

# Mi Casa Ya

## Programa de Vivienda de Interés Social<sup>1</sup>

Informe Final

### **Autores**

Tito Yepes

Mauricio Ramírez

### **Equipo de investigación<sup>2</sup>**

Julio Miguel Silva

Nicolás Martínez

Durfari Velandia

Enero de 2017

---

<sup>1</sup> Este documento corresponde al entregable final del Convenio de Asociación No. 151 de 2016 entre Fedesarrollo y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Comentarios a: [tyepes@fedesarrollo.org.co](mailto:tyepes@fedesarrollo.org.co) y [gramirez@fedesarrollo.org.co](mailto:gramirez@fedesarrollo.org.co).

<sup>2</sup> Los autores agradecen el apoyo del Viceministerio de Vivienda y de la Dirección de la Dirección del Sistema Habitacional. Se agradece el apoyo de Laura Amado quien aportó en una primera fase del proyecto

## Contenido

---

Introducción .....	3
Capítulo 1 - Evolución de la política habitacional en Colombia .....	6
1.1 Desarrollo territorial y política habitacional.....	6
1.2 Políticas de vivienda .....	8
1.2.1 Etapa de la oferta pública.....	11
1.2.2 Etapa de demanda: el subsidio familiar de vivienda .....	12
1.2.3 Etapa de combinación de instrumentos para la oferta y la demanda. ....	16
1.3 Programas de la actual política de vivienda .....	18
1.3.1 Programas basados en subsidios.....	22
1.3.2 Programas basados en cobertura a la tasa de interés .....	23
1.3.3 Programas mixtos: uso de subsidios y de coberturas de la tasa de interés.....	25
Capítulo 2 - Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya” .....	27
2.1 Avances en la ejecución del Programa “Mi Casa Ya” .....	29
2.2 Análisis de focalización.....	32
Situación habitacional en Colombia y capacidad de pago .....	32
Evaluación de la focalización del Programa Mi Casa Ya .....	37
2.3 Impacto del Programa “Mi Casa Ya” en el sector de construcción.....	43
Capítulo 3 - Avances en la implementación de la política de vivienda .....	51
3.1 Buenas prácticas del Programa “Mi casa Ya” .....	56
3.1.1 Contribución a la infraestructura tecnológica para la política habitacional .....	57
3.2 Propuestas de mejora en la ejecución del programa “Mi Casa Ya” .....	60
Capítulo 4 - Sigüientes pasos de la política de vivienda en Colombia bajo una perspectiva internacional .....	64
4.1 El déficit cualitativo en la agenda pública .....	64
4.2 Elementos para una política de arrendamiento.....	66
Bibliografía.....	82
Anexos .....	84

## Introducción

---

La búsqueda de una adecuada combinación de instrumentos de política habitacional es una tarea común a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Incluso en países en los que las tasas de crecimiento poblacional son cero o negativas, se enfrentan retos sustanciales en materia de vivienda. La política de vivienda del país debe examinarse bajo los desarrollos de los demás países para persistir en la evolución de la institucionalidad que se ha alcanzado y no tanto para adoptar sus instrumentos.

El programa Mi Casa Ya es el resultado del fortalecimiento de la interacción de los sectores público y privado en el diseño de la política pública. Es común pensar que el hacedor de política debe limitar su labor al diseño de incentivos para guiar al sector privado, dejando de lado el fortalecimiento de relaciones con sectores claves en la implementación de políticas. Lo cierto es que hay muy pocos elementos del diseño que pueden ser objeto de controversia en cuanto a los incentivos de unos y otros, mientras que hay cientos de detalles que requieren de un trabajo conjunto, muchos de los cuales pueden contribuir al éxito o fracaso de una política. En un contexto donde el sector público espera el concurso decidido del sector privado para alcanzar las metas que se han propuesto, es determinante la coordinación de acciones entre ambos sectores.

Innovar en la implementación de política pública es un reto que pocas veces se reconoce en las evaluaciones. Los gobiernos tienden a limitar el desarrollo de sus programas bajo los alcances de los programas pasados. Los diseños que implican nuevos retos regulatorios, tecnológicos, y presupuestales son dejados de lado. Se requiere mucho compromiso tanto público como privado para llevar adelante un programa como Mi Casa Ya. Es clave reconocer ese valor en el trabajo del Ministerio, así como el apoyo de las constructoras, Camacol y las entidades del sector financiero durante los últimos años. Este documento permite confirmar que los constructores y el sistema financiero reafirman el compromiso con la ejecución del programa y que reconocen la necesidad de coordinación con el sector público.

La lista de innovaciones incluye tres elementos implementados por primera vez en Colombia. La más importante es el hecho de liberar las decisiones de localización de los hogares beneficiarios. Esto implica un quiebre en los programas de subsidio a la demanda y en la forma en la que opera la política de vivienda en el país. El gobierno consideraba que al entregar subsidios tenía la responsabilidad de decidir la ubicación de las viviendas debido a la dificultad de garantizar la existencia de la oferta de viviendas. Esencialmente se trataba de garantizar la correspondencia entre demanda y oferta para los proyectos de vivienda de interés prioritario. No obstante, ese mercado en Colombia es uno de los más desarrollados del mundo dado su volumen y la calidad de las viviendas. Al contar con un mercado tan competitivo y con acceso a instrumentos de financiación no hay lugar para pensar que el sector público se deba ocupar en el detalle de decidir dónde se debe construir la vivienda. Por supuesto, este progreso también va de la mano con los avances que ha tenido el país en el planeamiento territorial. La localización satelital de las urbanizaciones como ha ocurrido en las experiencias de Brasil y México es

hoy menos probable a pesar de que persisten los retos del gobierno supramunicipal en los conglomerados urbanos.

El segundo elemento es el uso de cambios en tecnologías de la información. Posterior a las reformas de principios de los años noventa del siglo pasado, la administración de subsidios se tornó en un problema de sincronización de bases de datos para el gobierno. Por un lado, se tenía a los potenciales beneficiarios, por el otro a los bancos y por el otro a los constructores. Aun teniendo todos los elementos necesarios para lograr un cierre financiero, muchos casos podían tomar varios años. Hace solo un par de años, era posible encontrar beneficiarios con más de cinco años desde que contaban con sus asignaciones de subsidio. En Mi Casa Ya el avance en tiempos es muy positivo a pesar de que aún se enfrentan retos, como se discute en este documento. A corte de 30 de noviembre de 2016, los tiempos desde el primer contacto con el programa hasta el cierre definitivo de la operación de crédito se encuentran en un promedio de 30 semanas. Esto incluye los tiempos que ha tomado a los constructores y a los bancos desarrollar sus procesos internos.

El tercer elemento, es la señalización de certidumbre de demanda. Como se indica en el primer elemento clave, no se trata de volver al modelo en que el sector público garantiza una demanda para un proyecto específico. No obstante, en las condiciones actuales los constructores no tienen claridad sobre cómo la situación fiscal del país afectará la disponibilidad de recursos. En un modelo donde se garantiza la demanda, el hecho de tener menos recursos públicos implica simplemente no viabilizar un proyecto. Viabilizarlo implica dar una garantía de gasto público. Sin embargo, bajo el modelo de Mi Casa Ya el gobierno ha establecido cupos nominales cuyo presupuesto permanece en la categoría de partida presupuestal no comprometida. Es por lo tanto susceptible de recorte. El constructor no requiere que le entreguen esos recursos y tampoco pareciera necesario para su apalancamiento. Aun así, la probabilidad de no encontrar demandantes por inexistencia de los subsidios es un nivel de riesgo muy superior a lo que se puede en un segmento de vivienda que por definición no cuenta con la capacidad de pago. Este es un elemento del diseño de Mi Casa Ya que es muy novedoso en el que el gobierno debe promover mecanismos de garantía presupuestal de los cupos, muchos o pocos. Para solucionar este problema el Gobierno Nacional emitió el CONPES 3869 de octubre de 2016 que declara de importancia estratégica el proyecto Subsidio Familiar de Vivienda permitiendo comprometer vigencias futuras para Mi Casa Ya. Oportunidad que conlleva la ampliación del programa hasta 2019 y debe ser una señal clara para los constructores en el corto plazo.

El documento busca explicar el mecanismo bajo el cual operan estos tres elementos para transformar la forma en la que se concibe la política de vivienda. El primer capítulo plantea una visión general que permita entender el Programa Mi Casa Ya en el contexto de las políticas territoriales y habitacionales del país. El segundo capítulo realiza un análisis detallado de la ejecución del programa, la pertinencia de su focalización y el impacto sobre el mercado del segmento de vivienda de interés social. El tercer capítulo presenta una revisión detallada de los aspectos operativos, donde destacan las innovaciones en la implementación del programa y se hace un llamado a los aspectos en los que aún se puede mejorar. Finalmente, el cuarto capítulo concluye con los elementos que se deben tener en cuenta para definir los siguientes pasos de la política de vivienda del país.

El primer capítulo está compuesto por tres secciones. La primera establece el balance entre la ocupación territorial y los temas habitacionales. Colombia, en su proceso de desarrollo, ha tenido que responder a los retos de la urbanización en niveles que los países desarrollados, que miramos con guía de políticas, nunca enfrentaron. El avance institucional logrado en ese frente ve retos inmensos para la nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial, pero debe reconocerse parada sobre bases que ya muestran importante solidez que será determinante para la disponibilidad de suelo. Condición que no tiene comparación en su importancia para el futuro de todas las políticas habitacionales.

La segunda sección del primer capítulo revisa la secuencia de las políticas de vivienda para los hogares de ingresos del país. Se hace énfasis en el trabajo cercano entre sector público y el sector privado. Los números han reaccionado a niveles sin precedentes, resultado que debe ser suficiente para mostrar la experiencia a nivel internacional. Con políticas cada más consistentes y con los incentivos a la actividad constructora, Colombia construye cada vez más viviendas para hogares de bajo ingreso.

La tercera y última sección de ese Capítulo 1 desarrolla los elementos de diseño con que se hace la política de vivienda hoy en Colombia. Esta inicia con las consideraciones sobre capacidad de pago de los hogares para definir a quienes debería dirigirse cada uno de los niveles de subsidio y de cobertura de tasas de interés. Luego de esto avanza en el establecimiento los mecanismos de focalización para encontrar efectivamente a los hogares beneficiarios. La política de vivienda tiene hoy un portafolio ordenado según estos criterios.

El segundo capítulo presenta en detalle el programa Mi Casa Ya. Se revisa cómo está diseñado el programa y el avance en la ejecución de este. Paso seguido, se hace un análisis detallado de la focalización del programa simulando los modelos de cierre financiero para cada combinación de instrumentos y grupos de ingreso. Finalmente, el capítulo presenta un análisis sobre los efectos que se han venido dando en las primeras etapas del programa sobre el sector de la construcción.

El tercer capítulo consiste en una revisión detallada de la operación del programa. Se desarrollaron una serie de entrevistas con los bancos, los constructores y los funcionarios con el fin de entender las explicaciones más adecuadas para entender por qué el programa solamente llega a menos de 10.000 beneficiarios después de 15 meses de implementación. Las respuestas apuntan a los tres elementos discutidos al inicio de esta introducción.

El cuarto y último capítulo concluye el análisis discutiendo el rol que puede tener el mercado de arrendamiento como política complementaria de apoyo a Mi Casa Ya en el contexto del *leasing* habitacional. También se da una mirada a la política de vivienda en el contexto de los indicadores de la OECD, ahora que el país ha venido avanzando decididamente en la reducción de los déficits cuantitativos de vivienda.

## **Capítulo 1 - Evolución de la política habitacional en Colombia**

---

Este capítulo presenta la evolución de la política de vivienda en Colombia y el portafolio de políticas de vivienda que ofreció el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre 2014 y 2016. La discusión se enmarca en el proceso de urbanización del país y hace énfasis en las limitaciones que enfrenta el sector como consecuencia de los niveles de oferta del suelo urbano. La primera sección presenta la configuración del territorio bajo la que se diseña la política pública de vivienda. La segunda sección presenta la evolución en el paradigma de la política de vivienda y enmarca la discusión en un contexto de consolidación del sistema urbano del país. La tercera sección presenta los programas de vivienda de la actual política habitacional, haciendo énfasis en los segmentos de población a los que atienden y su implementación.

### **1.1 Desarrollo territorial y política habitacional**

---

La población urbana sobrepasó a la rural en Colombia desde la mitad del Siglo XX. Desde entonces las ciudades del país han recibido 28 millones de habitantes nuevos, resultado de la suma de migración rural urbana y del crecimiento demográfico. Durante los últimos veinticinco años la población que vive en las ciudades se multiplicó por dos, resaltando el inmenso reto que ha traído la urbanización para las políticas habitacionales.

Esa dinámica del desarrollo del país centrada en las ciudades involucró un cambio en los incentivos sobre las decisiones de asentamiento. La tenencia de la tierra rural pasó en este tiempo a representar una menor fuente de riqueza que la tierra urbana. Las ciudades, que hasta la década de los ochenta habían crecido al interior de sus límites históricos de principios del Siglo XX, comenzaron a expandirse por el efecto incontenible de la densidad. Hoy las siete principales ciudades colombianas están entre las cincuenta más densas del mundo, llevando al suelo urbano, y por lo tanto la vivienda, a ser una de las fuentes más significativas de la riqueza de los hogares generando fuertes incentivos económicos.

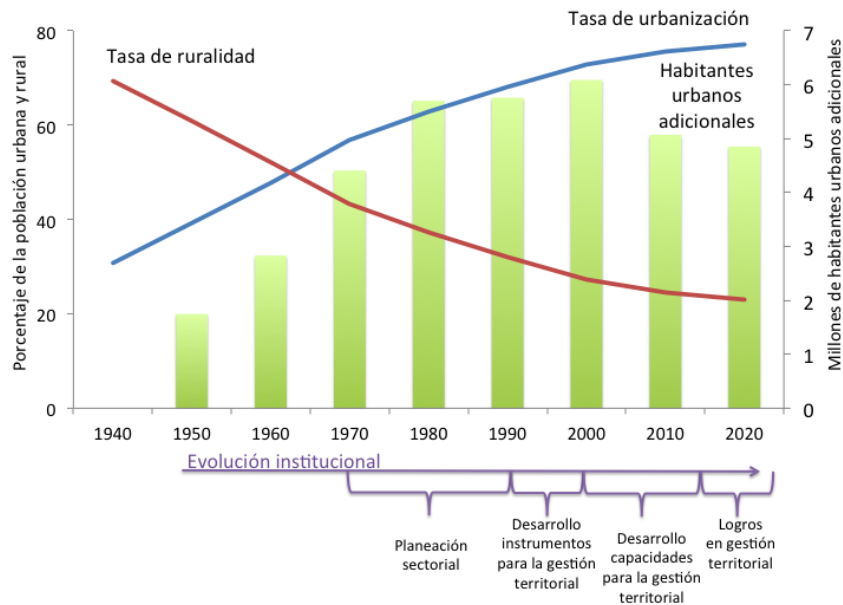
El gran reto de este último medio siglo ha sido transformar las instituciones para administrar los incentivos ligados a la rápida urbanización. La institucionalidad nació orientada a la planeación de sectores económicos, se transformó para desarrollar los instrumentos de gestión del territorio y atravesó una etapa de construcción de capacidades para poder usar esos instrumentos. Esta última etapa se ha venido consolidando recientemente con el logro de impactos en la gestión, al mismo tiempo que el proceso de urbanización ha continuado. Colombia transita hoy por la segunda década en la cual sus instituciones cuentan con instrumentos y capacidades para gestionar el territorio y tener políticas habitacionales más comprehensivas. Los retos que enfrentamos para gestionar el territorio no solo incluyen los diez millones de ciudadanos que

estamos recibiendo entre 2010 y 2030, sino también los 35 millones que se asentaron en una época en que la institucionalidad no había evolucionado (Figura 1).

Hay cuatro etapas que permiten entender la evolución de la política habitacional en Colombia. La primera va desde que se produjo el primer plan nacional de desarrollo en 1970 hasta la aprobación de la Ley 9 de 1989. El primer plan nacional de desarrollo, denominado las Cuatro Estrategias de 1970, buscó jalonar el crecimiento económico con base en el sector de la construcción de vivienda ante la evidencia de la urbanización que ya había alcanzado un 57% de la población. Sin embargo, esa naciente institucionalidad veía la vivienda como un sector económico y no como un conjunto de relaciones sociales y económicas en el territorio.

La segunda etapa comprende el periodo que inició con la Ley 9 de 1989 y la aprobación de la Ley 388 de 1997. Este periodo se caracterizó por una alta intensidad en el desarrollo de instrumentos para la gestión del territorio. Aunque la legislación de este periodo gira en torno a la Constitución de 1991, también recoge el proceso precedente ligado a la Ley 9 y a las reglamentaciones ligadas a la elección popular de alcaldes. Este hecho desembocó en el conjunto de leyes y decretos que constituyen el Estatuto Municipal, proceso que no se detiene con la Ley 388 pero que alcanza su madurez con la formulación de los instrumentos que dan coherencia a los tres ejes de la gestión territorial: ordenamiento, bienes públicos y vivienda.

**Figura 1 - Urbanización y evolución de la institucionalidad para la gestión del territorio en Colombia**



Fuente: Elaboración propia con base en ONU-Habitat

La tercera etapa corresponde al periodo donde se elaboró la primera generación de los planes de ordenamiento territorial cuya vigencia estaba prevista para doce años en la Ley 388. Es una

etapa donde la gestión territorial tuvo que competir abiertamente con la planeación basada en sectores. En la medida que la planeación nació en Colombia con una visión sectorial, esta fue transcrita desde el nivel nacional a los niveles municipales y se plasmó en el Estatuto Municipal en la forma de Planes de Desarrollo. Los administradores locales adquirieron un instrumento legal para guiar la inversión con la lógica de sectores en paralelo con un instrumento para gestionar el territorio que no percibía inversión. Adicionalmente se evidenció un problema de continuidad dado el componente político de la política territorial. Mientras que los planes de desarrollo tienen la vigencia del periodo del alcalde, los planes de ordenamiento territorial integran los periodos de las siguientes tres administraciones. Es decir que la gestión del territorio tenía los instrumentos de regulación del suelo, pero dependía de la voluntad de la administración en curso para privilegiar las inversiones públicas necesarias para la confluencia de incentivos privados. A pesar de la existencia de esta incompatibilidad de incentivos, el periodo se caracterizó por la asignación a las administraciones locales del desarrollo de los planes del territorio. Un proceso que no es menor en un contexto donde la planeación sectorial dominaba la agenda de políticas públicas.

El cuarto periodo inicia con las revisiones obligadas por la Ley 388 sobre la primera generación de planes de ordenamiento territorial. Es una etapa de gran avance porque ha forzado debates sobre los logros reales de la gestión territorial. Un debate que busca ser público, en contraste con el debate exclusivo de especialistas de la etapa precedente. Además, es una etapa caracterizada por una mejor situación de las finanzas públicas municipales y nacionales, sumada a una escasez generalizada de suelo urbanizable en la ciudad consolidada. Esa mayor capacidad de inversión junto al debate entre expandir la gran ciudad hacia municipios vecinos o densificar aún más la ciudad, ha llevado a la confluencia de la inversión sectorial en torno a la gestión territorial. La evidencia de esta nueva etapa se observa en las experiencias en curso en Macroproyectos, renovación urbana y mejoramiento barrial; así como en el programa de Vivienda Gratuita en el que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha hecho un empleo profundo de los instrumentos y de las capacidades de los municipios para gestionar el territorio.

## 1.2 Políticas de vivienda<sup>3</sup>

---

Las políticas de vivienda se han diseñado e implementado bajo las cuatro etapas de la visión del territorio. Las etapas uno y dos se caracterizaron por una política de vivienda orientada a la oferta. Este paradigma de desarrollo concibe al Estado como un facilitador y no un productor de bienes y servicios que compite con actores privados. De acuerdo con esta concepción, el Estado debe propiciar las condiciones necesarias en el mercado para que las necesidades habitacionales sean atendidas, facilitando la interacción de los actores privados en el mercado. En otras palabras, se permite que la dinámica del sector responda a la interacción de los agentes, quienes actúan en un contexto facilitado por el Estado.

---

<sup>3</sup> Esta sección del documento se elaboró con base en (Silva, 2010).



Hasta inicios de la década de los noventa del siglo XX, la política de vivienda en Colombia presentó un enfoque de oferta y estuvo determinada por la actuación de instituciones estatales del orden nacional en materia de desarrollo urbano, construcción y financiación de vivienda. Dichas instituciones fueron el Banco Central Hipotecario (creado en 1936), el Instituto de Crédito Territorial (1939), la Caja de Vivienda Militar (1947) y el Fondo Nacional de Ahorro (1968). En general, se presentó una baja participación del sector privado y de las entidades estatales del nivel descentralizado (departamentos y municipios), y sólo a partir de 1972, con la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda -CAVs-, se involucraron actores diferentes a las entidades del gobierno.

Durante las etapas tres y cuatro se dio un cambio de paradigma en el diseño de la política de vivienda, pasando de subsidios a la oferta hacia un enfoque de subsidio a la demanda, atendiendo directamente a los hogares beneficiarios de los programas, implicaba el desarrollo de nuevas entidades del gobierno. Esta transición se dio en el contexto de las reformas estructurales del estado colombiano desarrolladas en los dos primeros gobiernos posteriores a la aprobación de la Constitución de 1991. Desde entonces, el desarrollo institucional del sector vivienda ha evolucionado en dos frentes principales: la gestión de incentivos para garantizar una respuesta de la oferta, y la correcta identificación de los beneficiarios en el lado de la demanda. La transformación implicó cerrar el ciclo de las entidades orientadas a construir las viviendas directamente por parte del gobierno. Se liquidó el ICT y se creó el INURBE para reflejar el cambio de paradigma. Igualmente surgió el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el cual fue consistente en el apoyo directo del Estado, en dinero o especie, para que familias de bajos ingresos pudieran mejorar o adquirir una vivienda de interés social.

Durante la primera fase de aplicación de la nueva política, período 1991-1998, el instrumento de subsidio se utilizó, en la mayoría de los casos, para mejoramiento de vivienda. A partir de 1998, la política hizo énfasis en el SFV para adquisición de vivienda nueva. En finales de la década de los noventa se desató la crisis del sistema UPAC debido al deterioro de los precios de la propiedad inmobiliaria que en comparación con las deudas indexadas dejó a muchas familias en insolvencia y disparó la dación de viviendas para pagar las hipotecas. El sistema financiero especializado en vivienda tuvo a la vez que ser apoyado por el gobierno debido a la brecha entre saldos de cartera y el valor de los inmuebles que habían recibido. Como consecuencia se desarrolló el segmento de Vivienda de Interés Prioritario (VIP)<sup>4</sup> de unidades habitacionales como un segmento requerido para los hogares de menor capacidad de pago. De esta forma la política de vivienda reconocía que los estándares de vivienda social de Colombia eran muy elevados para permitir la adquisición a hogares pobres, pero que este cambio junco con el apoyo del SFV facilitaba el acceso a vivienda.

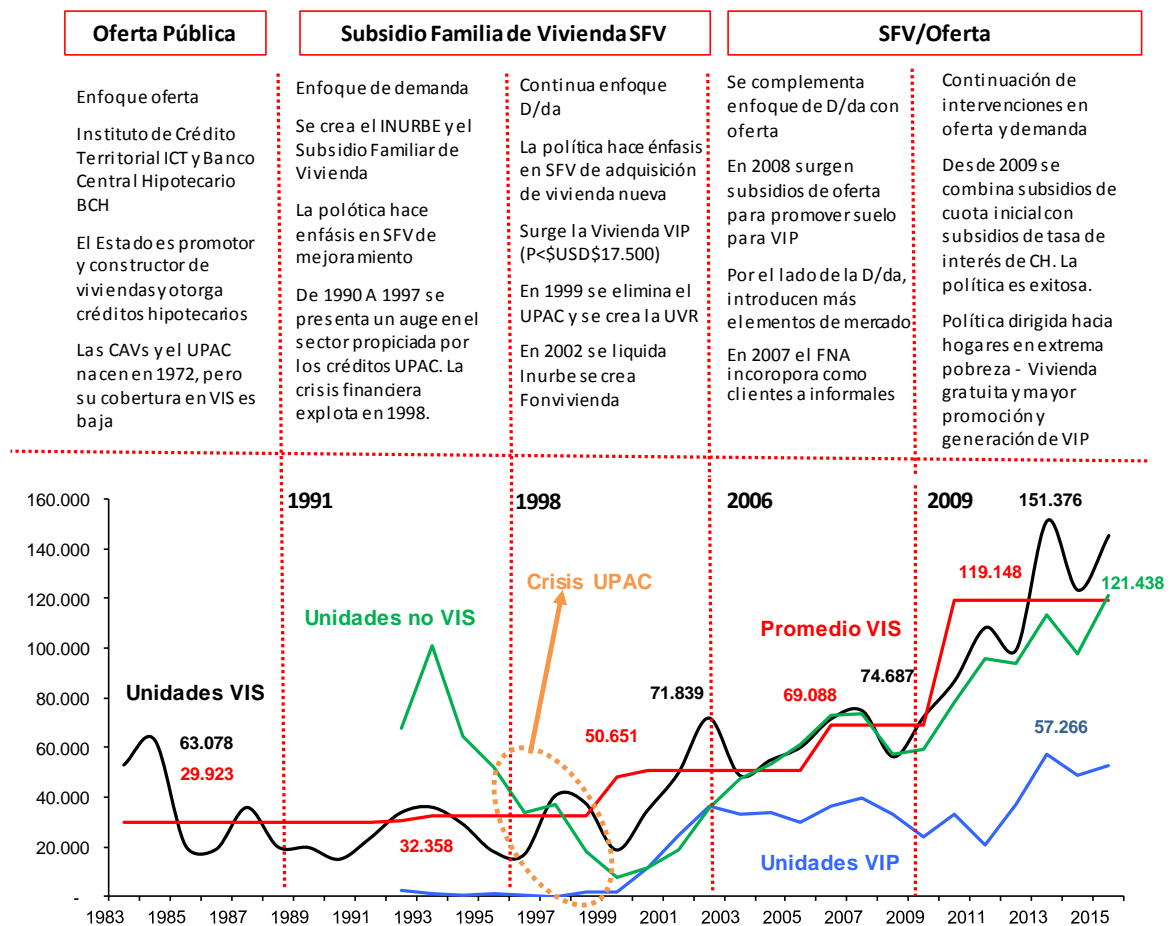
Iniciando el siglo XXI, los problemas de ineficiencia administrativa y de procedimientos llevaron a la necesidad de reemplazar el INURBE por el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda-

---

<sup>4</sup> Viviendas con valor inferior a 70 SMMLV.

como administrador del programa de SFV. Tanto la institución como el modelo de SFV se mantienen a la fecha. Finalizando la primera década del nuevo milenio, se implementaron algunas modificaciones estructurales al programa, encaminadas a complementar los instrumentos de demanda con instrumentos de oferta y a introducir elementos de mercado a la política de vivienda. En particular sobresale del período la implementación del subsidio a la tasa de interés de créditos hipotecarios, programa que además permitió que su aplicación se diera en viviendas diferentes a las que tradicionalmente la política de vivienda denominó “Viviendas de Interés Social”.

**Figura 2 - Enfoque y evolución de la Política de Vivienda en Colombia**



Fuente: Elaboración propia con base en Economía Urbana, 2010.

Los dos últimos gobiernos han incluido además intervenciones de oferta focalizadas en la población más vulnerable. Esencialmente se identificaron segmentos poblacionales sin capacidad para demandar efectivamente la vivienda en las condiciones en que el mercado las puede ofrecer,

siendo a la vez población que presentaba condiciones de vulnerabilidad de permanecer en la pobreza extrema debido a que habían sido afectados por el conflicto armado o por desastres naturales.

Esta transición permite identificar tres etapas de la formulación y ejecución de la política de vivienda (Figura 2). La primera etapa se caracteriza por la prevalencia de políticas enfocadas en la oferta. En la segunda etapa predominan los subsidios a la oferta (SFV) y la estructuración del sector. La tercera y actual etapa considera elementos de política de ambos enfoques. Como resultado de esta última se observa como el sector de vivienda ha presentado un crecimiento sostenido desde el 2003 y actualmente alcanza los máximos niveles de producción en los segmentos VIS y No VIS.

### 1.2.1 Etapa de la oferta pública

---

Esta etapa cubre la mayor parte del siglo XX y termina a inicios de la década de los noventa. Se caracteriza por un Estado que hace presencia en toda la cadena del sector inmobiliario, de forma que tenía de manera simultánea el rol de constructor, de promotor y de prestamista en el mercado de créditos hipotecarios. En 1939 se creó el Instituto de Crédito Territorial - ICT entidad que con el tiempo se constituyó en la institución pública más importante del sector vivienda durante el siglo XX. Su objetivo principal fue desarrollar programas de vivienda para familias de bajos ingresos, para lo cual diseñó planes de crédito subsidiado y desarrolló directamente programas de urbanización y construcción de vivienda y de asistencia técnica a entidades descentralizadas.

Desde su creación y hasta 1978, el ICT participó de la construcción de cerca de 327.000 viviendas con un promedio anual de 8.100 unidades. Entre 1978 y 1982, el ICT duplicó su promedio construyendo 20.000 soluciones habitacionales por años, en construcciones multifamiliares, siguiendo los lineamientos de una política de densificación urbana denominada “Ciudades dentro de la Ciudad”. Posteriormente, en la administración del Presidente Betancur, 1982 – 1986, la entidad hizo énfasis en viviendas dirigidas a hogares de bajos ingresos, con el programa de “Vivienda sin Cuota Inicial”, duplicando nuevamente la producción de viviendas hasta alcanzar aproximadamente 40.000 unidades por año.

No obstante, ese programa fracasó debido a la baja capacidad de pago de los beneficiarios lo que llevó a un incremento acelerado de la cartera morosa de la entidad, estropeando los estados financieros de la institución. Para la financiación de los programas, además de los aportes de la nación y de la recuperación de cartera, el ICT emitía Bonos de Vivienda Popular, los cuales eran de inversión forzosa por parte de los Bancos Comerciales, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y las Compañías de Seguros.

Esta situación generó una circularidad en el diseño y la ejecución de la política que condujo a una situación financiera insostenible para el ICT. A finales de la década de los ochenta, el ICT

funcionaba con un margen de intermediación negativo, elevados gastos de funcionamiento y mala administración de cartera. En la búsqueda de alternativas, el ICT se movió paulatinamente a segmentos con mayores márgenes construyendo viviendas con mayor valor dirigida a hogares de ingresos medios. En el momento que el Gobierno Nacional decide liquidar el ICT no solamente era insolvente, sino que además no era instrumento para la vivienda social como se esperaba.

En paralelo, la otra entidad clave del sector durante la mayor parte del siglo veinte fue el Banco Central Hipotecario, creado en 1936 con el objeto de financiar y construir conjuntos de vivienda para ingresos medios. Para su financiamiento, en adición a los bonos de valor constante colocados con el Instituto del Seguro Social encargada de las pensiones y de la rotación de la cartera, el banco emitía cédulas hipotecarias y de capitalización, respaldadas contra las hipotecas de sus deudores. Hasta 1972, cuando se crea el sistema UPAC y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, el BCH fue una de las entidades financieras más importantes para el sector vivienda. Sin embargo, en medio de la crisis del sistema, el valor de los activos en libros se desbalanceo contra el apalancamiento financiero que había emitido. La entidad entró en una etapa compleja por la imposición de saneamiento y liquidación.

### 1.2.2 Etapa de demanda: el subsidio familiar de vivienda

Esta etapa que inicia en 1991 con las reformas desarrolladas con la nueva Constitución Política que llevaron a la formulación y aprobación de la Ley 3 de 1991. Esta Ley fue la respuesta del Estado frente a la inoperancia de los mecanismos de oferta para proveer a las familias más pobres y vulnerables de viviendas adecuadas. Como se anotó anteriormente, la política de vivienda operaba bajo el supuesto de que el Instituto de Crédito Territorial otorgaba subsidios a los más pobres a través de créditos directos con tasa subsidiada, para completar el esquema de financiación de viviendas, sobre las cuales el Estado, a través de la misma institución, se encargaba de su construcción.

Los análisis del Gobierno Nacional sobre los diferentes mecanismos para otorgar subsidios concluyeron que era más eficiente sustituir el subsidio a través de la tasa de interés, que en principio tiende a ser regresivo dado que favorece a quienes tienen mayor capacidad de endeudamiento, por subsidios directos a la demanda, que pudieran funcionar a través de mecanismos de mercado.

Durante el gobierno del Presidente Gaviria, 1990 – 1994, el documento CONPES 2484 estableció metas de unidades construidas y los instrumentos financieros para el sector, lo que sirvió de base para la discusión y aprobación de la Ley 3 de 1991. Esta Ley creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para coordinar la ejecución de la política de vivienda y transformó al ICT en el INURBE, entidad encargada de manejar el sistema y el presupuesto de los subsidios directos de vivienda y planificar los programas de vivienda, y no participando en la ejecución directa de proyectos de vivienda.

La Ley buscó garantizar el cumplimiento de la Ley 135 de 1985, por la cual se determinaba que los municipios debían destinar el 57% de sus recursos ordinarios a planes de vivienda social. De esta forma, los municipios adquirieron mayores responsabilidades en la política pública de vivienda, demandando una mayor coordinación entre las actividades del INURBE y las normas locales de urbanismo, la prestación de los Servicios Públicos, y la participación del sector privado en la construcción de vivienda popular.

Bajo este contexto se da vida al Subsidio Familiar de Vivienda-SFV, como un aporte en dinero que el Estado brinda a los hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos, que no poseen vivienda, no afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y que realizan un esfuerzo económico a través del ahorro programado o recursos propios, condiciones que, para algunos segmentos de la población, a la fecha permanecen vigentes.

El mecanismo de focalización utilizado para asignar los subsidios tenía en cuenta la capacidad de ahorro y no las características socioeconómicas de los hogares. Además, los hogares podían postularse de manera individual o colectiva para aumentar la posibilidad de acceso a vivienda. Las aplicaciones individuales se calificaban y ordenaban utilizando exclusivamente la relación entre ahorro y cesantías como proporción del valor de la vivienda, sin considerar en la calificación las condiciones socioeconómicas del hogar. En el caso de las aplicaciones colectivas, los proyectos se calificaban dando mayor puntaje a aquellos proyectos que por aportes de los hogares y/o de las entidades territoriales, tuvieran menor dependencia de créditos complementarios para los hogares.

En esta primera fase del SFV, puede afirmarse que el esquema implementado a través del INURBE mostró avances relacionados con una mayor participación del sector privado, mayor participación de las administraciones locales, aunque no en la proporción esperada, y la focalización de los recursos públicos mejoró al destinar el 65% de los subsidios del INURBE a los hogares con ingresos inferiores a 2 SMLMV, mejorando la situación observada con el ICT de finales de los noventa.

A pesar de estos avances, la política presentó los siguientes inconvenientes:

- Una baja aplicación real del subsidio debido a una alta concentración de subsidios en lotes con servicios (44% del total), no en viviendas nuevas, y a desequilibrios entre demanda y oferta. Se ha estimado que de los subsidios asignados durante este periodo, cerca del 73% se cobró efectivamente.
- El valor del subsidio en vivienda nueva fue muy bajo con relación al valor de las viviendas, cerca de 27% en promedio, lo cual explicó también la baja utilización de los subsidios.
- Se detectaron situaciones de cobro efectivo de subsidios, sin que existiera una aplicación real del SFV en una solución de vivienda.

- El programa careció de estímulos para la gestión municipal y fortalecer su interés y participación, ampliando la oferta de tierras para vivienda social.
- No existió un criterio claro de focalización de los recursos y se generaron colas de atención a beneficiarios por la alta demanda del programa. El esquema utilizado permitió que hogares postulados y no beneficiados, mantuvieran la expectativa de alcanzar el subsidio sin que existiera soporte presupuestal.
- Falta de articulación con las demás políticas urbanas, y no presencia de acciones complementarias dirigidas a corregir los problemas del entorno de los barrios informales.

En la administración del Presidente Pastrana se dio preferencia a soluciones de vivienda de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidio, reviviendo el sistema de ahorro programado. De igual forma, se otorgó transparencia al sistema mediante la unificación de los procedimientos de elegibilidad y promoción de la oferta, así como a la postulación, asignación y pago del subsidio a las familias.

Para dar cumplimiento a estos criterios de carácter general, con base en la experiencia de las anteriores políticas y del estudio y análisis del funcionamiento del programa de SFV en Chile, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 824, 1396, 1538, 1729 de 1999, 568 de 2000 y presentó al Congreso de la República la Ley 546 de 1999, Ley “Marco de Vivienda”. Con el propósito de ajustar la política y consolidar toda la normatividad vigente en un mismo Decreto, el 18 de diciembre de 2000 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2620 en el cual se establecieron los siguientes principios básicos:

- Un sistema de subsidio eficiente y de fácil acceso a los hogares. De un lado se estableció un sistema de calificación que favorecía a los hogares más vulnerables y a los que realizaban un mayor esfuerzo familiar a través del ahorro programado (fórmula de calificación de hogares); y, de otro, se incrementó significativamente el valor del Subsidio Familiar de Vivienda con el propósito de facilitar la adquisición de soluciones habitacionales (mientras el SFV se ubicó cerca de los 13.6 SMLMV entre 1991-1994 y en 12.5 SMLMV entre 1995-1997, con la implementación de este programa el valor del SFV se duplicó, 24.1 SMLMV).
- Una distribución de recursos con criterios técnicos que en principio maximizaría el beneficio social de las inversiones y contribuiría regionalmente a la equidad. El Decreto 568 de 2000 definió los coeficientes departamentales para la distribución de recursos, teniendo en cuenta los indicadores de necesidades básicas insatisfechas de vivienda (NBI) y la población global de cada departamento.

La política de vivienda durante estos años concentró el 100% de los recursos a soluciones de vivienda nueva en tres modalidades: construcción en sitio propio, adquisición de unidad básica por desarrollo progresivo y adquisición de vivienda mínima. A partir de 2001 se permitió la asignación de subsidios para mejoramiento de vivienda. Sin embargo, esta modalidad no tuvo mayor

dinámica porque tanto las normas de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) y las de sismo resistencia (Ley 400 de 1997) impusieron trámites y requerimientos adicionales, más estrictos con relación al marco legal vigente durante el periodo 1995-1997.

Como resultado de la aplicación de esta política y dada la crisis del sistema UPAC, que hizo desaparecer tanto la oferta como la demanda de vivienda de estratos medios y altos, por el lado de la oferta se logró la producción de viviendas económicas que en la actualidad se denominan VIP.

Una evaluación de esta política<sup>5</sup>, adelantada por el Gobierno Nacional encontró serias dificultades administrativas en la implementación de esta política. Los objetivos de dicha evaluación fueron: (i) verificar la permanencia del hogar beneficiario en la vivienda objeto del SFV, (ii) verificar las condiciones de focalización definidas por la política VIS, (iii) evaluar las condiciones físicas de las viviendas adquiridas, (iv) analizar las fuentes de financiación utilizadas por los hogares, (v) evaluar el componente físico del entorno de la vivienda, y (vi) determinar el nivel de satisfacción de los hogares beneficiarios. Los principales resultados de esta evaluación fueron los siguientes:

- Con relación al primer objetivo, se encontró que de una muestra de 1.092 hogares el 37.5% habitaba la vivienda objeto del subsidio, el 37.1% de las viviendas se encontraron vacantes, el 14% estaban arrendadas a hogares no beneficiarios del SFV, y el 10.8% restante se encontró en otro tipo de situación.
- Con la información procesada de 409 hogares ubicados en sus viviendas, los resultados en términos de impacto socioeconómico y focalización fueron satisfactorios. De un lado, se encontró que los hogares beneficiarios del SFV mejoraron sus condiciones de vida en términos de SISBEN, o de calidad de vida, en 75.5%; y, de otro, que el SFV llegó en su mayoría (75.1%) a hogares pertenecientes a los tres primeros deciles de ingreso.
- Al verificar las variables de la fórmula de calificación vigente en aquel período se encontró que el 22% de los hogares que reportaron jefatura femenina al momento de la postulación, no presentaban una explicación satisfactoria al encontrar una situación diferente en el operativo de campo. De igual forma, se encontró que el 12.5% de los hogares adquirieron una vivienda de mayor valor al tipo de solución al que se postuló, lo cual no estaba en correspondencia con la normatividad que regulaba el programa de SFV.
- En cuanto a la evaluación física de las viviendas, se encontró que el 24% de las viviendas no cumplieron con las condiciones mínimas definidas por la norma aplicable en dicho período para las soluciones de vivienda financiadas con SFV, las cuales consistían en lote urbanizado y una edificación con espacio múltiple y baño con sanitario, lavamanos y ducha.

---

<sup>5</sup> Información detallada sobre este hecho se encuentra en el documento CONPES 3178 “Evaluación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999 – 2002”.

- Al no existir una orientación y misión clara de todos los actores (INURBE, beneficiarios, constructores, banca, etc.), en las grandes ciudades (Bogotá, Medellín y Cali) las diferentes asignaciones no coparon los montos destinados y después de asignados los recursos, la aplicación y ejecución física de los mimos fue baja debido principalmente a restricciones de oferta de crédito VIS, para hogares vinculados a la economía informal.

Con base en estos resultados, durante la primera administración del presidente Uribe, se tomó la decisión de liquidar al INURBE, delegando en terceros parte de la administración del programa. A las Cajas de Compensación Familiar se les asignó la función de administrar el componente de demanda (aplicaciones de hogares a SFV) y a Findeter se le otorgó la función de expedir la elegibilidad de los proyectos VIS (oferta). De esta forma, se conformó el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda como la institución encargada de cruzar la información de oferta y demanda, y con la competencia de emitir los actos administrativos relacionados con la asignación final del SFV.

De acuerdo con una evaluación institucional realizada por el CRECE, la delegación de la operación de los subsidios a las CCF generó entre los agentes mayor credibilidad, y generó una percepción de mayor transparencia en la asignación y agilidad y eficiencia en los distintos procesos. Estas entidades mejoraron los tiempos de difusión de la normatividad, ampliaron la cobertura geográfica, alcanzaron una organización administrativa eficiente y mejoraron la atención al usuario. Su experiencia e infraestructura les permitió manejar, sin mayor dificultad, las actividades de recepción y sistematización de los formularios, información de los resultados de las preselecciones y asignaciones a los hogares, manejo de los recursos para los desembolsos, atención de inquietudes a los constructores, etc.

En la aplicación de este programa las entidades financieras y el acceso al crédito hipotecario siguieron siendo los eslabones más débiles del Programa. El acceso a recursos de crédito para los hogares que son la población objetivo del Programa no fue fácil. La restricción en la oferta de crédito fue una limitante para un número de hogares, difícil de cuantificar, cuyos jefes son trabajadores informales que tienen bajos e inciertos niveles de ingresos, con escasas probabilidades de éxito como demandantes de crédito en el mercado formal.

### 1.2.3 Etapa de combinación de instrumentos para la oferta y la demanda.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 buscó implementar tres modificaciones estructurales. La primera consistió en crear un subsidio de oferta para la implementación de macroproyectos de vivienda, cuyo propósito fundamental era la generación de suelo urbanizable para VIS/VIP. La segunda fue crear un programa de Ahorro Voluntario Contractual y crédito dirigido a hogares de bajos ingresos e informales a través del Fondo Nacional de Ahorro (FNA). La tercera consistió en eliminar los tipos de vivienda que definía la Ley 812 de 2003 y asignar el valor de los subsidios en función inversa del nivel de ingreso de los hogares que aplicaban al SFV en las



CCF, y en función inversa del puntaje SISBEN para los hogares vinculados laboralmente a la economía informal, y que aplicaban a los subsidios del Fondo Nacional de Vivienda.

### Los Macroproyectos

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el decreto reglamentario 4260 de noviembre de 2007 definió a los Macroproyectos de Interés Social Nacional como “el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país”.

El principal objetivo de los Macroproyectos fue el de proveer suelo urbanizable y soluciones de vivienda, especialmente vivienda de interés social y de interés prioritario. De acuerdo con estas normas, el suelo destinado a este tipo de soluciones de vivienda en los Macroproyectos debía ser suficiente para la provisión de un número de viviendas no inferior al 1% del total de hogares del municipio o distrito objeto del Macroproyecto. Así mismo, la planeación y gestión de los Macroproyectos debería tener en cuenta la provisión, no sólo del suelo, sino de servicios públicos domiciliarios, redes viales, espacios públicos y equipamientos urbanos.

Los macroproyectos de interés social nacional constituían determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos previstos por la Ley 388 de 1997. Por esta razón, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hicieran parte de los macroproyectos de interés social nacional, debían ser concertadas con el Gobierno Nacional.

En su momento, el Gobierno Nacional identificó 15 Macroproyectos de Interés Social Nacional en igual número de Municipios, en los cuales se planificó la construcción de aproximadamente 190 mil unidades de VIS. A la fecha aún se tiene Macroproyectos en plena ejecución.

### El ahorro voluntario contractual del FNA

Ante la falta de información de carácter financiero de hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal, el Gobierno Nacional en 2007 implementó a través del FNA un programa de Ahorro Voluntario, mediado por un contrato, que ha permitido que hogares informales acumulen recursos para el pago de la cuota inicial y, sobre todo, sean sujetos de crédito utilizando para tal propósito la información sobre el comportamiento de su ahorro, sumada a información sociodemográfica del individuo y de su hogar (score de otorgamiento de crédito sociodemográfico).

A la fecha no se ha realizado una evaluación que permita determinar las bondades, errores o problemas derivados de la implementación de este programa. Sin embargo, aún se considerando

que el acceso a crédito por parte de hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal sigue teniendo altas restricciones.

### Modificación de los tipos de vivienda y valor de subsidios

En general, estas dos modificaciones apuntaban a incorporar elementos de mercado y de mayor competencia en el segmento VIS. En efecto, la experiencia indicaba que con la definición de los 4 tipos por parte del Gobierno Nacional, en conjunto con el valor de los SFV en función inversa de estos tipos, los precios no resultaban de las condiciones del mercado de vivienda, sino que los mismos estaban siendo determinados por el Estado, en un esquema no deseado de regulación implícita de precios. Es decir, los precios de las viviendas de los proyectos ejecutados terminaban siendo determinados por los SFV asignados a cada tipo, y no por el mercado.

De esta forma, se consideró necesario que el país evolucionara hacia un sistema de VIS que lograra articular de manera adecuada el ahorro de los hogares, el SFV y el crédito complementario. En este sentido, dado que el ingreso de los hogares es la variable fundamental de referencia para el otorgamiento de crédito y es a su vez la variable que determina la capacidad de ahorro de los hogares, se consideró adecuado que fuera también la variable que determinara el apoyo del Estado en términos de SFV.

De acuerdo con los criterios enumerado y las estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, con la expedición del Decreto 4466 del 20 de noviembre de 2007 se reglamentó el nuevo marco operativo para la asignación del SFV. En este decreto se definieron los nuevos valores aplicables a los SFV y la fórmula de calificación de hogares. En el primer artículo del Decreto se incorporaron las respectivas definiciones para Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), que aún persisten:

- Vivienda de Interés Social (VIS), es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV).
- Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP). Es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).

### 1.3 Programas de la actual política de vivienda

---

La política de vivienda se debe construir con base en dos elementos: (i) el reconocimiento de la heterogeneidad de necesidades habitacionales que enfrentan los hogares, y (ii) la segmentación de los hogares de acuerdo con una variable de focalización. Mientras que la política de oferta puede ser óptima para los hogares con menores ingresos y que no tienen acceso a productos financieros, la política de demanda puede ser solución para hogares con niveles de ingreso un poco más alto y que pueden acceder a servicios financieros bajo las condiciones de un subsidio público.

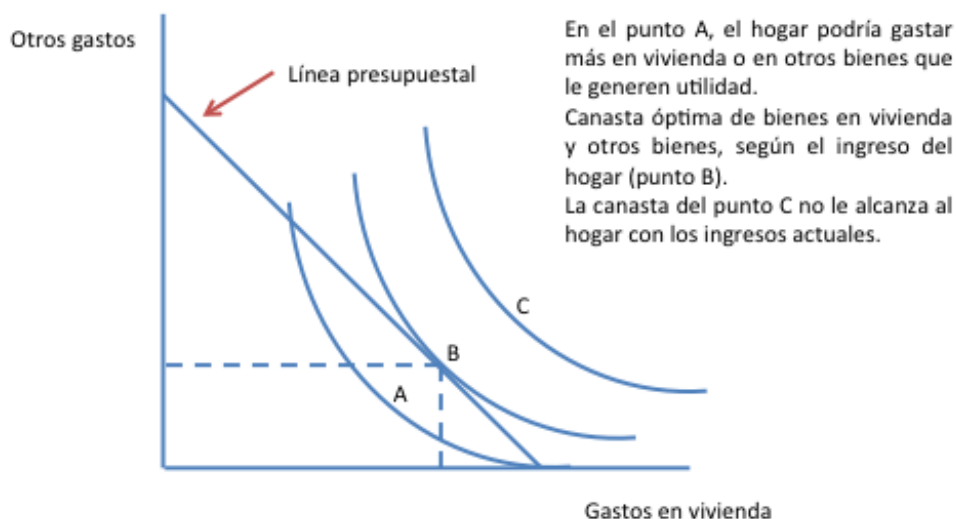
El portafolio de la actual política de vivienda cuenta con programas basados en tres instrumentos: (i) subsidios en especie, (ii) subsidios a la tasa de interés, y (iii) subsidios monetarios a la cuota inicial. El enfoque de oferta de las políticas de siglo XIX se encuentra presente en el primer instrumento, mientras que el enfoque de demanda se refleja en el segundo y tercer instrumento. La discrecionalidad de cada instrumento en cada uno de los programas está determinada por el nivel de ingresos de los hogares para los que fueron diseñados, variable usualmente utilizada como variable de focalización.

La proporción del ingreso que los hogares pueden destinar al pago de servicios de vivienda juega un rol fundamental en el diseño de los programas de vivienda. Las principales dificultades para el acceso a vivienda propia son: (i) la posibilidad de contar con una capacidad de ahorro suficiente para cubrir una cuota inicial, y (ii) la dificultad de contar con un flujo de caja que permita el pago de la cuota de amortización. En este contexto, los hacedores de política deben propender por programas que se ajusten a la capacidad de pago de los beneficiarios a lo largo del programa. Este aspecto justifica la existencia de una política diferencial focalizada a través del nivel de ingresos de los hogares.

Las políticas de subsidio a la demanda permiten que los hogares con niveles de ingreso bajo, pero mayor al de la población vulnerable, accedan a una solución permanente de vivienda y de una calidad al menos similar a la que tendrían en ausencia de la política. El efecto de un subsidio inicial para estos hogares es un aumento del presupuesto para el pago de la cuota inicial. Si el hogar cuenta con algunos ahorros puede acceder a viviendas que tienen una cuota inicial mayor, y por consiguiente un valor total mayor. El beneficio que esto trae a los hogares supone que a mayor valor mayor calidad de la vivienda o mayor acceso a servicios públicos y sociales, lo que generaría un aumento en el beneficio del hogar.

Por su lado, el subsidio a la tasa de interés puede modelarse como una expansión paralela de la restricción presupuestal del hogar (Figura 3). Lo que debía destinar a pago de la cuota es menor con el subsidio a la tasa. Así puede consumir más de otros bienes o adquirir una vivienda de mayor valor, pero manteniendo la cuota que ya había decidido racionalmente en ausencia de la política.

**Figura 3 - Impacto de las políticas de subsidio a la demanda sobre los hogares**



Fuente: Elaboración propia.

El beneficio de los programas de subsidio a la demanda equivale a un aumento en su capacidad de pago. En el caso en el que un hogar destina una proporción importante de su ingreso a gastos de vivienda y poca a los demás se dice que existe un problema de capacidad de pago por la rigidez en la composición de su gasto. Esta situación se denomina Shelter Poverty (o pobreza de refugio)<sup>6</sup> y es el objetivo de la política de vivienda reducir su incidencia.

En este contexto, los programas de subsidio a la demanda podrían liberar esta presión en la rigidez del gasto. El subsidio reduce la proporción que debe destinarse a pago de vivienda y le permite al hogar consumir más de los demás bienes. Un aumento del presupuesto formula el desafío que representa balancear los costos que supone adquirir una vivienda y los costos no asociados a vivienda bajo una restricción de presupuesto (Mota, 2015; Stone et al., 2011). Esta situación puede modelarse como un cambio en la pendiente de la restricción presupuestal más que como el desplazamiento de la Figura 3. En cualquiera de los dos casos, el diseño de la política debe garantizar que la magnitud del beneficio le permite alcanzar el tipo de vivienda que desea el hacedor de política.

La capacidad de pago de un hogar corresponde al ingreso neto de compromisos por consumo y deudas. Las medidas de mayor interés en el diseño de políticas habitacionales son la proporción gasto en vivienda-ingreso y la de ingreso residual. Respecto a la primera, Mota, N. (2015) afirma que si la proporción de gastos en vivienda sobre los ingresos de un hogar es mayor del 25 al 30% entonces éste se encuentra sobrecargado económicamente y su capacidad de pago es limitada. La segunda medida permite hacer una diferenciación de capacidad de pago entre hogares con

<sup>6</sup> Stone, M. (1993)

diferentes características. Por ejemplo, si existen dos hogares con el mismo ingreso disponible, pero uno de ellos está conformado por una familia de una pareja con niños y el otro por un soltero, la capacidad de pago de ambos será diferente porque el hogar del soltero gastará menos en bienes básicos respecto a la familia y consecuentemente el hogar más grande gastará menos en vivienda. En este aspecto, la capacidad de pago medida como ingreso residual no solo tiene en cuenta el ingreso del hogar sino indirectamente también otras características de éste.

Los programas que conforman la política de vivienda tiene en cuenta estos aspectos (un variable de focalización y reconoce la heterogeneidad en la necesidad de los hogares) y pueden agruparse en tres grupos:

1. En primer lugar, está el programa de **vivienda gratuita** cuyo apoyo se basa netamente en un subsidio en especie. Este programa tiene como objetivo la población más vulnerable, que no tiene acceso al mercado de crédito dada su capacidad de pago (la cual guarda una relación positiva con el nivel de ingreso), y que desea acceder a una Vivienda de Interés Prioritario.
2. En el segundo grupo se encuentran los programas de **Cobertura condicionada para créditos de vivienda VIS y no VIS**. Estos programas consisten en un subsidio a la demanda a través de una reducción en la tasa de interés. De esta forma se pretende que los hogares alcancen la capacidad de pago necesaria para acceder a vivienda a través del mercado de crédito. La magnitud del beneficio varía de acuerdo con el nivel de ingresos.
3. Finalmente, en tercer lugar, se encuentran los **programas “mixtos”**. Estos hacen referencia a programa que ofrecen tanto un subsidio en dinero para la compra de vivienda como una cobertura a las tasas de interés. En este grupo se encuentra el **Programa de Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores VIPA** y el **Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social Mi Casa Ya**.

La distribución de cupos entre los diferentes programas responde a la estructura de los hogares según su rango de ingresos (Tabla 1). Mientras que el programa con enfoque de oferta, Vivienda Gratuita, ha ejecutado la totalidad de cupos, los demás programas aún tiene cupos para ejecutar en los siguientes años. De igual forma, se evidencia como la política de vivienda actual ha diseñado un programa con diferentes niveles de discrecionalidad de los instrumentos de acuerdo con el nivel de ingresos de los hogares.

**Tabla 1 – Distribución cupos por programa de vivienda desde 2012**

Programa	Población objetivo	Subsidio/cobertura		Cupos ejecutados a 2015	Cupos disponibles hasta 2019
<b>Vivienda Gratuita</b>	Familias vulnerables: en situación de desplazamiento, afectados por ola invernal y en pobreza	Subsidio total en especie (vivienda VIP)		100.000	30.000
<b>MCY</b>	0-2 SMMLV	Hasta 30 SMMLV	5% (VIP)	537	91.040
	2-4 SMMLV	Hasta 20 SMMLV	4% (VIS)		
<b>VIPA</b>	1-1,6 SMMLV	Hasta 30 SMMLV	5% (VIP)	4.732	61.068
	1,6-2 SMMLV	Hasta 25 SMMLV	5% (VIP)		
<b>Cobertura tasa de interes</b>	Hasta 8 SMMLV	5% (VIP)		117.048	100.500
		4% (VIS)			

Fuente: Elaboración propia con base CONPES 3869 para MCY, VIPA, y cobertura; y CONPES 3740 para vivienda Gratuita.

### 1.3.1 Programas basados en subsidios

#### Programa de Vivienda Gratuita 2012-2015

La Ley 1537 de 2012 creó el programa de gratuidad en vivienda, el cual consiste en otorgar un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) a hogares declarados vulnerables y sin ninguna capacidad de ahorro ni de acceso al mercado financiero. Los grupos considerados como vulnerables son los hogares en condiciones de pobreza extrema, de desplazamiento forzado, afectados por desastres naturales y calamidades públicas, y los hogares que habitan en zonas de alto riesgo no mitigables. Este programa además consideró la provisión de servicios complementarios alrededor de estos proyectos incluyendo infraestructura social como parques, colegios, estaciones de policía, bibliotecas, etc.

En su primera fase la meta del programa fue la entrega de 100.000 viviendas de interés prioritario entre 2012 y 2015, distribuidas en 281 proyectos de vivienda, localizados en 211 municipios. El costo total de programa se estimó en 4,4 billones de pesos. El programa superó su meta al entregar 100.146 viviendas ubicadas en 279 proyectos y 29 departamentos. En la actualidad se está ejecutando la segunda fase del programa, el cual estima la asignación de 30 mil viviendas de interés prioritario en municipios categorías 4, 5 y 6.

Al tratarse de un programa que emplea instrumentos con énfasis en el subsidio a la oferta es el programa con el mayor costo por hogar ejecutado en los gobiernos del Presidente Santos. El costo total de las cien mil viviendas de interés prioritario entregadas entre 2012 y 2015 fue de 4,4 billones de pesos, lo que significa que el costo promedio de cada casa fue de 42 millones de pesos.

El programa ha seguido un esquema en que el Estado fija las condiciones del mercado y el marco general de la política, mientras que el sector privado se ha encargado de la ejecución y financiación de los proyectos.

Por otro lado, el programa de vivienda gratuita incluyó dos variaciones con respecto a anteriores programas. Estos cambios se centraron en la asignación y gestión de los recursos. Se buscó redistribuir los riesgos asociados al proyecto, particularmente mediante la inclusión de entidades bancarias encargadas de los cierres financieros. Las modificaciones fueron:

1. Cambio en la administración de los recursos del programa: uso de un esquema de derecho privado por medio de vehículos fiduciarios.
2. La supresión de anticipos, la inclusión de cierres financieros por parte de los proponentes, y la implementación de una cláusula de pago contra la entrega de las viviendas.

La ejecución del programa se hizo mediante tres esquemas. El primero de ellos fue la adquisición de Viviendas de Interés Prioritario que se desarrollaran en proyectos privados. En este caso el Estado compró las viviendas de proyectos realizados por privados y se asignaron a familias vulnerables a título de subsidio. El segundo fue la selección de constructores para ejecución de proyectos en lotes aportados por las entidades territoriales. En este caso fue el Estado quien aportó los lotes y contrató a las empresas para la ejecución de los proyectos. Finalmente, el último esquema fue la adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por entidades públicas, que consistió principalmente en la adquisición directa de proyectos promovidos por entidades territoriales.

La ejecución de este programa es relativamente más fácil dado que se eliminan las restricciones presentes en los demás programas: no se enfrentan limitaciones de capacidad de pago, de capacidad de ahorro, ni existe incertidumbre sobre la disponibilidad de la oferta. Además, el proceso de focalización garantiza la asignación eficiente de recursos desde el punto de vista de atención a la población más vulnerable. De hecho, una evaluación sobre el proceso de asignación encontró que cerca del 100% de los subsidios habían sido asignados de acuerdo con las condiciones establecidas en la normatividad (Fedesarrollo y Econometria SA, 2014).

### 1.3.2 Programas basados en cobertura a la tasa de interés

---

#### Programa de cobertura condicionada para créditos VIS

El programa de Cobertura Condicionada para Créditos VIS ha contado con dos generaciones. Su objetivo ha sido reducir la tasa de interés pagada efectivamente por los hogares beneficiarios de un crédito de vivienda VIS y de esta manera aumentar la capacidad crediticia de los hogares. En ambas generaciones, estos subsidios han cubierto los primeros siete años del crédito y su beneficio ha consistido en la obtención de un monto equivalente a la diferencia entre la tasa

nominal acordada entre el financiador y la tasa final al deudor. Este programa se ha financiado a través del Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH).

La primera generación de este tipo de subsidio se implementó a partir de abril de 2009. El programa se pensó como mecanismo contra-cíclico a fin de afrontar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008. En esta ocasión se demostró el potencial de este subsidio para incentivar la actividad del sector de la construcción. La reducción del costo relativo del crédito promueve el aumento de la demanda.

A finales de 2011 se diseñó la segunda generación de este programa, una vez se asignaron el total de coberturas ofrecidas. En esta ocasión, el programa no se concibió como una política contra-cíclica, sino como parte integral de la política de vivienda para hogares de bajos ingreso. De esta forma se facilitó el acceso a vivienda por medio de la reducción en la tasa de interés.

La segunda versión implementó cambios a manera de enseñanzas de la primera generación de subsidios. De acuerdo con el Decreto 1190 de 2012, las nuevas coberturas deberían ser asignadas de tal forma que: (i) se utilizara para la compra de vivienda nueva VIP y VIS, (ii) Que los hogares beneficiarios no tuvieran ingresos superiores a ocho SMMLV, (iii) que no hubiese sido beneficiarios de cobertura a la tasa de interés, y (iv) Que no fueran propietarios de una vivienda en el territorio nacional.

Durante la primera generación del programa, el subsidio consistía en una cobertura por medio de una permuta financiera. Ésta se calculaba sobre la tasa de interés pactada en créditos nuevos otorgados por las entidades financieras a deudores de crédito de vivienda nueva y locatarios de leasing habitacional. En la segunda generación se utiliza el mismo mecanismo pero con diferencias de cobertura depende del valor de la vivienda. Si el valor del inmueble es menor o igual a 70 SMMLV el beneficio es de 5 puntos porcentuales de la tasa de interés pactada entre el deudor y el banco. Si el valor de la vivienda se encuentra entre 70 y 135 SMMLV el programa cubre 4 puntos porcentuales de tasa de interés pactada.

Entre julio de 2012 y finales de mayo de 2014, el programa contó con 74.325 desembolsos: 19.599 a viviendas de interés prioritario y 54.726 a viviendas de interés social (MVCT, 2014). Luego, para dar continuidad a este programa se definieron 130.000 coberturas de tasa de interés disponibles para créditos desembolsados y contrato de leasing habitacional para el período enero de 2015 a diciembre de 2018. De esas nuevas coberturas al 13 de abril de 2016 se habían entregado 29.728 de la vigencia de 2015, cifra muy cercana a la meta de 30.000; mientras que en mayo de 2016 se habían entregado 14.162 de las 33.500 coberturas que se esperan entregar para 2016.



### Programa de cobertura condicionada para créditos No-VIS

Este programa corresponde a la tercera generación de programas de cobertura condicionada sobre la tasa de interés. La principal diferencia con los demás programas es que los subsidios están destinados únicamente a la compra de vivienda no perteneciente al segmento de interés social. Estos cupos de cobertura hacen parte del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) como un instrumento contra-cíclico que busca estimular el crecimiento económico luego de la desaceleración percibida a finales del 2012 y principios del 2013. Actualmente este beneficio es financiado por el Presupuesto General de la Nación a través del PIPE 2.0 y administrado por el Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) del Banco de la República.

El beneficio corresponde a un subsidio de 2,5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés para la compra de vivienda con un valor entre 135 y 235 SMMLV por los primeros siete años de vida del crédito. El programa ha dispuesto 19.267 cupos de subsidio distribuidos de la siguiente manera: 10.508 para hogares que adquieran vivienda con valor entre 135 y 235 SMMLV, y 8.759 para hogares que adquieran vivienda entre 235 y 335 SMMLV. Actualmente este programa está reglamentado por el decreto 2500 de 2015 y tiene como meta para 2016 la asignación 25.000 coberturas. Hasta mayo de 2016 se habían asignado 4.216 coberturas (17% de avance).

### 1.3.3 Programas mixtos: uso de subsidios y de coberturas de la tasa de interés

---

Hay dos programas mixtos que emplean tanto coberturas a la tasa de interés como subsidios a la cuota inicial: VIPA y Mi Casa Ya. El segundo programa se explica en detalle en secciones posteriores a este capítulo, mientras que el programa VIPA se explica a continuación.

#### Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores

El programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) tiene como objetivo promocionar el acceso a créditos de vivienda. El programa promueve el ahorro para alcanzar el valor de una cuota inicial, realiza el otorgamiento de subsidios para la compra de vivienda, y garantiza el crédito a la entidad financiera en la que el hogar realiza el proceso. Este programa está dirigido a aquellos hogares que no tienen acceso a crédito por condiciones de informalidad laboral.

Los beneficios de este programa son dos. El primero es un subsidio para compra de vivienda que depende de los ingresos de los hogares. Si los hogares cuentan con ingresos entre 1 y 1.6 SMLVM, se les otorga un subsidio de hasta 30 SMLVM; mientras que si cuentan con ingresos 1.6 y 2 SMLVM se les otorga un subsidio de hasta 25 SMLVM. El segundo beneficio es la cobertura a la tasa de interés que puede incluir una disminución de hasta 5 puntos porcentuales de la tasa de interés pactada entre la entidad bancaria y el hogar beneficiario.

Los requisitos que debe satisfacer un hogar para ser beneficiario son: (i) demostrar ingresos entre 1 y 2 SMMLV, (ii) no ser propietario de una vivienda en el territorio nacional, (iii) no haber sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda ni de una cobertura a la tasa de interés, (iv) contar con un ahorro mínimo del cinco por ciento (5%) del valor de la vivienda, y (v) tener un crédito pre-aprobado por el valor correspondiente al valor faltante para acceder a la vivienda que quiere adquirir.

La implementación del programa innovó en el diseño de un instrumento financiero mediante un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos se generaba un Patrimonio Autónomo a través del cual se ejecutaban los recursos. Una de las novedades de este programa es que es financiado tanto con el presupuesto nacional por medio del Fondo Nacional de Vivienda, como por el Fondos de Vivienda de Interés Social, administrados por las Cajas de Compensación Familiar.

#### Programa “Mi Casa Ya”

El programa Mi Casa Ya consiste en la combinación de dos beneficios. El primero es un subsidio directo al valor de la vivienda. La magnitud del subsidio depende del nivel de ingresos del hogar. Si el hogar beneficiario cuenta con ingresos entre 2 y 3 SMLMV, se le asigna un subsidio hasta por 20 SMLMV; mientras que, si cuenta con ingresos entre 3 y hasta 4 SMLMV, se le asigna un subsidio hasta por 12 SMLMV. El segundo beneficio consiste en un subsidio de 4 puntos porcentuales a la tasa de interés pactada con la entidad financiera. Este beneficio es por los primeros siete años de la vida del crédito, siempre y cuando los beneficiarios no incumplan alguna de las condiciones o renuncien al beneficio.

El programa está limitado a los hogares de ingresos entre 2 y 4 SMMLV y a la compra de vivienda de interés social (entre 70 y 135 SMMLV) nueva. Mi Casa Ya funciona bajo una estrategia de libre mercado: los hogares acuden al mercado para adquirir la vivienda de su preferencia y realizan el proceso de financiamiento en el sistema financiero con el banco de su preferencia. Debido a esto el avance del programa depende de factores económicos y de los movimientos de la oferta y la demanda en el mercado de vivienda de interés social nueva.

Además del rango de ingresos que debe tener el hogar beneficiario y el rango del valor de la vivienda que se desea adquirir, los beneficiarios del programa no pueden ser propietarios una vivienda en el territorio nacional, deben contar con el acceso a un crédito por el valor de los recursos faltantes, y no pueden ser beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, ni de cobertura de tasa de interés en el pasado.

## Capítulo 2 - Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”

En 2015, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lanzó el Programa Mi Casa Ya (Decreto 428 de 2015, compilado en el Decreto 1077 de 2015) como programa complementario a su portafolio de política habitacional en el segmento de Vivienda urbana de Interés Social (VIS). El programa estaba diseñado para hogares que cuenten con ingresos mensuales entre 2 y 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) vinculados formal o informalmente al mercado laboral. El beneficio consistía en un subsidio para la cuota inicial de 20 SMMLV para hogares con ingresos entre 2 y 3 SMMLV y de 12 SMMLV para hogares con ingresos entre 3 y 4 SMMLV, además de un subsidio a la tasa de interés de 4 puntos básicos por 7 años para ambos grupos.

Sin embargo, el CONPES 3869 otorgó la categoría de importancia estratégica al Programa MCY permitiendo la incorporación de algunos cambios. Principalmente, se incluyó el segmento de hogares que ganan por debajo de 2 SMMLV para que accedan a viviendas de interés prioritario (viviendas de hasta 70 SMMLV). El beneficio para este nuevo segmento consiste en un subsidio de hasta 30 SMMLV y cobertura a la tasa del 5% durante los primeros siete años (Tabla 2). Además, aunque el MVCT había dispuesto de 130.000 cupos para la primera fase del programa, el CONPES 3869 estableció como nueva meta la asignación de 91.577 SFV entre 2016 y 2019.

**Tabla 2 - Condiciones de acceso y beneficios de Mi Casa Ya (MCY)**

Requisitos de acceso	Beneficios
<p><b>Para los hogares:</b></p> <p>i. Con ingresos hasta 4 SMLMV (\$ 2,757,820)</p> <p>ii. Que no posean vivienda</p> <p>iii. Que anteriormente no hayan sido beneficiarios de SFV o subsidio a la tasa de interés</p> <p><b>Para vivienda:</b></p> <p>iV. Urbana nueva de interés social (VIS) o prioritaria (VIP)</p> <p>V. Con valor hasta de 135 SMLMV.</p>	<p><b>Subsidio familiar de vivienda (SFV):</b></p> <p>i. Hasta 30 SMMLV para hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV.</p> <p>ii. Hasta 20 SMLMV (\$ 13,789,100) para hogares con ingresos entre 2 y 4 SMLMV</p> <p>iii.</p> <p><b>Subsidio a la tasa de interés:</b></p> <p>iv. Cubrimiento de 4 puntos de la tasa de interés del crédito de vivienda durante los primeros 7 años del crédito para VIS y 5 puntos para VIP.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 0428 de 2015 y CONPES 3869.

Nota: Precios con base en el SMLMV de 2016

El programa se ha caracterizado por (i) las mejoras en el diseño de procesos operativos, y (ii) la capacidad de permitir a los beneficiarios acceder a la vivienda de su elección, mientras su precio se encuentre en el rango VIS. En relación con la primera característica, destaca la consecución de enlaces con el sector financiero lo cual ha permitido una mejora en la reducción de trámites para

los beneficiarios y la mejora de la infraestructura informática del MVCT. La segunda característica tiene implicaciones a nivel micro (del hogar) y a nivel macro (mercado de vivienda).

Desde el punto de vista del hogar, la flexibilidad del programa al momento de escoger la vivienda de su preferencia le permite realizar un proceso de maximización de la utilidad sujeto a su flujo de caja esperado durante el periodo de amortización. Como consecuencia, el mercado de vivienda del segmento VIS está en capacidad de identificar el tipo de vivienda que es demandada por los hogares, generando un impacto macro. La señal de mercado de los hogares permite a los constructores una mejor focalización de su inversión e incrementa la confianza en los proyectos inmobiliarios del segmento. Estas implicaciones micro y macro permiten que el programa no distorsione las decisiones de compra ni la oferta del mercado de VIS.

Un primer resultado de este esquema es que los hogares pueden acceder a mejores viviendas porque no se restringe su conjunto de elección como en otros programas de subsidio a la demanda. Mientras que el valor promedio de las viviendas adquiridas por los beneficiarios del MCY fue de 113 SMMLV, el valor promedio de la vivienda adquirida en los programas de VIPA y Cobertura fue de 68 y 102 SMMLV respectivamente. Este hecho responde tanto a la posibilidad de elegir la vivienda que se desea comprar, como al acceso de subsidio para la cuota inicial y la cobertura a la tasa de interés.

**Tabla 3 – Valores promedio de vivienda adquirida en programas de vivienda**

Programa	Valor promedio inmueble (SMMLV)	Crédito desembolsado (SMMLV)	Tasa de interés pactada
<b>MCY</b>	112,95	75,05	13%
<b>VIPA</b>	67,58	31,92	13%
<b>Cobertura</b>	101,7	60,56	12%

Fuente: Elaboración propia con base en datos MVCT.

Este capítulo tiene tres objetivos. El primero es evaluar el avance en la ejecución del programa con base en los registros que lleva el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El segundo es determinar el beneficio de los hogares que ingresan al programa de acuerdo con su nivel de ingresos, permitiendo analizar la focalización definida por el programa. El tercer objetivo es determinar los impactos del programa sobre el sector de la construcción de edificaciones en los municipios donde se ha implementado. Cada uno de los análisis se presenta en las secciones uno, dos y tres, respectivamente. Vale la pena mencionar que el análisis se realiza sobre el diseño inicial del programa porque los cambios aprobados en el CONPES 3869 solo entrarán en vigencia hasta 2017.

## 2.1 Avances en la ejecución del Programa “Mi Casa Ya”

El programa Mi Casa Ya ha presentado atrasos en la asignación de los cupos del SFV. El cupo disponible para el año 2015 fue de 1.897, mientras que los hogares beneficiarios fueron 1.849, es decir, una ejecución de 97%. El porcentaje de ejecución fue bastante inferior en el año 2016. Mientras que se contaba con cupos por \$249.178 millones adicionales, durante el primer semestre solo se contó con 3.975 beneficiarios, lo que equivale a un avance acumulado de 15%. A noviembre 30 el número de beneficiarios alcanzó los 8.231 hogares, es decir que el programa presentó un avance acumulado de 31% (Tabla 4). Los niveles de stock de hogares en cada una de las etapas del proceso sugieren que para que el MVCT alcance la ejecución total de los cupos tendría que garantizar que casi la totalidad de hogares habilitados sean beneficiarios.

**Tabla 4 - Avance en la ejecución del Programa MCY**

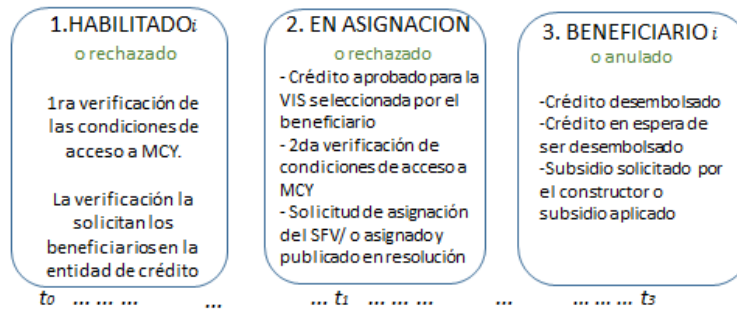
	dic-15	may-16	nov-16	Variación Dic15-May16	Variación May16-Nov16
<b>1. Rechazados</b>	1.849	3.100	5.006	68%	61%
<b>2. Habilitados</b>	12.450	18.757	27.392	51%	46%
<b>3. En asignación</b>	1.368	1.737	2.903	27%	67%
<b>4. Beneficiarios</b>	481	2.238	5.328	365%	138%
<b>Total hogares</b>	16.152	25.852	40.690	60%	57%
<b>Cupos acumulados a ejecutar</b>	1.897	26.673	26.673		4903
<b>Valor en millones de pesos</b>	80.000	249.178	249.178		384
<b>Porcentaje ejecución (3+4)</b>	97%	15%	31%		18

Fuente: Elaboración propia con base en registro Mi Casa Ya.

El atraso en la ejecución del programa puede explicarse por medio de dos hipótesis. La primera sugiere la operación del programa se encontraban en la etapa de aprendizaje y que, por lo tanto, la asignación y ejecución de los cupos se dio de manera lenta. La segunda sugiere que dada la libertad de elección de la demanda, los potenciales beneficiarios presentan dificultades para encontrar proyectos que se ajusten a las condiciones del programa y a sus preferencias.

El proceso de asignación de los cupos del SFV otorgado por Mi Casa Ya puede resumirse en tres estados: habilitado, en asignación y beneficiario (Figura 4). El estado habilitado es el estatus que se le asigna a los hogares que cumplen con las condiciones del programa para ser beneficiarios. El estado es asignación es el estatus de los hogares que han tramitado el crédito de vivienda y a quienes se les ha asignado el cupo de SFV por medio de la expedición de una resolución. El estado beneficiario corresponde a los hogares que, una vez finalizado el proceso de asignación, han percibido o están en espera del desembolso del SFV.

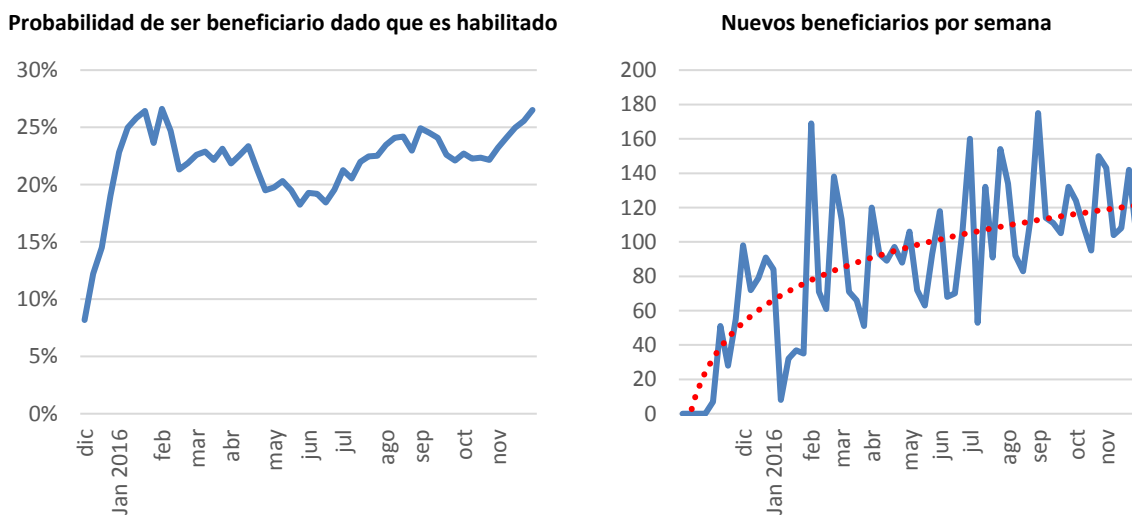
**Figura 4 – Proceso operativo de la asignación de cupos**



Fuente: Elaboración propia.

La probabilidad de ser beneficiario dado que se es un hogar habilitado ha aumentado durante la implementación del programa (Figura 5). Este indicador se define como la proporción entre hogares en el estado habilitado sobre el número de hogares efectivamente beneficiarios. El aumento del indicador sugiere que el programa ha superado las dificultades que presentó en el proceso de aprendizaje de la operación y que, como consecuencia el número de beneficiarios nuevos por semana ha aumentado

**Figura 5 – Probabilidad de ser beneficiario dado que se es habilitado y número de nuevos beneficiarios**

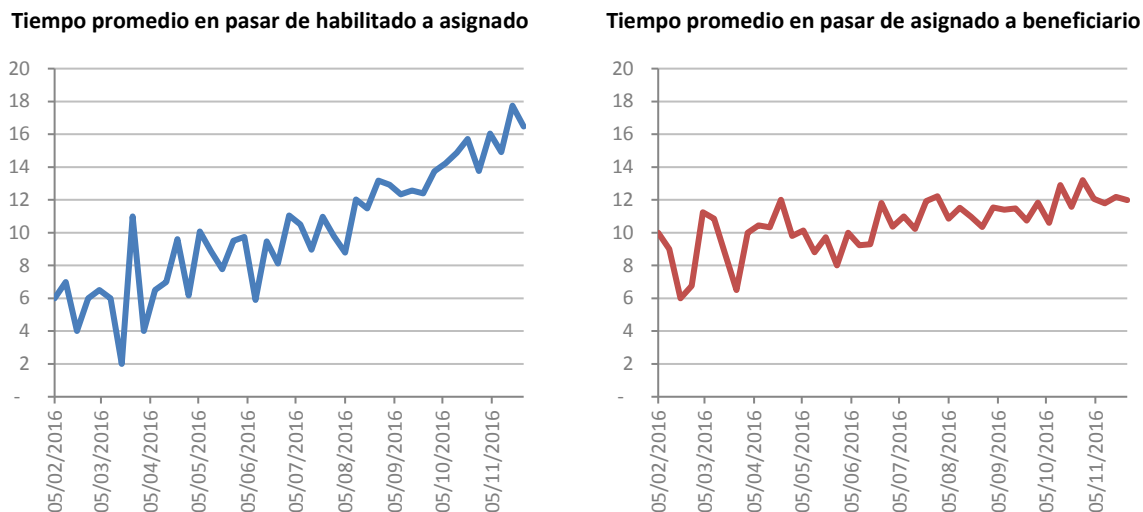


Fuente: Elaboración propia con base en datos consultas MCY

A pesar del aumento en el número de beneficiarios, se evidencia que la ejecución presenta demoras en el proceso para pasar de estado habilitado a asignado, pero no para pasar del estado asignado a beneficiario (Figura 6). El número de semanas promedio para pasar del estado asignado a beneficiario, es decir el momento en el que se realiza el desembolso, fue en promedio de 10 entre mayo y noviembre de 2016. Aunque se presentó mayor variación en las primeras semanas, el número de semanas se ha estabilizado alrededor de 12 desde julio. Debe considerarse que el volumen de hogares asignados aumentó durante los últimos meses por lo que mantener el

número de semanas para pasar de asignado a beneficiario evidencia que el MVCT cuenta con la infraestructura operativa para manejar este volumen de beneficiarios.

**Figura 6 – Ciclo del proceso de asignación de los beneficiarios de Mi Casa Ya**



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultas MCY

De otro lado, el aumento en el tiempo para pasar al estado en asignación sugiere que los hogares presentan dificultad en encontrar un proyecto que se ajuste a sus preferencias y a las condiciones del programa. Es decir, el mercado no cuenta la oferta necesaria para que los hogares habilitados accedan a una vivienda propia. Mientras que en mayo de 2016 los nuevos beneficiarios tardaron 6 semanas en pasar de habilitados a asignados, los nuevos beneficiarios en noviembre de 2016 tardaron 16 semanas en encontrar una vivienda.

Esto explica porque la probabilidad de pasar de estado habilitado a en asignación se ha mantenido en 10% durante toda la implementación del programa. El aumento en el tiempo para pasar de estado habilitado a asignado sugiere que el problema en la ejecución del programa está relacionado con la etapa en la que los hogares encuentran la vivienda que quieren comprar y no en retrasos en los procesos de la ejecución del programa.

Hay dos razones por las cuales los hogares pueden no estar encontrando la vivienda que desean comprar. La primera, es que los constructores presentan dificultad para alcanzar el cierre financiero necesario para iniciar la etapa de construcción de los proyectos. El incentivo para no iniciar el proceso de construcción a pesar de conocer la demanda potencial por este tipo de proyectos es la presencia de incertidumbre sobre cambios en la decisión de los hogares y sobre la disponibilidad presupuestal del gobierno para cubrir los SFV una vez el constructor finalice el proyecto.

La posibilidad de que los hogares puedan cambiar su decisión sobre la vivienda que desean adquirir hasta el momento en el que alcanzan el proceso de asignación es una de las innovaciones del programa, pero puede tener un costo en términos de incertidumbre para los constructores. Es decir, existiría un *trade-off* entre la principal característica del programa y la disponibilidad de oferta en el mercado VIS debido a la incertidumbre que genera la no obligatoriedad de compra por parte de la demanda. Esta incertidumbre se sumaría a aquella relacionada con la disponibilidad presupuestal para desembolsar los SFV. Esto sugiere que el MVCT debería buscar mecanismos que permitan conservar el componente de libre elección con el que cuenta la demanda, pero que dé certeza a los constructores sobre la no posibilidad de cambio de proyecto y la disponibilidad de recursos para el momento en el que se realice la escrituración de las viviendas.

La segunda razón para que no exista la disponibilidad de oferta VIS corresponde a la presión que existe sobre los suelos urbanos y las preferencias de los hogares. Por lo general, la disponibilidad de suelo para proyectos nuevos de vivienda se reduce a medida que los procesos de urbanización se consolidan. Esto se debe a aumentos en los precios del suelo, particularmente de aquellos cercanos a los centros de empleo de las ciudades. Bajo este escenario, la construcción de nuevos proyectos de vivienda de interés social estaría limitada a zonas periféricas donde el acceso a los centros de empleo y servicios sociales es menor frente a demás zonas.

Esta dificultad implicaría un *trade-off* para los hogares entre la posesión de vivienda y el costo de oportunidad que deben asumir al ubicarse en zonas con menor facilidad de acceso a centros de empleo o equipamientos de menor calidad. De ser este el caso, el MVCT debería considerar el diseño de políticas de vivienda para los hogares que aunque pertenece a este segmento de la población, no está interesado en comprar una vivienda con estas características. Por esta razón es importante diseñar la política habitacional con la mayor y mejor información disponible sobre la demanda.

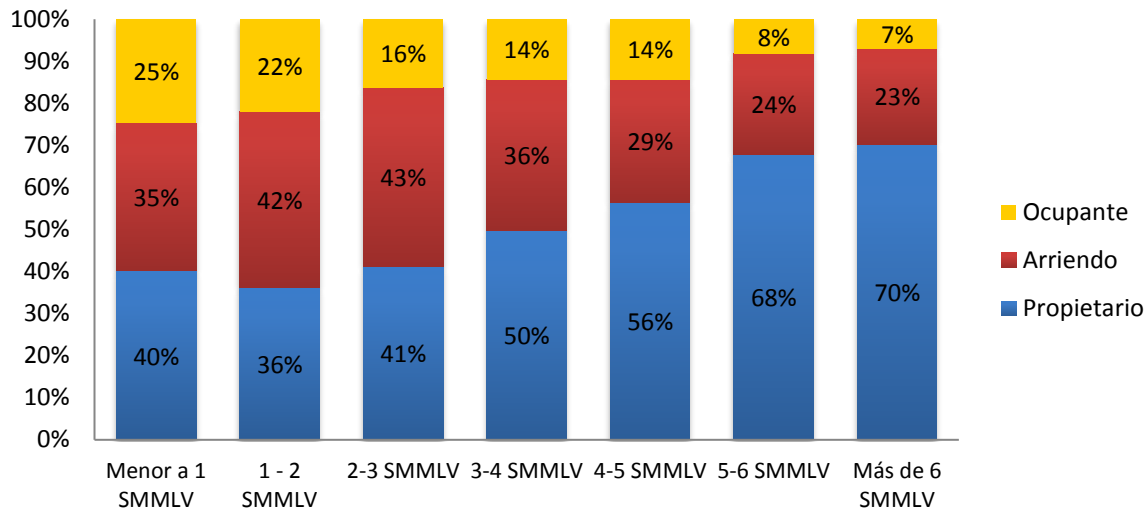
## 2.2 Análisis de focalización

### Situación habitacional en Colombia y capacidad de pago

En 2014, 3,6 millones de hogares percibían entre 2 y 4 SMMLV (27 % del total de la población). El 40% de estos hogares contaban con vivienda propia, el 4.3% la estaba pagando y el 40% vivían en arriendo o subarriendo. Esto indica que una proporción importante de los hogares que se encontraban dentro del rango de ingresos del programa debían destinar una proporción mensual de su ingreso a gastos en vivienda. La Figura 7 muestra la situación habitacional por nivel de ingreso. Se evidencia que los hogares que cuentan entre 2 y 5 SMMLV presentaban una composición similar en cuanto a su situación habitacional.



**Figura 7 – Situación habitación por nivel de ingresos (2014)**



Fuente: Elaboración propia con base en ECV 2014.

Los ingresos mensuales destinados a arriendo pueden permitir a los hogares beneficiarios acceder a una vivienda propia a través de servicios financieros. La tasa de ahorro de los hogares que destinan una porción significativa de su ingreso mensual a gastos de vivienda es baja e impide a los hogares alcanzar un ahorro equivalente a la cuota inicial de una vivienda. Esto limita la posibilidad de acceder a productos financieros para amortizar la compra de vivienda. Por ejemplo, los hogares que percibieron entre 2 y 3 SMMLV en 2014 destinaban en promedio 23% de su ingreso a gastos de vivienda (cuota de amortización o arriendo) y los hogares con ingresos entre 3 y 4 SMMLV destinaban el 20% (Tabla 5). Esta realidad justifica la inclusión de una política habitacional que permita a estos hogares (i) alcanzar el nivel de ahorro necesario para la cuota inicial de una vivienda y (ii) acceder a servicios financieros para amortizar el costo total de una vivienda.

**Tabla 5 – Gastos en vivienda por rango de ingresos**

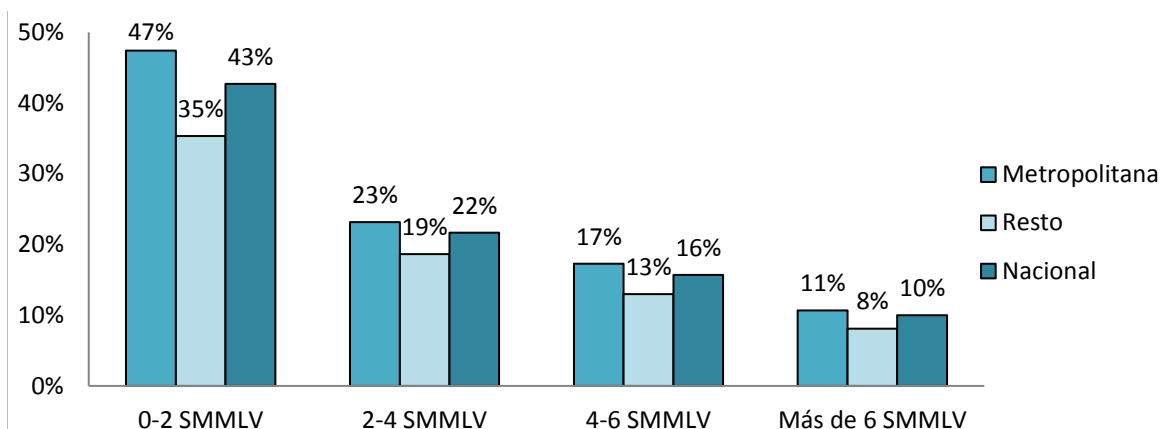
Rango ingresos	Proporción ingresos destinados a gasto de vivienda
2-3 SMMLV	23%
3-4 SMMLV	20%
4-5 SMMLV	16%
5-6 SMMLV	15%
>6	10%

Fuente: Elaboración propia con base en ECV 2014. Incluye gastos de vivienda de hogares que pagan hipoteca o arriendo.

En Colombia, más de dos tercios de los hogares tienen ingresos inferiores a 4 SMMLV y gastan en promedio más del 20% de su ingreso en vivienda. La proporción de ingreso destinada a gasto

en vivienda para los hogares que tienen ingresos entre dos y cuatro SMMLV fue en promedio 22% y para los hogares con ingresos entre cuatro y seis SMMLV fue en promedio 16% (Figura 8). Esta proporción se reduce a 10% para el grupo de hogares con ingresos con seis o más SMMLV. Es decir, la diferencia entre los que más gastan como proporción de su ingreso y los que menos gastan es de 12% entre estos grupos extremos de ingreso.

**Figura 8. Proporción de ingreso gastado en vivienda**

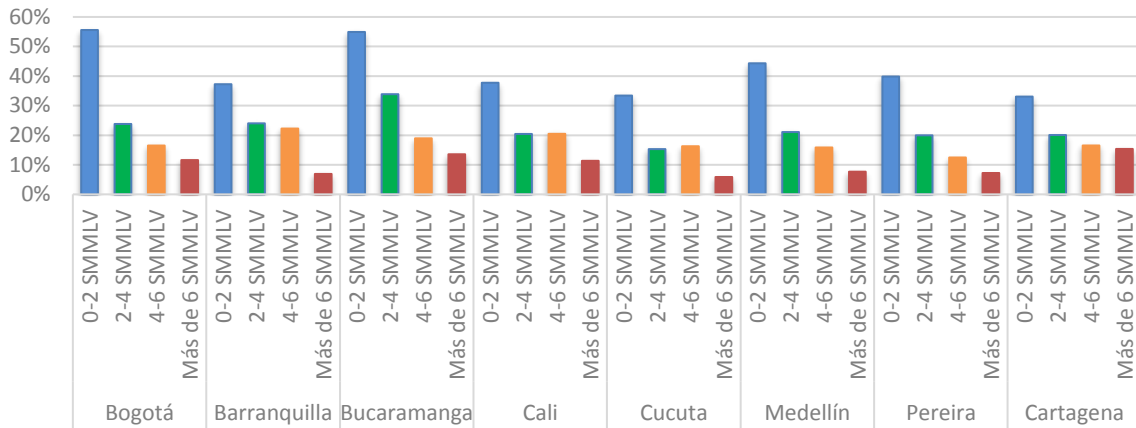


Fuente: Elaboración propia con base en ECV, 2014.

De otro lado, existe un factor diferenciador de jerarquía urbana que debe tenerse en cuenta en el diseño de la política de vivienda. El gasto en vivienda es significativamente más alto en las áreas metropolitanas que en el resto del país. La gran ciudad a pesar de representar oportunidades de ingreso también en tiene costos relativamente más altos. Por ejemplo, en el grupo de ingreso de 0 a 2 SMMLV los hogares que habitan las principales ciudades gastan en promedio 47% de su ingreso mientras que el resto del país ese gasto promedio llega solamente al 35%. En contraste en el otro extremo de los grupos de ingresos, de 6 o más SMMLV la diferencia en el porcentaje de gastos en vivienda entre la gran ciudad y el resto se reduce considerablemente.

El gasto en vivienda por ciudades muestra que como los procesos de urbanización no son homogéneos entre ellas también existe un factor geográfico diferenciador, por lo que la implementación de los programas habitacionales también varía significativamente. Entre Bogotá y Medellín los grupos de ingreso bajo gastan proporciones semejantes de su ingreso, mientras que hay casi 5% de diferencia en el grupo de ingresos altos (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Se distinguen dos grupos de ciudades: aquellas donde es más costoso vivir y por tanto la proporción del ingreso que se gasta en vivienda es más alta como es el caso de Bogotá, Medellín y Bucaramanga; y aquellas en el segundo grupo donde el gasto es menor, por lo menos para el grupo de menor ingreso (Cali, Cartagena, Pereira, Barranquilla y Cúcuta).

**Figura 9 - Proporción de ingreso gastado en vivienda por ciudades y según rango de ingreso**



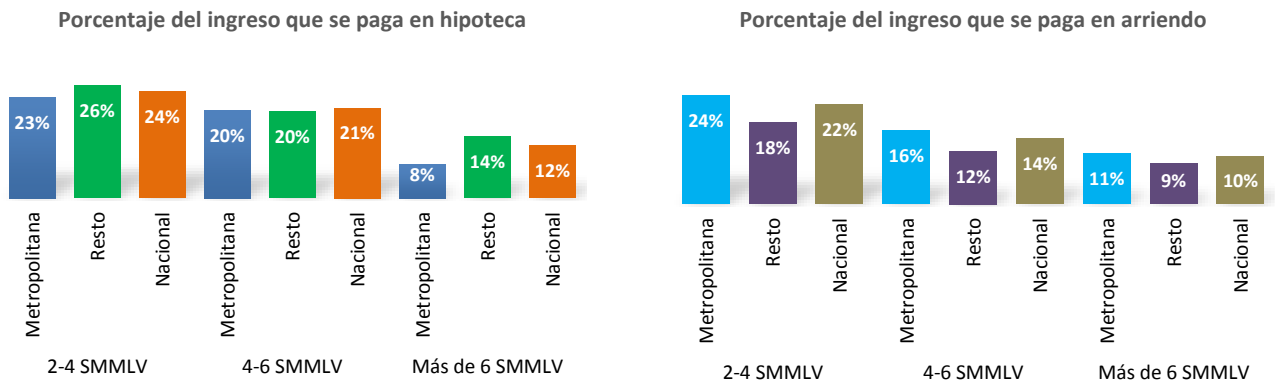
Fuente: Elaboración propia con base en ECV, 2014.

La proporción del ingreso destinada a gasto en vivienda es similar entre los hogares que viven en vivienda propia y la están pagando (cuota de amortización) y los hogares que viven en arriendo. Los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV destinan 22% de su ingreso a gastos de vivienda y los hogares con ingresos entre 4 y 6 SMMLV destinan 16% en este rubro. La similitud de esta proporción entre los hogares que se encuentran pagando una hipoteca y los que viven en arriendo sugiere que desde el punto de vista de ingresos es posible para los hogares que viven en arriendo pagar una vivienda por medio de instrumentos financieros. Es posible que la proporción de hogares que no lo haga presente otras limitaciones para acceder a estos instrumentos como reportes negativos en las centrales de riesgo o no cuenten con un empleo en el sector formal. También es posible pensar que la discusión sobre comprar vivienda se esté trasladando a otros aspectos como factores de localización y no solo se centre en un tema de ingresos.

**Figura 10 – Proporción de ingreso destinado a vivienda por situación habitacional y rango de ingreso**

**a) Hogares pagando vivienda propia**

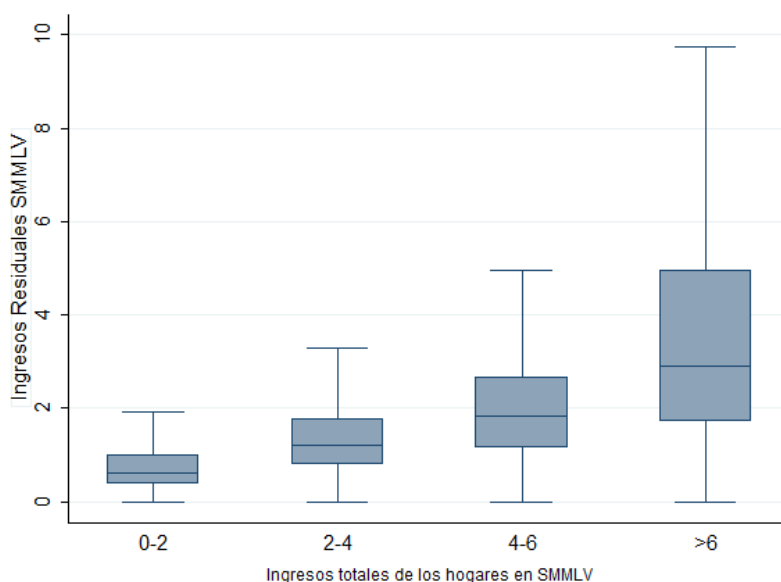
**b) Hogares que viven en arriendo**



Fuente: Elaboración propia con base en ECV, 2014.

La proporción de los ingresos destinados a gastos de vivienda puede estar subestimando la capacidad de pago de los hogares porque no tiene en cuenta otras características como la cantidad de miembros de la familia. Si un hogar cuenta con menos miembros puede gastar más en vivienda que en otros bienes y servicios frente a lo que podría gastar un hogar más grande en arrendamiento o compra de vivienda. La Figura 11 muestra que existe una gran dispersión de la proporción gasto en vivienda dentro de los hogares con un mismo nivel de ingreso, y que ésta aumenta a medida que aumenta el nivel de ingreso. Es decir, hay hogares con niveles similares de ingreso que pueden permitirse un gasto mucho mayor en vivienda que algunos de sus pares como consecuencia de otras características como el número de personas que conforman el hogar.

**Figura 11 – Ingreso residual (en SMMLV) por nivel de ingreso**



Fuente: Elaboración propia con base en la ECV, 2014.

En Colombia, los hogares con ingreso entre cero y cuatro SMMLV presentan una mayor homogeneidad en la proporción de gasto que los hogares con más de cinco SMMLV. Los hogares con niveles de ingreso más bajo presentan un ingreso residual medio similar, mientras que este nivel va aumentando en mayor proporción a partir de los hogares con ingresos mayores a 4 SMMLV. La homogeneidad presente en los hogares con bajos niveles de ingreso obedece a que pueden ser más homogéneos en el ingreso destinado a otros bienes y en consecuencia cuentan con una capacidad de pago similar.

El ingreso residual permite conocer el ingreso adicional necesario para poder pagar una cuota de hipoteca de una vivienda de 70 a 135 SMLMV. Para una vivienda de 70 SMLMV, el grupo de ingresos entre 2-3 SMLMV necesitaría solo \$18.300 adicionales para cubrir la cuota., en contraste con los grupos de mayores ingresos que presentan un ingreso residual suficiente para cubrir la cuota promedio. En el caso de una vivienda de 135 SMLMV, un hogar con ingresos entre 2 y 3

SMMLV necesitaría aproximadamente un SMLMV de 2014 adicional para poder cubrir la cuota de amortización. Esta brecha se contrae a medida que el ingreso es mayor, sin embargo, no deja de ser negativa para los grupos poblacionales con ingresos mayores a 6 SMLMV, los cuales necesitarían el 23% de un SMMLV adicional.

## Evaluación de la focalización del Programa Mi Casa Ya

Las características de los servicios financieros que permiten la compra de vivienda con cobertura a la tasa de interés están determinadas por la Circular 030 de 2012 de la Superintendencia Financiera de Colombia. En esta circular se establece, entre otras, que los sistemas de amortización que se deben aplicar a los créditos que cuenta con subsidio a la tasa de interés son de cuota decreciente de intereses con cuota fija para el beneficiario en pesos o en UVR. Estos sistemas de amortización rigen los créditos durante los primeros siete años del crédito. Los beneficiarios pueden perder el subsidio otorgado por el programa en caso de presentar más de tres cuotas atrasadas.

Para realizar comparaciones sobre los flujos de caja requeridos por un hogar que acceda a crédito de vivienda con los beneficios del programa y sin estos se toman como referencia los valores promedio de los beneficiarios hasta la fecha. Respecto al sistema de amortización elegido por los beneficiarios del programa se tiene que el 66% optó por un sistema de amortización de cuota constante en pesos por la duración total del crédito, mientras que el 15% lo hizo por un sistema de amortización de cuota constante en UVR. Por esta razón se toma como referencia para comparar las trayectorias el sistema de amortización constante en pesos. La Tabla 6 resume los demás parámetros por rango de ingreso al que pertenecen los beneficiarios. En el caso de los meses, se considera el número de meses que completan un año: 204 (17 años) en el caso de hogares con ingresos entre dos y hasta tres SMMLV y 192 (16 años) en el caso de hogares con ingresos entre tres y hasta cuatro SMMLV.

**Tabla 6 – Parámetros promedio de los beneficiarios del programa MCY**

Rango de ingresos	Valor inmueble (en SMMLV)	Ahorro propio (en SMMLV)	Plazo (meses)	Tasa de interés pactada
Entre 2 y 3 SMMLV	111	24	206	13% E.A.
Entre 3 y 4 SMMLV	120	29	200	13% E.A.

Fuente: Elaboración propia con base en base de beneficiarios de MCY con corte a septiembre 9 de 2016.

El esquema de amortización junto con los parámetros promedio implican un beneficio de 18.5% para los hogares con ingresos de dos SMMLV y de 15.8% para los hogares con ingresos de tres y cuatro SMMLV. Es decir, acceder a la misma vivienda bajo el mismo esquema de amortización y los demás parámetros constantes cuesta a un hogar con ingresos de dos SMMLV 195 SMMLV, mientras que a un hogar beneficiario del programa le cuesta 132 SMMLV. En el caso

de un hogar con ingresos de tres y cuatro SMMLV le cuesta 194 SMMLV, pero al ser beneficiario pagaría 179 SMMLV<sup>7</sup>.

**Tabla 7 – Beneficios agregados por nivel de ingresos**

	<b>2 SMMLV</b>	<b>3 SMMLV</b>	<b>4 SMMLV</b>
<b>Total pagado</b>	168	179	179
<b>Pago hogar</b>	132	149	149
<b>Ahorro intereses</b>	16	19	19
<b>Ahorro cuota inicial</b>	20	12	12
<b>Total beneficio</b>	36	31	31

Fuente: Elaboración propia – Valores en SMMLV de 2006.

La presencia de los dos instrumentos de subsidio a la demanda en el programa permite a los hogares reducir las necesidades de flujo de caja durante el plazo de pago de la deuda. La información de los beneficiarios indica que el ahorro de los hogares les permite cubrir la cuota inicial (especialmente en los segmentos de mayor ingreso) y que el efecto del subsidio otorgado más que garantizar acceso a servicios financieros les permite reducir el monto inicial de la deuda. Es decir, el beneficio por contar con el subsidio a la cuota inicial y no solo a la cobertura de la tasa permite a los hogares acceder a vivienda de mayor valor o reducir el porcentaje del ingreso destinado al pago de la amortización.

La forma en la que está diseñado el programa permite evidenciar un componente progresivo en los beneficios que reciben los hogares como subsidio a la cuota inicial. Mientras que los hogares con ingresos entre dos y tres SMMLV obtienen un subsidio de 20 SMMLV, los hogares con ingresos entre tres SMMLV hasta cuatro SMMLV reciben un subsidio de 12 SMMLV. Sin embargo, la diferencia en el beneficio total del programa es menor. Esto se debe a un componente regresivo en el subsidio a la tasa de interés. Ya que los hogares del rango de tres a cuatro SMMLV pueden acceder a viviendas de mayor valor, la cobertura a la tasa les permite ser acreedores de un beneficio mayor.

La comparación entre el porcentaje de ingresos destinados a vivienda y el flujo de caja requerido bajo parámetros promedio de los beneficiarios permite evaluar algunas de las características del programa. En cuanto al valor de la vivienda a la que los hogares pueden acceder, las simulaciones muestran que un hogar con ingresos mensuales de dos SMMLV debería destinar en promedio el 26.8% de sus ingresos durante los primeros siete años (con cobertura) y el 36.3% hasta el año 17 para acceder a una vivienda de 111 SMMLV (Figura 12, panel a). Estas cifras contrastan con el 23% que destinan en promedio los hogares que viven en arriendo o se encuentra

<sup>7</sup> Los beneficios son los mismos para hogares con ingresos de 3 y 4 SMMLV porque cuentan con los mismos parámetros. Esto obedece a que los parámetros (valores promedios de las demás variables) solo se pueden calcular por rango de ingreso.

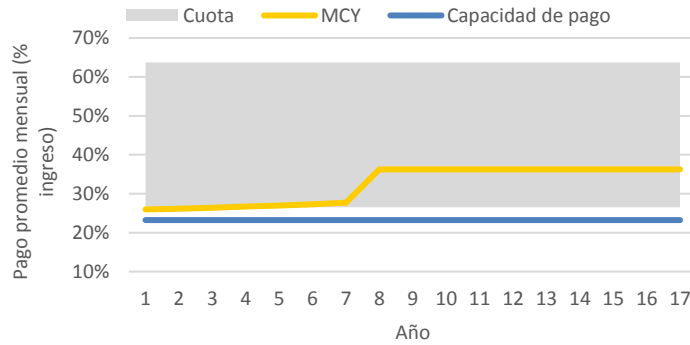
pagando hipoteca, y el 26.5% que destinarían en ausencia del programa para una vivienda de 70 SMMLV y el 63.7% para acceder a una vivienda de 135 SMMLV (franja gris en la gráfica).

En el caso de los hogares con ingresos de tres SMMLV, el porcentaje de los ingresos mensuales destinados al pago de la obligación sería de 21.7% para acceder a una vivienda de 120 SMMLV durante los siete primeros años y 29% hasta el final del periodo. De acuerdo con la ECV de 2014 estos hogares destinan en gasto de vivienda 20%. En ausencia del programa estos hogares deberían destinar 15.8% de su ingreso mensual para adquirir una vivienda de 70 SMMLV y 41% para acceder a una vivienda de 135 SMMLV (Figura 12, panel b).

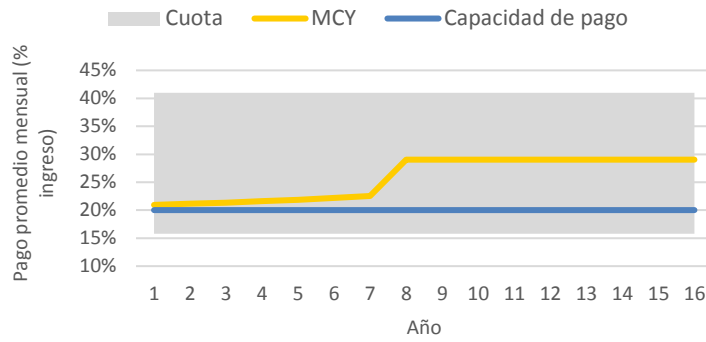
Finalmente, los hogares con cuatro SMMLV deberían destinar 16.2% durante el tiempo de cobertura y 21.8% hasta el final periodo para adquirir una vivienda de 120 SMMLV. Estos valores se encuentran dentro de los valores que destinan los hogares de este rango de ingresos de acuerdo con la ECV (16%). En ausencia del programa estos hogares deberían destinar el 11.8% de su ingreso para una vivienda de 70 SMMLV y 30.7% para una vivienda de 135 SMMLV (Figura 12, panel c).

**Figura 12 – Flujo de caja amortización de vivienda por nivel de ingreso**

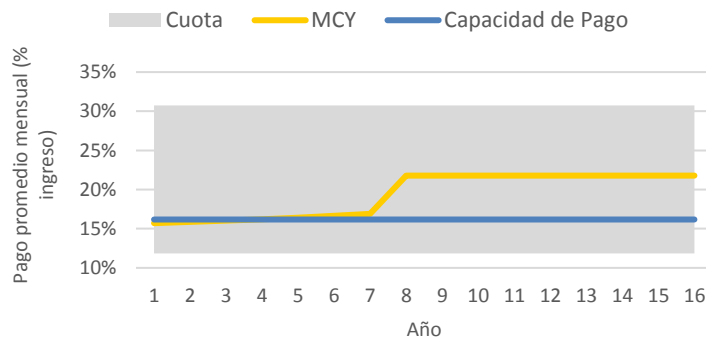
**a) Flujo de caja hogares con ingresos de 2 SMMLV**



**b) Flujo de caja hogares con ingresos de 3 SMMLV**



**c) Flujo de caja hogares con ingresos de 4 SMMLV**



Fuente: Elaboración propia con base en parámetros promedio de beneficiarios MCY.



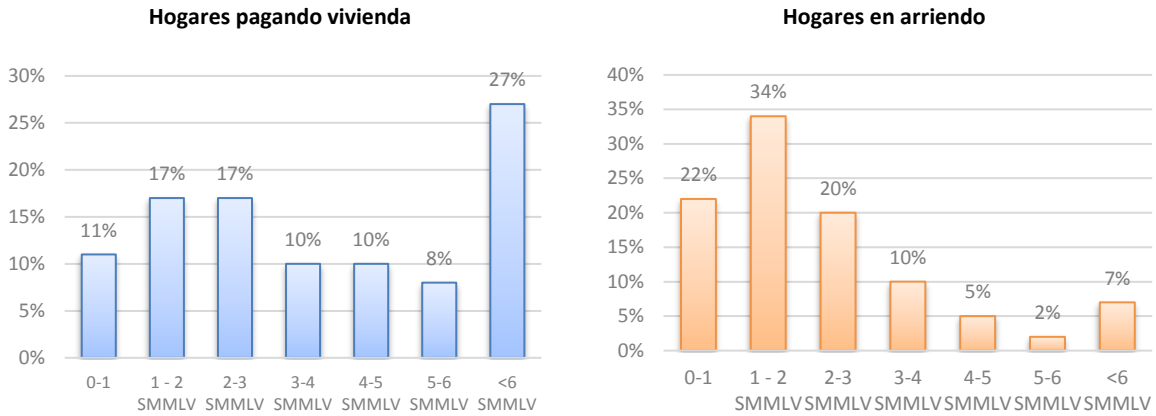
La comparación entre los escenarios simulados y la información de la ECV permite concluir que los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV no podrían acceder a una vivienda de 135 SMMLV, aún con los beneficios del programa. En el caso de los hogares de dos SMMLV, se evidencia que antes y después del beneficio de la cobertura deberían incrementar su gasto promedio en vivienda incluso para una vivienda de 70 SMMLV. En el caso de los hogares que poseen ingresos de cuatro SMMLV se evidencia que ser beneficiario del programa reduce en 5% el porcentaje de ingresos que deberían incluir al programa después del periodo de cobertura de la tasa de interés. Es decir que los hogares con mayor posibilidad de acceder a una vivienda de mayor valor sin reducir su ingreso disponible son los de cuatro SMMLV y en medida similar los de tres SMMLV.

En síntesis, el diseño del programa es el adecuado para los segmentos entre 3 y 4 SMMLV porque permite que los hogares reduzcan o conserven la misma proporción de gasto en vivienda garantizando el derecho de propiedad sobre la vivienda. De igual forma, la revisión de los puntos subsidiados a la tasa de interés puede dotar al programa de una mayor progresividad, mejorando la asignación de los recursos del programa. Sin embargo es importante anotar que entre más cerca estén los hogares a la línea de 2 SMMLV hay mayor posibilidad de que los hogares tengan que aumentar ligeramente la proporción de su gasto para poder acceder a una vivienda nueva.

De esta manera, la expansión de los beneficios del programa a otros grupos poblacionales debe considerar la situación habitacional y capacidad de pago de éstos. Esto permite determinar si se justifica la inversión de recursos en los segmentos de mayores ingresos.

Los hogares que se encuentran en el rango de ingresos de cuatro a cinco SMMLV presentan una situación habitacional semejante a la de los hogares con tres a cuatro SMMLV. El 58% de estos hogares habita en vivienda propia, el 9% está pagando la vivienda en la que habita y el 24% vive en arriendo. Esto indica que incluir a este grupo poblacional dentro de los potenciales beneficiarios del programa Mi Casa Ya parece adecuado si el objetivo es garantizar la propiedad de la vivienda para la mayoría de la población. La distribución de los hogares que están pagando su vivienda o en arriendo respalda esta propuesta (Figura 13). Solo el 10% de los hogares que están pagando su vivienda pertenecen a este rango de ingreso. De igual forma el 5% de quienes viven en arriendo pertenecen a este segmento, frente a un 2% del siguiente rango de ingresos.

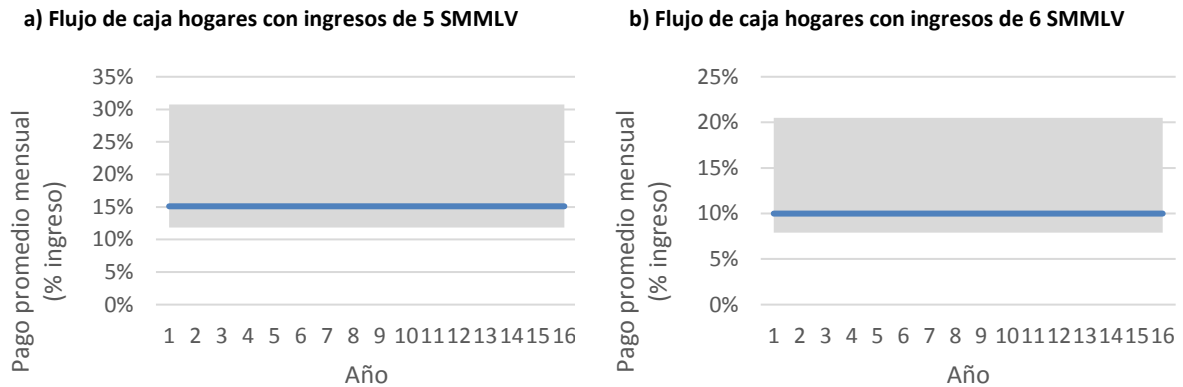
**Figura 13 – Distribución hogares pagando vivienda y en arriendo por nivel de ingreso**



Fuente: Elaboración propia con base en ECV 2014

En cuanto a la capacidad de pago, la proporción de gasto en vivienda de los hogares con ingresos de cinco SMMLV muestra que les es posible cubrir la cuota de amortización del segmento, bajo el supuesto que han logrado un ahorro propio de 30 SMMLV para acceder al instrumento financiero. Aunque su situación es mejor que la de los hogares de menores ingresos, aún se encuentran lejos de la situación que presentan los hogares con ingresos de seis SMMLV, quienes solo requerirían de 20% de su ingreso para acceder a una vivienda de 135 SMMLV en las condiciones mencionadas (Figura 14).

**Figura 14 – Flujo de caja amortización de vivienda por nivel de ingreso**



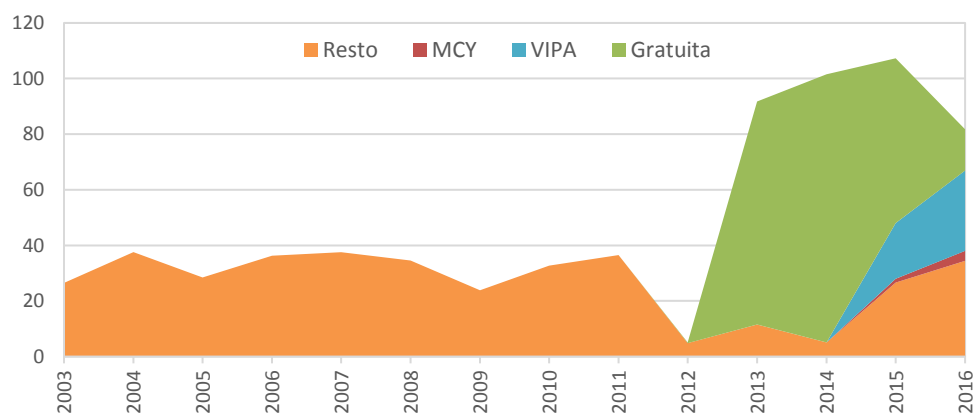
Fuente: Elaboración propia.

### 2.3 Impacto del Programa “Mi Casa Ya” en el sector de construcción

La actual política de vivienda desempeña dos roles en el país. Por un lado, bajo la perspectiva micro, la política de vivienda está contribuyendo a la mejora en el bienestar de los segmentos poblacionales sujetos de la política. La tenencia de vivienda propia se considera una condición necesaria para salir de la pobreza. En el caso de Colombia, se estima que tener vivienda propia incrementa en 9,8% la probabilidad de salir de la pobreza en Colombia (PNUD, 2016). De otro lado, bajo una perspectiva macro, los instrumentos de subsidio a la demanda son percibidos por el sector de la construcción como un incentivo al fomento de la actividad. Este hecho ha permitido dotar de carácter especial a algunos de los programas dada la importancia de la construcción de edificaciones en el Producto Interno bruto (PIB) del país y los efectos de encadenamientos en el mercado laboral.

La consolidación de los programas basados en subsidios a la demandan ha incrementado el monto de subsidios asignados. El volumen de recursos asignados es tal que en 2013 el total de la inversión en subsidios superó el PIB de la construcción de edificaciones y nunca ha sido inferior al 40% (Figura 15). La comparación entre el monto del valor de los subsidios y el PIB de edificaciones elimina el efecto cíclico del sector, permitiendo una apreciación más acertada sobre la significancia de estos recursos para la economía. El aumento en el valor de los subsidios entre 2013 y 2015 fue consecuencia del programa de Vivienda Gratuita, el cual dio cuenta de un valor de subsidios equivalente al 80% del PIB del sector de la construcción de edificaciones.

**Figura 15 –Valor de los subsidios destinados para VIS como proporción del PIB de la construcción de edificaciones (2003-2016)**



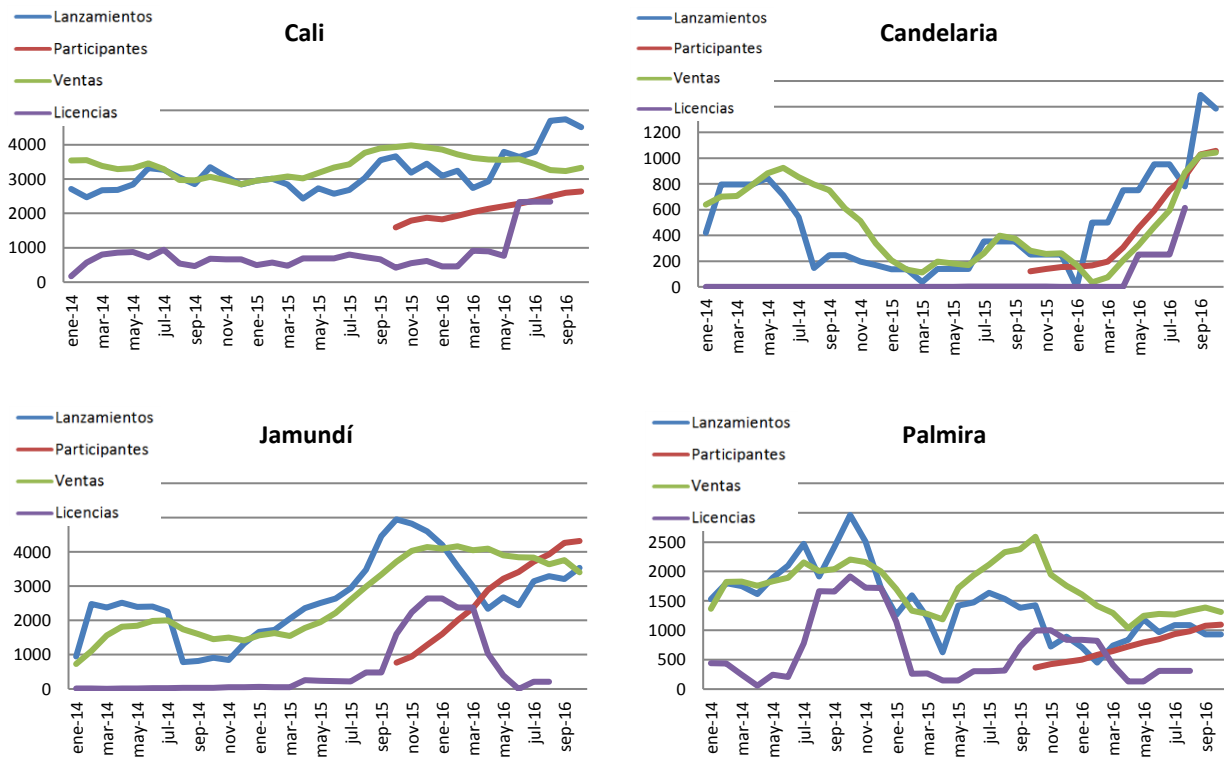
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MVCT

La importancia del valor de los subsidios para el sector demanda un análisis sobre el impacto del Programa Mi Casa Ya sobre el sector inmobiliario. Para analizar el impacto del programa en cada uno de los municipios se compara la demanda de cupos de Mi Casa Ya con tres variables del segmento de viviendas de interés social entre 70 y 135 SMMLV: unidades licenciadas, unidades

ventas y unidades lanzadas. Esta comparación permite tener una primera aproximación frente a la modificación de algunas variables de vivienda. Es decir, se comparan el total de las consultas hechas en los bancos para acceder al programa frente al número de licencias, número de ventas y número de unidades lanzadas de vivienda de interés social entre 70 y 135 SMMLV en cada uno de los municipios.

La mayor dinámica del programa se ha presentado en el área metropolitana de Cali, particularmente en los municipios de Jamundí, Cali, Palmira y Candelaria. Estos municipios se encontraban entre los 10 municipios con mayor cantidad de beneficiarios del país para octubre de 2016. Esto contrasta con la situación del Valle de Aburra donde no se contó con tantos beneficiarios a pesar de ser más poblada.

**Figura 16 - Impacto del programa MCY en la oferta de VIS en el área metropolitana de Cali**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CAMACOL y del MVCT.

Nota: Las cifras de las licencias, las ventas y los lanzamientos son acumulados semestralmente.

Los municipios de Santiago de Cali y Candelaria presentaron el mayor aumento en el número de licencias y número de lanzamientos luego de la fecha en la que se lanzó el programa. En particular se ve un fuerte despegue después de marzo de 2016 momento en el cual habían transcurrido varios meses desde que se empezaron a asignar a los primeros beneficiarios los subsidios a la cuota inicial y a la tasa de interés. El caso de Candelaria es interesante en el sentido

que también se evidencia un aumento en el número de ventas del segmento, y un impacto inmediato en las licencias de construcción, variable que se mantuvo constante desde inicios del 2014.

Por otro lado, Jamundí y Palmira no muestran un impacto tan claro luego de la implementación del programa. En el caso de Jamundí se percibe un aumento en las tres variables luego de marzo de 2015, lo que coincide con el momento inicial en que los potenciales beneficiarios podían consultarse en las bases de datos, pero luego las licencias y los lanzamientos caen a principios de 2016. En el caso de Palmira, las ventas y los lanzamientos muestran una cierta aceleración cuando inicia el programa pero también luego ambas variables se ven frenadas a finales del 2015, a pesar de que los participantes siguen aumentando.

Agregando los resultados de los cuatro municipios con mayor número de participantes del programa en el área metropolitana de Cali, los efectos del programa sobre el sector de la construcción del segmento VIS no parecen evidentes. De hecho, ejercicios similares para los municipios con los que se cuenta con información encuentra evidencia clara del impacto del programa para algunos lugares pero no para otros. Esto obliga a recurrir a análisis econométricos que, a pesar de ser imperfectos dada la restricción del tamaño de la población (municipios con información de ventas, lanzamientos y licencias), puedan dar algunas luces respecto al impacto que ha tenido la implementación del programa en estas tres variables.

Realizando regresiones tipo Mínimos Cuadrados Ordinarios tomando cada una de las variables analizadas anteriormente como variable dependiente se puede apreciar en general un impacto del programa en cada una de las variables. En ocho de los nueve modelos construidos la variable que hace referencia a la participación del programa (Número de consultas en el sistema del programa MCY y sus distintas transformaciones) resulta positiva y significativa al 1%, mientras que en el noveno también resulta positiva y significativa al 5% de confianza. Esto confirma que hubo un cambio de tendencia en la dinámica del mercado VIS con la entrada en funcionamiento del programa.

El segundo grupo de regresiones encuentra que un aumento del 1% en la proporción de los consultados sobre el número de hogares implica el aumento de 1,7% en la proporción de lanzamientos de VIS del segmento MCY sobre los hogares del municipio, *ceteris paribus* (Tabla 8). De igual forma siguiendo el tercer grupo de regresiones, un aumento del 1% en las consultas del programa implica un aumento de 0,48% en los lanzamientos de unidades de VIS segmento MCY, *ceteris paribus*; y un aumento de 0,45% en las ventas de este mismo tipo de viviendas *ceteris paribus*.

Estas regresiones fueron controladas por dos variables: Una relacionada con el desempeño fiscal (ingresos propios del municipio sobre ingresos totales) dado que puede ser un indicador del desempeño institucional y financiero del municipio lo que puede afectar las decisiones de los

constructores de invertir en programas específicos en ciertos municipios. La segunda está relacionada con la disponibilidad de suelo urbano y, al mismo tiempo, la magnitud de déficit cuantitativo.

Tabla 8 - Grupos de regresiones de Mínimos Cuadrados Ordinarios para evaluar el programa MCY.

Primer grupo regresiones	Lanzamientos de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016)	Ventas de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016)	Licencias de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016)
Constante	-941,21**	-921,27**	-17,86
Consultas programa MCY	2,65***	2,76 ***	0,79***
Predios Urbanos del municipio	0,02***	0,02***	0,006***
% (Ingresos propios municipio / Ingresos Totales municipio)	24,55**	22,70***	0,90
R2	0,79	0,86	0,61
Observaciones	69	68	212
Segundo grupo de regresiones	% (Lanzamientos de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016) / Número de Hogares )	% (Ventas de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016) / Número de Hogares )	% (Licencias de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016) Hogares en el municipio)
Constante	-52,73*	-45,28*	0,10
% (Consultas programa MCY/ Hogares del municipio)	1,70**	1,99***	0,69***
% (Predios urbanos / Hogares del municipio)	0,46*	0,39*	0,0034
% (Ingresos propios municipio / Ingresos Totales municipio)	0,52**	0,45**	0,01
R2	0,41	0,42	0,16
Observaciones	69	68	207
Tercer grupo de regresiones	log (Lanzamientos de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016))	log (Ventas de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016))	log (Licencias de unidades VIS segmento MCY (2015-oct 2016))
Constante	-1,94	-2,48	-2,34
log (Consultas programa MCY)	0,48***	0,45***	0,55***
log (Predios Urbanos del municipio)	0,49***	0,57***	0,42*
Ingresos propios / Ingresos Totales	3,86***	3,35***	1,28
R2	0,71	0,59	0,43
Observaciones	60	63	112

En general se evidencia que los modelos cuyas variables dependientes son las ventas y los lanzamientos de las viviendas tipo MCY tienen parámetros más significativos y coeficientes de determinación mayores. Esto indica que las ventas y los lanzamientos son un mejor indicador de los efectos del programa sobre el mercado que el número de licencias.

Otra forma de medir el impacto del programa sobre el mercado de VIS consiste en comparar el desempeño de los municipios donde se ha implementado el programa frente al de municipios donde no se hizo. Este propósito se alcanza por medio de un modelo de diferencias en diferencias en el que se utiliza como contrafactual a los municipios que, dadas las características observables, tendrían la misma probabilidad de ser municipios donde se implementó el programa. Esto implica el uso de un modelo de emparejamiento para determinar cuáles municipios son comparables dadas las características de ambos antes de la entrada en funcionamiento del programa.

El ejercicio busca verificar si existen diferencias significativas en las tres variables de resultado (licencias, ventas y lanzamientos) como consecuencia de la implementación del programa. El universo de individuos corresponde al conjunto de los municipios que reúne el 85% acumulado de los beneficiarios del programa como la población tratamiento y se tomó el año 2015 como momento en el que inició la implementación del programa.

La diferencia promedio entre el grupo tratamiento y control es de 1.120 unidades licenciadas, 4.156 unidades vendidas y 4.017 unidades lanzadas, lo que a primera vista parece bastante importante. Sin embargo haciendo una comparación en términos absolutos entre el grupo de municipios beneficiados y el grupo de municipios de control, el impacto del programa es menor: la diferencia entre ambos grupos es de 3 puntos porcentuales en favor del grupo de beneficiarios para las unidades vendidas, 18 puntos porcentuales también en favor de los beneficiarios para los lanzamientos, e incluso 3 puntos porcentuales a favor del grupo de control comparando las unidades licenciadas.

Ahora bien, hay que constatar que en las tres variables se pueden ver diferencias bastante grandes entre el grupo de control y el grupo de municipios tratados antes de la implementación del programa lo que indica fuertes diferencias en cuanto a las características de ambos grupos comparados. Por ejemplo, mientras que el grupo de control antes de la implementación de MCY tenía en promedio 528 unidades licenciadas acumuladas por año desde 2013, el grupo de tratamiento contaba con 1196. De igual manera el grupo de control tenía acumuladas 643 ventas mientras que el grupo de tratamiento 2767. De acuerdo con estas diferencias entre los municipios, estos grupos no son tan comparables por lo que es preciso realizar un modelo que empareje las observaciones con características similares y así se pueda realizar una evaluación de impacto del programa más precisa.

Se procede entonces a realizar un ejercicio de diferencias en diferencias teniendo en cuenta las características de los municipios de acuerdo con ciertas variables. Las variables que se usaron para controlar las diferencias entre los municipios son así: los Predios Urbanos sobre el número de hogares, los predios libres sobre los predios totales, el índice de desempeño fiscal del DNP, la categoría municipal, la proporción de persona debajo del índice de pobreza de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas, el gasto per cápita en 2005 y la tasa de urbanización.



**Tabla 9 - Variables de control para el emparejamiento PSM**

Variables PSM participación	Z
Constante	3,56***
Pedios Urbanos / Hogares	2,27***
Pedios libres / Pedios Totales	1,85*
Indice Desempeño Fiscal	-4,36***
Categoría	-4,72***
NBI2005	-2,65***
Gasto per cápita 2005	0,79
Tasa urbanización	-1,3

Fuente: Elaboración propia

El conjunto de variables escogidas para explicar el hecho de que los Municipios beneficiarios estén dentro del grupo de aquellos que Municipios que tienen al 85% acumulado de los beneficiarios del programa resultan significativas, por lo que se utilizan para realizar el emparejamiento y así evaluar el impacto de MCY sobre las variables. Con estas variables seleccionadas 100 municipios pertenecientes al grupo de control son comparados con 30 municipios pertenecientes al grupo de tratamiento siguiendo al algoritmo de *Kernel*, mientras que ocho municipios del grupo de tratamiento quedan por fuera del soporte común de comparación de ambos grupos.

**Tabla 10 – Soporte común definido por emparejamiento tipo *Kernel***

	Fuera del soporte	Soporte común	Total
<b>No tratados</b>	0	100	100
<b>Tratados</b>	8	30	38
<b>Total</b>	8	30	138

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los resultados de este procedimiento, se puede apreciar que el programa MCY tiene un impacto absoluto estimado en el soporte común de 472 unidades licenciadas, 1137 unidades vendidas y 1271 unidades lanzadas. Esto quiere decir que mientras los municipios con menos de 56 beneficiarios (aquellos no incluidos dentro el 85% del acumulado total de los beneficiarios) tuvieron 1101 unidades vendidas acumuladas luego de la implementación del programa, los municipios con más de 56 beneficiarios acumularon 3217 unidades vendidas de VIS. De igual manera, los municipios pertenecientes al primer grupo acumularon 1130 unidades de VIS lanzadas mientras que los municipios “participantes” del programa acumularon 3137 unidades lanzadas en promedio.

Ahora bien, de igual forma que se hizo con el modelo de diferencias en diferencia para saber realmente si el programa tuvo impacto es preciso analizar el impacto relativo del programa de un grupo a otro. Es decir, analizando la diferencia del crecimiento de la variable de resultado antes y después de la implementación del programa entre ambos grupos.

Los resultados del ejercicio muestran que el programa no ha tenido ningún impacto o que incluso este es negativo a lo largo de las tres variables analizadas. De acuerdo con esta idea el crecimiento de los lanzamientos desde antes de la implementación del programa hasta su aplicación fue de 138% en el grupo de control mientras que en el grupo de municipios beneficiarios fue de 116%. De la misma forma las ventas crecieron 21 puntos porcentuales más en el grupo de control frente al grupo de municipios beneficiarios. Por su parte la diferencia en cuanto al crecimiento de los lanzamientos entre ambos grupos es casi nula (0,35%), favoreciendo ligeramente al grupo de municipios beneficiarios.

**Tabla 11 - Resultados Diff-in-Diff y PSM de MCY en Licencias, Ventas y Lanzamientos**

Grupo de Control	Promedio simple			Promedio ponderado		
	Licencias	Ventas	Lanzamientos	Licencias	Ventas	Lanzamientos
<b>Media antes de MCY</b>	225	553	643	136	342	415
<b>Media después de MCY</b>	528	1.538	1.708	322	1.001	1.130
<b>Diferencia</b>	303	985	1.065	187	659	715
<b>Diferencia porcentual</b>	135%	178%	166%	138%	193%	172%
<b>Municipios Beneficiarios de MCY</b>						
<b>Media antes de MCY</b>	1.196	2.832	2.762	570	1.181	1.150
<b>Media después de MCY</b>	2.719	7.973	7.844	1.229	3.217	3.137
<b>Diferencia</b>	1.523	5.141	5.082	659	2.036	1.987
<b>Diferencia porcentual</b>	127%	182%	184%	116%	172%	173%
<b>Diferencias entre grupo control y beneficiarios MCY</b>						
<b>Diferencia entre las diferencias de MCY y control</b>	1.220	4.156	4.017	472	1.377	1.271
<b>Diferencia entre las diferencias porcentuales</b>	-8%	3%	18%	-22%	-21%	0%

Fuente: Elaboración propia.

De los anteriores ejercicios se puede concluir entonces que si bien el programa parece tener un impacto positivo en las variables de resultado (unidades licenciadas, vendidas y en los lanzamientos), tanto en las regresiones de Mínimos Cuadrados Ordinarios, como en los cambios absolutos en el ejercicio del PSM; en realidad el programa no tiene ningún impacto analizándolo desde el cambio relativo del tamaño de las variables de resultado. Este cambio relativo para dos de las tres variables de resultado de hecho mayor en el grupo de control en comparación del grupo de municipios beneficiarios por lo que no se ve un verdadero impacto del programa sobre estas variables.

## Capítulo 3 - Avances en la implementación de la política de vivienda

---

La implementación del programa se apoya en el aprovechamiento de la experiencia de las entidades de crédito, el capital intangible y técnico conocido como “*Know How*” (Teece, 1981). MCY se implementa de forma integrada al proceso que los bancos (entidades de crédito) llevan a cabo regularmente en el otorgamiento de créditos hipotecarios en segmentos de vivienda no subsidiados. El proceso de implementación utiliza como soporte informático la plataforma tecnológica diseñada específicamente para MCY, TransUnión (antes CIFIN). Esta plataforma soporta los procesos de verificación de las condiciones de acceso al programa, y registra el avance de cada hogar en el proceso de asignación del programa. Esta innovación tecnológica permite que las entidades financieras, a la par del cumplimiento de sus funciones y actividades como prestamista, desempeñen también la función de administración del proceso de implementación y verificación de MCY, y de articulación de todos los demás agentes participantes: los beneficiarios potenciales, los constructores de VIS y Minvivienda (Fonvivienda<sup>8</sup>).

La innovación de proceso en MCY se introdujo desde el momento mismo de postulación al programa. En MCY, la postulación de los beneficiarios potenciales es permanente por todo el tiempo de duración del programa (4.5 años si no se decide seguir ampliando su vigencia). El hogar interesado realiza la consulta de verificación de cumplimiento de requisitos directamente en la entidad que le financiará el crédito de vivienda. La verificación de los requisitos (ver Cuadro 3.1) se hace en línea de forma inmediata, en la plataforma tecnológica diseñada. En contraste, en esquemas anteriores el proceso de postulación era más dispendioso en tiempo, cruces de información, entidades involucradas y costos. Las convocatorias se abrían por un periodo delimitado (usualmente uno o dos meses) durante el cual los interesados presentaban su aplicación a las entidades operadoras u otorgantes del subsidio familiar de vivienda (las CCF). A partir de allí, comenzaba el proceso de verificación, consolidación y validación de la información de los hogares por parte de las CCF y el Fondo Nacional de Vivienda, los cuáles realizaban el cruce de información con todas las entidades externas correspondientes (Decreto No. 2190 de 2009).

Mi Casa Ya utiliza el estudio de los créditos hipotecarios como un bien con características de bien público, el cual es generado por las entidades financieras y es usado también por Minvivienda en la asignación de los beneficios del programa sin afectar su valor (no rivalidad en el consumo). El proceso de configuración de listas de hogares y proyectos calificados fue eliminado en la implementación de Mi Casa Ya. Los beneficios del programa se asignan a los hogares que verifiquen satisfactoriamente tanto el cumplimiento de las condiciones de acceso al programa como el acceso al crédito hipotecario. La calificación de hogares postulantes y el ordenamiento de esos puntajes (Decreto No. 2190 de 2009) fue sustituido por el estudio de composición del hogar y

---

<sup>8</sup> Minvivienda hace referencia al agente “gobierno” involucrado en la implementación de los programas. Por ahora en el texto no se hace diferencia entre Fonvivienda y Minvivienda

de ingreso familiar que realiza la entidad bancaria en el estudio de crédito. Los procesos de elegibilidad y supervisión de los proyectos a ser desarrollado, los cuales usualmente realizaba FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial S. A.) y FONADE (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo), respectivamente, fueron reemplazados por la verificación técnica, legal y financiera que realizan las entidades de crédito al constituir las garantías hipotecarias de las viviendas. Los procesos de auditoría externa en la selección de beneficiarios y proyectos fueron por tanto también eliminados.

El flujo de implementación de Mi Casa Ya es el siguiente. Una vez que el beneficiario potencial pasa la verificación inicial en TransUnión en la entidad financiera, puede continuar con el proceso de solicitud del crédito bancario para la vivienda VIS que haya elegido. Posterior a que este crédito es aprobado, el banco verifica por segunda vez en TransUnión que el hogar sigue cumpliendo los requisitos de acceso a MCY para proceder a solicitar la asignación del SFV a Fonvivienda. Fonvivienda asigna el SFV al hogar sin realizar verificaciones adicionales, y, cuando se publica la resolución sobre asignación del subsidio, el banco desembolsa el crédito al constructor y registra esta operación en la plataforma. En este momento el constructor puede cobrar el SFV (previamente asignado al hogar) al encargo fiduciario que administra los recursos del programa por medio del aplicativo informático.

En la entrega efectiva de los beneficios de un programa de vivienda cada uno de los agentes involucrados debe desarrollar una serie de actividades en pro de satisfacer los requerimientos establecidos. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) tiene la responsabilidad de velar por la correcta aplicación de los recursos, de manera que requiere verificar que las viviendas y los beneficiarios potenciales cumplen con las condiciones de focalización y acceso, respectivamente, y que los hogares cuentan con las condiciones de alcanzar el cierre financiero. Por su parte, los beneficiarios deben realizar el proceso de búsqueda y selección de la vivienda, y adelantar los procesos de postulación al programa y al crédito. Los oferentes de los proyectos deben demostrar que cumplen con las características requeridas por el programa y por las entidades financieras, y estas últimas deben atender tanto a los clientes beneficiarios como a los clientes constructores y satisfacer las obligaciones contraídas con Minvivienda.

En específico, a partir del programa Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA), en la Tabla 12 se describen las principales características del proceso de selección de los beneficiarios y oferentes, se presentan los principales problemas asociados con este modelo de implementación y los costos que pretenden minimizarse con el modelo de implementación de MCY. También se identifican beneficios/ventajas que no se conservaron en MCY.

**Tabla 12 - Proceso de implementación de beneficiarios MCY y modelos anteriores (ej. VIPA)**

Mi Casa Ya	Etapa del proceso VIPA	Problema en VIPA	Costos/beneficios VIPA respecto a MCY
<p>No hay proyectos de vivienda seleccionados.</p> <p>El beneficiario elige la VIS libremente en el mercado.</p> <p>Las entidades financieras realizan la verificación técnica, legal y financiera de la vivienda la constituir las garantías hipotecarias del crédito de vivienda.</p>	<p>Los proyectos de vivienda pasan por un proceso de selección. Una vez seleccionados comienzan el proceso de comercialización.</p> <p>Los proyectos seleccionados pasan por una etapa de auditoría externa y posteriormente una etapa de vigilancia de la etapa constructiva.</p>	<p>Duplicación en Minvivienda y entidades bancarias. Al final de periodo constructivo, los dos verifican las características y condiciones de legalidad de la vivienda/ Minvivienda, entidades bancarias y constructores</p>	<p>-Costos duplicados en el proceso entre Minvivienda, entidades bancarias.</p> <p>-Limitación de los oferentes participantes según los requerimientos exigidos para calificar.</p> <p>-Aumento de tiempo para la conformación de la oferta de vivienda?</p>
<p>Los beneficiarios buscan la información en el mercado de vivienda.</p>	<p>La información sobre los proyectos seleccionados es publicada en la página web de Fiduciaria Bogotá (y web de Minvivienda)</p>	<p>----</p>	<p>Resultados positivos para los potenciales beneficiarios.</p> <p>Reduce el tiempo de búsqueda para los beneficiarios.</p>
<p>El proceso de postulación se realiza directamente en la entidad bancaria.</p>	<p>El proceso de postulación inicia con los hogares visitando (libremente) las salas de ventas de los proyectos que construirán en este programa.</p>	<p>----</p>	<p>----</p>
	<p>En las salas de ventas los oferentes de los proyectos consolidan el listado de beneficiarios potenciales del programa.</p>	<p>Duplicación del esfuerzo de los beneficiarios potenciales en sala de ventas y el banco</p>	<p>-Costos para los beneficiarios.</p> <p>Deben llevar los documentos a la sala de ventas y a las entidades de crédito.</p>

<p>El banco realiza la verificación de cumplimiento de requisitos en línea, sin demora para el usuario.</p> <p>La verificación de ingreso del hogar es verificada en el estudio de crédito.</p>	<p>Las Cajas de Compensación Familiar apoyan en la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas para los hogares beneficiarios.</p> <p>FONVIVIENDA podrá verificar su cumplimiento cuando lo considere pertinente.</p>	<p>Duplicación en las CCF y entidades bancarias. Los documentos entregados para la verificación de acceso al programa y para la aprobación del crédito son iguales.</p> <p>La lista de beneficiarios calificados pasa por un proceso de verificación y auditoría externa</p>	<p>-Costos adicionales de tiempo y recursos para los beneficiarios y las demás entidades involucradas</p> <p>-Duplicación de proceso de postulación</p> <p>-- Costos asociados al proceso de verificación y auditoría</p>
<p>-El banco solicita a Fonvivienda la asignación del SFV-</p> <p>-El SFV se asigna al hogar cuando el crédito hipotecario es aprobado. Los SFV se entregan al constructor como última parte del proceso de implementación del programa.</p> <p>-Al asignar el SFV se asigna también el beneficio de la tasa de interés</p> <p>-El cobro se realiza al encargo fiduciario a través de un aplicativo informático</p>		<p>----</p>	<p>Resultados positivos para los proyectos al reducir la necesidad de uso de recursos propios.</p>

<p>El hogar postulante conoce las irregularidades de su postulación de inmediato. Tiene la oportunidad de solucionar imprecisiones y postular al programa.</p>	<p>Si existen imprecisiones o irregularidades en los datos entregados, se otorgará un plazo para que el oferente y/o el hogar emitan aclaraciones, pero si no se subsanan, se rechazará el hogar y se solicitará al oferente proponer otro</p>	<p>Se debe esperar que el proceso de verificación avance para solucionar imprecisiones El tiempo de solución de impresiones es acotado, si la familia no logra solucionar en ese lapso queda descartada Posibilidades limitadas del reingreso a la lista de beneficiarios potenciales de una familia que ha sido descartada</p>	<p>Posible costo de oportunidad de estar o no en el programa para las familias que presenten imprecisiones</p>
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

A pesar de mejoras e innovaciones que se han incorporado el programa MCY, su ejecución y dinámica de asignación de recursos no han tenido la velocidad que inicialmente se esperaba. El programa anticipó un gran dinamismo y agilidad en la asignación de los 100 mil subsidios disponibles en MCY. Para el 7 de octubre de 2016, se habían habilitado 35.868 hogares para obtener los beneficios del programa, pero solo se habían asignado 6.768 subsidios y se habían desembolsado un total de 4.195 créditos con cobertura a la tasa de interés en el marco del. De esos desembolsos, 3.627 corresponden a la vigencia 2016. Esto representa un avance de 10% en las 37.500 coberturas que inicialmente estaban aprobadas para este año.

En resumen, la Tabla 13 agrega las opiniones de las entidades bancarias respecto a diferentes aspectos de implementación del programa MCY.

**Tabla 13 - Opinión de las entidades bancarias sobre el proceso de implementación de MCY**

Aspecto del proceso de implementación	Respuestas de las entidades de bancarias
1) Partes del proceso en donde se presentan mayores demoras o dificultades en el programa	-Cambios en la composición del grupo familiar en el momento del desembolso del crédito -Demoras en la publicación de la resolución de asignación del SFV
2) Tiempos estimados de estudios de crédito	Pre-aprobación del crédito media hora. Estudio de crédito de 2 a 3 días en promedio.
3) Porcentaje de hogares habilitados a quiénes se aprueba el crédito	Luego de la habilitación, las entidades reportan diferentes porcentajes de éxito en el crédito, variando entre 67% y 85%.
4) Identificación de la principal causa de rechazos del crédito y de continuidad en el programa	Reporte en centrales de riesgo, y capacidad de pago

Aspecto del proceso de implementación	Respuestas de las entidades de bancarias
5) Principales problemas que el banco ha enfrentado en el proceso de implementación de programa MCY	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Problemas coyunturales iniciales de coordinación en la puesta en marcha de MCY debido a que el programa se ha ido desarrollando e implementando al mismo tiempo.</li> <li>-Dificultades para manejar los rechazos en la verificación de condiciones de acceso al programa. Fonvivienda tarda en la solución de estos rechazos.</li> </ul>
6) Suficiencia del mecanismo de comunicación a los potenciales beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se identifican problemas diversos en este aspecto</li> <li>-Falta de difusión más directa hacia el beneficiario potencial</li> <li>- Uso de canales más específicos y realizando marketing para los segmentos de población.</li> <li>- Unificación de los criterios de promoción del programa en los diferentes actores. Por ejemplo, llamar al programa de la misma forma</li> </ul>
7) ¿Qué problemas persisten y deberían solucionarse? ¿Qué problemas nuevos se han identificado en la implementación de Mi Casa Ya?	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Altos tiempos de resolución de novedades o rechazos por parte de Fonvivienda</li> <li>-Recarga de fatigas financieras al constructor y distorsión de sus incentivos en utilizar el programa</li> <li>-Problemas de difusión y comunicación del programa</li> <li>-Problemas de incertidumbre asociados con la suficiencia de cupos del programa en proyectos de vivienda con entrega muy posterior</li> </ul>
8) Opinión sobre la operatividad de este programa es mejor, peor o igual que otros programas del Ministerio de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Todos los entrevistados coinciden en que el programa es mejor en su operatividad que otros programas de vivienda.</li> <li>-Todos esperan que se avance en esta línea de implementación para sortear con éxito las dificultades actuales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a entidades bancarias

### 3.1 Buenas prácticas del Programa Mi casa Ya

Esta sección presenta la sistematización del Programa MCY el cual es considerado como una buena práctica implementada en la ejecución de políticas habitacionales. Esta sistematización servirá para mejorar el programa mismo y para compartir la experiencia de manera que pueda ser implementado en el contexto de otros programas habitacionales u otros programas sociales. MCY cuenta con los atributos usualmente asociados a las buenas prácticas (FAO, 2013). (i) Es efectiva y exitosa, ha mostrado su pertinencia estratégica como medio eficaz para asignar los beneficios del programa. (ii) Es sostenible económica y socialmente, (iii) técnicamente viable, (iv) ha sido el resultado de un proceso participativo y (v) es replicable y adaptable a diversos contextos.



Los avances en el diseño e implementación de la política habitacional han resultado en la reducción del déficit cuantitativo habitacional. Las mejoras en la gestión de recursos, la implementación de procesos que aprovechan la infraestructura del sector privado y el fortalecimiento de los enlaces entre los beneficiarios, los constructores, el gobierno y las entidades financieras han resultado fundamentales. El programa Mi Casa Ya ha dado mayor visibilidad al portafolio de programas que ofrece el Gobierno para otorgar soluciones de vivienda. Este capítulo presenta dos secciones. La primera presenta las principales innovaciones identificadas en el contexto de análisis de mejores prácticas y presenta cuáles han sido los elementos de éxito adoptados por el MVCT. La segunda compara el estado habitacional del país frente a los países de la OCDE, con el ánimo de incluir en la agenda la necesidad de evaluar los avances frente a estándares internacionales. Esto, además de construir una buena práctica per se, permite identificar cuál es el siguiente paso en la agenda habitacional del país.

### 3.1.1 Contribución a la infraestructura tecnológica para la política habitacional

Mi Casa Ya, en el esquema de subsidios a la demanda, busca la convergencia complementaria de recursos públicos y privados en manos de las familias. Los recursos privados son provistos por el mercado financiero a través de los mecanismos regulares de otorgamiento de créditos hipotecarios. Para la entrega de los recursos públicos, el Minvivienda ha encontrado la forma de ejecución del programa de manera que le permita la entrega focalizada (ver cuadro 3.1) y la articulación de los diferentes agentes involucrados en el proceso.

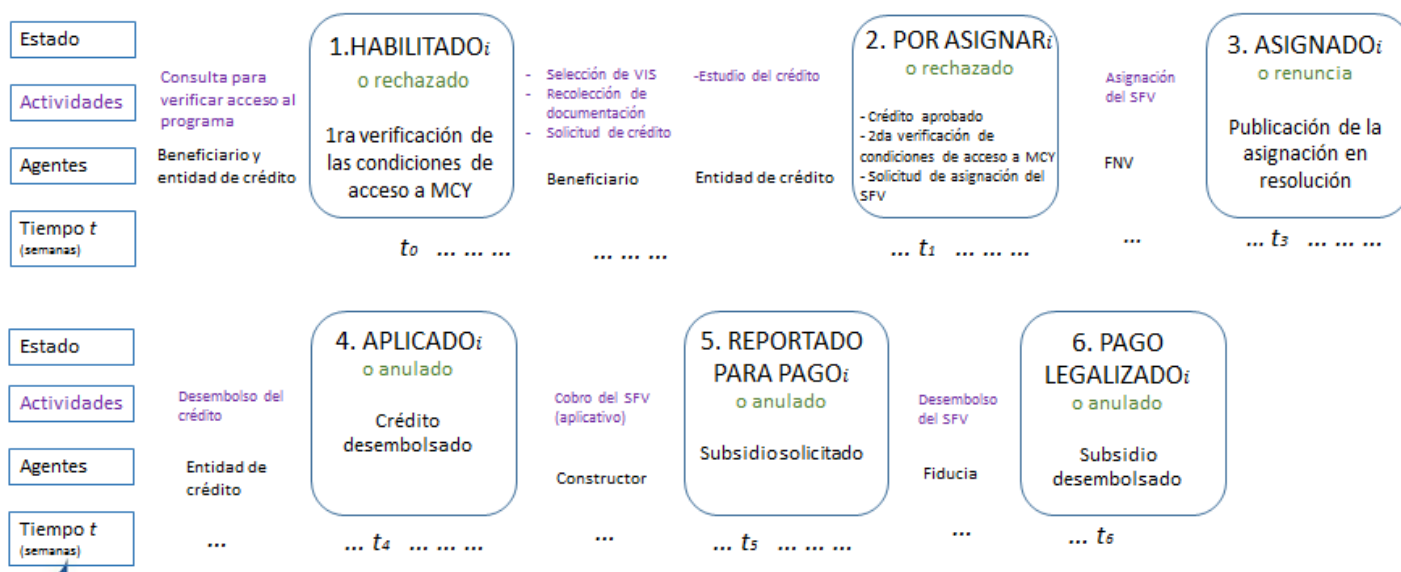
En el flujo de implementación del programa, los diferentes agentes y actividades se articulan al proceso de estudio y asignación de crédito realizado por las entidades financieras, y sustentan su interacción mediante el uso de una plataforma informática que cumple diversas funciones, entre ellas, la verificación inmediata de las condiciones de acceso al programa y la señalización del momento en el cual los diferentes actores deben integrarse al proceso.

La plataforma informática, TransUnión, es la herramienta principal de implementación de MCY. Es técnicamente viable y económicamente sostenible. Posibilita la utilización del Know-how de las entidades financieras a un costo marginal de uso mucho menor comparado con el costo asociado a la duplicación de funciones. TransUnión permite la integración horizontal de los procesos que anteriormente se llevaban a cabo de forma duplicada en las entidades de crédito y en las entidades de gobierno. MCY, elimina la creación de listas calificadas de oferta (viviendas VIS) y de demanda (hogares calificados), y con ello elimina los costos asociados a las actividades de verificación, auditoría y vigilancia. TransUnión agrega la información de distintas entidades que es necesaria para la verificación en línea del cumplimiento de las condiciones de acceso al programa tanto de los hogares como de la oferta de VIS (cuadro 3.1). El costo generado asociado a la plataforma informática es mucho menor comparado con los procesos asociados a la implementación por medio de listas calificadas, además los ahorros no solamente están

representados en dinero sino en la celeridad de los procesos para todos los agentes involucrados en la ejecución de un programa de vivienda.

La plataforma TransUnión establece seis estados de transición en la implementación del programa. El diagrama 16 describe estos estados junto con los agentes involucrados y las actividades que se realizan entre el tránsito de un estado al otro. El primer contacto de un beneficiario potencial con el programa puede ocurrir en el proyecto de vivienda VIS de su interés o en la entidad bancaria. Sin embargo, el hogar interesado inicia su proceso de postulación directamente en la entidad bancaria donde le interese tramitar su crédito de vivienda. Allí se realiza el proceso de verificación instantáneo del cumplimiento de condiciones de entrada al programa. Si cumple con las condiciones, el hogar queda registrado en el estado **1. Habilitado** (Figura 17)<sup>9</sup>.

Figura 17 - Flujograma de Implementación. Tiempo y actividades entre estados de transición



Fuente: elaboración propia con base en la información recolectada en la base de datos del MVCT.

Una vez que el beneficiario postulante obtiene la aprobación del crédito para la VIS seleccionada, se realiza una segunda verificación en los aplicativos online para corroborar que sigue cumpliendo con las condiciones de acceso al programa. El hogar pasa al estado **2. Por asignar**, en el cual el banco solicita al Fondo Nacional de Vivienda de Minvivienda (Fonvivienda) la asignación del SFV para el hogar. Una vez publicada la resolución de asignación del subsidio, estado **3. Asignado**, la entidad de crédito puede desembolsar el crédito al constructor de la

<sup>9</sup> Se verifica online la información de la Superintendencia de Registro y Notariado y de Fonvivienda acerca de si el postulante posee una propiedad, o si anteriormente ha sido beneficiario de SFV o de cobertura de tasa de interés.

vivienda cuando ésta se encuentra en el proceso de escrituración y registro, pasando al estado **4. Aplicado**. Estos tres estados consolidan el estado beneficiario de cualquier hogar que haya realizado consulta en alguna entidad bancaria. Posteriormente, cuando el crédito de vivienda es desembolsado la entidad bancaria se descuenta el cupo de cobertura de la tasa para el año corriente. Luego de que la garantía está constituida, el constructor cobra el SFV a la fiducia que administra los dineros de MCY pasando al estado **5. Reportado para pago**. El proceso de cobro del SFV se realiza también mediante un aplicativo electrónico diseñado específicamente para el programa, el cual requiere el registro del constructor y su proyecto una sola vez y reduce a casi cero el tiempo destinado a cobro. El proceso de implementación de MCY termina en el estado **6. Aplicado**, indicando que la fiducia desembolsó el SFV al constructor y que un cupo del programa se ha utilizado. El beneficiario puede salir del ciclo de implementación antes de alcanzar el último estado por rechazo o anulación cuando incumpla algún requisito de participación, o por renuncia voluntaria.

Mediante la Plataforma TransUnión, las entidades financieras integran los demás agentes participantes en la ejecución del programa de la siguiente manera. Al registrar un hogar en el estado 2 (Por asignar), los bancos están informando al gobierno que el hogar cumple los requisitos de acceso al programa y que está en condiciones de lograr un cierre financiero, y por tanto, se solicita la asignación del beneficio del programa (SFV y cubrimiento del interés). Así mismo, en el registro del hogar en el estado 4 (aplicado) los bancos señalan al constructor que puede solicitar el cobro del SFV.

La implementación de Mi Casa Ya ha sido encontrada como efectiva y exitosa por desde el punto de vista de las entidades financieras y de los constructores. Se ha valorado especialmente el diseño del programa, el cual fue planeado en un proceso consultivo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio con los bancos y los constructores. El programa tiene la ventaja de ser replicable y adaptable a otros programas de vivienda en el país o en contextos internacionales donde no existan impedimentos organizacionales o regulatorios que impidan el uso del Know-how de las entidades de crédito. Como se ha mencionado anteriormente, en el diálogo con las entidades financieras se optó por articular la entrega de los beneficios del programa al proceso de otorgamiento de los créditos hipotecarios de. Por su parte, en el diálogo con el sector constructor, se decide liberar la demanda y ampliar la competencia en el mercado con el objetivo de dar un énfasis regional a la generación de VIS. Se pretendía entonces romper con el esquema de localización de la oferta en municipios tradicionales (ciudades más grandes) y llevar soluciones de vivienda a otras regiones desatendidas en el esquema de proyectos calificados.

Los elementos que hacen de MCY un caso de “buenas prácticas” son reconocidos por diferentes entidades. Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), este novedoso modelo de implementación introduce eficiencia en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, en el proceso de postulación de los hogares como beneficiarios potenciales y en la solicitud del SFV. El hogar interesado en los beneficios de MCY acude directamente a la entidad financiera que prefiera

para verificar de inmediato si cumple o no con los requisitos de acceso al programa. De manera similar, la solicitud del SFV (y el cubrimiento de los puntos de la tasas de interés) la realiza la entidad financiera que otorgó el crédito hipotecario al hogar beneficiario sin que se requiera postulación, trámite o verificación adicional (estado 2. Por asignar). En segundo lugar, MCY no demanda la selección previa de proyectos de oferta de vivienda VIS. El programa se implementa en un contexto de competencia. Los hogares acuden al mercado directamente para seleccionar el proyecto VIS que prefieran (CONPES, 2016).

Desde el punto de vista de los articuladores (entidades de financiamiento) y los constructores, el proceso de implementación de MCY es un modelo a seguir. Destacan las ganancias en eficiencia, efectividad y transparencia en la asignación de los recursos, así como ganancias en eficiencia en la construcción de VIS al incluir el mecanismo de libre mercado. Resaltan las eficiencias derivadas de la aprobación simultánea del SFV y el subsidio a la tasa de interés, elementos que brindan certeza del goce del beneficio del programa en el proceso de adquisición de la vivienda. Señalan también, que el sistema de asignación y verificación de MCY elimina la posibilidad de corrupción que podía presentarse en los otros esquemas de otorgamiento de subsidios. Las entidades bancarias señalan que *“...los bancos han podido transmitir al gobierno confianza en las políticas y requisitos que [...] siguen en la asignación de un crédito hipotecario”* La verificación del rango de ingreso de los hogares y el cumplimiento reglamentario de las características físicas y de valor de las viviendas VIS las realizan las entidades financieras en el proceso de otorgamiento del crédito. MCY no se duplican estos procesos en MCY. En general, MCY es visto como el mejor modelo de implementación de un programa de vivienda al mejorar las posibilidades del cierre financiero de las familias y la generación de oferta VIS que satisfaga la demanda insatisfecha en condiciones de mayor eficiencia, con mejor producto inmobiliario sobretodo en términos de localización.

### 3.2 Propuestas de mejora en la ejecución del programa “Mi Casa Ya”

A pesar de las virtudes señaladas en las innovaciones tecnológicas y de implementación del programa MCY, las entidades bancarias entrevistadas y los constructores identificaron oportunidades de mejora para reducir algunas de las dificultades persistentes en el acceso a la vivienda VIS, e identificaron otros nuevos desafíos introducidos por el programa MCY. Las posibilidades de mejora se asocian a tres temas que fundamentalmente afectan el acceso los beneficiarios potenciales al programa. Insuficiencia y deficiencia en la promoción de MCY, afectación de los incentivos para los constructores y dificultades en los tiempos de resolución de novedades de los beneficiarios potenciales.

Las dificultades encontradas en la promoción de MCY son las siguientes:

- i. Actualmente existen en el Minvivienda otros dos programas agrupados bajo la denominación general Mi Casa Ya (MCY-ahorradores, MCY-cuota inicial y MCY subsidio a

la tasa de interés) lo cual genera confusión en los diferentes actores: los beneficiarios, los bancos y sus equipos comerciales, los vendedores en los proyectos y los constructores.

- ii. La promoción del programa se delegó a las entidades bancarias y a las casas de venta de los proyectos VIS sin que hubiesen lineamientos específicos de marketing lo cual ha derivado en varios inconvenientes. En primer lugar, cada banco ha denominado el programa de manera diferente de forma que genera confusión. La cantidad y claridad de la información que el beneficiario potencial obtiene en las entidades bancarias y en los proyectos de vivienda es diferente, debido tanto a disparidades en el entrenamiento de los equipos comerciales, como a la posibilidad de que el beneficiario se encuentre con restricciones impuestas por parte de algunos constructores.
- iii. Así mismo, algunas estrategias de marketing de los proyectos pueden guiar erróneamente a los beneficiarios hacia la autoexclusión o a ser excluidos por los equipos comerciales de bancos y de los proyectos mismos. No es inusual que proyectos VIS con fechas de entrega muy posteriores (en 2019 por ejemplo) promocionen las unidades con precios futuros (mayores que el actual), lo cual provoca confusión descarte del proyecto como candidato para ser adquirido en el marco de MCY.

Los procesos de búsqueda de la información acerca de los proyectos pueden ser más dispendiosos para el hogar. En MCY opera en condiciones de libre mercado, por tanto, no hay un organismo o lugar que agregue la información sobre la oferta de VIS a nivel regional o nacional como en otros programas de vivienda. De manera que la información sobre el programa y la oferta disponible no llegan a gran parte de la demanda potencial. Al respecto, las entidades contactadas proponen una difusión directa hacia el beneficiario potencial utilizando canales y estrategias de marketing específicos para los segmentos de población objetivo. En este momento, el MinVivienda está promocionando directamente el programa a través de medios televisivos, sin embargo, la duda sobre la información que se transmite en a través de estos canales sea la adecuada. Además, se manifiesta la necesidad de que cada actor involucrado comunique el programa de la misma forma a los beneficiarios potenciales y que se promocióne el programa con mayor continuidad y fuerza en las redes sociales.

Los desafíos identificados por las entidades bancarias y los constructores con relación a la implementación del programa y la oferta de VIS para MCY se centran en el aumento de la incertidumbre y riesgo de que la demanda no obtenga el cierre financiero, el agobio financiero para los constructores de menor tamaño, y restricciones en el reconocimiento de la validez de “habilitación” en el programa como documento de respaldo de compra-venta. A continuación se describe en detalle.

- i. Un elemento central por abordar en MCY es la necesidad de aumentar la certidumbre para los constructores. El programa MCY funciona bajo un lineamiento de libre mercado donde no hay selección previa de los proyectos y no hay centralización de la información sobre la oferta de VIS. Entonces el constructor no tiene asegurado que, en el momento de la entrega

del proyecto, efectivamente lo cupos del programa estén disponibles o MCY siga vigente, sobretodo en el esquema de anualización de los recursos que dispuso el Ministerio (entrega de 30mil por año).

- ii. En consecuencia, algún constructor cuyo proyecto será entregado en etapas muy posteriores, en 2018 o 2019, tratan de orientarse a las familias que tienen la posibilidad de hacer el cierre financiero con o sin subsidio. Si se tiene en cuenta que el programa “*MCY-subsidio a la tasa de interés*” opera de forma simultánea con MCY y está dirigido también a la compra de vivienda nueva VIS y a familias que tienen hasta los 8 SMLMV, entonces, el sector constructor tiene la posibilidad de re-direccionar su oferta para otro segmento y programa.
- iii. Se reconoce como un desafío en el programa generar mecanismos para aliviar las fatigas financieras de los constructores en toda la etapa constructiva. Los ciclos y momentos de la construcción fueron alterados con mi MCY. Una de las personas entrevistadas en las entidades bancarias manifiesta que “*...en MCY el constructor trabaja sin dinero. El dinero del banco lo recibe cuando termine el proyecto y el SFV al final de todo el proceso*” Se propone explorar mecanismos de anticipo del SFV, de manera similar a lo existente en otros programas, lo cual no sólo alivia financieramente a los constructores sino que reduce la incertidumbre sobre la entrega efectiva de los beneficios del programa.

El último desafío expuesto, hace referencia a la necesidad de reforzar la validez del documento de “habilitación” para los constructores. En el esquema de entrega de subsidios con base en listas calificadas de beneficiarios, un beneficiario calificado recibe una carta de asignación del SFV, la cual es aceptada en los proyectos como documento que respalda la firma de la promesa de compra-venta, a pesar de que la carta de asignación no implica que el subsidio sea otorgado de manera segura. Un hogar que ha sido habilitado como beneficiario potencial en MCY en la entidad bancaria, recibe un certificado que lo acredita como tal. Según las entidades bancarias, la información en el certificado de habilitación debe servir como base para que el constructor diseñe el plan de pagos de esa familia teniendo en cuenta los beneficios del programa, y la viabilidad del SFV que otorga la habilitación debe ser reconocida válida para quedar como parte de pago en el contrato de compraventa. Al menos una entidad bancaria ha encontrado que algunos constructores aceptan la habilitación mientras que otros la desconocen y se exigen a las familias el esfuerzo de la cuota inicial. El mayor respaldo de la carta de asignación puede estar ligado a la lista de beneficiarios calificados, la cual usualmente es más extensa que el número de viviendas disponibles. De manera que si un usuario deja de cumplir con las condiciones para recibir el SFV, podría ser sustituido de manera expedita.

Las entidades bancarias mencionan la demora en el manejo de las novedades y resolución de rechazos para los beneficiarios como un punto a mejorar.

- i. Al menos dos de las entidades entrevistadas manifestaron dificultades en el acceso al programa por la forma en que se resuelven las novedades y los problemas que se puedan

encontrar en la implementación. Se identifica que las dificultades en la resolución de novedades y problemas pueden hacer que la familia desista de acceder a MCY. Las entidades bancarias reconocen que hay carencias en los sistemas de solución de novedades, especialmente en Fonvivienda, y los procesos pueden volverse complejos y muy demorados. Uno de los entrevistados manifiesta que para el segmento de población objetivo de MCY *“...casi siempre ...sortear una serie de situaciones de revisión [...se vuelve] un obstáculo”*.

Se propone que el programa tenga como propósito la articulación de los actores para que las resoluciones sean rápidas. El reto en esta área específica es como hacer fácil a las familias la solución de novedades, pues los diferentes actores involucrados trabajan de forma distinta y tienen diferentes esquemas de atender un reclamo o dificultad.

## Capítulo 4 - Sigüientes pasos de la política de vivienda en Colombia bajo una perspectiva internacional

---

Los avances en la política de vivienda del país han permitido la reducción del déficit cuantitativo de vivienda. Sin embargo, no basta con tener derecho de propiedad sino que también deben considerarse las características de estas. Dos aspectos son de interés en este sentido: (i) las características físicas de las viviendas y (ii) la armonía de los procesos de urbanización con la distribución espacial de los hogares. Mientras que el primer aspecto está relacionado con la calidad de las viviendas, el segundo está relacionado con los costos de oportunidad que enfrenta un hogar cuando se enfrenta a la decisión de localización en la ciudad.

Este capítulo explora la situación actual del país en los siguientes puntos de la agenda pública. La primera sección presenta una comparación de la calidad de las viviendas donde habitan los ciudadanos del país frente a la de los hogares de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La segunda explora las relaciones entre el tipo de tenencia de vivienda de los hogares y aspectos relacionados con la decisión de localización, abriendo el debate sobre si el país requiere una política de vivienda que no implique posesión del derecho sobre la posesión.

### 4.1 El déficit cualitativo en la agenda pública

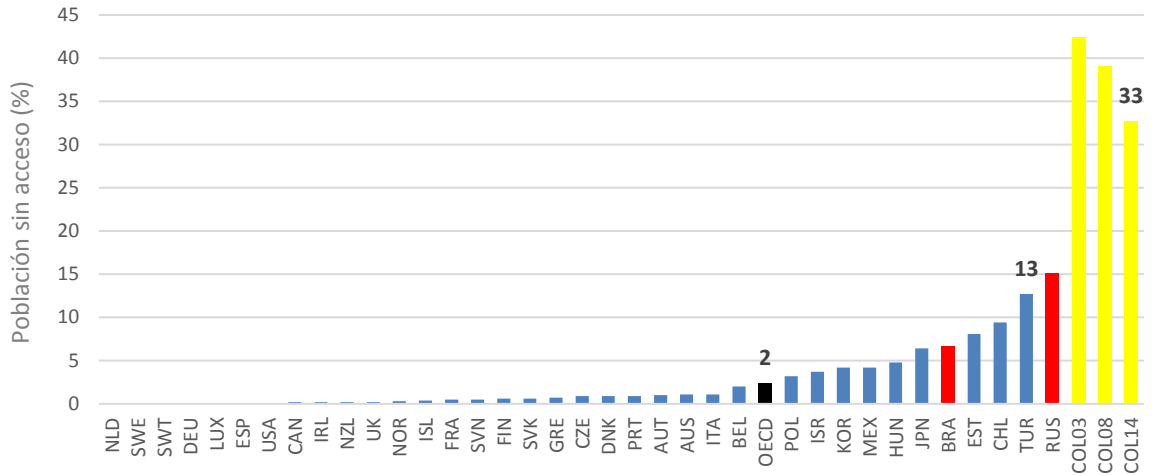
---

La OCDE ha desarrollado el *Better Life Index* como herramienta para comparar la calidad de vida entre los países del grupo. Uno de los componentes hace referencia a la situación habitacional. Este aspecto se mide a través de tres indicadores: **1.** Acceso a servicio sanitario de uso exclusivo del hogar, **2.** Habitaciones por persona, y **3.** Gasto en vivienda. Aunque no se cuentan con datos consolidados (y comparables) para Colombia que permitan medir el impacto de los recientes programas, se presentan los indicadores construidos con la información disponible en la Encuesta de Calidad de Vida del 2014 (ECV, 2014). Este se considera el primer intento por construir un *benchmark* sobre la situación habitacional frente a estándares internacionales.

Los niveles de calidad y asequibilidad de vivienda del país se encuentran aún muy por debajo de los de referencia en la OCDE (Figura 18). Mientras que el porcentaje de personas sin acceso a sanitario conectado a alcantarillado y de uso exclusivo del hogar es 2% en la OCDE, en Colombia este porcentaje es 33%. La reducción de este porcentaje en el país entre 2003 y 2014 fue 9%. Las brechas existentes en los indicadores de calidad y asequibilidad frente a países de la OCDE sugieren que las políticas para reducir déficit habitacional y hacinamiento deben acompañarse de políticas que mejoren el componente cualitativo de las viviendas.



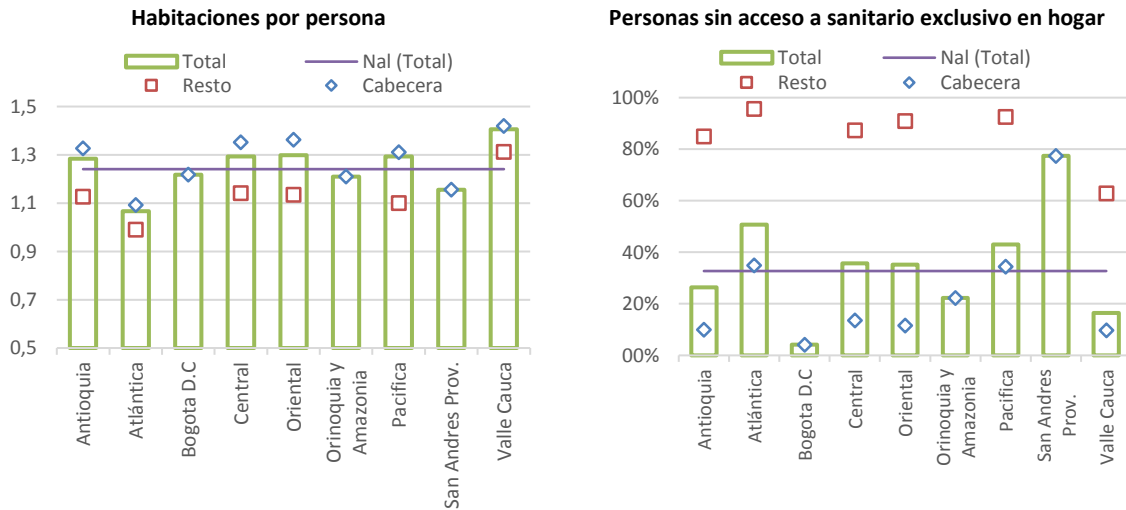
**Figura 18 – Población sin acceso a servicio sanitario de uso exclusivo del hogar**



Fuente: Para Colombia elaboración propia con base en ECV 2003, ECV 2008, ENCV 2014 (DANE). Demás países OCDE, 2015.

El país también presenta grandes brechas al interior en los indicadores de acceso y de calidad de vivienda (Figura 19). Las regiones Atlántica, Pacífica (sin Valle del Cauca) y San Andrés presentan el mayor rezago entre las regiones del país. Las brechas entre cabeceras y el resto del territorio en calidad de la vivienda son significativas en todas las regiones. Estas tendencias muestran la necesidad de incluir un componente geográfico diferencial en el diseño de política, que debe sumarse al componente diferencial relacionado con el tamaño de los municipios al momento de gestionar el suelo desarrollable.

**Figura 19- Brechas entre regiones y entre cabecera y resto**



Fuente: Elaboración propia con base en ECV, 2014 (DANE).

El componente diferencial de la política de vivienda encabezada por el MVCT se ha enfocado principalmente en las necesidades de cada segmento de la población. Sin embargo, los resultados muestran que es necesario ahondar en la diferenciación a nivel regional. El diseño de programas y la asignación de cupos con base en información geográfica permitirán una mayor efectividad de la política habitacional.

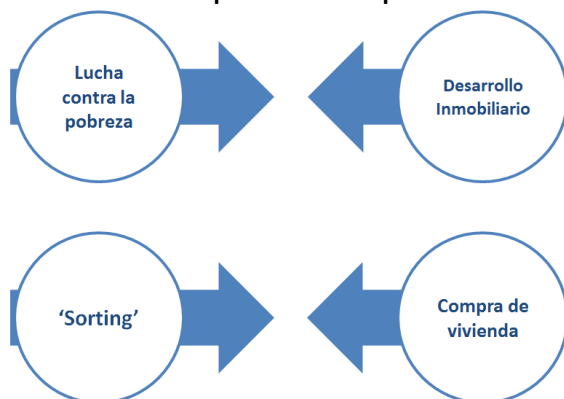
En este contexto es importante considerar que la vivienda propia debe pasar a ser uno más de los elementos de la política de vivienda, no el único. En la época en que la urbanización avanzaba con toda su fuerza, la valorización inmobiliaria constituía una parte determinante de las decisiones de compra. La experiencia de los países de la OECD demuestra que ese motor se desacelera en la medida que el crecimiento poblacional se desacelera. Los riesgos de para el mercado hipotecario y para el sector de la construcción se pueden hacer complejos sino se comienzan a desarrollar instrumentos complementarios a la tenencia de vivienda propia. El arrendamiento en sus diferentes formas es una alternativa que Colombia debe recorrer.

## 4.2 Elementos para una política de arrendamiento

Colombia nunca ha tenido una política de vivienda de arrendamiento y vale la pena reflexionar sobre la importancia que podría tener este tema dentro de las políticas habitacionales del país. Esta sección discute los aspectos que se deberían tener en cuenta durante el diseño de una política orientada hacia ese tipo de tenencia. Esta tarea requiere definir las diferencias entre la política de arrendamiento de la política de adquisición de vivienda mediante subsidios.

Los subsidios para la compra de vivienda tienen una lógica desde la intervención pública muy importante en el sentido que es una política social que busca dar una solución directa y definitiva al problema habitacional de las familias. Por su parte, la política de arrendamiento más allá de jugar un rol en la política social también juega un rol en el desarrollo inmobiliario y en el mercado de vivienda. En primer lugar, existen tensiones conceptuales entre elementos de la política de vivienda que deben enfrentarse al planear una política de desarrollo. Entre estos elementos se encuentran: la lucha contra la pobreza, el desarrollo inmobiliario, el *sorting* o el grado de elección que se tiene sobre el lugar de vivienda, y la relevancia que tiene la decisión de compra de vivienda frente a la decisión de arrendamiento.

Figura 20 - Tensiones conceptuales en una política de arrendamiento



Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, la lucha contra la pobreza es un objetivo que debería buscar una política de arrendamiento. Proveer de ayudas o subsidios a las familias más vulnerables ayudaría así a que los hogares destinen su ingreso en otros rubros distintos al de vivienda con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y salir de trampas de pobreza. Ahora bien, la lucha contra la pobreza puede entrar en contradicción con el desarrollo inmobiliario si no se tiene en cuenta el contexto del mercado inmobiliario y la importancia de los derechos de propiedad en el diseño de una política de arrendamiento.

Algunas experiencias internacionales han demostrado que tener en cuenta solamente la dimensión social de la política de arrendamiento causa distorsiones en los mercados inmobiliarios en el mediano y en el largo plazo. Esto sucede sobre todo cuando los derechos de propiedad son vulnerados en condiciones como que los derechos de evicción sean poco respaldados y protegidos. El tema del arrendamiento se constituye así como un tema complejo que no se debe abordar simplemente desde la perspectiva de la política social buscando simplemente solucionar el déficit habitacional, sino que debe pensarse desde un contexto más general que tome en cuenta el mercado inmobiliario más allá de una lógica de solución habitacional.

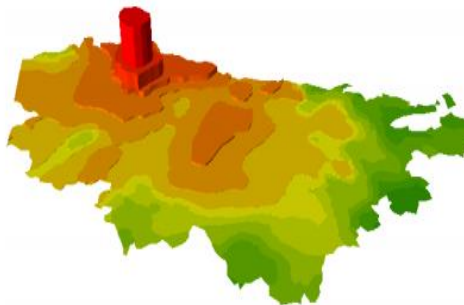
De otro lado se encuentra el *sorting*, el cual hace referencia al proceso de búsqueda y localización de un lugar de asentamiento dentro del espacio urbano. Se habla de *sorting* restringido cuando el hogar selecciona su lugar de asentamiento con la restricción de que puede ser solamente en unos proyectos de construcción previamente definidos y aprobados por la política en un espacio determinado. Por el contrario, se habla de *sorting* libre cuando el hogar puede salir a buscar en el mercado inmobiliario la vivienda que quiera teniendo así la decisión última de elegir el lugar donde va a vivir de acuerdo con factores como la capacidad de pago, las redes de empleo, la cercanía a familiares y conocidos, etc. Estas dos estrategias generan impactos diferenciales distintos ya que las decisiones óptimas de los hogares van a estar distorsionadas o

alteradas. Es por esto que la importancia de la elección entre ambos tipos de *sorting* crea diferencias en los mercados inmobiliarios tanto de vivienda nueva como de arrendamiento.

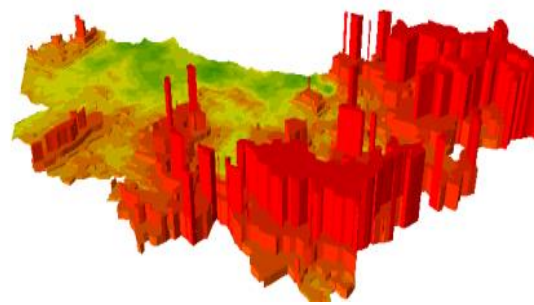
En cuanto a la compra de la vivienda, es importante definir si dentro de una política habitacional es relevante y pertinente que todas las familias sean propietarias de un inmueble; de dónde surgen varias preguntas en diferentes perspectivas de acuerdo con los otros conceptos discutidos. Frente a la lucha contra la pobreza, es importante analizar qué tan relevante para las familias es el gasto de vivienda con respecto a otros gastos que pueden ayudar a salir de esa condición como los gastos en educación por ejemplo. Frente al *sorting* es importante analizar qué tan relevante es que los hogares tener una vivienda propia frente a la posibilidad de poder desplazarse más fácilmente en el mercado inmobiliario para la ocupación de una vivienda en caso de nuevas necesidades o condiciones del hogar.

La propiedad de la vivienda también puede variar de acuerdo con la elección de los hogares y los factores que los llevan a tomar las decisiones y la posibilidad de elección. En las **Figura 21** y **Figura 22** se pueden apreciar dos de esos factores: la distribución de ingreso y el cuidado de los hijos en Bogotá. Se evidencia que la zona nororiental de la ciudad concentra la mayor cantidad de ingresos por familia mientras que las personas con menores ingresos tienden a estar concentradas en el sur y sur oriente de la ciudad, un factor importante que refleja espacialmente en dónde las personas tienden a ubicarse de acuerdo a su ingreso. Por otro lado, la **Figura 5** muestra la probabilidad de que los hogares deleguen el cuidado de los hijos a familiares, en donde se puede apreciar que los hogares de bajos ingresos identificados en la **Figura 4** tienen mayor probabilidad de delegar el cuidado de sus hijos a familiares. Este factor puede influir así en la decisión de escoger un hogar en la medida en que entre más cerca se esté a los familiares mejor puede ser el cuidado de los hijos para este rango de ingreso.

**Figura 21. Distribución espacial del ingreso per cápita de los hogares en Bogotá.**



**Figura 22. Distribución del tipo de la proporción de hogares donde existe cuidado de los hijos por familiares**



Fuente: Yepes, T. (2008).

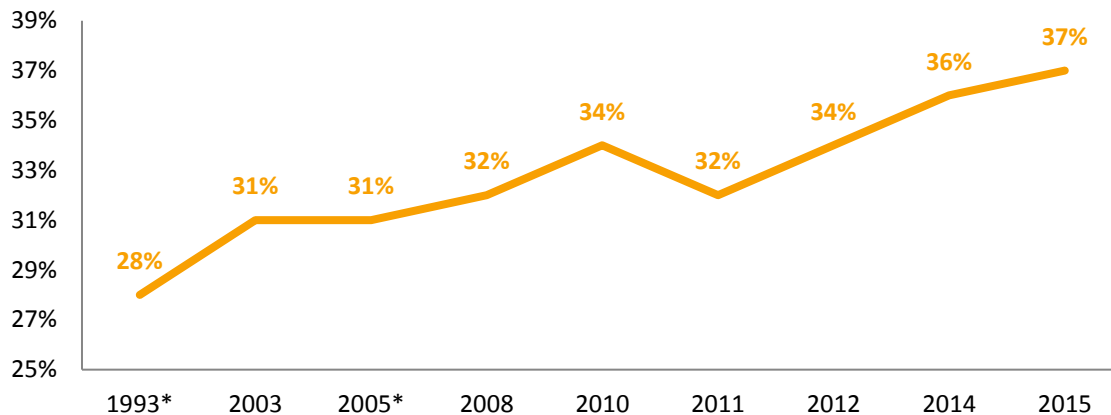
Condiciones como el ingreso y el cuidado de la familia le dan así una estructura habitacional a la ciudad que se debe tomar en cuenta. En particular la elección entre instrumentos de *sorting* restringido o *sorting* libre pueden afectar o armonizar los determinantes del lugar de habitación,

por lo que esos determinantes deben analizarse a la hora de diseñar una política de arrendamiento, diferenciándola así de acuerdo a las prioridades de cada grupo poblacional y los objetivos de lucha contra la pobreza.

### ¿Existe un mercado de arrendamiento en Colombia?

El mercado de arrendamiento ha ido creciendo de manera muy importante durante los últimos años. Este mercado pasó así de 1,2 millones de hogares en 1985 a 5,3 millones en 2014. Es decir, mientras que en ese período la población en Colombia aumentó en un 56% los hogares que viven en arrendamiento aumentaron un 341%, es decir casi siete veces el crecimiento de la población. Esta cifra refleja así la importancia que ha empezado a tener el arrendamiento como actividad económica.

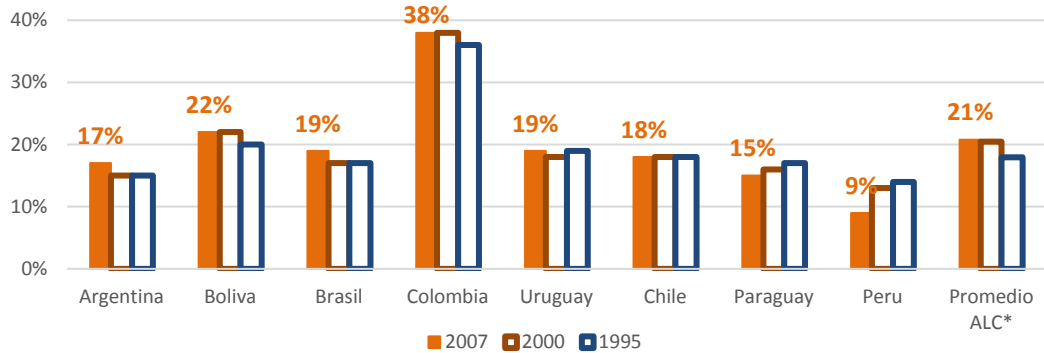
**Figura 23 - Proporción de Hogares en Arriendo**



Fuente: Elaboración propia con base en CENAC (2012), ENCV (2014) y ECV (2015)

El mercado de arrendamiento colombiano resulta muy activo no solamente a nivel nacional, sino también a nivel regional. Siguiendo esta idea, las tres principales ciudades del país, Bogotá, Cali y Medellín hacen parte de las cinco ciudades latinoamericanas con mayor proporción de población que vive en arrendamiento. Más aún Colombia es el país con la mayor tasa de arrendamiento en la región tal como se puede apreciar en la Figura 6, muy por encima de Bolivia, segundo país con mayores tasas de arrendamiento urbano. El mercado de arrendamiento colombiano se ha convertido así en un caso particular dentro de la región dado su tamaño y su importancia económica.

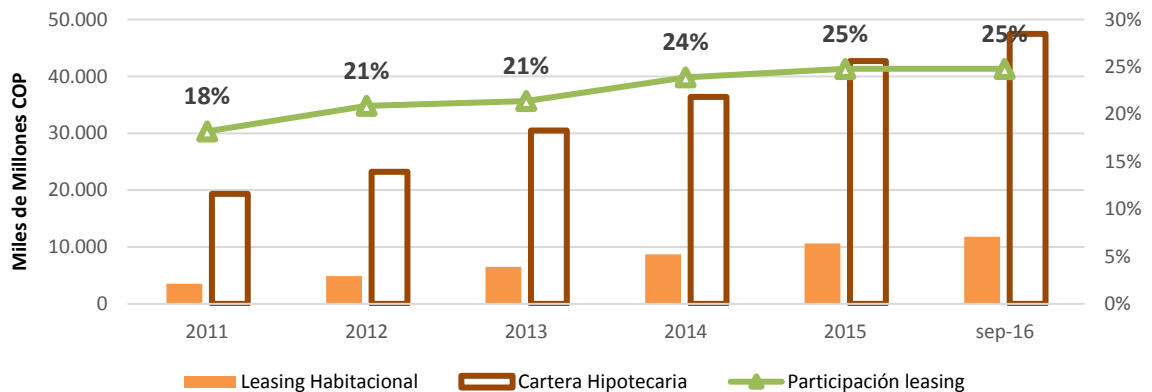
**Figura 24 – Evolución de la tasa de arriendo urbano**



Fuente: BID (2015)

Otra manera de ver el tamaño del mercado de arrendamiento es analizar las cifras del leasing habitacional y su participación dentro de la cartera hipotecaria, dado que el leasing habitacional es una forma de arrendamiento con opción de compra. Siguiendo esta idea en la Figura 25 se puede apreciar que el leasing habitacional pasó de representar el 18% al 25% del total de las transacciones en esta cartera entre 2011 y septiembre de 2016. Esto quiere decir que el leasing habitacional creció 173 puntos porcentuales reales en este período de tiempo alcanzando una cifra de 11,6 billones de pesos en ese último año; lo que muestra de nuevo la relevancia que ha tomado el mercado de arrendamiento en el país.

**Figura 25 – Cartera de leasing habitacional en Colombia**



Fuente: Fedeleasing, 2016

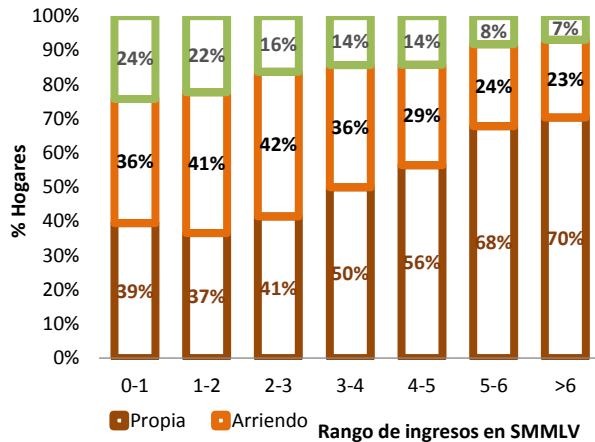
### Participantes del mercado de arrendamiento

Ahora bien, abordando el mercado de arrendamiento desde la perspectiva de las personas que participan en él, el 60% de los hogares que viven en arriendo pertenecen a los grupos de

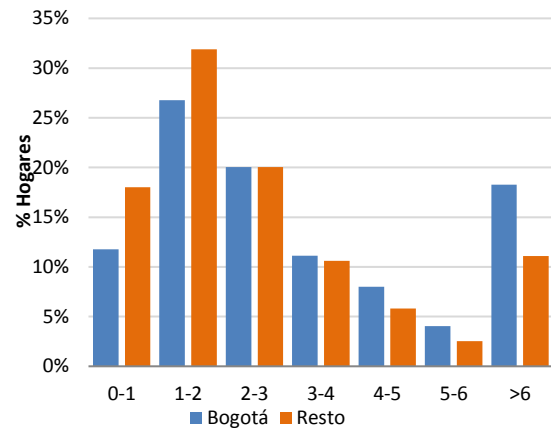
ingreso menores a 2 SMMLV. Por otra parte, como se puede apreciar en la Figura 8, más de un cuarto del total de los hogares por debajo de ese nivel de ingreso viven como ocupantes.

Lo anterior constituye una oportunidad para que una eventual política de arrendamiento que atienda a personas de bajos ingresos. Para el primer grupo dicha política tendría la potencialidad de aumentar sus ingresos disponibles, lo que les permitiría gastar sus recursos en otros rubros que les permita mejorar sus condiciones de vida como educación y salud. Para el segundo grupo hay oportunidades para explorar instrumentos específicos de una política de arrendamiento dirigida a las familias más pobres de tal forma que puedan pagar un arrendamiento y así disminuyan las condiciones de hacinamiento de las viviendas en las que habitan.

**Figura 26. Distribución de hogares por situación habitacional e ingreso**



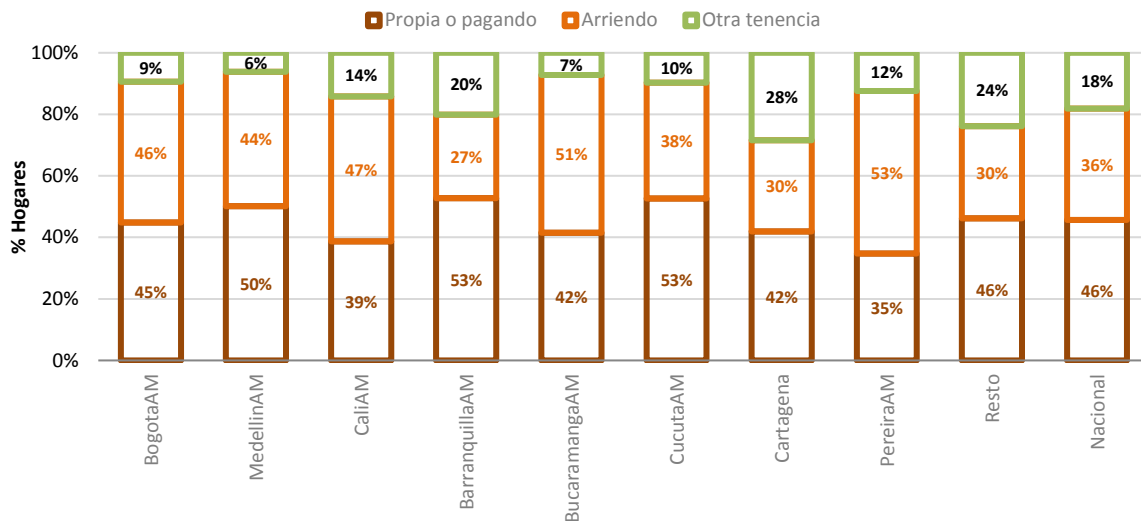
**Figura 27. Porcentaje de hogares que viven en arriendo por rango de ingresos**



Fuente: Encuesta Multipropósito de Bogotá, 2014.

Comparando las cifras más recientes de distribución por tenencia en las principales áreas metropolitanas del país, la Encuesta de Calidad de Vida revela que a pesar de que Bogotá, Medellín y Cali tienen casi la mitad de sus hogares viviendo en arriendo, estas ciudades son superadas en proporción de arrendamiento por Bucaramanga y Pereira, ciudades que tienen más de la mitad de sus hogares viviendo en arriendo. El caso de Bucaramanga coincide así con la mayor oferta en vivienda tiene produciendo 25 viviendas por cada 1000 habitantes en 2015.

**Figura 28 – Distribución por tipo de tenencia en áreas metropolitanas**



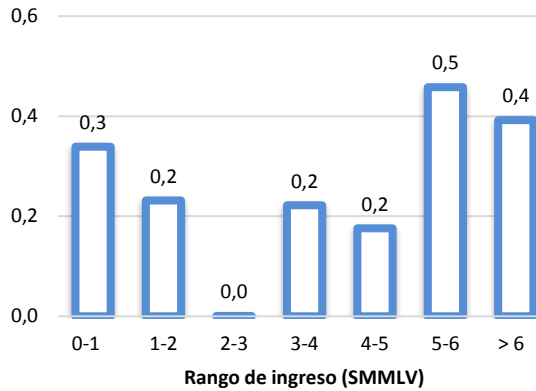
Fuente: ECV (2014)

### Precios en el mercado de arrendamiento

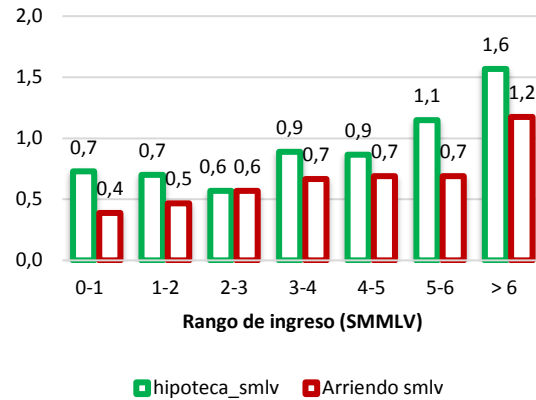
Asimismo otro eje de análisis del mercado de arrendamiento está en los precios. Comparando los gastos en vivienda entre arrendatarios y las personas que pagan hipoteca se puede apreciar que en general existe una leve diferencia entre la cuota de hipoteca y el canon de arrendamiento pagado del que está entre 0,2 y 0,4 SMMLV, siendo el canon de arrendamiento más barato en general. Sin embargo, existe una particularidad en el segmento entre 2 y 3 SMMLV en donde esta diferencia es inexistente. Se puede afirmar así que las cuotas de arrendamiento son en promedio más bajas que las cuotas de hipoteca pero no están demasiado alejadas del costo de una hipoteca como tal. De allí se puede concluir entonces que los hogares que pagan arrendamiento tendrían la capacidad de pagar una cuota de amortización hipotecaria o acceder a alguno de los programas de compra de vivienda del MVCT.



**Figura 29. Diferencia entre cuota de hipoteca y canon de arrendamiento en SMMLV**

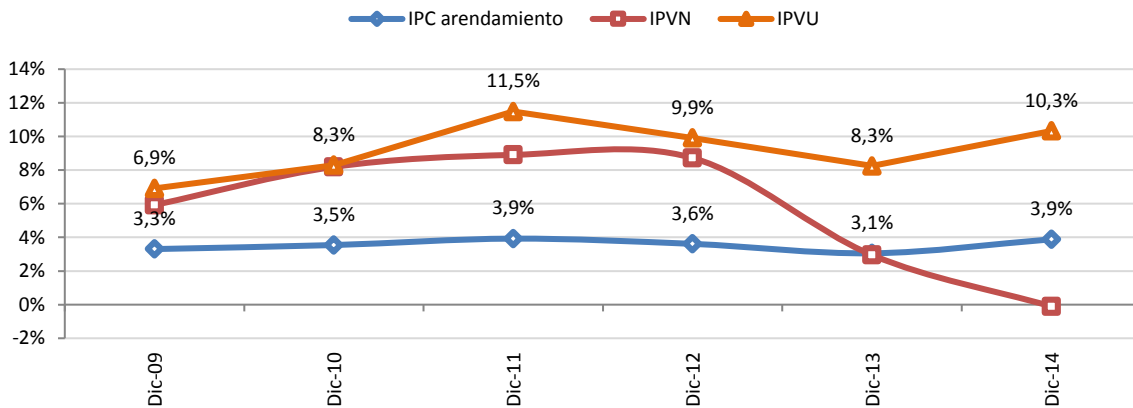


**Figura 30. Canon de arrendamiento y cuota de hipoteca**



Respecto a la estabilidad de los precios del mercado inmobiliario, se puede apreciar en la Figura 31 que los precios en el mercado de arrendamiento son generalmente más estables que los precios de la vivienda nueva o usada. Esto se debe principalmente a que los precios de la vivienda en la lógica del stock inmobiliario tienden a variar más en el tiempo de acuerdo a los ciclos económicos. Diferente es el caso de los precios de arrendamiento que se ven afectados simplemente por el índice de precios al consumidor (IPC) y se actualizan así con la inflación y no se ven afectados por el índice de costos de la construcción como sí es el caso del índice de precios de la vivienda nueva (IPVN), ni tampoco por el índice de los precios de la vivienda usada (IPVU).

**Figura 31 – Evolución precios de arrendamiento y vivienda**



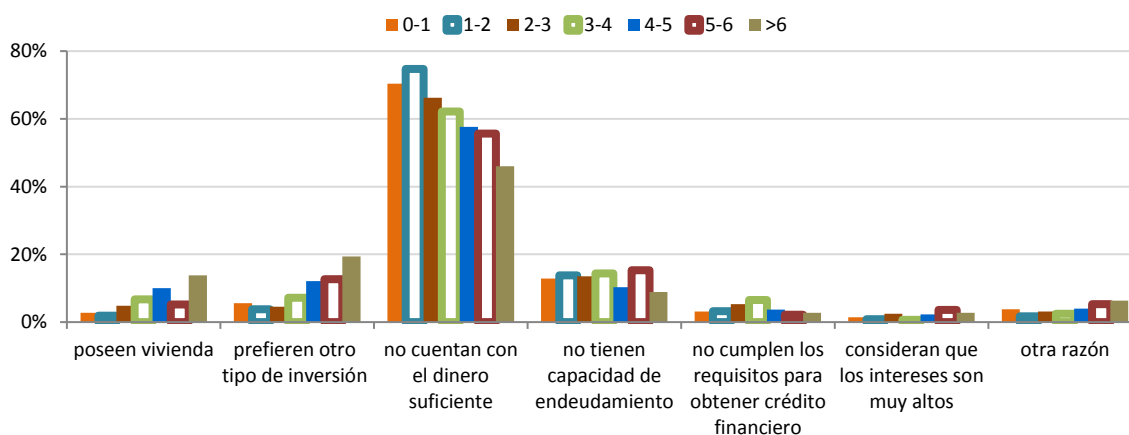
Fuente: Elaboración propia con base en DANE (IP) y Banco de la República (IPVU, IPVN).

Esto implica que una política de arrendamiento debe tomar en cuenta oportunidades ya presentes como el stock de viviendas construidas ociosas, y las áreas de las ciudades con

equipamiento y edificaciones pero con baja densidad poblacional y con bajos costos como el área del centro de Bogotá o Barrios Unidos. Estas zonas constituyen así una oportunidad de re-densificación de la ciudad vía incentivos por medio de instrumentos fiscales como el impuesto predial de tal forma que se obligue que dichas zonas entren al mercado inmobiliario y de arrendamiento y puedan aprovecharse de mejor manera.

La elevada proporción de hogares en arriendo se puede explicar también por la permanencia de los hogares en ese tipo de tenencia. De acuerdo con la encuesta multipropósito de Bogotá, las principales razones por las cuales las personas que viven en arrendamiento no compran vivienda es porque no cuentan con el dinero suficiente para hacerlo, y porque no poseen la capacidad de endeudamiento. En particular estas razones son mucho más apeladas frente a otras como el hecho de tener ya vivienda propia, que no se cumplan los requisitos para obtener el crédito financiero o que consideren que los intereses son muy altos. Concretamente, el 64% de los hogares que viven en arriendo no compran vivienda propia porque no cuentan con el dinero, mientras que el 13% de los hogares no tiene capacidad de endeudamiento. Son entonces a estos segmentos poblacionales con problemas en la capacidad de endeudamiento y de pago a los que debería apuntar la política de arrendamiento que luche contra la pobreza.

**Figura 32 – Hogares en arriendo: Razones para no comprar vivienda por nivel de ingresos**



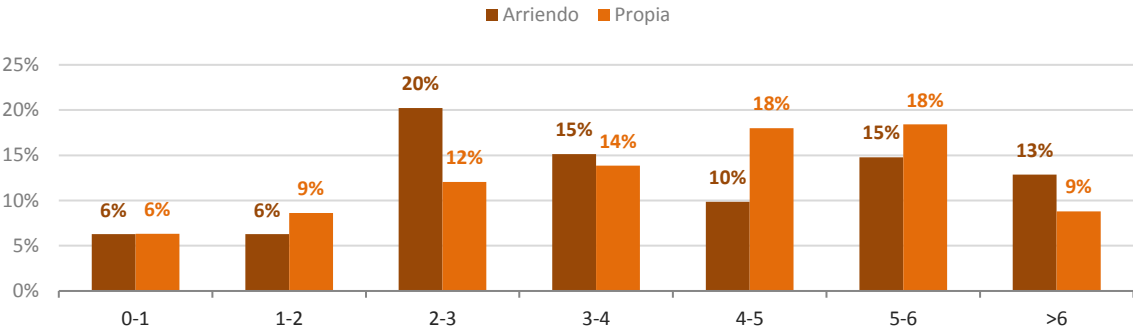
Fuente: Encuesta Multipropósito, 2014.

El arriendo tiene como ventaja frente a la propiedad de la vivienda el hecho de que da a los hogares una mayor movilidad y de esta manera puedan cambiar relativamente más fácil de vivienda de acuerdo con nuevas condiciones y necesidades.

Una de las razones por las cuales un hogar puede cambiar de vivienda es para estar más cerca a fuentes de empleo o para estar más cerca de otros familiares. La primera razón parece ser más importante para grupos de ingreso respecto a grupos de ingreso bajo, mientras que la segunda

razón parece ser más importante para grupos de ingreso bajo. Este diferencial en preferencias puede establecer un diferencial en el diseño de una política de arrendamiento teniendo en cuenta estos factores de localización, teniendo así por ejemplo programas de construcción de viviendas nuevas tipo VIP con destino de arrendamiento en ciertas áreas de bajo ingreso, y programas de construcción de viviendas nuevas tipo VIS o incluso no VIS en zonas más centrales y cercanas a fuentes de empleo.

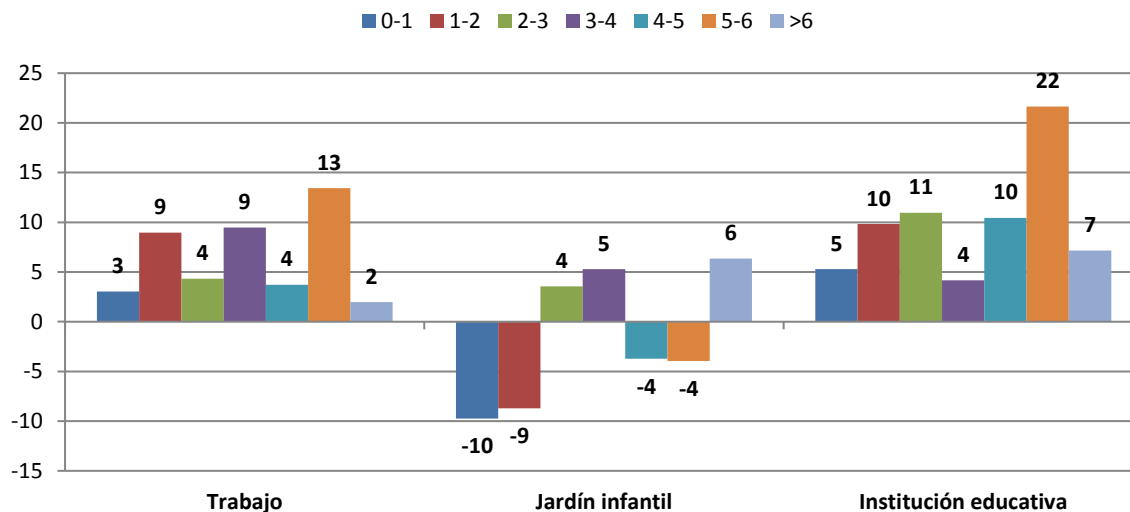
**Figura 33 – Hogares en donde los niños permanecen la mayor parte del tiempo con un pariente cercano**



Fuente: Encuesta Multipropósito, 2014.

Siguiendo ese argumento en la encuesta multipropósito de Bogotá se puede ver que los tiempos que la gente se gasta en desplazarse cuando arriendan son más cortos que cuando tienen vivienda propia. En ese sentido el arrendamiento permite mayor flexibilidad para que los hogares se adapten a nuevas circunstancias y necesidades, reduciendo así sus tiempos de movilidad. Esto resulta ser significativo no solamente para desplazarse hacia el trabajo sino también para desplazarse hacia la institución educativa. Por otro lado para ir al jardín infantil los hogares de ingresos más bajos en arrendamiento tienden a demorarse un poco más que los hogares con vivienda propia. Esto tiene de nuevo como conclusión que los factores de localización van a ser muy relevantes en la política de arrendamiento como tal.

**Figura 34 – Diferencia de minutos promedio para llegar a (...) entre hogar con vivienda propia menos en arriendo**

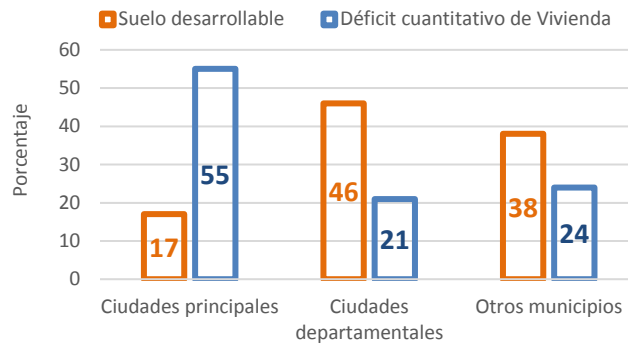


Fuente: Encuesta Multipropósito, 2014.

#### Oportunidad de políticas de arrendamiento en la reducción del déficit habitacional

Durante los últimos años, Colombia ha tenido avances importantes en la reducción del déficit habitacional. Esto se ha logrado gracias al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y a las políticas habitacionales que los gobiernos recientes han implementado. Sin embargo aún queda pendiente solucionar problemas relacionados con la disponibilidad de suelo. La Figura 17 muestra así la fuerte diferencia que existe entre el porcentaje de suelo desarrollable y el déficit cuantitativo de vivienda en las principales ciudades del país. Esta diferencia es importante en comparación con las ciudades intermedias y pequeñas en donde la disponibilidad de suelo es relativamente mayor y en donde el déficit cuantitativo de vivienda es compensado por el suelo desarrollable.

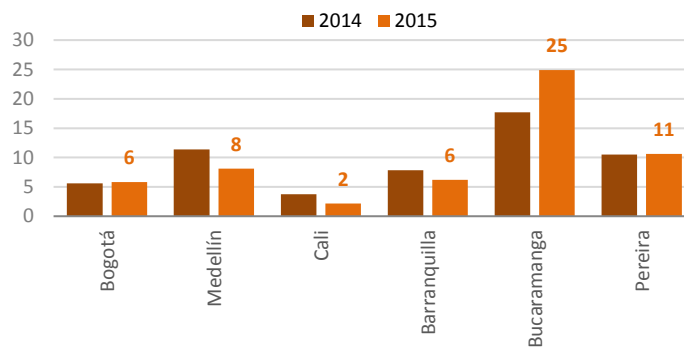
Figura 35 – Distribución de suelo desarrollable y del déficit cuantitativo



Fuente: MVCT, 2014.

Las cifras históricas muestran que los problemas de suelo son los problemas más grandes de la gran urbanización y la gran ciudad tanto en ciudades grandes como Bogotá como también en municipios relativamente pequeños. En este último caso el proceso de habilitación del suelo rural para hacer proyectos de vivienda puede convertirse en un proceso complejísimo en términos de lo que ocurre con el suelo, tal como mostró el programa de Vivienda Gratuita, en donde la búsqueda de suelos para desarrollar los proyectos fue una tarea compleja. La Figura 18 muestra así un estancamiento reciente en la oferta de vivienda por cada mil habitantes en Bogotá y una disminución en la oferta en las otras grandes metrópolis del país como Cali, Medellín y Barranquilla.

Figura 18. Oferta de vivienda: Producción por cada 1000 habitantes



Fuente CENAC (s.f)

Un tema que puede ayudar a solucionar una política de arrendamiento es el de déficit de vivienda y la falta de suelo desarrollable en las grandes ciudades, lo que se puede implementar con incentivos para la utilización de viviendas ociosas que sirven como una primera solución al déficit habitacional de las grandes ciudades. Esto mientras se da una solución de fondo al reto más importante de la política habitacional que es el problema de la disponibilidad de suelo.

Hasta aquí lo que se ha hecho es mirar las características del mercado de arrendamiento en Colombia, cuál su el tamaño y cuál es el perfil de los hogares que participan en él y las razones por las cuales lo hacen. Teniendo una primera aproximación a este mercado, lo que se busca en esta sección es diseñar un marco lógico para una política de arrendamiento.

Hay que tener en cuenta entonces que las políticas de arrendamiento hacen parte de un esquema mucho más general de políticas habitacionales que incluyen otros tipos de tenencia del hogar y de adquisiciones de los derechos de propiedad habitacionales. El arrendamiento como política está acompañado así de otros instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario que llevan a la adquisición sobre el derecho de la propiedad en diferentes grados como el leasing habitacional y las políticas que buscan generar propiedad en los hogares. De acuerdo con esta idea en el arrendamiento uno lo que adquiere es el derecho de uso, en el leasing habitacional es una mezcla de derecho de uso y el derecho de la propiedad y ya propiamente en la propiedad está el derecho de propiedad con el derecho de uso o la entrega al mercado de arrendamiento como tal.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el arrendamiento como política debe tener principalmente dos componentes. Uno que actúe a manera de política social, en donde se promuevan políticas que estén dirigidas al mejoramiento de las condiciones de barrios ya existentes y a la re-densificación de las ciudades, y otro que vaya en el sentido de promover la reutilización de las viviendas ya existentes. El segundo componente que actúe a manera de desarrollo inmobiliario que permita la implementación de instrumentos de renovación urbana y la participación de inversión desde el sector privado con el propósito de generar proyectos económicamente rentables para inversionistas y socialmente rentables para familias con condiciones de necesidad de apoyo mediante una política de arrendamiento.

Figura 36. Marco conceptual para el diseño de política de vivienda



Fuente: Elaboración propia.

Un ejemplo de la interacción de los dos elementos en la política de arrendamiento en un esquema de *sorting* restringido que tiene Mumbai. En esa ciudad se ha implementado una política que ha expropiado barrios marginados o zonas desfavorecidas de muy baja calidad cerca de áreas centrales de la ciudad para que desarrolladores inmobiliarios las mejoren y re-densifiquen realizando edificios con mayor capacidad de habitación al mismo tiempo que se han construido y desarrollado equipamientos y áreas de espacio público, logrando así una zona completa con proyectos inmobiliarios de arrendamiento. En este caso se concilia tanto los elementos de política social como de desarrollo inmobiliario en el sentido que tanto los inversionistas se benefician al tener una inversión relativamente segura y estable como también los hogares de bajos ingresos quienes se ven beneficiados con el acceso a programas de bonos que les permite acceder a mejores condiciones de habitación y vivienda.

Ahora bien un ejemplo de política de arrendamiento con *sorting* libre es la implementación de instrumentos que incentiven la reutilización de viviendas vacantes. Uno de ellos podría ser el incremento creciente a los impuestos prediales de acuerdo al tiempo en que la vivienda dure desocupada o vacante. Otro que se ha implementado con relativo éxito en Estados Unidos es el “*Housing Choice Voucher Program*”, que es el programa federal más grande de subsidios para el acceso a vivienda destinado a los hogares más desfavorecidos. Este programa logró reducir así el número de hogares sin vivienda, las condiciones de hacinamiento, el tamaño de los hogares y el número de hogares viviendo como ocupantes (Wood, Turnham y Mills, 2006).

Por otro lado desde el desarrollo inmobiliario la vinculación de fondos de inversión es importante dadas las oportunidades de la colocación en inversiones de vivienda nueva con destino de arrendamiento. Si el derecho de evicción funciona bien, la inversión en una cantidad importante de viviendas para arrendamiento constituye una inversión con poco riesgo, lo que a su vez puede ser una oportunidad para la colocación en el mercado de capitales o para inversión desde los fondos de pensiones con excesos de liquidez fáciles de invertir en proyectos con retornos seguros.

Algunas opciones que deben ser consideradas para la puesta en marcha de una política de arrendamiento deben tener en cuenta problemas relacionados con la oferta y la demanda de espacios habitacionales como también los factores de localización dependiendo del rango de ingresos de los hogares.

Entre las soluciones para mejorar el mercado de arrendamiento en la parte de la demanda se tiene la focalización de subsidios directos a hogares con menores ingresos y a hogares en condición de ocupantes. Por su parte por el lado de la oferta se incluyen el incentivo a la producción de viviendas destinadas a arrendamiento, y la promoción del uso de unidades deshabitadas. Abordar ambos lados del mercado es importante en la medida en que una política dirigida únicamente a proveer subsidios directos puede tener impactos negativos sobre los precios de los valores inmobiliarios y los cánones de arrendamiento

Ahora bien tener en cuenta también los factores de localización es relevante para una política de arrendamiento teniendo en cuenta que estos factores de localización varían entre los diferentes niveles de ingreso. Siguiendo ese argumento una política diferenciada de arrendamiento debería llevarse a cabo con el propósito de no distorsionar las decisiones óptimas de cada uno de los segmentos de la población. Por ejemplo el acceso a los centros de empleo y servicios de equipamiento son más importantes para grupos de ingreso medio. Por su parte la cercanía a círculos familiares es más importante para grupos de ingreso más bajo en la medida en que facilita el cuidado del hogar. Estos distintos factores constituyen así elementos importantes que la política de arrendamiento debería tomar en cuenta con el propósito de lograr tanto los objetivos de política social como los de desarrollo inmobiliario.

La política de vivienda que se desarrollará en los próximos años se enfrentará a un espacio fiscal reducido, por lo que es importante reformular alternativas de política que se adapten a ese nuevo contexto. En ese sentido el programa de vivienda gratuita fue exitoso en un contexto en donde el Estado colombiana era capaz de construir unas viviendas de buena calidad y entregarlas a la población más vulnerable. Sin embargo esa política implicó unos costos importantes y una inversión desde el sector público relativamente elevada difícil de sostener en el nuevo ciclo económico.



Siguiendo esta idea, es importante desarrollar una política de vivienda de largo plazo teniendo en cuenta la experiencia inmediatamente anterior y el nuevo contexto al cual el gasto público se ve enfrentado. El contraste del ciclo económico anterior con el ciclo económico actual debería aportar lecciones para diseñar en el largo plazo una política de vivienda.

## Bibliografía

---

- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012) importancia estratégica del “Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación” Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013) Importancia estratégica del “Programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores”. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013) Importancia estratégica del “programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda”. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013). Informe de Gestión al Congreso de la República junio 2012-mayo 2013. Bogotá Colombia
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). Informe de Gestión al Congreso de la República junio 2013-mayo 2014. Bogotá Colombia
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). Colombia 100 años de políticas habitacionales. Bogotá Colombia
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). Informe de Gestión al Congreso de la República junio 2014-mayo 2015. Bogotá Colombia
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2016). Informe de Gestión al Congreso de la República junio 2015-mayo 2016. Bogotá Colombia
- Gan, Q., & Hill, R. J. (2009). *Measuring housing affordability: Looking beyond the median*. Journal of Housing Economics, 18(2), 115–125. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2009.04.003>
- Kutty, N. K. (2005). *A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results*. *Housing Policy Debate*, 16(1), 113–142. <https://doi.org/10.1080/10511482.2005.9521536>
- Mota, N. (2015). *Housing Affordability Primer*. Fannie Mae. Retrieved from <http://fanniemae.com/resources/file/research/datanotes/pdf/housing-insights-111215.pdf>
- Stone, M. E. (1993). Shelter poverty: new ideas on housing affordability. Philadelphia: Temple University Press. Retrieved from <http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=713741>
- Stone, M. E., Burke, T., Ralston, L., & Australian Housing and Urban Research Institute. (2011). The residual income approach to housing affordability: the theory and the practice. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute.
- Teece, David J. 1981. *The Market for Know-How and the Efficient International Transfer of Technology*. En: ANNALS, AAPSS, 458, November 1981 (The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science). vol. 458, 1: pp. 81-96

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2013). Buenas prácticas en la FAO: Sistematización de experiencias para el aprendizaje continuo

## Anexos

### Anexo 1: Resultados de otras regresiones MCO tomando los lanzamientos (y sus transformaciones) como variable dependiente

Unidades lanzadas 2015-2016 (ponderadas mensualmente)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	650,1***	414***	-429,9	-451,7
Dummy municipios que contienen al 80% las consultas del programa	2685,1***	1501,5***	1660,1***	1080***
Población 2016		0,0024***	0,002***	0,003
Ingresos propios municipio / Ingresos Totales municipio			1935,1***	1371*
Predios urbanos vigencia 2015				0,004
R <sup>2</sup>	0,38	0,57	0,61	0,62
Observaciones	92	92	92	69

Unidades lanzadas 2015-2016 (ponderadas mensualmente)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	1946***	-336,60	-4892,6***	-2789***
Hogares consultados programa MCY por cada 1000 habitantes	284,95***	276,5***	311,7***	319,3***
Predios urbanos por cada 1000 habitantes		8,02***	7,35***	5,19***
Eficiencia del gasto público (DNP)			67,6***	27,1*
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,02***
R <sup>2</sup>	0,10	0,24	0,24	0,68
Observaciones	92	69	69	69

(Licencias 2015 - 2016 ponderadas / (Licencias 2012-2014 ponderadas)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	1,646***	0,96*	1,37*	0,1517*
Hogares consultados programa MCY	0,00	0,00	1,76	0,00
Predios urbanos en el municipio		1,52	1,38	1,61
Eficiencia del gasto público (DNP)			-1,29	-1,13
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,00
R <sup>2</sup>	0,00	0,02	0,02	0,003
Observaciones	84	84	62	62

**Anexo 2: Resultados de otras regresiones MCO tomando las ventas (y sus transformaciones) como variable dependiente**

Ventas 2015 - 2016	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	1073,5***	619,4**	-1762,4**	-1909**
Dummy de municipios que contienen al 80% las consultas del programa	5241,6***	2974,1***	2610,7***	2865,4***
Población 2016		0,004***	0,004***	0,004***
Gasto público per cápita del municipio			0,007***	0,005*
Ingresos propios municipio / Ingresos Totales municipio				1817,9
R2	0,45	0,66	0,69	0,69
Observaciones	91	91	91	91

Ventas 2015 - 2016 (ponderadas mensualmente)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	1057,4***	1125,5***	-1133,9**	-1067,2**
Número de consultas Programa MCY / Hogares	41251,5***	40579***	45537***	46242,1***
Predios Libres / Hogares		-615,90	0,05***	0,03**
Eficiencia del gasto público (DNP)			18,6**	17,46**
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,005*
R2	0,11	0,19	0,73	0,74
Observaciones	91	68	68	68

(Ventas 2015 - 2016 ponderadas) / (Ventas 2012-2014 ponderadas)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	3,37***	6,25**	8,48**	9,92*
Número de consultas Programa MCY / Población	0,00	0,00	0,00	0,00
Ingresos propios municipio / Ingresos Totales municipio		-6,50	-6,09	-7,56
Predios Libres / Predios Totales			-5,85	-5,22
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,00
R2	0,00	0,01	0,02	0,04
Observaciones	82	82	63	63

**Anexo 3: Resultados de otras regresiones MCO tomando las licencias (y sus transformaciones) como variable dependiente**

Licencias sumadas entre 2015 y 2016 ponderadas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	122,82***	213,48***	-181,99	-30,89
Número de consultas Programa MCY / Hogares	16217,7***	14819,6***	14601,01***	14108,6***
Predios Libres / Hogares		-213,97***	-157,9**	-78,99
Eficiencia del gasto público (DNP)			6,09***	2,95**
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,003***
R <sup>2</sup>	0,42	0,19	0,24	0,45
Observaciones	250	207	207	207

Licencias sumadas entre 2015 y 2016 / Hogares	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	0,006***	0,008***	0,00	0,0040
Número de consultas Programa MCY / Hogares	0,74***	0,69***	0,69***	0,69***
Predios Libres / Hogares		-0,005*	-0,006*	-0,0067
Eficacia del gasto público			0,00007*	0,0001
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,00
R <sup>2</sup>	0,14	0,16	0,17	0,17
Observaciones	245	207	207	207

Licencias 2015 y 2016 (pond) / Licencias 2012 y 2014 (pond)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	1,61***	-1,27	-0,94	-1,02
Número de consultas Programa MCY / Población	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***
Ingresos propios municipio / Ingresos Totales municipio		7,46	6,89	6,97
Predios Libres / Predios Totales			-1,02	-1,08
Formación Bruta de Capital Fijo 2012				0,00
R <sup>2</sup>	0,01	0,10	0,10	0,10
Observaciones	75	75	62	62