

**ACTUALIZACION DEL DIAGNOSTICO
DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA
POLITICA DE VIVIENDA RELACIONADOS CON EL
MICROCRÉDITO INMOBILIARIO**

MARULANDA CONSULTORES LTDA.

Equipo Consultor

Beatriz Marulanda

Mariana Paredes

Lizbeth Fajury

BOGOTA, JUNIO DEL 2005

TABLA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN

2 CREDITO PARA VIS - MICROCRÉDITO – MICROREDITO INMOBILIARIO 4

2.1 MARCO LEGAL	4
2.1.1 CRÉDITO DE VIVIENDA	5
2.1.2 MICROCRÉDITO	6
2.1.3 MICROCRÉDITO INMOBILIARIO	7
2.2 RESTRICCIONES	7

3 HERRAMIENTAS PROPUESTAS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA PROMOVER LA FINANCIACIÓN DE VIS 9

3.1 FINDETER	9
3.2 GARANTÍA FONDO NACIONAL DE GARANTIA	14
3.3 AHORRO PROGRAMADO, SUBSIDIOS Y CRÉDITO	16
3.4 LA TITULARIZACIÓN COMO FUENTE DE FONDEO	25
3.5 BANCO AGRARIO	27

4 CONCLUSIONES PRELIMINARES 28

4.1 REGULACIÓN	29
4.2 ADMINISTRACIÓN DE RIESGO	29
4.3 COSTOS	31
4.4 APALANCAMIENTO DEL SUBSIDIO	31
4.5 OTRAS	32

5 ANEXOS 33

1 Introducción

El objetivo de este documento es realizar una actualización del diagnóstico de la situación de los distintos instrumentos de política de vivienda de interés social (VIS) relacionados con el microcrédito inmobiliario, utilizados por el gobierno colombiano para promover el acceso a soluciones de vivienda de interés social.

Este documento trata de poner de nuevo un punto de partida actualizado que permita tomar acciones para buscar el objetivo de la asistencia técnica financiado por **First Initiative** el cual busca resolver la falta de financiación que permita el acceso a la vivienda a la población de bajos recursos, promoviendo el desarrollo del sistema de financiación de VIS, identificando y resolviendo las dificultades, incluyendo un seguimiento estrecho del proceso de implementación de los diversos instrumentos de la política que tienen relación con este tema.

El acceso al crédito para la financiación de vivienda de bajo costo se define como el eslabón faltante en la cadena de financiación del valor total de las viviendas de interés social. La falta de acceso al crédito se convierte en un inconveniente determinante de la utilización de los subsidios asignados, pues las personas beneficiarias no logran hacer el cierre financiero para acceder a las unidades de vivienda. En estas condiciones, se ha reconocido la importancia de promover el desarrollo de crédito para vivienda para la población de bajos ingresos para contribuir a resolver las necesidades básicas de vivienda de buena parte de esta población.

Por ello en los términos de referencia para la asistencia técnica financiada con recursos de First Initiative, inicialmente se definieron las siguientes áreas de análisis, cuyos resultados en detalle se presentan en el Anexo 1:

1. **Administración del riesgo:** diseño e implementación de mecanismos de administración del riesgo para todos los financiadores participantes (Findeter, FNG, entidades de primer piso).
2. **Banco Agrario** y otras entidades financieras: riesgo de plazo, riesgo de crédito, y riesgo de tasa de cambio.
3. **Regulación y supervisión:** Diseño de procedimientos regulatorios y de supervisión en relación con el microfinanciamiento de vivienda aplicables a la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia del Subsidio Familiar, el FNG, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia
4. **Costos del microfinanciamiento de vivienda:** incluyendo las tasas de interés suficientes para cubrir el riesgo de crédito y los costos de transacción.
5. **Apoyo al FNG:**
6. **Apalancamiento del crédito con el subsidio a la demanda:**

Durante el 2004 y lo que va corrido del 2005, la situación de algunos de los aspectos e instrumentos mencionados en el diagnóstico inicial ha cambiado por lo que a continuación se realiza una actualización del diagnóstico a partir de una revisión de los avances en los distintos temas. Esta actualización busca establecer el estado de avance en los distintos temas con el fin de identificar los aspectos que aún requieren un estudio dirigido a proponer modificaciones que permitan crear las condiciones necesarias para

permitir el flujo de recursos hacia la financiación de VIS, así como sugerir un cambio de tema de estudio ó de énfasis hacia alguno de ellos.

La revisión de la situación actual contenida en este documento se realizó partiendo del diagnóstico realizado durante el 2004 por Marulanda Consultores en los estudios de Bancarización y Visión Estratégica de Findeter. Igualmente se recogen algunos de los avances realizados en el estudio de Mecanismos Alternativos de Fondeo y Mejoras al Marco Normativo de Crédito para la Vivienda de Interés Social en Colombia, elaborado por el Consorcio Latinvestco-Galvis-Villota, y el trabajo realizado a través de entrevistas a las entidades participantes de este proceso durante mayo de 2005.

2 Crédito para VIS - Microcrédito – Microcredito Inmobiliario

El producto comúnmente conocido como “microfinanciamiento de vivienda” se considera como una operación activa intermedia entre el microcrédito tradicional y los créditos hipotecarios tradicionales. El proceso de desarrollo del crédito de vivienda a poblaciones de bajos ingresos y/o informales se ha dado en varios países a partir de las operaciones microcrediticias dirigidas a satisfacer las necesidades de financiación de la microempresa. A medida que las instituciones microfinancieras (reguladas y no reguladas) han avanzado en el conocimiento de sus clientes en términos de determinar con precisión su capacidad y moralidad de pago a través del pago cumplido de obligaciones sucesivas, han desarrollado nuevos productos de financiación para atender otras necesidades. Estos instrumentos por lo general han partido de las operaciones microcrediticias tradicionales y contemplan créditos estacionales, tarjetas de crédito, cupos de crédito, entre otros. Dentro de estos, se ha desarrollado también el crédito para financiar las necesidades de vivienda de los microempresarios las cuales se refieren también a la infraestructura empresarial, que por lo general opera en el mismo lugar de la vivienda.

En estas circunstancias, la financiación de vivienda se da sobre las mismas bases del microcrédito y se le ofrece a los mejores clientes que ya tienen una historia crediticia con la entidad y se ha comprobado sobre bases empíricas su capacidad y moralidad de pago. Así, el microcrédito de vivienda se da por montos y plazos mayores a los del microcrédito tradicional, en todo caso por debajo de los 5 años. En materia de garantías, el microcrédito de vivienda se apoya en las mismas garantías del microcrédito tradicional como son la firma de un codeudor y la garantía prendaria y en algunos casos sobre la hipoteca de la vivienda, sin que ello sea requisito. Al igual que en el microcrédito tradicional, el principal criterio para otorgar el crédito es la historia crediticia del cliente y su capacidad de pago comprobada, teniendo en cuenta que la garantía es una forma extraordinaria de recuperar un crédito.

En Colombia sin embargo el concepto del “microcrédito inmobiliario” cambió a partir de 2003 a raíz de la expedición de las normas que lo reglamentaron.

2.1 Marco legal

Hasta la expedición en 2003 de las normas que definieron el microcrédito inmobiliario, en Colombia el crédito para vivienda de bajo monto se desarrolló dentro del marco general de financiación hipotecaria, aun cuando muchos de los créditos de bajo monto

destinados a vivienda se canalizaron a través de las líneas de libre inversión disponibles en los establecimientos de crédito.

2.1.1 Crédito de vivienda

De acuerdo con la Ley 546 de 1999 el crédito de vivienda está definido como “créditos de vivienda individual” que deben cumplir las siguientes condiciones entre otras:

- ? Estar destinado a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual.
- ? Tener una tasa de interés remuneratoria, en UVR o pesos.
- ? Tener un plazo de amortización entre 5 y 30 años.
- ? Estar garantizado con hipoteca en primer grado.

Para efectos de la calificación y clasificación de cartera de los establecimientos de crédito, la Circular Básica Financiera y Contable (Circular Externa 100 de 1995) de la Superintendencia Bancaria definió los créditos de vivienda con base en la Ley 546, como aquellos créditos otorgados a personas naturales destinados a la adquisición de vivienda nueva o usada, o a la construcción de vivienda individual, independientemente del monto.

Con base en la definición contenida en la Ley 546, la Superintendencia Bancaria precisó las características de los créditos recogiendo las definiciones contenidas en la ley. Dentro de las precisiones introducidas por la Superintendencia Bancaria se incluyeron aspectos como que la garantía hipotecaria es en primer grado y constituida sobre la vivienda financiada. Igualmente determinó la forma precisa de aplicación de la tasa de interés remuneratorio fija sobre el saldo de la deuda a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberá expresarse únicamente en términos de tasa anual efectiva, y los intereses se deben cobrar en forma vencida y no pueden capitalizarse.

En cuanto al monto máximo, lo definió como el 70% del valor del inmueble en general y hasta el 80% en el caso de la financiación de VIS. Determinó que la primera cuota del crédito no podrá representar más del 30% de los ingresos familiares, al tiempo que definió las condiciones del prepago y los seguros sobre los inmuebles financiados.

La Ley 546 definió los intermediarios financieros autorizados para otorgar *créditos de vivienda*, además de los establecimientos de crédito, como las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualquier otra diferente de los establecimientos de crédito.

Al respecto, la Corte Constitucional fue aún más allá cuando sentenció que:

“Quienes otorguen *créditos de vivienda* no pueden hacerlo **sin previa autorización** específica del Estado -hoy a través de la Superintendencia Bancaria-. Por tanto, no toda entidad, carente de permiso, podría actuar en tal sentido sin violar el aludido mandato de la Carta; a juicio de la Corte, el legislador no puede dejar en manos de cualquier persona o entidad el manejo del crédito en el delicado campo de la financiación de vivienda. Las instituciones que lo hagan deben estar perfectamente identificadas y controladas por el Estado, que está llamado constitucionalmente a intervenir en ellas.”

Lo anterior implica que entidades no sujetas a la supervisión del Estado no podrían otorgar “**créditos de vivienda**” de la forma como están definidos en la ley. Esto restringe considerablemente las posibilidades de financiación de los estratos de bajos ingresos de la población pues su acceso al crédito, cuando se da, se da a través de organizaciones no sujetas a vigilancia como puede ser una ONG, aún si estas consideraran rentable otorgar estos créditos con tantas restricciones.

2.1.2 Microcrédito

La definición del microcrédito empresarial en Colombia, proviene inicialmente de lo dispuesto en el Ley 590 de 2000 que dictó disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). La ley definió las mipymes como aquellas unidades de explotación económica rural o urbana, realizada por personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios.

Dentro de éstas, la microempresa se definió como aquellas unidades con una planta de personal no superior a 10 empleados, y activos totales hasta 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLM). En la actualidad este valor ascendería aproximadamente a \$191 millones.

En materia de crédito, la Ley 590 definió el microcrédito como el sistema de financiamiento a microempresas con un monto máximo por operación de préstamo de 25 SMLM (\$9,500,000), sin que el saldo por deudor pueda superar este monto en ningún momento. Así mismo autorizó el cobro de honorarios y comisiones que no se reputan intereses para efectos del Artículo 68 de la Ley 45 de 1990, de acuerdo con las tarifas que autorice el Consejo Superior de la Microempresa. Los honorarios y comisiones mencionados se destinan al pago de la asesoría técnica especializada al microempresario, las visitas realizadas para verificar el estado de la actividad empresarial, el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los deudores y la cobranza especializada de la obligación.

Con base en la definición del microcrédito contenida en la Ley 590 de 2000, la Superintendencia Bancaria definió el microcrédito como una nueva modalidad de crédito para efectos de las normas de calificación y clasificación de cartera aplicables a los establecimientos de crédito. Inicialmente, la definición establecida en estas normas incluía tanto el límite de 25 SMLM al monto de cada crédito como el límite aplicable al saldo total de las obligaciones con la entidad. A partir de 2005, la Superintendencia Bancaria eliminó el límite al monto de cada operación quedando definido como “... el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Adicionalmente, la definición de microempresa utilizada por la Superintendencia Bancaria para estos efectos se refiere a toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no supere los 10 trabajadores o sus activos totales sean inferiores a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En términos generales, los cambios introducidos por la Superintendencia Bancaria en la definición del microcrédito para efectos de la calificación y clasificación de cartera, no permiten reconocer la destinación del crédito como principal distintivo del crédito microempresarial o microcrédito, sino que busca identificar la fuente de repago del crédito con el fin de asegurar una correcta administración del riesgo. Por ende si el microempresario destina los recursos para adecuar o comprar una casa y el crédito es a menos de cinco años, quedaría registrado como un microcredito.

2.1.3 Microcrédito Inmobiliario

La Ley 795 de 2003 que modificó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, introdujo la definición de microcrédito inmobiliario (Art.95) como toda financiación otorgada para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles cuyo monto no supere los 25 SMLM. Se definió esta financiación con un plazo inferior a 5 años y una tasa de interés equivalente a la prevista para la financiación de VIS. El valor del inmueble no puede exceder de los 135 SMLM.

Adicionalmente, la ley determinó que para estimular las actividades de microcrédito inmobiliario se podrá cobrar una comisión para remunerar el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación. La ley estableció que esta comisión, que deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional, no se reputará como interés para todos los efectos legales de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 68 de la Ley 45 de 1990.

Adicionalmente, de acuerdo con la ley 795 esta operación podrá ser desarrollada por los establecimientos de crédito, cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito.

2.2 Restricciones

Si bien la definición legal del microcrédito inmobiliario pretendía definir la operación para crear las condiciones para su desarrollo, la referencia que se hace de la operación a la financiación de VIS hace, según los asesores legales de Latinvestco¹, que le sean aplicables algunas de las normas de VIS o de la financiación de vivienda que dificultan su desarrollo².

El primer punto que sobresale es la referencia en el caso del microcrédito inmobiliario a la tasa de interés aplicable a VIS, que como se vio atrás está sujeta a un límite de UVR + 11³. Este límite afecta negativamente todas las operaciones de financiación de VIS y

¹ Latinvesco fue la firma seleccionada para adelantar la consultoria financiada con recursos BID denominada: Proyecto Col/03/045- (04/0458) Consultoria para el estudio sobre mecanismos alternativos de fondeo y mejoras al marco normativo de crédito para la vivienda de interés social en Colombia.”

² De acuerdo con el segundo informe de Latinvestco, “... de hecho la propia Superintendencia Bancaria, al diseñar los formatos de reporte de esta operación tras la expedición de la norma17, ha clasificado los microcréditos inmobiliarios como créditos de vivienda, cuando en realidad no tienen las características descritas para ser créditos de vivienda, según lo establecido en la Circular 100, capítulo 2 que reproduce el artículo 17 de la ley 546.”

³ Resolución 9 de 2003 de la Junta Directiva del Banco de la República.

ahora las de microcrédito inmobiliario, pues si bien no hace referencia específica a los créditos de largo plazo, es posible que sean aplicables a cualquier crédito de VIS así sea de menos de 5 años, lo cual termina afectando el desarrollo de otros productos de financiación de VIS. Adicionalmente, la Ley 795 terminó extendiendo al microcrédito inmobiliario el límite a la tasa de interés de VIS cuando la Junta Directiva del Banco de la República es la única autorizada por la Constitución Política para establecer este tipo de límites⁴.

La posibilidad de cobrar una comisión para remunerar el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación, sin que tenga que sumarse dentro del límite de tasas de interés referido a la tasa máxima de usura establecida por la Ley 795 de 2003, es un intento por resolver esta restricción en relación con el microcrédito inmobiliario. Sin embargo, hasta el momento no tiene aplicación práctica pues no ha sido reglamentada por el Gobierno Nacional. Este precisamente era uno de los temas que se pretendía profundizar con las consultorías bajo el proyecto de First Initiative

Adicionalmente, de acuerdo con el análisis jurídico realizado por Latinvestco en el segundo informe de avance, la posibilidad de reglamentar la comisión dispuesta en el Ley 795 tiene un gran riesgo jurídico pues, "...por la indebida asimilación del microcrédito inmobiliario al crédito hipotecario VIS de largo plazo, surge claramente la siguiente inquietud: Según las sentencias de la Corte, la tasa tope VIS es de obligatorio cumplimiento y debe ser la mas baja de todo el mercado por interpretación del derecho constitucional a la vivienda digna, dentro del sistema especializado de financiamiento a largo plazo. Ello implica que sería claramente inconstitucional el establecimiento de comisiones o pagos adicionales en los créditos VIS que rebasaran dicho tope. Si ello es así, será muy difícil evitar los cuestionamientos sobre la constitucionalidad del cobro de la comisión para los microcréditos, cuando la propia norma que la establece, los está asemejando a los créditos hipotecarios de largo plazo, tanto así que se les está imponiendo la misma tasa."

Esta restricción hace difícil que las entidades financieras reguladas desarrollen la operación, en especial cuando se trate de clientes con actividades informales, pues por sus características entrañan unos costos operativos superiores a los de una operación de crédito tradicional. Adicionalmente, el límite a la tasa de interés reduce las posibilidades de titularización de esta cartera, por lo que termina actuando en contra de lo que buscó el Decreto 2481 de 2003 en el sentido de facilitar la titularización a través de la homogenización de las características de los créditos.

Por otra parte, la ley restringe el desarrollo de la operación a unos intermediarios específicos y omite otros que también podrían desarrollarla, aumentando la incertidumbre jurídica sobre la operación. Esto también surge de referir el microcrédito inmobiliario a las normas de VIS, pues se le aplican las mismas condiciones como las relacionadas con la garantía hipotecaria, al tiempo que podría también ser que los intermediarios autorizados fueran solo los que menciona la Corte Constitucional en la sentencia reseñada atrás.

⁴ Latinvestco.

Otro de los aspectos que señala Latinvestco es el problema que surge cuando se refiere la definición del microcrédito inmobiliario a los inmuebles en general, lo cuál afecta no solo la financiación de vivienda de bajos ingresos sino también la financiación de los locales comerciales microempresariales. En efecto, la Ley 795 no solo se refiere al microcrédito de vivienda sino que lo extiende a todos los inmuebles, haciendo presumiblemente aplicables todas las restricciones como por ejemplo el límite a la tasa de interés más restrictivo que el aplicable por la vía de la tasa de usura.

3 Herramientas propuestas por el Gobierno Nacional para promover la financiación de VIS

3.1 Findeter

Con base en el diagnóstico realizado en noviembre de 2004 de la situación de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) en relación con su marco legal, operaciones autorizadas, estructura administrativa, productos y servicios, y situación financiera, se examinó en detalle el diseño y operación de la Línea de VIS⁵. A continuación se incluyen los principales aspectos señalados en esa oportunidad, y se hace un recuento de los avances en la operación de la Línea desde diciembre de 2004 hasta junio del 2005.

La participación de Findeter en la financiación de vivienda de interés social (VIS)⁶ se autorizó en 1994 a través del redescuento con establecimientos de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados, cajas de compensación familiar sometidas a la vigilancia del Estado y ONG, de operaciones dirigidas a la financiación de crédito o microcrédito inmobiliario destinadas a la construcción, remodelación o adquisición de vivienda de interés social (VIS).

Con base en la autorización de la operación, Findeter diseñó las características y condiciones básicas para el desarrollo y operación de la línea de financiación de VIS.⁷ Dentro de esta tuvo especial cuidado en pedir que estas cumplan con las condiciones de homogeneidad necesarias para futuros procesos de titularización de cartera. Con esta condición, Findeter le agregó una nueva restricción al microcrédito inmobiliario más allá de las que surgieron por la definición incluida en la Ley 795. En efecto, Findeter definió dentro de las condiciones de las operaciones susceptibles de ser redescontadas la necesidad de que estén amparadas con garantía hipotecaria. Este requisito impone costos adicionales a operaciones que, como ya se comentó, por sus características ya son costosas e inhiben la participación de los intermediarios financieros que podrían atender el mercado. De acuerdo con lo observado en otros países, por las características propias de la población a la que se dirige, el microcrédito de vivienda no suele tener un plazo mayor de 5 años, y la garantía es similar a la del microcrédito empresarial. En

⁵ Marulanda Consultores, Visión Estratégica de Findeter, Banco Mundial, Bogotá, noviembre de 2004.

⁶ fue dispuesta por los Decretos 2481 y 3165 de 2003, y definida por el Documento Conpes 3269 de febrero de 2004.

⁷ De acuerdo con lo definido por Findeter, esta Línea está dirigida a personas naturales con ingresos familiares inferiores a los 4 SMLM, se dirige tanto a financiar operaciones de microcrédito inmobiliario como a la financiación de cartera hipotecaria de largo plazo. En el caso del microcrédito inmobiliario, Findeter definió un plazo de 59 meses, en pesos, cuota fija, y garantía hipotecaria.

todo caso la garantía más frecuente no es la hipotecaria pues encarece innecesariamente la operación.

Adicionalmente, con el fin de estimular la financiación de VIS, Findeter se comprometió a realizar una inversión de \$50,000 millones⁸ en el Fondo Nacional de Garantías (FNG) con el fin de que el Fondo otorgue garantías para los microcréditos hipotecarios. Hasta la fecha ha invertido \$22,000 millones pues no se ha requerido un esfuerzo adicional. Los créditos de VIS que se garanticen a través de este mecanismo pueden ser otorgados por cualquier intermediario de primer piso sin que tenga necesariamente que utilizar recursos redescontados con cargo a Findeter. Esta disposición contribuye de forma importante a viabilizar en general los créditos de VIS cuyo impedimento principal para el otorgamiento sea la insuficiencia de garantías.

Inicialmente la línea diseñada por Findeter para el redescuento de los créditos de VIS tenía una disponibilidad de recursos limitada pues únicamente se destinarían los recursos captados a través de la emisión de CDT que adquieran los establecimientos bancarios y las cooperativas financieras dentro del convenio voluntario suscrito con el Gobierno Nacional⁹.

En cuanto a la adaptación interna de Findeter a la operación de la Línea VIS, es importante destacar la labor realizada en términos del desarrollo de un reglamento de crédito que permite realizar operaciones masivas con mucha agilidad. En efecto, en el estudio de la operación de la línea que se realizó con ocasión del estudio para definir la Visión Estratégica de Findeter, se observó que el diseño operativo de la línea era adecuado, y que se habían introducido instrumentos que permiten lograr una mayor agilidad como es la adopción del pagaré en blanco con carta de instrucciones (con lo cual es el patrimonio del intermediario el que respalda el cupo asignado), endosando los pagarés individuales posteriormente. Prueba de los avances logrados en este aspecto, es el hecho de que las Cajas de Compensación, a través de Asocajas, han reconocido la mejora pues dicen que el proceso pasó de demorarse más de ciento veinte días en una operación de redescuento a unos tres días hoy en día.

En materia de control del riesgo, Findeter definió con claridad las reglas de acceso a los recursos de la línea por parte de los intermediarios regulados y no regulados. Se definieron los intermediarios elegibles de acuerdo con el marco legal descrito al tiempo que en el caso de los intermediarios no vigilados por la Superintendencia Bancaria se agregaron condiciones adicionales, constituir garantías adicionales y se adoptó una metodología de análisis de riesgo especial para los intermediarios no regulados.

En mayo de 2005, la Junta Directiva de Findeter emitió un nuevo acuerdo que unifica el Reglamento de Redescuento de Créditos y Microcréditos financiados por Findeter, con el fin de incluir en un solo documento lo relacionado con los requisitos que deben cumplir los intermediarios financieros vigilados y no vigilados. Dentro de los principales aspectos contenidos en el reglamento que llaman la atención se incluyen:

- ? Redescuento de operaciones desembolsadas: los intermediarios pueden redescantar los créditos otorgados a partir de la autorización a Findeter para

⁸ A abril del 2005 se han aportado \$22,000 millones.

⁹ Dentro del convenio las entidades financieras se comprometieron a destinar el 0.5% de su cartera bruta a créditos nuevos o microcréditos inmobiliarios destinados a financiar VIS de Tipo 1 y 2. Se convino que en los primeros 12 meses destinaran el 0.5% y otro 0.5% adicional durante los 12 meses siguientes.

realizar operaciones de redescuento para la financiación de créditos de VIS o microcrédito inmobiliario.

- ? Intermediarios elegibles: se incluyen las organizaciones no gubernamentales dirigidas a la financiación de operaciones de crédito o microcrédito inmobiliario, *sujetas a la vigilancia y control del Estado*. Sin embargo esta formulación en la práctica continua restringiendo el acceso de estas entidades pues formalmente nadie las supervisa.
- ? Seguro de vida: se requiere para las personas a quienes el intermediario financiero aprobó el crédito.

Finalmente, se mantiene la inquietud acerca de la permanencia de la Línea en el largo plazo, no solo por la limitación en los recursos asignados sino también porque su operación no estaba suficientemente interiorizada en las funciones que desempeñan las distintas dependencias de Findeter. En ese momento, debido a que la reestructuración administrativa de la entidad ya se había llevado a cabo, la Junta nombró una Gerente del Programa por fuera de la planta. Para marzo de 2005, el Gerente del Programa había sido reemplazado por un coordinador de la línea que está dentro de la planta de personal.

A lo largo de 2004 el avance en el redescuento efectivo de los recursos de la Línea de VIS fue muy lento, al punto que hasta agosto del 2004 se había hecho 1 crédito con Comfenalco Antioquia en Urabá por valor de \$34.7 millones¹⁰. Hasta ese momento se habían adjudicado cupos a 29 intermediarios entre estos, 17 cajas de compensación familiar, 11 cooperativas y 1 fondo de empleados.

Sin embargo y de acuerdo con las cifras entregadas por Findeter, al terminar mayo de 2005 se había avanzado en el proceso de canalización de recursos para la financiación de VIS. Sin embargo, sólo se había redescontado un total de 202 créditos, por un monto total de \$1,794 millones.

Cuadro 1: Entidades que tramitan cupos para la línea de VIS. Mayo 2005.

	COMPLETANDO DOCUMENTOS	EN ESTUDIO DE CUPO	TOTAL
CAJAS COMPENSACIÓN FLIAR.	0	2	2
COOPERATIVAS	3	6	9
FONDOS DE EMPLEADOS	2	3	5
TOTAL	5	11	16

Fuente: Findeter.

De un total de 16 entidades no vigiladas por la Superintendencia Bancaria, 11 estaban en proceso de evaluación para la asignación de cupos y 5 estaban en la etapa de recolección de la documentación necesaria. Es importante destacar que hasta la fecha solo el Banco Colpatria ha empezado a hacer uso de estos recursos dentro del cupo global de crédito que tienen asignado en Findeter.

¹⁰ Fuente Findeter

Cuadro 2: Cupos aprobados. Mayo 2005.

INTERMEDIARIOS	No.	CUPO (millones \$)
Cajas de Compensación F.	22	185.492,8
Cooperativas	19	101.945,5
Fondos de Empleados	5	8.156,0
Total	46	295.594,28

Fuente: Findeter.

A mayo de 2005, había un total de 46 entidades no vigiladas por la Superintendencia Bancaria con cupos aprobados para operar la línea de VIS, por un total de casi \$296,000 millones. De este total, el 62.5% estaba asignado a 22 cajas de compensación familiar, el 34.5% a 19 cooperativas y el resto a 5 fondos de empleados

De estas entidades, solo 18 están actualmente habilitadas para redescantar créditos de VIS (12 cajas de compensación y 6 cooperativas) con un cupo total de \$134,000 millones; 20 entidades están en trámite para ser habilitados para redescantar, en tanto que 7 entidades aún están realizando el trámite para habilitar el cupo.

Según la información suministrada por Findeter, al terminar mayo de 2005 habían desembolsado redescuentos por un total de \$1,794 millones distribuidos en un total de 202 créditos otorgados por cooperativas y cajas de compensación como lo ilustra el siguiente cuadro.

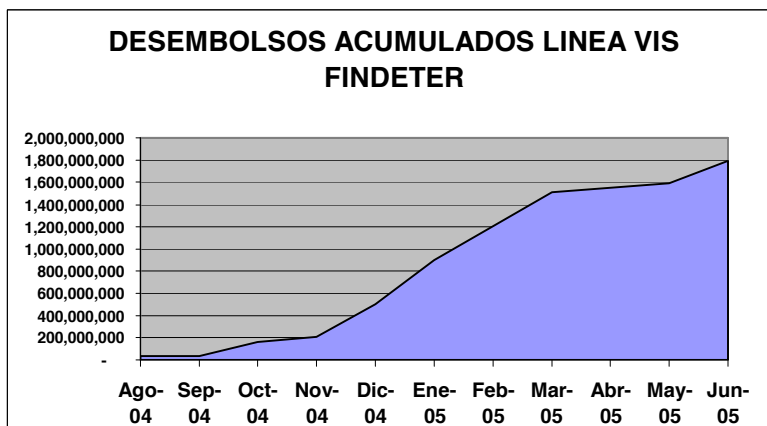
Cuadro 3: Redescuentos desembolsados a mayo de 2005

INTERMEDIARIO	No.	VALOR (\$)
1. Comfenalco Antioquia	43	
2. Comfama Antioquia	47	
3. Cafam Cundinamarca	4	
4. Cooperativa Alcalicoop C/marca	8	
5. Cooperativa AVP C/marca	10	
6. Cooperativa FAVI-UTP R/ralda	2	
7. Combarranquilla	9	
8. Comfamiliares Caldas	10	
9. Comfenalco Santander	6	
10. Comfamiliar Risaralda	4	
11. Comfandi Valle	43	
12. Comfaunion Palmira	16	
Total	202	1.794.115.491

Fuente: Findeter

Durante el periodo transcurrido desde agosto de 2004 hasta principios de junio de 2005, los desembolsos de la Línea de VIS han mejorado su dinámica particularmente en los que va corrido del 2005, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 1: Desembolsos acumulados



Fuente: Findeter

Actualmente, se encuentran en trámite 456 solicitudes de desembolso por un total de casi \$5,800 millones. Dentro de estas hay 105 del Banco Colpatria, con quien no fue posible entrevistarnos durante la elaboración de este documento, pero con quien esperamos reunirnos en las próximas semanas pues no es clara la estrategia del banco y parece interesante entenderla para propósitos de la formulación de la política.

Cuadro 4: Solicitudes de desembolso en trámite a mayo de 2005

INTERMEDIARIO	No.	VALOR (\$)
1. Comfenalco Antioquia	42	
2. Comfama Antioquia	116	
3. Cafam Cundinamarca	83	
4. Comfenalco Santander	2	
5. Comfamiliar Risaralda	5	
6. Comfamiliares Caldas	25	
7. Comfaunión Palmira	9	
8. Comfamiliar del Atlántico	12	
9. Combarranquilla	5	
10. Coop. FAVI-UTP Risaralda	1	
11. Comfandi Valle	146	
12. Coop. Alcalicoop	4	
13. Banco colpatria	105	
14. Coop. AVP	6	
TOTAL	456	5.775.776.376

Fuente: Findeter

Por su parte Asocajas reportó que la dinámica a nivel de las Cajas de Compensación ha mejorado sustancialmente a tal punto que esperarían en los próximos 90 -100 días estar tramitando operaciones por valor de \$25,000 millones de los \$150,000 millones que tienen aprobados. Este mayor dinamismo sin embargo parece estar concentrado en las Cajas de Bogotá, y orientado exclusivamente a trabajadores afiliados, es decir a asalariados.

3.2 Garantía Fondo Nacional de Garantía

El Fondo Nacional de Garantías implementó en el año 2004 dos nuevas líneas para VIS, que pretenden iniciar un proceso de cobertura en garantías a Vivienda de Interés Social. La implementación de estas nuevas líneas institucionales de garantía VIS, son el resultado de la revisión y evaluación de los bajísimos resultados de colocación del producto denominado garantía para créditos de Vivienda de Interés Social VIS que desde el año 1998 venía otorgando el FNG a intermediarios financieros para la cobertura de este tipo de créditos. La anterior garantía resultaba muy costosa para la población objetivo y era muy compleja para los intermediarios.

Con base en la evaluación de la anterior experiencia, y partiendo del aporte económico de Findeter¹¹ para la creación de esta línea de garantía, el FNG implementó a comienzos de 2004 la “Garantía institucional VIS”, la cual respalda operaciones de crédito otorgadas por intermediarios financieros vigilados y no vigilados por la Superintendencia Bancaria. (Ver detalle en Anexo 2). Esta línea incorporó un concepto novedoso en cuanto que respalda los créditos destinados a financiar vivienda de interés social, hasta el 70% de la “*perdida estimada*”¹² de los créditos siniestrados ante las entidades financieras. La pérdida estimada se definió como el valor presente no recuperable de un crédito siniestrado, expresado como un porcentaje insoluto del capital del mismo calculado estadísticamente por el fondo. El costo de la garantía es del 0.1094% mensual sobre el saldo del capital del crédito.

El pago del 70% de la pérdida estimada por parte del FNG a los intermediarios financieros se hace con base en matrices de pago definidas por el Fondo y que contemplan variables como el porcentaje de financiación de la vivienda, altura del crédito, ocurrencia de dación en pago, plazo inicial del crédito y valor de la vivienda (mayor de o hasta 70 SMLMV).

De otra parte y con el fin de apoyar el convenio realizado entre el sector financiero y el gobierno para reducir las barreras de entrada para la financiación de vivienda de las familias de escasos ingresos, el FNG diseñó otra línea de garantía pero para los créditos que los intermediarios financieros otorguen a ONGs, Cooperativas, Fondos de Empleados, Cajas de Compensación Familiar y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para que éstos puedan a su vez ampliar la financiación a compradores de Vivienda de Interés Social especialmente a familias de menores recursos. Esta si opera bajo el esquema tradicional del FNG de amparar un 50% del valor del crédito.

Findeter y FNG han hecho un esfuerzo importante en homogenizar los requisitos que deben cumplir las operaciones para que estas sean redescontadas y para que reciban la garantía, sin que una y otra sean prerrequisito de adjudicación entre si. Nuevamente con el fin de sentar las bases para una futura titularización.

¹¹ Aporte comprometido de \$50.000 millones de los cuales Findeter ha desembolsado a la fecha \$22.000 millones. El FNG calcula que el cupo podría incrementarse a \$70.000 millones teniendo en cuenta el valor de la recuperación de crédito.

¹² Dicha pérdida se definió con la asesoría de FINAC utilizando análisis actuariales, determinando que los créditos se siniestran en mayor proporción en los primeros 5 años de vida. No obstante, el Fondo decidió implementar la cobertura con un plazo mayor, hasta 7 años pero que puede depender del mes de inicio de la mora llegar a máximo 9 años

Los resultados en la colocación de las garantías VIS muestran que entre abril del 2004 y abril del 2005 el FNG ha respaldado 2.556 créditos por valor de \$35.556 millones de pesos. Este número comparado con 15.412 viviendas VIS nuevas y usadas financiadas entre abril y diciembre del 2004 equivale a haber otorgado cobertura a menos de un 17% del total de la cartera VIS financiada.

Una caracterización de la cobertura de las líneas del FNG para VIS muestra que los inmuebles que más se han garantizado son tipo 2 (en un 50%) y tipo 3 (en 29%) lo cual dejaría de lado la cobertura a inmuebles tipo 1 que son uno de los objetivos de la política actual. Esto podrá cambiar en el corto plazo, en la medida en que se cumpla el reciente acuerdo entre la banca y el Gobierno, en el cual el Gobierno se comprometió entre otros a eliminar el costo de la garantía para los créditos VIS para estratos 1 y 2, mientras que a su vez el sistema financiero se comprometió a otorgar créditos VIS en especial los de mas bajo monto, por valor de un billón de pesos en el transcurso de los próximos 12 meses¹³. Por ubicación geográfica un 61% del número de los créditos garantizados se ha otorgado en Bogotá, seguidos por las garantías otorgadas en el Valle del Cauca (16%) y Antioquia en (9%). En valor otorgado se conservan estas proporciones para Bogotá y Valle mientras que en Antioquia el monto de recursos representa el 7% del total otorgado. Un 89% del número de créditos y del valor de los mismos ha financiado vivienda nueva. El mayor porcentaje de recursos de garantía se ha orientado a viviendas financiadas a 15 años, tanto en monto (81%) como en numero de créditos otorgados (78%) predominan las garantías otorgadas para créditos financiados en este plazo. Ello debido a que un 85% de estas han sido utilizadas por los bancos hipotecarios. Los intermediarios que más han utilizado las líneas VIS son los bancos AV Villas y Colpatría y las CCF Compensar y CAFAM como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro 5 : Caracterización de la Cartera VIS por intermediario – FNG
Abril 2004 – Abril 2005**

Intermediario	No. Créditos	Valor Crédito (en Mill COP)
BANCO AV VILLAS	775	9.733
BANCO COLMENA	269	5.070
BANCO COLPATRIA	929	14.032
BANCO DE BOGOTA	181	1.528
Subtotal Bancos	2.154	30.363
CAFAM	88	1.104
COMBARRANQUILLA	12	78
COMFAMA	59	474
COMFAMILIAR RISARALDA	4	39
COMFAMILIARES CALDAS	9	156
COMFANDI	22	333
COMFAUNION	16	212
COMFENALCO ANTIOQUIA	82	745
COMFENALCO SANTANDER	6	38
COMPENSAR	92	1.901
Subtotal Cajas de C. F.	390	5.080
ALCALICOOP	5	54
COOPERATIVA AVP	7	59
Subtotal Cooperativas	12	113
Total general	2.556	35.556

Fuente: FNG

¹³ Acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Sistema Financiero realizado el 17 de junio del 2005 en la Clausura de la Convención Bancaria en Cartagena, mediante el cual la banca colocará un billón de pesos para financiar la compra de 100 mil viviendas de interés social a una tasa de UVR + 8 puntos con plazo máximo de 12 años. El Gobierno se comprometió a asumir el costo de la garantía para estratos 1 y 2.

Algunas opiniones que obtuvimos de instituciones financieras en relación con la baja utilización de la garantía, demuestran que si bien la garantía parece bien diseñada y seguramente será utilizada en el futuro, la cobertura no es suficiente para cubrir el riesgo que representa otorgar créditos a clientes del sector informal. Surge entonces la duda de si lo que está haciendo la línea es sobre garantizar créditos de clientes que de todas maneras accederían a financiamiento si la garantía no existiera, en especial empleados y clientes del sector formal.

En opinión de otro intermediario, una cobertura equivalente al 40-45% del valor del crédito no parece suficiente, y la compara con el 50% mínimo que se cubre con la garantía automática que ofrece el FNG para microcrédito y crédito pymes. La realidad que manifiesta el FNG sobre el tema es que la cobertura no es baja, las tablas de matrices de pago de la garantía indican que las coberturas van en función del plazo y que pueden ser superiores al 40%. Al ser la línea tan nueva, aun no se han presentado casos de siniestralidad que puedan comprobarle al intermediario que su cubrimiento es similar al de otras líneas que ofrece el Fondo. El FNG argumenta que en el caso de créditos VIS adicionalmente no se tiene que esperar el proceso judicial de recuperación del bien, pues esta garantía se paga como un seguro, con lo cual el intermediario tiene la posibilidad de realizar el inmueble recuperando en todo o en parte su crédito. De otra parte, el FNG está desarrollando el modelo de pérdida esperada para otros productos que seguramente en el mediano plazo pondrán en igualdad de condiciones las diferentes líneas que ofrece el FNG en el mercado financiero.

Otras dos instituciones bancarias nos manifestaron que están próximas a iniciar el uso intensivo de la garantía, entre otras pues es una forma de externalizar parte del riesgo sin sacrificar rentabilidad, ya que la prima que paga el deudor es adicional al costo financiero del crédito.¹⁴

Es indudable que para la promoción del microcrédito inmobiliario con restricción de tasa de interés, el asumir parte del riesgo de la operación puede ser un mecanismo para subsidiar la operación (si no se cobra una prima inferior a la que técnicamente señalan los estudios actuariales) ó para aumentar su rentabilidad si se traslada el riesgo cobrando el monto adicional por el mismo. El problema que tiene este tipo de mecanismos es el riesgo moral y el incentivo al no pago, o riesgo moral en general, que los mismos promueven. Tanto este tema, como los ajustes necesarios para que efectivamente se logre promover el acceso de trabajadores informales ameritan continuar profundizando en este aspecto.

3.3 Ahorro Programado, Subsidios y Crédito

Como se mencionó al inicio de este documento, la política actual de vivienda de interés social en Colombia, está fundamentada en el subsidio a la demanda y más que esto, está orientada en la integración de la cadena de pago. Dentro de ésta cadena, intervienen tres elementos principalmente, el subsidio familiar de vivienda, el ahorro previo y el crédito complementario (opcional) que determina el cierre financiero de la solución de vivienda. Estos tres elementos en la política actual se condicionan entre si, teniendo en

¹⁴ Esta apreciación hace surgir una duda frente a los pronunciamientos del área jurídica de Latinvestco, sobre cómo la prima de esta garantía se puede estar cobrando sin que sea incluida dentro del costo total limitado por los pronunciamientos de la Corte.

cuenta que el ahorro previo en cualquiera de sus modalidades es requisito obligatorio para acceder al subsidio familiar de vivienda y que de ser necesario el crédito complementario, debe ser certificado previamente por una de las entidades de crédito aprobadas para tal fin. Dicha certificación debe indicar el nivel de riesgo del solicitante (hogar o individuo) mediante la evaluación de su capacidad de pago.

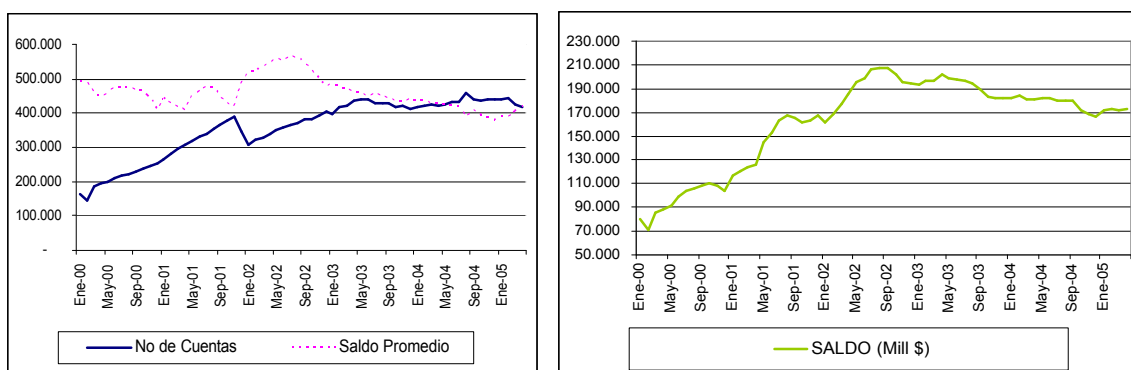
Dentro de los componentes de financiamiento, **el ahorro previo** es uno de los requisitos para adquirir el SFV (aun cuando tenerlo no obliga a la asignación del SFV). Sin embargo se han introducido algunas excepciones en especial la de excluir a los hogares con ingresos inferiores a 2 SMLV que tengan financiada la totalidad de la vivienda, además de otros casos excepcionales¹⁵ Esta excepción marca una diferencia importante, en la medida en que los postulantes de este segmento no realizan esfuerzo periódico de ahorro.

Además, a través de sucesivas reformas se ha permitido que el ahorro de los hogares para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda, tenga diversas modalidades:

- ✍ Cuentas de Ahorro programado para la vivienda.
- ✍ Aportes periódicos de ahorro.
- ✍ Cesantías
- ✍ Ahorro por inversión en lotes de terreno y avance de obra certificado por la autoridad municipal competente.

Actualmente hay un total de cerca de 416,000 cuentas de ahorro programado abiertas en los distintos establecimientos de crédito, que arrojaron a abril de 2005 un saldo total de \$173,033 millones. Las cuentas de ahorro programado representaban a ese mismo mes, solo el 0.5% del valor total de las cuentas de ahorro del sistema financiero y el 1.4% del total de cuentas de ahorro de los bancos especializados en cartera hipotecaria.

Gráfica 2: Evolución de las Cuentas de Ahorro Programado



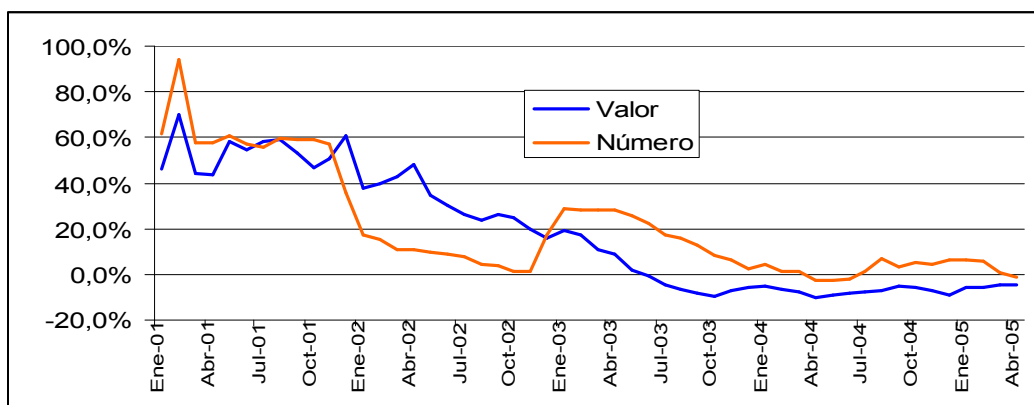
Fuente: Con base en cifras de ICAV.

En las gráficas anteriores se ilustra el comportamiento del número de cuentas, el saldo total y el saldo promedio de las cuentas de ahorro programado. Si bien se observa un

¹⁵ Se exceptúan para efectos del requisito del ahorro, los hogares con ingresos hasta de dos (2) smlmv que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales. Igualmente, las familias reubicadas en el continente como solución del problema de población del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

leve aumento del número de cuentas, su ritmo de crecimiento anualizado se ha reducido desde el 2001 y aún luego del 2003 cuando registraron una leve recuperación. Estas imágenes ilustran de manera preocupante la baja importancia de este instrumento como mecanismo de acceso a la VIS y manifiestan la debilidad del instrumento como incentivo para los hogares de menores recursos de acceder a la vivienda, lo cual es concordante con las excepciones introducidas y con las diversas modalidades que se aceptan.

Gráfica 3 : Crecimiento Anual del número y monto de las Cuentas de Ahorro Programado



Fuente: Calculado con base en cifras de ICAV.

Una estimación de los diferentes tipos de ahorro previo que complementaron la financiación de vivienda en la postulación de subsidios de la bolsa ordinaria¹⁶ en el 2004 muestra que dentro de los tipos de ahorro previo, el que más se presenta dentro de los postulantes del SFV es el ahorro a través de cuentas de ahorro programado, sin que ello implique un esfuerzo de ahorro periódico como se comentaba atrás. El ahorro previo a través de otras modalidades como el aporte de lote en sitio propio es también representativo en número de casos y en forma individual representa cerca de la mitad de veces de las que se registra un beneficiario con cuentas de Ahorro Programado.

**Cuadro 6 : Numero de postulantes al SFV según recursos de AP
Bolsa Ordinaria 2004**

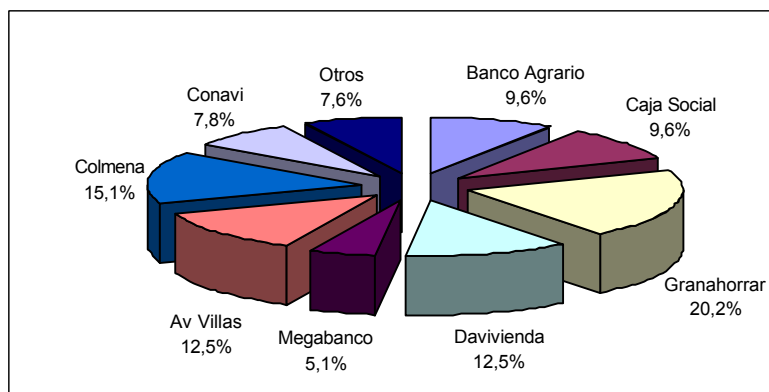
	Número	%
Ahorro Programado	18.085	50%
Aportes Periódicos	836	2%
Lote en Sitio Propio	9.723	27%
Sin Ahorro Previo	7.169	20%
Total postulantes	35.813	100%

Fuente: MAVDT

Con base en el ahorro programado registrado por los postulantes del SFV en la bolsa ordinaria 2004 podemos ver que en términos de intermediarios financieros son los Bancos Especializados en Cartera Hipotecaria los que tienen mayor presencia en la recepción de estas cuentas de Ahorro programado.

¹⁶ La Bolsa Ordinaria ha asignado históricamente entre el 2002 y el 2004 el mayor número de SFV. En porcentaje estos representan el 36% del número de viviendas que recibieron subsidio y el 37% del monto de recursos asignado en estas vigencias. En el 2004 se asignaron a través de la Bolsa Ordinaria 11.773 subsidios por valor de \$86.333 millones de pesos.

Gráfica 4
Valor de Cuentas de AP en las Principales Instituciones Financieras
Bolsa Ordinaria 2004



Fuente: MAVDT

El propósito inicial de la inclusión del ahorro programado como requisito para el acceso al SFV era el de buscar iniciar el contacto de los aspirantes al subsidio y posterior crédito de vivienda con el sector financiero, de tal forma que se obligaran a crear una disciplina de aportes periódicos a través de las cuentas de ahorro programado y que demostraran su capacidad y voluntad de pago. Esto con el fin de reducir el monto del subsidio y reducir el costo de obtención de la información financiera de personas con empleos informales y/o de bajos recursos. En este sentido se considera que el ahorro programado sería un instrumento esencial para lograr llegar a la vivienda de interés social por parte de los aspirantes.

En las normas vigentes actualmente, no parece haber un requisito explícito sobre la necesidad de que el ahorro previo se construya a través de aportes periódicos como mecanismo para demostrar la disciplina y voluntad de pago de una cuota periódica. En el sistema de calificación de los postulantes para efectos de la asignación del subsidio, se pondera el tiempo total de ahorro medido en términos del número de meses completos desde la fecha de apertura de la cuenta de ahorro programado, desde la fecha de iniciación de los aportes periódicos, o desde la fecha en que el postulante oficializó su compromiso de aplicar a la vivienda sus cesantías. También puntúa el saldo del ahorro que se mide por el promedio del saldo de los últimos seis meses pero no el cumplimiento periódico específicamente con los aportes “periódicos” de tal forma que el ahorro podría constituirse con un solo pago al momento de la postulación ó por una sola vez en algún momento anterior, lo cual no contribuiría a construir una historia de pago como sería ideal en el sistema financiero. Este aspecto es crucial para efectos de la evaluación y otorgamiento del crédito posterior, pues en el caso de personas sin historia crediticia en el sector financiero sería la única forma de demostrar su capacidad y voluntad de pago.

De acuerdo con el Decreto 975, para asignar el SFV el porcentaje de ahorro previo debe ser como mínimo igual al diez por ciento (10%) del valor de la solución de vivienda a adquirir o del valor del presupuesto de construcción de la vivienda a mejorar o construir en sitio propio.

En el siguiente cuadro, se recoge una muestra de 20.439 SFV asignados en la vigencia del 2004 por Fonvivienda, de las bolsas ordinaria, de esfuerzo territorial y única

nacional, en la cual se muestra la participación del ahorro previo por tipo de vivienda y se mide en promedio el peso en relación con el valor de la vivienda de los demás componentes básicos que permiten realizar el cierre financiero.

Cuadro 7 : Ahorro Previo y Muestra de Asignación Subsidios 2004- Fonvivienda

Tipo de solución	Ahorro Previo (1)	Numero	% particip. en número	Valor de subsidio Asignado (Mill)	% sobre el total de SFV Asignado
1	Sin AP	36	0.2%	250	0%
Sub total tipo 1		36	0.2%	250	0%
7	Sin AP	3,842	38%	27,280	37%
7	Entre 0.1% y 9,9%	1,304	13%	9,733	13%
7	10%	311	3%	2,252	3%
7	Entre 10,1 y 20%	1,382	14%	10,311	14%
7	Mas de 20%	3,284	32%	24,525	33%
Sub total tipo 7		10,123	50%	74,101	50%
8	Sin AP	3,838	39%	28,670	40%
8	Entre 0.1% y 9,9%	929	10%	6,984	10%
8	10%	320	3%	2,400	3%
8	Entre 10 y 20%	1,914	20%	14,150	20%
8	Mas de 20%	2,727	28%	20,078	28%
Sub total tipo 8		9,728	48%	72,283	48%
9	Sin AP	2	2%	3	1%
9	Entre 0.1% y 9,9%	7	7%	35	7%
9	10%	11	11%	55	11%
9	Entre 10 y 20%	49	51%	246	51%
9	Mas de 20%	28	29%	140	29%
Sub total tipo 9		97	0.5%	479	0.3%
10	Sin AP	2	0.5%	10	0%
10	Entre 0.1 y 9,9%	5	1%	25	1%
10	10%	39	9%	195	9%
10	Entre 10 y 20%	226	51%	1,129	51%
10	Mas de 20%	171	39%	855	39%
Sub total tipo 10		443	2%	2,214	1%
11	10%	1	4%	3	4%
11	Entre 10,1% y 20%	9	39%	23	39%
11	Mas de 20.1%	13	57%	33	57%
Sub total tipo 11		23	0.1%	58	0.0%
Total		20,450	100%	149,385	100%

(1) Incluye ahorro programado, ahorro periodico, lote en sitio propio y aportes periodicos fondos.

Expresado en proporcion del valor de la solución de vivienda.

Tipo 1 hasta 30 SMLMV

Tipo 7 hasta 40 SMLMV

Tipo 8 hasta 50 SMLMV

Tipo 9 mas de 40 hasta 70 SMLMV

Tipo 10 mas de 50 hasta 70 SMLMV

Tipo 11 mas de 70 hasta 100 SMLMV

Fuente: calculos propios sobre la base de datos de asignacion de subsidios del MAVDT

Nota: Incluye informacion de asignandos en res 784, esfuerzo territorial res 819, bolsa unica nacional res 814, y reclamaciones res 784, resoluciones varias 797 res 808, 811 y 812.

Las cifras muestran que el 38% del numero y del valor de los SFV asignados en el 2004 se adjudico a beneficiarios sin Ahorro Previo, lo cual muestra un porcentaje importante de participación de hogares con salarios inferiores a 2 SMLV dentro de los beneficiarios del subsidio. Cerca de un 11% del número y del valor de los SFV asignados presento Ahorro Previo en un rango inferior a 10%, y un 51% del número de beneficiarios mostró capacidad de ahorro por un valor superior a 10%. Dentro de este último, cerca de un 30% se presentó con un ahorro previo superior al 30%, lo cual ilustra que de una u otra forma, que las familias de menores recursos, y además de ingresos informales pues son los que acuden a Fonvivienda y no a las Cajas de compensación, **SI** pueden ahorrar dentro de los esquemas permitidos en la legislación, y que el ahorro previo se constituye en uno de los mecanismos para evitar usar la opción del crédito.

Al analizar el cierre financiero (Cuadro 8) del 2004, se confirma que las familias que acceden a una vivienda de mayor valor, y por ende se supone tienen mayores ingresos, si acceden a un crédito, mientras las de menores ingresos, logran reunir el valor de la vivienda acudiendo al ahorro previo, al subsidio y a los denominados “Otros aportes” que se componen de lotes aportados por ONGs”, “aportes en dinero” y “aportes en mano de obra”.

Cuadro 8 : Cierre Financiero en Asignación Subsidios 2004- Fonvivienda

Tipo de solución (3)	Ahorro Previo (1)	% Credito Promedio	%Subsidio Promedio	% Otros Aportes (2) Promedio
1	Sin AP	0.0%	90%	0%
7	Sin AP	1%	66%	55%
7	Entre 0.1% y 9,9%	2%	66%	32%
7	10%	2%	61%	33%
7	Entre 10,1 y 20%	8%	63%	20%
7	Mas de 20%	1%	69%	10%
8	Sin AP	33%	53%	16%
8	Entre 0.1% y 9,9%	9%	67%	23%
8	10%	8%	80%	11%
8	Entre 10 y 20%	18%	55%	20%
8	Mas de 20%	9%	56%	16%
9	Sin AP	0%	10%	90%
9	Entre 0.1% y 9,9%	43%	26%	26%
9	10%	39%	25%	37%
9	Entre 10 y 20%	42%	27%	17%
9	Mas de 20%	12%	30%	32%
10	Sin AP	80%	20%	0%
10	Entre 0.1 y 9,9%	70%	22%	15%
10	10%	65%	23%	42%
10	Entre 10 y 20%	66%	22%	21%
10	Mas de 20%	45%	23%	32%
11	10%	80%	10%	0%
11	Entre 10,1% y 20%	61%	8%	37%
11	Mas de 20.1%	51%	9%	37%

(1) Incluye ahorro programado, ahorro periódico, lote en sitio propio y aportes periódicos fondos.

(2) Incluye aportes en Mano de obra, aportes en dinero, Lote Sub ONG, Aporte de entidad territorial, Donación y otros recursos.

Expresado en proporción del valor de la solución de vivienda.

Tipo 1 hasta 30 SMLMV, Tipo 7 hasta 40 SMLMV, Tipo 8 hasta 50 SMLMV, Tipo 9 mas de 40 hasta 70 SMLMV, Tipo 10 mas de 50 hasta 70 SMLMV, Tipo 11 mas de 70 hasta 100 SMLMV

Fuente: cálculos propios sobre la base de datos de asignación de subsidios del MAVDT.

Nota: Incluye información de asignados en res 784, esfuerzo territorial res 819, bolsa única nacional res 814, y reclamaciones res 784, resoluciones varias 797 res 808, 811 y 812.

En relación con el **crédito** de instituciones financieras, y retomando la muestra de 20.414 SFV asignados en el 2004, solo 4.065 tienen cierre financiero con alguna institución financiera. El cuadro 8 muestra que el crédito con instituciones financieras esta contribuyendo a realizar el cierre financiero fundamentalmente en las viviendas de mayor precio. Las viviendas de hasta 40 SMLV tienen el menor promedio de crédito que llega a cerca de un 20% del valor de la vivienda mientras que en viviendas por valor entre 70 y 100 SMLMV la financiación llega en promedio a 75% del valor de la vivienda.

Aunque la muestra analizada esta claramente sesgada pues constituye solo el componente de las familias que acuden a Fonvivienda, si ilustran el enorme potencial que tendría ampliar el acceso de estas familias al crédito, apalancando el esfuerzo de las que ya han hecho su ahorro, pero también permitiendo a las otras acudir a una vivienda desde hoy pagándola son su esfuerzo disponible de mañana.

Además, dentro de los que aparecen entregando el crédito a estas familias, es notable la ausencia de los bancos en especial de los especializados en cartera hipotecaria. La siguiente es la composición por instituciones financieras que otorgaron crédito para complementar el valor del la vivienda dentro de la muestra analizada:¹⁷

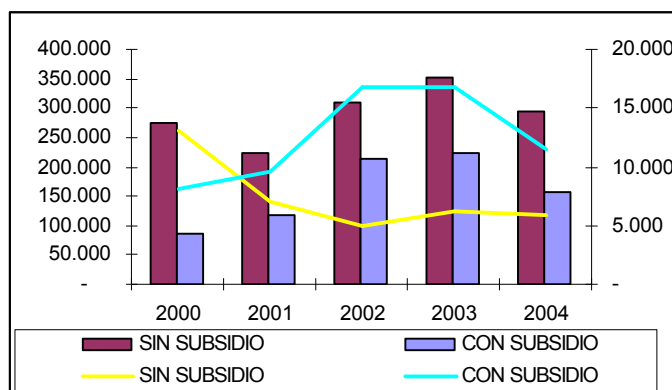
Cuadro 9 : Instituciones Financieras que realizaron el cierre financiero en la Muestra de SFV 2004

	Valor de los créditos (Mill \$)	%	Número	%	Credito Promedio (Mill \$)
Banco Agrario	8.153	25,5%	1.200	29,5%	6,8
Coop.Crear	14.430	45,2%	1.450	35,7%	10,0
AV Villas	1.107	3,5%	105	2,6%	10,5
Banco Colmena	1.190	3,7%	81	2,0%	14,7
Comfandi	2.136	6,7%	648	15,9%	3,3
Conavi	2.036	6,4%	143	3,5%	14,2
Otros	2.881	9,0%	438	10,8%	6,6
Total	31.934	100,0%	4.065	100,0%	7,9

Fuente: Cálculos propios sobre la base de asignación de subsidios del MAVDT

En la asignación del subsidios, podemos ver en las cifras de desembolsos de vivienda de interés social nueva, que solo el 54% del total de los desembolsos realizados en el año 2004 tuvo subsidio familiar de vivienda. El valor total de viviendas nuevas financiadas cayó tanto en número como en valor. Este porcentaje fue muy superior en los dos años anteriores al 2004, 2003 (63%) y 2002 (69%) Como se muestra en la siguiente grafica.

Gráfica 5 : Valor y número de desembolsos para VIS nueva



Fuente: Cifras DANE

¹⁷ Es sorprendente que una cooperativa que tiene a diciembre de 2003 cartera por \$6,896 haya pasado cartas de aprobación de crédito (para una muestra de asignaciones) por valor de \$14,430 millones, sin tener acceso a Findeter ni cupo aprobado en el FNG. Sería recomendable que así como la oferta de vivienda es “calificada” por Findeter, en la asignación de subsidios se pudiese contrastar el volumen de cartas contra la capacidad de las entidades, acudiendo a bases públicas de información como en este caso a las base de cooperativas de ahorro y crédito de Supersolidaria.

En la asignación del **subsidios**, intervienen varias instituciones: en primer lugar Fonvivienda que es la mas importante en numero de subsidios asignados con una participación de 50% en el 2004, el Fovis administrado por las Cajas de Compensación Familiar que representan el 36%, la Caja de Vivienda Militar el 4% y en el sector rural, el Banco Agrario con una participación de 10%.

Cuadro 10 : Subsidios asignados en el 2004

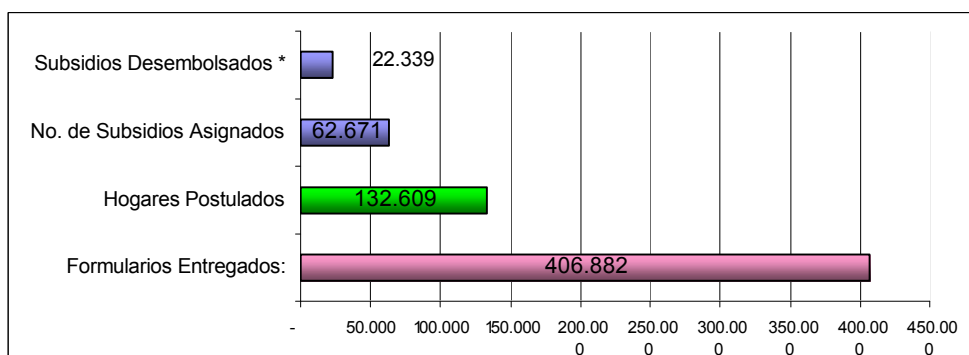
	Número	%	Mill \$	%
Fonvivienda	37.500	50%	261.362	53%
CCF	26.843	36%	147.185	30%
CPVM	3.079	4%	45.279	9%
Banco Agrario	7.618	10%	37.140	8%
Total	75.040	100%	490.966	100%

Fuente: MAVDT

La ejecución de subsidios a mayo del 2005 muestra que la meta propuesta por el gobierno nacional de otorgar 400 mil subsidios en el cuatrienio se ha cumplido en 52% en el número de viviendas, teniendo en cuenta que se han otorgado 186 mil SFV. En valor la meta se ha cumplido en 60%, habiendo desembolsado un total de \$1.269.192 millones de pesos. Analizando el comportamiento en lo corrido del año 2005 podemos concluir que la ejecución de subsidios tanto en valor como en número de viviendas llega a un cumplimiento de 24% finalizando mayo. (Ver anexo 3).

La utilización además de los subsidios resulta preocupante, pues como se observa en la Grafica 6 solo un 35% del número de subsidios otorgados en 2004 lograron ser desembolsados en ese año. Aun cuando parte de la explicación se puede deber a que una la cantidad de SFV se asignan en diciembre, la realidad es que eso es un efecto periódico que se traslada de año en año. Parece ser que una de las explicaciones radica en la concreción de los créditos ó de la materialización de los otros recursos así como en las limitaciones de la oferta de este tipo de viviendas, fenómeno que aún no ha podido ser corregido a pesar de las reformas al sistema de asignación de subsidio introducidas en el 2004.

Gráfica 6 : Subsidios Fonvivienda 2002 - 2004

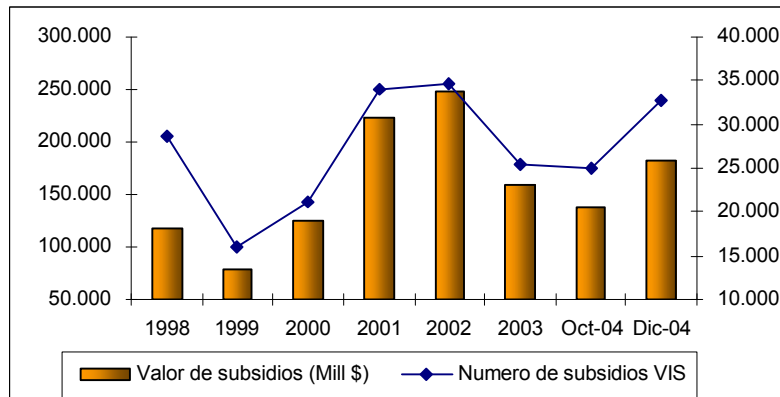


Fuente: FONVIVIENDA, MAVT

Otros actores importantes en la política de vivienda han sido las Cajas de Compensación Familiar, en sus dos funciones: como receptores de solicitudes para el SFV y a través de la administración del FOVIS, el cual ha contribuido a la política de vivienda otorgando el mayor volumen de subsidios para VIS, pero cobijando exclusivamente a trabajadores afiliados a las Cajas, es decir a un segmento asalariado de la población. En los dos

últimos años 2002 – 2004, como lo muestra la gráfica, también los recursos del FOVIS muestran una tendencia negativa en la colocación de recursos a VIS que solo se revierte en el último trimestre del 2004.

Gráfica 7
Numero y Valor de Subsidios VIS (FOVIS)

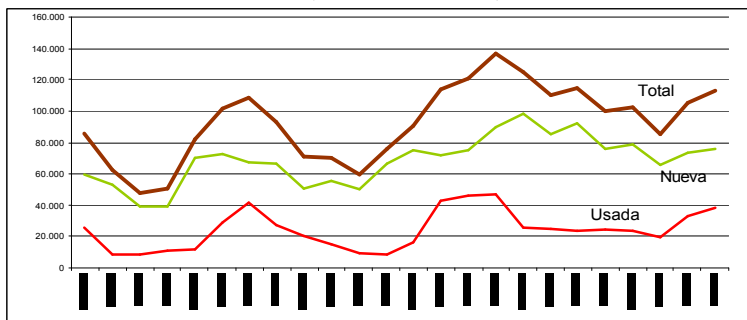


Fuente: Asocajas

Para analizar el último componente de la fórmula de adquisición de vivienda, a continuación se presenta la evolución del crédito hipotecario, dado que del microcrédito de vivienda y del microcrédito inmobiliario no existen estadísticas disponibles. En el primer caso porque no desean registrarlo como tal para evitar su inclusión dentro de los techos de tasa de interés, y en el segundo, porque además de que se sabe que ha habido muy poca colocación, la Superintendencia Bancaria ha solicitado a las entidades que lo incluyan en el mismo renglón de la cartera hipotecaria..

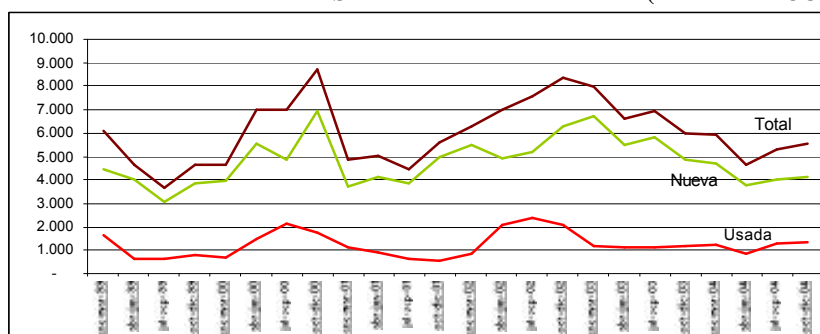
Las siguientes graficas muestran la evolución en el valor y número de los **créditos** desembolsados para la compra de vivienda VIS nueva y usada entre 1999 y el 2004. Observando las cifras anualizadas, entre el 2002 y el 2004 el total desembolsado a nivel nacional ha decrecido en cerca de 12%. Podrían esperarse mejores perspectivas para el 2005, teniendo en cuenta que en el último trimestre del 2004 se revirtió la tendencia negativa y se dio un crecimiento en los desembolsos totales (vivienda nueva y usada) de 13% comparativamente con el mismo periodo del 2003. Dentro de los financiadores a nivel nacional, la Banca hipotecaria sigue jugando el papel más importante dentro del volumen de desembolsos para este tipo de vivienda. (Ver anexo 4).

Gráfica 8 :Valor de los Créditos Desembolsados para la compra de vivienda VIS Nueva y Usada Serie trimestral 1999 – 2004 (Millones de COP)



Fuente: DANE

Gráfica 9: Número de los Créditos Desembolsados para compra de vivienda VIS Nueva y Usada Serie trimestral 1999 – 2004 (Millones de COP)



Fuente: DANE

Estas graficas confirman que para lograr un impulso adecuado a la construcción de vivienda VIS, el lograr una solución a las dificultades para movilizar el crédito hacia estos segmentos resulta determinante.

3.4 La Titularización como fuente de fondeo

La Titularizadora de Colombia viene haciendo un esfuerzo importante para diseñar los instrumentos y las metodologías para desarrollar el mercado secundario de hipotecas. Con este propósito, desde mayo de 2002 viene colocando emisiones de títulos cuyo subyacente es la cartera antigua, con historial de pago demostrado, y calificada como A, comprada a los bancos hipotecarios originadores.

En los dos últimos años los montos de cartera titularizada fueron los siguientes:

Fecha	Valor (Mill)
Mayo 2002	420.000
Junio 2003	450.000
Noviembre 2003	330.000
2004	928.000

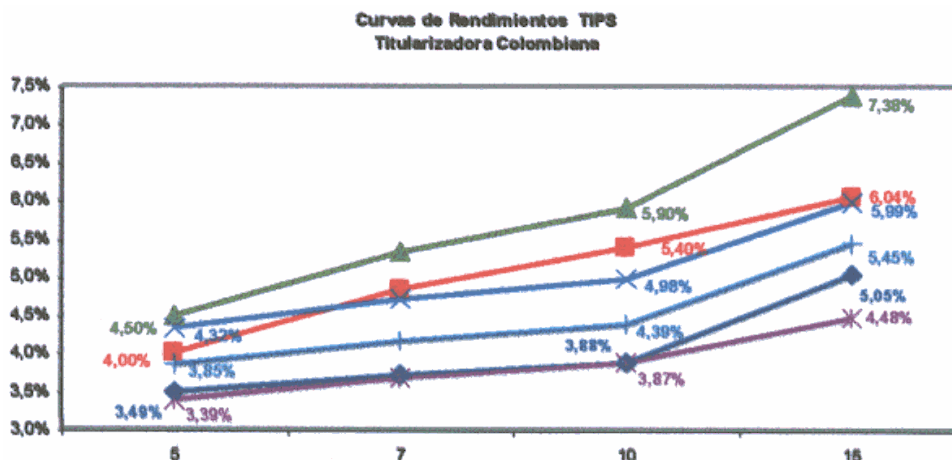
En todas estas emisiones se ha titularizado cartera VIS como parte de la cartera de la emisión, representado normalmente un 27% del total.

En 2004 además lanzaron dos emisiones de Títulos Estructurados TECH, en las cuáles se titularizó cartera de los bancos hipotecarios calificada en las categorías de riesgo C, D y E. Para lograr la calificación de AAA para la emisión, las dos emisiones contaron con mecanismos de cobertura tanto internos (fondo de reserva, títulos subordinados y sobrecolateralización) como externos (mecanismo de cobertura de liquidez otorgado por la International Finance Corporation). Esto implicó que para diciembre de 2004 la Titularizadora de Colombia contara con el 24% de la cartera hipotecaria de Colombia.

Con base en el conocimiento adquirido tanto por parte de la entidad como de los inversionistas, se han logrado reducir las tasas de colocación de los títulos como se aprecia en la gráfica a continuación. Sin embargo para lograr determinar la verdadera aceptación de estos títulos por parte del mercado, es necesario determinar qué proporción de los títulos está en manos de los mismos bancos especializados en cartera

hipotecaria (BECH), ya que en todas las emisiones los principales compradores han sido instituciones financieras según lo reportado por la Titularizadora.

Gráfica 10: Curva de rendimiento de los TIPS.



Fuente: Titularizadora de Colombia

En opinión de la Titularizadora, y con base en los contactos que sostuvieron en su momento con Findeter y con algunas de las cajas de compensación, el proceso de constitución de hipotecas en cuanto a la homologación de pagarés y de las mismas hipotecas está muy avanzado, aunque no totalmente extendido ni difundido a todas las entidades. Sin embargo consideran que se requiere trabajo en la operación misma de la originación de hipotecas, con el fin de sistematizar el proceso de evaluación de riesgo (con mecanismos como el credit scoring), la creación y registro de las hipotecas, el proceso de recaudo y recuperación de la cartera y finalmente el de administración de los bienes recibidos en pago, con el fin de constituir un sistema verdaderamente sostenible, con bajos márgenes de intermediación, pero en todo caso rentable. La mayor preocupación actualmente es la consolidación de la información para generar las bases de datos que sustenten en el futuro los modelos predictivos de comportamiento que permitan titularizar cartera VIS, en especial si es del segmento informal, en las mejores condiciones de tasa posibles.

Por otra parte, en materia de las posibilidades de titularizar la cartera VIS, dadas las restricciones a la tasa de interés impuestas, encuentran que tanto la exención tributaria a los compradores de los títulos, como la posibilidad de que Fogafin garantice el repago de títulos emitidos sobre cartera hipotecaria VIS, son un subsidio adecuado para disminuir el costo del fondeo y por ende mejorar las condiciones de rentabilidad de la operación. Ahora bien, por la incipiente participación en el mercado de las cajas de compensación, consideran que los esfuerzos deben enfocarse a estimular la creación de hipotecas por parte de los BECH pues sería la mejor manera de lograr un mayor impacto en el corto plazo.

Con base en lo anterior y lo expresado por Asocajas, queda claro que los costos de inversión en infraestructura de sistemas (hardware y software) que se requieren en esta materia, justificarían evaluar la posibilidad de promover una alianza entre los BECH y las Cajas de Compensación para aprovechar las ventajas y el know how de unos y otros en las distintas etapas del proceso. Esto es particularmente importante en un ambiente de tasas de interés controladas que impide que cada tipo de intermediario de manera

independiente cubra los costos operativos que requiere el desarrollo del mercado de financiación de VIS.

3.5 Banco Agrario

El Banco Agrario ha contribuido a realizar el cierre financiero de una gran parte de las operaciones de compra de VIS urbana principalmente en Bogotá. Si bien la vocación del banco es fundamentalmente rural y de financiación agropecuaria, ha participado en la financiación de VIS urbano por ser un instrumento del Estado para ejecutar sus políticas de importancia para el desarrollo económico. En este sentido ha contribuido a viabilizar la utilización efectiva de los subsidios asignados, mediante el suministro del crédito necesario para completar el valor de la vivienda.

En general, estas operaciones se han realizado con base en los instrumentos y criterios diseñados por el banco para la operación de microcrédito tradicional y teniendo en cuenta las características propias de la financiación de vivienda. El análisis de riesgos se apoya en el scoring diseñado para las operaciones de microcrédito. Adicionalmente, como criterio de otorgamiento de los créditos del banco utiliza las cuentas de ahorro programado que deben tener al menos 1 año de antigüedad, con aportes periódicos que demuestren la disciplina de ahorro como proxy de la disciplina y capacidad de pago.

El siguiente cuadro ilustra los principales resultados en materia de financiación de la VIS urbana hasta marzo de 2005. El Banco Agrario está participando en el convenio suscrito por los establecimientos de crédito con el Gobierno Nacional, dirigido a colocar recursos para la financiación de VIS ya sea directamente o mediante la suscripción de títulos¹⁸. Desde noviembre de 2003 hasta diciembre de 2004, el banco había desembolsado 367 obligaciones por un valor acumulado de \$2,378 millones. La diferencia frente a la meta, equivalente al 0.5% de la cartera bruta (\$7,102 millones), fue cubierta mediante la suscripción de bonos hipotecarios.

Cuadro 11: Colocaciones del Banco Agrario dentro del convenio de financiación de VIS.

MES	TOTAL			
	No. Obligaciones	Valor	Acumulado	%
Nov-03	28	233,737,260	233,737,260	3.29%
Dic-03	34	274,549,818	508,287,078	7.16%
Ene-04	20	158,718,369	667,005,447	9.39%
Feb-04	22	149,911,786	816,917,233	11.50%
Mar-04	19	147,394,928	964,312,161	13.58%
Abr-04	15	84,284,940	1,048,597,101	14.76%
May-04	22	172,328,000	1,220,925,101	17.19%
Jun-04	7	43,785,985	1,264,711,086	17.81%
Jul-04	16	70,509,280	1,335,220,366	18.80%
Ago-04	8	44,067,794	1,379,288,160	19.42%
Sep-04	10	48,841,142	1,428,129,302	20.11%
Oct-04	34	198,384,471	1,626,513,773	22.90%
Nov-04	55	407,077,813	2,033,591,586	28.63%
Dic-04	77	344,837,464	2,378,429,050	33.49%
ACUMULADO	367		2,378,429,050	

Fuente: Banco Agrario

¹⁸ El convenio se puede cumplir mediante la suscripción de títulos o bonos hipotecarios emitidos para la financiación de VIS, o de títulos emitidos por Findeter.

Como se observa en el siguiente cuadro, en la actualidad si bien el Banco Agrario tiene más de 2,500 créditos aprobados a nivel nacional por un valor de más de \$18,000 millones, sólo se han desembolsado 193 por valor de \$1,356 millones. Aunque la mayor parte de las aprobaciones están concentradas en la Regional Bogotá, el mayor volumen de desembolsos se ha realizado en la Zona Cafetera, Santanderes y en la Regional Sur¹⁹.

Cuadro 12: Créditos desembolsados por el Banco Agrario a marzo de 2005.
Miles de pesos

Regional	Aprobados	Valor	Desembolsados	Valor	Ejecución Desem.	Saldo	Saldo Vcto.	Ind. Vcto.
Antioquia	356	2,286,193	22	87,755	3.8%	87,715	0	
Bogotá	1,172	9,580,840	5	44,673	0.5%	44,965	0	
Cafetera	283	2,013,143	75	630,401	31.3%	623,539	0	
Costa	30	147,872	11	50,970	34.5%	49,678	6,727	13.5%
Occidente	412	2,330,289	9	82,284	3.5%	82,912	0	
Oriente	40	176,646	3	39,468	22.3%	39,723	0	
Santanderes	155	948,187	24	175,705	18.5%	174,075	0	
Sur	106	555,748	44	244,502	44.0%	244,838	0	
TOTAL	2,554	18,038,918	193	1,355,758	7.5%	1,347,445	6,727	0.5%

Fuente: Banco Agrario

De acuerdo con el banco, el bajo valor de los desembolsos frente a las aprobaciones está determinado por las operaciones aprobadas en su mayoría entre agosto y septiembre del 2004, cuyas viviendas empezarán a ser entregadas a mediados de julio de 2005 según información de los constructores y las cajas de compensación²⁰. Es de anotar, que solo una vez constituida la respectiva hipoteca el banco procede a efectuar el desembolso del crédito.

Esta institución puede llegar a jugar un papel muy importante, como el que ha jugado el Banco Estado en Chile en la política de Vivienda de Interés Social de ese país. El gran inconveniente es que va en contravía de su vocación como banco del sector rural y agropecuario colombiano y es muy difícil pensar que este se especialice o le de gran importancia al crédito de vivienda. Es por ello que esta consultoría cree que se puede trabajar con el Banco para que este profundice su actuación pero que el énfasis de las actividades que se realicen deberá estar concentrado en las Cajas de Compensación, en las cooperativas de ahorro y crédito y los bancos hipotecarios.

4 Conclusiones Preliminares

Como se desprende del análisis contenido atrás, se observa que ha habido avances en materia de varios de los instrumentos que desde un principio se destacaron como relevantes y prioritarios dentro el proyecto presentado a First Initiative. Sin embargo, es necesario señalar que la mayoría de ellos continúan siendo relevantes y determinantes para el logro del objetivo de desarrollar e impulsar el microcrédito de vivienda y, en general, el crédito para que los segmentos de menores ingresos puedan acceder a una

¹⁹ Ibagué, Mocoa, Neiva y Puerto Asís. De éstos Neiva e Ibagué tienen el mayor número de desembolsos.

²⁰ La diferencia en el tiempo entre la aprobación y la entrega de las viviendas, se debe principalmente a que los constructores utilizan los recursos desembolsados por concepto de los subsidios para iniciar las obras, con el fin de minimizar su endeudamiento como constructores.

vivienda propia. En varios de ellos se requiere un cambio de énfasis o la exploración de nuevas áreas que permitan los logros originalmente planteados.

A continuación se presentan las principales conclusiones para efectos de orientar el trabajo futuro:

4.1 Regulación

- En el caso del microcrédito inmobiliario, las restricciones legales aparecen como el gran obstáculo para su desarrollo. En el diagnóstico elaborado para First Initiative, la prioridad era encontrar los elementos para justificar un determinado valor de la comisión que se había creado precisamente para facilitar la colocación de este producto. Sin embargo, los estudios posteriores en materia jurídica han demostrado que además de la fuerte oposición a la reglamentación de la comisión por parte de la misma Presidencia de La Republica, existen serias dudas acerca de su viabilidad jurídica. De manera complementaria, y considerando la baja participación del sistema bancario en la colocación de este tipo de créditos en especial los de estratos 1 y 2, unida a lo que podemos anticipar como una dificultad política actual de liberar dichas tasas como sería ideal, (como está claramente sustentado en el tercer informe de avance de la consultoría que realiza actualmente Latinvestco), se propone revisar la estructura de costos del microcrédito para poder compensar el techo de la tasa de interés a través de algún mecanismo, el cual también deberá ser estudiado.
- La creación de la figura del microcrédito inmobiliario dentro de la legislación, también afectó el desarrollo del microcrédito tradicional debido al riesgo de que se le apliquen algunas de las restricciones del inmobiliario. Tal es el caso, de la referencia a todo tipo de inmuebles y no solo al caso de la vivienda, por ejemplo. Para dimensionar claramente el alcance del riesgo jurídico del microcrédito tradicional y el microcrédito inmobiliario, se considera importante contar con una segunda opinión legal que además recomiende el curso de acción a seguir, incluyendo la posibilidad de demandar la nulidad de dicha norma. Para definir este estudio se recomienda consultar con el Ministerio de Hacienda y le DNP los pasos a seguir, una vez entregue el Informe definitivo la firma Latinvestco.
- Las normas de la Superintendencia Bancaria sobre originación de crédito en opinión de la banca están limitando la colocación del crédito VIS. Por ende, consideramos oportuno aclarar con la banca estas limitantes y definir con base en estos contactos si es necesario contratar un estudio orientado a revisar dichas normas y proponer alternativas.

4.2 Administración de Riesgo

- Tanto Findeter como el FNG han establecido procedimientos, manuales y documentación que se ajustan a lo requerido para sentar unas bases sólidas para generar una oferta de hipotecas que puedan ser titularizadas en un futuro.
- Según la información obtenida, aun con el control a las tasa de interés puede ser factible canalizar recursos hacia créditos hipotecarios de bajo monto por parte de las cajas de compensación y las cooperativas de ahorro y crédito, como resultado de su estructura de costos y la información que tienen sobre sus afiliados y asociados. Sin

embargo, muchas de ellas aún no cuentan con una estructura sólida en sus áreas de cartera, pues el proceso de consolidación de las áreas de crédito no ha sido homogéneo a nivel de las cajas de compensación ni de las cooperativas de ahorro y crédito. En esas condiciones, con el fin de profundizar y difundir los conocimientos necesarios para acelerar el otorgamiento de microcréditos inmobiliarios y créditos hipotecarios de bajo monto sobre bases sólidas, se propone iniciar un ciclo de seminarios, los cuales buscarían dar una cobertura por lo menos en cinco ciudades del país. Estos deberían estructurarse en forma de talleres prácticos, convocando a las áreas de crédito y riesgo de las diversas entidades. La convocatoria podrá realizarse a través de Confecoop, Fogacoop y Asocajas, y se buscaría la participación de funcionarios de Findeter, FNG, y la Titularizadora así como de consultores especializados en ciertos temas que se consideran necesarios.

- Adicionalmente, y con el fin de ilustrar sobre experiencias exitosas en materia de otorgamiento de microcrédito de vivienda y crédito hipotecario de bajo monto a hogares con ingresos de actividades informales, se propone la realización de otro seminario, en dónde se presente la experiencia práctica de instituciones reguladas que atienden a este segmento. En los términos de referencia estaba ya identificado el caso de Mibanco en Perú, al cual se sugiere agregar el caso de Banestado en Chile, y una o dos Sofoles de México, aquellas que se identifiquen con mayor experiencia en el segmento de informales. Sin embargo, existe el riesgo de que las recomendaciones de este seminario no puedan ser puestas en práctica en el caso colombiano, pues estas instituciones no trabajan en un ambiente de tasas de interés controladas. No obstante, su realización precisamente podría permitir dilucidar esas diferencias, mostrar esquemas alternativos de evaluación de riesgo que se puedan implementar, y permitir cuantificar los mayores costos en que se incurre al atender este nicho del mercado. Todo lo anterior servirá para justificar ya sea reformas legales o la implementación de instrumentos o medidas que hasta el momento no han sido utilizados en Colombia.
- Es indudable que las cajas de compensación cuentan con recursos más baratos que los bancos hipotecarios, al tiempo que conocen al cliente (asalariado) a través de sus bases de datos, pueden utilizar el esquema de descuento por nómina para reducir el costo del recaudo y disminuir el riesgo de la cartera. Por otra parte, los bancos hipotecarios conocen el proceso y la metodología para otorgar créditos de largo plazo, valorar las hipotecas, y también recuperar cartera morosa, y administrar bienes recibidos en dación de pago. Es decir los dos tipos de instituciones pueden encontrar elementos en común que les permitan lograr sinergias que contribuyan al otorgamiento de créditos hipotecarios, aun con la restricción de la tasa de interés. Aprovechando el ofrecimiento de Asocajas, y a pesar de tener conocimiento de un primer acercamiento fallido entre Granahorrar y Colsubsidio, se propone sobre bases justificadas, impulsar un proyecto piloto que convoque a dos instituciones para trabajar en conjunto. Este requerirá una fase exploratoria que permita confirmar el interés de por lo menos dos entidades, realizar las primeras reuniones de acercamiento y con base en ello definir qué tipo de apoyo y asesorías se requeriría para adelantarlos y en ese momento definir la cofinanciación que se podría ofrecer desde el Programa de First Initiative.
- En las anteriores propuestas indudablemente participaría el Banco Agrario, como ente naturalmente encargado de ofrecer la financiación en zonas rurales.

4.3 Costos

- Como ya se mencionó es poco probable que se pueda cobrar una comisión en el microcrédito dirigido a financiar la adquisición de vivienda. Dados los altos costos del microcrédito, así como del crédito de vivienda de largo plazo para VIS, en especial para créditos dirigidos a familias con ingreso provenientes de actividades informales, unido a la restricción a la tasa que los intermediarios pueden cobrar por hacerlos, se requiere realizar una revisión de los instrumentos de política actuales para mejorar su eficiencia y focalización y si fuere del caso, sugerir mecanismos alternativos para canalizar subsidios compensatorios. Anexo al presente se incluyen los términos de referencia para realizar una consultoría en tal sentido.
- Evidentemente aprovechando los seminarios con conferencistas de entidades internacionales, se buscaría documentar estas experiencias, incluyendo la estructura de costos y de rentabilidad que estas muestran.

4.4 Apalancamiento del Subsidio

- Finalmente, dada la importancia de facilitar el acceso de las familias de bajos ingresos y de los hogares e individuos que conforman el sector informal de la economía al crédito del sistema bancario y conociendo el papel que el ahorro previo puede jugar en esta materia, se propone realizar un estudio más profundo sobre el tema, así como explorar incentivos específicos que vuelvan a darle importancia al ahorro previo y especialmente al ahorro programado en función del acceso al crédito.
- En el caso específico del ahorro programado, su importancia como elemento de evaluación de la capacidad de pago hace necesario revisar las experiencias internacionales sobre el papel que juega la disciplina y capacidad de ahorro como criterio para acceder al crédito y asegurar la utilización de los subsidios asignados. La revisión de las experiencias se realizara como parte de otro seminario que incluya una reflexión aplicada al caso colombiano, con propuestas concretas sobre cómo mejorar los instrumentos incluyendo su sistematización.

4.5 Otras

Finalmente, consideramos importante tener en cuenta que como resultado de los estudios que están adelantando la Universidad de los Andes y Latinvestco posiblemente surjan recomendaciones que ameriten la realización de nuevos estudios y seminarios que permitan mejorar el diseño y utilización de los instrumentos financieros de la política de vivienda.

ANEXOS

ANEXO 1

DETALLE DE TEMAS EN LOS TERMINOS DE REFERENCIA ORIGINALES DE FIRST INITIATIVE

- 1. Administración del riesgo:** diseño e implementación de mecanismos de administración del riesgo para todos los financiadores participantes (Findeter, FNG, entidades de primer piso). Incluyendo el manejo de los costos de transacción de una manera sostenible y aplicable a las entidades crediticias formales.
 - a. Findeter: riesgo de contraparte, sistemas de calificación y seguimiento de los distintos tipos de originadores.
 - i. Criterios de elegibilidad, acceso al cupo
 - ii. Procedimientos
 - iii. Reporte de información con los financiadores de primer piso
 - iv. Convenios de crédito
 - v. Límites de riesgo, definición de cupos de crédito.
 - vi. Revisión de tecnología de crédito de originadores de primer piso.
 - vii. Evaluación de la posibilidad de captar recursos por medio de la emisión de bonos.
 - viii. Evaluar la capacidad de Findeter como banco de segundo piso y evaluar la posibilidad de que otras instituciones suministren recursos de redescuento.
 - b. Banco Agrario y otras entidades financieras: riesgo de plazo, riesgo de crédito, y riesgo de tasa de cambio.
 - i. Utilización de procedimientos con los utilizados por los demás financiadores.
 - ii. Evaluación de sus procedimientos incluyendo scoring y su aplicabilidad para otros prestamistas.
 - iii. Evaluación de los procedimientos utilizados en México (SHF) y en Perú (MiBanco)
- 2. Regulación y supervisión:** Diseño de procedimientos regulatorios y de supervisión en relación con el microfinanciamiento de vivienda aplicables a la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia del Subsidio Familiar, el FNG, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia
 - a. Armonizar las prácticas de regulación y supervisión entre las diferentes entidades de supervisión.
 - b. Comparar y adaptar las mejores prácticas internacionales
 - c. Proponer y hacer borrador de reformas en las prácticas de regulación y supervisión
 - d. Diseñar las reformas necesarias a los manuales de supervisión lo mismo que la capacitación necesaria.
- 3. Costos del microfinanciamiento de vivienda:** incluyendo las tasas de interés suficientes para cubrir el riesgo de crédito y los costos de transacción.
 - a. Comisión para el microcrédito de vivienda.
 - b. Límites a la tasa de interés de VIS.
 - c. Medición del costo de financiación de vivienda de bajos ingresos
- 4. Apoyo al FNG:**
 - a. Estructuración de la garantía del FNG.

- b. Revisar y diseñar el proceso de obtención de la garantía para un prestamista de primer piso.
- c. Revisar la documentación
- d. Armonizar los criterios de elegibilidad de la garantía con los aplicados por Findeter.
- e. Armonizar la documentación para la garantía con los requisitos de los supervisores.

5. Apalancamiento del crédito con el subsidio a la demanda:

- a. Asignación del subsidio favorece a pobres, pero para el crédito se necesitan mayores ingresos: necesidad de armonizar.
- b. Revisión de agilidad y oportunidad de los compromisos y desembolsos de subsidios.

ANEXO 2: DETALLE DE LA GARANTIA INSTITUCIONAL PARA DEUDORES INDIVIDUALES VIS - FONDO NACIONAL DE GARANTIAS

Los siguientes son los aspectos mas importantes en la reglamentación de la línea de Garantía Institucional para Deudores Individuales VIS:

- a. Cada intermediario financiero (supervisado y no supervisado) tiene un cupo asignado previamente por el FNG que se establece de acuerdo con el comportamiento financiero histórico de los últimos 3 años de la respectiva entidad.
- b. La garantía se otorga directamente por las instituciones financieras a los clientes, sin evaluación previa por parte del FNG. Sin embargo, cada intermediario debe informar al FNG en los primeros quince días del mes las condiciones de los créditos desembolsados, la relación de las comisiones cobradas, el saldo y estado de la cartera, las renovaciones y cancelaciones de créditos y la titularización de la cartera del periodo.
- c. El producto está diseñado para la adquisición de vivienda de interés social, por un valor máximo de crédito hasta 108 SMMLV y el capital inicial no podrá exceder el 80% del valor de la vivienda.
- d. Serán susceptibles de cubrirse los créditos que el intermediario otorgue a personas naturales para la adquisición y/o mejoramiento de soluciones de vivienda de interés social nuevas o usadas.
- e. Los créditos podrán ser en UVR o en pesos.
- f. Los beneficiarios de la garantía deben ser asalariados o personas que desarrollen actividades informales y presenten dificultades para comprobar sus ingresos. La garantía cubre los primeros siete (7) años de vigencia con una comisión del 0.1094% mes vencido (IVA incluido).
- g. El plazo para alcanzar la altura de mora de 18 meses será de 108 meses (9 años) contados a partir del desembolso del crédito, siempre que la mora se haya iniciado dentro de los 7 años siguientes al desembolso del mismo.
- h. El FNG incluyo como nuevos intermediarios además de los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Bancaria a las Cajas de Compensación Familiar, las Cooperativas y a los Fondos de Empleados.

ANEXO 3 AVANCE EN POLITICA DE SUBSIDIOS

Entidad	Metas Cuatrienio 2002 - 2006		Metas 2005		Ejecutadas 2005		Ejecutadas Ag 2002 Mayo	
	Mill \$	No. Viv	Mill \$	No. Viv	Mill \$	No. Viv	Mill \$	No. Viv
INURBE/FONVIVIENDA (1)	772.454	120.270	240.000	30.000	91.466	12688	527666	12688
Cajas de Compensacion Familiar	922.677	168.536	290.000	42.000	33.141	5508	463071	5508
Caja Promotora de Vivienda Militar	211.058	14.588	59.980	4.000	28.531	1881	174649	1881
Banco Agrario	180.000	55.400	45.000	9.000			103806	
Sub total Subsidios	2.086.189	358.794	634.980	85.000	153.138	20.077	1.269.192	20.077
Fondo Nacional del Ahorro	976.460	37.206	380.000	14.000	82.326	2872	458571	2872
Creditos FINDETER y otros(2)		4.000	180.000	8.000	39.902	2000	412668	2000
Sub total creditos	976.460	41.206	560.000	22.000	122.228	4.872	871239	4.872
Total	3.062.649	400.000	1.194.980	107.000	275.366	24.949	2.140.431	24.949

Fuente: MAVDT

Cifras a Mayo 2005

(1) Subsidios por habilitación legal de títulos (Res 002) cupos municipales de BET, 2004 y 2005 (5,194) Cupo Mepios SEC (1,963) y C para un total de (11,949)

(2) Promedio estimado un bimestre 2005

**ANEXO 4: VALOR DE LOS CRÉDITOS DESEMBOLSADOS PARA LA
COMPRA DE VIVIENDA VIS NUEVA Y USADA
(Millones de pesos corrientes)
1999 - 2004**

AÑO	TOTAL NACIONAL			FONDO NACIONAL DE AHORRO		CAJAS Y FONDOS DE VIVIENDA 1/		BANCA HIPOTECARIA	
	NUEVA	USADA	TOTAL	NUEVA	USADA	NUEVA	USADA	NUEVA	USADA
1999	190.933	54.686	245.620	49.296	18.737	12.191	1.269	129.446	34.681
2000	276.489	108.636	385.125	145.400	73.339	13.437	572	117.650	34.724
2001	222.410	53.750	276.160	42.863	22.658	7.510	2.299	172.037	28.793
2002	310.873	151.867	462.740	28.189	104.002	294	1.603	282.390	46.262
I Trim 03	98.597	26.103	124.700	6.055	16.300	1.095	493	91.447	9.310
II Trim 03	85.135	24.700	109.835	4.874	12.993	543	700	79.718	11.007
III Trim 03	91.846	23.071	114.917	5.177	9.736	247	1.050	86.422	12.285
IV Trim 03	76.068	24.175	100.243	4.771	12.264	199	995	71.098	10.916
2003	351.646	98.049	449.695	20.877	51.293	2.084	3.238	328.685	43.518
I Trim 04	78.828	23.152	101.980	2.961	11.183	361	662	75.506	11.307
II Trim 04	65.801	19.590	85.391	2.313	8.017	427	171	63.061	11.402
III Trim 04	73.010	32.731	105.741	7.045	18.060	296	134	65.669	14.537
IV Trim 04	75.552	37.960	113.512	8.307	23.986	1.098	54	66.147	13.920
2004	293.191	113.433	406.624	20.626	61.246	2.182	1.021	270.383	51.166

Fuente: DANE

1/ Incluye Caja Promotora de Vivienda Militar, Fondo de Vivienda de Antioquia, Fondo de empleados de la Universidad Industrial de Santander FAUIS, Caja de Vivienda Popular del Distrito FAVIDI e INVICALI.

ANEXO 5

TERMINOS DE REFERENCIA

EVALUACION DE LOS INSTRUMENTOS DE APOYO A LA POLITICA DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional ha venido impulsando en los últimos años la oferta y la demanda de Vivienda de Interés Social con el fin de disminuir el déficit de vivienda en el país, tanto el cualitativo como el cuantitativo.

El esfuerzo fiscal realizado ha sido importante, representado en el desembolso efectivo de subsidios, como es el caso del subsidio a la compra de vivienda, así como en la reducción de un potencial de recaudo de ingresos a partir de exenciones tributarias establecidas en especial en los últimos años.

El Viceministerio esta adelantado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo dos consultorias tendientes a mejorar el entendimiento de el comportamiento del mercado de financiación de vivienda, tanto desde las características de la oferta y la demanda como de las fuentes de fondeo que están o podrían estar disponibles para financiar la adquisición de vivienda por parte de las familias de menores recursos. El Viceministerio de Vivienda, ha considerado importante en desarrollo del contrato de Asistencia Técnica que actualmente esta recibiendo de First Initiatives/UN Habitat, complementar las consultorias mencionadas con la contratación de un estudio que evalúe la efectividad de los instrumentos con que cuenta en la actualidad la política de interés social, con el fin de determinar cuales de éstos instrumentos no están teniendo el impacto esperado y buscar cuales recursos deberían ser redireccionados hacia otros usos, entre otros la promoción de oferta de microcreditos habitacionales. La consultoría tendría los alcances que a continuación se describen.

DESARROLLO Y ALCANCE DEL TRABAJO

El trabajo deberá desarrollarse realizando una evaluación de los instrumentos a partir de los cuales se concreta la actual política para la promoción de la construcción y la financiación de la Vivienda de Interés Social, enmarcándolos dentro de las estrategias adoptadas, la institucionalidad utilizada así como los recursos asignados o involucrados.

Dentro de los Instrumentos a estudiar se destacan, sin ser una lista exhaustiva, los siguientes:

- ? Devolución del IVA a los constructores VIS
- ? Exención imprevista ingresos créditos VIS
- ? Exención imprevista sobre títulos de las Titularizaciones,
- ? Subsidio en el costo de la garantía de Fogafin a la porción VIS de las titularizaciones
- ? Exención leasing habitacional

- ? Cobertura UVR
- ? Cuentas AFC
- ? Subsidios familiar de Vivienda
- ? Subsidio en la garantía del FNG
- ? Convenio con el sector financiero.

Para cada instrumento seá necesario evaluar en qué medida se cumple con el objetivo para el cual fueron creados, así como cuantificar el costo fiscal del instrumento y los beneficios que este ha generado con el fin de poder contrastar el impacto generado con el costo fiscal del instrumento.

Adicionalmente, se deberá definir un esquema general de evaluación de los instrumentos de modo que se pueda desarrollar posteriormente evaluaciones de seguimiento a los instrumentos del sector o evaluar el desempeño de nuevos instrumentos.

Actividades

La consultoría deberá llevar a cabo como mínimo las siguientes actividades:

1. Revisión de información disponible e identificación de indicadores de desempeño que permitan evaluar los instrumentos de la política actual de vivienda para la población de escasos recursos con que cuenta el gobierno nacional.
2. Trabajo de campo que permita obtener información cualitativa de personas calificadas relacionadas con el tema en el sector privado y en el sector público.
3. Evaluación y análisis de cada instrumento en cuanto a objetivos iniciales, resultados, costo, beneficio e impacto fiscal.
4. Elaboración de un esquema general de evaluación que podrá ser aplicada a otros instrumentos de política de vivienda en el futuro.

En su propuesta deberá detallar la metodología con la cual adelantara la presente evaluación.

Productos

El producto final entregado por la consultoría le permitirá al Viceministerio de Vivienda identificar el impacto que ha tenido cada uno de los instrumentos de la política de vivienda y le dará las bases para tomar medidas para futuras evaluaciones a profundidad.

Adicionalmente, le dará un esquema general de evaluación de los instrumentos de modo que se pueda desarrollar posteriormente evaluaciones de seguimiento a los instrumentos del sector o evaluar el desempeño de nuevos instrumentos.

Informes

La consultoría deberá entregar al Viceministerio de Vivienda al finalizar el plazo previsto para la realización del trabajo un documento que contenga las evaluaciones de

cada uno de los instrumentos y las recomendaciones para posteriores evaluaciones. Adicionalmente deberá realizar una reunión informativa con los miembros del Viceministerio para informar sobre el diagnóstico y la metodología para el trabajo de campo una vez finalizada la actividad 1

Costo estimado

El costo estimado del estudio será la suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$55.000.000) que serán cancelados a los consultores en dos pagos: un 40% como anticipo y el 60% restante al recibir el producto final a satisfacción del Viceministerio de Vivienda. La propuesta deberá contener su presupuesto, detallando el personal asignado, sus honorarios y su dedicación.

Duración

La consultoría tendrá una duración de 3 meses calendario contados a partir del primero de julio del 2005.

Contratación de consultores

El VVDT tendrá en cuenta el contenido de la propuesta, su metodología así como el equipo asignado para la selección de los consultores que realizarán el presente estudio.