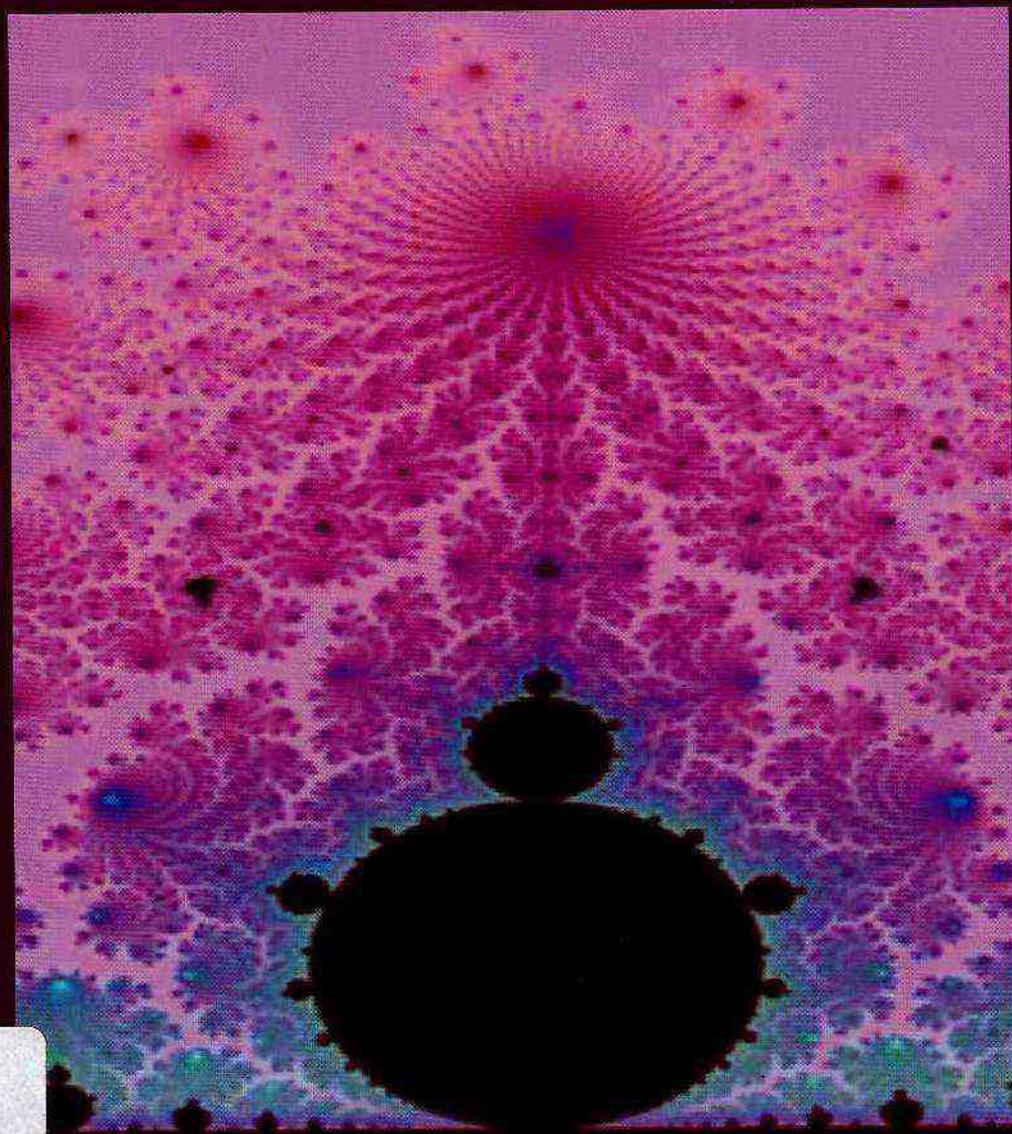


# HÁBITAT Y EL DESAFÍO DE LAS MICROFINANZAS



63.582  
328h  
.1  
PDIS.

**Bateman, Alfredo; Ferrari, César y Giraldo, Fabio**

**Hábitat y el desafío de las microfinanzas.**

**UN-Hábitat**

**Bogotá, mayo de 2008.**

**190 p.; 22,5 x 16,5 cm.**

#### DIRECCIÓN INSTITUCIONAL

Coordinador Nacional de Programas  
UN-Hábitat/Colombia  
Fabio Giraldo Isaza

#### AUTORES

Alfredo Bateman  
César Ferrari  
Fabio Giraldo

#### ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Andrés Alonso  
Felipe Colmenares  
Idoia Ortiz

#### EQUIPO DE TRABAJO UN-Hábitat

Andrés Alonso  
Alfredo Bateman  
David Buitrago  
Carla Cáceres  
Felipe Colmenares  
Jon García  
Patricia Guzmán  
Idoia Ortiz  
Diana Puerta

#### ILUSTRACIÓN CUBIERTA

Imagen fractal de un sistema  
auto-organizado –  
Conjunto de Mandelbrot

ISBN: 978-92-1-131968-2  
HS/986/08S

#### IMPRESIÓN

Fundación Cultural Javeriana de  
Artes Gráficas  
-JAVEGRAI-

#### PRIMERA EDICIÓN

Mayo de 2008

Las opiniones y planteamientos expresados por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no comprometen a UN-Hábitat ni a ninguna de las instituciones editoras.

Todos los derechos reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de UN-Hábitat.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	13
<b>I. Introducción</b> .....	17
<b>II. La problemática habitacional en Bogotá</b> .....	23
El déficit habitacional .....	25
Precios e ingresos en la solución de vivienda .....	31
El sector de la construcción .....	33
El ciclo sectorial de la construcción .....	41
El PIB potencial de la construcción .....	45
<b>III. La política habitacional</b> .....	51
Antecedentes institucionales en la solución de vivienda .....	53
El sistema UPAC y la UVR .....	55
Créditos y tasas de interés .....	58
El subsidio familiar de vivienda (SFV) .....	64
<b>IV. Microfinanciación: Realidades y posibilidades</b> .....	71
Los mecanismos de microfinanciación .....	73
La experiencia del Banco Grameen .....	76
Características principales y resultados .....	76
Créditos y depósitos en el Grameen .....	78
Las tasas de interés del Grameen .....	80
Los aspectos sustanciales del Grameen .....	81
¿Por qué el mercado colombiano no ha producido un Banco Grameen? .....	82
Las limitaciones de la legislación colombiana .....	84
Patrimonio y capital mínimo .....	84
Margen de solvencia .....	85
Depósitos y créditos .....	86
Garantías .....	87
Tasas de interés .....	87
Provisiones .....	88

Reserva legal y encaje .....	88
Régimen tributario .....	89
Control y vigilancia .....	90
<b>V. Algunas experiencias microfinancieras .</b> .....	<b>91</b>
Los fondos rotatorios departamentales y locales .....	94
Las ONG y los fondos rotatorios privados .....	95
La Banca de Oportunidades .....	97
La microfinanciación hipotecaria .....	99
La problemática de las tasas de interés hipotecarias .....	101
Experiencias internacionales de microfinanciación de vivienda .....	104
<b>VI. Microcrédito para vivienda en Bogotá .</b> .....	<b>111</b>
Replicando el Banco Gramscn .....	113
Los fondos rotatorios gubernamentales .....	115
La banca comercial modificada .....	116
El microcrédito en el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” .....	117
El modelo de análisis financiero .....	119
El Fondo Distrital Inmobiliario .....	122
Un fondo inmobiliario viable .....	126
Un fondo multipropósito viable .....	130
Un banco tipo Gramscn .....	133
<b>VII. Microfinanzas, finanzas, vivienda y crisis .</b> .....	<b>139</b>
La financiación y la vivienda en el marco del equilibrio general .....	141
Equilibrio general y localizaciones territoriales .....	144
Crisis inmobiliarias y financieras .....	147
La irracionalidad de la racionalidad perfecta .....	148
Finanzas y fractales .....	152
Finanzas, fundamentos empresariales y precios de acciones .....	157
Vislumbrando el futuro .....	161
<b>Bibliografía .</b> .....	<b>167</b>
<b>Anexos .</b> .....	<b>175</b>
<b>Anexo 1</b>	
Los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional .....	177
<b>Anexo 2</b>	
Metodologías y definiciones estadísticas .....	185

## Presentación

**E**s más o menos conocido cómo el intento de llevar los mercados a la problemática habitacional de las personas de más bajos ingresos, presenta una de las tareas pendientes de la industria de la microfinanciación a nivel global. La compra de nuevas viviendas, de un lote para construir o mejorar las condiciones habitacionales de las viviendas precarias existentes, requiere de condiciones de créditos con plazos relativamente largos, en el marco de las microfinanzas, para lograr ampliar el mercado de la vivienda para las familias más pobres. Empero, se conocen casos exitosos donde los operadores de microfinanzas han logrado diseñar metodologías como la del Grameen Bank, que presta dinero sin garantía a los más pobres; por ello, cuando se dio origen al Proyecto COL/46930 “Apoyo a la política de Hábitat en Bogotá” – finales de agosto del año 2005– dentro de su documento de proyecto, tanto UN-Hábitat como el PNUD, se comprometieron a invertir parte de los recursos de las agencias en realizar un estudio sobre las Necesidades Habitacionales de Bogotá D.C., desarrollado mediante las metodologías que UN-Hábitat viene proponiendo para tal efecto<sup>1</sup>.

Con las primeras investigaciones realizadas para Metrovivienda se logró avanzar en la lectura de encuestas, la definición de las variables a ser cuantificadas, y en unos primeros análisis urbanísticos de las localidades de Bosa y Usme; igualmente, se pudo adelantar un trabajo piloto en la localidad de Bosa, donde se estableció una tipología de vivienda, la segmentación de la población según su acceso al mercado, y una lectura de los Objetivos del Milenio en las localidades de Bosa y Usme, ponderando indicadores del hábitat para ir acercando la discusión a la medición y determinación de la tipología de vivienda digna en la ciudad. Algunos de estos productos, como los realizados en la asistencia técnica especializada a la actividad N° 5 de Necesidades Hábitat, que en su inicio estaban orientados a la publicación de un texto sobre microcrédito y el subsidio, fueron reorientados al apoyo del trabajo que en su momento solicitó la Directora del Proyecto y que quedaron plasmados

---

<sup>1</sup> Giraldo, Fabio y Torres, Jorge, *Hábitat y Desarrollo Humano*. Cuadernos PNUD/UN-Hábitat, Bogotá, octubre 2004.

en la publicación del libro “10 años de Metrovivienda – Modelos de Gestión del suelo, Vivienda y Hábitat –”<sup>2</sup>; sin embargo, el libro que el lector tiene en sus manos recoge los avances efectuados durante la asistencia técnica a Metrovivienda, pero incluye desarrollados adicionales que ha venido realizando en forma directa UN-Hábitat Colombia.

El presente trabajo muestra cómo muchas de las familias de bajos ingresos pueden acceder a un crédito a largo plazo si el sistema financiero cambia su visión sobre la naturaleza de los ingresos de dichas familias. La vivienda satisface una necesidad básica y representa no sólo un lugar de alojamiento; siendo en muchos casos un activo de capital para las familias e incluso su lugar de trabajo. En efecto, como lo vienen indicando las diferentes investigaciones que está desarrollando UN-Hábitat en el país, muchos de los clientes potenciales de la microfinanciación inmobiliaria utilizan fondos de crédito o aplican parte de los ingresos que obtienen en sus actividades económicas para comprar vivienda propia o realizar mejoras sustantivas a la misma. Por esta vía, las familias más pobres logran hacerse con la propiedad de activos de largo plazo que sin duda son la base para enfrentar los vaivenes de los ciclos económicos de nuestras economías y la volatilidad y vulnerabilidad en sus ingresos.

Cuando el ingreso obtenido por un salario o por cuenta propia es muy bajo, es claro que los programas tradicionales de vivienda enfrentan serias dificultades, en razón a que el tamaño del crédito es desproporcionadamente alto y las condiciones porco flexibles con respecto a los ingresos de la población objetivo. Para resolver parcialmente esta situación, el gobierno nacional, al igual que muchos de los gobiernos de América Latina, viene otorgando subsidios a la demanda para que las familias más pobres puedan adquirir, mejorar o construir su vivienda; la dificultad está en que los sistemas financieros convencionales no han podido llegar a los segmentos más pobres de la población, haciendo que dichas familias no puedan hacer efectivo el derecho otorgado por el Estado.

No es que los subsidios a la demanda, como creen algunos participantes en este debate, hayan sido un fracaso. Son programas que no se ajustan a las capacidades económicas y, en especial, a las necesidades habitacionales de los más pobres. El subsidio directo endosable para pago al contado es mucha mejor opción que los anteriores subsidios indirectos, que consistían en tasas de interés por debajo de las condiciones del mercado, o, en muchos casos, en buscar disminuir los costos de la vivienda con la intervención directa del sector público.

---

<sup>2</sup> Casasfranco, Ma. Virginia y Arcos, Óscar, *10 Años de Metrovivienda – Modelos del suelo, vivienda y hábitat*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría del Hábitat, Metrovivienda, PNUD, UN-Hábitat, Bogotá, diciembre 2007.

En el nuevo rol, el sector público se limita a buscar opciones financieras, y seleccionar los beneficiarios de los subsidios, estableciendo la normatividad y los reglamentos a través del Ministerio con responsabilidades políticas para tal fin. El sector privado es responsable de la construcción directa, la provisión de muchos de los servicios urbanos y la intermediación financiera. En este punto, y dadas las fallas de mercado para llegar a los más pobres y diseñar sistemas financieros para tal fin, es como se ha venido adelantando una amplia discusión sobre la microfinanciación inmobiliaria. Pero la problemática del hábitat de los más pobres no se resuelve solamente con el diseño adecuado de sistemas de crédito. Ella debe adelantar multiplicidad de acciones: intervenciones en el suelo urbanizado, disminución de los costos de la producción, mejora del uso del subsidio gubernamental o el diseño de políticas crediticias acordes con los ingresos de las familias más necesitadas, etc.

Lugar especial, como se pone de manifiesto en el presente texto, ocupan las políticas económicas generales, las cuales no pueden desconocer las condiciones estructurales de la sociedad. Así como el crecimiento económico no es un proceso lineal, sino dinámico atravesado por ciclos de creación y destrucción de empresas y sectores, los procesos sociales son mucho más complejos; las familias pobres, tienen mucha menos habilidad para generar nuevas dinámicas y por ello deben recibir, por períodos definidos, apoyos directos por parte del Estado. La dinámica del sector habitacional en su conjunto no puede seguir diseñando intervenciones del Estado orientadas a la reactivación de los mercados más costosos; ella debe ver la evolución conjunta de las condiciones del hábitat y la composición sectorial de la construcción, poniendo especial atención en los eslabonamientos intra e intersectoriales de las complicadas estructuras de mercado que subyacen en el sector y, muy en especial, en las dificultades para vincular en los canales de la riqueza a las familias con mayor debilidad en sus ingresos.

Los cambios en los mercados más dinámicos son importantes, pero las dinámicas de los procesos de microfinanciación son ingredientes necesarios; lo que realmente importa es evaluar los procesos que tienen lugar en el conjunto del sistema para, de allí, decidir dónde debe el Estado intervenir activamente, no solo para la generación de una mayor riqueza, sino para alcanzar una mayor equidad. Para lograr este objetivo, es bueno tener presente lo que la sabiduría popular afirma en forma coloquial: **“No es lo mismo Cundinamarca que Dinamarca”**.

En los países desarrollados, al decir de Bruce Ferguson, se da “una red altamente sofisticada de financieras hipotecarias, instituciones de mercado secundario, compañías de titulación, proveedores de infraestructura y otros agentes que apoyan los mercados de vivienda... La profundidad y la liquidez de los mercados de Estados Unidos se extiende no solamente a los propietarios de vivienda, sino a todo el proceso de desarrollo de la misma: los créditos para la compra de terrenos, para subdivisión e infraestructura – finanzas para desarrollo – y para construcción – finanzas para construcción- hacen posible contar con una industria de desarrollo

de vivienda altamente articulada y flexible... las familias en los Estados Unidos venden sus casas en promedio cada siete años, haciendo que los mercados de bienes raíces sean profundos y fluidos”<sup>3</sup>. Como lo puede constatar el lector, las condiciones de Colombia, y de América Latina en general, están muy distantes de mercados profundos y fluidos, objeto central de las políticas de crédito que abogan, no solo por diseño de políticas de microfinanciación, sino de creación de mercados de capitales. La razón básica nos la ofrece Ferguson: **“muchas instituciones de microfinanzas se quedan atascadas en un equilibrio de bajo nivel donde no tienen ni los medios, ni la iniciativa para superarse”**<sup>4</sup>.

El funcionamiento adecuado de las instituciones, incluidas las del hábitat, está atravesado por una multiplicidad de factores políticos propios de los intereses de los actores que intervienen en su configuración, indicándonos cómo, en última instancia, los problemas económicos son ilegibles sin abordar la dimensión política; no se debe perder de vista que los elementos fundamentales para atacar a fondo el problema habitacional en nuestro medio están íntimamente ligados con la conjunción de al menos los siguiente elementos: regulación en el mercado del suelo que promueva eficientemente la producción de vivienda para los más pobres; provisión de servicios públicos al alcance de dichas familias y diseño de sistemas de microfinanciación inmobiliaria acompañadas con los recursos suficientes del presupuesto nacional que hagan viable reducciones significativas en los déficit de vivienda y del hábitat durante períodos de tiempo previamente definidos.

Pero, lo más importante de todo, ingresos y empleos suficientes para que las familias puedan no sólo adquirir sus viviendas, sino honrar los créditos que otorga el sistema financiero. En una palabra, mayores y mejores empleos a través del tiempo, o, lo que es lo mismo, oportunidades efectivas de escape para quienes han quedado atrapados en la trampa de la pobreza. En la búsqueda de estos objetivos se orienta la asistencia técnica de UN-Hábitat al país, donde la presente publicación no es sino un pequeño esfuerzo en esta dirección.

FABIO GIRALDO ISAZA  
Coordinador Nacional de Programas  
UN-Hábitat Colombia

---

<sup>3</sup> Ferguson, Bruce, “La gran importancia de las microfinanzas para vivienda” en *Microfinanzas para vivienda: Una guía práctica* – Franck Daphnis y Bruce Ferguson , 1ª ed, San José de Costa Rica, Hábitat para la Humanidad Internacional, 2006, pág., 28.

<sup>4</sup> Op. cit., Pág., 31.