda bien distintas.

Según los resultados del censo de población y vivienda, en 1993 el país contaba con un total de 8.232.216 hogares y 7.134.873 viviendas. De acuerdo con la definición tradicional, estas cifras revelan un déficit cuantitativo de 1.097.343 unidades. En las zonas urbanas⁶ se registraron 5.883.862 hogares y 4.887.399 viviendas, lo cual arroja un déficit de 991.653. Otras dos estimaciones realizadas con diferentes definiciones del déficit habitacional arrojan cifras de 829.300⁷ y 813.658⁸, respectivamente. Entre 1993 y 1997 se registró un crecimiento de 4.4% en el número de viviendas frente a 3.2% en el número de hogares, lo cual redujo el déficit nacional a 850.471 unidades. En los centros urbanos el crecimiento del número de viviendas fue 5,1% frente a 3.4% en el número de hogares, de forma tal que el déficit se redujo a 755.325 unidades (cuadro 10).

Resulta complejo estimar el déficit cualitativo de vivienda debido a la subjetividad que involucra la definición de calidad.

⁶ Se entiende por zona urbana la cabecera municipal constituida por el casco urbano donde tiene asiento la alcaldía municipal.

⁷ Departamento nacional de planeación. Medición del Déficit Habitacional en Colombia y Formulación de Políticas. Santafé de Bogotá: DNP, 1998. 16 p.

⁸ Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, con base en la encuesta CASEN - DNP- Misión Social.

Se estima que para 1993 el 40% de los hogares, 3.292.886, se encontraba afectado por problemas de calidad de vivienda en términos de estructura, servicios y hacinamiento, de los cuales 954.937 corresponden a zonas urbanas.

En 1997 la incidencia de problemas cualitativos se había reducido al 31% de los hogares correspondiente a 2.895.074 hogares (605.070 hogares en zonas urbanas)⁹

Cuadro 10
DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA, 1993-1997

A. Total Nacional

Año	Población	Viviendas	Incremento viviendas	Hogares	Incremento hogares	Déficit	Personas/hogar	Hogares/viv. ^{a/}
1993	37,127,295	7,134,873		8,232,216		1,097,343	4.51	1.15
1994	37,849,150	7,449,927	315,054	8,495,881	263,665	1,045,954	4.45	1.14
1995	38,541,631	7,772,401	322,474	8,759,461	263,580	987,061	4.4	1.13
1996	39,295,798	8,121,377	348,976	9,043,912	284,451	922,535	4.34	1.11
1997	40,064,093	8,488,478	367,101	9,338,949	295,037	850,471	4.29	1.1

B. Zonas Urbanas

Año	Población	Viviendas	Incremento viviendas	Hogares	Incremento hogares	Déficit	Personas/hogar	Hogares/viv. ^{a/}
1993	25,477,124	4,887,399		5,883,862		991,653	4.33	1.2
1994	26,113,886	5,136,196	248,797	6,083,607	199,745	944,402	4.29	1.18
1995	26,731,199	5,393,005	256,809	6,282,302	198,695	889,003	4.25	1.17
1996	27,413,421	5,667,382	274,377	6,499,921	217,619	826,392	4.21	1.15
1997	28,093,646	5,957,416	290,034	6,720,967	221,046	755,325	4.18	1.12

Fuente: CENSO 1993, Encuesta Nacional de Hogares 1997, DANE, cálculos DNP.

^{a/} Hogares / Viviendas con personas presentes.

Cuadro 11
DÉFICIT CUANTITATIVO URBANO POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS
(8 Principales Ciudades)^{a/}

Estrato	1993			1997 ^{c/}		
	Déficit Nº viviendas	Hogares / viviendas	Incidencia b/	Déficit Nº viviendas	Hogares / viviendas	Incidencia ^{b/}
Bajo - Bajo	27,906	1.18	0.16	25,574	1.15	0.13
Bajo	155,314	1.27	0.21	166,222	1.24	0.20
Medio - Bajo	290,043	1.25	0.20	245,383	1.18	0.15
Medio	31,975	1.07	0.07	42,657	1.08	0.07
Medio - Alto	2,698	1.01	0.01	2,129	1.01	0.01
Alto	115	1.00	0.00	384	1.00	0.00
Total	508,051	1.20	0.16	482,349	1.16	0.13

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares 1993-1997.

^{a/} Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Medellín, Cali, Pasto, Cartagena.

^{b/} Déficit / Nº hogares.

^{c/} 1997 incluye 7 ciudades.

⁹ DANE, Encuesta Nacional de Hogares, 1997 y cálculos del DNP.

El 93% del déficit cuantitativo de vivienda en las ocho principales ciudades del país se concentra en los tres estratos más bajos de ingresos (cuadro 11). En contraste sólo el 30% de los créditos correspondientes a viviendas escrituradas entre 1995 y 1997 correspondió a viviendas de interés social,¹⁰ lo cual indica que la actividad constructora formal no responde a la demanda de los estratos de ingresos bajos con el dinamismo que exigen sus necesidades.

Así como la producción de vivienda en general se ha dirigido principalmente a los estratos medios y altos, la oferta VIS tiende a concentrarse en el límite superior del rango de población objetivo,¹¹ a menos que el gobierno intervenga para orientar los recursos hacia estratos más pobres. Por esta razón en 1994 se reorientaron las prioridades hacia las mejoras, las cuales constituyen soluciones accesibles para la población con ingresos inferiores a 2 SML.

Para aumentar la cobertura de los programas de dotación de vivienda en este último rango de ingresos se requieren esfuerzos tendientes a reducir los costos de construcción y aumentar el subsidio por familia.

A. Valor de vivienda y capacidad de pago

Los siguientes ejemplos permiten visualizar las posibilidades que tienen las familias para acceder a soluciones de vivienda según su nivel de ingresos:

Una construcción de 45m² con tres habitaciones separadas, ubicada en Bogotá, costaría aproximadamente \$18.7 Millones (US\$12.180). Si el hogar obtuviera un subsidio de \$3.7 Millones (US\$2.410), y aportara el 10% del valor de la vivienda como parte de la cuota inicial, \$1.9 Millones (US\$1.240), necesitaría un crédito de 13.1 Millones (US\$8.530), por el cual se pagarían cuotas de \$186.000 (US\$121), (\$14.200 por Millón).¹² Suponiendo que la cuota mensual no debe superar el 30% del ingreso familiar, el hogar debe ganar por lo menos 3 SML para tener acceso a la vivienda del ejemplo.

Una vivienda en Cali de 23M², tipo Unidad Básica, la cual consiste en un espacio múltiple, con cocina y baño y área de lote para ampliación, costaría \$10.9Millones (US\$7.100). Suponiendo que la familia obtuviera subsidio por \$2.5Millones (US\$1.630) e hiciera un aporte del 10% del valor de la vivienda, \$1.1 Millones (US\$720), necesitaría un crédito de \$7.3 Millones (US\$4.750), el cual implicaría cuotas mensuales de \$ 104.000 (US\$68), aproximadamente. En este caso, el hogar debe ganar por lo menos 1.7 SML.

En el cuadro 12 se presentan varios ejemplos tomados de convocatorias realizadas por el INURBE durante 1998 en el programa denominado “Generación de Empleo”. Puede observarse que para acceder a las viviendas terminadas se requieren, por lo general, ingresos superiores a dos salarios mínimos.

Como se indicó anteriormente, durante los últimos dos años la demanda de VIS ha cobrado importancia para los constructores en general, debido al exceso de oferta de vivienda que se manifiesta principalmente en los segmentos de ingresos medios y altos. De acuerdo con estimaciones de CAMACOL (Cámara colombiana de construcción), en Marzo de 1998 la relación entre el número de viviendas recién terminadas y la oferta total era de 23% para la vivienda de rango igual o inferior a VIS mientras en los demás rangos este porcentaje llegaba a niveles

¹⁰ DANE, Financiación de Vivienda. Las cifras corresponden a información suministrada por las entidades financieras sobre créditos entregados para aquellas viviendas nuevas que se han escriturado.

¹¹ Familias con ingresos de 2 a 4 SML.

¹² Cada Corporación de Ahorro y Vivienda establece el valor de las cuotas mensuales por Millón prestado en función de la tasa de interés vigente y de la corrección monetaria. En el ejemplo se cita el promedio para todas las CAV en Julio de 1998, considerando una tasa de interés mensual promedio de 3.03%. En ese entonces las CAV estimaban que las cuotas aumentarían aproximadamente 1.55% al mes por los efectos de la corrección monetaria.

superiores al 30% y en muchos casos al 50%. Las cifras sobre tiempo transcurrido entre la terminación y la venta de las unidades de vivienda corroboran esta afirmación.¹³

Cuadro 12
VALOR DE LA VIVIENDA Y CAPACIDAD DE PAGO
(ejemplos a julio de 1998)

Lugar	Precio (miles pesos)	Estado Avance	Area mts ²	Valor mt ² (miles pesos)	Cuota ^{a/} mensual	Ingreso requerido ^{b/} SML
Huila	8,535	Obra negra	36.0	237	84,838	1.39
Bogotá	10,800	Obra gris	31.5	343	107,352	1.73
Cund. ^{c/}	11,050	Obra gris	45.0	246	109,837	1.80
Cesar	14,500	Terminada	59.0	246	144,130	2.36
Tolima	15,900	Terminada	45.3	351	158,046	2.59
Boyacá	20,380	Obra gris	66.8	305	202,577	3.32
Bogotá	18,344	Terminada	33.7	544	182,339	2.99
Boyacá	21,600	Terminada	55.7	388	214,704	3.52
Bogotá	27,500	Terminada	51.9	530	273,350	4.48
Bogotá	27,516	Terminada	47.0	586	273,509	4.48

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, INURBE, El tiempo (convocatoria para el programa de generación y conservación de empleo, julio de 1998)

^{a/} En promedio las CAV exigían cuotas mensuales de \$14.200 por cada millón prestado a una tasa de interés mensual promedio del 3%.

^{b/} Número de salarios mínimos requeridos para acceder a la vivienda

^{c/} Cundinamarca

B. Oferta de viviendas

La oferta formal de vivienda de interés social la realizan empresas comerciales de construcción, Cajas de Compensación, y organizaciones populares de vivienda, en un ambiente de competencia, en el cual participan entidades de todos los tamaños.

Las Cajas tienen la doble condición de ser administradoras de subsidio y constructoras.

Una alta proporción de la construcción de vivienda se desarrolla por fuera de las normas que rigen la actividad en lo que se denomina urbanización “pirata” o clandestina. Los diferentes cálculos sobre la incidencia de la informalidad arrojan cifras que varían entre el 30% y el 50% del crecimiento de la oferta. En el caso de Bogotá algunos analistas indican que más de la mitad del crecimiento del mercado de vivienda se atiende por medio de la construcción informal. Estas viviendas por lo general tienen deficiencias de servicios públicos, vías de acceso, titulación y con frecuencia se ubican en zonas de riesgo.¹⁴

El principal cuello de botella en la oferta de VIS lo constituye la falta de tierras con servicios públicos. Cuando el Estado construye redes de servicios en las zonas de frontera urbana, se produce un aumento de precios excesivo que genera utilidades para los dueños de la tierra, sin que ello incentive la construcción de vivienda, debido a las rigideces que limitan la expansión de la oferta de servicios.

¹³ Camacol Cundinamarca. Actividad Edificadora y Oferta en Santa Fe de Bogotá y Municipios Vecinos, Noviembre de 1998.

¹⁴ Alcaldía de Bogotá, Exposición de Motivos del Proyecto Metrovivienda.

Para citar un ejemplo, en una urbanización recientemente desarrollada en Bogotá, la incorporación de los terrenos al perímetro urbano y la expedición de licencias de construcción produjo aumentos en el precio de la tierra superiores al 550%.¹⁵ Se calcula que durante los primeros años del programa de subsidios el aumento de la demanda efectiva se tradujo en incrementos de precios de la tierra que llegaron hasta el 40%.¹⁶

C. Política de tierras urbanas

La Ley 388 de 1997 exige que los municipios elaboren planes de ordenamiento territorial, en los cuales se determinen áreas destinadas a la construcción de vivienda de interés social, y se definan los correspondientes programas de provisión de servicios públicos básicos, conformación de espacios públicos e infraestructura vial.

Además la misma ley permitió establecer mecanismos que aseguren “el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial”¹⁷. En desarrollo de dicha ley el gobierno dictó el Decreto 1599 del 6 de Agosto de 1998 mediante el cual se reglamenta la participación de los municipios y distritos en la plusvalía generada por incorporación de suelos al perímetro urbano, definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificación del mismo, y ejecución de obras que generen valorización. Para el efecto, los consejos municipales o distritales establecen la tasa de participación en la plusvalía, la cual puede oscilar entre el 30% y el 50% del mayor valor generado por metro cuadrado. Por razones de conveniencia el Consejo puede exonerar del cobro de la plusvalía a inmuebles destinados a la construcción de VIS. En esos casos, los propietarios deben suscribir un contrato con la administración mediante el cual se obligan a trasladar el beneficio de la exoneración a los compradores de las viviendas.

El Decreto contempla la posibilidad de que el propietario del terreno en cuestión realice el pago de la plusvalía mediante transferencia de una porción del terreno al municipio o distrito, canje por otros terrenos, participación en proyectos realizados en los terrenos o ejecución de obras de infraestructura.

Estas disposiciones constituyen un instrumento fundamental para el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social porque permiten que el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se utilice en beneficio de los compradores de la vivienda, impidiendo que los mismos desarrollos incrementen los precios en forma tal que excluyan de las posibilidades de vivienda precisamente a la población objeto de los programas. Además se permite que la valorización de los terrenos genere recursos para dotar de infraestructura las urbanizaciones.

Por otra parte la Ley permite la expropiación de tierras por vía administrativa en casos de utilidad pública, entre los cuales se encuentra la construcción de vivienda de interés social.

D. Estructura de costos

Tomando como base un ejemplo de construcción de una vivienda de 45m², los costos estarían compuestos en 17% por el lote urbanizado, 49% por la construcción y 34% por los costos indirectos (cuadro13).

Entre los costos de construcción, el de estructura es el que tiene la mayor incidencia (43%) seguida por los acabados, que representan cerca de la tercera parte de los mismos.

Llama la atención el impacto de los costos indirectos, de los cuales casi el 40% corresponde a costos financieros y más de la cuarta parte a costos de ventas. Naturalmente en los proyectos en los

¹⁵ Ibid; p

¹⁶ Giraldo Fabio, Las Políticas de Vivienda en los Noventa, Revista CENAC, No. 2, Abril, 1997.

¹⁷ Ley 388 de 1997.

cuales la demanda está previamente organizada no es necesario incurrir en mayores gastos de promoción y ventas, como sucede con muchos programas desarrollados por OPV's y por entidades de carácter asociativo.

En el ejemplo citado la totalidad de impuestos por diferentes conceptos más los gastos notariales representan el 8% de los costos de la vivienda. Indudablemente, un esfuerzo por disminuir estos gravámenes reduciría el valor del subsidio requerido.

Para bajar sustancialmente los costos es necesario industrializar la construcción VIS. Varias organizaciones han trabajado intensamente en este sentido y se encuentran avances importantes, principalmente, en materia de economías de escala, en la compra de materiales, desarrollo de prefabricados y reducción del tiempo de construcción para disminuir los costos financieros. Estas experiencias son el producto de un aprendizaje en la organización del negocio y en los procesos de construcción.

Cuadro 13
ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA VIVIENDA

Descripción	Cuatro dependencias Con acabados	Cuatro dependencias Sin acabados	Tres dependencias Sin acabados	Dos dependencias Sin acabados	Una dependencia Sin acabados
Tamaño	45 mts ²	45 mts ²	37 mts ²	22 mts ²	15 mts ²
	%	%	%	%	%
1. Lote urbanizado	17.2	18.8	21.1	26.9	29.9
2. Construcción	49.2	47.4	47.0	40.8	37.6
Estruc/cimentación/manp.	21.2	23.2	22.5	18.5	15.1
Acabados	15.3	10.8	11.3	9.9	9.4
Gastos generales	12.7	13.4	13.2	12.4	13.1
3. Costos Indirectos	33.7	33.8	31.9	32.3	32.4
Estudios	1.1	1.2	1.3	1.7	1.8
Honorarios	8.5	8.3	8.2	7.5	7.1
Impuestos	2.0	2.2	2.5	3.2	3.6
Financieros	13.1	13.1	10.9	10.9	10.9
Post-construcción	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Total costos	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos del autor basados en ejemplos de una empresa constructora de VIS.

Los costos financieros han aumentado notoriamente durante el último año debido a las condiciones macroeconómicas del país, llegando en ocasiones a presentarse tasas de interés superiores al 20% en términos reales. Sin embargo, se espera que el mercado financiero regrese a la normalidad durante el curso del presente año, por lo cual este problema debe considerarse coyuntural. De cualquier forma, resulta importante hacer esfuerzos por reducir los costos financieros, bien sea incrementando los aportes de los beneficiarios para disminuir el monto del crédito, o acelerando el proceso de construcción. Naturalmente si se incrementara el valor del subsidio el endeudamiento requerido sería menor.

La promotora de vivienda FENAVIP, combina la construcción de vivienda y los programas de mejoramiento con la compra y fabricación de materiales y la autoconstrucción; además, organiza la demanda, estableciendo planes de ahorro programado con el apoyo de su propia cooperativa de ahorro y crédito, para financiar los aportes de las familias, principalmente para la adquisición del terreno. Se ha desarrollado la tecnología de construcción incorporando trabajo comunitario,

reduciendo los tiempos de obra y aprovechando economías de escala. A través de su división de mercadeo adquiere materiales al por mayor para atender la demanda generada por sus actividades de construcción. Por otra parte las denominadas “Unidades de Producción de Materiales” fabrican en el sitio de obra elementos como tejas, vigas, prefabricados de preplanas, lavaderos y carpintería.

VI. Un balance de resultados

A. Incidencia de los subsidios y déficit de vivienda

Entre Julio de 1994 y Diciembre de 1997 se asignaron 153.784 subsidios para construcción de vivienda. Estimando un índice de deserción¹⁸ del 23%, esta cifra corresponde a 118.208 unidades, que, comparadas con el déficit cuantitativo de vivienda para las zonas urbanas observado por el censo de 1993, revela un impacto del 11.9% (cuadro A-3 del anexo).

Se calcula que el sistema VIS asignó entre julio de 1994 y diciembre de 1997 aproximadamente 146.529 subsidios para mejoramiento, de los cuales el 80% termina en desembolsos. Esto significa que los programas cubrieron de alguna manera el 12.7% del número de hogares que experimentaba problemas severos de calidad de vivienda en zonas urbanas, según la Encuesta Nacional de Hogares de 1993. Otro estudio basado en la encuesta CASEN realizada en 1997¹⁹, calculó el impacto de los programas a nivel nacional y por departamentos. Los resultados indican que los programas de mejoramiento llegaron a un número de familias²⁰ con ingresos entre 0 y 2 salarios mínimos equivalente al 12% de aquellos que presentaban déficit cualitativo y al 9% de aquellos con déficit cuantitativo para un impacto total del 10.6%.

¹⁸ Se estima que el 21% de los subsidios no se cobran para el caso del INURBE y el 25% en el caso de Cajas de Compensación.

¹⁹ Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua potable con base en la encuesta CASEN - DNP - Misión Social.

²⁰ El estudio hace la medición respecto al número de familias, mas no de hogares.

B. Impacto de los programas de la red de solidaridad social

Durante el segundo semestre de 1997 el grupo denominado Reunirse, un equipo conformado por investigadores de varias universidades del país evaluó el impacto del programa de mejoramiento de vivienda desarrollado por la Red de Solidaridad Social. Para ello se analizó una muestra de 873 beneficiarios ubicados en 130 municipios de todos los departamentos del país.

En general, la evaluación revela resultados positivos en términos de pertinencia y focalización. En efecto, la encuesta a los beneficiarios indica que se atendieron las necesidades más apremiantes en materia de calidad de las viviendas. Además las comunidades objeto de los programas pertenecen efectivamente a los estratos más pobres.

El 83% de los encuestados dijo estar satisfecho con las mejoras realizadas en su vivienda. Como se observa en el cuadro 14 las soluciones por lo general coincidieron con los problemas previamente existentes. Entre las carencias detectadas antes de iniciarse los programas se destacan la falta de cocina baño o lavadero, como lo manifestó el 62% de los encuestados. El 67% de los encuestados recibió mejoras en cocinas y el 71% en baños. En materia de estructura de la vivienda el 44% de los encuestados dijo que su vivienda estaba construida en materiales provisionales no resistentes, en tanto que el 53% declaró tener pisos en tierra. El 49% de los beneficiarios recibió mejoras en pisos y el 61% en techos y paredes. En cuanto a servicios públicos, el 38% indicó la carencia de acometida de acueducto y alcantarillado al comenzar el programa; según la encuesta, se le instalaron estos servicios al 34% de los beneficiarios.

Otro indicativo de la pertinencia de los programas es la respuesta a la pregunta sobre mejoras en la calidad de vida familiar a raíz de los mismos. Más de la mitad de los beneficiarios expresó que mejoraron las condiciones de aseo y casi el 30% reveló menor frecuencia de enfermedades en los niños.

Para mejorar la ejecución de los programas es de gran utilidad analizar las respuestas de los usuarios insatisfechos, que son el 11% de los encuestados por REUNIRSE. Aproximadamente, la tercera parte de ellos dijo que los arreglos fueron inadecuados y casi el 30% de los mismos se quejó de mala calidad de los materiales. La insatisfacción más frecuente es la demora en la realización de las obras.

Cuadro 14

ATENCIÓN DE CARENCIAS BÁSICAS EN PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

A. Carencias de las viviendas antes de iniciarse el mejoramiento

Condiciones	Nº Encuestados	% Sobre el total de encuestados
Construidas en materiales provisionales no resistentes	369	42.27
Sin acometidas de acueducto y alcantarillado	335	38.37
Sin cocina, baño o lavadero	545	62.43
Pisos en tierra	465	53.26

B. Mejoramientos logrados

Tipo de mejoramiento	Nº Beneficiarios favorecidos	% sobre el total de beneficiarios
Cocina	587	67.24
Baño	628	71.94
Piso	426	48.80
Acometidas acueducto y alcantarillado	295	33.79
Techos y paredes	536	61.40
Construcción de una habitación	456	52.23

Fuente: Reunirse. Sistema de información.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Durante los ocho años que lleva operando el sistema de subsidios a la demanda para vivienda de interés social, se ha llevado a cabo un proceso de aprendizaje y adecuación de mecanismos y prioridades. Si los primeros tres años la mayor parte de los recursos asignados se destinaron a la adquisición de lotes con servicios y vivienda usada, entre 1994 y 1998 casi el 80% de los mismos correspondieron a programas de mejoramiento de vivienda y construcción de soluciones nuevas.

En un principio, el impacto de los subsidios a la demanda de vivienda reflejó las rigideces que presenta la oferta en el mercado de interés social. Frente al incremento de la demanda efectiva, se produjeron aumentos en los precios de la tierra que algunos calculan del orden de 40%. Adicionalmente, muchos beneficiarios se abstuvieron de utilizar el subsidio, por no encontrar soluciones cuyos precios se adecuaran a su nivel de ingresos o por dificultades para cumplir con las condiciones que exigen las entidades financieras para otorgar crédito.

El mercado por sí solo no asigna los recursos donde se encuentran las necesidades más apremiantes. Mientras el 93% del déficit cuantitativo de vivienda se concentra en los tres estratos más bajos de ingresos, apenas el 30% de los créditos se dirige a financiar vivienda de interés social. La actividad constructora formal no responde a la demanda de los estratos bajos con el dinamismo que exigen sus necesidades. Sin la intervención directa del Estado, la oferta de VIS tiende a concentrarse en los rangos de ingresos menos bajos, donde se encuentra la población con mayor capacidad de pago.

Se calcula que entre el 30% y el 50% del crecimiento de la oferta de vivienda en las grandes ciudades se realiza por fuera de las normas que rigen la actividad, en lo que se denomina urbanización pirata o clandestina, con los problemas de falta de servicios públicos, vías de acceso y titulación que conlleva este fenómeno.

Los principales factores que limitan el funcionamiento del mercado VIS, por el lado de la demanda, son el bajo nivel de ingresos de la población y su vinculación a trabajos informales, lo cual impide que las familias generen ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, les dificulta el acceso al crédito y, por debajo de cierto nivel de ingresos, definitivamente les impide atender el servicio de la deuda.

Los precios de las viviendas nuevas de interés social oscilan entre \$8 Millones y \$27.5 Millones aproximadamente y los subsidios del INURBE entre \$3 y \$5 Millones. Suponiendo que las familias destinan el 30% de sus ingresos a satisfacer necesidades de vivienda, y que realizan aportes por el 10% del valor de la solución adquirida, por lo general se requieren ingresos superiores a dos SML para acceder a las viviendas terminadas que ofrece el mercado. En estas condiciones la población más necesitada termina excluida de las posibilidades de vivienda.

A partir de 1994, el Gobierno respondió a estas dificultades incorporando entre sus prioridades los programas de mejoramiento, dirigidos a la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, los cuales son menos costosos y se complementan con estrategias de recuperación del entorno residencial, para lograr un impacto en las condiciones de vida de la comunidad en conjunto. La estrategia se articuló en la denominada “Red de Solidaridad Social”, un programa nacional de mejoramiento de calidad de vida, que canaliza recursos de diferentes fuentes del presupuesto nacional y regional para financiar proyectos de atención en educación, salud, recreación, vivienda, e infraestructura de servicios.

En materia de subsidios a la vivienda de interés social coexisten dos modelos para poblaciones con diferentes niveles de ingreso: El esquema de subsidios a la demanda y asignación de recursos por la vía del mercado, que se dirige a los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos (SML) y los programas para las familias más pobres, encauzados con la intervención directa del Estado, a través de la Red de Solidaridad Social. Las Cajas de Compensación Familiar lideran la ejecución del primer modelo, y canalizan aproximadamente la mitad de los recursos del sistema, mientras el INURBE es el principal proveedor de subsidios y asistencia técnica para el segundo.

El mayor cuello de botella para ampliar la oferta de VIS lo constituye la falta de lotes con servicios públicos, lo cual se refleja en presiones sobre los precios del suelo a medida que aumenta la demanda de vivienda. En una urbanización recientemente desarrollada en Bogotá, la sola incorporación de los terrenos al perímetro urbano y la expedición de licencias de construcción, incrementó en más de cinco veces sus precios.

Para resolver este problema, a partir de 1995 el Gobierno diseñó una política de tierras urbanas, presentando al Congreso el proyecto que culminó en la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial”. Esta norma y su Decreto reglamentario 1599 de 1998 desarrollan tres instrumentos básicos para la política de VIS: El primero es la obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas. El segundo es el sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios. El tercero es la expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Para utilizar los instrumentos citados es

necesario que los municipios aprueben cuanto antes sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, para lo cual tienen plazo hasta Enero del año 2000. De otra forma será muy difícil lograr que la construcción formal de VIS se ofrezca a precios accesibles para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Se deben continuar los esfuerzos para industrializar la construcción VIS y reducir sus costos, principalmente en estructuras y acabados, que representan más de la tercera parte de los costos totales de una vivienda. El INURBE ha logrado estandarizar diseños de casas y apartamentos, que ofrece gratuitamente a los constructores para desarrollar sus proyectos VIS. Por otra parte, las unidades de “Desarrollo Progresivo” constituyen programas de construcción gradual que permiten entregar soluciones habitables pero sin terminar, para que los dueños las completen posteriormente. Varias organizaciones han desarrollado procesos para reducir costos, principalmente en materia de economías de escala en compra de materiales, producción de prefabricados, manufactura de materiales en el sitio de obra y reducción en los tiempos de construcción para bajar los costos financieros. Es importante que el resto de la industria asimile los resultados de estas experiencias.

La financiación de un programa VIS se compone de crédito, subsidio y aporte familiar, los cuales se combinan en diferentes proporciones según el costo del proyecto y la capacidad financiera de los clientes. Los programas de mejoramiento no son objeto de crédito y se financian principalmente con subsidio. En vista de las limitaciones que impiden el acceso al crédito a las familias de menores ingresos, es necesario aumentar el valor de los otros dos componentes para permitirles la compra de vivienda.

Es necesario promover sistemas de ahorro programado con el fin de aumentar el valor del aporte familiar y evitar que las familias se endeuden para completar la cuota inicial. En Colombia no se ha desarrollado mayormente el esquema, excepto en algunos casos aislados promovidos por organizaciones populares de vivienda o entidades con orientación social. El nuevo Gobierno ha anunciado que fomentará este tipo de programas pero no ha definido una estrategia concreta al respecto.

Desde que se inició el sistema de subsidios a la demanda hasta 1997, se asignaron subsidios para VIS por \$1.6 Billones a razón de \$115.476 Millones promedio por año entre 1991 y 1993 y \$309.438 Millones entre 1994 y 1997.

La incidencia del subsidio para familias con ingresos de dos a cuatro SML oscila entre el 10% y el 20% del valor de la vivienda. Para niveles inferiores a dos SML la incidencia asciende al 20% o 30%, pero en los mejoramientos supera el 90%, por lo cual puede afirmarse que el subsidio es progresivo. Sin embargo, sigue siendo insuficiente para ampliar sustancialmente el acceso a vivienda nueva para los más pobres.

Aunque no se conocen detalles sobre el plan de vivienda del nuevo gobierno, preocupan las manifestaciones sobre la eliminación de los programas de mejoramiento, que están dirigidos fundamentalmente a la población con ingresos inferiores a dos SML. De ser así, es indispensable reemplazarlos por una estrategia para este grupo de familias, caso en el cual tendría que aumentar sustancialmente el valor unitario del subsidio. Si los recursos no son suficientes para ampliar la cobertura, eventualmente sería necesario eliminar el beneficio para los grupos menos pobres, donde aparentemente existe alguna redundancia del subsidio, ya que una buena proporción de la compra de vivienda se realiza sin este apoyo.

El déficit cuantitativo de vivienda se redujo de 1.1 Millones de unidades en 1993 a 0.85 Millones en 1997, y se calcula que el número de hogares afectados por severos problemas de calidad de vivienda, en términos de estructura, servicios y hacinamiento, pasó de 3.3 Millones en 1993 a 2.9 Millones en 1997. Sin embargo, la magnitud de las cifras seguirá representando un reto de enormes proporciones frente a los recursos disponibles para resolver el problema. Se estima que el impacto de los programas subsidiados está alrededor del 11% del déficit.

Las evaluaciones de los programas de mejoramiento de vivienda y entorno revelan resultados positivos, tanto en términos de pertinencia de los programas y focalización de la población objetivo, como de satisfacción de los beneficiarios. El 83% de los encuestados por un grupo de universidades que realizó la evaluación del programa se declaró satisfecho con las ayudas recibidas, las cuales atendieron precisamente sus necesidades más apremiantes, entre las que se destacan servicios al interior de la vivienda y mejoras en la estructura de las construcciones, principalmente en paredes, techos y pisos. Las observaciones del 11% de los encuestados, que se consideraron insatisfechos, señalan la necesidad de mejorar los procesos de control de calidad en la ejecución de los programas.

Una de las conclusiones del estudio, se refiere a la dificultad para producir un impacto importante en viviendas muy precarias, por lo cual recomienda incrementar el tamaño de las mejoras para las familias que se encuentran en condiciones de extrema pobreza.

El nuevo gobierno está anunciando un aumento sustancial en el presupuesto del INURBE con el fin de generar empleo. Será de gran utilidad tomar en cuenta la experiencia del programa “Generación de empleo” realizado entre 1997 y 1998. Hay un consenso general sobre el éxito de dicha estrategia, el cual radicó en la agilidad con que se realizaron las convocatorias y se escogieron los proyectos, permitiendo movilizar recursos de subsidios en muy corto tiempo hacia programas de rápida gestación.

Se anuncia también una estrategia de “megaproyectos” de construcción de VIS. Aunque este tipo de programas tiene una gran visibilidad, no necesariamente resuelve las necesidades de la población más pobre.

Como es sabido, la construcción de vivienda en el país atraviesa por una etapa recesiva de su ciclo de actividad. Los precios de la propiedad raíz se han estancado y probablemente no regresen al dinamismo que motivó el crecimiento de otras épocas. En estas circunstancias el mercado de vivienda para estratos medios y altos se encuentra bastante deprimido, en cambio, la vivienda de interés social se ha convertido en una alternativa relativamente rentable para los constructores.

Sin embargo, preocupa que el nivel de desempleo alto y creciente limite la capacidad de endeudamiento de la población que es objeto de las políticas VIS.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá - Metrovivienda. Exposición de motivos del proyecto por el cual se crea una empresa industrial y comercial del estado, se le asignan las funciones de banco de tierras y de promoción de la Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá: Alcaldía Mayor, 1998. 36p.
- Banco de la República. La reforma reciente del sistema financiero de ahorro y vivienda y la política monetaria. En: Desarrollo, Crecimiento y Construcción, CAMACOL. Nº 54. 8 p.
- Caicedo Ferrer, Juan Martín. Nueva legislación en la vivienda de interés social. En: Alternativa de Vivienda para los más Pobres. (1ª Conferencia: 1995: Santafé de Bogotá). Santafé de Bogotá: Colmena. 1995. 142 p.
- Cámara Colombiana de la construcción. Actividad Edificadora y Oferta en Santafé de Bogotá y Municipios Vecinos: Segundo semestre de 1998. Santafé de Bogotá: CAMACOL. 1998. 155p.
- CENAC - Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Desarrollo Urbano en Cifras. Nº3, (noviembre, 1997); 10 p.
- Congreso de la República. Ley 3ª de 1991: por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá, 1991.
- Ley 9ª de Reforma Urbana por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y exploración de bienes raíces y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá, 1989.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Boletines Financiación de vivienda. Santafé de Bogotá: DANE. 1998.
- CENSO de Construcción. Santafé de Bogotá: DANE. 1997 - 1999
- Informes de Construcción. Santafé de Bogotá: DANE. 1998 - 1999.
- Departamento Nacional de Planeación. Dinámica de la construcción entre 1950 y 1991. En: Desarrollo, Crecimiento y Construcción, CAMACOL. Nº 54. 10 p.
- Medición del déficit Habitacional en Colombia y formulación de políticas. Santafé de Bogotá: Mimeo. 1998. 16p.

- Política de Vivienda Social y Urbana: Documento Conpes N°2729. Santafé de Bogotá: DNP - MINDESARROLLO. 1994. 30p.
- Federación Nacional de Vivienda Popular FENAVIP. Presentación de la Federación. Santafé de Bogotá: Mimeo, 1997. 38p.
- FRESNEDA, Oscar. Magnitud del déficit habitacional en Colombia. En: El Desarrollo Urbano en Cifras. CENAC-Viceministerio de Vivienda, Desarrollo urbano y Agua potable. N°3, (noviembre, 1997); 57p.
- Giraldo Isaza, Fabio. Construcción de vivienda UPAC y desarrollo económico. En: Desarrollo, Crecimiento y Construcción, CAMACOL. N° 54; 10 p.
- Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano. En: Vivienda y Desarrollo Urbano, Revista CAMACOL, N° 57; 26 p.
- Las políticas de vivienda en los noventa. En: El Desarrollo Urbano en Cifras. CENAC - Viceministerio de Vivienda, Desarrollo urbano y Agua potable. N°2, (abril, 1997); 50p.
- Gutiérrez Bernal, Alberto. Colmena y la Vivienda de Interés Social. En: Alternativa de Vivienda para los más Pobres. (1ª Conferencia: 1995: Santafé de Bogotá). Santafé de Bogotá: Corporación Social de Ahorro y Vivienda COLMENA. 1995. 142 p.
- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia. Serie Financiamiento del Desarrollo: Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD, Políticas Financieras para el Desarrollo. N°61, (julio, 1997); 78 p.
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE. Acuerdo N°16: por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y administración del Subsidio Familiar de Vivienda a postulaciones cobijadas por el régimen de transición del Plan de Vivienda Urbana inserto en la Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá: INURBE. 1995.
- Acuerdo N°4: por el cual se establece el Reglamento Operativo del Programa de Vivienda Social Urbana inserto en la Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá: INURBE. 1997.
- La competitividad de los proyectos de vivienda social urbana: Viabilidad y calificación de proyectos. Santafé de Bogotá: INURBE. 1997. 54 p.
- Programa de vivienda social urbana, Tres años de gestión: Agosto 1994 - Septiembre 1997. Santafé de Bogotá: INURBE. 1997. 48p.
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE - Ministerio de Desarrollo Económico. Estado, Ciudad y Vivienda: Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918/90. 1ª ed. Santafé de Bogotá: Puntos Suspensivos editores. 1996. 382p.
- .-, Instituto de Crédito Territorial: Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939/89. 1ª ed. Santafé de Bogotá: INURBE. 1995. 241p.
- Marulanda de García, Beatriz. La Vivienda de Interés Social en Colombia. Santafé de Bogotá: HABITAT. 1998. 43 p.
- Ministerio de Desarrollo Económico. Congreso para la reingeniería de la construcción y el sector inmobiliario. Santafé de Bogotá: Mimeo. 1998.
- Decreto N°706: Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991 en cuanto a la aplicación del subsidio familiar de vivienda en dinero para áreas urbanas. Santafé de Bogotá: 1995.
- Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial: Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá: 1997.
- Dirección de Vivienda y Construcción. Política de vivienda urbana: Estrategias y programas de vivienda social urbana.
- Nieto, María de la Luz. Subsidios a la demanda para la adquisición de vivienda. En: Vivienda y Subsidio, CAMACOL. N° 58. 8 p.
- Orozco, Rubén Antonio. Resumen ejecutivo del cuatrienio 94/98: Ejecución de la política de vivienda social. Santafé de Bogotá: Mimeo. 1998. 11 p.
- Peñalosa L. Enrique. Las reformas recientes al sector financiero en Colombia. En: UPAC, Vivienda y Sociedad, CAMACOL. N° 56. 10 p.
- Rivas, Helga. Vivienda Social, Empleo y Desarrollo Productivo, 1998. Mimeo, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda.
- Salazar, Samuel Eduardo. El subsidio y la nueva política del INURBE. En: Alternativa de vivienda para los más pobres. (1ª Conferencia: 1995: Santafé de Bogotá). Santafé de Bogotá: Corporación Social de Ahorro y Vivienda COLMENA. 1995. 142 p.
- Torres Arzayús, Patricia. La vivienda social en Colombia. En: Desarrollo Urbano en Cifras. CENAC - Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. N° 4, (Feb. - mayo, 1998); 8 p.

Zapata G. Juan Gonzalo. Evaluación de la política de vivienda urbana de interés social en el período 1994-1997: Balance y perspectivas. Santafé de Bogotá: Reunirse. 1997. 54 p.

Zapata G. Juan Gonzalo. Evaluación cualitativa de impacto del programa de mejoramiento de vivienda urbana de la Red de Solidaridad Social: 1994 - 1997. Santafé de Bogotá: Reunirse. 1998. 77 p.

Anexos

Anexo 1

Entrevistas realizadas

En el desarrollo del trabajo se realizaron entrevistas con las siguientes personas:

1. Patricia Torres (Ex Viceministra de Desarrollo Urbano - Ministerio de Desarrollo).
2. Roberto De la Vega (Ex Gerente General - INURBE).
3. Helga Rivas (Ex Directora de Vivienda, Suelo y Construcción - Ministerio de Desarrollo).
4. Camilo Silva (Vicepresidente Técnico - CAMACOL).
5. Humberto Hincapié (Presidente Constructora Colmena).
6. María Olga Camargo (Gerente Vivienda de Interés Social - Corporación Social de Ahorro y Vivienda COLMENA).
7. Alberto Gutiérrez (Presidente Corporación Social de Ahorro y Vivienda COLMENA).
8. Andrés Escobar (Director Proyecto Metrovivienda Bogotá).
9. Natalia Bonilla (Red de Solidaridad Social).
10. Raúl Buitrago (Jefe División Reforma Urbana y Vivienda. Regional Santafé de Bogotá-INURBE).
11. Rubén Orozco (Ex Subgerente de Gestión Urbana y Asistencia Técnica - INURBE).
12. Carlos Julio Ramos (Profesional Especializado, Subgerencia de Gestión Urbana y Asistencia Técnica - INURBE).
13. Alvaro Mancera (Subgerente de Planeación y Sistemas de Información - INURBE).
14. Josué Gastelbondo (Subdirector Nacional - FENAVIP).
15. Gloria Bolaños (Consultora - FEDEVIVIENDA).
16. Víctor Arboleda (Ex Subgerente Financiero - INURBE).
17. Claudia Sanabria (Consultora - FEDEVIVIENDA).
18. Olimpo Rojas (Consultor - FEDEVIVIENDA).
19. Mireya Tobar (Directora División de Subsidios - CAFAM).
20. Luis Fernando Franco (Jefe Departamento Subsidio de Vivienda - COLSUBSIDIO).
21. Rafael Francesconi (Jefe División Programas Urbanos Especiales - DNP).
22. Aleida Medina (Directora Planeación - Caja Promotora de Vivienda Militar).

Anexo 2

Cuadro A-1
CALIFICACIÓN DE POSTULACIONES INDIVIDUALES

1. Condiciones socio-económicas	Puntaje
▪ Hogar con jefatura femenina	30 puntos
▪ Personas dependientes ^{a/}	20 puntos (máximo)
Subtotal	50 puntos
2. Aportes	Puntaje
▪ Aporte previo ^{b/}	30 puntos
▪ Nivel de compromiso ^{c/}	20 puntos
Subtotal	50 puntos
Total	100 puntos

Fuente: Acuerdo N°16 de 1996. INURBE

^{a/} 4 puntos por cada persona

^{b/} Se otorga el máximo puntaje si el porcentaje que resulte de la división (subsidio + aporte del hogar) / (valor de la solución) es mayor o igual al 30%.

^{c/} Con escritura de compra - venta: 20 puntos; con promesa de compra - venta: 10 puntos.

Cuadro A-2
A. CALIFICACIÓN DE POSTULACIONES COLECTIVAS PARA VIVIENDA NUEVA

Soluciones nuevas	
1. Condiciones socio-económicas	Puntaje
▪ Hogar con jefatura femenina	30 puntos
▪ Personas dependientes ^{a/}	10 puntos (máximo)
Subtotal	40 puntos
2. Aportes	puntaje
▪ Aporte previo ^{b/}	30 puntos
▪ Avance de obra ^{c/}	20 puntos (máximo)
▪ Vinculación a una OPV ^{d/}	10 puntos
Subtotal	60 puntos
Total	100 puntos

Fuente: Acuerdo 16 de 1995. INURBE.

^{a/} 4 puntos por cada persona.

^{b/} Se otorga el máximo puntaje si el porcentaje que resulte de la división (subsidio + aporte del hogar) / (valor de la solución) es mayor o igual al 100%.

^{c/} Porcentaje de obra ejecutada.

^{d/} Vinculación a Organización Popular de Vivienda.

Cuadro A-2

B. CALIFICACIÓN DE POSTULACIONES COLECTIVAS PARA MEJORAMIENTO

Soluciones de mejoramiento	
1. Condiciones socio-económicas	Puntaje
• Hogar con jefatura femenina	30 puntos
• Personas dependientes ^{a/}	10 puntos (máximo)
Subtotal	40 puntos
2. Aportes	puntaje
• Aporte previo ^{b/}	10 puntos
• Concentración espacial ^{c/}	50 puntos (máximo)
Subtotal	60 puntos
Total	100 puntos

Fuente: Acuerdo 16 de 1995. INURBE.

^{a/} 4 puntos por cada persona.

^{b/} Se otorga el máximo puntaje si el porcentaje que resulte de la división (subsidio + aporte del hogar) / (valor de la solución) es mayor o igual al 100%.

^{c/} Número de soluciones en un mismo plan: 1 punto por cada solución.

Cuadro A-3

**INCIDENCIA DE LOS PROGRAMAS SOBRE EL DÉFICIT HABITACIONAL
A. DÉFICIT CUANTITATIVO**

	Nº subsidios asignados vivienda nueva	Indice Deserción	Subsidios Utilizados	Incidencia Déficit ^{a/}
INURBE	71.749	21%	56.682	5.7%
Cajas	82.035	25%	61.526	6.2%
Total	153.784	23%	118.208	11.9%

Fuente: Cálculos del autor basados en información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Económico y las Cajas de Compensación.

^{a/} Calculado sobre un déficit cuantitativo de 991.653 hogares en 1993.

B. DÉFICIT CUALITATIVO

	Nº subsidios asignados vivienda nueva	Indice Deserción	Subsidios Utilizados	Incidencia Déficit ^{a/}
INURBE	112.700	15%	95.795	10.0%
Cajas	33.829	25%	25.372	2.7%
Total	146.529	20%	121.167	12.7%

Fuente: Cálculos del autor basados en información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Económico y las Cajas de Compensación.

^{a/} Calculado sobre un déficit cualitativo de 954.937 hogares en 1993.



Serie

Financiamiento del desarrollo

Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980 - 1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.

- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respuestas de política económica e distribución de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997.
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997.
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997.
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997.
- 56 Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.

- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo González Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999.
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999.
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999.
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999.
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$ 10.0), 1999. [www](#)

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

Panorama social de América Latina 1998 (LC/G.2050-P), 1999. N° de venta: S.99.II.G.4 (US\$ 25.0).

Intervenciones en vivienda y desarrollo urbano en Chile: un enfoque integral (LC/R.1673), 1996.

Construcción de vivienda de bajo costo en Perú: casos Los precursores y Santa Rosa (LC/R.1675), 1996.

Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia (LC/R.1688), 1996.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.:.....Fax:E.mail:.....