

DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA: ¿QUÉ HA PASADO?

Diana Mesa Téllez

Juanita Villaveces Niño

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

No. 43
Junio 2008

Descentralización y política de vivienda de interés social en Colombia ¿Qué ha pasado?

Diana Mesa Téllez[♦]

diana.mesate@urosario.edu.co

Juanita Villaveces Niño

mwillave@urosario.edu.co

Resumen

Este documento busca dar respuestas a los interrogantes que surgen una década después de definida la Ley 388 de Ordenamiento Territorial y el desarrollo de los programas de vivienda de interés social a nivel de las entidades territoriales. En Colombia, el proceso de descentralización ha sido visible en sectores como educación y salud, sin embargo, la vivienda no ha tenido un desempeño continuo que permita dar cuenta de la descentralización en vivienda. Esto teniendo en cuenta que aspectos como el mercado, el suelo y la voluntad política son decisivos para profundizar en este aspecto.

Palabras clave: vivienda de interés social, descentralización, ordenamiento territorial.

Abstract

This document seeks to provide answers to the issues that arise a decade after the statement of Law 388, and the development of social housing programs at the local level. In general, the decentralization process has been visible in sectors such as education and health; however, housing has not had a continuing performance to give account of decentralization in housing; process that is affected by crucial aspects such as market, land and political wiliness.

Keywords: social housing, decentralization, spatial planning.

[♦] Joven investigadora de la Facultad de Economía

Introducción

En Colombia, el modelo de descentralización política y administrativa se adoptó desde fines de la década de los ochenta y se instituyó a través de la Constitución del 91. A partir de entonces, temas sociales descentralizados como la salud y la educación han sido apropiados por los municipios y se han presentado avances en la materia.¹

De otro lado, la nueva Carta Política dio impulso a los derechos económicos y sociales e incluyó el art. 51, el derecho a la vivienda digna; garantizado por el Estado. En desarrollo de lo anterior, los municipios, darían cumplimiento a la implementación de proyectos y programas de vivienda en con el apoyo del Estado. De esta manera se prevé que la vivienda digna y los programas de vivienda de interés social serían responsabilidad coordinada del Estado y las entidades territoriales, todo lo cual se ha desarrollado en el marco de la legislación que define el desarrollo territorial.

De lo anterior se observan dos situaciones en la implementación y desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia luego de la década de los noventa. Primero, el vínculo entre la política de vivienda de interés social con los mecanismos para garantizar la vivienda digna (art. 51). Segundo, el proceso de descentralización según el cual, será responsabilidad del Estado proveer a los municipios, unidad básica territorial, los recursos necesarios para atender con autonomía las problemáticas más arraigadas en su entorno.

Frente a lo anterior, cabe preguntarse *¿cuál ha sido el alcance de la política de vivienda de interés social en el marco de la descentralización?* y *¿cual ha sido el impacto de la política de vivienda de interés social en cumplimiento del mandato constitucional (derecho a la vivienda)?*

Para dar respuesta a este interrogante, el presente documento busca hacer un análisis del proceso de descentralización a través tres subtemas: a) el marco jurídico que sustenta el proceso de descentralización asociado a vivienda de interés social; b) la voluntad política para impulsar la política y los programas de vivienda de interés social en el periodo de 1991-2008 y c) el desempeño reciente del mercado de vivienda. El documento inicia con un estado del arte sobre el tema de descentralización y la política de vivienda de interés social. En la segunda parte, se analizarán los subtemas antes planteados. Por último, se concluye que si bien la

¹ La inversión social de los Municipios en salud y educación ha sido potenciada por las transferencias y regalías que definen estos sectores como prioritarios. Sobre descentralización ver: Yepes Luján, F, Sánchez Gómez, L.H (1999). Descentralización de la Salud en Colombia al nivel municipal: estudio de casos y controles. Disponible en: http://www.idrc.ca/es/ev-68272-201-1-DO_TOPIC.html . Melo, L (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra350.pdf>

política de vivienda se convirtió en un tema prioritario en la agenda social de la gestión del estado de forma tardía en Colombia, en comparación con otros países de América Latina, es necesario reconocer que ha presentado una evolución significativa en términos de cubrimiento y focalización; logros que necesitan reforzarse teniendo en cuenta los grandes retos que enfrentan tanto el sector de la banca hipotecaria como las entidades territoriales en su tarea de generar suelo urbanizable para la ejecución de la política de vivienda social.

I. Estado del Arte

Recientemente la literatura que aborda las políticas y programas de vivienda de interés social ha emergido en Colombia, asociado tanto a la crisis de la vivienda de fines del siglo XX y al desarrollo de una legislación y programas de vivienda de interés social con más fuerza en el XXI, esto sin desconocer que la definición del derecho a la vivienda digna y las condiciones favorables del mercado de vivienda han sido también factores tenidos en cuenta por los académicos y consultores que han presentado aportes al tema.

Para el tema que aquí interesa, se distinguen tres temas en la literatura nacional: a) vivienda y derecho a la vivienda digna; y b) vivienda y ordenamiento territorial y c) mercado de vivienda. Adicional a esto, se presenta el estado de la política de vivienda en América Latina por dar luces sobre la problemática colombiana.

Desde la perspectiva del derecho a la vivienda digna, se encuentran los trabajos de De Roux, C. V; Ramírez, J.C (2004). Florian (2003), Pérez (2007); Montealegre (2007) entre otros. En general, los autores argumentan sobre los mecanismos que tiene el Estado para garantizar el Derecho a la vivienda.

Para De Roux y Ramirez (2004), es un problema del tipo de derecho. Es fundamental diferenciar los derechos según su naturaleza: los derechos civiles y políticos que exigen un compromiso del Gobierno y son de aplicación inmediata. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales, como el caso de la vivienda, no son exigibles de inmediato como sí lo son los derechos civiles y políticos sino que son de exigibilidad gradual, “por que las obligaciones estatales correlativas son positiva o de acción, y están sometidas a la condición que las autoridades reúnan los recursos necesarios para darles cumplimiento”. En este sentido, el cumplimiento implica políticas públicas graduales a fin de alcanzar paulatinamente la cobertura total de los DESC. En particular, se espera de un Estado una política de vivienda que cierre la brecha frente a la tenencia de vivienda y que proporcione vivienda digna, de calidad.

De otro lado, Pérez (2007), está interesado en ver de qué manera el derecho a la vivienda ha sido objeto de intervención de la Corte Constitucional. El autor se centra

principalmente en las intervenciones de la Corte respecto a las disposiciones del sistema UPAC, en un entorno de apertura económica y financiera. El análisis histórico de los fallos de la Corte Constitucional evidencian no sólo el alcance de la crisis financiera y económica a fines del siglo XX sino también la posición de los magistrados que, de un lado defienden los derechos de los deudores en UPAC y por otro, critican la intervención que permitió la Corte en el mercado de crédito inmobiliario. Al final Pérez concluye que cualquiera sea la política que se determine (focalizar hogares de bajos y/o medios ingresos), requiere del compromiso de recursos públicos para tal fin; es decir, las decisiones de la Corte seguirán siendo agudas bajo el esquema aparentemente contradictorio de Derecho a la Vivienda Digna sin un artículo o alguna disposición que garantice un “sistema financiero” eficaz y real. En este mismo debate se inscribe el trabajo de Montealegre (2007), señalando la política constitucional de vivienda en Colombia. El autor hace un recuento igualmente de las sentencias de la Corte en materia de crédito hipotecario y también introduce el tema de la intervención del poder central y la autonomía de las entidades territoriales en materia de política de vivienda, en el marco de la descentralización, la definición de competencias y responsabilidades a municipios y departamentos. Si bien la intervención del legislador en este tema ha sido menor, se ha dado especialmente respecto a la racionalización del gasto público y al cumplimiento de las disposiciones constitucionales respecto a la vivienda, un tema que a juicio de la Corte trasciende el ámbito estrictamente local y tiene impacto sobre la economía nacional (tanto por el gasto en vivienda como por la escasez o déficit de vivienda)

Por su parte, Florian (2003) analiza el derecho a la vivienda asociado a las políticas para cumplirlas. Para el autor, la falencia de las políticas de vivienda radica en que se concibe la vivienda como una mercancía que ofrece el mercado de forma transparente pero para la cual la demanda no es efectiva en todos los casos, por lo que se piensa fundamentalmente en brindar mecanismos para solucionar este problema. El autor plantea que las políticas de vivienda han generado una confusión sobre su significado. En particular el derecho a la vivienda se hace compatible al derecho a la propiedad, lo cual no es cierto en la práctica y puede generar confusiones en las demandas sociales y las políticas planteadas. Sin embargo, los mecanismos de política del Estado en Colombia por ejemplo, han estado enfocados a generar propiedad de vivienda en los estratos bajos, desconociendo que existen otras posibilidades para garantizar el derecho a vivienda digna, como la mejora en las condiciones del mercado de alquiler de vivienda y el apoyo a programas de construcción de vivienda propuestos desde las comunidades.

La política en este caso se orienta a facilitar la operación del mercado a través de estrategias que facilitan la oferta y otras que buscan hacer efectiva la demanda, en la primera clase se destacan, según Florian, la oferta competitiva en el mercado lograda mediante la

eliminación de barreras a la entrada de firmas y a la optimización de la estructura de costos de las mismas. Por otro lado, es fundamental la eficiencia en el marco normativo de lo concerniente a la disposición de suelos y los trámites legales de vivienda tales como titulación, licencias de construcción, entre otros.

Con respecto a la demanda, las estrategias que permitirían la ejecución de este tipo de política son por ejemplo el desarrollo y fortalecimiento de los derechos de propiedad, del sistema de financiamiento del crédito hipotecario, la focalización y eficiencia en el otorgamiento de los subsidios. Adicionalmente, el funcionamiento del mercado requiere una intervención transparente y eficiente del estado, lograda a través de la planeación coordinada de las diversas entidades del sector, un sistema de información completo y evaluación pertinente de los resultados.

Desde la perspectiva de ordenamiento territorial, encontramos los trabajos de Fique (2005) y Tarchópulos y Ceballos (2003)

Fique (2005) y Tarchópulos y Ceballos (2003), buscan, desde el urbanismo estudiar las deficiencias generadas en la habitabilidad de la vivienda de interés social por las políticas que tienen por objeto cubrir el déficit habitacional cuantitativo de las principales ciudades del país. La tesis de estos trabajos gira entorno al hecho de que las políticas en materia de VIS en Colombia a partir de la década de los noventa se han planteado como objetivo el cubrimiento de las carencias en el número de viviendas respecto a la cantidad de hogares.

Sin embargo, en las ciudades principales y especialmente en el caso de Bogotá, la ejecución de la política ha generado que dada la restricción en la oferta de suelos, el área por solución de vivienda sea cada vez menor y que la densidad de construcción en dicha área sea mayor; adicionalmente, con el fin de que la demanda pueda hacerse efectiva incluido el monto del subsidio, los constructores ofrecen al mercado un “producto” de muy baja calidad en términos de materiales y habitabilidad.

Fique además plantea que el problema de la precariedad en las condiciones de habitabilidad en este rango de vivienda también se debe a los bajos estándares a los que obliga el marco legal en el tema, es decir, definiciones como la de unidad básica de habitación, no genera incentivos en la oferta a para generar las condiciones de habitabilidad óptimas desde el punto de vista del urbanismo. De lo anterior, el autor afirma que dado que los programas de subsidios para adquisición de vivienda de interés social se han concentrado en el sector con ingresos de 2 a 4 salarios mínimos, la política no sólo no ha generado el incremento en la participación del mercado de vivienda a los más pobres sino que ha empeorado la calidad de la misma para los hogares que logran acceder a ella.

Desde la perspectiva económica, se pueden encontrar trabajos como el de Günter Held (2000) o el de Chiappe de Villa (1999). En el primero se realiza un análisis de las experiencias de las políticas de vivienda de Chile, Costa Rica y Colombia, como las más representativas de América Latina y el caribe por su orientación al mercado. En el segundo de los trabajos se realiza una caracterización del sistema de financiamiento de la vivienda, y además se evalúa la gestión de la política de vivienda de interés social en términos de saneamiento del déficit habitacional cuantitativo y de focalización de los subsidios. La autora encuentra que entre 1993 y 1997 el déficit cuantitativo se redujo en 22.5% en total y en las zonas urbanas se redujo en 24.06%. De la misma forma, concluye que para el mismo período, el programa de subsidios a la demanda se caracteriza por ser progresivo, en especial en programas como el de mejoramiento de vivienda que en el caso de los estratos más bajos llega a significar un 95% de la solución.

Por otro lado, la autora plantea que el acceso a la vivienda de interés social en el período de estudio está limitado por condiciones de la oferta tales como los altos costos del suelo, materiales y por condiciones del sistema financiero como las altas de interés; en este orden de ideas sólo en términos de los costos reproducción se encuentra que el ingreso requerido para acceder a la vivienda de interés social para las ciudades principales del país excedía significativamente los dos salarios mínimos, de ahí que la focalización en adquisición de vivienda estuviera centrada en las familias con ingresos superiores a esta suma y los programas de mejoramiento al sector de la población con ingresos menores, otra consecuencia asociada al fenómeno descrito anteriormente es que en las principales ciudades del país la oferta haya sido realizada en gran parte por firmas “piratas”, lo que trae consigo, los altos costos generados en la red de servicios públicos y la pérdida de condiciones apropiadas de redes de transporte y otros servicios relacionados al concepto de hábitat.

Como fue mencionado anteriormente desde la perspectiva latinoamericana, se encuentran principalmente trabajos realizados por la CEPAL que analizan el desempeño y desarrollo de las políticas de vivienda social en algunos países de América Latina. Lo anterior teniendo en cuenta que para la región como un agregado los diferentes instrumentos y la planeación no han sido suficientes para reducir el déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo que según cifras de este organismo ascendía aproximadamente a 50 millones de unidades habitacionales en 2005.

Aunque hay aspectos intrínsecos a cada país de los cuales depende el éxito de las políticas sociales, es necesario reconocer que desde la última década del siglo XX se observa una tendencia generalizada en los países del sur de América a enfocar sus políticas de vivienda a otorgarle poder de compra a la demanda, a través de subsidios. Lo anterior con el fin de no

intervenir en los otros sectores de los cuales depende el sector inmobiliario a saber; la construcción y la financiación de la misma. Aunque el propósito de la política de vivienda en países como Chile, Uruguay, Brasil, México y Colombia es garantizar el derecho a una vivienda digna para los ciudadanos y más urgente aún subsanar el déficit habitacional, regulando la calidad en la que la oferta se realiza; es innegable el hecho de que el impulso a la demanda de vivienda tiene implícito como objetivo el dinamismo de la actividad constructora que significa para cualquier economía la generación de empleo, la activación de otras ramas industriales y de la banca hipotecaria.

Es por esta razón, que si bien los programas de desarrollo del Banco Mundial y del BID, reconocen el poder que tiene el mercado de vivienda en una economía, propone que el sector público debe limitarse a establecer las políticas de regulación en cuanto a calidad del producto, a esclarecer el marco jurídico y en general del ordenamiento territorial; mientras las actividades de construcción y financiación del mercado deben ser función del sector privado, por lo que la intervención del estado en detrimento de las rentabilidad de dichos negocios se puede considerar perversa. Si bien no todos los países han logrado el mismo grado de liberalización de estas actividades puede afirmarse que en aras de contar con recursos provenientes de entidades multilaterales para el desarrollo de su política de vivienda países como México y Uruguay han cambiado de manera drástica sus mecanismos de estímulos a este sector (cambio de orientación hacia la liberalización del mercado).

II. Descentralización y vivienda en Colombia: los problemas

1. Descentralización en vivienda – marco normativo

En términos generales, la descentralización responde a dos motivaciones: *la política* que pretende dar mayor autonomía a regiones o nuevos grupos políticos visibles y relevantes; y *la motivación democratizadora* asociada a la eficiencia y acceso a la calidad de los servicios. Este último evidente en el caso de vivienda en Colombia, donde el Estado entrega competencias a los municipios por ser estos los que cuentan con información más oportuna sobre las necesidades de la población y la manera en que potencialmente se pueden enfrentar problemas asociados.

En materia de vivienda de interés social, el marco legal de la descentralización tuvo sus inicios con la ley 9 de 1989, en la que se obligaba a todas las entidades territoriales a plantear planes de desarrollo, en los cuales deberían hacer en principio un plan de inversiones en distintos servicios como infraestructura pública y además obligaba a los municipios que en el plan se especificara el área reservada para ejecutar planes de VIS, pero no existía como tal un conjunto de instituciones coordinadas para plantear y ejecutar la política en este tema.

Con el fin de establecer el marco normativo que permitiera al Estado ofrecer los mecanismos para garantizar el derecho de vivienda digna, se promulgó la ley 3 de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, con la función de coordinación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas de vivienda de interés social con miras a lograr una mayor racionalidad y eficiencia de la asignación y el uso de los recursos en el desarrollo de políticas de vivienda de interés social. Entre otras, el Sistema se creó con miras a fortalecer el proceso de descentralización de la política de VIS, a través de la transferencia a los municipios de la función de proveer soluciones de vivienda de interés social en coordinación con entidades de financiamiento y construcción de vivienda. Este Sistema implicó la definición de competencias de las entidades territoriales en materia de programas de vivienda de interés social.

Este Sistema ha tenido, en la Ley 388 de 1997, su principal desarrollo jurídico, la cual prevé la institución del Plan de Ordenamiento Territorial. Según esta, la política de vivienda se convierte en una herramienta para la disminución de la pobreza a cargo de los municipios, encargados de la definición de los programas de solución de VIS, disponibilidad de suelos urbanos no sólo en lo referente a sanear el déficit habitacional sino también a crear un entorno adecuado, en infraestructura y servicios a los ciudadanos, es decir mejorar el hábitat. La ley, igualmente subraya ella focalización en las poblaciones de menores ingresos los programas de vivienda de interés social. En el artículo 91 señala que: *“En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.”*

A partir de la ley 3 de 1991, los municipios crearían un fondo de vivienda de interés social y reforma urbana para administrar los recursos adquiridos a través de expropiaciones y aquellos asignados por el INURBE para desarrollar políticas de VIS. La ejecución de la política debería ser coordinada con las demás instituciones que hacían parte del sistema como el BCH y el FINDETER.

Sin embargo, para finales de la década de los noventa la ineficiencia del INURBE se hizo evidente, especialmente en sus funciones de otorgar créditos a los municipios y a los fondos de vivienda de interés social para la destinación de subsidios a la demanda y al otorgamiento directo de créditos hipotecarios, en casos de excepción. En el 2003, esta entidad fue remplazada por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) con el fin de fortalecer la descentralización de la política de VIS; esta entidad tiene como función principal administrar los recursos

destinados por el estado para proveer el acceso a la vivienda a las familias de bajos ingresos. FONVIVIENDA distribuye dichos recursos a través de los subsidios para vivienda de interés social para todos los departamentos.

Bajo este esquema y con la promulgación de la ley 388 de 1997, los municipios deberían pensar en la política de vivienda de interés social como un elemento más del desarrollo, con un criterio preponderante de la creación no solo de saneamiento en el déficit habitacional sino de hábitat, es decir, de un entorno digno para el desarrollo integral de los ciudadanos. Así, estas entidades territoriales tienen como obligación establecer su déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) y de esta forma desarrollar una política de soluciones de vivienda, teniendo en cuenta la utilización adecuada de los suelos, la prestación de servicios públicos y el desarrollo de estructura habitacional adecuada.

A pesar de la definición del marco jurídico, la implementación de la política de VIS por parte de los municipios a través de programas y soluciones de vivienda es débil y los resultados respecto al déficit habitacional, rural y urbano, está todavía muy lejos de cubrirse. Dejando de lado otras variables que pueden afectar la capacidad del Estado a través del Sistema de crear soluciones de vivienda, el déficit habitacional no se ha reducido: el déficit cuantitativo había pasado de 1.097.343 unidades en 1993 a 850.471 en 1997 presentó nuevamente un incremento que significó que la cifra alcanzara para el 2004 1.500.000 unidades.

En la actualidad, los recursos para el subsidio familiar de vivienda, son distribuidos principalmente a través de las cajas de compensación familiar (CCF) y a través del concurso de esfuerzo territorial. En la primera modalidad, los fondos son asignados a través de las CCF como representantes de FONVIVIENDA en algunas zonas del país. Tanto afiliados como no afiliados pueden postularse y la adjudicación final de los subsidios para VIS puede estar a cargo tanto de las CCF como de otras entidades. En la segunda modalidad, los recursos son asignados directamente por FONVIVIENDA a través de la evaluación de los programas de soluciones de vivienda presentados por los municipios y los recursos son destinados a aquellos que demuestren una un proceso de planeación más estructurado.

El proceso descrito anteriormente ha permitido que la ejecución de la política nacional de vivienda de interés social sea más clara ya que se han establecido las competencias correspondientes a cada institución y ente territorial que hace parte del sistema nacional de vivienda de interés social. Sin embargo, persisten dificultades asociadas a la duplicidad en funciones de planeación y ejecución de la política por la permanencia de una institucionalidad anterior que coexiste con la nueva (tanto en leyes como en instituciones encargadas de la política). Otra dificultad se presenta en las ciudades principales, asociada a la regulación sobre

la destinación de suelo a la construcción de proyectos de este rango de vivienda, la situación que prevalece en ciudades como Bogotá es que las normas que regulan la destinación de los suelos están en contradicción con el esquema reinante en la actualidad de la construcción de hábitat ya que en diversas ocasiones el suelo utilizado para este propósito está en lugares de alto riesgo o en lugares donde la infraestructura de servicios públicos resulta es inviable y/o resulta muy costosa².

Sin embargo, es innegable el hecho que el ejercicio de planeación de largo plazo de la ciudad es una tarea que se está realizando con instrumentos que son nuevos para todas las municipios, ciudades y distritos en el país y que el proceso de aprendizaje refleja un gran esfuerzo, lo que tampoco impide cuestionar los resultados futuros y la relevancia de la creación de tantos estamentos y mecanismos ya que esto podría representar un incremento en la burocracia y no un incremento significativo de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad.

No obstante el desarrollo jurídico que ha tenido la política de vivienda de interés social en el orden territorial, existe todavía incertidumbre jurídica por la falta de claridad en las competencias de todos los actores del sistema nacional de vivienda de interés social, y porque en temas como la utilización de los suelos se refiere a leyes antiguas que en algunos casos resultan contradictorias con el objetivo de construir alrededor del concepto de hábitat. Además, para casos particulares como el de Bogotá, existen varios estamentos, mecanismos e instituciones involucradas en la planeación de la asignación tanto de los subsidios a la demanda como para la destinación de suelos lo que provocan la duplicidad de funciones.

2. Voluntad Política

Con respecto a la voluntad política, se puede decir que la política de vivienda de interés social descentralizada no ha contado con un apoyo político continuo que movilice los intereses hacia su consolidación. Se observa que antes de 2003 el tema fue secundario en la

² Con la planeación y asignación de los suelos en ciudades como Bogotá existe otro problema asociado a los diferentes estamentos que intervienen en estos procesos; aunque es necesario reconocer que por la extensión de la ciudad se necesitan normas urbanísticas particulares para la utilización de recursos como el suelo en diferentes zonas, para lo cual se crearon las unidades de planeamiento zonal UPZ, de las cuales existen 112 actualmente, la coordinación entre éstos estamentos con las localidades y barrios y con entidades como la Secretaría distrital de Planeación y el diseño de mecanismos como planes maestros y parciales es cuestionable. Como caso particular encontramos que el otorgamiento de las licencias de construcción en la ciudad estaba regulado por el acuerdo 6 de 1990 pero la creación de las UPZ permitiría que este acuerdo desapareciera. Sin embargo, la mayoría de las UPZ no han expedido aún normas en el tema por lo que se remite a la norma anterior vigente (Acuerdo 6 de 1990), creando de esta forma una gran incertidumbre jurídica y retrasando el desarrollo en planeación de la política de hábitat en la que se incluye la vivienda de interés social.

agenda política. A partir del 2003, cuando se da inicio al fortalecimiento institucional en el sector y se homogeniza en el país la generación de los planes de ordenamiento territorial (POT), el tema da pasos para ubicarse en la agenda política. De ahí que la entrada tardía del tema de vivienda de interés social a la agenda política, frente a temas como educación y salud, explica en parte, el rezago en avances.

Aunque, como se planteó anteriormente, la creación del sistema nacional de vivienda de interés social se convierte en la iniciativa más significativa de la estructuración de la ejecución de la política de VIS, y al igual que avances en la legislación como la ley de ordenamiento territorial expedida en 1997 han permitido que la atención del gobierno se vuelva sobre el tema del déficit habitacional en el país.

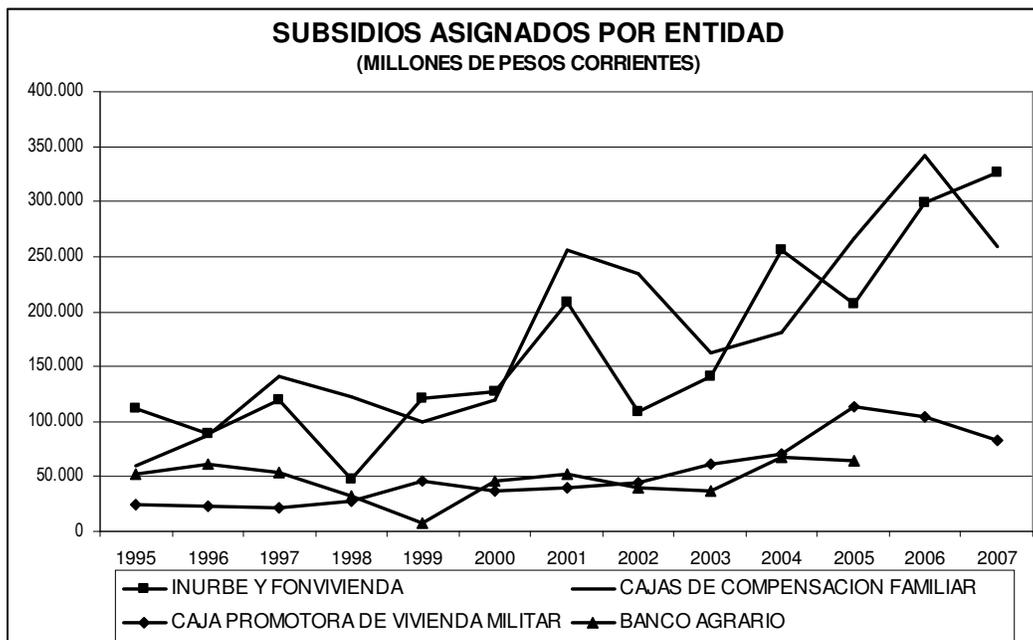
Sin embargo, es necesario reconocer que el diseño legal e institucional no ha sido suficiente para dar solución a esta problemática que en las dos últimas décadas se ha profundizado en los centros urbanos del país. Lo anterior se debe en parte a que en la planeación de la distribución de los recursos de la nación y de los entes territoriales para la inversión social la vivienda de interés social no es representativa respecto a los montos destinados para la prestación de servicios de educación, salud, entre otros.

Lo anterior se evidencia en la ley 60 de 1993 en la que se planteó la forma en la que serían distribuidos los recursos a los entes territoriales para inversión social. Según la Ley, los rubros más importantes serían salud y educación dado que se prevé que los municipios inviertan 55% de su participación de los ingresos corrientes de la Nación que son destinados a la inversión en sectores sociales, además del situado fiscal que solamente se distribuía en estos dos sectores.

Respecto a la inversión en materia de vivienda de interés social, se puede afirmar que aunque los municipios tenían la responsabilidad de apoyar el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en el otorgamiento de subsidios a la demanda, los recursos disponibles para ello no fueron especificados por la ley, o se asume que pertenecen al rubro denominado como libre inversión, el cual constituía el 20% del monto que cada municipio recibía de los ingresos corrientes de la Nación y en el cual no se señala con que otros sectores se distribuiría dicho porcentaje.

Ahora bien, aunque la ley 60 de 1993 fue derogada por la ley 715 de 2001, en la que se eliminó el Situado Fiscal y se creó el Sistema General de Participaciones, como los recursos que la Nación distribuye a los entes territoriales para la inversión social, los recursos disponibles que los municipios y distritos poseen para la inversión en vivienda de interés social todavía se encuentran contemplados como libre inversión o como fueron denominados, de propósito

general, junto con inversiones en transporte, sector ambiental, sector agrario, cultura, deporte, entre otros.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

No obstante lo anterior, los exiguos recursos destinados a la inversión de vivienda de interés social no explican en su totalidad los déficit en este tema; situación que puede ser más evidente en las ciudades pequeñas e intermedias. Al contrario, es posible afirmar que la falta de inversión en proyectos de VIS se explica por la escasez de suelo urbanizable (no tanto falta de tierra sino disponibilidad de tierra para proyectos VIS) lo que ha constituido el inconveniente más importante en las principales ciudades del país; fenómeno evidente en las principales ciudades del país, especialmente en Bogotá. La carencia de suelo urbanizable se traduce en incrementos en los precios que el sector de ingresos más bajos no puede cubrir. Recientemente se planteó como mecanismo para aumentar la oferta de suelo urbanizable, la expropiación de tierras improductivas con fin de construir macroproyectos que se consideran de interés nacional (El Tiempo, 2007).³

La problemática asociada a la falta de suelo urbanizable es un tema sensible que exige de las administraciones municipales decisiones contundentes, muchas veces en detrimento de quienes están beneficiándose por las altas rentas de la tierra. En particular, la disputa entre proyectos no VIS y proyectos VIS será un obstáculo siempre que haya demanda suficiente para

³ Expropiar tierras improductivas para proyectos de Vivienda de Interés Social autorizó el Gobierno. El Tiempo. Noviembre 14 de 2007. http://www.eltiempo.com/economia/2007-11-14/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3813699.html.

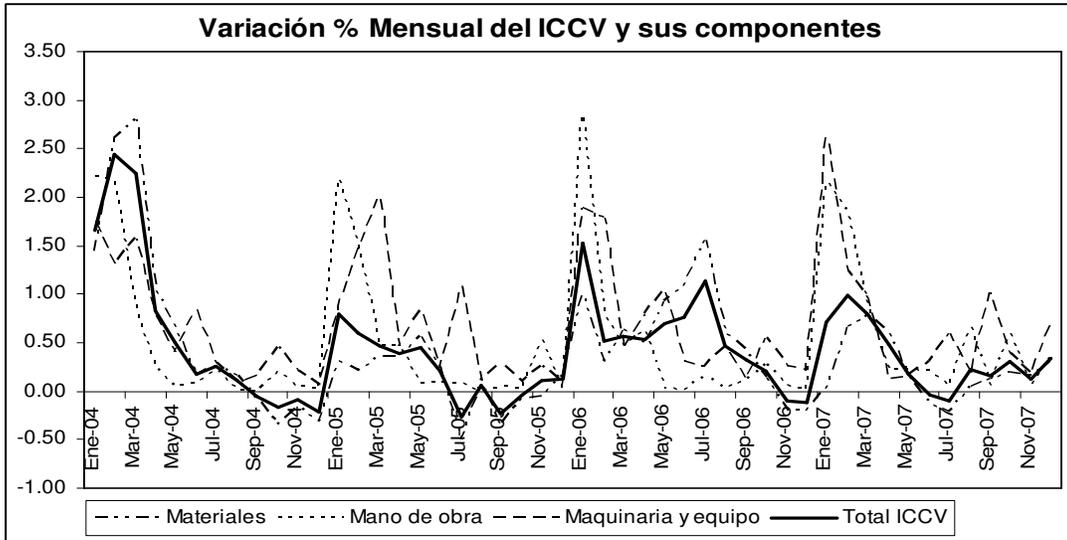
la vivienda NO VIS y haya presión por parte de los grupos de interés (constructores, principalmente), que permita mantener la ventaja generada en estos proyectos. El mismo esquema de subsidios a la demanda, no siempre coincide con la oferta de vivienda VIS. Una opción para resolver esta posible brecha o inconsistencia, sería a través de las entidades encargadas de la política, que tomen decisiones contundentes sobre el uso del suelo, la previsión de suelos para vivienda de interés social y la creación de incentivos a los constructores que promuevan proyectos VIS.

3. Dinámica Estado-Mercado

El Estado ha hecho un esfuerzo significativo por incentivar la demanda de VIS a través del fortalecimiento del programa del subsidio familiar de vivienda, sin embargo, no hay suficientes incentivos para los constructores en la oferta de este rango de vivienda. A pesar de que las exenciones tributarias y los compromisos entre el gremio de los constructores y el gobierno para incrementar la oferta, los aumentos en los precios del suelo, de los materiales de construcción y el incremento de la rentabilidad para la actividad en el rango NO VIS, se han convertido en un obstáculo para el cubrimiento del déficit habitacional.

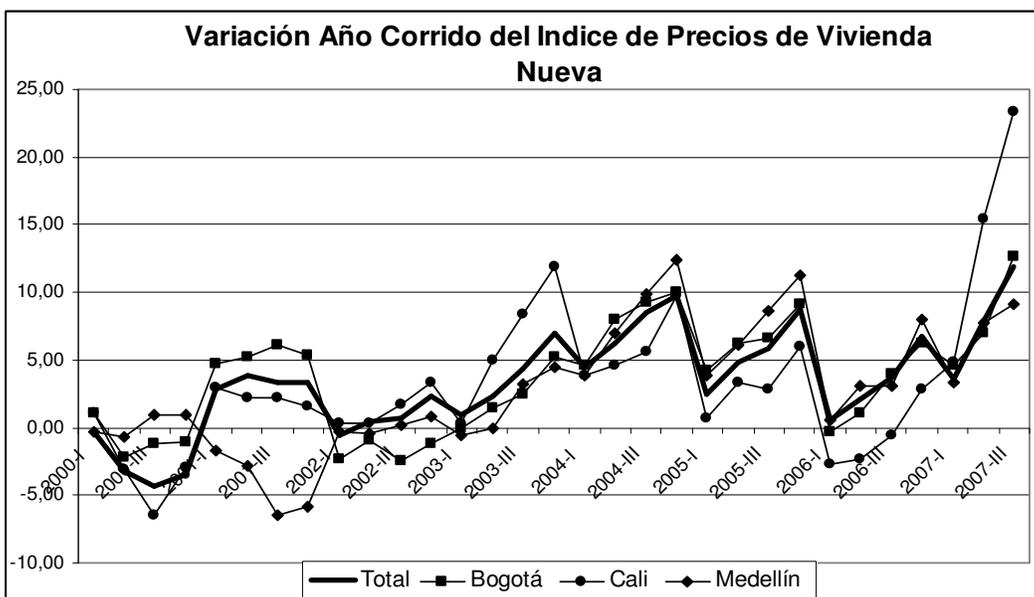
De igual manera, los esfuerzos por alentar la demanda de VIS a través de subsidios, no necesariamente logran alinear a los demás sectores y actores involucrados: constructores y sector financiero. El sector de la construcción no muestra interés en proyectos donde el precio de la unidad habitacional es muy bajo (VIS tipo I y II), principalmente por el incremento tanto del costo del suelo urbanizable y los materiales de construcción, especialmente en la mano de obra y en la maquinaria a partir de 2005.

Desde la expedición del decreto 624 de 1989 y 1243 de 2001, el Estado ha intentado crear un esquema de incentivos para aumentar la rentabilidad de la construcción en este rango de vivienda, como la devolución del impuesto sobre las ventas (IVA) en la venta del producto final y de la compra de materiales. Sin embargo, actualmente sólo la compra de materiales cuenta con una exención total del IVA, siempre y cuando ese valor no supere el 4% del precio total de la vivienda que tiene como límite 150 SMLMV.



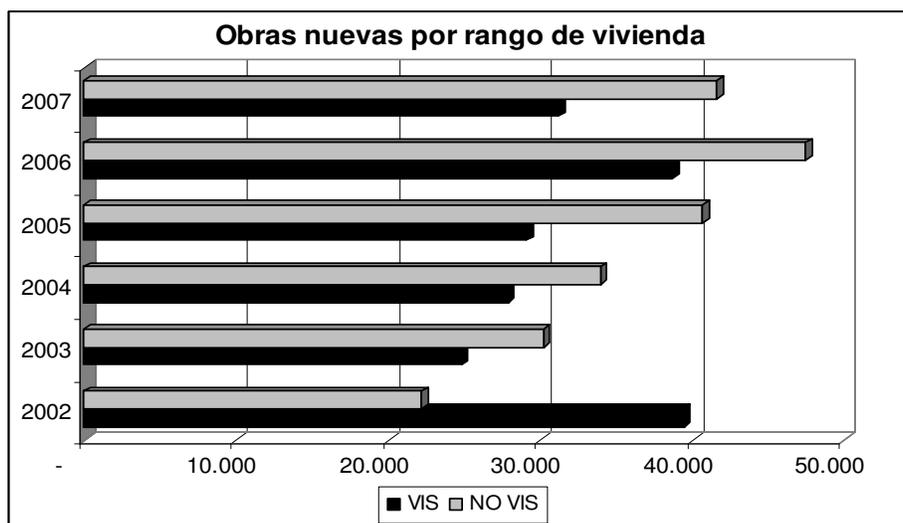
Fuente: DANE

El alza en los costos de los insumos, reflejados claramente en el índice de costos de la construcción de vivienda (ICCV), publicado por el DANE, y el incremento en el precio de la tierra han obligado al Gobierno a buscar compromisos con algunos actores relevantes de la cadena productiva. En octubre de 2006, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, logró un acuerdo con la cementera ARGOS, con una participación del 52% del mercado, para mantener el precio del cemento hasta junio del año 2007 en \$10.000 para el bulto de cemento destinado a la construcción de VIS, y el destinado para otro tipo de construcción en \$16.000.



Fuente: DANE

Dado que los incrementos de los costos de la construcción de vivienda a los inicios del 2006 eran causados principalmente por el precio del cemento que según un reporte del DANE presentó una variación de 30.42% entre enero y mayo de ese año⁴, el acuerdo logrado con ARGOS y el compromiso de las otras cementeras representativas del mercado si bien no con el precio pero con la implementación de mecanismos para ofrecer subsidios directos o en físico a familias de escasos recursos en todas las regiones del país, trajo como consecuencia que los precios de la vivienda nueva presentara una disminución significativa entre el último trimestre del 2006 y el primero del 2007, pasando de 6.77% a 3.64%⁵. Sin embargo, aunque el acuerdo sobre la congelación del precio del cemento para la vivienda de interés social se mantendrá hasta el 30 de junio del 2008, el incremento en los costos de la mano de obra y en la maquinaria han provocado un incremento en los precios de la vivienda nueva que son significativos desde el segundo trimestre del 2007⁶.



Fuente: DANE

Sin embargo, la recuperación de la actividad de la construcción en los últimos años no hubiera sido posible de no contar con el incremento significativo de los índices de precios de vivienda. Aunque este incremento en los precios no ha sido igual entre los rangos de vivienda ha tenido consecuencias importantes, según el índice de precios de vivienda nueva para Bogotá la mayor recuperación en los precios de la vivienda se da para los estratos altos con un 19.27%, mientras que para los estratos bajos sólo han crecido en un 1.62%⁷. De acuerdo con lo anterior,

⁴ Comunicado de prensa. Índice de costos de la construcción de vivienda, Mayo de 2006. DANE. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_iccp_mayo061.pdf

⁵ DANE - Índice de costos de construcción de vivienda (ICCV).

⁶ DANE - Índice de precios de vivienda nueva (IPVN). Variación porcentual año corrido.

⁷ DANE - Índice de precios de vivienda nueva (IPVN). Variaciones anuales, por estrato socioeconómico, según municipio.

para en el país las obras nuevas de NO VIS pasaron de 22.202 en el 2002 a 47.405 en el 2006; mientras que para la vivienda VIS las mismas pasaron de 39.435 a 31.161 en el mismo período.

Como elemento fundamental del mercado, el sistema de financiación de vivienda puede jugar como un promotor o poner barreras al funcionamiento del mercado. En este sentido, existen hoy varios factores que pueden representar una amenaza para su crecimiento y más aún su perdurabilidad en el largo plazo, lo cual se convierte en un tema delicado considerando que la política de vivienda social necesita el apoyo activo de este sector, puesto que los subsidios y el crédito hipotecario se convierten en bienes complementarios para las familias que buscan soluciones de vivienda del rango VIS.

La ley 546 de 1999 que reestructuró el sistema de financiación de vivienda en el país, buscaba reestablecer la credibilidad en el crédito para vivienda de largo plazo después de la crisis que el sector experimentó a finales del siglo pasado. De esta manera, se impusieron medidas en dos direcciones. En primer lugar en aras de proteger el poder adquisitivo de las familias que adquirirían esta clase de obligaciones se eliminó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), se creó la Unidad de Valor Real (UVR), cuya variación solo depende de los cambios del índice de precios del consumidor (IPC)⁸, se impusieron restricciones en las modalidades de sistemas de amortización para ese tipo de créditos para evitar la capitalización de intereses y se impusieron topes en las tasas que las entidades financieras podían cobrar en este tipo de créditos cuya determinación estaría a cargo del Banco de la República.

Por otro lado, con el fin de eliminar las debilidades de las entidades encargadas de ofrecer al público este tipo de créditos se estableció que la relación de la primera cuota y el ingreso de los hogares no podría superar el 30% y los porcentajes máximos de financiación se fijaron en 80% para vivienda de interés social y en 70% para el resto, adicionalmente, se intentó eliminar el riesgo de liquidez que presentaban por el descalce de plazos mediante la determinación de que los créditos de largo plazo deberían financiarse con instrumentos que tuvieran plazos similares, de manera que se autorizó a las entidades crediticias a emitir bonos hipotecarios y a titularizar su cartera, así que el fondeo de referencia de la cartera hipotecaria estaba atado a las tasas de rendimiento de los títulos emitidos por el gobierno nacional (TES).

Si bien las medidas anteriormente descritas ayudaron a mitigar los efectos negativos que tuvo el colapso del antiguo sistema de financiación de vivienda tanto para los deudores como para las entidades crediticias, también es necesario prestar atención a sus posibles consecuencias sobre el sistema en el futuro.

⁸ Al contrario del UPAC en cuyo cálculo se ponderaba la tasa DTF en 74% desde 1994.

Según Cuéllar⁹, que la referencia del fondeo de la cartera hipotecario dependa de manera directa de las tasas de los TES, representa un problema en la medida en la que dichas tasas tienen implícitos factores como el riesgo país y tasas de rendimiento de los títulos emitidos por el gobierno de Estados Unidos.

Lo anterior tiene varias consecuencias; la primera de ellas es que aunque tanto el riesgo país como las tasas de interés externas han presentado una tendencia a la baja desde el año 2002, ambos factores son ajenos a la situación económica interna del país y en el caso del riesgo país (calculado por índices como el EMBI y el EMBI+) altamente volátil, por lo tanto, en el evento de presentarse una crisis como la asiática, es posible que estos factores se incrementen y por lo tanto el costo de fondeo de la banca hipotecaria también lo haga.

Además, dado que la colocación de crédito hipotecario se encuentra en la actualidad altamente regulado mediante mecanismos como los topes a las tasas de interés, que actualmente son de UVR +11% para VIS y UVR+12.7% para No VIS, el riesgo del incremento en el costo de financiamiento de los recursos es totalmente asumido por las entidades crediticias, por lo que la rentabilidad bruta de esta actividad resulta poco alentadora para las mismas.

Lo anterior se reflejó en el mercado cuando se inició la tendencia a la baja de las tasas de interés tanto para construcción como para adquisición de vivienda; que tiene dos causas subyacentes, la primera de ellas es la disminución en el costo del fondeo de la cartera hipotecaria que se inició desde mediados del 2002, debido a la caída en las tasas de rendimientos de los títulos del gobierno de Estados Unidos y a la reducción en el riesgo país, medido por índices como el EMBI. Esta reducción en el costo de los recursos ha permitido a las entidades financieras reducir a los hogares el costo del crédito de largo plazo.

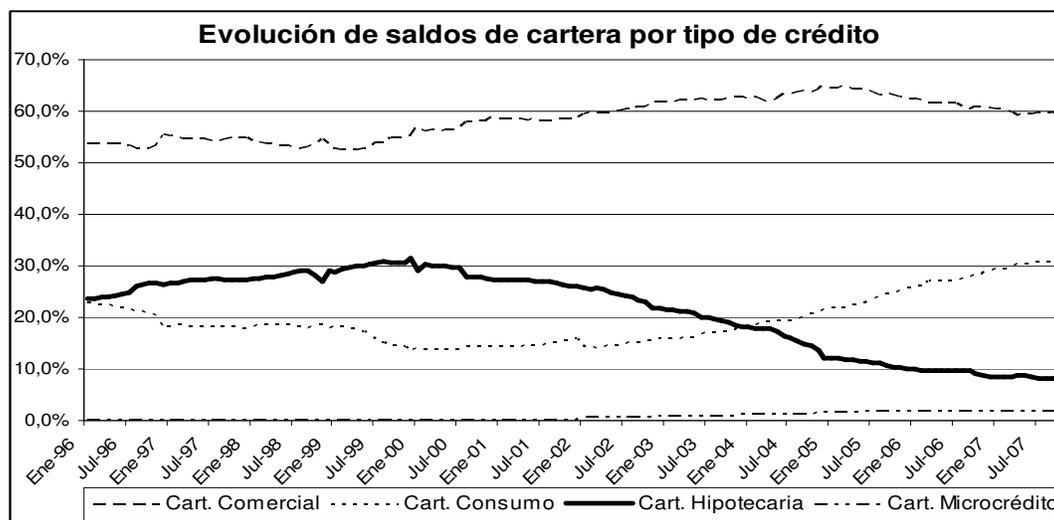
Por otro lado, se encuentra la competencia que existe entre los bancos por la colocación de crédito hipotecario, tanto entidades líderes como las pequeñas y las nuevas en el país han implementado desde inicios de 2006 estrategias de mercadeo que promocionan recortes en las tasas o incluso con el fin de desviar la atención de los clientes sobre el comportamiento de las tasas de interés se vende el concepto de cuota por millón, las cuales esconden una guerra de precios que ha llevado a que en promedio la tasa para VIS en promedio estuviera para julio de 2007 en UVR+ 8.8%, un poco más de 200 puntos básicos por debajo del tope de UVR + 11% impuesto por el Banco de la República.

Esta situación es preocupante en el sentido en el que mientras los bancos colocan su cartera a tasas bajas, el costo de los recursos para renovar esta cartera esta sujeto a factores externos que ante un shock macroeconómico internacional pueden causar que el costo del

⁹ Ver Cuéllar (2006). "*¿A la vivienda quien la ronda?*". Tomo I. Pág 169.

fondeo de la cartera se incremente y no sea posible transferir el costo a los prestatarios por los topes establecidos, escenario en el que esta actividad perdería su rentabilidad causando a su vez una desaceleración en el sector de la construcción y por lo tanto en toda la cadena productiva y por último retrocesos en la política de vivienda de interés social.

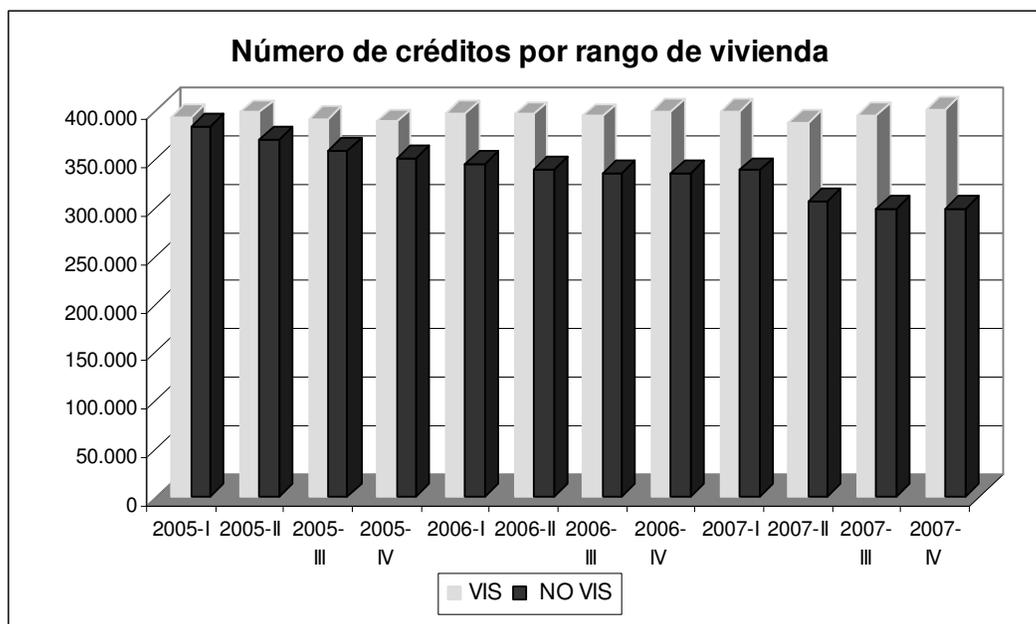
Como un obstáculo adicional al crecimiento de la cartera destinada para la financiación de VIS existe el temor generalizado en el sector por la eliminación de las exenciones tributarias que actualmente este tipo de cartera tiene, ya que en este rango de vivienda, la rentabilidad de la actividad crediticia esta dada casi exclusivamente por esta deducción. Aunque en el discurso emitido en la clausura del convenio bancaria, el presidente Álvaro Uribe, dijo que la reforma tributaria cambiaría los ingresos exentos por un subsidio a los bancos de 5% de tasa de interés¹⁰, las expectativas sobre el sector no son muy alentadoras lo que se ha reflejado en la disminución de la participación de la cartera hipotecaria en la totalidad de la cartera de las entidades financieras, de tal forma que para noviembre de 2007 tiene una participación inferior al 10% de la misma, ya que las entidades financieras prefieren colocar sus recursos en carteras como la de consumo y comercial, para las cuales el fondeo no resulta tan costoso, la regulación sobre las tasas no es tan estricta y la incertidumbre jurídica es menor.



Fuente: Superintendencia Financiera

¹⁰ Discurso Presidencial. CLAUSURA DE LA CONVENCION BANCARIA 2006. Agosto 11 de 2006 (Cartagena de Indias - Bolívar). Disponible en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2006/agosto/11/17112006.htm.

Aunque la situación descrita anteriormente es bastante preocupante, lo es más aún la focalización de los recursos que las entidades financieras destinan para la financiación de vivienda. Dado que los incentivos para la colocación de créditos en vivienda de interés social no son suficientes atractivos para que los establecimientos bancarios asuman el riesgo de prestarles sus recursos a familias con ingresos tan bajos y a largo plazo, los desembolsos se inclinaron hacia el rango No VIS, en el que en los últimos dos años se ha presentado una reactivación significativa tanto en la demanda como en la oferta, además de la creación de instrumentos como el leasing habitacional, que en principio tenía como objetivo la vivienda VIS, pero que dado el riesgo asociado al sistema de amortización actualmente es ofrecido para viviendas desde estrato 4.



Fuente: ICAV

Aunque el incremento de los desembolsos de la cartera hipotecaria entre 2005 y 2006 fue de 124.2%, liderado por el incremento de los desembolsos en el rango No VIS, que alcanzaban una participación del 76% sobre los desembolsos totales para mayo de 2007, es necesario mencionar que el número de créditos fue mucho mayor en el rango VIS, de hecho para el segundo trimestre del 2007 había una diferencia de 81.876 créditos. Lo anterior puede ser explicado por los acuerdos que el gobierno desde el 2005 ha realizado con la

ASOBANCARIA para que los bancos y entidades como el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) sean parte activa de la política de vivienda social a través de la colocación de crédito¹¹.

Si bien los acuerdos de gremios como la ASOBANCARIA se han cumplido hasta el momento y empresas privadas como ARGOS se han involucrado con la política de vivienda de interés social del gobierno, lo cual se constituye como una manifestación de voluntad del país por subsanar el déficit habitacional, estos acuerdos no pueden considerarse sostenibles sobretodo si no se realizan reformas para que el negocio hipotecario sea rentable.

Conclusiones

En primer lugar es necesario reconocer que la evolución en la planificación de la política de vivienda a nivel nacional es evidente, ya que se considera como un elemento esencial de la construcción de hábitat y bajo este concepto se ha diseñado la política para garantizarle a los habitantes en los diferentes municipios y ciudades una mejora en sus niveles de calidad de vida, además en aras de fortalecer el proceso de la descentralización se ha delegado a los municipios la planificación y ejecución de los programas de vivienda de interés social, ya que son estos entes territoriales quienes conocen las necesidades particulares de su comunidad. Sin embargo, si se considera la efectividad de la política en la reducción del déficit tanto cualitativo como cuantitativo ésta es cuestionable.

Entre los factores a los que posiblemente se atribuyen las falencias de la descentralización en materia de la política de vivienda se destacan la falta de interés político, la falta de claridad en el marco jurídico y por último la dinámica estado – mercado que producen desequilibrios en la interacción de la oferta y la demanda tanto del bien en sí como del crédito.

Respecto a la falta de interés político es posible afirmar que desde se instauró el esquema de la descentralización en la gestión del estado, se marginó el tema de la vivienda de interés social, quizá por que en la etapa inicial del proceso de la delegación de las funciones de inversión social habían problemáticas que eran más notorias como las carencias en cubrimiento y calidad de salud y educación; razón por la que la planeación en la destinación de la inversión en vivienda no contaba con recursos suficientes ni con lineamientos claros.

El interés político en el tema ha sido reforzado por la evolución del marco jurídico. La expedición de la ley 388 de 1997 hizo obligatorio que los gobiernos municipales determinaran cuales eran las necesidades tanto urbanas como rurales en este aspecto para su territorio y

¹¹ El primer acuerdo incluía la colocación un billón de pesos en este rango de vivienda entre julio de 2005 y julio de 2006, y en marzo del 2007 el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial logró un nuevo acuerdo para colocar en un año \$1,8 billones en créditos y microcréditos inmobiliarios.

diseñara programas para garantizar la oferta de soluciones de vivienda dentro de su plan de ordenamiento territorial (POT) y aunque no se puede decir que el proceso de diseño y ejecución de los programas sea sólido en la actualidad para todos los municipios del país, ha establecido las normas que deben cumplir los entes territoriales en términos de la calidad de las soluciones de vivienda, de la articulación de la política municipal con la nacional y el apoyo técnico que recibe del gobierno central para el diseño de la misma.

Adicionalmente, en los últimos años, las quejas sobre los proyectos de vivienda que presentan fallas de calidad ya sea en la estructura habitacional o en la dotación de servicios como acueducto, alcantarillado, electricidad, etc, las cuales se han hecho públicas a través de los medios de comunicación han hecho que la atención de las entidades del gobierno central como de los entes territoriales responsables incrementen sus esfuerzos en la ejecución apropiada de los programas.

Considerando en segundo lugar los problemas que se presentan en el marco regulatorio de la política de vivienda, es preciso mencionar que aunque la definición de las competencias de las diferentes instituciones y entes que hacen parte del sistema nacional de vivienda de interés social tanto en la planeación de la política nacional de vivienda como en la ejecución de la asignación de los recursos del programa de subsidio familiar de vivienda (SFV) se clarificaron con la expedición de la ley 3 de 1991, la ley 388 de 1997 y el decreto 975 de 2004, es la planeación dentro de los entes territoriales donde se han generado duplicidad de las funciones entre el Estado y los distritos, teniendo como ejemplo el Distrito Capital donde antes de que se creara el subsidio distrital de vivienda, Metrovivienda otorgaba subsidios a la misma población objetivo de la política nacional.

Por último, la política de vivienda desde los inicios de la década de los noventa ha tenido como objetivo principal la estimulación a la demanda por vivienda, fundamentalmente mediante la creación del subsidio familiar de vivienda; sin embargo el acceso de las familias a una vivienda digna no está determinada únicamente por este aspecto sino que también depende del comportamiento de la actividad constructora y crediticia, que aunque después de la crisis han presentado señales innegables de recuperación y crecimiento todavía enfrentan limitaciones que ponen en peligro la capacidad de la política para subsanar el déficit habitacional.

Tanto para el sector de la construcción como el financiero, la vivienda de interés social representa un costo de oportunidad demasiado alto ya que la inversión de los recursos para sus actividades en NO VIS representa rentabilidades mayores. Es por esta razón que el gobierno desde la década pasada ha construido un sistema de incentivos basado en exenciones

tributarias para hacer atractiva tanto la construcción como la financiación en este rango de vivienda.

Sin embargo, particularmente las entidades financieras que ofrecen crédito hipotecario pierden su interés en el producto por los riesgos que implica la colocación de recursos a largos plazos cuyo fondeo puede presentar una variación muy alta en el corto plazo a causa de factores económicos internacionales que resultan incontrolables para la planeación macroeconómica nacional, mientras que la regulación les impide trasladar el riesgo a los prestatarios por el establecimiento de topes para las tasas de este tipo de cartera.

Ahora bien, aunque el gobierno ha logrado a través de diferentes acuerdos tanto con el gremio de los bancos, los constructores y empresas importantes en la cadena productiva, es necesario reconocer que en caso de un incremento en los costos ya sea de fondeo de la cartera o de los insumos de la construcción presenta un incremento inesperado, no hay razón para mantener los acuerdos, lo que representaría el estancamiento de la política de vivienda.

Referencias

- Cárdenas, M y Hernández M. (2006). *“El sector financiero y la vivienda”*. Fedesarrollo.
- Cárdenas, M y Badel, A (2003). *La Crisis de Financiamiento Hipotecario en Colombia: Causas y consecuencias*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo No. 500.
- Castillo Burbano, E (1999). *El UPAC. Engaño, Frustración y Ruina de las Familias Colombianas. Análisis jurídico-económico*. Bogotá: Ediciones Jurídicas.
- Chiappe de Villa, M.L (1999). “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa”. *CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo* No 80. Santiago de Chile.
- Cuellar, M. (2006). *“¿A la vivienda quien la ronda?”*. Vol. 1. ICAV, Universidad Externado de Colombia. Bogotá D, C.
- Echeverri, J.C, Gracia, O y Urdinola, P (1999). “UPAC: Evolución y Crisis de un Modelo de Desarrollo” *Archivos de Macroeconomía*. Documento 128. Departamento Nacional de Planeación.
- El Tiempo (2007). Expropiar tierras improductivas para proyectos de Vivienda de Interés Social autorizó el Gobierno. Noviembre 14 de 2007. http://www.eltiempo.com/economia/2007-11-14/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3813699.html
- Fedesarrollo (2006). *Análisis de las Políticas de Educación, Salud y Vivienda del Nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá. Capítulo Vivienda*. Informe Final.
- Figue, L (2005). “La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia en los años noventa. Una explicación a partir de las políticas públicas”. Maestría en Hábitat, Facultad de Artes, Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.

Fique, L (2005). "La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia: Un enfoque en los procesos y las decisiones". *Revista INVI*, Vol 20 No 055, 12-19.

Florian Borbón, A (2003). "VIVIENDA: Derecho o Mercancía? Proceso o producto?". Publicación de Fedevivienda.

Gunther, Held (2000). "Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia". CEPAL, *Serie Financiamiento del desarrollo* N° 96. Santiago de Chile.

Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (1993). *El Crédito de Vivienda. Pasado, Presente, Futuro*. Bogotá: ICAV.

Legis (2002). *Guía Práctica del Crédito de Vivienda en UVR*. Bogotá: Legis.

Martinez, J.J (2002). *La Política de Vivienda en Colombia. Una aproximación situacional y prospectiva*. Fedevivienda.

Montealegre Lynett, E (2006). *Constitución y Vivienda. Estudio sobre la liquidación y reliquidación de los créditos de vivienda en los sistemas UPAC y UVR*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pérez S, M (2007). "El marco constitucional de las decisiones económicas: el caso de la financiación de vivienda en Colombia" en UN-Hábitat (2007). *Hábitat y financiación. Una estrategia para la lucha contra la pobreza*. Bogotá: Un-Hábitat, DNP, First Initiative y MAVDT.

Romero, O. (2005). "Banca hipotecaria en Colombia. los aportes de la crisis reciente". Archivos. Superintendencia Financiera de Colombia.

Tarchópulos, D.E y Ceballos, O.L (2003). "Calidad de la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá". CEJA.

Tarchópulos, D.E y Ceballos, O.L (2003). "Vivienda social: miradas actuales a retos recientes". Centro Editorial Javeriano.

Villar, L. (2006). "El crédito hipotecario en Colombia: evolución y condiciones para su ampliación". XXV Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción-CAMACOL-Cartagena.

Uribe, J. "Evolución reciente del crédito hipotecario". Nota Editorial. Banco de la República. Mayo 2006.

Zarruk Gómez, C.A (1986). *La Corrección Monetaria y el Crédito en UPAC*. Bogotá: ICAV