

Documento

Conpes

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**



3269

**BASES PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO
FAMILIAR DE VIVIENDA Y LINEAMIENTOS PARA DINAMIZAR LA
OFERTA DE CRÉDITO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP - DUPA**

Versión aprobada

Bogotá, 16 de febrero de 2004

Contenido

- I. Introducción**
- II. Optimización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda - SFV**
 - 1. Ciclo de ejecución del subsidio familiar de vivienda**
 - 1.1 Postulación, asignación y pago de subsidios**
 - 1.2 Modificaciones a la fórmula de calificación**
 - 1.3 Elegibilidad de proyectos**
 - 1.4 Cronograma unificado de Postulaciones**
 - 2. Focalización y ampliación de cobertura del subsidio familiar de vivienda**
 - 2.1 La demanda de subsidio familiar de vivienda**
 - 2.2 Ajuste diferencial a los valores del subsidio familiar de vivienda**
 - 3. Distribución de recursos**
 - 3.1 Cupos regionales**
 - 3.2 Competencia entre municipios**
- III. Lineamientos para dinamizar la oferta de crédito VIS**
 - 1. La oferta de financiación VIS**
 - 2. Línea de redescuento de FINDETER**
 - 2.1 Operadores de primer piso**
 - 2.2 Manuales de estandarización de cartera**
 - 2.3 Modalidades de créditos**
 - 3. El ahorro programado como palanca para el crédito VIS**
 - 4. Comisión adicional para microcrédito VIS**
 - 5. Ajuste al modelo de garantías del Fondo Nacional de Garantías**
 - 5.1 Mecanismo de cobertura contra el riesgo crediticio**
 - 5.2 Funcionamiento del mecanismo**
- IV. Recomendaciones**

I. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES un conjunto de medidas encaminadas a optimizar el programa de subsidio familiar de vivienda - SFV y a dinamizar y ampliar la oferta de crédito de vivienda de interés social - VIS. En particular se presentan: (i) algunas modificaciones al ciclo de ejecución del SFV; (ii) una propuesta de ajuste a los valores de SFV y de distribución de recursos; (iii) los lineamientos generales de la línea de redescuento de Findeter para VIS, y; (iv) algunas medidas para articular los instrumentos de promoción de crédito y microcrédito VIS.

II. OPTIMIZACIÓN DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA - SFV

A manera de síntesis, el cuadro 1 presenta un resumen de las medidas propuestas en el presente capítulo con los impactos y beneficios esperados en cada una.

Cuadro 1. Medidas para optimizar el SFV

Tema	Medida	Impacto esperado
Postulación, asignación y pago de los SFV.	Preselección de hogares y asignación de SFV cuando completen el 100% de financiación.	Acercar al 100% el porcentaje de ejecución de los subsidios. Optimizar los recursos del Gobierno Nacional y armonizar el SFV con los recursos complementarios (crédito).
Modificaciones a la formula de calificación.	Ajuste conforme a la Ley 812 de 2003. Darle más importancia al ahorro programado.	Mayor transparencia y focalización en hogares de bajos ingresos que hacen mayor esfuerzo.
Elegibilidad de Proyectos.	Trasladar la competencia de su otorgamiento a ciudades de Categoría Especial (Ley 617 de 2000).	Reduce trámites del SFV. Disminuye el costo indirecto de las VIS subsidiadas. Fortalece descentralización del Programa.
Cronograma unificado de postulaciones.	El MAVDT en conjunto con las CCF's determinará el calendario unificado de postulaciones y asignaciones.	Facilita la atención de las CCF's a hogares de Fonvivienda Facilita la divulgación hacia todos los actores que intervienen en el sistema de SFV (hogares, municipios, ONG's, Constructores, etc). Facilita a los hogares la programación de sus ahorros y fechas de postulación.
Focalización y ampliación de cobertura.	Disminución diferencial de los montos del SFV entre Fonvivienda y CCF's	Incremento de Cobertura en un 53% de hogares beneficiarios para las CCF's y del 10% para Fonvivienda Mayor focalización de los recursos en hogares con ingresos inferiores a 2 SMLM.
Distribución regional de recursos del SFV.	Se mantiene la distribución regional, pero se cambia la forma de categorizar los municipios del país para acceder al SFV.	En Esfuerzo Municipal la competencia por recursos se hace más equitativa. Los hogares en municipios de categorías 3,4,5 y 6 no dependerán únicamente de las iniciativas de los alcaldes.

1. Ciclo de ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda

1.1. Postulación, asignación y pago de subsidios:

Durante el periodo 1999-2001 se recibieron un total de 167.000 postulaciones por subsidios del Gobierno Nacional¹, pero la disponibilidad presupuestal solo permitió adjudicar 62.000 subsidios (37%). En adición a esta limitación de recursos, la mayoría de los hogares beneficiarios presentaron inconvenientes para la adquisición final de las viviendas, con lo cual la ejecución física del SFV sobrepasó la vigencia presupuestal de los mismos (más de 24 meses).

Con los subsidios de las Cajas de Compensación sucede algo similar, aunque en proporciones menores. Esto se debe a que el principal obstáculo a la utilización efectiva de los subsidios adjudicados radica en las dificultades que enfrentan las familias para conseguir la aprobación del crédito complementario, problema que afecta de manera más severa a las familias vinculadas a la economía informal.

En los procedimientos actuales, para postular es requisito que la familia presente una evaluación de capacidad de crédito realizada por un Banco u otra institución financiera vigilada. Sin embargo, estas cartas no comprometen a la institución que las emite; la verdadera evaluación del riesgo de la solicitud la hacen mas tarde, cuando la familia tiene aprobado el subsidio y ha separado una vivienda, momento en el cual se producen las negaciones.

Para la política de vivienda de interés social, la baja y lenta efectividad de utilización es un problema que debe ser solucionado. En estos casos los recursos públicos se congelan, las familias ven frustradas sus expectativas y perdidos sus esfuerzos, y el impacto económico es nulo. Para sortear este problema, es necesario adjudicar los subsidios a familias que tengan posibilidad de completar el valor de la vivienda. Evolucionar de subsidios a la demanda, hacia subsidios a la demanda efectiva.

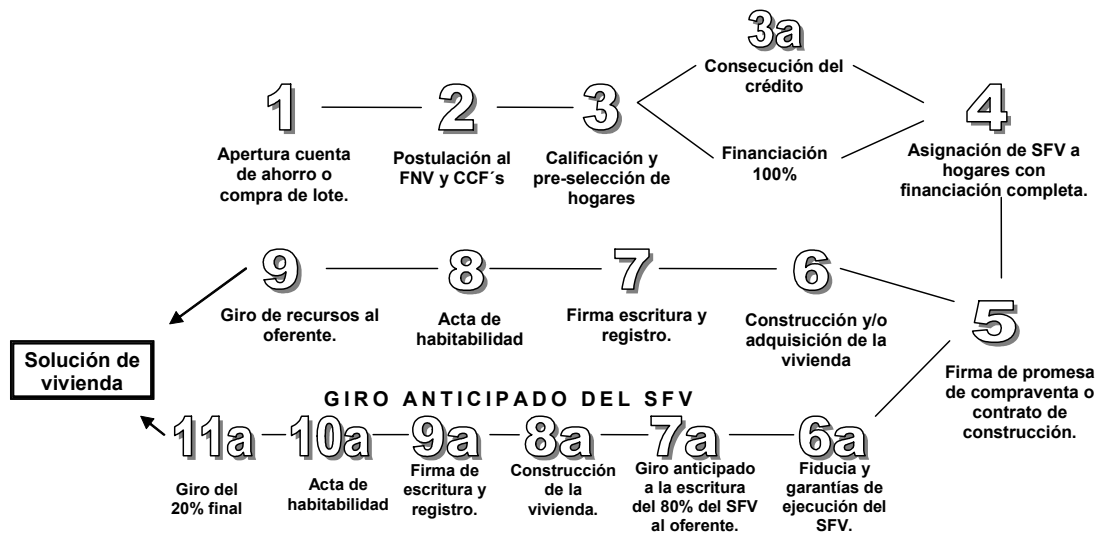
Para este fin es preciso ajustar los procedimientos vigentes. Actualmente, luego que los postulantes son calificados y ordenados con la fórmula establecida, sigue la adjudicación, mediante una resolución que compromete con los beneficiarios los recursos disponibles en el presupuesto. El cambio consiste en partir la adjudicación en dos fases. En la primera, a partir de la calificación con la fórmula, se

¹ Hogares diferentes y aptos para concursar por SFV. Se excluyen beneficiarios de SFV con destinación específica.

preselecciona un grupo de postulantes, superior en máximo un 30% al correspondiente al presupuesto disponible. Luego cada uno de ellos puede proceder a solicitar el crédito complementario.

De esta forma, una vez la familia obtiene la carta de aprobación de crédito en firme, la presenta a la institución otorgante del subsidio, quien adjudica subsidios por orden de llegada, hasta copar los recursos disponibles en el presupuesto. En caso que la familia preseleccionada tenga ahorros suficientes para no requerir el crédito complementario, podrá acudir a la entidad oferente con el extracto de la cuenta de ahorro programado donde conste esta disponibilidad y la condición de estar bloqueado para su destinación a la compra de una vivienda. Con este ajuste se espera acelerar y elevar a cerca de 100% la utilización de los subsidios adjudicados (figura 1).

Figura 1.



Serán Instituciones Financieras elegibles para otorgar las cartas de aprobación de los créditos o microcréditos a las familias preseleccionadas, aquellas sometidas a la vigilancia de la Superbancaria, de la Supersolidaria o del Fondo de Garantías de Cooperativas –Fogacoop-.

1.2. Modificaciones a la fórmula de calificación:

El programa de subsidio familiar de vivienda seguirá contando con una fórmula de calificación directa de hogares, que garantice transparencia y objetividad en la asignación de subsidios y que favorezca a los hogares más vulnerables y, entre ellos, a aquellos que realizan un esfuerzo familiar a través del

ahorro previo. De esta forma, en desarrollo de la Ley 812 de 2003 y con el propósito de mejorar la focalización del SFV, se deben realizar los siguientes ajustes a la fórmula de calificación²:

1. *Tipo de vivienda*: se modifica la escala de puntajes de acuerdo con los tipos de vivienda definidos en el Artículo 104 de la Ley 812 de 2003.
2. *Ahorro con relación al valor de la vivienda*: conforme a lo establecido en el Artículo 94 de la Ley 812 de 2003, en caso que el ahorro esté representado en lote urbanizado el valor de esta variable es de 0.25 (25%). Así mismo, se coloca un tope para esta variable de 0.30 (30%) cuando el ahorro esté representado en dinero.
3. *Cumplimiento de ahorro*: se establece una equivalencia cuando el ahorro está representado en lote. Adicionalmente se amplía de 4 a 6 meses el periodo de evaluación con el propósito de discriminar positivamente a los hogares que realizan un esfuerzo continuo de ahorro previo.
4. *Ahorro en población vulnerable*: no se exige ahorro previo a hogares objetos de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, a la población desplazada, a las víctimas de actos terroristas o desastres naturales y a los hogares con ingresos hasta de 2 SMLM que tengan garantizada la financiación de la vivienda.

1.3. Elegibilidad de Proyectos:

El sistema de subsidios a la demanda busca promover la construcción de vivienda legal de bajo precio, en desmedro de la urbanización ilegal. De esta manera el gasto público se focaliza en las familias pobres y además apoya el desarrollo ordenado de los municipios. Por esta razón, la ley 3 de 1991, que creó el sistema, determinó que los subsidios adjudicados no se pueden utilizar sino para comprar en proyectos “elegibles”, que son aquellos que cumplen con la normas urbanísticas, las de las empresas de servicios públicos, y las de sismoresistencia, emanadas del orden nacional.

Por su parte, los municipios tienen la competencia exclusiva para otorgar licencias a los constructores, para lo cual deben verificar que los proyectos cumplan con las normas referidas. A partir de este juego de normas podría concluirse que si un proyecto recibe licencia es porque se ajusta a las normas locales y nacionales, lo cual bastaría para calificar el proyecto como elegible. Sin embargo, la experiencia muestra que por debilidad técnica muchos municipios tienen dificultades tanto para definir las normas urbanísticas, como para comprobar si un proyecto cumple los requisitos y proceder a expedirle licencia. Esta debilidad institucional se manifiesta en los resultados de la evaluación de la Contraloría General de la

² Ver el texto de la fórmula de calificación en el Anexo 1.

República, realizada en el año 2.002. En ella se encontraron proyectos autorizados e incluso promovidos por el municipio, desarrollados en zonas inapropiadas por calidad del suelo, en cotas donde no es posible la conexión de servicios, sin espacio público, y con violación total de las normas de diseño estructural sismorresistente.

Para brindar un apoyo complementario en la formulación de proyectos estos proyectos de vivienda se estableció que Findeter entraría a efectuar una revisión de los mismos y a partir de esto declarar su elegibilidad. En la situación actual, los promotores y las autoridades de los municipios más fuertes señalan que el proceso que se hace en Findeter duplica en gran medida al que hacen los municipios cuando aprueban las licencias, lo que causa sobrecostos para la vivienda y limita el potencial de la descentralización.

Por las razones anteriores, se propone simplificar el proceso de declaratoria de elegibilidad de un proyecto. En el caso de los municipios más fuertes, bastará la licencia de urbanización y construcción para que se entienda que el proyecto es elegible. Es de tener en cuenta que estos municipios tienen también la competencia para otorgar los permisos de captación a las OPV's y los permisos de venta a los promotores en general, con lo cual además de las características físicas del proyecto, revisan y controlan la viabilidad financiera.

Para clasificar los municipios se acudirá a lo establecido por la ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios. Esta clasificación apunta a identificar la fortaleza institucional del municipio y tiene en cuenta criterios poblacionales y de capacidad fiscal del mismo. En concreto se propone que los municipios de la Categoría Especial tengan la facultad de otorgar las elegibilidades directamente y en forma simultánea con las licencias de urbanización y construcción (ver anexo 2). El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá extender esta facultad hacia nuevas categorías.

1.4. Cronograma Unificado de Postulaciones

El cronograma de postulaciones de subsidios, los montos disponibles y las formas de calificación y adjudicación son aspectos cuya divulgación clara y oportuna ayudan a motivar la iniciación de proyectos e incluso la decisión de bajar precios, en la medida que los inversionistas perciben menores riesgos para su actividad.

De otro lado, por decisión de la actual administración, luego de la decisión de liquidar el INURBE, le corresponde a las Cajas de Compensación Familiar atender las solicitudes de familias no afiliadas que busquen acceder a los subsidios que la nación otorga a través de Fonvivienda.

De esta forma, para facilitar la gestión de las CCFs y simplificar la divulgación de las fechas, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en conjunto con las entidades otorgantes del SFV, fijará al comienzo de cada vigencia un cronograma anual unificado para los procesos de postulación y asignación.

Cada entidad otorgante de subsidio familiar de vivienda definirá de manera autónoma los montos correspondientes a cada adjudicación. En el caso de Fonvivienda, se concentrarán las adjudicaciones en el inicio del año con el propósito de generar un plazo amplio para la utilización del subsidio, teniendo en cuenta que por tratarse de presupuesto público tiene plazos limitados para su utilización.

2. Focalización y Ampliación de cobertura del Subsidio Familiar de Vivienda.

2.1 La demanda de Subsidio Familiar de Vivienda:

La demanda de subsidio familiar de vivienda y en general de vivienda de interés social, está segmentada. De un lado se tienen los hogares vinculados a la economía formal –asalariados- quienes están afiliados y aplican a los subsidios de las Cajas de Compensación Familiar y, de otro, a los hogares vinculados al mercado de trabajo informal –independientes-, los cuales en materia de SFV deben ser atendidos por el Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Vivienda.

En el cuadro 2 se estima la demanda potencial de Subsidio Familiar de Vivienda, ajustada por el ciclo de vida del hogar y segmentada entre hogares vinculados a la economía formal e informal. Como se observa en dicho cuadro, para septiembre de 2002 se tenía una demanda potencial de SFV de 1'221.966 hogares, de los cuales el 68% son demanda potencial del Fondo Nacional de Vivienda y el complemento de las Cajas de Compensación Familiar (385.000 hogares).

De la información procesada resulta de especial interés destacar las diferencias existentes entre los dos grupos de hogares, en adición al tipo de vinculación al mercado laboral. En primer término, debe observarse que a pesar de manejar recursos presupuestales similares, la demanda de SFV de Fonvivienda es 2,17 veces la demanda de las CCFs; el nivel de ingreso de los hogares formales es 60% superior al de los informales y, a su vez, el pago de arrendamiento es superior en 35%. Dadas estas características

socioeconómicas diferentes, se recomienda un ajuste diferencial al programa de SFV, en especial con relación a los valores del subsidio familiar de vivienda.

2.2 Ajustes diferenciales al valor del Subsidio Familiar de Vivienda

Con el propósito de incrementar la cobertura de los recursos asignados al programa de subsidio familiar de vivienda, en el documento CONPES 3200 de septiembre de 2002 se recomendó una disminución del valor del Subsidio Familiar de Vivienda, sin que se afectara la capacidad de compra de los hogares vinculados a la política VIS. El ajuste en el valor de los subsidios se reglamentó con el Decreto 2488 de 2002 y se aplicó a partir de diciembre de 2002 en las asignaciones del Gobierno Nacional y de enero de 2003 en las asignaciones de las Cajas de Compensación Familiar – CCF.

Cuadro 3.
Impacto en la disminución de los niveles de subsidio 2003

Entidad	Valor SFV promedio*		Impacto	
	Decreto 2620/00	Decreto 2488/02	Δ SFV	Δ Cobertura
Cajas de Compensación Familiar	23,5	18,1	-23%	30%
Inurbe / Fondo Nacional de Vivienda	22,7	20,7	-9%	10%
Total	23,1	19,4	-16%	19%

* En SLMM

Fuentes: MAVDT. Cálculos: DNP-DUPA

Con el ajuste en los valores del SFV se esperaba un incremento de cobertura de 16% en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda y de 38% en los FOVIS de las Cajas de Compensación Familiar. Sin embargo, un análisis posterior de estas asignaciones muestra que la disminución real de los subsidios fue menor a la esperada, por lo cual el incremento de la cobertura fue de 10% en el FNV y de 30% en las CCFs (cuadro 3). Esta situación, en el caso particular de las CCFs, se explica por una respuesta elástica de la demanda por SFV que concentró la asignación de subsidios en las viviendas más económicas, en las cuales la disminución del SFV fue menor.

En adición a factores de eficiencia, con relación al valor del SFV deben considerarse algunos factores de equidad. En efecto, durante los últimos años el incremento del Salario Mínimo Legal Mensual - SMLM, y por consiguiente del monto en pesos del valor del SFV, ha sido superior a la inflación y a la variación anual del Índice de Precios de Vivienda Nueva - IPVN, que calcula el DANE para las 23 principales ciudades del país. Sólo para el 2004, el incremento del SMLM fue 1.2 veces la inflación observada en 2003 y 2.3 veces el incremento del IPVN. Bajo este contexto, el peso del SFV sobre el valor

final de la vivienda ha venido aumentando, disminuyendo la capacidad del Gobierno Nacional y de las Cajas de Compensación Familiar para atender un mayor número de hogares.

Así mismo, se observó durante la vigencia de 2003 que la disminución del SFV especialmente en las viviendas de mayor valor y la modificación de la fórmula de calificación, tiene un impacto positivo en la focalización de los recursos. En el caso de las CCFs, mientras en el período 2000-2002, el 40% de los SFV asignados se destinaron a hogares con ingresos inferiores a 2 SMLM, en el 2003 estos hogares obtuvieron el 53% de los subsidios. Esta situación demostraría que los hogares con ingresos superiores a 2 SMLM afiliados a las CCFs, pueden compensar la disminución del SFV con su capacidad para obtener créditos de vivienda.

De esta forma, teniendo en consideración los factores enunciados y con el propósito de ampliar la cobertura del programa de SFV, se hace necesario realizar un nuevo ajuste a los valores del Subsidio Familiar de Vivienda. Para ello se propone una disminución gradual de los montos del SFV, diferenciada entre Fonvivienda y las CCFs, de forma tal que no se afecte el esquema de financiación de los hogares de menores ingresos, los cuales postulan a viviendas tipo 1 y 2.

De otro lado se considera oportuno y equitativo reducir a un valor simbólico el SFV para viviendas tipo 4, teniendo en consideración las siguientes razones: (i) libera la demanda de vivienda tipo 4 de la oferta disponible de subsidios; (ii) acelera la venta de BRPs en este rango; (iii) elimina distorsiones en el canon de arrendamiento; (iv) para estas viviendas aplican beneficios tributarios de oferta; y, (v) los hogares que demandan estas viviendas podrán utilizar el seguro contra la inflación, con lo cual el subsidio directo se hace innecesario.

Los nuevos valores de SFV por cada tipo de vivienda serían los siguientes:

Cuadro 4.
Nuevos valores del Subsidio Familiar de Vivienda

Tipo de Vivienda	Valor de vivienda – SMLM	SFV Decreto 2488 de 2002 SLMM	CCF		FONVIVIENDA	
			SMLM	\$	SMLM	\$
1	Hasta 40 o 50 smlm	23	17	\$6.086.000	21	\$7.518.000
2	Hasta 70	16	12	\$4.296.000	14	\$5.012.000
3	Hasta 100	16	7	\$2.506.000	7	\$2.506.000
4	Hasta 135	10	1	\$358.000	1	\$358.000
Incremento esperado en cobertura			53%		10%	

Fuente: MAVDT-DNP

Con estos valores de subsidio se espera ampliar el número de hogares beneficiarios en 53% para el caso de las CCFs y en 10% para el caso del FNV. Así mismo, como se observa en los cuadros 5 y 6, con estos valores de subsidio los hogares objeto de la política (ingresos hasta 4 SMLM) podrán acceder a los diferentes tipos de VIS

Cuadro 5.
Esquema financiación de hogares de CCF's (millones)

Tipo	Valor Vivienda	Ahorro	SFV	Crédito	Cuota	Ingreso Mínimo	Arriendo actual
1	17,90	2,69	6,09	9,13	0,11	0,37	0,14
2	25,06	3,76	4,30	17,01	0,20	0,68	0,17
3	35,80	5,37	2,51	27,92	0,34	1,12	0,23
4	48,33	12,17	0,36	35,80	0,43	1,43	0,23

Nota: Para los créditos se utiliza una cuota por millón de \$ 11.000
Fuente: DNP-DUPA

De igual forma, es importante resaltar que los subsidios que otorga el Fonvivienda se concentran casi el 100% en viviendas tipo 1 y 2, a las cuales, como se observa en el Cuadro 6, podrán acceder hogares con ingresos inferiores a 2 SMLM.

Cuadro 6.
Esquema de financiación de hogares Fondo Nacional de Vivienda (millones)

Tipo	Valor Vivienda ¹	Ahorro	SFV	SFV local	Crédito	Cuota	Ingreso Mínimo	arriendo actual
1 - colectivos	11,10	1,55	7,52	2,00	-	-		0,11
1 - individual	13,50	2,03	7,52	-	3,96	0,09	0,32	0,11
2	20,70	3,11	5,01	-	12,58	0,14	0,46	0,15
3	27,20	4,08	2,51	-	20,61	0,23	0,76	0,17
4	35,80	5,37	0,36	-	30,07	0,33	1,10	0,17

1. Con base en los valores observados en 2003.

Nota Para los créditos inferiores a 25 SMLM se utiliza una cuota por millón de \$24.000 (Fuente: Findeter)

Fuente: Fonvivienda-DNP-DUPA

3. Distribución de Recursos

3.1 Cupos Regionales:

El Artículo 27 de la Ley 546 de 1999 establece que los recursos del subsidio familiar de vivienda, deben maximizar el beneficio social y lograr equidad regional en su distribución. Para tal efecto, el Gobierno Nacional diseñó una metodología de asignación de recursos (Decreto 2620 de 2000) en función de la población global de cada departamento (como variable proxy de demanda) y de los indicadores de

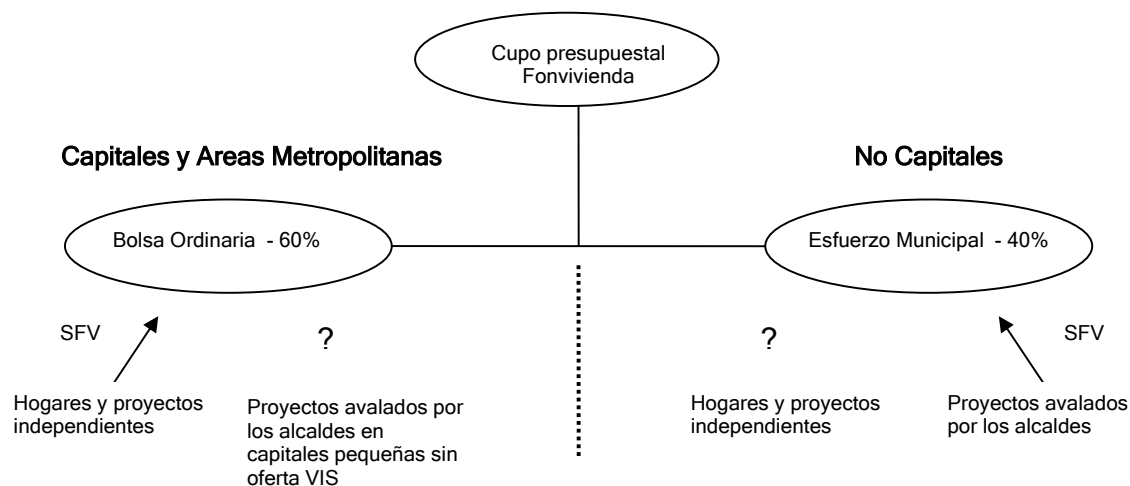
necesidades básicas. De igual forma se debe garantizar para los departamentos mas pequeños un porcentaje mínimo de recursos.³

3.2 Distribución Intra-regional:

Los procedimientos vigentes contemplan dos bolsas de recursos y dos procesos para acceder a ellas (figura 2). De un lado, en las capitales de departamento las familias postulan de manera individual o a través de proyectos colectivos en lo que se denomina “bolsa ordinaria”, la cual dispone del 60% de los recursos del SFV.

De otra parte, los municipios no capitales gozan de un proceso especial que les permite acceder a los subsidios que otorga Fonvivienda: la denominada “bolsa de esfuerzo municipal”. Esta línea responde a la falta de oferta autónoma de VIS en tales municipios, lo cual hacía que los subsidios adjudicados de manera individual nunca encontrarán manera de realizarse. Esta bolsa recibe el 40% de los recursos disponibles y la competencia por ellos se realiza entre proyectos presentados con el aval del alcalde respectivo, pues se ha considerado que sin este apoyo los proyectos tienen alta probabilidad de fracasar.

Figura 2.
Esquema actual de distribución de recursos.



La clasificación de los municipios para definir a cual bolsa pueden acceder ha presentado problemas de equidad y de eficiencia. De un lado, las capitales de departamento con menos desarrollo y en donde no hay oferta autónoma de VIS no pueden presentar proyectos de Esfuerzo Municipal. De otra

³ En el Anexo 3 se explica en detalle la metodología y se determinan los coeficientes de distribución por departamento.

parte, entre los municipios que no son capitales también hay gran diversidad poblacional y de desarrollo económico, al punto que muchos de ellos presentan oferta autónoma de VIS, sin requerir la participación de los alcaldes en la promoción. Esta situación no permite que hogares de manera individual y colectiva puedan acceder al SFV cuando no existen iniciativas de las administraciones locales.

De esta forma, para atender fielmente a las razones que justifican al proceso excepcional de acceso a la bolsa de esfuerzo municipal, es necesario adoptar una clasificación de municipios que refleje su desarrollo, más que su condición de ser o no capital de departamento. A este fin contribuye la clasificación que creó la ley 617 de 2.000, ya referida en el capítulo 1.3 “Elegibilidad de Proyectos”, la cual recoge criterios poblacionales y económicos para clasificar los municipios del país en seis categorías y una especial (ver anexo 2).

Con base en esta clasificación, podrán acceder y competir por la “Bolsa de esfuerzo municipal” aquellos municipios pertenecientes a las categorías 3, 4, 5 y 6. En estas categorías reside el 36% de la población urbana del país, distribuida en 1066 municipios. Por los recursos de la bolsa ordinaria competirán tanto los hogares de los municipios de categorías especial, 1 y 2, donde reside el 64% de la población urbana del país, distribuida en 32 grandes ciudades, así como las familias de los municipios de las demás categorías. De esta forma se garantiza que todos los hogares de un departamento puedan acceder a subsidios y vivienda, aún cuando el alcalde de su municipio no este promoviendo proyectos VIS (Cuadro 7).

**Cuadro 7.
Esquema propuesto de participación.**

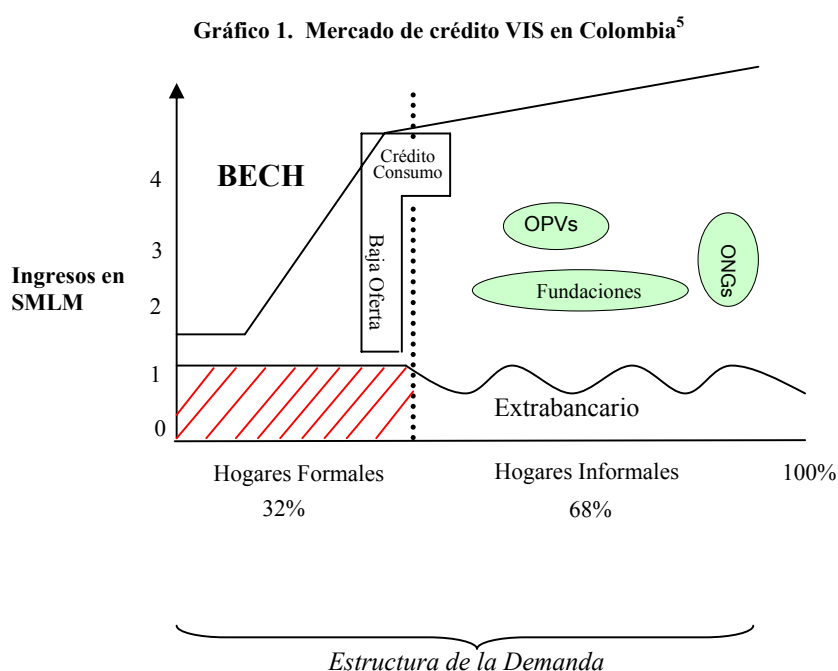
Municipios	Bolsa ordinaria.	Bolsa esfuerzo Municipal.
Categoría Especial, 1 y 2	Participan	No participan
Categorías 3,4,5 y 6	Participan	Participan.

Conforme a lo anterior, el total de recursos disponibles en el presupuesto de Fonvivienda se distribuirá regionalmente conforme a la metodología explicada en el Anexo 3. Posteriormente, al interior de cada departamento, se destinará el 60% de los recursos disponibles para la bolsa ordinaria y el 40% restante a la bolsa de esfuerzo municipal. En caso que por falta de postulaciones resultaran recursos de la bolsa ordinaria sin comprometer, los mismos se sumarán a la bolsa de esfuerzo municipal de la misma región. En caso que luego de adjudicar las dos bolsas correspondientes a una región, quedaran aún recursos sin comprometer, los mismos serán adjudicados en las demás regiones, de manera proporcional a su participación en la distribución regional.

III. LINEAMIENTOS PARA DINAMIZAR LA OFERTA DE CRÉDITO VIS

1. La oferta de crédito de vivienda de interés social

Durante el último lustro la oferta de crédito de vivienda ha estado limitada⁴. En el caso de la financiación de vivienda de interés social, igual que sucede con el programa de SFV, la oferta está segmentada: de un lado la banca especializada en cartera hipotecaria - BECH atiende a hogares vinculados al sector formal de la economía y, de otro, algunas fundaciones, OPVs y ONGs atienden de manera limitada y sin capacidad de expansión a los hogares cuyos ingresos provienen del sector informal. Esta situación se describe en el gráfico 1.



Como se describe en el cuadro 8, debe considerarse que los BECH enfrentan dificultades para ampliar sus carteras y atender la demanda de los hogares vinculados a la economía informal, de bajos ingresos y de microempresarios, debido a restricciones de entorno, propias de la cartera y de información.

⁴ Mientras en 1998 la cartera hipotecaria representaba cerca del 11% del PIB, durante el 2003 esta estuvo alrededor del 5%.

⁵ Adaptado de "La Financiación de Vivienda Social" - IPC, 2001.

Cuadro 8.
Principales restricciones para la oferta de crédito hipotecario VIS⁶

Restricciones que resultan de las características propias del crédito:
1. Los costos de originación y administración de los créditos VIS son mayores a los créditos no VIS.
2. La menor estabilidad de los ingresos de las familias vinculadas a la economía informal y la mayor fragilidad de sus economías frente a contingencias (enfermedades, accidentes etc.)
3. Muchas familias propietarias de lotes y viviendas no cuentan con los títulos de propiedad que les permitan respaldar una solicitud de crédito.
4. Existe poca información sobre el comportamiento histórico de las carteras de crédito para el financiamiento de VIS, lo cual redundará en una mayor percepción de riesgo.
Restricciones que resultan del entorno:
1. La tasa de interés regulada hace que el costo de oportunidad de los recursos colocados en VIS sea muy alto y que las instituciones no puedan ajustarse de forma flexible a las condiciones del mercado.
2. Según el Artículo 56 de la Ley 546, la exención de impuesto a la renta generada por los créditos VIS tienen una vigencia hasta diciembre de 2004.
3. La definición del derecho a vivienda digna como un derecho constitucional lleva a una ingerencia política en el financiamiento VIS, que se percibe como un riesgo adicional.
4. Los procesos judiciales para la ejecución de garantías hipotecarias de vivienda son lentos y generan altos costos a las entidades financieras.

De otra parte, la demanda de hogares vinculados a la economía informal ha sido atendida de forma limitada por entidades especializadas en microfinanzas (ONGs, OPVs, Cooperativas y fundaciones). Sin embargo, aunque estos oferentes tienen como ventaja el conocimiento de mercado, presentan una capacidad limitada de fondeo debido a su fragilidad financiera y a su operación en un ámbito de baja regulación.

Con el fin de corregir esta falla de mercado, en diciembre de 2003 el Gobierno Nacional firmó un convenio con las entidades del sector financiero, para dirigir durante los próximos 2 años aproximadamente \$0,5 billones hacia la financiación de viviendas cuyo valor no supere los 70 SMLM. Dicho convenio prevé varias modalidades para hacer efectiva la inversión en VIS: otorgar créditos directos, comprar cartera hipotecaria VIS, comprar títulos y bonos hipotecarios que respalden VIS tipo 1 y 2, créditos constructor para edificar viviendas tipo 1 y 2 e inversiones en títulos de FINDETER.

Para cubrir los riesgos derivados de estas operaciones, las entidades financieras tendrán acceso a una línea de garantía del Fondo Nacional de Garantías que cubrirá hasta el 70% de la pérdida esperada.

⁶ Adaptado de “La Financiación de Vivienda Social” - IPC, 2001.

2. Línea de Redescuento Findeter para vivienda de interés social

Con la expedición de los Decretos 2481 y 3165 de 2003, Findeter quedó autorizado para crear una línea de crédito de fomento para VIS, con la cual se aspira a financiar en una primera fase \$200.000 millones de pesos destinados a la originación de créditos para vivienda de interés social tipo 1 y 2.

2.1 Operadores de primer piso

Podrán ser intermediarios de la operación de redescuento los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las organizaciones no gubernamentales dirigidas a la financiación de operaciones de crédito y microcrédito. Estas instituciones deben hallarse sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado⁷.

Adicionalmente, los operadores de redescuento deben ajustarse a todo el marco legal e institucional de su correspondiente sector, para intermediar créditos y microcréditos inmobiliarios con FINDETER S.A. No obstante lo dispuesto anteriormente, los operadores deberán cumplir con las condiciones de solvencia, liquidez, solidez, y trayectoria que determine la Junta Directiva de FINDETER S.A., para acceder a un cupo de redescuento.

2.2 Modalidades de crédito

Los microcréditos inmobiliarios tendrán un plazo de 59 meses, el monto del crédito no podrá superar los 25 SMLMV. Estos créditos se ofrecerán en pesos y tendrán dos modalidades de amortización. La primera de ellas es cuota fija en pesos y la segunda amortización constante a capital con una tasa de interés indexada a la inflación, de acuerdo con lo que determine la Junta Directiva de FINDETER S.A.

Los créditos individuales de largo plazo se ajustarán a las disposiciones de la Ley 546 de 1999. El plazo ofrecido será de diez años, los créditos estarán denominados en UVR y la modalidad será amortización constante a capital.

Para todas las modalidades, la forma de pago será mensual, el valor del crédito no podrá superar el 80% del valor del inmueble financiado, no existirán restricciones al prepago y el margen de redescuento estará entre el 50% y el 90% del valor del crédito.

⁷ Sentencia C-955/00 Corte Constitucional

Todas las operaciones de redescuento de créditos individuales y microcréditos inmobiliarios para vivienda de interés social, deberán contar con la garantía expedida por el Fondo Nacional de Garantías. Los créditos deberán seguir los lineamientos de los manuales de originación, administración de cartera y administración de cartera titularizada, que se describen a continuación.

2.3 Manuales de estandarización de cartera

Los manuales para la originación y administración de cartera hipotecaria, están dirigidos a operadores de créditos y microcréditos hipotecarios, con el objeto de establecer estándares básicos y criterios homogéneos que deben ser tenidos en cuenta dentro de estos procesos.

En lo referente a la originación se definen todos procesos que deben seguirse para tal fin, así como algunas recomendaciones sobre el uso de un software que permitirá la estandarización, centralización y manejo confiable de toda información. En cuanto a la administración estos se concentran en los procesos de facturación, recaudo, cobro de cartera, custodia de documentos y demás procesos de administración de la misma.

Los manuales se constituyen así en un primer instrumento para inducir una futura titularización de créditos hipotecarios para vivienda de interés social generados por originadores no tradicionales. Dentro de este contexto el proceso de titularización permitirá que los esfuerzos en otorgamiento de créditos que se adelantarán por parte de FINDETER sean sostenibles en el mediano y largo plazo.

3. El ahorro programado como palanca para el crédito

Uno de los obstáculos que limita la ampliación de la oferta de crédito para familias informales, es la dificultad y el costo que enfrentan las entidades de crédito para estimar la capacidad pago de los solicitantes.

Una de las estrategias para salvar esta dificultad es facilitarle a estas familias la construcción de un historial de ingresos, pagos y ahorros. Con este fin, el decreto 2488 de 2002, que determinó la fórmula para calificar las postulaciones, incorporó un puntaje especial para las familias, que premia el saldo promedio del ahorro programado durante un periodo anterior a la postulación del SFV.

Si bien esta medida premia a quienes revelen capacidad de sostener un saldo de ahorro durante un tiempo, no arroja la información estadística que se requiere para una evaluación sistemática del riesgo crediticio. Por lo anterior se considera importante avanzar en la consolidación de una cultura de ahorro programado, idealmente con abonos mensuales periódicos, que sirva de base para simplificar y ampliar la oferta de crédito a familias informales.

Para alcanzar este objetivo se requiere que las entidades que ofrecen las cuentas de ahorro programado desarrollen aplicaciones tecnológicas, promuevan la línea y generen a partir de ella productos crediticios especiales. Por tratarse de procesos de lenta maduración y que implican costos de montaje, se requiere que las normas que regulan la materia tengan estabilidad en el tiempo. De ahí nace la propuesta para que el MAVDT lidere el diseño del sistema y prepare un proyecto de ley que fije las bases para su operación y crecimiento.

4. Comisión adicional para microcrédito de vivienda de interés social

En términos generales las operaciones de microcrédito se caracterizan por tener una serie de particularidades relacionadas con el tipo de población a la cual están dirigidas. Dentro de estas podemos mencionar: i) análisis especializado de crédito que implica trabajo de campo; ii) sistemas personalizados de cobranza y, iii) modelos relacionales y de acompañamiento social dirigido generar vínculos con las entidades otorgantes de microcréditos.

De otra parte, las experiencias exitosas en microcrédito inmobiliario a nivel internacional han demostrado que:

1. La atención a este mercado implica tasas de interés más altas que los esquemas tradicionales de financiación⁸. No obstante lo anterior, estas son muy inferiores a las alternativas informales a las cuales acceden hoy los hogares de forma limitada.
2. Los esquemas fundamentados en subsidios indirectos vía tasa de interés no son sostenibles en el largo plazo.
3. Aun cuando las tasas de interés de estos microcréditos son, en general, las más altas del mercado, el comportamiento de la cartera es bueno. De acuerdo con estudios realizados sobre entidades de

⁸ Un estudio realizado en México (2002) demuestra que la tasa final promedio de oferentes de microcrédito para vivienda (incluyendo visitas, honorarios, comisiones, etc.) es del 54% anual, la cual es considerablemente mayor a la tasa de los créditos hipotecarios de largo plazo ofrecidos por las SOFOLES. *FUNHAVIS's Housing Microfinance Program in Mexico. Cities Alliance.*

microcrédito para vivienda, el índice de cartera en mora oscila entre 0 y el 8%⁹, lo cual demostraría que este sistema de financiación no limita la accesibilidad de los hogares a una vivienda al no superar su capacidad de pago.

La ley 795 de 2003 crea el concepto de microcrédito inmobiliario como aquella financiación que se otorga para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles, cuyo monto no supere los 25 SMLM, con un plazo inferior a 5 años y una tasa de interés equivalente a la prevista para la financiación de Vivienda de Interés Social (VIS). Así mismo faculta al Gobierno Nacional la reglamentación de una comisión adicional con la cual se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.

De esta forma, además de los argumentos técnicos que sustentan la necesidad de reglamentar esta comisión, se debe tener en cuenta las consideraciones establecidas por la Corte Constitucional sobre las tasas de interés para financiación de vivienda¹⁰ y la capacidad de pago de los potenciales usuarios de este producto. Para esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará un estudio técnico y jurídico que podrá proponer el establecimiento de esta comisión y las condiciones especiales bajo las cuales, eventualmente y de manera restringida, sería aplicada.

5. Ajuste al modelo de garantías VIS del Fondo Nacional de Garantías - FNG

Findeter pondrá a disposición del FNG recursos estimados en \$50,000 millones, para el otorgamiento de garantías sobre créditos por un valor aproximado de \$700.000 millones.

5.1 Mecanismo de cobertura contra el riesgo crediticio

El ajuste al modelo apunta a que los hogares demandantes de créditos y microcréditos inmobiliarios aumenten su probabilidad de acceder a crédito. Este mecanismo contará con las siguientes características:

⁹ *Housing Microfinance Initiatives. The Center for Urban Development Studies. Harvard University Graduate School of Design. Mayo de 2002.*

¹⁰ Sentencias C-955 de 2000 y C-936 de 2003.

1. El crédito es tomado por el usuario de acuerdo con las condiciones vigentes.
2. El plazo de la cobertura no será superior a 7 años.
3. Solo se cubrirán con esta garantía los créditos nuevos que origine el intermediario.
4. El valor inicial del crédito no podrá exceder el equivalente a 108 SMLMV ni el 80% del valor de la vivienda que se financia.
5. El pago de la garantía será mensual. Este costo no hará parte de la tasa de interés para efectos del tope establecido por la ley 546 de 1999.
6. La garantía cubrirá el 70% de la pérdida esperada.
7. El costo de la garantía será del 0,0943% más IVA, pagadera en forma mensual sobre saldos. (\$1.094 por millón de crédito)

5,2 Funcionamiento del mecanismo

La garantía se hace efectiva cuando un crédito se siniestra. El siniestro de un crédito se perfecciona cuando este lleva en mora más de 18 meses o el inmueble financiado es entregado en dación de pago.

Una vez se presenta un siniestro, la garantía cubre el 70% de la pérdida esperada. La pérdida estimada contempla para su cálculo promedios estadísticos del capital expuesto, los intereses a tasa corriente dejados de percibir, las primas de seguros de incendio, terremoto y vida pagadas y no recaudadas, los gastos de cobranza y judiciales, los gastos de recepción del bien a título de dación en pago y el valor de recuperación por la enajenación del bien.

Por lo tanto para el pago del 70 % de la pérdida estimada, el FNG diseñó una matriz en la que se contemplan las siguientes variables:

- El porcentaje de financiación inicial de la vivienda (LTV).
- La altura del crédito.
- La ocurrencia o no de una dación en pago.
- El plazo inicial del crédito.

IV. RECOMENDACIONES

Tomando en consideración las estrategias y acciones propuestas en este documento, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las medidas definidas para optimizar el programa del Subsidio Familiar de Vivienda y los lineamientos para fomentar la oferta de créditos para VIS descritos en este documento.
2. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Protección Social y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la expedición, en el corto plazo, de un decreto que implemente las medidas propuestas para el programa del Subsidio Familiar de Vivienda.
3. Solicitar a la Superintendencia del Subsidio Familiar implementar y vigilar las medidas propuestas para el SFV otorgado por las Cajas de Compensación Familiar.
4. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la elaboración de una metodología para la descentralización del proceso de elegibilidad de los municipios y distritos.
5. Solicitar al MHCP adelantar el estudio técnico y jurídico que pueda eventualmente definir, para algunas situaciones especiales, una comisión adicional para microcrédito inmobiliario teniendo en cuenta las características particulares de cada operador y los demás lineamientos presentados en este documento.
6. Solicitar al MAVDT, en coordinación con el MHCP, el DNP y la Superbancaria, la elaboración de un proyecto de Ley que fije las bases para la operación y fortalecimiento del ahorro programado para la vivienda.
7. Solicitar a FINDETER, en la marco de la reglamentación de la línea de redescuento, generar mecanismos de prioridad para la atención de hogares informales beneficiarios del SFV.
8. Solicitar al MHCP y al Fondo Nacional de Garantías implementar las modificaciones propuestas a la garantía VIS.

ANEXO 1

Fórmula de calificación de hogares postulantes al SFV

Puntaje = [36.584 x B1] + [11.261 x B2] + [36.788 x B3] + [21.745 x B4] + [347.313 x B5] + [1.984 x B6] + [15.814 x B7] + [347.313 x B8]																											
<p>B1 = Nivel Sisben. Si el Nivel es 1 o 2, B1 es igual a 1. Para los demás puntajes o sin carné Sisben, B1 es igual a 0. Para afiliados a Cajas de Compensación Familiar, si el ingreso del afiliado es menor o igual a 1.5 SMLM, B1 es igual a 1; si el ingreso del afiliado es mayor a 1.5 SMLM, B1 es igual a 0.</p>																											
<p>B2 = Número de miembros del hogar. Si el hogar es de 2 miembros, B2 es igual a 1. Si el hogar es de 3 miembros, B2 es igual a 2. Si el hogar es de 4 miembros, B2 es igual a 3. Si el hogar es de 5 o más miembros, B2 es igual a 4.</p>																											
<p>B3 = Condición de mujer cabeza de familia, personas discapacitadas o mayores de 65 años. Si el jefe de hogar es mujer ó cualquier miembro del hogar es persona con edad superior a 65 años o discapacitado, B3 es igual a 1. Si no, B3 es igual a 0.</p>																											
<p>B4 = Tipo de Vivienda a la cual el postulante aplicará el Subsidio. Si la vivienda a la que esté postulando es de tipo 1, B4 es igual a 2. Si es de tipo 2 o 3, B4 es igual a 1.5. Si es de tipo 4, B4 es igual a 1.</p>																											
<p>B5 = Ahorro en relación con el tipo de la vivienda expresado en pesos. Se obtiene de dividir el ahorro, expresado en pesos, sobre el valor máximo del tipo de vivienda al que se está aplicando, expresado en pesos. El valor máximo de B5 es 0.30.</p>																											
<p>B6 = Tiempo de ahorro. Se contabiliza el número de meses completos desde la fecha de apertura de la cuenta de ahorro programado, o desde la fecha en que el postulante oficializó su compromiso de aplicar a la vivienda sus cesantías. Cuando el postulante acredite tanto la apertura de la cuenta como la formalización del compromiso antes citado, el tiempo de ahorro se contará a partir de la fecha más antigua.</p>																											
<p>B7 = Número de veces continuas que el hogar postulante ha participado en la asignación sin haber resultado beneficiario, cumpliendo con todos los requisitos para la calificación. Cuando se trate de la primera postulación B7 = 0.</p>																											
<p>B8 = Cumplimiento del compromiso de ahorro. Es la relación entre el promedio de los saldos en las cuentas que componen el ahorro de los últimos seis meses, multiplicado por 1,25, sobre el valor máximo del tipo de vivienda al que está aplicando el hogar. El valor máximo de esta variable es 0.30. Para los hogares cuyo aporte esté representado en un lote de terreno tendrá los siguientes valores:</p>																											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2" style="text-align: center; padding: 5px;">Antigüedad del lote - B6</th> <th colspan="2" style="text-align: center; padding: 5px;">Valor de B8</th> </tr> <tr> <th style="text-align: center; padding: 5px;">Lote urbanizado</th> <th style="text-align: center; padding: 5px;">Lote sin urbanizar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0 a 30 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,036</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,014</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">31 a 60 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,071</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,029</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">61 a 90 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,107</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,043</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">91 a 120 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,143</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,057</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">121 a 150 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,179</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,071</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">151 a 180 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,214</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,086</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">Mayor a 180 días</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,250</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">0,100</td> </tr> </tbody> </table>	Antigüedad del lote - B6	Valor de B8		Lote urbanizado	Lote sin urbanizar	0 a 30 días	0,036	0,014	31 a 60 días	0,071	0,029	61 a 90 días	0,107	0,043	91 a 120 días	0,143	0,057	121 a 150 días	0,179	0,071	151 a 180 días	0,214	0,086	Mayor a 180 días	0,250	0,100	
Antigüedad del lote - B6		Valor de B8																									
	Lote urbanizado	Lote sin urbanizar																									
0 a 30 días	0,036	0,014																									
31 a 60 días	0,071	0,029																									
61 a 90 días	0,107	0,043																									
91 a 120 días	0,143	0,057																									
121 a 150 días	0,179	0,071																									
151 a 180 días	0,214	0,086																									
Mayor a 180 días	0,250	0,100																									

En adición a las anteriores definiciones básicas, deben considerarse los siguientes conceptos para el cálculo de la fórmula de calificación:

1. Las variables B5, B6 y B8 tendrán los siguientes valores para efecto de calificación de hogares de que trata el parágrafo 1 y el segundo inciso del parágrafo 2 del artículo 94 de la Ley 812 de 2003: B5=0.15, B6=6, y B8=0.15 (desplazados, atentados terroristas, etc.).
2. Se entenderá por ahorro el esfuerzo realizado por las familias en cualquiera de las siguientes modalidades: cuentas de ahorro programado; aportes periódicos realizados en los fondos comunes

especiales y en los fondos mutuos de inversión; cesantías; y el terreno en los casos de construcción en lote individual de propiedad del hogar y en los casos de adquisición y construcción de vivienda nueva.

3. La valoración del ahorro, en el caso de aportes en terreno por parte de las postulaciones colectivas, será calificado en su antigüedad y promedio, solamente, cuando la propiedad del mismo se encuentre en cabeza de cada uno de los postulantes o de las postulaciones colectivas asociativas en cabeza de Organizaciones Populares de Vivienda, conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989, el Decreto Ley 78 de 1987 y el Decreto 2391 de 1989 o cuando estas tengan el predio en un encargo fiduciario conforme a lo establecido en la normatividad vigente.
4. Para efectos de establecer la antigüedad en el ahorro en la variable B6, se tendrá como punto de partida la fecha de iniciación del ahorro. Si el producto del ahorro se utilizó en la adquisición de terreno se tendrá como referencia la fecha de compra del mismo, siempre y cuando éste se encuentre libre de todo gravamen, salvo la hipoteca constituida a favor de la entidad que financiará su ejecución.

ANEXO 2

Categorización municipal 2003 según Ley 617 de 2000¹¹

Categorías	Criterios		No. de municipios	Población total
	Población	ICLD*/ año (smlm)		
Especial	≥500.001	>400.000	3	11.093.777
1	100.001-500.000	100.000-400.000	11	5.155.835
2	50.001-100.000	50.000-100.000	18	4.131.841
3	30.001-50.000	30.000-50.000	17	1.791.748
4	20.001-30.000	25.000-30.000	58	2.163.669
5	10.001-20.000	15.000-25.000	90	1.440.553
6	≤10.000	<15.000	901	6.157.448

* Ingresos corrientes de libre destinación

CATEGORÍA ESPECIAL		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN URBANA 2003
ANTIOQUIA	MEDELLIN	1.955.753
BOGOTA	BOGOTA	6.850.205
VALLE DEL CAUCA	CALI	2.287.819
NÚMERO DE MUNICIPIOS		3
POBLACIÓN TOTAL		11.093.777

CATEGORÍA 1		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN URBANA 2003
ANTIOQUIA	ENVIGADO	153.911
	ITAGUI	263.808
ATLANTICO	BARRANQUILLA	1.329.579
BOLIVAR	CARTAGENA	902.688
CALDAS	MANIZALES	351.878
NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	682.671
RISARALDA	PEREIRA	420.415
SANTANDER	BUCARAMANGA	553.046
	BARRANCABERMEJA	187.142
VALLE DEL CAUCA	PALMIRA	241.113
	YUMBO	69.584
NÚMERO DE MUNICIPIOS		11
POBLACIÓN TOTAL		5.155.835

CATEGORÍA 2		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN URBANA 2003
ANTIOQUIA	BELLO	372.857
	RIONEGRO	59.301
BOLIVAR	ARJONA	48.542
CAUCA	POPAYAN	212.359
CESAR	VALLEDUPAR	292.760
CORDOBA	MONTERIA	264.252
CUNDINAMARCA	SOACHA	298.138

¹¹ Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia, Contaduría General de la Nación, DANE. Cálculos: DNP-DDUPA-SVDU

HUILA	NEIVA	335.248
MAGDALENA	CIENAGA	85.418
CATEGORÍA 2 (Continuación)		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN URBANA 2003
META	VILLAVICENCIO	305.476
NARIÑO	PASTO	365.121
NARIÑO	TUMACO	82.297
QUINDIO	ARMENIA	303.939
SANTANDER	FLORIDABLANCA	242.016
TOLIMA	IBAGUE	412.820
VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	235.054
	TULUA	161.057
SAN ANDRES	SAN ANDRES	55.168
NÚMERO DE MUNICIPIOS		18
POBLACIÓN TOTAL		4.131.841

CATEGORÍA 3		
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN URBANA 2003
ANTIOQUIA	COPACABANA	47.748
	SABANETA	32.293
ATLANTICO	SOLEDAD	326.067
BOYACA	TUNJA	115.127
CALDAS	LA DORADA	79.216
CORDOBA	TIERRALTA	26.223
CUNDINAMARCA	FACATATIVA	89.494
	FUSAGASUGA	83.838
MAGDALENA	SANTA MARTA	406.231
NORTE DE SANTANDER	ABREGO	10.416
RISARALDA	DOSQUEBRADAS	172.684
TOLIMA	ESPINAL	54.710
VALLE DEL CAUCA	BUGA	115.627
	CARTAGO	131.927
	EL CERRITO	37.273
	GUACARI	19.167
	JAMUNDI	43.707
NÚMERO DE MUNICIPIOS		17
POBLACIÓN TOTAL		1.791.748

CATEGORÍA 4		
NÚMERO DE MUNICIPIOS		58
POBLACIÓN TOTAL		2.163.669

CATEGORÍA 5		
NÚMERO DE MUNICIPIOS		90
POBLACIÓN TOTAL		1.440.553

CATEGORÍA 6		
NÚMERO DE MUNICIPIOS		901
POBLACIÓN TOTAL		6.157.448

SIN INFORMACIÓN SOBRE CATEGORIZACIÓN		
NÚMERO DE MUNICIPIOS		25
POBLACIÓN TOTAL		26.888

ANEXO 3

Metodología para la definición de cupos regionales.

Los NBI seleccionados son *hogares en vivienda inadecuada* y *hogares con hacinamiento crítico*, cuya definición DANE es la siguiente:

1. Hogares en Vivienda Inadecuada: expresa las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas. Se clasifican en esta categoría los hogares que se encuentran en viviendas móviles, refugios naturales o sin paredes. En las zonas urbanas (cabeceras municipales), se incluyen todas las viviendas con pisos de tierra y en las rurales (resto), las que tuvieran piso de tierra y materiales precarios en las paredes (bahareque, guadua, caña o madera).
2. Hogares con Hacinamiento Crítico: Se consideran en esta situación los grupos que habitan en viviendas con más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor y dormitorios).

La metodología toma los dos indicadores NBI y estima un único indicador para cada departamento, que se obtiene ponderando los NBI por su incidencia relativa a nivel nacional. Este coeficiente multiplica la población departamental del área urbana, obteniendo la población afectada de cada departamento (ver columna a). La relación entre la población afectada de cada departamento sobre el total de la población afectada, produce el coeficiente de distribución regional (columna b):

$$CDi = \frac{Pi * [\alpha * VIi + \beta * HCi]}{\sum_{i=1}^n [Pi * [\alpha * VIi + \beta * HCi]]} \%$$

Donde:

CDi : Coeficiente de distribución del Departamento i

Pi : Población urbana del departamento i

VIi y HCi : NBI para personas en vivienda inadecuada y hacinamiento crítico del departamento i , respectivamente

α : Incidencia relativa a nivel nacional del NBI de vivienda inadecuada

β : Incidencia relativa a nivel nacional del NBI de hacinamiento crítico

$$\alpha = \frac{VI_n}{VI_n + HC_n} = 0,37 \quad \beta = \frac{HC_n}{VI_n + HC_n} = 0,63$$

Donde:

VI_n y HC_n : Promedio nacional urbano de los NBI de vivienda inadecuada y hacinamiento crítico, respectivamente

Sin embargo, dado que en Guainía y Vaupes no existe información de NBI y que en los demás departamentos de los antiguos territorios nacionales y en San Andres estos coeficientes representarían cupos de recursos muy pequeños, se propone para estos un coeficiente fijo del 0.5%. De esta forma, se reajusta proporcionalmente los demás coeficientes (columna c).

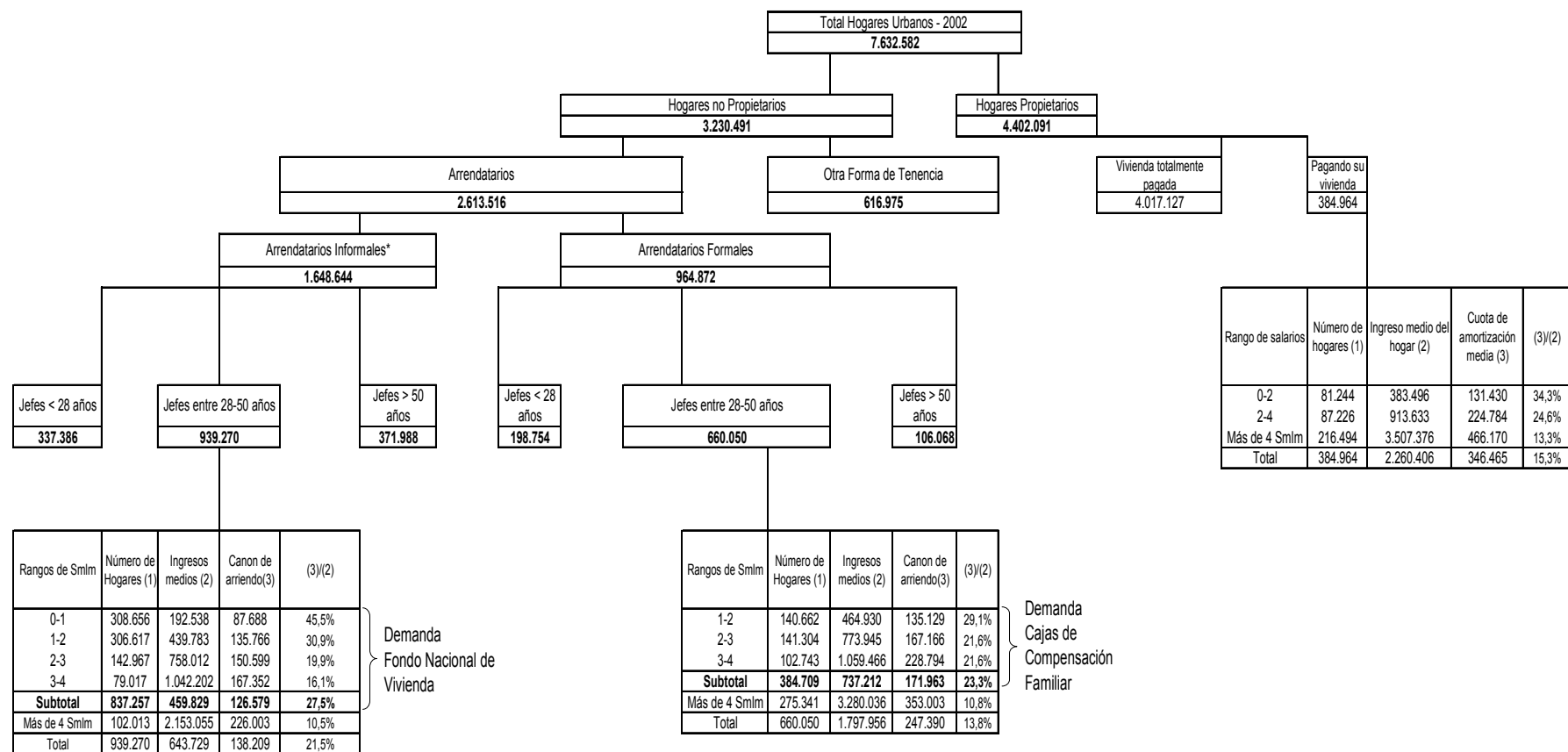
CÁLCULO DE COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN

Departamento	a	b	c	Proyección cupos 2004 (millones)
	Población con NBI vivienda	Coefficiente regional	Coefficiente regional ajustado	
Bogotá	565.246	16,88%	16,46%	19.756
Valle	329.447	9,84%	9,60%	11.514
Antioquia	290.702	8,68%	8,47%	10.160
Bolívar	246.414	7,36%	7,18%	8.612
Atlántico	218.416	6,52%	6,36%	7.634
Magdalena	158.436	4,73%	4,61%	5.537
Córdoba	148.798	4,44%	4,33%	5.201
Sucre	148.253	4,43%	4,32%	5.182
Cundinamarca	138.463	4,13%	4,03%	4.839
Cesar	136.485	4,08%	3,98%	4.770
Norte Santander	121.904	3,64%	3,55%	4.261
Nariño	118.150	3,53%	3,44%	4.129
Santander	98.580	2,94%	2,87%	3.445
Tolima	82.202	2,45%	2,39%	2.873
La Guajira	66.970	2,00%	1,95%	2.341
Huila	57.185	1,71%	1,67%	1.999
Risaralda	56.704	1,69%	1,65%	1.982
Meta	54.169	1,62%	1,58%	1.893
Cauca	49.552	1,48%	1,44%	1.732
Boyacá	48.901	1,46%	1,42%	1.709
Caldas	42.610	1,27%	1,24%	1.489
Quindío	38.365	1,15%	1,12%	1.341
Arauca	28.286	0,84%	0,82%	989
Caquetá	24.907	0,74%	0,73%	871
Casanare	24.715	0,74%	0,72%	864
Chocó	19.377	0,58%	0,56%	677
Putumayo	15.278	0,46%	0,50%	600
San Andrés	6.561	0,20%	0,50%	600
Guaviare	6.231	0,19%	0,50%	600
Amazonas	4.472	0,13%	0,50%	600
Vichada	3.104	0,09%	0,50%	600
Guainía	0	0,00%	0,50%	600
Vaupés	0	0,00%	0,50%	600
TOTAL	3.348.883	100%	100%	120.000

Fuente: DANE

Cálculos: DNP – DUPA

Cuadro 2. Estimación de Demanda Potencial de Subsidio Familiar de Vivienda, 2002



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 3er Trimestre de 2002, cálculos DNP-DDUPRE

Criterio de informalidad:

***Informales:** [hogares con jefes trabajadores familiares sin remuneración] + [obreros o empleados de una entidad particular con ingresos inferiores a 1 smlm] + [empleados domésticos] + [trabajadores cuenta propia con ingresos inferiores a 2 smlm] + [patrones o empleadores con ingresos inferiores a 2 smlm] + [desempleados o inactivos con ingresos inferiores a 2 smlm].