

6

FORTALECIMIENTO DE LA  

---

INFRAESTRUCTURA  
SOCIAL

## INTRODUCCIÓN

---

Las políticas de infraestructura social en vivienda y agua, así como la política de desarrollo urbano constituyen un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la construcción de la paz y el mejoramiento del nivel de vida de la población. Por una parte, tres de los cinco indicadores de necesidades básicas insatisfechas están directamente relacionados con la calidad de la vivienda; y por otra parte, la calidad de vida de la población está directamente afectada por los servicios de agua potable y saneamiento, su incidencia en las condiciones de salubridad y las características socioeconómicas que ofrecen los centros urbanos donde reside el mayor porcentaje de la población colombiana. En consecuencia, las estrategias incluidas en los planes de vivienda y agua, así como la política urbana están dirigidas a superar las condiciones y calidad de vida de la población más pobre, redistribuyendo recursos vía subsidios, en el caso de la vivienda, apoyando financieramente inversiones que favorezcan a la población de más bajos ingresos, promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico de los centros urbanos y fortaleciendo las condiciones del sistema de ciudades.

Adicionalmente, la calidad de la vivienda y la provisión de los servicios de agua potable como dinamizadores de la economía local, constituyen un complemento de la política urbana. Tanto la vivienda como el agua potable, son infraestructuras urbanas que le permiten a los gobiernos locales mejorar las condiciones de productividad y competitividad de las ciudades. La dotación eficiente de servicios públicos en general y la oferta de una infraestructura urbana adecuada generan externalidades positivas que favorecen la localización de actividades productivas, y con ésta la atracción de capitales dinamizadores de la economía urbana. En el caso de la vivienda, dichas externalidades se generan porque permite la atracción de capital humano, ya que desarrollos industriales y productivos requieren de manera paralela desarrollos habitacionales que garanticen la localización del recurso humano, y por tanto de la demanda, cerca de los centros productivos. En cuanto a la provisión de agua, al garantizar el acceso al servicio, se evitan costos que de otro modo serían internalizados por el sistema productivo en detrimento de la competitividad. En estas circunstancias, las políticas de vivienda y agua están igualmente orientadas a generar un marco de regulación y control que permita mejorar la calidad en la provisión de dichos servicios a través del diseño de esquemas de financiación adecuados y mediante la introducción de mecanismos que fomenten la mayor eficiencia. En consecuencia, en la medida en que la infraestructura social es un medio para reducir la pobreza y mejorar los procesos de desarrollo económico y social a nivel local, indudablemente son sectores que

participarán de manera activa en el proceso de construcción de la paz que el Plan de Desarrollo se ha propuesto como meta.



## POLÍTICA DE VIVIENDA

La vivienda constituye un factor determinante de desarrollo social y económico, en la medida que posibilita la disminución de la pobreza y la miseria, la reactivación de la economía y la generación de empleo.

Con relación a la pobreza, más de 11.5 millones de los hogares del país presentan necesidades básicas insatisfechas, representando la vivienda inadecuada y el hacinamiento, en conjunto, más del 40% de ese indicador, y los problemas de servicios públicos, otro 20%. Igualmente, un 9.8% de las familias pobres del país deben su situación a una vivienda inadecuada y un 10.6% a servicios inadecuados.

Por otra parte, la vivienda presenta un aporte considerable al crecimiento económico y a la generación de empleo en razón de los diversos sectores productivos que involucra. En los últimos veinte años el sector de la construcción ha tenido una participación promedio de 3.6% en el PIB, aun sin considerar los encadenamientos productivos que de él se derivan y que multiplican su efecto de este sector en el producto<sup>1</sup>. Tomando como base las licencias de construcción en 56 ciudades, la producción de vivienda en el país, en el transcurso de los últimos 25 años se ha multiplicado por tres, pasando de 34.770 viviendas ofrecidas en 1970 a 98.186 en 1996, teniendo puntos más altos de producción en 1992 y 1994 en donde se ofrecieron 145.596 y 154.151 viviendas respectivamente.

En materia de empleo, por su carácter de sector intensivo en mano de obra, la vivienda constituye un generador típico de empleo directo e indirecto, debido a la demanda por insumos que genera. Se estima que la construcción de una vivienda de los estratos 1 ó 2 genera en promedio 3.9 empleos directos y permanentes durante seis meses, la construcción en estratos 3 ó 4 genera en promedio cuatro

<sup>1</sup> Para 1996, el 86% de los consumos intermedios de la construcción provenían de la industria manufacturera y más del 12% del sector financiero (Fuente: Dane, matrices de Insumo producto de las cuentas nacionales).

empleos y las nuevas viviendas de estratos 5 ó 6 generan en promedio seis empleos. Adicionalmente, se estima que el sector genera en promedio 1.2 empleos indirectos por cada empleo directo.

## A. DIAGNÓSTICO

### 1. Avances y situación actual

A partir de 1972, con la introducción del sistema UPAC como mecanismo de financiación de largo plazo para el sector de la construcción casi dos millones de hogares han tenido acceso a vivienda utilizando créditos bajo este sistema. Las Corporaciones de ahorro y vivienda, CAV, han desembolsado más de 45.8 billones de pesos desde su creación hasta noviembre de 1998, de los cuales 96%<sup>2</sup> ha sido para construcción y adquisición de vivienda. La evolución de estos desembolsos ha sido creciente con una marcada aceleración a partir de 1988, alcanzando una tasa superior al 50% anual en 1993<sup>3</sup> (Gráfico 6.1). Para el período 1976-95, el sector de la construcción presentó una tendencia creciente en la generación de empleo a nivel urbano (Gráfico 6.2). En el tercer trimestre de 1995 el sector alcanzó a generar un máximo de 438.862 empleos, de los cuales al inicio de 1998 ya se habían perdido casi cien mil por la crisis que ha afectado al sector en los últimos años.

En materia de vivienda de interés social, desde el cambio de orientación de la política hacia subsidios a la demanda en 1991, el gobierno nacional, a través del INURBE, ha asignado 359.405<sup>4</sup> subsidios equivalentes a 930.628 millones de pesos de 1998. Del monto total asignado durante los últimos cuatro años, el 87% fue destinado a familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos legales y el 13% restante a familias con ingresos entre 2 y 4 SMLM. Del total de subsidios entregados por el INURBE entre 1994 y 1998, 41% se destinaron para la compra de vivienda nueva y 53% a mejoramiento. La participación de los recursos del presupuesto nacional en la asignación de subsidios se redujo del 80% entre 1991 y 1994 a 58% entre 1994 y 1998, hecho que refleja la dinámica que han tenido las cajas de compensación familiar en la política de subsidios, las cuales asignaron en el período 1991-1994, 60.200 subsidios y en el período 1995-1998, 121.166 para un total de 181.366 subsidios en los últimos ocho años, equivalentes a 286.596 millones de pesos. De este monto el 43% fue asignado a las familias más pobres,

---

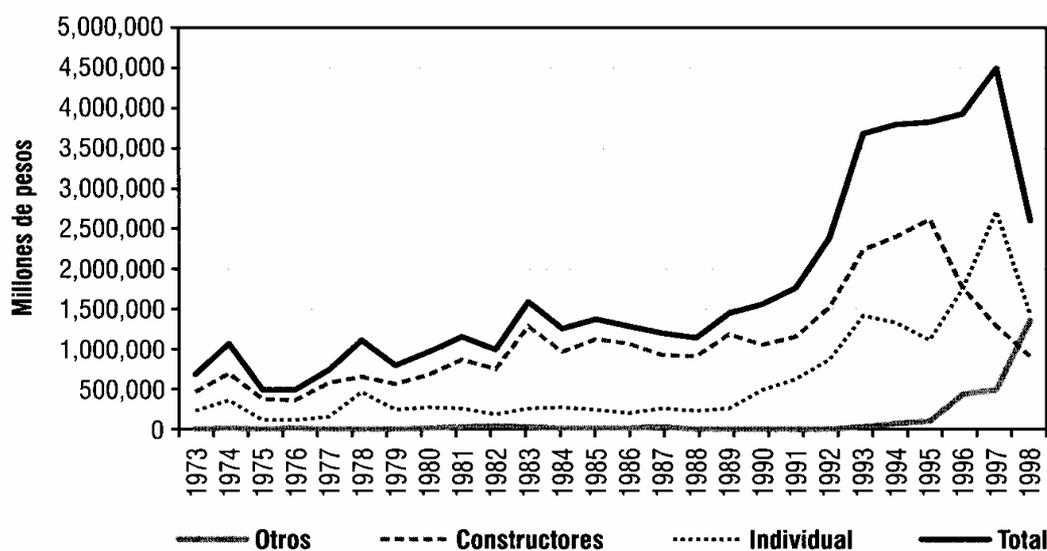
<sup>2</sup> Participación promedio para el período 72-97.

<sup>3</sup> Ante la saturación del mercado de vivienda de estratos altos, en los últimos tres años el crédito se ha utilizado principalmente para la financiación de vivienda de interés social y de estratos medio bajo, representando en conjunto más del 50% del crédito otorgado.

<sup>4</sup> Hasta agosto de 1998.

**GRÁFICO 6.1**

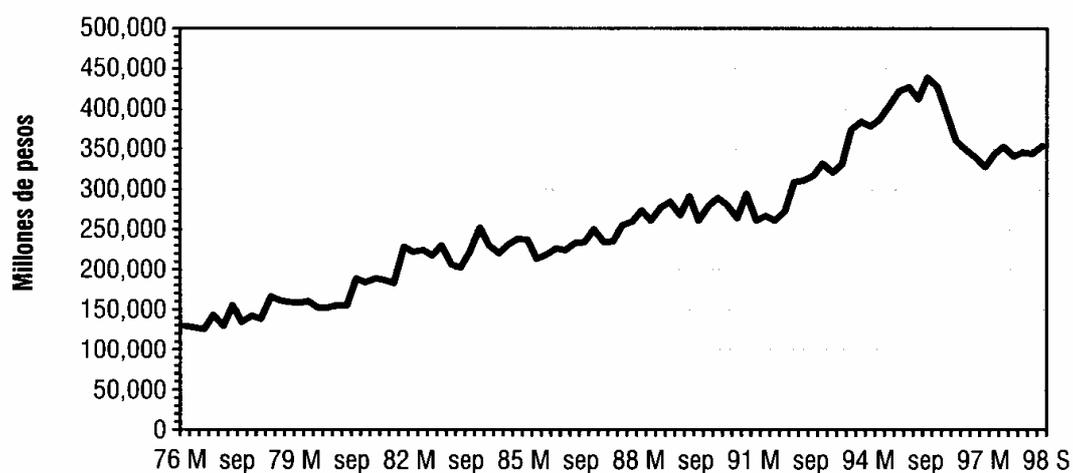
**Créditos entregados corporaciones de ahorro y vivienda 1973-1998**  
(Pesos constantes de 1998)



Fuente: Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, Icaav.

**GRÁFICO 6.2**

**Empleos urbanos del sector de la construcción**  
Serie trimestral 1976-1998\*



\* Cifras a septiembre de 1998.

Fuente: DNP.

El déficit cuantitativo de vivienda en el país se estima en 1.260.500 unidades habitacionales (17.6% del total de hogares), concentrándose más del 80% en hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos (Cuadro 6.1). Esta situación evidencia que la asignación de recursos y de crédito ha funcionado eficientemente en los rangos superiores de ingreso pero ha excluido a los de menores ingresos.

Cabe anotar que de 917 mil hogares urbanos en déficit habitacional cualitativo, 338 mil (36%) habitan en viviendas susceptibles de mejora miento en sus estructuras, mientras que 579.300 hogares deben ser atendidos por la política de servicios públicos.

**CUADRO 6.1**

**Déficit cuantitativo de vivienda**  
(Según nivel de ingresos en smlm\*)

Rangos de ingresos	Total hogares	Hogares en déficit	%
0 - 1	1,151,721	224,371	17.8
1 - 2	1,759,059	204,203	16.2
2 - 3	1,225,776	378,154	30.0
3 - 4	801,858	235,716	18.7
4 - 5	571,957	88,236	7.0
5 - 7	671,223	61,765	4.9
7 - 10	476,631	44,118	3.5
> 10	503,775	23,950	1.9
<b>Total nacional</b>	<b>7,162,000</b>	<b>1,260,513</b>	<b>100.0</b>

\* Smlm: Salarios mínimos legales mensuales

Fuente: Dane, Encuesta nacional de hogares y censo 1993.

## 2. Los problemas del sector

### a. El modelo de financiación

Con la creación en 1972 del sistema UPAC, se introdujo un esquema de financiamiento habitacional innovador, que permitía la entrega de créditos de largo plazo para la compra de vivienda con base en depósitos a la vista. Entre 1990 y 1998 el sistema desembolsó 11.7 billones de pesos, es decir, casi el doble de los recursos otorgados durante los anteriores 17 años, precisamente cuando se abrió la competencia por el ahorro público a la vista permitiendo que otros intermediarios remuneraran este tipo de depósitos, y se acabó el acceso ilimitado que tenían las CAV a recursos del Banco de la República a través del FAVI. Este incremento en la colocación de créditos fue posible gracias a la introducción de novedosos esquemas de amortización con cuotas muy bajas durante los primeros

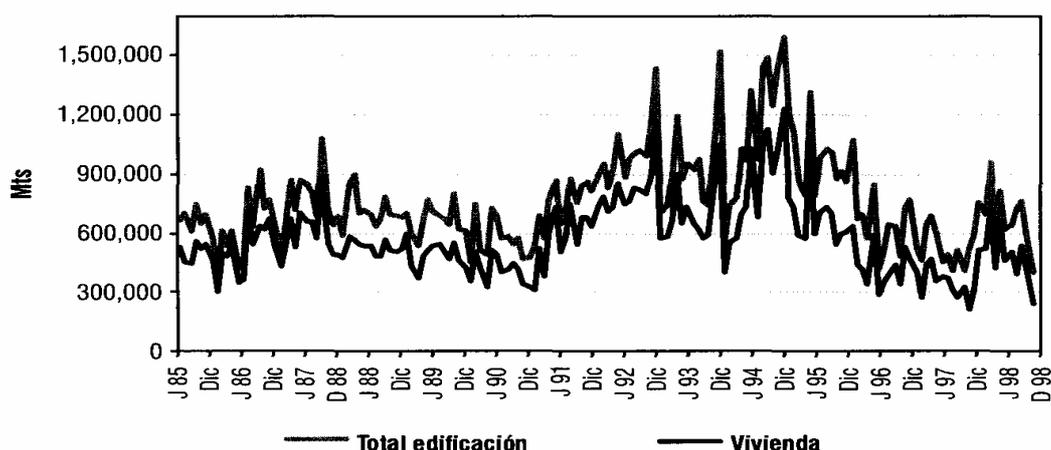
años que generaron una demanda artificial de crédito que no correspondía a la capacidad de pago de los usuarios.

En la medida que un mayor número de competidores ha entrado al mercado de depósitos a la vista, la capacidad del sistema UPAC para retener a sus ahorradores ha mostrado sus limitaciones y debilidades. El agudo problema de liquidez que ha sufrido el sistema financiero en su conjunto ha llevado a que el monto total de créditos hipotecarios entregados haya caído, entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998, en un 42%, lo que corresponde a 1.9 billones de pesos. Esta situación ha afectado al sector de la construcción y al empleo: la reducción de 332 mil metros cuadrados en el área licenciada (Gráfico 6.3) durante el segundo trimestre de 1998, ha llevado a la desaparición de por lo menos 32 mil empleos directos e impedido la adjudicación de por lo menos cinco mil nuevos créditos.

Por su parte, los usuarios que de manera masiva se endeudaron durante los primeros años de la década del noventa se han visto perjudicados, no solamente por el significativo incremento de la corrección monetaria, sino además por el descenso sostenido que desde 1996 se viene presentando en el valor de las viviendas; lo que a su vez ha incrementado la cartera mala de las CAY, puesto que ni con la devolución del inmueble es posible saldar las deudas.

### GRÁFICO 6.3

**Serie mensual del área licenciada total nacional  
1985-1988\***



\* Cifras a septiembre de 1998.

Fuente: Camacol nacional.

Una visión prospectiva de la situación evidencia que el problema de financiamiento dejó de ser coyuntural. El sistema de financiación hipotecaria basado exclusivamente en captaciones de corto plazo para otorgar préstamos de largo plazo, en un entorno competitivo no resulta viable. Adicionalmente, la vivienda es un bien cuyo pago se hace con base en el ingreso del demandante, por tanto es indispensable que las variaciones en las cuotas de pago del crédito de vivienda estén en función de los cambios en el salario y no en las expectativas de ganancia o en procesos especulativos.

#### *b. Concentración de la política en la distribución del subsidio*

En 1990 se hizo una reforma radical a la concepción de la política. Acorde con la modernización y apertura de la economía, aquellas funciones que el sector privado podría ejecutar más eficientemente, como otorgar créditos y construir viviendas, dejaron de ser actividades de las entidades del Estado. Para ayudar a las familias más pobres, se instauró el subsidio de vivienda directo a las familias demandantes y beneficiarias finales de la vivienda y se eliminó el subsidio al crédito. Esto implicó la transformación del ICT en el actual INURBE, entidad que quedó encargada de las funciones de administración de los recursos nacionales para subsidio, la prestación de asistencia técnica, evaluación, investigación, fomento a las organizaciones de vivienda y créditos a municipios, entre otras.

En los últimos cuatro años el gobierno no realizó ninguna modificación de fondo a la concepción de la política de vivienda introducida por la ley 3 de 1991 o a la estructura institucional en la cual se ejecuta. El pasado gobierno buscó corregir ciertos problemas de la anterior estrategia, relacionados con la demora en el cobro de los subsidios, la escasa participación municipal en la ejecución de la política, el excesivo énfasis en lotes con servicios y la ausencia de programas de mejoramiento barrial con centrando sus esfuerzos en este último aspecto.

El balance de estos ocho años muestra que la política de vivienda estuvo concentrada en la administración y distribución de los subsidios, quedando en segundo plano otros aspectos relevantes tanto para lograr la producción de viviendas de bajo costo, como para permitir el acceso de las familias más pobres a ella.

#### *c. Producción de vivienda y suelo urbano*

La disponibilidad de suelo urbano dotado de servicios públicos e integrados al espacio urbano es una variable que afecta la oferta de vivienda y su reacción ante cambios en la demanda. Restricciones en dicha disponibilidad, que se agudizan por limitantes en la provisión de servicios públicos, han elevado exageradamente los precios de la Vivienda de interés social, VIS, haciendo que la mayoría de la

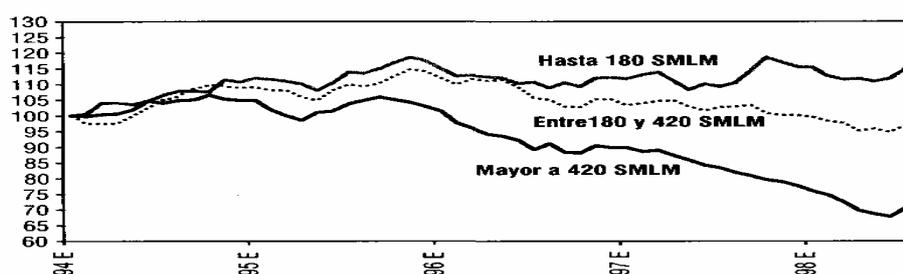
oferta disponible se encuentre en el tope de los 135 SMLM<sup>5</sup>. Mientras la vivienda de más de 180 salarios mínimos ha tenido una reducción en su precio de venta, la de interés social no ha cambiado de valor, estimulando así las urbanizaciones ilegales<sup>6</sup> en las principales ciudades (Gráficos 6.4, 6.5, 6.6).

Por otra parte, en tanto el sector de la construcción ha atendido casi exclusivamente estratos medios y altos de la población, el tamaño de mercado ha sido muy pequeño para absorber tecnologías que necesitan producción modular y economías de escala para un proceso económica mente eficiente.

#### *d. Ausencia de incentivos al esfuerzo familiar*

Para dinamizar la entrega del subsidio se eliminó el respaldo al sistema de ahorro programado al abolirlo como requisito para el acceso al mismo, disminuyendo así el incentivo al esfuerzo familiar necesario para obtener recursos complementarios para la cuota inicial. En consecuencia, el subsidio se convirtió en la primera, y a veces en la única, fuente de recursos disponible para la compra de la vivienda, asignándosele en muchos casos a familias sin posibilidades reales para complementar con recursos propios y sin acceso al sistema crediticio. El efecto vivido tanto por las cajas de compensación como por el propio INURBE ha sido la devolución o vencimiento de un número significativo de los subsidios; es decir, familias que aún siendo beneficiarias no pudieron acceder a la solución de vivienda. Por tanto, no es de extrañar el mayor éxito mostrado por los subsidios en el mejoramiento del cobro efectivo, aunque me nos eficiente en términos de afectar el déficit habitacional.

**GRÁFICO 6.4**  
**Índice de precios relativos de la vivienda en Santa Fe de Bogotá**  
**1994-1998\***



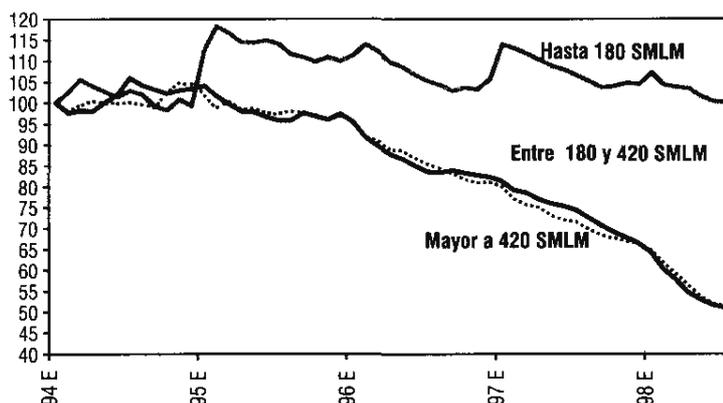
\* Datos a agosto de 1998.  
Cálculos: Umacro-DNP.  
Fuente: Revista *La Guía su mejor opción en finca raíz*.

<sup>5</sup> De la oferta presentada a las cajas de compensación el valor promedio de la vivienda durante los últimos cuatro años siempre ha estado por encima de los 120 SMLM y en algunos casos se ha detectado la práctica de contratos adicionales de obra para terminados.

<sup>6</sup> Se estima que en Bogotá, en los últimos dos años un 40% de las soluciones de vivienda a los estratos bajos fue desarrollada ilegalmente. En Cali ese porcentaje es del 55%.

**GRÁFICO 6.5**

**Índice de precios relativos de la vivienda en Cali**  
1994-1998\*



Cálculos: Umacro-DNP.

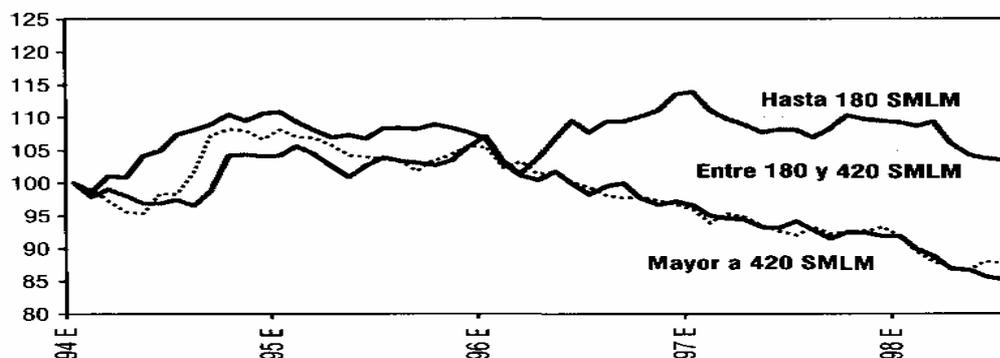
Fuente: Revista *La Guía su mejor opción en finca raíz*.

*e. Excesiva centralización del proceso*

Finalmente, la forma como ha operado la política de subsidios desconoce el proceso de descentralización que vive el país. La distribución y asignación de los subsidios realizada por el ente nacional, sin consultar en ningún caso las prioridades sociales ni urbanas de los municipios, puede en algunos casos ir directamente en contravía de las decisiones locales. El INURBE, tomando decisiones sobre el proyecto que es arquitectónicamente aceptable para la política de vivienda local, disminuye la independencia que cualquier entidad pública debe tener respecto a las responsabilidades de los constructores privados frente a las administraciones locales.

**GRÁFICO 6.6**

**Índice de precios relativos de la vivienda en Medellín**  
1994-1998\*



Fuente: Revista *La Guía su mejor opción en finca raíz*.

## **B. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA**

A partir del anterior diagnóstico, la política de vivienda busca como objetivos fundamentales:

- Garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiación a largo plazo para la vivienda, mejorando la posibilidad de acceso de los más pobres.
- Detener el crecimiento del déficit habitacional y disminuirlo progresivamente dentro de un lapso superior al de la actual administración.
- Garantizar la construcción de ciudad a través de la atención del déficit habitacional, abordando integralmente todos los elementos del territorio y proporcionando un entorno urbano digno y amable.
- Apoyar la generación de empleo y la calificación de mano de obra en los centros urbanos del país. Consolidar la producción de vivienda como sector moderno y competitivo, empresarialmente desarrollado y claramente articulado con los demás sectores de la economía.

## **C. MEDIDAS**

Los objetivos arriba mencionados se lograrán a través de la puesta en marcha de medidas de política en tres frentes generales: medidas para fortalecer y viabilizar el sistema de financiación de largo plazo, de alivio a los deudores y a las entidades financieras, y para el direccionamiento de la vivienda de interés social y los subsidios. Dichas medidas se complementarán con un ajuste institucional que adecue el marco en el cual se ejecutará la política de vivienda.

### **1. Fortalecimiento del sistema de financiación**

#### *a. Corto plazo*

A corto plazo se han tomado medidas para proporcionar liquidez al sistema financiero como mecanismo para resolver la coyuntura del sector de la construcción. En ese sentido se han definido la reducción de encajes y su remuneración para el caso de CDT. Se tomarán medidas sobre sustitución de encajes por inversiones en titularización hipotecaria, la eliminación e inversiones forzosas en títulos de FINAGRO y la revisión de apoyos permanentes de liquidez para el crédito hipotecario en el Banco de la República, reconociendo la especificidad de éste como un crédito de largo plazo sobre un bien necesario.

Por otra parte, a partir de la emergencia económica decretada el 16 de noviembre de 1998 el gobierno tomó medidas dirigidas a resolver, a través del FOGAFIN, el problema de liquidez de las entidades hipotecarias en tres campos: creación de líneas de crédito para la capitalización de estas entidades para poder superar situaciones de iliquidez a corto plazo y de debilidad patrimonial a mediano y largo plazo; línea de crédito en el evento que reciban bienes en dación de pago sobre inmuebles que garantizan los créditos hipotecarios; y por último, la autorización para la creación de las sociedades de inversión colectiva con el propósito de financiar la adquisición de bienes recibidos en dación de pagos y poderlos enajenar, titularizar o arrendar.

*b. Largo plazo:  
desarrollo del mercado secundario de hipotecas*

La actual situación de crisis por la que atraviesan las corporaciones de ahorro y vivienda, caracterizada principalmente por la escasez de recursos y el aumento de su cartera morosa, y por haber afectado el financiamiento de proyectos de construcción de vivienda, sugiere un replanteamiento del esquema de financiamiento que ha sido utilizado hasta ahora, mediante el cual se captan recursos a la vista y se prestan a largo plazo.

En este sentido, y con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de financiación hipotecaria a largo plazo, se desarrollarán las condiciones necesarias que permitan impulsar la vinculación de recursos del mercado de capitales a la financiación de vivienda a través de instrumentos tales como la titularización de cartera hipotecaria, las letras y cédulas hipotecarias, instrumentos que disminuyen el alto riesgo tanto para las entidades crediticias como para los deudores que conlleva los movimientos a corto plazo de la tasa de interés, reduce los costos de captación de las entidades y merma el riesgo de iliquidez del sistema de financiación de la construcción.

◆ *Titularización de cartera hipotecaria*

La titularización de cartera hipotecaria representa para los emisores una alternativa con grandes beneficios, como la multiplicación de su capacidad crediticia, la disminución de la dependencia de los depósitos a la vista, la redistribución y diversificación de riesgos y una mayor rotación de activos. Para los inversionistas significa la posibilidad de mejores retornos al adquirir instrumentos de ahorro que se remuneran a tasas superiores a las tasas de captación de los intermediarios financieros, la ampliación de sus alternativas de inversión y la diversificación de riesgos.

Actualmente la demanda potencial de esta clase de títulos puede provenir de inversionistas institucionales que cuentan con un volumen de recursos muy importante susceptible de vincularse a la financiación de vivienda, como son los fondos de pensiones y cesantías y las compañías de seguros. Desde 1994 hasta 1998, las Corporaciones GRANAHORRAR, COLMENA, DAVIVIENDA y CONAVI realizaron emisiones de títulos de cartera hipotecaria, por un monto efectivamente colocado de 292.236 millones de pesos, de los cuales un 49.7% ha sido adquirido por los fondos de pensiones y cesantías, a septiembre de 1998, pero que sólo representan el 3.4% del portafolio de inversiones de dichos fondos; es decir, únicamente se invierte en esta clase de títulos el 11% de la capacidad disponible.

Si bien el país ya cuenta con normas generales sobre procesos de titularización inmobiliaria, algunas de las restricciones existentes para las inversiones que pueden realizar los fondos de pensiones y la ausencia de los incentivos utilizados en otros países se presentan como barreras a su cabal operación. Las principales medidas que se revisarán para lograr la dinamización de este mercado son:

- Garantía estatal para permitir mejorar la liquidez de los papeles representativos de títulos hipotecarios. Con el ánimo de mejorar la calificación de riesgo de estos títulos, el gobierno, con recursos provenientes de las medidas tomadas bajo la emergencia económica, creará un fondo cuyo propósito central es mejorar su liquidez secundaria de estos títulos. Corresponde al FOGAFIN, como administrador de esos recursos, diseñar el instrumento correspondiente.
- Revisión del portafolio sintético de referencia para el cálculo de la rentabilidad mínima de los fondos de pensiones. Actualmente, la rentabilidad mínima que de acuerdo con la ley 100 debe exigir a las AFP, se calcula como un 50% del rendimiento obtenido por el portafolio sintético y un 50% del obtenido por el sistema de fondos en su conjunto<sup>7</sup>. Como primer paso en este sentido, la Superintendencia Bancaria incluirá, dentro del portafolio sintético, inversiones en títulos de cartera hipotecaria por un 15%.
- Exención tributaria para los procesos de titularización de cartera hipotecaria. Es necesario dar impulso inicial y significativo a los procesos de titularización. Internacionalmente en Estados Unidos y Canadá este impulso se ha realizado de una manera simultánea mediante un seguro en cabeza de un organismo estatal sobre la cartera titularizada y la exención tributaria a los procesos. En la medida que éste es un nuevo mercado, una exención no estaría disminuyendo los ingresos tributarios esperados pero sí los aumentaría, una vez finalice el período de la exención.

---

<sup>7</sup> El portafolio de referencia es aquel que la superintendencia simula invertir en el mercado de valores en las alternativas disponibles.

◆ *Letras y cédulas hipotecarias*

Con el fin de lograr una mayor capacidad crediticia para los intermediarios que financian vivienda y disminuir su dependencia de depósitos a la vista, el gobierno permitirá la emisión de letras y cédulas hipotecarias a las entidades financieras, así como su adquisición por parte de los fondos de pensiones y cesantías. Estos nuevos instrumentos ayudarán a lograr una mayor profundización del mercado de capitales y constituirán nuevas alternativas de inversión para dichos fondos y demás inversionistas institucionales.

Tanto las letras como los préstamos deberán estar expresados en la misma moneda, reajustabilidad y plazos, con el fin de evitar riesgos de descalce entre el activo y el pasivo. La entidad financiera, a través de los préstamos, no entregará dinero sino letras, las cuales se liquidarían en el mercado de capitales, quedando implícitamente el deudor obligado al pago de los dividendos mensuales.

◆ *Leasing habitacional*

El leasing inmobiliario<sup>8</sup> hace parte de las diferentes opciones en que se ha desarrollado el negocio en Colombia, pero ha sido insuficiente frente a las alternativas que puede tener para la financiación de vivienda. Una modalidad del leasing inmobiliario, sin implementación en nuestro país, es el leasing habitacional que, en países como Chile, ha sido considerado como una experiencia exitosa. En ese país, se entiende como principal ventaja del sistema, la posibilidad de acceder a una vivienda, sin el pago de una cuota inicial.

El leasing habitacional permitiría la aplicación de un instrumento flexible para la adquisición de vivienda, dado que incorpora varios elementos como la definición de unas cuotas, o canon de arrendamiento dependiendo de la modalidad de leasing utilizada, que ante la imposibilidad de pago por parte del deudor permite retornar el inmueble al mercado inmobiliario de forma relativamente sencilla. También le permitiría a las corporaciones de ahorro y vivienda, utilizarlo como alternativa de arreglo para deudores en dificultades, y para dar un destino rentable a los bienes recibidos en calidad de dación en pago.

Para adelantar operaciones de leasing habitacional en Colombia corresponderá a la Superintendencia Bancaria establecer las personas autorizadas para adelantar

---

<sup>8</sup> El decreto 913 de 1993, definió el arrendamiento financiero como .. la entrega a título de arrendamiento de bienes adquiridos para el efecto, financiando su uso y goce a cambio del pago de cánones que recibirá durante un plazo determinado, pactándose para el arrendatario la facultad de ejercer al final del período una opción de compra...”.

este tipo de operaciones, el manejo y origen de los recursos, las modalidades, etcétera.

## **2. Alivio a deudores**

### *a. Corto plazo*

Debido a la difícil situación que presentaban las entidades financieras durante 1998, con pérdidas del 4.9% de su patrimonio, una cartera vencida del 9.9%, equivalente a 5.3 billones de pesos, y con bienes recibidos en dación de pago por 1.7 billones de pesos, el gobierno nacional debió declarar la emergencia económica y expedir, a su amparo, el decreto 2331 en noviembre de 1998, concentrado en generar instrumentos para resolver los problemas del sector financiero. Las decisiones que se tomaron están dirigidas específicamente a aliviar la situación de los deudores de este tipo de créditos y a las entidades que los ofrecen.

Adicionalmente, se creó el seguro de desempleo para los deudores de vivienda hasta 5.000 UPAC que pierdan su trabajo sin justa causa. El objetivo es apoyar al deudor desempleado, con el fin de garantizarle que no se incremente su saldo en mora o en el peor de los casos evitar la pérdida de su vivienda. Por último, con el fin de aliviar la difícil situación financiera el gobierno nacional creó una línea de crédito por un monto de 300 mil millones de pesos a través del FOGAFIN para los constructores.

### *b. Largo plazo: establecimiento de un sistema de amortización cuya cuota varíe según el incremento del salario mínimo*

Con el objeto de evitar la carga que los incrementos en las cuotas mensuales del crédito de vivienda representan en los presupuestos de las familias las corporaciones de ahorro y vivienda ofrecerán como opción para el comprador, un esquema de amortización cuya cuota varíe anual mente de acuerdo con el incremento del salario mínimo, siendo la diferencia entre el crecimiento del UPAC y crecimiento del salario mínimo compensada con cambios, ampliación o disminución, en el plazo total de amortización del crédito. La Superintendencia Bancaria aprobará la utilización de estos esquemas de amortización.

El crecimiento de la cuota equivalente al crecimiento del salario mínimo garantiza la factibilidad del pago del crédito sin afectar el patrón de consumo del usuario. En la medida que el crédito hipotecario es de largo plazo resulta menos traumático para una familia, ante un incremento de la tasa de interés, tener que pagar algunas cuotas adicionales a las inicialmente programadas que aumentar súbitamente el pago mensual que debe realizar.

De otro lado, como no sería aceptado por los usuarios un crédito cuya cancelación total se pueda extender indefinidamente, se propone limitar esta ampliación del plazo a máximo cinco años adicionales. Puesto que esta limitación, ante un incremento prolongado y permanente del UPAC por encima del salario mínimo puede llevar en la práctica a que la entidad crediticia no obtenga el repago total del crédito, será necesario incluir dentro del costo del crédito una prima que permita pagar un seguro que cubra esta eventualidad.

Esta opción sólo operaría para aquellos créditos que reúnan condiciones explícitamente predefinidas, como por ejemplo, un valor de la primera cuota acorde con el valor de la vivienda y sin un gradiente demasiado elevado, o que sean refinanciados a estas condiciones.

#### *c. Fortalecimiento de la regulación prudencial*

Adicional a las anteriores medidas, por intermedio de la Superintendencia Bancaria se revisará la reglamentación prudencial, de tal manera que se prohíba a las entidades hipotecarias ofrecer sistemas de amortización poco claros o con información incompleta, que resulten explosivos para los usuarios ante cambios en las tasas, como los actuales sistemas denominados de cuota fija reajutable.

### **3. Redefinición y acciones directas para la vivienda de interés social y los subsidios**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 91 de la ley 388 se redefine la vivienda de interés social ampliándola hasta aquella cuyo precio de venta sea menor a 200 SMLM, manteniendo como vivienda subsidiable, aquella cuyo precio no sobrepase los 135 SMLM. El objetivo de esta definición es ampliar las exenciones tributarias y los beneficios establecidos para la VIS, buscando tener efectos de reactivación económica.

#### *a. Ampliación de la oferta de vivienda de interés social*

Teniendo en cuenta que uno de los principales obstáculos de la política de vivienda social en el pasado ha sido la escasez y el alto costo de la tierra, el conjunto de medidas presentadas a continuación están orientadas a ampliar su oferta con equipamiento adecuado. Dichas medidas están acompañadas por una serie de estrategias encaminadas a aliviar las cargas tributarias y de trámite de la construcción, todo ello con el objetivo de lograr una mayor producción permanente de vivienda de bajo costo.

◆ *Ampliación de la oferta de tierra urbanizable y urbanizada*

Los urbanizadores, en conjunto con los propietarios de la tierra y los constructores, podrán urbanizar tierras del perímetro de expansión urbana, definido en el plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo dispuesto por la ley 388 de 1997, dotándolas de las redes de acueducto y alcantarillado. Para este fin podrán crear directamente empresas, promover la formación de empresas comunitarias, o delegar en empresas prestadoras de estos servicios para que se encarguen de su operación.

Siguiendo lo estipulado en la ley 142 de 1994 es necesario abolir la carga que sobre los constructores han puesto en el pasado los municipios y las empresas de servicios públicos, de obligarlos a construir las redes de distribución y su traslado a título gratuito a ellas, acompañadas de pagos de matrículas y derechos de conexión. El Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación asegurarán que las normas regulatorias correspondientes sean emitidas por la Comisión de Regulación de Agua, y que la Superintendencia de Servicios Públicos vigile y controle su cabal cumplimiento. Entre las medidas por tomar se deben considerar:

- Reglamentar la tarifa de venta de agua en bloque, de tal manera que no se trasladen los costos de comercialización propios del mercado de la empresa vendedora a la compradora.
  - Reglamentar el pago de las redes de distribución a los urbanizadores.
  - Vigilar el cabal cumplimiento de las normas sobre derechos de conexión.
- ◆ *Desestímulo a la tenencia de suelos ociosos, aptos para el desarrollo habitacional*

La ampliación de la oferta de tierra para vivienda social no se debe centrar exclusivamente en la ampliación de los perímetros urbanos. Es necesario reducir la tenencia ociosa de tierra urbana para poder integrarla al desarrollo de las ciudades. En la medida que la tierra ociosa sea gravada en mayor proporción, se espera que la oferta de suelo para vivienda y edificación aumente, disminuyendo la presión sobre el precio y complementando la estrategia de ampliación de oferta de tierra para vivienda social.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad y en apoyo a la presente política el Ministerio de Desarrollo Económico dará

asistencia técnica a los municipios para la aplicación de los instrumentos contemplados en la ley 388 de 1997 relacionados con el desarrollo y construcción prioritaria, y la iniciación del proceso de enajenación forzosa, que contemplan acciones en la áreas tanto urbanizadas como urbanizables y las zonas de expansión.

- ◆ *Reducción de los costos fiscales y parafiscales sobre los desarrollos habitacionales y las transacciones de vivienda*

La reducción de los costos asociados a trámites e impuestos se logrará mediante la eliminación de tributos locales que representan bajos recaudos para los municipios y altos costos administrativos para el usuario, como el impuesto de delineación y ocupación de vías, los cuales representan menos del 1% de los recaudos de los municipios capitales de departamento. El menor recaudo por este concepto se recuperará con la aplicación de las nuevas tarifas de impuesto predial sobre lotes ociosos, como se planteó en la subsección anterior. También se presentará a consideración del Congreso la racionalización de los costos de transacción, tales como derechos notariales, registro y beneficencia, proponiendo igualmente plazos límites para su trámite.

- ◆ *Estímulo al desarrollo habitacional en lotes de propiedad municipales*

Para que los municipios identifiquen lotes aptos para vivienda de interés social y los doten, en forma directa o en asocio con sus propietarios para su posterior desarrollo, se habilitará una línea de crédito en Findeter. Así mismo, el INURBE proporcionará asistencia técnica a los municipios que deseen adelantar este tipo de programas. Con esta medida se logrará un vínculo importante de los municipios con el programa de vivienda social.

La tierra desarrollada por los municipios deberá ser luego ofrecida en procesos competitivos a los constructores para el desarrollo de vivienda de interés social.

- b. Programa de subsidios a la demanda*

La política de vivienda continuará basada en la orientación de subsidios a la demanda, dirigidos únicamente a la compra de vivienda nueva; también podrán asignarse subsidios para lotes con unidad mínima desarrollable. Con el objetivo de concentrar los recursos disponibles para el subsidio familiar de vivienda provenientes del presupuesto nacional y del impuesto a la nómina recaudado por las cajas de compensación se dará preferencia a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo el sistema de ahorro programado. Igual mente, se dará 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.

La población objetivo de la política de subsidios para la VIS es aquella con ingresos menores a 4 SMLM teniendo especial énfasis en la población cuyos ingresos sean menores a 2 SMLM. Los programas que se desarrollarán en la política de vivienda subsidiable son: programa del doble subsidio y programa del subsidio para la equidad.

◆ *Programa del doble subsidio*

Este programa está dirigido a la población con ingresos menores a 2 SMLM y requiere la concurrencia entre los municipios y la nación para entregar un doble subsidio: subsidio nacional y subsidio municipal. El municipal puede ser entregado por entidades privadas o comunitarias. El programa busca fortalecer el proceso de descentralización reconociendo que la solución del problema habitacional es una función del municipio. Así mismo busca fortalecer la posibilidad real de las familias de menores ingresos para que accedan a una solución habitacional bien porque puedan complementar su costo con base en el ahorro programado o bien por cuanto el crédito necesario sea muy pequeño.

Con el fin de beneficiar a la población más pobre, el orden de elegibilidad de la oferta dará prioridad a la vivienda de más bajo costo de acuerdo con la siguiente tabla.

Sin embargo, en cualquiera de los tres rangos, siempre que no haya oferta, se ampliarán estos topes hasta 135 SMLM.

Población	Valor de la vivienda	Aporte municipal mínimo
Menos de 100.000 hab.	50 SMLM	10%
Entre 100.000-500.000 hab.	60 SMLM	15%
Más de 500.000 hab.	70 SMLM	20%

El valor del subsidio nacional es de 25 SMLM para este programa. El subsidio municipal o privado debe tener correspondencia con el precio final de la solución habitacional.

Del total del programa de doble subsidio el subprograma de mujeres cabeza de familia tendrá un cupo del 10% de los recursos totales destinados. En el puntaje de calificación se determinará un factor para favorecer a las mujeres cabezas de familia y se tendrá un aporte adicional del ICBF y organismos multilaterales o donaciones equivalente al 10% del valor del subsidio nacional de vivienda. El ICBF

será la entidad encargada de verificar la condición de mujer cabeza de familia para la implementación de este subprograma.

♦ *Programa para la equidad social*

Es un programa destinado para los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMLM, que busca incrementar la oferta de VIS, particularmente en el rango de ingresos entre 2 y 3 SMLM, pues es allí donde se concentra el mayor déficit habitacional del país. Con este programa, igualmente, se busca potenciar la acción del sector privado a través del subsidio a la demanda generando procesos de transparencia y mejorando las condiciones de crédito a través del ahorro programado.

La asignación de los recursos a este programa se hará con base en el déficit habitacional nacional y local existente en cada rango de ingreso. Al igual que en el programa de doble subsidio, se dará prioridad a los proyectos que cumplan con el siguiente límite en el valor de la vivienda ofrecida:

<b>Población</b>	<b>Precio de la vivienda subsidiable</b>
Menos de 100.000 habitantes	100 SMLM
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	120 SMLM
Más de 500.000 habitantes	135 SMLM

Cuando en los dos primeros rangos de población no se presenten suficientes proyectos con viviendas cuyo valor de venta se encuentre por debajo del límite establecido, se ampliará el límite hasta 135 SMLM.

El subsidio nacional de vivienda en este programa será de 20 SMLM. Para los beneficiarios con ingresos entre 2 y 3 SMLM se tendrá un puntaje adicional con el objeto de focalizar en este rango las soluciones habitacionales, buscando una mayor equidad en la distribución de recursos.

Adicional a la libertad de que goza el beneficiario para elegir su vivienda, se impulsarán dos subprogramas: alianzas estratégicas y los macro proyectos urbanos. El subprograma de alianzas estratégicas busca establecer mecanismos de acción coordinados con entidades públicas o privadas que tengan terrenos y estén dispuestas a impulsar los proyectos de VIS. Especialmente se consideran necesarias las acciones que se puedan emprender en los lotes de propiedad de la Unidad Liquidadora del ICT, los lotes urbanizados o urbanizables de otras entidades públicas y los inmuebles manejados por las sociedades colectivas de inversión o las entidades financieras que manejen directamente bienes recibidos en dación en pago.

El subprograma de macroproyectos urbanos pretende impulsar el tratamiento integral de intervenciones urbanas de la ciudad, vivienda de interés social, proyectos viales y de transporte, infraestructuras metropolitanas, parques industriales, renovación urbana, rehabilitación de zonas subnormales, etcétera, que estimulen el sector de la construcción de vivienda y equipamiento productivo necesario para el desarrollo social de la comunidad principalmente, y de los sectores comerciales, industriales, de transporte, financieros y de servicios.

Los macroproyectos son por excelencia los instrumentos para la participación de la nación en el desarrollo urbano. Como lo señala la ley 388 de 1997, las características básicas que presentan son: gran impacto en la estructura espacial urbana de la ciudad, integralidad al solucionar de manera global el conflicto identificado, concertación al permitir la vinculación al proyecto de las diversas instancias públicas y privadas, economías de escala e innovación tecnológica dado el tamaño de la intervención urbana que tenga efectos intra e interurbanos, y compromiso local para establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio participará en la acción urbanística, al igual que en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de tal acción.

En ese sentido los macroproyectos urbanos no son exclusivamente instrumentos para la provisión de vivienda de interés social, sino también herramientas de gestión urbana que posibilitan una acción coordinada y fluida de diferentes órdenes de gobierno nación y municipio, en la búsqueda de producir ciudades económicamente más eficientes y espacialmente más integradas.

◆ *Restitución del sistema de ahorro programado*

El ahorro programado se restablecerá como requisito y criterio básico dentro del sistema de calificación y asignación del subsidio nacional de vivienda para las familias de menores ingresos. El Ministerio de Desarrollo Económico definirá la reglamentación para este mecanismo donde se premie el compromiso de las familias en el cumplimiento del ahorro, según el cual la familia, dependiendo del valor de la vivienda a la que se postule, deberá haber realizado un ahorro mensual por un valor y un período mínimo determinado. Las cuentas de ahorro programado tendrán como requisitos:

- La familia se compromete a ahorrar, al menos, el 5% de sus ingresos mensuales. La cuota mínima de ahorro corresponde al 5% de 1.5 SMLM.
- Es posible realizar ahorros extraordinarios en cualquier momento, recursos que se verán reflejados en la calificación del monto ahorrado.

- La cuenta deberá contar, por lo menos, con un sistema de registro, sin costo para el ahorrador.
- La cuenta de ahorro programado podrá ser trasladada de una entidad financiera a otra sin costo alguno para el ahorrador y sin la pérdida de los beneficios por constancia y antigüedad.

*c. Esquema operativo del subsidio*

◆ *Selección de municipios*

Con el fin de garantizar una integralidad del desarrollo habitacional y de dotación de servicios públicos los criterios con los cuales se escogerán los municipios objeto del programa son la existencia de déficit cuantitativo y la disponibilidad de servicios públicos, específicamente acueducto y alcantarillado.

La preasignación de recursos por municipio responderá a la distribución del déficit en la población objetivo según rangos de ingreso. La preselección de municipios se hará sobre la totalidad de recursos del subsidio nacional de vivienda.

◆ *Criterios para la determinación de la oferta*

El criterio básico para la conformación de la oferta elegible será el costo total y el costo por metro cuadrado. Adicionalmente, los proyectos seleccionados deben cumplir con los siguientes requisitos:

- ◆ *Legalidad.* Los proyectos deben venir acompañados de las respectivas licencias, pero debido al alto costo que para el constructor significa, se hace necesario establecer acuerdos legales, decreto o similar, con los curadores urbanos para expedir licencias provisionales con costos mínimos, destinadas exclusivamente a la convocatoria.
- ◆ *Disponibilidad de servicios públicos.* Los proyectos deben certificar la disponibilidad de servicios para su ejecución. Esta certificación la expedirá la empresa de servicios públicos o quien haga sus veces en el municipio.
- ◆ *Calidad de diseño.* En éste se tomarán en cuenta dos variables: el diseño urbanístico y los equipamientos comunitarios. El diseño urbanístico determina que los proyectos deben cumplir como mínimo las exigencias de cesiones establecidas en el estatuto urbano de la localidad donde se ejecutará el proyecto; el mejor diseño que implica una mayor provisión de espacios públicos y verdes y un uso más racional de las cesiones

obligatorias que reviertan en una mejora en la calidad de vida tendrá una mejor calificación.

El equipamiento que todo proyecto debe ofrecer es el mínimo exigido en las normas locales.

◆ *Conformación de la demanda y adjudicación del subsidio*

Una vez conformada la oferta elegible, ésta se dará a conocer a los posibles postulantes y se establecerá un período de tres meses para la presentación de solicitudes de subsidio. La solicitud y asignación de éste se realizará regionalmente, con base en las metodologías que diseñe el Ministerio de Desarrollo Económico, aplicable a todas las fuentes de subsidio tomando como parámetro básico el ahorro programado y el ingreso familiar.

La familia que posea una cuenta de ahorro programado podrá postularse para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda a partir del momento en que identifique, dentro de la oferta declarada elegible, una vivienda que se ajuste a sus expectativas y que le permita cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener un saldo en su cuenta de ahorro programado, como mínimo el 10% del valor de la vivienda a la cual desea acceder.
- Haber solicitado y tener preaprobado un crédito hipotecario por un monto equivalente al valor de la vivienda menos los recursos obtenidos del ahorro programado, subsidio y cesantías si las hay.

Para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, las familias deberán:

- Tener un ingreso familiar mensual menor a cuatro SMLM.
- No poseer vivienda al momento de la presentación de la solicitud.
- Presentar ahorro programado y tiempo de manejo de la cuenta, certificado por la entidad financiera.
- No haber tenido subsidio.

Al cumplirse los requisitos el ahorrador presentará su postulación para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda ante la entidad encargada, acompañado del certificado de ahorro programado, el certificado de preaprobación del crédito y el de cesantías. El certificado de ahorro programado debe reportar los ahorros realizados mensualmente desde la fecha de apertura de la cuenta.

La evaluación de los postulantes se hará por parte de los consejos regionales de vivienda de interés social, conformados mayoritariamente por representantes del sector privado, según lo establezca el Ministerio de Desarrollo Económico.

En cualquier caso, para la adjudicación de los subsidios se establecerá una calificación que premie la constancia de los ahorradores y el saldo ahorrado, dándole mayor peso a este último.

Las familias seleccionadas recibirán un título valor, emitido por el INURBE o el consejo regional que lo certifica como beneficiario. En todos los casos, la vigencia del título es de 365 días, plazo en el cual el subsidio deberá aplicarse a cualquiera de las soluciones ofrecidas dentro de los proyectos declarados elegibles en la jurisdicción municipal donde se presentó la solicitud.

El pago del subsidio se perfeccionará en el momento en que el beneficiario concluya la negociación de la solución habitacional con el constructor o promotor y firme la escritura de compraventa. Se podrán realizar anticipos del subsidio contra promesa de compraventa, exigiendo las garantías necesarias. El documento de compraventa establecerá, entre otros, el valor de la vivienda, el aporte por subsidio y ahorro programado de cada uno de los compradores y en caso que se requiera, el valor del crédito aprobado por una entidad financiera.

Con el fin de disminuir el costo de los créditos los subsidios asignados serán administrados por las corporaciones de ahorro y vivienda para que puedan realizar desembolsos a los proyectos seleccionados y otorgar préstamos a las familias que lo requieran, cumpliendo siempre con los requisitos que ellas exijan.

Para evitar prácticas que eludan el propósito de la política no se permitirá el condicionamiento de la venta de la vivienda de interés social a contratos adicionales de mayores obras o terminados, ni los municipios podrán otorgar aportes que una vez valorados a precios de mercado, lleven a que la vivienda supere el tope de los 135 SMLM. Las corporaciones de ahorro y vivienda que administren los subsidios serán las responsables de verificar esta norma y establecer con total transparencia el estado en el cual una vivienda es entregada a un beneficiario del programa de subsidios.

#### *d. Marco institucional*

##### ◆ *Reestructuración del INURBE*

La operación del subsidio dentro de la política de vivienda social que aquí se plantea, basada en la descentralización del programa, delega mayor

responsabilidad a las administraciones locales, reduciendo de manera significativa las funciones que hasta ahora el INURBE ha desempeñado regionalmente. Igualmente, la abolición del sistema de elegibilidad de proyectos existente hasta el momento deja limitadas las funciones del INURBE a la de asistencia técnica. Su función primordial, por tanto, se centrará en la asistencia técnica en los macroproyectos y en el ordenamiento territorial, de tal modo que se garantice la debida asignación y reserva de áreas para vivienda de interés social. Durante el período de transición, el INURBE tendrá las funciones de realizar las convocatorias nacionales y la selección de los municipios.

Para la realización de lo anterior se debe modificar su estructura administrativa y su planta de personal. Dentro de la nueva función de asistencia técnica podrá asesorar a los municipios en la identificación de las tierras aptas para la construcción de viviendas de interés social y certificar que los lotes sean aptos para la construcción de dichas viviendas.

El INURBE, a través de sus regionales, podrá apoyar a los fondos regionales de vivienda o a las asociaciones comunitarias de vivienda en la identificación de la demanda de vivienda de interés social, fortaleciendo y asesorando el proceso de presentación de proyectos a los comités municipales o al comité nacional.

Para el cumplimiento del reajuste arriba señalado se establecerá un período prudencial durante el cual el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará un estudio sobre las nuevas funciones, planta de personal requerida y esquema de funcionamiento dentro de la nueva política. Dicho período no podrá ir más allá de diciembre de 1999.

♦ *Función de las cajas de compensación familiar en el nuevo marco*

Las cajas de compensación familiar seguirán formando parte del sistema nacional de vivienda, pero se buscará que tengan una mayor participación e integración en la política aquí diseñada, tanto en recursos como en cobertura. Para tal fin, dentro del nuevo esquema, estas entidades consolidarán la demanda de sus afiliados por los proyectos de vivienda que sean escogidos como elegibles municipalmente y asignarán los recursos para subsidio de acuerdo con el sistema unificado del subsidio de vivienda, teniendo en cuenta los parámetros establecidos.

Las cajas incrementarán sus aportes a vivienda gradualmente, constituyendo nuevos fondos para subsidio familiar de vivienda en el territorio nacional.

Se establecerán las reglas precisas que garanticen que cuando los recursos disponibles en las cajas superen la demanda presentada por sus propios afiliados,

el exceso de recursos pase de forma inmediata a atender la demanda de postulantes afiliados a otras cajas o familias no afiliadas a ninguna caja de compensación.

Se debe fortalecer también la función de la Superintendencia de Subsidio Familiar como organismo de control y vigilancia, de tal manera que se otorgue la responsabilidad de garantizar la ejecución de los recursos dentro de los lineamientos del Plan y las normas que regulan el sistema.

◆ *Fondo Nacional de Ahorro*

Con la expedición de la ley 432 de 1998 el Fondo Nacional de Ahorro cambió su naturaleza jurídica de establecimiento público a entidad industrial y comercial del Estado, de carácter financiero y autorizado para captar cesantías tanto del sector público como del privado. De esta manera, se amplió su esquema financiero y ahora la entidad tendrá acceso al mercado de capitales, acudiendo a su capacidad de endeudamiento para aumentar la disponibilidad de recursos con destino al crédito hipotecario, sin la restricción presupuestal que su anterior naturaleza le imponía.

A pesar del nuevo entorno se espera mantener el esquema de subsidios cruzados, según el cual a los afiliados de más bajos ingresos se les aplica una tasa de interés menor (IPC) y a los afiliados de más altos ingresos mayo, hasta IPC más diez puntos. Igualmente, se mantienen menores tasas para los afiliados que permanecen más tiempo en el Fondo.

Para los próximos años el Fondo continuará con las alianzas estratégicas, esperando que los resultados sean todavía más significativos. Así mismo, se espera que en los próximos cuatro años, el Fondo financie la construcción de cien mil viviendas, la mayoría de ellas para familias con ingresos hasta 4 SMLM.

◆ *Caja Promotora de Vivienda Militar*

El reto institucional de la Caja es aumentar la cobertura de atención a los afiliados y desarrollar mecanismos que le permitan el acceso a una solución de vivienda en condiciones más favorables, especialmente en cuanto al tiempo requerido para su postulación. Los préstamos que otorga son en pesos, a una tasa de interés menor que la del resto del sistema financiero y capta un ahorro obligatorio del 7% de la nómina, el cual se utiliza, para aquellos que poseen préstamos, para abonar anualmente a capital.

Actualmente existe un proyecto de ley para modificar la estructura actual de la Caja y transformarla en una empresa industrial y comercial del Estado con carácter financiero, lo que le permitirá ampliar su campo de acción y atender por medio del subsidio y del crédito a un mayor número de afiliados, y reducir el tiempo requerido para la adjudicación de los beneficios.

◆ *Transición*

Con el objetivo de permitir al sector de la construcción adecuarse a las nuevas directrices de la política de vivienda social, durante el primer semestre de 1999 se podrán asignar, tanto por parte de las Cajas como del INURBE, hasta un 20% de los subsidios presupuestados o proyectados, con las reglas actualmente existentes, pero limitando el valor del subsidio a máximo 25 SMLM, dando prioridad a proyectos de vivienda nueva.

Durante el período de transición, el Ministerio de Desarrollo Económico reglamentará todo lo relacionado con el ahorro programado, los comités de vivienda, los sistemas de postulación, calificación y asignación del subsidio, las normas para la definición de la oferta elegible, y en general todos los demás aspectos relacionados con la puesta en marcha de la política de vivienda.

#### **D. METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS**

El Plan tiene como propósito realizar quinientas mil soluciones de vivienda, de las cuales ochenta mil (16%) corresponden a viviendas NO VIS, valor mayor a 200 SMLM y 420 mil (84%) a viviendas VIS.

Los recursos del subsidio familiar de vivienda apoyarán la construcción de 242 mil viviendas que cumpliendo los requisitos mínimos exigidos en cuanto a calidad, serán del menor costo posible para las familias, sin superar los 135 SMLM. Para la financiación de estas viviendas se movilizarán recursos por 3.4 billones de pesos, de los cuales 1.1 billones de pesos (32%) provendrán del gobierno nacional (15% presupuesto nacional, 10% Caja Promotora de Vivienda Militar, 75% Fondo Nacional de Ahorro), 338.800 millones de pesos de los municipios, 850 mil millones de las cajas de compensación familiar, 764.600 millones de pesos de crédito del sector privado y el restante 338.800 millones de pesos corresponderá al ahorro programado de las familias.



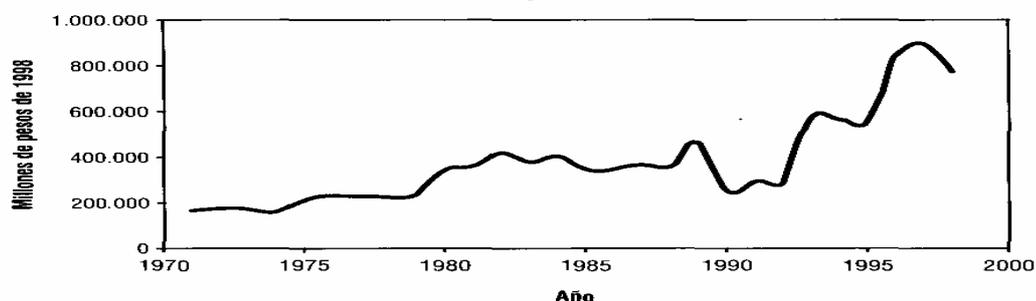
## POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, el sector de agua potable y saneamiento básico tiene gran importancia por su impacto sobre las condiciones de salubridad y el riesgo de exposición a enfermedades transmitidas por el agua afectan directamente la calidad de vida de la población. Igualmente, el desarrollo del sector es variable fundamental para el crecimiento económico territorial, al generar condiciones para la expansión de la actividad urbana, comercial e industrial en las ciudades. De otra parte, el uso racional y eficiente del agua, y la formulación de planes de saneamiento determinan el impacto del sector sobre los recursos naturales y su incorporación al desarrollo sostenible.

La evolución del sector muestra que la cobertura de acueducto urbano aumentó del 90% en 1985 al 94% en 1997, y que la población que recibe agua tratada del 50% al 70%. En alcantarillado el cubrimiento permaneció constante los últimos doce años. Estos resultados han beneficiado parcialmente a la población más pobre, ya que son las áreas subnormales de las ciudades<sup>9</sup> y las regiones más atrasadas las que presentan mayores deficiencias en los servicios: costa Atlántica, Orinoquia y Amazonia (Gráficos 6.7 y 6.8). Por rangos de población, las coberturas de acueducto de los municipios entre 30 mil y 70 mil habitantes y las capitales de departamento con población inferior a 100 mil habitantes se encuentran muy por debajo del promedio nacional. En alcantarillado ese rango se aumenta hasta incluir los municipios con población entre 2.500 y 12.000

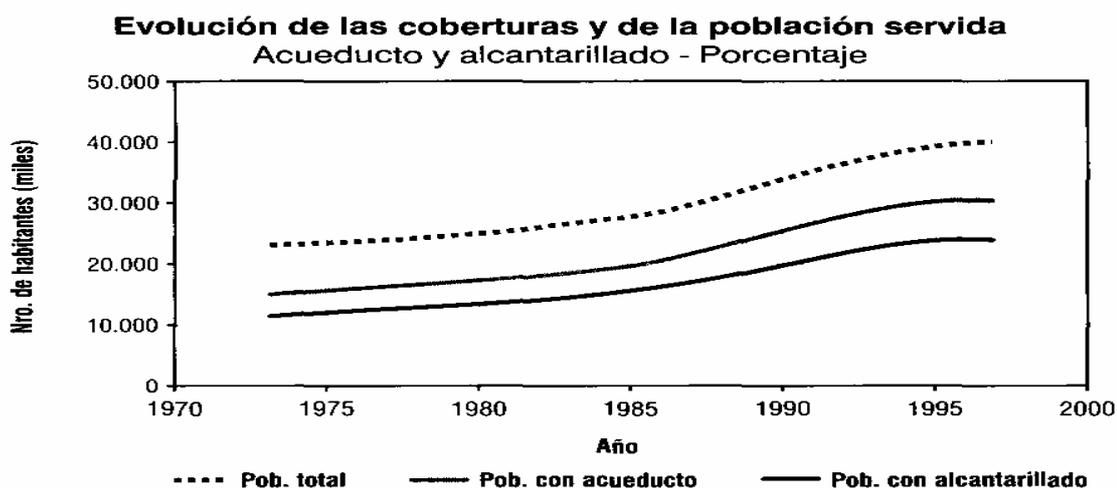
**GRÁFICO 6.7**

**Sector de agua potable y saneamiento**  
Inversiones en acueducto y alcantarillado 1970-1998



<sup>9</sup> Sólo capitales superan la cobertura promedio nacional de acueducto y nueve la de alcantarillado.

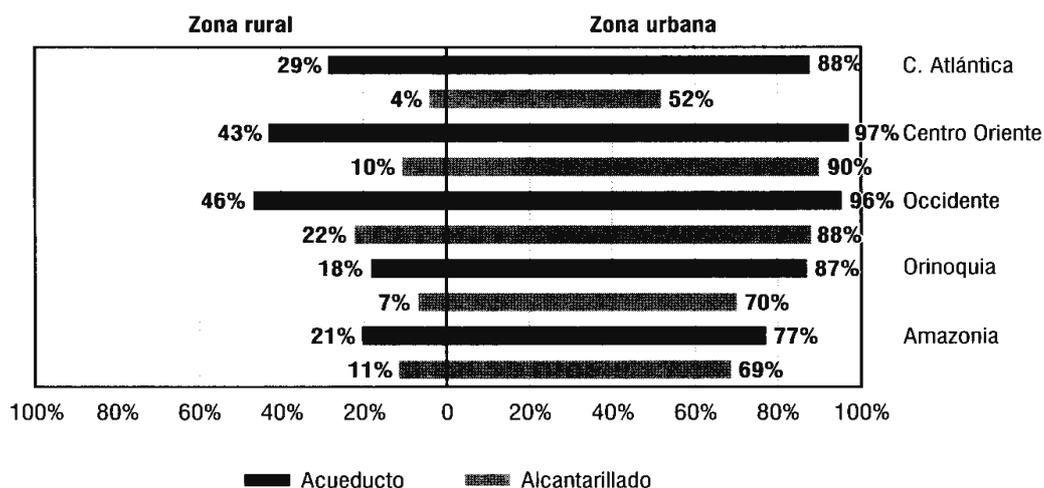
habitantes y algunas otras capitales de departamento, con diferencias con respecto al servicio de acueducto de hasta 25 puntos.



Fuente: Cálculos Upru-DNP.

**GRÁFICO 6.8**

**Coberturas de acueducto y alcantarillado  
Zona urbana y rural -1997**



Fuente: Proyecciones Dabe, 1997.

De otra parte, la cobertura de acueducto es nominal<sup>10</sup> el servicio se presta con una continuidad del 75%, y la calidad del agua mantiene al 60% de la población en un nivel de riesgo sobre la salud entre mediano y alto, por la posibilidad de recibir agua contaminada. Así mismo, los municipios no cuentan con información sobre la calidad, capacidad y vulnerabilidad de sus fuentes de abastecimiento y de las estructuras de captación, que les permita disminuir riesgos de racionamiento en épocas de sequía. En cuanto al servicio de aseo se tiene que las basuras en los municipios tienden a ser dispuestas en botaderos a cielo abierto, solo el 14% tiene control sobre su disposición final y un 84% de la población dispone de algún servicio de recolección de basuras.

La evolución reciente de la estrategia en agua potable evidencia un proceso de ajuste en donde se ha dado énfasis a algunos de los aspectos que determinan el desempeño de las entidades y del sector, financiamiento, asistencia técnica, regulación o desarrollo institucional, sin llegar a formularse una política integral. En el marco de la Constitución de 1991, la política se orientó al montaje de la estructura institucional<sup>11</sup>. Sin embargo, este componente fue débil y no logró la transformación empresarial que requería el sector, dado que el marco legal se logró en 1994.

En el cuatrienio pasado el énfasis de la política continuó en lo nacional, debido a la necesidad de desarrollar la ley 142 de 1994, y no se consolidó un esquema eficiente de apoyo a los municipios<sup>12</sup>. Aunque se avanzó en la definición de la metodología tarifaria, sólo 110 entidades la aplicaron (10% del total) y el crecimiento de las mismas se limitó, retrasando la recuperación de los costos. Además, la regulación resultó poco efectiva para promover la eficiencia, lo que puede implicar tarifas mayores a las justificadas, en parte porque el control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos se concentró en la sanción de incumplimientos en la atención a usuarios, descuidando la búsqueda de la viabilidad y sostenibilidad de los servicios.

La cofinanciación, por su parte, perdió su función de orientación de la política nacional sobre modernización empresarial, de estímulo a la preparación de mejores proyectos en la competencia por los recursos, de asignación de fuentes

---

<sup>10</sup> De acuerdo con la información resultante de los planes departamentales de agua y los planes de gestión y los resultados de las entidades prestadoras, la cobertura de acueducto a nivel urbano es del 89% y la de alcantarillado del 79%, lo cual indica problemas en el catastro de usuarios de las empresas.

<sup>11</sup> Se crearon la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Domiciliarios, adscritas al Ministerio de Desarrollo Económico.

<sup>12</sup> De otra parte, el sector no cuenta con sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de la política, ni de las entidades encargadas de su ejecución.

locales de financiamiento y de focalización hacia la población más pobre. Los aportes de la nación sustituyeron los recursos que los municipios deben destinar al sector por su participación en los ingresos corrientes de la nación, ya que el 63% destina menos del valor definido en la ley 60 de 1993.

Esta situación se refleja en el desempeño empresarial. El 91% de los ingresos de operación se dedica a pagar los costos de ésta, la eficiencia de recaudo es del 78% y el agua no contabilizada es del 39%<sup>13</sup>. Esta situación es, en parte, resultado del lento proceso de modernización empresarial. El 15% de las entidades se transformó en empresa de servicios públicos, de las cuales 14% son empresas privadas o mixtas. No obstante, la mayoría de los procesos de participación privada no han contado con estudios técnicos y financieros que justifiquen el esquema institucional adoptado, no han asignado eficientemente los riesgos para atraer inversión privada y fueron entregados sin competencia.

En conclusión, el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento básico ha sido limitado por dos factores esenciales. El cumplimiento parcial de las funciones de regulación, control y asistencia técnica nacionales y el lento proceso de modernización y compromiso efectivo de tarifas y recursos locales. En este contexto, y en el marco de la responsabilidad municipal de garantizar la prestación oportuna y eficiente de los servicios de acueducto y saneamiento básico, la estrategia busca establecer una política integral que articule los aspectos institucionales, regulatorios y financieros en lo nacional, con el propósito de apoyar de manera productiva la modernización de la gestión que se requiere en lo local para lograr así servicios eficientes.

## **A. OBJETIVOS**

Los objetivos de la política consisten en crear las condiciones institucionales, financieras, regulatorias y de control, que ordenen la acción de las entidades nacionales y permitan a las entidades prestadoras lograr su modernización empresarial y alcanzar niveles de eficiencia en la gestión. Bajo estas condiciones se espera que las entidades prestadoras autónomamente logren disminuir los rezagos en coberturas de acueducto y saneamiento entre regiones y entre las zonas urbana y rural, y mejorar la calidad del agua, buscando beneficiar prioritariamente a la población de menores recursos. Así mismo, en coordinación con la política ambiental, se busca avanzar en la determinación del balance hídrico y la vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento y en un plan de tratamiento de las aguas residuales cuando sea económica, social y ambientalmente viable.

---

<sup>13</sup> Con un recaudo del 95% y unas pérdidas del 27%, las empresas aumentarían sus ingresos anuales en más de 125 mil millones de pesos.

## **B. ESTRATEGIAS Y MEDIDAS**

Las medidas que se proponen para el logro de los objetivos arriba mencionados se concentran en cuatro frentes: (i) fortalecimiento de los mecanismos de regulación y control para que los prestadores cuenten con un marco claro de reglas e incentivos; (u) ajuste a los programas de asistencia técnica; (iii) apoyo financiero de la nación para promover la modernización empresarial y la eficiencia en la gestión, dirigido hacia usuarios de menores ingresos; y (iv) ajuste de las entidades nacionales y de los mecanismos de coordinación.

### **1. Regulación y control**

El objetivo en este campo es crear un marco regulatorio integral, estable y transparente, con las siguientes características: (i) que considere la diversidad de los mercados locales; (u) que compatibilice las acciones de regulación y control, fortaleciendo la acción del Estado en este último; (iii) que haga coincidir los objetivos empresariales con los objetivos sociales de estos servicios; (iv) que promueva la eficiencia en la gestión e inversión; (y) que no desincentive la inversión privada; y (vi) que permita la recuperación de los costos de los servicios.

#### *a. Establecimiento del alcance y los niveles de regulación y control*

La Comisión de Regulación de Agua Potable, CRA, debe redefinir el universo objeto de regulación y control en los aspectos tarifarios y de gestión, así como establecer sistemas diferenciales según el tamaño, la forma de organización y el grado de desarrollo de las entidades, con el propósito de mejorar el cumplimiento de las normas y facilitar la función de vigilancia y seguimiento.

Para los prestadores de estos servicios en municipios menores y zonas rurales, la CRA, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD, debe definir esquemas regulatorios simples para: (i) la determinación de los costos y la aplicación de las tarifas, (u) la implementación del plan contable (iii) la elaboración del plan de gestión y resultados; y (iv) la determinación de la viabilidad empresarial. Así mismo, la superintendencia promoverá esquemas de control social que faciliten la participación ciudadana en la vigilancia de los servicios de manera que permitan disminuir la participación nacional en el control, e impulsará la contratación de auditorías externas por grupos de municipios y localidades.

#### *b. Definición del modelo de regulación y control de las tarifas y de la gestión*

Es necesario que la CRA defina el modelo regulatorio empresa promedio, empresa modelo, techo de precios, tasa de retomo, entre otras variables que se utilizará para el control de las tarifas y la calidad de los servicios, así como la forma precisa en que operará, con el propósito de aclarar las funciones de vigilancia y control y lograr una regulación que dé señales básicas para el comportamiento de los agentes del sector.

Este modelo buscará definir un sistema único de información, seguimiento, regulación y control de las entidades prestadoras, por parte de las entidades estatales. Así mismo, el modelo redefinirá el alcance y propósito de los Planes de gestión y los resultados, buscando que los mismos se conviertan en un mecanismo ágil, sencillo y consistente para realizar el control de las entidades prestadoras, se articulen a los niveles tarifarios de las mismas y reflejen el nivel de servicios deseado en un municipio.

◆ *Nivel y transición tarifaria*

Con el fin de evitar problemas de financiamiento a las entidades prestadoras, la CRA desarrollará mecanismos regulatorios para mantener el plazo previsto en la ley con el fin de que las tarifas alcancen el costo de una prestación eficiente de los servicios, dando libertad a las autoridades locales para que realicen los ajustes necesarios. Los instrumentos regulatorios buscarán hacer viable la transición, para lo cual, en coordinación con el ministerio, se evaluará el impacto de las facturas sobre el ingreso de las familias de menores ingresos.

Con el propósito de asegurar la viabilidad financiera de las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado que presenten niveles altos de eficiencia en su gestión se estudiará la posibilidad de aumentar el cobro de la contribución a los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y a los usuarios industriales y comerciales, siempre y cuando se realice el desmonte de los subsidios a los usuarios residenciales de los estratos uno, dos y tres para alcanzar los topes de la ley 142 de 1994. Alternativamente, se dispondrá el desmonte total del subsidio a los usuarios del estrato tres. Los valores facturados y recaudados por las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado serán aplicados por éstas para subsidiar el pago de los consumos básicos de los usuarios residenciales de los estratos uno, dos y, eventualmente, tres, de la zona territorial atendida por la entidad. Por su parte, la CRA señalará el rango de consumo básico que será objeto de subsidio.

◆ *Calidad y eficiencia en servicios y tarifas*

Dado que no existe garantía de que los recursos recuperados en la tarifa con destinación específica para inversión, que llegan a representar hasta el 70% del cobro al usuario, se utilicen para tal fin, pueden presentarse situaciones donde una elevada y creciente tarifa vaya acompañada de un mal servicio, debido a una baja inversión o una ineficiente gestión.

Para evitar esta situación, entre los criterios para seleccionar el modelo regulatorio para adoptar por la CRA se deben considerar los incentivos del mismo para promover calidad en el servicio y eficiencia en la gestión de las entidades prestadoras y en la ejecución de las inversiones. La CRA definirá los mecanismos de regulación y control para asegurar el cumplimiento de las metas de calidad programadas en los Planes de gestión y resultados, reglamentando la conformación y manejo de los fondos de inversión para reposición y expansión.

◆ *Tarifas resultantes de procesos competitivos*

La CRA definirá las reglas bajo las cuales se rigen las tarifas resultantes de la vinculación de operadores especializados mediante procesos competitivos y eficientes, según las políticas del gobierno, con el fin de que haya plena transparencia y objetividad sobre el mecanismo de revisión por parte del regulador y se disminuya la percepción de riesgo de los operadores.

◆ *Simplificar la aplicación de tarifas en municipios menores y pequeños*

La CRA definirá rangos de tarifa mínima según tamaño de empresas y tipos de sistema y adoptará un mecanismo regulatorio y de control de las mismas, para que los municipios menores y pequeños cubran los costos y se facilite su aplicación en las empresas y su verificación por parte de la Superintendencia. Lo anterior se justifica en el incumplimiento de la aplicación de la regulación tarifaria en un 90% de los municipios del país, debido a que en la mayoría de los casos no cuentan con la información ni la capacidad institucional para aplicar las resoluciones de la CRA que establecen las metodologías de cálculo de las tarifas.

*c. Reglamentación de los procesos para la vinculación del sector privado*

Para asegurar que los procesos de participación privada en agua potable se realicen de manera eficiente y cuenten con la sustentación técnica, financiera, institucional y legal, ajustada a la política sectorial, la Comisión debe definir la reglamentación necesaria para asegurar que las convocatorias sean públicas, aseguren la concurrencia de proponentes idóneos, establezcan tiempos suficientes para elaborar las propuestas y definan las condiciones mínimas por cumplir por los proponentes, sin que se discrimine la participación de oferentes

interesados. Dicha reglamentación deberá asegurar que la duración de los contratos guarde relación con los compromisos de inversión de capital privado. Los indicadores de gestión acordados entre la entidad contratante y el operador deben ser coherentes con las políticas sectoriales y serán la base para la interventoría del contrato, el control de gestión y resultados de la empresa y la determinación de las tarifas.

De otra parte, la CRA debe iniciar el desarrollo de una reglamentación dirigida a evitar prácticas de competencia desleal y abuso de la posición dominante, con especial atención en el servicio de aseo, donde las características del mercado permiten una fácil entrada y salida de operadores del mercado, y esas prácticas ponen en riesgo la salud de la población y la calidad del medio ambiente. Estas medidas deben dar señales claras a la Superintendencia de Servicios Públicos y las autoridades municipales y ambientales.

#### *d. Fortalecimiento de los mecanismos de control*

Dado que el desempeño de las entidades locales está en parte determinado por la función de control, inspección y vigilancia, las medidas regulatorias que se definan no tendrán mayor impacto si no se fortalecen el control y vigilancia de su cumplimiento por parte del Estado, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos y de la ciudadanía mediante los comités de desarrollo y control social.

El control de las empresas es ejercido por tres mecanismos, en los cuales se basa la función de la superintendencia: los controles interno, fiscal y el de los auditores externos. Estos controles deben basarse en medidas objetivas de resultados e indicadores de gestión y en el cumplimiento de las normas regulatorias. El papel de las auditorías externas es fundamental para la superintendencia, en la medida en que éstas son las que advierten sobre la gestión de la empresa, el cumplimiento de las metas acordadas dan la alerta cuando por cualquier factor se ponga en riesgo la solidez financiera de la empresa o se esté comprometiendo la continuidad o la calidad del servicio. Sin embargo, para garantizar la calidad de los resultados que se espera obtener de las auditorías externas se debe definir el alcance y términos de los contratos entre éstas y las entidades prestadoras de los servicios.

Por su papel definitivo en la modernización del sector el gobierno nacional realizará una evaluación sobre la integralidad entre el esquema regulatorio y el de control, su relación con las políticas sectoriales, los vacíos que restringen la función de vigilancia; la eficacia y pertinencia del control social; el papel del control interno y de las auditorías externas; la coordinación con las funciones de los otros organismos de control; y la eficiencia de los sistemas de información utilizados en el control y seguimiento.

## 2. Fortalecimiento de los programas de asistencia técnica

Con el propósito de acelerar la adopción de las políticas nacionales en materia de regulación, control y financiamiento, el gobierno se propone fortalecer los programas de asistencia técnica a las entidades territoriales y entidades prestadoras.

### *a. Programa de modernización empresarial*

El eje de la política de asistencia técnica será el de apoyar la modernización de las entidades prestadoras para asegurar una gestión eficiente como base para el logro de los objetivos propuestos en el Plan.

#### ◆ *Entidades públicas y organizaciones comunitarias*

El Ministerio de Desarrollo Económico apoyará a las entidades públicas, pequeños operadores y de gestión comunitaria para que respondan a los incentivos y normas de regulación y promoverá la participación de las comunidades organizadas y la consolidación de operadores nacionales como entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, sujetos al régimen establecido en la ley 142 de 1994, mediante el diseño e implantación de herramientas en: (i) formulación, evaluación, gerencia e interventoría de proyectos para asignar responsabilidades claras a los contratistas que los comprometa con la funcionalidad de las obras; (u) guías para la gestión administrativa, financiera, comercial y para el cálculo de tarifas; (iii) esquemas empresariales para la administración de los servicios; (iv) guías para la elaboración de Planes de gestión y resultados, estudios de viabilidad empresarial y puesta en marcha del Plan de cuentas; (y) optimización de procesos y subcontratación de algunos de ellos con el sector privado; y (vi) programas de capacitación en el marco del programa nacional de formación para el trabajo del Sena, con cargo a los pagos que las entidades prestadoras de estos servicios realizan a esa entidad.

Con este apoyo se busca mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en aspectos tales como el índice de agua no contabilizada la cobertura de los servicios, la eficiencia del recaudo, la rotación de cartera, la ejecución de las inversiones, la eficiencia laboral y la cobertura de la medición.

Así mismo, el Ministerio de Desarrollo Económico promoverá la creación de redes de apoyo empresarial y pequeñas y medianas empresas de agua, mediante el diseño de un sistema de asistencia técnica y cooperación horizontal que

aproveche la experiencia y tecnología de las entidades más organizadas en cada región. En los municipios menores, el Ministerio promoverá la conformación de esquemas regionales para la prestación de los servicios, con el fin de obtener economías de escala y facilitar la regulación y el control. La CRA desarrollará incentivos de carácter regulatorio para favorecer la creación de esquemas regionales y metropolitanos de administración y el Ministerio estructurará procesos para vincular operadores especializados bajo estos esquemas.

En las zonas rurales el Ministerio de Desarrollo en coordinación con las administraciones municipales, desarrollará acciones encaminadas a promover la cultura del agua como un instrumento que permita a las comunidades estructurar modelos de gestión que garanticen una administración eficiente y sostenible de los servicios, y promoverá la utilización de tecnologías apropiadas de bajo costo. De igual manera apoyará con asistencia técnica a los programas que el gobierno nacional desarrolle en las zonas afectadas por el conflicto.

◆ *Participación privada en agua*

El gobierno generará condiciones para asegurar que, cuando se considere conveniente porque los recursos locales no cubren las inversiones necesarias o los niveles de ineficiencia exigen un cambio del modelo de gestión oficial, se realice de manera eficiente la vinculación de capital o la gestión privada. En este sentido, el componente de participación privada del programa de modernización empresarial se realizará de manera concertada con las administraciones locales y la selección de municipios para estructurar estos procesos<sup>14</sup> seguirá, entre otras, las siguientes prioridades: (i) los mercados más atractivos<sup>15</sup>; (ii) municipios atendidos por empresas regionales; (iii) municipios conurbados para generar economías de escala; y (iv) grandes ciudades<sup>16</sup>.

Para extender el programa a corto plazo se aumentará la frecuencia y velocidad de estructuración de proyectos. Para ello, se realizarán procesos por grupos de localidades, se podrán delegar los estudios técnicos en los municipios mientras se inician los análisis financieros, se disminuirán los plazos de estructuración en

<sup>14</sup> La estructuración consiste en la realización de los estudios técnicos, financieros, institucionales y políticos que permiten identificar e implantar la alternativa de participación privada que se ajusta de una manera más eficiente a las necesidades de un municipio. Incluye una fase de estudios y otra de promoción y vinculación del sector privado.

<sup>15</sup> Por el tamaño de mercado, los municipios de mayor potencial son los de población mayor a 70 mil habitantes, unos cien municipios que concentran 75% de la población urbana del país.

<sup>16</sup> En las grandes ciudades, donde la participación privada encuentra mayores restricciones políticas y financieras por la acumulación de pasivos laborales es necesario buscar alternativas como la capitalización, la ejecución de los programas de expansión mediante concesiones de producción de agua y la subcontratación de actividades comerciales y operativas.

beneficio de los mismos para la preparación de propuestas por parte de los operadores interesados y se ampliarán las fuentes de recursos para este programa. De otra parte, Findeter y FONADE destinarán recursos de crédito para que los municipios con capacidad financiera realicen sus procesos de participación privada, siguiendo las políticas sectoriales y contando con la asesoría del Ministerio de Desarrollo Económico. Así mismo, los recursos provenientes del recaudo de la deuda de los municipios y empresas con el Insfopal, realizado por Findeter, se destinarán a la financiación de procesos del programa de modernización empresarial, con el propósito de aumentar su cobertura.

Para los municipios que estructuren procesos de manera independiente, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, el Ministerio de Desarrollo Económico diseñará herramientas de asistencia técnica, como minutas de pliegos de condiciones y contratos, instrumentos financieros para guiar la preparación, presentación y evaluación de las propuestas económicas, y dará pautas para la asignación de riesgos, buscando mejorar los estudios y los criterios de contratación y negociación con el sector privado.

Por otra parte, con el propósito de garantizar la competencia y fortalecer la consolidación de operadores nacionales, el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará y promoverá el desarrollo del mercado nacional de operadores, tanto para los grandes como para los pequeños y medianos empresarios del agua. En el mercado de las pequeñas y medianas poblaciones el ministerio promoverá y prestará asistencia técnica para la estructuración de casos pilotos para su divulgación; esto permitirá establecer las características particulares de dicho mercado y, conjunta mente con la CRA, llevar a cabo la adecuación de la regulación y el control por exigir, de manera que se incentive su creación.

#### *b. Mejoramiento de la planificación territorial*

La dispersión del sector exige aprovechar la estructura y competencias regionales en los departamentos, para lograr un mayor cubrimiento y conocimiento de las necesidades municipales. Por lo anterior, los instrumentos de apoyo que cree el ministerio deben entregarse a las unidades departamentales de agua para que sean replicados en los municipios y ante la debilidad financiera de estas unidades, permitirá que su utilización financie los costos operativos de las mismas.

De otra parte, el ministerio debe continuar apoyando a los departamentos para la definición del esquema financiero de los planes departamentales de agua y su articulación con los Planes de gestión y resultado, además, para mejorar la gestión local de proyectos en municipios menores se debe promover y divulgar la aplicación del reglamento del sector de agua potable y las herramientas

desarrolladas por las entidades financieras para la preparación, ejecución y seguimiento a proyectos.

### *c. Información sectorial*

La disponibilidad de información sobre el desempeño comparativo de las entidades prestadoras de los servicios y sobre las estrategias y alter natives adoptadas por los municipios para mejorar la gestión de los mismos es una herramienta fundamental para que los usuarios puedan exigir a las administraciones locales niveles de gestión acordes con las tarifas que pagan, y para que los prestadores identifiquen las áreas en que están rezagados respecto al sector.

Por lo anterior el ministerio debe generar y divulgar información continua y oportuna sobre: (i) la infraestructura física de los sistemas de acueducto y saneamiento básico; (u) gestión empresarial de las entidades; (iii) información contable, financiera y comercial de los servicios; (iv) programas de apoyo financiero, asistencia técnica y políticas sectoriales del gobierno nacional; y, (y) parámetros de costos de estudios, inversión, operación y mantenimiento.

## **3. Política de apoyo financiero**

En la nueva política sectorial, el financiamiento debe provenir fundamentalmente del cobro de tarifas a los usuarios. Así mismo, en los casos en que se requiera, los municipios podrán subsidiar la tarifa de los usuarios de menores ingresos, o financiarán las inversiones destinando para ello los recursos transferidos por la nación, ley 60 de 1993, y los impuestos locales. De otra parte, la insuficiencia de recursos locales para la financiación de inversiones en estos servicios puede ser suplida con recursos de crédito a través de Findeter o del sector privado. Se buscarán alternativas de financiamiento que compaginen los plazos y costos de los proyectos, se diseñarán líneas de crédito y de asistencia técnica que faciliten los cambios institucionales, el manejo de las deudas y pasivos pensionales, y se promoverán esquemas como la capitalización y la recuperación de inversiones por valorización, entre otras.

### *a. Asegurar la destinación al sector de los recursos de ley 60 de 1993*

Para mejorar los servicios y lograr la transformación empresarial los municipios deben comprometer los recursos que reciben por su participación en los ingresos corrientes de la nación, aun cuando se superen los niveles de cobertura establecidos por la ley 60 de 1993, incluyendo la cobertura en las zonas rurales. Con esta medida, que genera un flujo anual cercano a los 450 mil millones de pesos, se disminuye la presión sobre recursos de apoyo de la nación, y los

municipios logran financiar las inversiones en expansión y mejoramiento de la calidad en zonas marginales. Estos recursos también atenderán los subsidios de los estratos bajos que no se logren cubrir con los sobrepagos cobrados a estratos altos o se destinarán a la constitución de fondos para el cubrimiento de garantías que incentiven la vinculación del sector privado.

*b. Mejorar las condiciones del crédito de Findeter*

Findeter debe complementar la disponibilidad de créditos de largo plazo con un mecanismo que permita la capitalización del componente no minal de la tasa de interés, para que el servicio de la deuda, por capital e intereses, no presione precisamente en los primeros años, cuando los proyectos están en su etapa de despegue<sup>17</sup>. Así mismo, en los sectores elegibles se introducirá la financiación de programas de modernización empresarial, incluyendo la estructuración de los procesos. De otra parte, Findeter podrá destinar las utilidades generadas en su operación financiera a la constitución de un fondo de crédito de fomento, mediante el cual se otorgarán créditos en condiciones blandas, de plazo y tasa de interés, a los municipios más pobres y las entidades prestadoras de estos servicios en localidades rurales. Estos créditos reemplazarán la asignación actual de las utilidades como recursos no reembolsables para los municipios.

Para incentivar el crédito de Findeter y cuando el Ministerio de Desarrollo Económico certifique la existencia de estudios y entidades ajusta dos a la política nacional es necesario que esta entidad: (i) adopte criterios de evaluación más ágiles; (u) disminuya la tasa de redescuento; (iii) libere la tasa de intermediación; (iv) estructure líneas de refinanciación de deudas de las entidades; y (y) dé prioridad a las solicitudes de dichas entidades al aprobar sus operaciones. Igualmente, revisará las actividades financiables y las personas jurídicas que puedan redescantar créditos, buscando corregir las imperfecciones de financiamiento del sector. Con estas medidas se logrará un mayor flujo de recursos para financiar la inversión y se incentivará la eficiencia.

*c. Recursos de apoyo de la nación*

Los rezagos en tarifas, inversión y provisión de pasivos laborales y la necesidad de mejorar la gestión de las entidades prestadoras justifican que la nación asigne recursos para financiar las inversiones mientras que las tarifas alcanzan los costos y para incentivar la modernización de las entidades prestadoras. Por lo anterior, la nación podrá asignar recursos complementarios para solucionar los problemas

---

<sup>17</sup> Findeter tomará las medidas necesarias para cubrir la reducción de disponibilidades de la entidad por el menor flujo que esta medida genera y el mayor margen de intermediación hasta del 100% para incentivar la línea entre los intermediarios financieros.

estructurales de gestión de las entidades prestadoras, bajo las siguientes condiciones: (i) cumplimiento de la regulación y la política sectorial<sup>18</sup>, (u) prioridad de atención a los estratos más pobres; (iii) máxima financiación con tarifas, aportes locales, transferencias de ley 60 de 1993 y crédito; (iv) desembolsos *pari passu* el cumplimiento de los compromisos locales; y, (y) cumplimiento de niveles de eficiencia en la gestión.

Para el traslado de los recursos a las entidades locales se definirán mecanismos que aseguren eficiencia en su ejecución y cumplimiento del estatuto presupuestal de la nación y de las políticas sectoriales, buscando el complemento de recursos de crédito de Findeter por las condiciones de plazo y tasa de interés que ofrece y los ahorros en evaluación y seguimiento de los proyectos que la infraestructura regional de esa entidad permiten.

Cuando las condiciones para vincular capital privado a la prestación de estos servicios así lo ameriten la asignación de aportes de la nación seguirá, entre otros, los siguientes criterios: (i) máxima generación interna de recursos por el cobro de tarifas; (u) compromiso de recursos municipales, incluyendo los necesarios para constituir garantías que cubran los riesgos del proyecto; (iii) porcentaje de usuarios de bajos ingresos atendidos por los privados; (iv) nivel de responsabilidad asumida por el privado; (y) plazos definidos para la obtención de niveles de eficiencia; (vi) menores requerimientos de garantías del sector público; y (vii) vinculación privada lograda mediante procesos competitivos, número de oferentes, plazo del concurso, condiciones exigidas a los proponentes.

#### **4. Ajuste y coordinación institucional**

Para unificar la política en las entidades nacionales y generar señales claras e incentivos apropiados a las entidades locales, es necesario que el Ministerio de Desarrollo Económico, como organismo rector de la política sectorial, coordine acciones con las distintas entidades.

##### *a. Fortalecimiento de la coordinación nacional*

La Comisión de seguimiento y evaluación de la política sectorial, como instancia que reúne las distintas entidades sectoriales, debe asumir la coordinación de la política nacional. La composición, funciones y es quema operativo de la Comisión serán definidos por el ministerio, para lo cual preparará una propuesta de modificación del decreto presidencial 789 de 1995.

---

<sup>18</sup> Es decir, que se tenga disponibilidad de estudios y diseños, bajo criterios de costo mínimo económico, haya racionalidad técnica y económica en la prioridad de las obras por realizar, se cumplan las normas técnicas del Ministerio de Desarrollo Económico, entre otros.

De otra parte, el Comité técnico de participación privada en agua potable y saneamiento<sup>19</sup> se consolidará como la instancia de coordinación, con el fin de impulsar el Programa de modernización empresarial e integrar las acciones de promoción de la participación del sector privado, definir los términos para la estructuración de procesos, el desarrollo y transferencia de instrumentos de apoyo, estudiar la necesidad de recursos del gobierno nacional para apoyar los proyectos y las condiciones y requisitos para cumplir por éstos.

*b. Coordinación con la política de medio ambiente*

Los Ministerios de Desarrollo Económico y Medio Ambiente, en coordinación con la CRA, evaluarán las políticas y desarrollarán las normas necesarias para, por una parte, asegurar proyectos de saneamiento básico técnica y económicamente eficientes y ambientalmente sostenibles y, de otra, fomentar el uso eficiente y racional del recurso, teniendo en cuenta la capacidad de pago de la población, el balance hídrico y la vulnerabilidad de las fuentes. Estas normas buscarán un balance entre la legislación ambiental para promover la protección y el uso racional de los recursos y la legislación sobre servicios públicos domiciliarios.

La aplicación de instrumentos económicos para promover la descontaminación de los cuerpos de agua y el deterioro de algunas fuentes de abastecimiento, llevará a que en los próximos diez años se aumente la cobertura de tratamiento de aguas residuales en el país. Los Ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente reglamentarán el cobro de tasas retributivas a empresas de alcantarillado y fijarán el monto por cobrar de manera que reflejen los costos de recuperación del recurso hídrico y la prioridad de aplicarlas por tipos de usuarios, industriales y residenciales. Así mismo, definirán las condiciones para su aplicación, considerando entre otros los siguientes aspectos: (i) impacto sobre las tarifas cobradas a los usuarios residenciales; (ii) coberturas municipales superiores al 80%;(iii) capacidad de auto purificación del cuerpo receptor; (iv) que la fuente receptora de aguas residuales sea abastecedora de otros municipios; y (v) la relación costo-efectividad de los proyectos de tratamiento.

Con los recursos generados por el cobro de las tasas retributivas se apalancarán recursos provenientes del cobro de tarifas a los usuarios del servicio de alcantarillado y del Fondo Nacional de Regalías, los cuales se destinarán a financiar proyectos prioritarios de inversión en tratamiento de aguas residuales. Las metas de control de carga contaminante deben ser realistas y factibles de lograr de acuerdo con los cronogramas de inversiones previstos y considerando las reales capacidades técnicas y financieras de las diferentes regiones.

---

<sup>19</sup> Compuesto por los Ministerios de Desarrollo Económico, Hacienda y Crédito Público y el DNP.

### *c. Establecimiento de la normatividad para sistemas de disposición*

Aunque en la actualidad los rellenos sanitarios representan la alternativa de disposición final de residuos sólidos más económica, la carencia de normas en esta materia está generando confusión sobre la competencia y alcance de intervención de organismos de control como las autoridades ambientales, municipales, jurídicas, la CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos, en relación con decisiones acerca de los sitios de disposición final de las basuras.

Por lo anterior el Ministerio del Medio Ambiente en coordinación con la CRA, debe expedir las normas de clasificación y categorización de rellenos sanitarios, según la calidad ambiental de la disposición, de forma tal que en el futuro la CRA pueda definir funciones de costos y techos de precios para cada uno de ellos, complementando así la normativa existente para este sector. Para el avance en los sistemas de disposición, es necesario que el Ministerio del Medio Ambiente, teniendo en cuenta las condiciones tarifarias y sociales de cada municipio, defina cronogramas precisos de cierre de los sitios existentes que violen la normativa que se expida.

Con esta medida se logrará un incentivo claro para crear nuevos y mejores sitios de disposición final de los residuos y se reducirá la incertidumbre que para los potenciales inversionistas significan posibles decisiones arbitrarias de las diferentes autoridades relacionadas con el sector.

### *d. Coordinación de las acciones en la zona rural*

Con el fin de integrar la política rural el Ministerio de Desarrollo gestionará con las entidades participantes en la zona rural, el desarrollo de acciones coordinadas, aprovechando las instancias existentes en la nación, los departamentos y los municipios. En materia de financiación de los proyectos, los municipios deberán destinar los recursos que reciben por ley 60/93, de acuerdo con el porcentaje de la población rural, y como complemento podrán acceder a los recursos de la Red de Solidaridad, Plante, Fondo Nacional de Regalías, Plan Pacífico y Plan Colombia entre otros.

## **5. Metas físicas y plan financiero**

La modernización de las entidades prestadoras y la política propuesta permitirán que en el período 1999-2002 la cobertura urbana aumente del 94% al 96% en acueducto y del 82% al 86% en alcantarillado (Cuadro 6.2). Con el Plan de agua potable y saneamiento se beneficiarán 4.5 millones de habitantes con el servicio de acueducto y 5.9 millones con el de alcantarillado, en las zonas urbana y rural.

De otra parte, en municipios con cobertura de acueducto superior al 90% se dará prioridad a programas de calidad de agua, lo cual permitirá aumentar la población cubierta con agua potable en dos millones de habitantes adicionales a los nuevos usuarios que recibirán el servicio de acueducto.

El Plan de agua potable y saneamiento básico demandará recursos por 4.4 billones de pesos del año 1998 de los cuales 41 mil millones de pesos se destinarán al fortalecimiento y ajuste de las entidades nacionales en asistencia técnica, regulación y control, y 4.38 billones de pesos a los programas de modernización de las entidades prestadoras y mejora miento de la calidad y cobertura de los servicios. La inversión en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín y su área de influencia alcanza los 2.04 billones de pesos, y se financiará con recursos propios y de crédito.

**CUADRO 6.2****Metas de coberturas en acueducto y alcantarillado**

<b>Acueducto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Grandes ciudades	97.2%	97.8%	97.9%	97.9%
Capitales, municipios > 100.000 h	95.2%	95.8%	96.3%	96.5%
30.000 h < municipios < 100.000 h	92.0%	93.0%	93.9%	94.2%
municipios < 30.000 h	89.6%	90.9%	91.9%	92.5%
Total zona urbana	94.6%	95.4%	95.8%	96.0%
Total zona rural	41.7%	44.2%	46.7%	48.8%

<b>Alcantarillado</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Grandes ciudades	92.2%	93.2%	94.0%	94.6%
Capitales, municipios > 100.000 h	81.9%	83.4%	84.9%	86.0%
30.000 h < municipios < 100.000 h	70.4%	73.3%	75.6%	77.3%
municipios < 30.000 h	65.9%	69.4%	71.5%	73.2%
Total zona urbana	81.8%	83.5%	84.9%	86.0%
Total zona rural	16.6%	21.1%	26.3%	30.4%

Fuente: Cálculo UPRU-DNP.

En los otros municipios del país se realizarán inversiones por 1.80 billones de pesos en las zonas urbanas y 0.53 billones de pesos en las áreas rurales, cuya financiación provendrá de aportes de contrapartida de las entidades prestadoras, recursos de crédito externo, de los municipios con cargo a la ley 60 de 1993, de crédito de Findeter a las entidades locales, del sector privado y de aportes de la nación para promover la transformación y modernización de las entidades prestadoras, así como para mejorar la cobertura y calidad de los servicios (Cuadro 6.2 y 6.3).

**CUADRO 6.3**

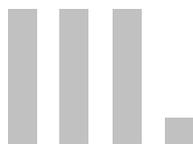
**Plan financiero - usos y fuentes**  
Cifras en millones de pesos de 1998

	Usos por programa				Total
	1999	2000	2001	2002	
<b>Transformación y ajuste institucional</b>					
Modernización empresarial	3,318	3,882	2,779	2,281	12,260
Regulación y control	7,240	7,276	7,280	7,300	29,096
<b>Total</b>	<b>10,558</b>	<b>11,158</b>	<b>10,059</b>	<b>9,581</b>	<b>41,356</b>
<b>Mejoramiento de la prestación de los servicios</b>					
Acueducto	589,944	650,844	669,738	562,594	2,473,120
Grandes ciudades	285,355	335,137	342,696	263,111	1,226,299
Capitales, municipios > 100,000 h	114,287	111,329	126,112	120,529	472,257
Municipios < 100,000 h	120,419	124,087	119,362	120,224	484,092
Acueducto zona rural	69,883	80,291	81,568	58,731	290,473
Alcantarillado	427,905	514,081	521,953	450,521	1,914,460
Grandes ciudades	190,236	223,425	228,464	175,407	817,533
Capitales, municipios > 100,000 h	99,344	105,568	109,514	105,792	420,218
Municipios < 100,000 h	101,455	120,043	106,143	103,353	430,994
Alcantarillado zona rural	36,869	65,045	77,833	65,968	245,715
<b>Total inversión plan</b>	<b>1,017,849</b>	<b>1,164,925</b>	<b>1,191,692</b>	<b>1,013,115</b>	<b>4,387,581</b>
<b>Total plan</b>	<b>1,028,407</b>	<b>1,176,083</b>	<b>1,201,751</b>	<b>1,022,696</b>	<b>4,428,937</b>

Fuente recursos	1999	2000	2001	2002	Total
Aporte nacionales	56,862	50,437	60,539	49,446	217,284
Programa de modernización	3,318	3,882	2,779	2,281	12,260
Mejoramiento de la calidad	53,543	46,555	57,760	47,165	205,023
Recursos administrados	7,240	7,276	7,280	7,300	29,096
Transferencias*	297,258	338,219	368,157	355,813	1,359,446
<b>Inversión general del gobierno</b>	<b>361,360</b>	<b>395,932</b>	<b>435,976</b>	<b>412,559</b>	<b>1,605,826</b>
Participación privada	60,540	69,398	73,995	84,575	288,508
<b>Inversión general del gobierno más participación privada</b>	<b>421,899</b>	<b>465,329</b>	<b>509,971</b>	<b>497,134</b>	<b>1,894,333</b>
Inversión empresas y municipios	606,508	710,754	691,780	525,562	2,534,604
<b>Inversión total plan</b>	<b>1,028,407</b>	<b>1,176,083</b>	<b>1,201,751</b>	<b>1,022,696</b>	<b>4,428,937</b>

Fuente: Cálculo UPRU-DNP.

\* Equivale a menos del 55% señalado por la ley, considerando que el monto restante se destina a cubrir compromisos financieros previamente adquiridos e inversiones no contempladas en este plan.



## DESAROLLO URBANO

---

Colombia es un país que se caracteriza por tener un número apreciable de centros urbanos. Actualmente el 75% de sus cuarenta millones de habitantes reside en zonas definidas como urbanas, concentrando menos del 30% en cuatro grandes ciudades. Esta tendencia hacia la urbanización no fue uniforme en el tiempo, llegando a generar tasas de crecimiento de la población total cercanas al 3.8%.

Las ciudades colombianas son el producto de una dinámica regional, desconocida casi siempre, por las políticas nacionales, las cuales han propiciado un tratamiento idéntico de las diversas regiones y asentamientos que en la práctica ejercen funciones diferentes de acuerdo con la inserción que tienen en sus respectivos sistemas urbano-regionales.

Así mismo, el acelerado proceso de urbanización ha incorporado de manera desordenada los efectos positivos y negativos de las políticas globales y las condiciones socioeconómicas, tratando de asimilar crecimientos coyunturales, bonanzas, flujos de desplazados, marginalidad y desempleo. La ausencia de una política de ordenamiento urbano para las ciudades se ha traducido en inadecuados patrones de uso del suelo, insuficiencias de servicios, vivienda, infraestructura y equipamientos.

Por otra parte, el acelerado proceso de urbanización ha llevado a una localización espontánea de los factores productivos, la cual se ha caracterizado por la concentración de la actividad económica en unos pocos centros urbanos: las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, por ejemplo, producen más del 45% del PIB nacional. Sin embargo, estos grandes centros urbanos no alcanzan a tener los niveles de competitividad y productividad necesarios para competir en un escenario de economía globalizada, lo que afecta el desarrollo económico no sólo a nivel local sino también a nivel nacional, dada la importancia productiva de los centros urbanos.

De acuerdo con lo anterior, la política urbana debe estar dirigida al cumplimiento de tres objetivos básicos:

- Caracterizar y fortalecer las condiciones del sistema de ciudades.
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de los centros urbanos.
- Promover el desarrollo económico de los centros urbanos.

## **A. ESTRATEGIAS PARA LA CARACTERIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL SISTEMA DE CIUDADES**

La función de la política urbana es suministrar las directrices e instrumentos para coordinar las políticas nacionales en el espacio urbano- regional, procurando caracterizar y fortalecer las condiciones del sistema de ciudades para promover la competitividad, el fortalecimiento del tejido social, la gobernabilidad, el desarrollo y la paz.

### **1. Apoyo al proceso de ordenamiento territorial regional**

El gobierno nacional liderará los procesos de ordenamiento territorial regional dando directrices para adelantar estrategias regionales de desarrollo. Para ello identificará las ciudades y regiones con mayor capacidad de aporte a los objetivos nacionales, para fortalecerlas como plataformas físicas productivas, promoviendo, a través de la coordinación de las políticas de inversión sectorial, el mejoramiento del ordenamiento físico- territorial interno y la integración y fortalecimiento de la red urbano regional.

### **2. Promoción de la integración y complementación regional**

Promover la incorporación de las políticas macro y sectoriales en los procesos de ordenamiento territorial departamentales y municipales, impulsando la concurrencia de acciones en el sector público y con el sector privado, de tal manera que se facilite simultáneamente el logro de los objetivos nacionales y regionales.

## **B. ESTRATEGIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CENTROS URBANOS**

### **1. Apoyo a la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal**

Impulsar la formulación de los planes de ordenamiento territorial que propicien el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a través de la conformación de una estructura urbana sustentable, equilibrada y eficiente. Así mismo, se dará asistencia a las actuaciones supramunicipales integrales de impacto regional que promuevan un adecuado funcionamiento del sistema de ciudades.

### **2. Promoción de los macroyectos urbanos**

El gobierno nacional prestará asistencia técnica en la formulación y gestión de los macroproyectos urbanos, como un instrumento para desarrollar proyectos de intervención en la estructura física de las ciudades. Su objetivo es construir y formar ciudades integrales, alrededor de objetivos socioeconómicos, articulando las políticas de vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte urbano.

### **3. Definición de una política de transporte urbano**

El gobierno nacional impulsará una política nacional en transporte urbano que oriente las acciones del Estado a promover, apoyar y facilitar en los entes territoriales la gerencia y modernización del transporte urbano y metropolitano.

### **4. Conformación de los observatorios del suelo y del mercado inmobiliario**

Se promoverá el establecimiento de los observatorios como una herramienta de análisis del comportamiento del mercado del suelo e inmobiliario y las dinámicas urbanas que permita a las administraciones municipales la toma de decisiones con respaldo de un conocimiento de su problemática. Para hacer posible la conformación de observatorios del suelo y del mercado inmobiliario en las principales ciudades del país, el gobierno nacional adelantará un programa de asistencia técnica a las ciudades con población mayor a los 100 mil habitantes.

### **5. Regulación masiva de la propiedad**

Frente al problema de la informalidad e irregularidad en la tenencia de la tierra, el gobierno nacional ha venido impulsando un programa con el fin de legalizar la tenencia, tanto de predios urbanos como rurales; modernizar e integrar los sistemas de catastro y registro de la propiedad, procurando mejorar las condiciones de seguridad, transparencia, agilidad y oportunidad de estos sistemas; y dotar a las entidades estatales de información completa acerca de áreas protegidas por consideraciones ambientales, étnicas, de riesgo y urbanización, a partir de la identificación clara y única de sus áreas y límites.

- Promover el establecimiento de alianzas público-privadas para el fomento del empleo, la investigación y el desarrollo productivo.
- Atraer inversión a los centros urbanos con adecuación de infraestructura física y desarrollo de infraestructura social.
- Promover que la calificación de la mano de obra corresponda a las potencialidades de los centros urbanos.