**GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y DINÁMICA SECTORIAL
EN COLOMBIA, 1990-2014**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGISTER EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

Dirección: Doctor Oscar Arcos

PRESENTADO POR:

Wilmer Duque Patiño

dpwil07@hotmail.com

NOVIEMBRE DE 2017

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO**

DEDICATORIA

A mis padres, hermanos quienes fueron la fuente de motivación para incursionar en mi formación y poder subir un peldaño más en mi vida, a mi novia Claudia patricia por su compañía incondicional y tolerancia por dos años que debimos restarnos tiempo de compañía por mis estudios y a mis maestros por sus aportes y apoyo en mi proceso académico.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por acompañarme en mi proceso de formación, a la universidad y docentes por su entrega y disposición de sacar lo mejor de cada estudiante y poder guiarnos en el proceso de formación, a mis compañeros con los que compartí dos gratos años de conocimientos y alegrías, pero en especial quiero agradecer a mi director de tesis el doctor Oscar Arcos, también quiero agradecer a Claudia Patricia Tamayo mi novia, por su apoyo incondicional y paciencia y finalmente al doctor Oreste Guarín y Andrés Felipe Escorcía por el apoyo y aportes.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTOS	II
TABLA DE CONTENIDO.....	III
GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y DINÁMICA SECTORIAL EN COLOMBIA, 1990-2014.....	VI
Resumen	VI
PALBRAS CLAVES:	VI
Abstract	VI
KEYWORDS:	VII
INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO I	2
ELEMENTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS.....	2
1.1. Elementos teóricos.	2
1.3. Créditos en pesos.....	13
1.4. Créditos en UVR (Unidad De Valor Real).....	13
CARACTERÍSTICAS DE LAS MODALIDADES DE CRÉDITO PARA ACCEDER A VIVIENDA EN COLOMBIA.....	13
CAPITULO II	20
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1990 – 2014.	20

2.1.	La revolución pacífica: 1990 – 1994.	20
2.2.	El salto social: 1994 – 1998.	25
2.3.	Cambio para construir paz: 1998-2002.....	28
2.4.	Hacia un Estado Comunitario: 2002-2006.....	31
2.5.	Estado Comunitario: desarrollo para todos: 2006-2010.	32
2.6.	Prosperidad para todos: 2010 – 2014.....	33
CAPITULO III.....		38
COMPORTAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA.		38
3.1.	¿Políticas públicas de vivienda en función de una política social o económica?	38
3.2.	¿Los actores de la política cumplen su objetivo?.....	40
3.3.	Otorgamiento de vivienda como política pública.	41
3.4.	Política social oportunidad de crecimiento económico.	42
3.5.	Análisis cuantitativo.....	43
Conclusiones		56
Anexos.....		75
TABLA 1- IMPACTO MACROECONOMICO DE LAS LOCOMOTORAS		34
GRÁFICO NO 1 COEFICIENTE DE GINI.....		44
GRÁFICO NO 2 - GASTO EN VIVIENDA Y SU INCIDENCIA EN EL COMPORTAMIENTO DEL PIB		47

GRÁFICO NO 3	48
GRÁFICO NO 4 - VARIACIÓN DEL PIB TOTAL VS VARIACIÓN PIB SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN (1990 – 2014).....	50
GRÁFICO NO 5 - PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL PIB	50
GRÁFICO NO 6 - EVOLUCIÓN DEL SALARIO - RELACIÓN INFLACIÓN TOTAL E INFLACIÓN DEL COMPONENTE DE VIVIENDA (1990 – 2014).	53

GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y DINÁMICA SECTORIAL EN COLOMBIA, 1990-2014.

Resumen

La investigación que se presenta en este documento hace referencia a la relación entre gasto público en vivienda y la dinámica sectorial. Las teorías de autores relevantes como Adam Smith, Amartya Sen, Daron Acemoglu y Thomas Piketty dan sustento al marco analítico de las políticas públicas de vivienda durante el periodo 1990-2014 y el gasto gubernamental en esa materia y su relación con la dinámica sectorial.

PALBRAS CLAVES: Riqueza, Vivienda, inclusión financiera, dinámica económica, política de subsidio.

Abstract

The research presented in this document refers to the relationship between public spending on housing and sector dynamics. The brands of relevant authors such as Adam Smith, Amartya Sen, Daron Acemoglu and Thomas Piketty give support to the analytical framework of public housing policies during the period 1990-2014 and government spending on this matter and its relationship with sector dynamics.

KEYWORDS: Wealth, Housing, financial inclusion, economic dynamics, subsidy policy.

INTRODUCCIÓN.

La investigación trata de temas macroeconómicos relacionados con el crecimiento del producto, el comportamiento del sector de la construcción, el gasto gubernamental en vivienda y los subsidios. De manera particular, se presenta una descripción de las políticas de vivienda en los diferentes periodos de gobierno desde 1990 hasta 2014 a manera de contexto.

Como objetivo de investigación se planteó la necesidad de establecer las relaciones entre dinámica del sector de la construcción, el gasto de gobierno y el número de subsidios asignados en el periodo de estudio, a fin de establecer si la dinámica y la política de gobierno contribuyeron o no a la disminución del déficit habitacional.

El capítulo uno presenta el marco teórico. El capítulo dos, contiene una descripción de las políticas de vivienda en Colombia en el periodo 1990 – 2014.

El capítulo tres, presenta el análisis de las relaciones de variables macroeconómicas –PIB total y sectorial de la construcción, inflación total e inflación del sector, gasto de gobierno en vivienda y su relación con el PIB, y relación gasto de gobierno con el número de subsidios y déficit habitacional.

CAPITULO I

ELEMENTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS

1.1. Elementos teóricos.

Adam Smith (2002) fue uno de los primeros autores importantes que reflexionó sobre el papel del Estado y la política pública de impuestos y aranceles con las cuales establecía las condiciones para la redistribución de los recursos en diversas actividades de la vida económica y social de las poblaciones. Smith sostenía la idea de un Estado cuya política fiscal fuese moderada, dirigidas no solo a impulsar y promover el crecimiento económico, sino también a compensar a las personas y los hogares en los aspectos donde el mercado generaba situaciones de exclusión y desigualdad.

Las ideas de Smith han sido referenciadas en nuestros días por Piketty en su libro el Capitalismo del S. XXI (2014). Coincide con Smith en que la función del Estado se concreta en garantizar la propiedad y el funcionamiento de la sociedad, en que la competencia limita el apoderamiento de las condiciones del intercambio y procura los intereses generales y el bien y la utilidad común (Smith, La Riqueza de las Naciones, 2002).

Tales ideas siguen siendo pertinentes en la actualidad y nadie desconoce hoy en día que los estados tienen la competencia de diagnosticar los problemas de la sociedad, colocar las iniciativas en la agenda pública, formular alternativas de solución y la política misma e implementarla. Una

de esas políticas que de manera particular ocupa la atención de los gobiernos ha sido la política de vivienda. De acuerdo con lo afirmado por Wilensky (2011), la esencia Estado es garantizar por parte del gobierno estándares mínimos de rentas para sus ciudadanos y, entre esos mínimos se incluye la vivienda. En Colombia, esos mínimos se reflejan en la vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social, asociados a los niveles de ingresos de la población (Wilensky, 2011).

La importancia de la política pública en el crecimiento económico y el bienestar de la población se observa desde los años cincuenta con los aportes de Lauchlin Currie (1961) como enviado especial del Banco Mundial, cuando la política de vivienda comienza a concebirse como una estrategia macroeconómica de crecimiento y desarrollo económico. En efecto, el impulso que los gobiernos dieron desde las políticas de vivienda a la dinámica sectorial no sólo significó la construcción de inmuebles residenciales en las ciudades, sino también el incremento del gasto público en obras civiles (infraestructura de transporte, servicios públicos domiciliarios, espacio público, equipamientos sociales –educación, salud, bienestar familiar. (Colombia: Cien Años de Políticas Habitacionales, 2014)

Los planteamientos de Currie (1961) citado por (Urrutia & Namen, 2011), correspondieron en buena parte de la segunda mitad del siglo XX a una estrategia de reactivación y crecimiento económico acelerado a través del impulso a un sector líder de la economía: el sector de la construcción. El encadenamiento de los eslabones de la producción no se hizo esperar: la

industria del hierro, del cemento, de la metalurgia y las maderas, de los acabados, por un lado; la dinamización del sistema financiero aparejado a las necesidades de crédito y el control macroeconómico a la tasa de interés y la inflación; los reajustes salariales; entre otras variables, permitieron un crecimiento y un desarrollo acelerado del país. En otros términos, el impulso al sector de la construcción mediante políticas de vivienda impulsó el desempeño de los demás sectores de la actividad económica. Así, durante al menos cuatro décadas del siglo pasado, el sector de la construcción explicó en gran medida los niveles de crecimiento económico alcanzado por el país, las transformaciones en términos de ocupación territorial de la población – más urbana que rural- y cambios significativos en la calidad de vida de la población.

Currie señaló una diferencia entre el crecimiento económico y el desarrollo económico al hacer claridad que la diferencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo no podía hacerse en términos del PIB y menos en términos del PIB per cápita, sino con respecto a los ingresos requeridos por las personas y los hogares para no permanecer en situación de supervivencia, en el desarrollo de sus capacidades, en el control social que pueden ejercer y el bienestar general Currie (1961). Esas ideas de Currie no han perdido vigencia: un sector o varios sectores líderes pueden jalonar el crecimiento, éste debe significar distribución de riqueza y de ingresos y, a su vez, debe impulsar el desarrollo, entendido este como el desarrollo de las capacidades de las personas y el bienestar individual y colectivo.

Con los planteamientos de Currie, que se refieren en general al hecho de que las políticas públicas de vivienda dinamizan el crecimiento y el desarrollo y el bienestar, coinciden con los planteamientos de Amartya Sen (2000), en particular en lo que respecta a la pobreza: en alguna medida, los dos autores reconocen que las carencias de la población no sólo se refieren a bajos ingresos, sino también a carencias de capacidades. Sen dice: “la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser importante razón por la que una persona esta privada de capacidades” (Sen, 2000, pág. 114).¹

Uno de los aspectos relevantes de la pobreza en Colombia es la falta de oportunidades para que los hogares accedan a una vivienda. En el país se registra un déficit de vivienda de al menos un 30% entre las familias de menores ingresos (Sanchez, Rocha, Tovar, Galvis, & Ariza, 2006). Para Camargo Sierra & Hurtado Tarazona (2011) “... la pobreza va más allá de la mera carencia de ingresos”². Y, como consecuencia, los bajos ingresos son una limitante para el acceso al crédito para la adquisición de vivienda propia. El círculo negativo de ingreso-renta y capacidades limitadas que impiden a los hogares pobres tener una vivienda. Los postulados de Currie deben verse a la luz de la realidad de la población, mediante la pregunta de si las políticas

¹ Sen en su libro citado define capacidades como la destreza para generar renta la cual varía y pone como ejemplo la edad el sexo, el lugar, salud etc.

² Bajos ingresos se entenderán a aquella población con ingresos menores o iguales a dos (2) SMMLV

públicas han ido de la mano con el crecimiento sectorial y si éste ha permitido el acceso a la vivienda de la población de bajos ingresos.

Desde 1991, el principal instrumento de política ha consistido en el subsidio familiar de vivienda (SFV) condicionado al ahorro y al crédito hipotecario. Desde entonces, el acceso al instrumento ha sido inferior al esperado fundamentalmente por los rasgos característicos de la población objetivo. Esta situación general la describe Piketty (2014), cuando señala que la desigualdad de ingresos es el resultado de la suma de la desigualdad en las rentas de trabajo y la desigualdad de los ingresos de capital.

1.2. Marco legal y orientación de las políticas colombianas de vivienda.

El reconocimiento del derecho a la vivienda se encuentra en el artículo 11 del PIDESC, configurándose en el ámbito internacional como una derivación del derecho a un nivel de vida adecuado que se encuentra en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos humanos, que fundamenta la obligación de los Estados de promover entornos apropiados para que garanticen un acceso a una adecuada vivienda, desarrollo que se debe realizar a través de políticas y prácticas que respondan a las necesidades de vivienda teniendo en cuenta los cambios poblacionales, e instrumentalizando la regulación de la provisión de vivienda por parte del sector privado.

Una vivienda adecuada, como parte de un nivel de vida adecuado es un factor fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos,

sociales y culturales. Tal derecho se halla reconocido en el artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que establece: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia”. Así es como los Estados del pacto deben desarrollar políticas que garanticen este derecho, priorizando la atención a los grupos más vulnerables. Para hacerlo, el Comité DESC de Naciones Unidas considera que, independientemente del contexto, hay algunos elementos que hay que tener para que la vivienda se pueda considerar adecuada, como lo son: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar y, g) adecuación cultural.

El Constituyente de 1991 reconoció en el artículo 51 de la Carta Política el Derecho a la vivienda digna en favor de todos los colombianos, ordenando al Estado colombiano fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En otro sentido, la normatividad superior en comento señala en su artículo 64 que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los

servicios de educación, salud, vivienda (...), con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Disposiciones que revelan el interés del constituyente por promover el desarrollo institucional necesario para facilitar el acceso a la vivienda de la población de escasos recursos, consagrando este derecho como una obligación de hacer a cargo del aparato estatal, reconocida como de ejecución tracto sucesiva, programática o continúa.

El reconocimiento constitucional de tal derecho implicó la asunción de un compromiso de carácter sustancial del Estado, que se propone a establecer un nuevo marco de actuación vinculante para las autoridades, obligándolas a realizar conductas que permitan garantizar el cumplimiento progresivo de la directiva constitucional en mención (Carbonell, 2013).

No obstante lo anterior, es claro que aun cuando el estatuto constitucional le asignó al Estado un papel preponderante en el cumplimiento de tales postulados, el marco jurídico desarrollado implicó una nueva distribución de las cargas en el sector de la construcción y financiación de Vivienda de Interés Social, que puso de manifiesto un cambio en la perspectiva jurídico política desarrollada en el país hasta 1991 y se vio cristalizado de manera inicial en la “instauración de la Política de Vivienda Social Urbana, orientada hacia los hogares de menores ingresos, la creación de la Red de Solidaridad Social encargada de la gestión de los programas urbanos y rurales dirigidos hacia la población más pobre”; y posteriormente Ley 388 de 1997 de

Desarrollo Territorial que “puso a disposición de los operadores institucionales nacionales y locales un conjunto de instrumentos de gestión urbana que han tenido un impacto importante en la gestión habitacional.” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Esta redistribución de cargas se constituyó en el principal marco político de desarrollo institucional alrededor de la vivienda, que se alimentaba del marco financiero regulador del UPAC creado en los años 70 como una salida a la crisis económica fundamentada en la reactivación de la construcción y, ajustada a la inflación hasta 1994 cuando se estableció el DTF como base para su cálculo (Cuartas, 2010), a partir de la regulación contenida en el Decreto 663 de 1993, base del sistema, que como señalaría la Corte Constitucional en Sentencia C-700 de 1999 fue “concebido para captar ahorros del público y otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo destinados a la adquisición de vivienda. Las disposiciones acusadas conforman un conjunto normativo destinado a desarrollar ese sistema y, en tal virtud, están íntimamente atadas unas a otras, y ello se deduce de su contenido.” (Sentencia C-700, 1999).

En general el marco político de la nación propició la financiarización de las políticas públicas de vivienda en los años 90 fue determinado a través de la creación de instrumentos financieros que buscaron ampliar la capacidad de adquisición de los ciudadanos a partir de técnicas de valoración variable que dependían de aspectos económicos como el DTF y la tasa de interés. Esta situación determinó una exposición del sistema financiero e inmobiliario

colombiano a una crisis de exageradas proporciones (Cuartas, 2010), que una vez llegó no pudo ser contrarrestada por la política fiscal implementada por la Nación.

No obstante, la principal forma de acceder a la vivienda en Colombia fue el denominado crédito para vivienda, institución que como corresponde al préstamo que ha sido entregado a una o varias personas naturales, el cual puede tener únicamente como destino final: La compra de una vivienda nueva o usada, o la construcción de una unidad habitacional. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2000).

Institución que fue regulada a través de la Ley 546 de 1999 y de la Circular Externa 85 de 2000 de la Superfinanciera, en que se consideraron como créditos de vivienda los concedidos para el mejoramiento de la unidad habitacional, siempre y cuando se trate de vivienda de interés social (Circ. Externa 85/2000, Superfinanciera y Conc.2006056730-001/2006) (§ 367). Con la expedición del Decreto 3760 de 2008, que modificó el inciso primero del artículo 1° del Decreto Reglamentario 145 de 2000, el concepto de crédito de vivienda se amplió a la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda No VIS”.

De esta manera se encuentra que el enfoque del aparato estatal busca optimizar el acceso de los ciudadanos de bajos recursos a través de mecanismos que como principal objetivo faciliten la demanda, instrumentos financieros que se enmarcaron en el Decreto 663 de 1993 y la Ley 546 de

1999, sobre los cuales la Corte Constitucional desarrolló un análisis de constitucionalidad que derivó en la declaratoria de inexequibilidad de aspectos estructurales del sistema de financiación de vivienda establecido.

La política de vivienda como sistema de adquisición de vivienda concentrado en producción de instrumentos financieros facilitadores del acceso, se ve implementada en el Artículo Primero de la Ley 546 de 1999 que señala:

(...)

Artículo 1. Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en Unidades de Valor Real, UVR, con las características y condiciones que aprueben sus respectivos órganos de dirección, siempre que

los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales.

(...) (Congreso De Colombia, 1999).

Y que posteriormente fue limitado a través de la modulación de constitucionalidad realizada en sentencia C-955 del 26 de julio del año 2000, en que se condicionó la constitucionalidad de la norma transcrita “ en el entendido de que las entidades que otorguen créditos de vivienda deben hallarse sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado, y de que en los préstamos que otorguen debe garantizarse la democratización del crédito y la efectividad del derecho a una vivienda digna mediante sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Bajo cualquiera otra interpretación, se declara INEXEQUIBLE”³. (Sentencia 955, 2000).

No obstante, lo anterior las políticas públicas de vivienda desarrollaron nuevos instrumentos financieros que buscaron homologar el papel que en su momento jugó el UPAC, en este marco el sistema financiero colombiano implementó dos tipos diferentes de liquidación de los créditos que de acuerdo con la necesidad o capacidad de asumir el riesgo financiero:

³ Sentencia C-955 del año 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

1.3. Créditos en pesos.

1.4. Créditos en UVR (Unidad De Valor Real).

CARACTERÍSTICAS DE LAS MODALIDADES DE CRÉDITO PARA ACCEDER A VIVIENDA EN COLOMBIA	
<p>El crédito en pesos es aquel que su cuota de pago del crédito es fijo durante todo el periodo de financiación aunque también puede disminuir si se utiliza un sistema de amortización decreciente, el crédito en pesos se caracteriza por que el saldo disminuye desde el primer pago aunque en proporciones bajas dependiendo del tiempo o plazo del crédito hipotecario que por lo general el sistema maneja plazos de 5 a 15 años aunque se aclara que se ha permitido hasta créditos para adquisición de vivienda hasta de 30 años, el sistema en pesos no se ve afectado por las fluctuaciones inflacionarias y demás variables macroeconómicas, es importante indicar que este método es más costoso que el crédito por sistema UVR claro está en una economía con comportamientos inflacionarios estables.</p>	<p>El crédito en UVR (UNIDAD DE VALOR REAL), La Superintendencia Bancaria De Colombia lo define “la ley 546 de 1999 creo la Unidad De Valor Real (UVR) que mantiene constante el poder adquisitivo de la moneda actualizando su valor en pesos con la inflación.</p> <p>La junta directiva del banco de la republica divulga mensualmente el valor de la unidad para cada uno de los días del periodo” (Superintendencia Bancaria De Colombia;).</p>

Estos elementos determinaron la principal vía de acceso a vivienda de la población de escasos recursos, forma de acceso que se institucionalizó en el país, a pesar de que un gran margen de la población no tenía la capacidad de acceder a estos tipos de crédito que exigen un alto grado de formalización de las relaciones financieras del ciudadano.

Igualmente, la Ley 388 de 1997 constituyó un factor articulador de las políticas públicas de vivienda que permite la coordinación de la inversión pública y su direccionamiento como elemento de mejoramiento estructural y funcional de los municipios, al respecto es de vital importancia entender la importancia de los instrumentos de desarrollo y planificación que integran los Planes de Ordenamiento Territorial POT. Alrededor de esta estructuración se ha encontrado que estos planes generan gran cantidad de información que permite el análisis de elementos de disponibilidad del suelo y tipos de uso en el país. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Cifras que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio desglosa a modo de diagnóstico imprescindible de la siguiente manera: Déficit de Vivienda en 135 municipios analizados que hacen parte de las regiones urbanas definidas por el MVCT es de 828.991 hogares, lo que corresponde al 81% del déficit total en las ciudades de Colombia. En contraste, para el 2013 había 54.665 hectáreas de suelos desarrollables que corresponden a suelos delimitados como de expansión y urbanos (bajo la categoría de desarrollo y renovación), pero el 87%, un poco más de 47.650 hectáreas, no habían sido objeto de proyectos públicos o de planes de desarrollo inmobiliario alguno. Se trata,

por lo tanto, de terrenos expectantes, susceptibles de aportar una solución al problema de la vivienda en el país (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Esta visión convoco un cambio de concepción en las políticas de provisión de vivienda en el país que se vio implementado en la Ley 1454 de 2011 que tiene definido su objeto el artículo primero como a continuación se señala:

(...) La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Normatividad que en la práctica adelanta una descentralización de las políticas públicas de vivienda que promueven la conformación de 14 nuevas áreas metropolitanas, ampliando la autonomía de los entes territoriales, control de sus recursos, y la adopción de herramientas que facilitan la autodeterminación de la planeación.

Adicionalmente es de importancia señalar que la mencionada normativa crea fondos de inversión regional, fortalece las áreas metropolitanas, los concejos municipales con iniciativa de los alcaldes definen los aportes que le corresponden a las áreas metropolitanas, y define como parte del marco institucional que promueve nuevas políticas de descentralización la imposición de funciones de asesoramiento y articulación a la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) quien cumple adicionalmente la labor de establecimiento de la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno. También es de puntualizar que las Comisiones Regionales se constituyen por Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales⁴.

Adicionalmente crea Esquemas Asociativos Territoriales con el fin de impulsar el desarrollo autónomo y auto-sostenible de las comunidades que deben ser promovidos por el Estado, a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas.

Políticas impulsadas desde el nivel central, que han conformado una nueva perspectiva de respaldo al desarrollo urbanístico regional en concordancia con la Constitución Nacional, implicando un cambio de esquema y pensamiento de las políticas que promueven las herramientas

⁴ Ley 1454 de 2011

necesarias para que las poblaciones de escasos recursos puedan acceder y hacer efectivo este derecho.

En el mismo sentido para el sector vivienda se expidió la Ley 1537 del 2012 como uno de los principales instrumentos que amplía la capacidad de provisión de viviendas de parte del aparato estatal; directiva legal, que tiene como objeto, señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.

El cambio de esquema de desarrollo en el sector vivienda implicó que mediante esta ley se le diera “vida a la gratuidad en el acceso a la vivienda para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada, sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito”; cambio de paradigma que redirigió la capacidad del estado hacia sectores que con las condiciones de acceso del sistema financiero nunca hubieran tenido la oportunidad de adquirir o hacer efectivo éste derecho a través del plan de entrega de 100.000 viviendas gratuitas de interés prioritario, con un costo estimado de \$4,4 billones, en 281 proyectos ubicados en 211 municipios. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

En este sentido, “la ley 1537 de 2012, es considerada como un reconocimiento tácito del fracaso de la política de vivienda que, por más de 20 años, se adelantado para satisfacer el cumplimiento de este derecho, que, aunque mantiene desacertadas medidas de incentivos, exenciones y garantías destinadas a beneficiar a sectores de la construcción y al sistema financiero, han facilitado el acceso de los menos favorecidos a la vivienda.

A lo que promueve una coordinación permanente entre entidades nacionales y territoriales para que entre si haya una articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los departamentos y municipios.

Igualmente, y en concordancia con la Ley 1454 de 2012 compromete a los entes territoriales en el desarrollo de los proyectos y programas de vivienda prioritaria, en especial en la planificación y promoción del desarrollo y financiación para las poblaciones respectivas.

En otras palabras, esta ley promueve la generación de condiciones de acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario obligando a que se haga una Distribución de la consecución de los recursos para proyectos de Vivienda de Interés Prioritario a nivel Nacional y Territorial, dando singular importancia a las recomendaciones de la Comisión intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural para la formulación y ejecución de las políticas de parte de M.V.C.T. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

En síntesis, se presenta la filosofía bienestarista plasmada desde el enfoque de Adam Smith, Amartya Sen, Daron Acemoglu y Thomas Piketty argumentando la vivienda como un elemento importante de riqueza generadora de igualdad y equidad.

CAPITULO II.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1990 – 2014.

Este capítulo contiene una descripción de los alcances de los planes de desarrollo en materia de vivienda durante el periodo de estudio. Los planes nacionales de desarrollo han establecido objetivos de dinamizar las actividades económicas estratégicas, pero también atender las necesidades de la población en los territorios en materia de servicios de salud, educación, servicios públicos domiciliarios, infraestructuras de movilidad, espacio público y equipamientos comunitarios, como medios para superar niveles de pobreza y exclusión social.

Las siguientes secciones describen los alcances de los planes nacionales de desarrollo en materia de vivienda, desde 1990.

2.1. La revolución pacífica: 1990 – 1994.

En los años 90 la política se orientó hacia la financiación de los sistemas de acceso que a través de programas de subsidios a la demanda que articulados alrededor del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Ley 3 de 1991) promovieron la integración de indicadores macroeconómicos con las tasas de interés de los préstamos en pro de la liberalización del mercado, hecho que fue limitado por la Corte Constitucional que al establecer los contenidos jurídicos múltiples del

derecho a la vivienda demarcó el campo de actuación del Estado en este sector, imponiendo por consecuencia nuevas obligaciones al declarar la inexequibilidad de múltiples aspectos estructurantes del sistema (Universidad el Rosario, 2007).

Alrededor de estos sistemas de acceso a la vivienda se ha expedido una prolija normatividad que en general ha tenido como finalidad general el garantizar la focalización de los recursos en poblaciones de escasos recursos, que en principio, y de acuerdo con lo dispuesto inicialmente en las leyes 21 de 1982 y 71 de 1988, orientaba la normatividad a la adaptación de los sistemas de aportes prestacionales como elementos facilitadores del acceso vivienda, en concordancia con subsidios de Cajas de Compensación Familiar focalizados en personas pensionadas. (Higuera Espinoza, 2013).

Así las cosas, durante el gobierno de Cesar Gaviria 1990 – 1994 se implementó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social como mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran⁵, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social., integrando instrumentos financieros como *fiducias en garantía, para respaldar obligaciones derivadas de créditos destinados a la*

⁵ Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- (Reemplazo del ICT), Banco Central Hipotecario, fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Departamentos, Intendencias y Comisarías.

*financiación de proyectos inmobiliarios, y aportes estatales a Subsidios Familiares de Vivienda a través del INURBE*⁶.

En igual sentido se encuentra que se hace una delimitación clara del denominado Subsidio Familiar de Vivienda que es considerado “como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones” establecidas en la ley., en contraprestación del subsidio el Estado otorga al INURBE *la facultad de reglamentar la participación de las comunidades en los programas de vivienda de interés social, así como la forma de evaluar los aportes de los beneficiarios de subsidio, hechos en especie, trabajo o vinculación a una organización comunitaria*⁷.

La facultad de selección que estaba en cabeza del INURBE se circunscribía a establecer si el postulante para beneficiario cumplía con requisitos como carencia de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma, éstas postulaciones se atienden de acuerdo a un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda.

⁶ Leyes 9 de 1989 y 3 de 1991.

⁷ Artículos 6 y 14 de la ley 3 de 1991.

La Ley 3a de 1991 otorgó a los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la Intendencia de San Andrés y Providencia, la facultad de crear como las instituciones centrales de desarrollo de políticas de vivienda los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana que tendrían como objeto *desarrollar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbanas y rurales, aplicar la Reforma Urbana en los términos previstos por la Ley (...), especialmente en lo que se hace referencia a la vivienda de interés social, y promover las organizaciones populares de vivienda.*

las entidades que tenían como principales funciones: *la coordinación relacionada con la ejecución de las políticas desarrolladas por las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, Canalización de Recursos provenientes del Subsidio Familiar de Vivienda, Desarrollar programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de interés social, adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para la ejecución de planes de vivienda de interés social, la legalización de títulos un en urbanizaciones de hecho o ilegales, la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, la rehabilitación de inquilinatos y la ejecución de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria siempre que se trate de vivienda de interés social; Fomentar el desarrollo de las organizaciones populares de vivienda; Promover o establecer centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas para apoyar programas de*

*vivienda de interés social; Otorgar créditos descontables o redes contables en el Banco Central Hipotecario según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, para financiar programas de soluciones de vivienda de interés social*⁸.

De esta manera se pretendió integrar los recursos provenientes de los ingresos corrientes del municipio favorecido, los provenientes de multas, los provenientes de contribuciones de desarrollo municipales, el producto de operaciones, incluyendo rendimientos financieros y utilidades, donaciones, bienes adquiridos, bienes vacantes, terrenos ejidales, aportes, apropiaciones y traslados efectuados por otras entidades públicas, con el fin de promover un desarrollo descentralizado del sector vivienda, que termino delimitando el derecho a la vivienda digna establecido en el Artículo 51 de la Carta Política de la Nación a través de subsidios que se proporcionaban de acuerdo una ponderación de los recursos disponibles en cabeza del Estado, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

En lo relacionado con la calidad de la vivienda se creó la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos, entidades adscritas al Ministerio de Desarrollo, que de acuerdo a lo señalado por el DNP en 1999 determino un incremento del 15% en empresas de Servicios Públicos. En general se adelantó una descentralización administrativa de las políticas que pasaron a ser corresponsabilidad de los Gobiernos Municipales, Departamentales, quienes vieron incrementados sus

⁸ Artículo 19 Ibídem.,

recursos del 12% al 22% de los ingresos corrientes de la Nación. (Fundación Corona-Área de Gestión Local y Comunitaria, 2002).

2.2. El salto social: 1994 – 1998.

El Plan Nacional de Desarrollo propuesto por Ernesto Samper Pizano promovió el aumento del gasto en salud, educación, agua potable y vivienda, como factor determinante para compensar la desigualdad social generada por la apertura económica encabezada por la administración precedente. El Programa Vivir Mejor constituyó un desarrollo institucional que promovía políticas públicas de mejoramiento del entorno y producción de vivienda urbana y rural (Muñoz Barreto, 2006) y que tuvo como resultados tangibles el incremento del gasto público en agua potable y vivienda de interés social en un 69% y 71% respectivamente entre 1994 y 1996. (García, 2008), además de los desarrollos legales establecidos en la ley 388 de 1997, determinante para el desarrollo urbanístico del país a nivel territorial, facilitando la armonización de los programas de Vivienda de Interés Social con el entorno Urbanístico y Ambiental. Designando las facultades de establecimiento de los usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación urbanización y construcción en los Concejos Municipales a través de la expedición de los POT.

Asimismo, la referida normatividad estableció la definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social en los diferentes municipios, estableciendo las compensaciones

del caso en favor de los municipios donde se localicen; en cabeza de los Planes de desarrollo metropolitano y en los POT que específicamente deben contener las estrategias de desarrollo habitacional a mediano plazo en materia de Vivienda de Interés Social⁹. La Ley 388 de 1997 también establece que cada municipio tiene la facultad de establecer sus necesidades en materia de Vivienda de interés Social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, estableciendo de acuerdo a ello sus objetivos de mediano plazo, y el deber de determinar los porcentajes del suelo de expansión urbana que deberán destinarse a programas de Vivienda de Interés Social, en el mismo sentido delimita a las entidades otorgantes de subsidio como: *las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley, cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas*; en concordancia con lo señalado en la Ley 3 de 1991.

⁹ Concepto que es desarrollado por la Ley 388 de 1997 que lo delimita de la siguiente manera: “Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.”

Al final del Gobierno Samper de acuerdo con la información recaudada por la DNP se calcula que el 19,6% de los hogares Colombianos tenían déficit habitacional, el 80% de ellos en las familias con menos de cuatro salarios mínimos... Entre 1991 y 1998 entregó 359.405 subsidios y entre 1998 y 2002, 246.000 adicionales¹⁰.

Es importante resaltar que a diferencia del resto del periodo, cuando los subsidios se asignaron para compra de vivienda nueva, entre 1994 y 1998 se asignaron para mejoramiento, que tuvieron un peso de 53% respecto al total de los subsidios (Fundación Corona-Área de Gestión Local y Comunitaria, 2002) enunciando a (DNP, 1999a, tomo 2); hechos que ponen de presente

¹⁰ “El gobierno participa directamente con cerca del 25% de la oferta crediticia a través del Fondo nacional del ahorro (FNA), entidad creada en 1968 con el propósito de administrar las cesantías de los empleados del gobierno y ofrecerles crédito para vivienda y educación. Los recursos del fondo están constituidos principalmente por las cesantías de sus afiliados, los aportes de la nación y de entidades públicas y privadas, y los ahorros voluntarios de los trabajadores afiliados. A partir de 1998 el FNA puede afiliar trabajadores del sector privado. (Aunque el Ministerio de Desarrollo reporta que entre 1991 y 1997 el FNA canalizó el 39% del valor de los préstamos otorgados a vivienda de interés social, aparentemente esta cifra incluye créditos para todo tipo de vivienda). Es importante mencionar las cooperativas de ahorro y crédito que también contribuyen a la financiación de VIS, aunque no existen cifras oficiales sobre la magnitud de sus operaciones en este campo. Los principales oferentes de vivienda son constructores privados y las Cajas de Compensación Familiar las cuales cumplen el doble papel de administrar subsidios y construir vivienda de interés social. (En el gráfico 1 se observa la composición de los recursos dirigidos al programa de Vivienda de Interés Social según su origen, en el período 1994 -1997). Merecen mención aparte las Organizaciones populares de vivienda (OPV), entidades de economía solidaria, que la Ley 9 de 1991 definió como entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas organizaciones han cobrado fuerza en los últimos años y están desempeñando un papel importante en la promoción y construcción de vivienda para las clases menos favorecidas.” (CEPAL, 1999).

una mejora progresiva que está determinada por la intervención del Estado, pero implica igualmente el desconocimiento del acceso a este rubro a gran parte de la población de la nación que no tenía la posibilidad de realizar los aportes necesarios para acceder a los subsidios implementados en los programas gubernamentales¹¹.

2.3. Cambio para construir paz: 1998-2002.

El gobierno de Andrés Pastrana Arango, partió de una crisis laboral y económica del sector de construcción y financiamiento de vivienda, que implicaba la pérdida de alrededor de 100.000 empleos, la incapacidad de la población de escasos recursos de hacer efectivos los subsidios de vivienda ofrecidos por el Estado, una caída del 42% del total de créditos hipotecarios entregados entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998, una reducción de 332.000 m² en el área licenciada para construir vivienda durante el segundo trimestre de 1998, un déficit cualitativo de vivienda del 17.6% o 1.260.500 y un descenso continuo que desde 1996 venía presentando el valor de las viviendas. (Pastrana Arango, 1998).

Posteriormente el plan Nacional de Desarrollo propuesto, se promovió una articulación de mayor profundidad entre el sector vivienda y los flujos

11 “El crédito para VIS en su mayor parte lo ofrece el sector financiero a través de las Corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) entidades creadas en 1972 para captar ahorros del público y ofrecer crédito para vivienda. Las CAV están obligadas a colocar un porcentaje de su cartera en vivienda de interés social. Entre 1991 y 1997 financiaron aproximadamente el 70% de los créditos totales para VIS.” (CEPAL, 1999).

económicos producidos por el mercado de capitales, que tenía como finalidad conjurar la iliquidez que presentaba la institucionalidad construida alrededor de la financiación y ejecución de proyectos de vivienda en el País, *además de sujetar las variaciones de las cuotas de pago de los créditos de vivienda a las variaciones del salario y no en las expectativas de ganancia o en los procesos especulativos*, el abaratamiento de los costos de vivienda de bajo costo, dotación de suelos urbanizables. (Pastrana Arango, 1998).

De esta manera el Gobierno procuró adelantar una recapitalización del mercado a través del desarrollo de políticas de titularización de deudas hipotecarias a través de instrumentos como letras y cédulas hipotecarias que entrarían a suplir el descenso de liquidez del mercado, para ello propuso la exención tributaria para estos procesos, bajo el ejemplo de los modelos político-económicos implementados en economías como Estados Unidos y Canadá. (Pastrana Arango, 1998).

Finalmente en la práctica las políticas ejecutadas por el gobierno de Andrés pastrana Arango, se iniciaron con la declaratoria del estado de emergencia económica del que se desprendió el impuesto a las transacciones financieras del dos por mil, se facilitó la dación en pago de bienes con mecanismos para su readquisición, se estableció la nueva ley de vivienda que compuso el nuevo sistema de financiación hipotecaria y reemplazo la UVR en conjunto con la implementación del proceso de reliquidación de todos los créditos hipotecarios, a fin de pagar a los deudores lo cobrado de más por la diferencia de las tasas de interés. . (Medina, 2001).

En lo referido especialmente a la reactivación del sector de la construcción se otorgó *la devolución del IVA en lo relativo a la compra de materiales para la construcción VIS, se crearon garantías hasta por el 70% de los créditos hipotecarios para trabajadores independientes, se eximio del impuesto del 3 por mil a los retiros de las cuentas de ahorro en las entidades financieras que prestaban para vivienda, se reglamentaron las Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC) que quedaron excluidas del pago de impuesto a la renta los ingresos que se destinaban a pago de cuota inicial y cuotas mensuales de créditos nuevos de vivienda. Se implementó la opción del completar el 10% de las cesantías que se exigía como ahorro precio en el momento de la transacción, se facultó a las entidades otorgantes de los subsidios para desembolsar directamente al vendedor de la vivienda.* (Pastrana presenta su balance, 2002).

Entre los resultados reconocidos en materia de vivienda en la administración Pastrana se puede destacar el otorgamiento de 249.481 subsidios para la adquisición de vivienda y las ventajas que frente a la consecución de créditos de Vivienda se establecieron a través de la Ley 546 de 1999 que introdujo la posibilidad de que los plazos crediticios fueran de hasta 30 años y una capacidad de financiación de hasta el 80% del valor de las viviendas. (Decálogo incumplido, 2002).

2.4. Hacia un Estado Comunitario: 2002-2006.

Frente al plan de desarrollo propuesto por el presidente Álvaro Uribe Vélez, en periodo del 2002, al 2006; denominado “Hacia un estado comunitario¹²” se puede percibir como un impacto a gran escala debido a que identificó como principal problemática la calidad de vida y la necesidad de generar mecanismos efectivos para brindar vivienda a quienes más lo necesitan para combatir la pobreza.

En el capítulo II del plan nacional de desarrollo “Hacia un estado comunitario”, está dirigido a impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, para lo cual propone impulsar la vivienda y su construcción y realiza ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda y a los sistemas de financiación de esta; para que esto esté al alcance de los colombianos impulsa la vivienda de interés social, y unas respectivas tasas de interés bajas que permitan el acceso a ellas. Para ese periodo, como ahora Colombia enfrentaba en el sector habitacional retos frente a su población, ya que el déficit de vivienda urbana “se estimaba aproximadamente en 2.000.000 de unidades, de las cuales 1.130.000 correspondían a la diferencia entre el número de hogares y el acervo de viviendas (déficit cuantitativo) y el complemento corresponde a viviendas susceptibles de mejoramiento (déficit cualitativo)¹³”.

¹² PND 2002-2006, documento electrónico;

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

¹³ Capítulo II; Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, pág. 104-PND 2002-2006.

Para ese periodo, el plan de desarrollo integro los porcentajes sobre la información de tenencia de vivienda en los centros urbanos del país, estandarizados así: 56% de los hogares son propietarios de vivienda, 36,7% arrendatarios y el resto vive en usufructo o son ocupantes de hecho. Para darle solución a toda la población y lograr un país de propietarios implementaron estrategias de financiamiento de vivienda, con el fin de articular subsidios y créditos complementarios, todo con el fin de disminuir el déficit habitacional de vivienda, principalmente la de interés social.

Realizo igualmente un ajuste al programa de subsidio familiar de vivienda, con el propósito de optimizar el acceso a la vivienda social y promover el ahorro programado para adquisición de vivienda. Todo esto tenido en cuenta como un antecedente directamente relacionado con la posibilidad que tiene el ciudadano colombiano para su desarrollo social y económico obteniendo un espacio óptimo para que así, tenga acceso al derecho de la vivienda digna.

2.5. Estado Comunitario: desarrollo para todos: 2006-2010.

En relación al avance de políticas públicas, entre 2006 – 2010, a Colombia fue propuesto el plan nacional de desarrollo “estado comunitario: desarrollo para todos” presentado al igual que el anterior por el presidente para ese periodo, el doctor Álvaro Uribe Vélez, quien para esta ocasión mantuvo ciertas políticas de vivienda encaminadas a formular e implementar, programas de construcción y mejoramiento de vivienda, agua potable,

saneamiento acorde a las condiciones de cada lugar del territorio, ampliando cobertura y mejoramiento de la calidad del sector de vivienda.

En este plan de desarrollo implementa una política que tiene como finalidad diseñar programas específicos para la construcción y mejoramiento de vivienda de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, acorde a sus particularidades territoriales, étnicas y culturales. Para hacerlo posible planteó la idea de consolidar información y estadísticas para realizar diagnósticos que permitan tener un mayor conocimiento de sus formas y condiciones de vida para la definición de políticas y programas en materia de vivienda.

En este plan nacional de desarrollo se incluye al ministerio de vivienda con representantes de entidades territoriales, ambientales y organizaciones indígenas entre otros, para la estructuración de un plan nacional de desarrollo sostenible y proponer un modelo de ordenamiento territorial en el cual se considerarían propuestas con visiones a la permanencia cultural de los pueblos indígenas que habitaran en diferentes partes del país.

2.6. Prosperidad para todos: 2010 – 2014

El Plan Nacional de Desarrollo diseñado por la Administración del Dr. Juan Manuel Santos Calderón incremento de manera exponencial las metas en materia de producción de vivienda del país frente a otros programas que le antecedieron: al respecto se encuentra que como metas iniciales de lo que

se denominó en su momento la “locomotora de vivienda” se planteó la construcción de 1.000.000 de viviendas en un marco ambiental sostenible y el desembolso

El programa de gobierno establecido entre 2011 y 2014 propugnó por una inyección de capital que incentivara un jalonamiento al potencial de crecimiento económico del país proveniente parte de las denominadas “locomotoras” como se señala en tabla 1. De 420.000 créditos para vivienda nueva, (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 583).

El programa de gobierno establecido entre 2011 y 2014 propugnó por una inyección de capital que incentivara un jalonamiento al potencial de crecimiento económico del país proveniente parte de las denominadas “locomotoras” como se señala en tabla.

Tabla 1- Impacto macroeconomico de las locomotoras

	Crecimiento de la PTF	Tasa de desempleo***	Tasa de inversión	Tasa de crecimiento
Escenario base	0,7	10,5	27	4, 5
Minería	0,9	10,3	28	4, 8
Vivienda	1,1	9,8	29	5, 2
Agropecuario	1,1	9,7	29,2	5, 3
Infraestructura	1,2	9,4	29,5	5, 6
Innovación	1,6	9	30,1	6, 2

Fuente: DANE - DNP-DEE.

De acuerdo con las proyecciones el sector vivienda aportaría al crecimiento económico un 0,4%, del PIB, permitiendo creación de un

aproximado de 1.735 nuevos empleos, provocando un impacto de reducción de pobreza de aproximadamente 7,3 puntos porcentuales y en la pobreza extrema de un aproximado de 4,7 puntos porcentuales a través del incremento en los ingresos de los hogares. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 783).

En el marco del Plan PluriAnual de Inversiones (PPI) 2011 – 2014 se encuentra que de los \$564 billones de pesos de 2010 que lo constituían, las entidades territoriales participaron como cofinanciadoras de proyectos relacionados con Vivienda aportando un monto estimado de \$35,7 billones (6%) y el Sector Privado se con \$73,3 billones al programa Vivienda y Ciudades Amables. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 810).

No obstante, En la practica el sector Vivienda se constituyó en la principal bandera de la Administración Santos, teniendo en cuenta que en el periodo 2010 2014 se construyeron 965.363 viviendas en Colombia cumpliendo la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo en un 97%, y dando inicio a la construcción de 100.000 viviendas gratuitas o de interés prioritario de las que a diciembre de 2014 se habían terminado 80.327 viviendas y el restante en construcción para ser terminado en 2015. (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Los programas de focalización Vivienda Gratuita, Vivienda de Interés Social Rural, Vivienda para Ahorradores y el Subsidio a la Tasa de Interés, se constituyeron en instrumentos de control que permitieron garantizar que

los Planes de Vivienda llegaran de manera efectiva a la población objeto del programa.

Al efecto y como ejemplo de los planes de focalización se encuentra el Programa de Vivienda de Interés Social Rural que a 2014 había adjudicado 66.875 subsidios de vivienda, de los que el 82,4% se destinaron a población rural y 17,6% a población desplazada. (Presidencia de la Republica, 2014).

En el aspecto macroeconómico el sector vivienda se constituyó como uno de los principales jalonadores de la economía, teniendo incluso mayores efectos en áreas como la construcción que los que se habían proyectado inicialmente en los modelos económicos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Se encuentra que esta aceleración económica del sector estuvo determinada por los impulsos generados desde el aparato estatal a través de medios directos e indirectos como la inversión de capital por un monto de entre 10,3 (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2016) y 12 (Diario Portafolio, 2016) billones de pesos, además de las facilidades a la adquisición como el subsidio a la tasa de interés para compra de vivienda y las inversiones del sector privado, hechos que dieron influenciaron el incremento exponencial del crecimiento del sector de la construcción del país que mostro un crecimiento acelerado en el 2013 (del 12%) que se elevó en 2014 a un 17,2%.

Logro de Santos es armonizar políticas de crecimiento económico, creación de empleos y el impulso al sector vivienda incentivando su crecimiento, focalización, cubrir a las personas que más necesitan acceder a la vivienda con planes que no exige un ahorro previo o bancarización o que no tienen recursos que ahorrar.

En síntesis Las políticas Públicas de vivienda en Colombia analizadas desde 1990 – 2014 han presentado un comportamiento con grandes similitudes, aspectos que se pueden resaltar como fases del desarrollo institucional comprendido entre 1990 y 2014 son la apertura del mercado que implicó la ampliación de las instituciones intervinientes en el mercado de vivienda hacia el sector privado en conjunto con la territorialización de las políticas del sector a través de lo señalado en la Ley 388 de 1997 y la introducción de políticas de fomento de gran magnitud que permitieron una rápida recuperación del sector de la construcción, finalizando en la última etapa que se ha centrado en el aprovisionamiento de viviendas de las familias de escasos recursos a gran escala.

CAPITULO III

COMPORTAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA.

Este capítulo contiene un análisis descriptivo cuantitativo y cualitativo de variables macroeconómicas en el periodo de análisis (1990 – 2014).

3.1. ¿Políticas públicas de vivienda en función de una política social o económica?

Se presenta la incógnita de los esfuerzos hechos por el Gobierno tanto central como regional en cuanto a la adquisición de vivienda vista como una política social en la que no ha correspondido a la función u objetivo como generador de igualdad social. No es suficiente creer que estos esfuerzos hechos por un gobierno al otorgar una vivienda ya sea de interés social (VIS) o vivienda de interés prioritario (VIP) o cualquier tipo de vivienda sea asociado a una política pública generadora de desarrollo social.

Haciendo un avistamiento a lo que se espera como de desarrollo social, la llamada política de vivienda parece ineficiente e incoherente con lo que se pretende como desarrollo social, aunque no se desconoce el hecho de que estas viviendas otorgadas generan de alguna manera un bienestar a la población por los esfuerzos¹⁴, del gobierno tanto central como regional

¹⁴ “Esfuerzo” con el ánimo de no ahondar ni desviar la intención de lo escrito se asigna este calificativo a la política de vivienda y a sus actores principales (gobierno, sector privado de

presenta un inicio a la verdadera intención de lo que sería una política social de vivienda.

Lo anterior en virtud de aproximarnos un poco a la debilidad de las políticas públicas de vivienda por la desviación de su objetivo social; se encamina al sector de la construcción como principal beneficiado de la política objeto de análisis, esto sin desconocer que es necesario para la elaboración de una buena política pública social el aspecto técnico entendido como el sector de la construcción y el aspecto financiero esto en cuanto a capacidades para desarrollarlas y ejecutarlas entre otras condiciones que señala el documento de la CEPAL en la que presenta los pasos fundamentales para la elaboración de una buena política pública.

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?).
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?).
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política.

la construcción y sector privado financiero) como un esfuerzo desorientado a la política real la cual no es solo otorgar vivienda sino una política generadora de dotaciones, libertades utilitaristas expuestas por Sen.

8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).
9. Claridad de objetivos.
10. Funcionalidad de los instrumentos.
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia) (Lahera, 2004, pág. 9).

La política de vivienda y su efecto social no transita en que el estado (gobierno), otorgue viviendas sin ni siquiera pensar que el problema habitacional además de muchas fallas como es la calidad de estas en cuanto a servicios ubicación espacio y territorio, no se ha tenido en cuenta la principal falla de este déficit y es la relación del ingreso, el gasto de las familias, evolución de los salarios y por último el nivel de desempleo y sus variaciones.

3.2. ¿Los actores de la política cumplen su objetivo?

La política de vivienda en la que influyen como actores principales el gobierno y el sector privado como empresas de construcción y sector financiero juegan un papel primordial para la elaboración y ejecución de una buena política pública de vivienda en Colombia, pero es pertinente discutir su coherencia y eficiencia bajo el concepto del acceso a las dotaciones necesarias de capacidades de la sociedad.

Lo anterior en aras de darle el protagonismo a la política de vivienda convirtiéndola en el fin y no como un instrumento de desarrollo del sector privado, generado por la apertura económica en los 90's, convirtiendo el sector de la construcción como el sector impulsador de capital financiero y así desvirtuando la política social de vivienda en Colombia.

Concatenando con Figue Pinto y Luis Fernando (Pinto, 2008, pág. 78) *“En la práctica, esta “política de vivienda” ha reducido su alcance a hacer la administración del instrumento, buscando la eficaz colocación de los recursos del subsidio con dos objetivos: como instrumento de fomento a la actividad económica de la construcción y como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social”*.

3.3. Otorgamiento de vivienda como política pública.

La política pública de otorgar vivienda se ha convertido únicamente en política en la que la vivienda se ha visto envuelta en un instrumento de proselitismo electoral y nichos de corrupción donde prima el bien particular sobre el general saliendo favorecidos los actores de estas políticas y no a quien va dirigida la política, es decir para el actor gobierno los partidos políticos que aprovechan tiempos electorales para el actor sector empresarial específicamente el sector de la construcción son los mayores beneficiados de estos proyectos, y el sector financiero que como actor fundamental como organismo transversal a la operatividad de la política de acceso a la vivienda

no cumple su función como facilitador al acceso del crédito para vivienda por razones sensibles en la economía como son los niveles de ingreso de las familias, niveles de desempleo como acceso a las dotaciones mínimas generadoras de libertad como lo expone Sen al igual como define la pobreza como privación de capacidades en sus teorías del bienestar en la que se expone la renta como factor que conlleva a la pobreza y por ende a la inequidad social.

Por consiguiente, una política pública social enmarcada en la tenencia de vivienda será más eficiente si y solo si está en función de combatir la privación de capacidades y no en función de otorgar viviendas en la que depende el Estado para presentar niveles de crecimiento económico abandonando el crecimiento y desarrollo social.

3.4. Política social oportunidad de crecimiento económico.

Si bien es cierto el PIB y sus niveles de crecimiento como indicador; de salud a una economía y como instrumento para la toma de decisiones de inversión, es importante que un país como Colombia el cual es objeto de este análisis comprenda que, como país con políticas capitalistas, pero siendo un estado social de derecho está ligado que, como estado no siga siendo un estado fallido y poco garante de los derechos fundamentales.

Para poder continuar la senda de conseguir un estado con mayores niveles de igualdad es pertinente pensar que la elaboración de políticas públicas

sociales se enfatice en el núcleo del desarrollo socioeconómico y en la dotación de capacidades expuestas por Sen.

La sociedad civil que logre sus dotaciones mínimas¹⁵ a través de una o más políticas públicas que lo garantice, encontrara la mejor herramienta de crecimiento económico sostenible y estable sin depender de un sector específico que, para el caso, el sector de la construcción como sector que absorbe los beneficios de la aplicación de las políticas de vivienda desvirtuando tanto de largo como de ancho la concepción de la política y las causas y consecuencias que la construyeron.

3.5. Análisis cuantitativo.

De manera práctica, se presenta mediante datos estadísticos y series macroeconómicas el comportamiento de datos que también explican de manera tendencial el reflejo de las políticas de vivienda y sus patrones en los ciclos económicos del país en el periodo 1990 – 2014 periodo en el cual se da inicio al modelo neoliberal del ciclo iniciado en 1990, con la finalidad de presentar un acercamiento cuantitativo de cada variable y su comportamiento y así identificar los efectos y resultados de la política de vivienda en Colombia.

¹⁵ Dotaciones mínimas entiéndase al acceso a la educación, servicios públicos, techo, un empleo con niveles de renta mínimas que suplan sus necesidades básicas.

Gráfico No 1 COEFICIENTE DE GINI

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios_economicos/Paginas/estadisticas-historicas-de-colombia.aspx y <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.

Como se ha mencionado en el documento el deseo de la generación de bienestar social, desarrollo y crecimiento económico, enmarcado en postulados de acceso a las dotaciones o insumos y la potencialización de las capacidades desde el un enfoque utilitarista que pueda maximizar el bienestar adoptando la distribución de la riqueza y la equidad como el principal instrumento mitigador de las desigualdades que ofrece participación del gobierno y el estado en general, entendiéndonos todos como estado, sector publico productivo, sector privado y sociedad civil, a lo que la vivienda como política pública se podrá relacionar a la riqueza y la pobreza vs el comportamiento del coeficiente de GINI.

Este permite ver las condiciones de desigualdad de un país en un periodo determinado en la que evidenciamos un comportamiento estático de un rango

de 50 a 60 puntos entendiendo que cero (0) como un escenario perfecto de equidad y 100 como el escenario máximo de inequidad¹⁶.

El estado de pobreza y desigualdad medido con el GINI Colombia evidencia la insuficiencia de las políticas aplicadas tanto sociales como económicas que dejan entrever una deficiencia en la institucionalidad y en la representación del gobierno central y departamental.

Al respecto se encuentra que la tendencia de este coeficiente en el periodo de estudio es creciente pues iniciando en 49 puntos y llevando un comportamiento cambiante entre 50 y 60 puntos, se evidencian niveles de desigualdad y pobreza que en 24 años no han mejorado la distribución del ingreso.

Conjugando los índices de pobreza y niveles de desigualdad en Colombia respecto a otros países de América Latina como lo exponen (Vicente Albornoz, Cecilia Durán, María Fausto, Santiago García, Pablo González, Víctor J. Imas, Andrés Jung, Roberto Laserna, Pedro Lipkin, Luisa Melo, Marcelo Neri, Sebastián Oleas, Mónica Parra Torrado, Cinthya Pastor Vargas,

¹⁶ El índice de GINI mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de GINI mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de GINI de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

Marcela Peticara, Luis Ignacio Román Lomelí, Samanta Sacramento, Fernando Spiritto, Nuria Susmel, Juan Diego Trejos Solórzano, José Daniel Trujillo y Pedro Samuel Zapil Ajxup) en su artículo Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina, los países de América Latina presentan altos niveles de desigualdad en temas como el ingreso y que si bien es cierto las tasas de pobreza e indigencia han mejorado, para países como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Costa Rica y Perú, Colombia aún mantiene tasas superiores del 30% lo cual resulta alarmante (Vicente Albornoz et al, 2012).

Adicionalmente es importante mencionar que a finales de los noventa 90's con la gran crisis hipotecaria en Colombia, se emprende un avance en infraestructura y cobertura en seguridad social como salud educación, y pensión en la busca de generación de bienestar. La desigualdad en oportunidades de sus trabajadores por las fallas de diseño inadecuado de los programas sociales que desarrollo el gobierno (Monica Parra Torrado, 2012).

Por otro lado, el mercado laboral colombiano es altamente disfuncional y segmentado. Las condiciones regulatorias han propiciado desequilibrios en el mercado de trabajo que han profundizado las condiciones de exclusión, pobreza y desigualdad del país. Asimismo, la interacción de las normas laborales y la oferta de programas sociales han generado círculos viciosos que no permiten una mayor efectividad de los programas sociales y mejores oportunidades en el mercado laboral (Monica Parra Torrado, 2012, pág. 59).

Por lo mencionado anteriormente se puede dar una visión preliminar de la brecha de la inequidad social y niveles de pobreza estática, es decir, 24 años de políticas públicas ineficientes o mejor no lo suficiente efectivas.

Gráfico No 2 - Gasto en Vivienda y su incidencia en el comportamiento del PIB

PERIODO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GASTO EN VIVIENDA (%) DEL PIB	0,46	0,45	0,48	0,51	0,65	0,68	1,06	0,96	0,99	1,05	1,02	0,80	0,55	0,56	0,45	0,91	0,50	0,55	0,82	0,92	0,75	0,69	0,70	0,72	0,73
VARIACION DEL PIB TO TAL (%)	0,00	2,37	4,35	5,71	5,15	5,20	2,06	3,43	0,57	-4,20	2,92	1,68	2,50	3,92	5,33	4,71	6,70	6,90	3,55	1,65	3,97	6,59	4,04	4,87	4,39

Gráfico No 3

PERIODO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
VARIACION DEL PIB SECTOR CONSTRUCCION (%)	0,00	0,25	7,26	18,20	19,23	1,90	-12,94	2,18	-7,23	-27,00	-3,89	6,22	19,76	11,05	23,07	2,53	12,12	1,59	13,34	-1,63	-0,29	4,07	5,88	10,98	8,07
VARIACION (%) GASTO EN VIVIENDA	0,00	-2,17	6,67	6,25	27,45	4,62	55,88	-9,43	3,13	6,06	-2,86	-21,57	-31,25	1,82	-19,64	102,22	-45,05	10,00	49,09	12,20	-18,48	-8,37	1,93	2,13	1,92
VARIACION (%) SUBSIDIOS ASIGNADOS 1992 - 2014	0,00	0,00	158,20	64,57	36,91	-9,71	-9,21	-7,60	-46,43	-25,66	16,40	38,44	-24,91	-2,17	50,81	19,27	-3,51	25,29	-14,37	-24,80	5,29	9,45	-37,46	76,18	8,22

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta nacional de hogares (ENH), etapas 67 a 104, Encuesta continua de hogares (ECH) y Gran encuesta integrada de hogares (GEIH). Encuestas suministradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (<http://www.dane.gov.co>), http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=1, y Banco de la República. (<http://www.banrep.gov.co/>).

El gasto en vivienda como proporción del PIB con una tendencia creciente durante todo el periodo de análisis; aunque se precisa que en los primeros seis años 1990 a 1996 su crecimiento constante logra niveles máximos de gasto en vivienda en la que participan también el mayor crecimiento en otorgamiento de subsidios y crecimiento del PIB del sector de la construcción hasta 1993 y manteniendo el gasto en vivienda hasta finales del año 2000 a

través de políticas contracíclicas por efectos de la desaceleración del PIB del sector de la construcción, iniciando en la primera década del dos mil (2000) golpeando el ciclo económico a causa de las diferentes crisis tanto la del UPAC y su efecto en el crédito hipotecario como la asiática y la suprime hasta finales del 2010, a partir de ahí se ven mejoras en aumentos de crecimiento del sector para 2013-2014 niveles más estables del ciclo económico y la relación del gasto en vivienda y subsidios otorgados.

El gobierno tanto central como territorial en “teoría” impulsa su gasto público¹⁷ en fusión de bienestar y distribución equitativa ligada a la política fiscal y sus problemas de déficit como obstáculo de la aplicación de la política de vivienda como un fin, sino aplicada como un medio o instrumento, tornando ineficiente la política y la naturaleza de esta. En la práctica, esta “política de vivienda” ha reducido su alcance a hacer la administración del instrumento, buscando la eficaz colocación de los recursos del subsidio con dos objetivos: como instrumento de fomento a la actividad económica de la construcción y como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social (Pinto, 2008, pág. 78).

¹⁷ El gasto público definido por el estatuto orgánico de presupuesto decreto 111 de 1996 artículo 41 “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión” (Público, 1996)”.

Gráfico No 4 - Variación del PIB Total Vs Variación PIB Sector de la Construcción (1990 – 2014).

PERIODO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
VARIACION DEL PIB TOTAL (%)	0,00	2,37	4,35	5,71	5,15	5,20	2,06	3,43	0,57	-4,20	2,92	1,68	2,50	3,92	5,33	4,71	6,70	6,90	3,55	1,65	3,97	6,59	4,04	4,87	4,39
VARIACION DEL PIB SECTOR CONSTRUCCION (%)	0,00	0,25	7,26	18,20	19,23	1,90	-12,94	2,18	-7,23	-27,00	-3,89	6,22	19,76	11,05	23,07	2,53	12,12	1,59	13,34	-1,63	-0,29	4,07	5,88	10,98	8,07

Gráfico No 5 - Participación del sector de la construcción en el PIB

PERIODO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB CONSTANTE 2005 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	0.00%	2.37%	4.35%	5.71%	5.15%	5.20%	2.06%	3.43%	0.57%	-4.20%	2.92%	1.68%	2.50%	3.92%	5.33%	4.71%	6.70%	6.90%	3.55%	1.65%	3.97%	6.59%	4.04%	4.87%	4.39%
PIB SECTOR CONSTRUCCIÓN A PRECIOS CONSTANTE 2005 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	0.00%	0.25%	7.26%	18.20%	19.23%	1.90%	-12.94%	2.18%	-7.23%	-27.00%	-3.89%	6.22%	19.76%	11.05%	23.07%	2.53%	12.12%	1.59%	13.34%	-1.63%	-0.29%	4.07%	5.88%	10.98%	8.07%

PERIODO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB CONSTANTE 2005 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	\$ 217.787.020,42	\$ 222.952.757,69	\$ 232.658.460,41	\$ 245.943.638,18	\$ 258.603.208,81	\$ 272.056.879,36	\$ 277.649.973,53	\$ 287.174.183,02	\$ 288.810.455,83	\$ 276.668.820,24	\$ 284.761.000,00	\$ 289.539.000,00	\$ 296.789.000,00	\$ 308.418.000,00	\$ 324.866.000,00	\$ 340.156.000,00	\$ 362.938.000,00	\$ 387.983.000,00	\$ 401.744.000,00	\$ 408.379.000,00	\$ 424.599.000,00	\$ 452.578.000,00	\$ 470.880.000,00	\$ 493.831.000,00	\$ 515.489.000,00
PIB SECTOR CONSTRUCCION A PRECIOS CONSTANTE 2005 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	\$ 6.241,55	\$ 6.256,97	\$ 6.711,11	\$ 7.932,53	\$ 9.458,24	\$ 9.637,59	\$ 8.390,86	\$ 8.573,93	\$ 7.953,63	\$ 5.806,08	\$ 5.580,00	\$ 5.927,00	\$ 7.098,00	\$ 7.882,00	\$ 9.700,00	\$ 9.945,00	\$ 11.150,00	\$ 11.327,00	\$ 12.838,00	\$ 12.629,00	\$ 12.592,00	\$ 13.104,00	\$ 13.875,00	\$ 15.398,00	\$ 16.641,00

Fuente: Elaboración propia con datos Banco de la República. (<http://www.banrep.gov.co/>).

La relación del PIB total y su dinámica de crecimiento están directamente relacionado con el aporte a este por parte del sector de la construcción en el que se evidencia su máxima participación en el año 1993 – 1994 y su más baja participación a finales de los 90'e inicios del 2000, pero principalmente por la crisis hipotecaria ocasionada por el UPAC logrando su recuperación gradual en el 2004 manteniendo entonces un comportamiento relativamente constante en cuanto a su participación entre un 3.0% y 3.5% del PIB.

Toda vez el comportamiento del sector de la construcción como actor importante de las políticas de vivienda del gobierno tanto central como territorial en el que su dinámica evidencia un comportamiento estático en virtud de esa dependencia y relación del crecimiento económico, se presentó

como contraproducente por el giro iniciado en los 90's por la globalización y el neoliberalismo y nacimiento del mercantilismo de la vivienda por la separación en parte del estado de esta responsabilidad y deber adquirido en la que el mercado financiero encuentra en el sector la oportunidad de dinamizarse aún más.

“La globalización ha llevado al mundo a pensarse como un conjunto de sistemas universales de funcionamiento de la economía y por ende de su devenir. Cada región o país, en su particularidad, recibe los impactos de la evolución de la economía en el contexto de su propia escala y realidad construida históricamente”. (...).

Así las cosas, “la creencia de que los mercados podrían regular la asignación de la vivienda como el más racional de los medios de la distribución del recurso, combinado con productos experimentales —creativos‖ financieros sostenidos por la vivienda, llevó al diseño de políticas públicas hacia el abandono del significado conceptual de la vivienda como un bien social, como parte de lo común acordado por una sociedad para compartir y proveer a aquellos con menos recursos: un medio para distribuir la riqueza”. (Rolnik, 2014, pág. 4).

Esta dependencia del sector de la construcción y su crecimiento respecto al crecimiento del PIB total y el desmande del estado como principal promotor y garante de otorgar las herramientas necesarias para la obtención de vivienda se desplazó al sector privado convirtiendo la vivienda y

específicamente la vivienda VIS y VIP¹⁸ como objeto de mercado y actividad importante del sector financiero.

“La derogación en noviembre de 1999 de la Ley Glass-Steagall permitió que los bancos comerciales colaboraran con firmas corredoras de —servicio completo y que participaran en la banca de inversión. Las finanzas de la vivienda basadas en el mercado se convirtieron en una creciente actividad importante del sector financiero y contribuyeron a la burbuja global del precio de los bienes raíces. La burbuja misma tuvo un gran impacto en la accesibilidad a la vivienda —ya que los bienes raíces y los arriendos subieron y se indexaron a través de las utilidades financieras globales en vez de las locales— así que más hogares tuvieron dificultades para acceder a vivienda adecuada en el mercado” (...). (Rolnik, 2014, pág. 12).

Gráfico No 6 - Evolución del salario - relación inflación total e inflación del componente de vivienda (1990 – 2014).

¹⁸ VIS= Vivienda de interés social, VIP= Vivienda de interés prioritario.

PERIODO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EVOLUCION (%) SMMLV	0.26	0.26	0.26	0.25	0.21	0.21	0.20	0.21	0.19	0.16	0.10	0.10	0.08	0.07	0.08	0.07	0.07	0.06	0.06	0.08	0.04	0.04	0.06	0.04	0.05
INFLACION TOTAL	0.32	0.27	0.25	0.23	0.23	0.19	0.22	0.18	0.17	0.09	0.09	0.08	0.07	0.06	0.06	0.05	0.04	0.06	0.08	0.02	0.03	0.04	0.02	0.02	0.04
INFLACION COMPONENTE VIVIENDA	0.30	0.28	0.24	0.30	0.25	0.22	0.24	0.18	0.17	0.06	0.05	0.04	0.04	0.06	0.05	0.04	0.04	0.04	0.07	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.04

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta nacional de hogares (ENH), etapas 67 a 104, Encuesta continua de hogares (ECH) y Gran encuesta integrada de hogares (GEIH). Encuestas suministradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (<http://www.dane.gov.co>), http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=1, y Banco de la República (<http://www.banrep.gov.co/>).

Es determinante esta relación con la ineficiencia de la política de vivienda por la pérdida de poder adquisitivo traducido en disminución en los niveles de ingreso de los colombianos y específicamente los estratos 1 y 2 objeto de análisis que se precisa a continuación.

El punto relevante es la pérdida progresiva del poder adquisitivo dada por involución del salario causado por el comportamiento inflacionario en el que ha generado un deterioro progresivo en el poder de compra de los colombianos.

Al efecto se debe tener en cuenta que los datos inflacionarios indican que el componente de la vivienda se ha comportado de manera sostenida y estable es decir de manera estacionaria, pero se encuentra que estas cifras son imprecisas por cuanto los datos inflacionarios no analizan de manera individual las afectaciones frente a la unidad habitacional, sino que también

mezclan en el mismo índice el análisis de la inflación de bienes como muebles, utensilios de cocina, comedor y domésticos etc.

De otro lado se encuentra que no todas las regiones del país presentan datos estacionarios, hecho que, si bien no controvierte completamente la tesis del sostenimiento del precio de la vivienda, si siembra un manto de duda frente a su correspondencia con los índices estadísticos. Pues, la vivienda como un bien no transable no cumple el principio de estacionalidad es decir es un bien no estacionario lo cual varia con base a la región a la que se esté referenciando, por lo que es pertinente concluir que la vivienda como activo de riqueza generadora de igualdad social en esta medida cada vez se aleja como instrumento que coadyuve a cerrar la brecha de pobres y ricos.

Los salarios como fuente de ingreso principal de renta de la población estratos 1 y 2, no corresponden para garantizar sostenibilidad familiar y mucho menos la porción de ahorro mínimo para poder acceder a la bancarización como dotación y poder llegar a ser sostenible, pues el decrecimiento de los salarios vs el crecimiento del costo de la vivienda son dos relaciones estrictamente contrarias a la naturaleza del mercado y su dinámica causadas por la apertura económica o también llamado neoliberalismo en el que la vivienda entra en el mercado financiero como actividad importante del sector financiero y el incremento de precios y la tan nombrada burbuja inmobiliaria.

Conclusiones

Desde un enfoque enmarcado en el análisis de la desigualdad e inequidad social como principal vertiente filosófica de esta investigación, que reconoce en las políticas de vivienda un agente que debe generar bienestar y desarrollo social en la sociedad colombiana, hemos visto la necesidad de transitar hacia un modelo que posibilite de manera indirecta el acceso a la vivienda de la población de escasos recursos (Estratos 1 y 2) a través de la satisfacción de las dotaciones (que se cristalizan en los niveles de ingreso, acceso a la educación, salud y en la superación de las barreras de acceso al sistema financiero) introduciendo esta población en las dinámicas de producción del mercado.

En este sentido encontramos que el foco de esta investigación (población estratos 1 y 2) a través del interregno temporal analizado (1990-2014) ha sido marginalizado del mercado financiero y por otro lado ha sido sujeto de subsidios a la adquisición y/o viviendas gratuitas que no contemplan su introducción como agente generador de riqueza.

Las políticas Públicas de vivienda en Colombia analizadas desde 1990 – 2014 han presentado un comportamiento con grandes similitudes en cada uno de los periodos presidenciales, distinguiéndose los mismos principalmente en las fases de desarrollo institucional requerido alrededor del aprovisionamiento de viviendas a las familias de escasos recursos.

Aspectos que se pueden resaltar como fases del desarrollo institucional comprendido entre 1990 y 2014 son la apertura del mercado que implicó la ampliación de las instituciones intervinientes en el mercado de vivienda hacia el sector privado en conjunto con la territorialización de las políticas del sector a través de lo señalado en la Ley 388 de 1997 y la introducción de políticas de fomento de gran magnitud que permitieron una rápida recuperación del sector de la construcción, finalizando en la última etapa que se ha centrado en el aprovisionamiento de viviendas de las familias de escasos recursos a gran escala.

Desde la Constitución de 1991 el escenario de ejecución de las políticas públicas de vivienda en Colombia ha venido dando un giro hacia la inclusión de los sectores menos favorecidos, no obstante, la aplicación de cambios ha sido gradual conservando aspectos que se introdujeron con la apertura económica establecida en el mismo texto constitucional.

La praxis política ha convocado un cambio de enfoque respecto de la disminución del déficit habitacional del país, produciendo ciertos cambios en los modelos financieros que desde antaño han venido enmarcando las posibilidades de acceder a las personas que de acuerdo con la estratificación establecida en el país hacen parte de los estratos 1 y 2.

El concepto de Política Pública como principal área del conocimiento encargada de la toma de las decisiones que involucran la sociedad que se encuentra enmarcada en un territorio, la correcta toma de estas decisiones se

realizara si como finalidad de las mismas se reconoce el bien común, que a su vez se materializa cuando éstas logran mejorar las formas y modos de vida de la gente, hecho que da origen a la denominada política social, que al día de hoy se constituye como una revalorización del Estado frente al ciudadano.

Tras esto vemos que si analizamos la evolución histórica (reconociéndonos en el neo institucionalismo) del país a lo largo del tiempo, se encuentra que en efecto parte de las políticas se enfocaban en facilitar la compra de vivienda a través de subsidios a la adquisición, otras se enfocaban en el abaratamiento del suelo a través de la simplificación de los requisitos para la obtención de las licencias necesarias para adelantar proyectos urbanísticos, otros en cambio buscaban dar efectividad a las inversiones a través de la focalización de los recursos, otros orientaban sus estrategias hacia la inversión en programas de mejoramiento de vivienda y de saneamiento básico y otros buscaban incentivar el crecimiento del sector de la construcción.

Alrededor de esto se encontraba el poder judicial delimitando las funciones, señalando derechos e imponiendo obligaciones que dieron origen a la inexequibilidad de normas que estuvieron vigentes por largo tiempo y que sacrificaron a parte de las personas que en esta maraña de intenciones enredaron sus deseos de obtener vivienda.

La mercantilización de la vivienda, así como el uso incrementado de ésta como un bien de inversión, integrado al mercado financiero globalizado, ha

afectado profundamente el disfrute del derecho a la vivienda en todo el mundo. La creencia de que los mercados podrían regular la asignación de la vivienda como el más racional de los medios de la distribución del recurso, combinado con productos experimentales — creativos financieros sostenidos por la vivienda, llevó al diseño de políticas públicas hacia el abandono del significado conceptual de la vivienda como un bien social, como parte de lo común acordado por una sociedad para compartir y proveer a aquellos con menos recursos: un medio para distribuir la riqueza.

En la nueva economía política, que se centra en la vivienda como un medio para alcanzar la riqueza, es posible crear aún más valor según la velocidad y el número de transacciones que generen mayor apreciación. De la misma manera que en otros campos sociales, la vivienda ha sido afectada por el desmantelamiento a gran escala del bienestar institucional básico, y de la movilización de un rango de políticas que tienen la intención de extender la disciplina del mercado.

Alrededor de cada intención se evidencia que a través del tiempo la voluntad del Estado se ha mantenido y poco con el sentido de la evolución se han ido reconociendo cuales han sido los planteamientos institucionales útiles, que hasta el momento se conservan y que guían las actuales políticas, a través de distintos frentes como son: la búsqueda de la expansión del territorio urbanizable de manera integrada al activo ambiental de la nación, la creación de múltiples instrumentos financieros que amplíen la efectividad del derecho a la vivienda a través de la multiplicidad de opciones para el

ciudadano, el desarrollo de incentivos a la construcción que multiplica las opciones de acceso a la vivienda y permite la creación de miles de puestos de trabajo, la integración interinstitucional alrededor de los planes de vivienda y, el reconocimiento de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad por su situación económica, quienes no tuvieron entre 1991 y 2011 un reconocimiento como sujetos del derecho a la vivienda, por su incapacidad para ahorrar y/o formalizar su situación a través del sector financiero del país, al efecto se evidencia que la lectura inicial del gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, encontró en esta multiplicidad de propósitos una gran necesidad de articulación de las políticas, lectura que se ve relatada en las líneas de su primer plan de desarrollo, si no, de manera intencional, si a través de una interpretación sistemática del texto, hecho que se comienza a ver materializado a través de la imposición de una ambiciosa meta de construir un millón de viviendas, que posteriormente se ve confirmado en la implementación del programa de cien mil viviendas gratuitas, como planes de choque contra el déficit habitacional que tiene el País, es de esta manera como se termina de dar un giro que comienza con la Creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y que se va desarrollando a través de distintos frentes que ampliaron poco a poco el escenario de actuación y Articularon alrededor de esta necesidad al Estado Colombiano, al Sector Financiero y al Sector de la Construcción, a fin de dar efectividad a un propósito de la nación.

También se debe precisar que en cada gobierno se tomaron decisiones que han tenido importancia para lograr esta armonización de los intereses

particulares, los deberes estatales y el derecho de los ciudadanos, a través de la implementación de políticas generadoras de cambio social para el País.

Ahora bien, es momento de profundizar el cambio del rol del Estado alrededor de estas políticas se debe dar trascendencia al concepto de integralidad e su implementación, pues es evidente que la incapacidad de otorgar estos derechos marginaliza la población del país y le obliga a utilizar los pocos recursos provenientes del empleo en el pago de alquileres que a fin de cuentas no constituyen un factor originador de valor agregado en la economía, sino que por el contrario promueven el decrecimiento de la mano laboral, de otro lado es importante que desde la administración se implementen políticas públicas orientadas a impedir la utilización del suelo como elemento especulativo del que derivan los efectos descritos.

A través de la presente investigación se ha evidenciado cómo los diferentes gobiernos del país han implementado amplios programas que procuran satisfacer el derecho a la vivienda de los hogares de escasos recursos, si bien el efecto de estas políticas tiene como primer beneficio la reducción del déficit habitacional del país, además de otorgar mayor calidad de vida a sus habitantes, se encuentra que es una visión incompleta del problema, toda vez que se centra en atacar las consecuencias de la desigualdad en ingresos que reina en la nación y no el origen de la misma, que en desarrollo de este trabajo se ha determinado como la baja productividad de los ciudadanos y la consiguiente falta eficacia económica de las actividades estatales que han enmarcado las políticas habitacionales

para la población de escasos recursos del país, en este sentido se encuentra que los programas sociales encaminados a la consecución de viviendas para la población de estratos 1 y 2, impulsa principalmente dos sectores principales de la economía nacional como son el sector financiero y el de construcción, al respecto se evidencia que de tales sectores emana el principal impulso del PIB nacional, hecho que convoca reconocimiento en el diseño de nuevas políticas institucionales alrededor del sector de vivienda.

Igualmente se encuentra que en el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón se dio una visión un poco diferente al desarrollo del sector otorgando prioridad a la eficacia material al derecho a la vivienda como una forma de dar continuidad al impulso al PIB a través del sector de la construcción, no obstante para los efectos de disminución de la pobreza y desigualdad social del país se evidencia que ni el proyecto de vivienda del gobierno en mención ni los otros que se analizaron en el presente documento han ejecutado unas políticas de intervención estructural del problema enunciado, toda vez que se ha otorgado prioridad máxima al aprovisionamiento de vivienda social, atreves de la introducción de instrumentos financieros de subsidio a la demanda y últimamente de la implantación de un sistema de producción y aprovisionamiento de viviendas gratuitas, pasando por alto las causas estructurales determinantes de la pobreza de la población objeto, que se concretan principalmente en eventos como: la pérdida de capacidad adquisitiva de los asalariados, la carencia de eficacia en las políticas públicas encaminadas a combatir la pobreza, los

bajos niveles de empleo y la falta de promoción en las comunidades sociales de programas que incentiven la autogestión económica organizada.

En este sentido se encuentra que la institucionalidad de la Nación ha emprendido la tarea de proveer de viviendas a la gente de escasos recursos a través de la introducción de diferentes instrumentos o productos financieros que procuran en primer lugar incentivar la adquisición, al efecto no se encuentra que alrededor del sistema de vivienda se presente un cambio de gran magnitud que permita visualizar nuevos modelos de desarrollo habitacional en el país.

Hechos que ponen de presente una carencia de innovación en los procesos de creación y adaptación de las políticas públicas de vivienda, que aun cuando en general han tenido gran incidencia en materia de reducción del déficit de vivienda, pues se concentran en atacar los efectos de la carencia de integralidad de las políticas ejecutadas por el Estado, carecen de efectividad en la reducción de la desigualdad por cuando no se detienen a examinar y atacar las causas profundas de la inequidad, que son en realidad quienes generan la imposibilidad de acceder a la vivienda a las familias y comunidades de escasos recursos.

Alrededor de estas fallas, se pone de manifiesto una carencia de valoración adecuada frente a los impactos diferenciales que confluyen en las oportunidades de acceso al crédito de vivienda y se manifiestan en el

comportamiento de la economía y sus variables macroeconómicas como se evidencia en:

- La evolución de los salarios su tendencia es a la baja es decir pérdida de poder adquisitivo reflejado en menores ingresos vs el costo de la vivienda.
- El sector de la construcción dimensionado como la locomotora de la economía presenta una participación muy baja frente al PIB, con un comportamiento casi estático.
- Desaprovechamiento del déficit habitacional como oportunidad de impulsar el sector de la construcción.
- Inasistencia de las dotaciones mínimas para acceder al sistema financiero, a causa de la disfuncionalidad de la política por la no integración al sector financiero a la sociedad civil.

Hechos que señalan una falta de eficacia frente al objetivo de reducir la desigualdad como principal finalidad de la política social de vivienda, factores que hacen explícita la premisa que señala que para que el Estado dé eficacia a sus políticas sociales y en específico de vivienda, debe desarrollar una estrategia integral de articulación institucional alrededor de la promoción y facilitación de la integración formalmente productiva del sujeto a un escenario laboral que otorgue un poder adquisitivo consecuente con los desafíos impuestos por la actitud inflacionaria que caracteriza los comportamientos macroeconómicos de la Nación.

Es importante destacar que para cubrir este derecho la entrega de viviendas gratuitas, sistemas de subsidios o planes de financiación es solo una intervención paliativa del problema, que mantiene la desigualdad social que impera y se constituye en principal causa como evidencia la evolución del ingreso individual presentada en su momento.

Es claro que este tipo de problemas requieren de una articulación de los distintos organismos que promueven la disminución de la brecha social quienes deben encargarse del desarrollo de programas de atención integral al individuo y familia que propendan por el desarrollo de estos entornos alrededor de la productividad.

Al efecto también es necesario introducir políticas que propendan por incrementar la productividad del capital humano como uno de los ejes centrales de la limitación que persiste en el acceso a los insumos y dotaciones, educación salud y demás herramientas necesarias para dar competitividad al sistema económico de la nación, a fin de establecer un plan de choque integral contra la ineficiencia económica cristalizada en diferentes hechos como: el entorno institucional adverso, ineficiencia de las políticas públicas, fracaso en los logros del desarrollo, gasto publico mal financiado e ineficiente asignación, baja productividad del capital humano y bajo crecimiento, desempleo y desigualdad

Desde una visión más estructural se debe tener en cuenta que aun cuando la vivienda es un derecho, su satisfacción no es la finalidad principal del

Estado, quien tiene que velar principalmente por constituir las vías de acceso necesarias para que todo ciudadano pueda además de comprar su vivienda, mantenerse en condiciones de vida digna que garanticen su integración en el sistema social imperante, hecho que implica claramente la necesidad de intervención del Estado estableciendo previo a cualquier consideración social una política de generación de ingresos en la que la administración será la encargada de proveer a los ciudadanos de herramientas con las cuales puedan incrementar su percepción de ingresos, que principalmente se concretan en el acceso a educación que les permita elevar la productividad¹⁹.

Para la efectividad de cualquier política social como se señalaba previamente de acuerdo con los hechos evidenciados a lo largo del presente trabajo de investigación, se encuentra que es de mayor importancia trazar políticas que faciliten la formalización empresarial y laboral, al respecto se encuentra que como uno de los pasos necesarios para incrementar la productividad es indispensable actualizar la normatividad laboral vigente a fin de simplificar de manera proporcional las cargas laborales e impositivas impuestas al sector productivo formalizado.

Este cambio de perspectiva debe centrarse en la promoción del emprendimiento empresarial de sectores de escasos recursos que deben ser capacitados por la institucionalidad para que conformen bajo su supervisión

¹⁹ Forsthoff llama *daseinvorsorge* “...a las medidas que el Estado adopta y tiene que adoptar para poner remedio a la inferioridad social del hombre moderno carente de un ámbito vital dominado de cierta entidad...”; Forsthoff, Ernst, *Revista De Documentación Administrativa* Edic. No 100, Instituto Nacional De Administración Pública, Madrid, 1966

y asesoría conglomerados productivos que participen de la apertura comercial establecida.

Estos hechos implican una transversalización de las políticas públicas que convoca una articulación interinstitucional alrededor de la capacitación para el emprendimiento, incremento de productividad y apoyo en el desarrollo de los sectores ya establecidos.

En este escenario las familias de escasos recursos se constituyen en la población objeto ya no de subsidios sino de capacitación para el manejo supervisado de inversiones, desarrollo de ideas que implican el incremento de productividad requerido.

El objeto de inversión deja de ser la solución de una de las consecuencias del problema y pasa a ser la búsqueda de la solución a la causa del mismo, hecho que claramente implica un nuevo enfoque frente a la política institucional que ha tenido el país hasta el presente, en este sentido es claro para esta investigación que lo que inicialmente se consideró como una política de vivienda se transfiguro en la visión de la necesidad de una política de intervención social integral que comprende una atención transversal que debe corresponder a las necesidades del ciudadano a través de la generación y otorgamiento de múltiples herramientas que le permitan generar recursos por sus propios medios, como principal medio de combate de la pobreza e inequidad subyacente al sistema.

Como antecedente parcial de una política transversal hemos encontrado que el gobierno nacional ha generado a través de la red Unidos anteriormente denominada Juntos una estrategia de Generación de Ingresos dirigida a la población en pobreza extrema y especialmente a las víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado, que se compone de la intervención a través de un proceso que adelanta la promoción del desarrollo transversal del individuo con el objeto de promover su productividad en la sociedad, estrategia que implica un proceso de desarrollo que comienza en la creación de los perfiles laborales de los individuos continua a través del desarrollo de talleres ocupacionales, capacitaciones educativas, laborales y en el comportamiento psicosocial hasta derivar en el desarrollo de proyectos de intermediación laboral en que el Estado promueve la creación de empleo y la planeación, y desarrollo de productivos de distintas magnitudes.

No obstante de esta política no se encuentra con facilidad información desagregada que permita establecer su efectividad, igualmente se encuentra que la implementación del programa requiere de cuantiosas inversiones de los entes territoriales que se fragmentan de acuerdo con las áreas en que se pretende desarrollar las capacidades del sujeto, y la modalidad, hecho que pone de manifiesto una falta de claridad en la evaluación de la resultados del programa impidiendo así el mejoramiento de los procesos que componen el mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por que fracasan los paises*. Barcelona: Deusto.
- Camargo Sierra & Hurtado Tarazona. (2011). *Vivienda y Pobreza: Una Relacion Compleja*. Bogotá.
- Carbonell, M. (2013). *Derechos Fundamentales y Democracia*. Mexico D.F.: Instituto Federal Electoral.
- CEPAL. (1999). *Financiamiento del Desarrollo La Politica de Vivienda de Interes Social en Colombia en los Noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Colombia, C. d. (2011). Ley 1454.
- Colombia: Cien Años de Politicas Habitacionales. (2014). 31-33.
- Cuartas, A. M. (2010). *El UPAC y la UVR Aspectos Generales Sobre el Origen y Desarrollo del Crédito Hipotecario en Colombia*. EAFIT.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014: Prosperidad Para Todos*. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional De Planeacion. (2011). Ruta Integral de Generación de Ingresos Conpes 3616.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Informe Al Congreso 2015 Juan Manuel Santos*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Diario Portafolio. (17 de 11 de 2016). <http://www.portafolio.co>. (C. E. Tiempo, Editor) Obtenido de <http://www.portafolio.co>:

<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/avances-pendientes-primer-periodo-santos-61478>

Fundación Corona-Área de Gestión Local y Comunitaria. (2002). *Evolución de la Política Social en la Década de los Noventa: Cambios en la Lógica, la Intencionalidad y el Proceso de Hacer Política Social*. Bogotá: Perspectivas Comparadas en Desarrollo Comunitario Autosostenible, del Centro de Política Social para América Latina (Clapso), Universidad de Texas.

Garay L, J. (1998).

García, N. E. (4 de 5 de 2008). <http://nelsonladinogarcia.blogia.com>.
Obtenido de <http://nelsonladinogarcia.blogia.com/2008/050404--el-salto-social-ernesto-samper-pizano----.php>

Granados, R. M. (marzo de 2013). Variables no estacionarias y cointegración. Universidad de Granada.

Hernandez, A. (2006). *La Teoría Ética De Amartya Sen*. Siglo del hombre editores.

Hernandez, A. (2006). *Parafraseando A Dworkin 1993*.

Higuera Espinoza, L. (2013). *Políticas sobre Vivienda de Interés Social y vivienda de interés prioritaria en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

La Silla Vacía. (2010).

Lahera, E. (2004). *Política Y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.

Martin Rodriguez Peñaloza, E. R. (2009). Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza. *espacios p;blicos*, 5.

Medina, I. E. (19 de 02 de 2001). Plan de vivienda en obra negra. *El Tiempo*.

Mesa R.J. (2009).

Miguel Urrutia, O. M. (2011). *Historia del crédito hipotecario*. bogota.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (11 de 16 de 2016).

<http://www.minvivienda.gov.co>. Obtenido de

<http://www.minvivienda.gov.co>:

<http://www.minvivienda.gov.co/sala-de->

[prensa/noticias/2013/abril/10-3-billones-de-pesos-invierte-el-](http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2013/abril/10-3-billones-de-pesos-invierte-el-)

[gobierno-santos-en-vivienda-y-agua](http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2013/abril/10-3-billones-de-pesos-invierte-el-gobierno-santos-en-vivienda-y-agua)

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia: 100 años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Sptimo Foro Mundial.

Monica Parra Torrado, J. D. (2012). El Combate entre la desigualda y la pobreza, lecciones y propuestas de política: El caso de Colobia. *Sopla*, 172.

Muñoz Barreto, J. J. (2006). *Direccionamiento y Resultados de la Gestión de los Ministerios de Educación y Salud Durante el Periodo 1990-1998*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.

Muñoz Gonzalez, N. F. (2011). *Analisis Neoinstitucional de la Politica Publica para la Reforma del Sistema de Transporte de Bogotá - Sistema Integrado de TRansporte Público SITP - En su Aporte a la*

Construcción del Derecho a la Ciudad y a la Movilidad en Bogotá.

Bogotá: Universidad Javeriana.

Nullvalue. (04 de 08 de 2002). Decálogo incumplido. *El Tiempo*.

Nullvalue. (18 de 07 de 2002). Pastrana presenta su balance. *El Tiempo*.

Parra Torrado, M., & Trujillo, J. D. (2012). EL Combate contra la pobreza y la desigualdad. Lecciones y propuestas. En K. A. Stiftung, *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina* (pág. 172). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Pastrana Arango, A. (1998). Fortalecimiento de la Infraestructura Social. En A. Pastrana Arango, *Cambio Para Construir Paz*. Bogotá.

Piketty, T. (2014). *El Capital en el Siglo XXI*. Londres: Fondo de Cultura Económica.

Pinto, L. F. (diciembre de 2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto De Objetivos. (U. N. Colombia, Ed.) *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 18. Recuperado el jueves de enero de 2017

Presidencia de la Republica. (2014). *Informe al Congreso Juan Manuel Santos 2014*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Público, M. d. (15 de enero de 1996). Decreto 111 de 1996 artículo 41. Bogotá.

Rivera, J. D. (julio de 2002). documentos de trabajo sobre la economía regional. *La Inflación en las Ciudades de Colombia - Una evaluación de la paridad del poder adquisitivo*. banco de la república cartagena de indias.

- Rodriguez, F. A. (1999). Reseña de La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un analisis neoinstitucional de Eduardo Wiesner. *Revista Económica Institucional*, 10.
- Rolnik, R. (2014). Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia Y el derecho a la vivienda. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 24, Universidad Nacional de Colombia, 22.
- Sanchez, F., Rocha, R., Tovar, J., Galvis, J. p., & Ariza, G. (2006). Estudio sobre oferta y demanda de crédito para vivienda social en Colombia, haciendo énfasis en el conocimiento de la demanda proveniente de familias del sector informal. *Boletín CEDE*.
- Santos M, R., & Carbajo, D. (s.f.). EL “TAX GAP” en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción. 7.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*.
- Sentencia 955, Expediente D-2743 (Corte Constitucional 30 de 8 de 2000).
- Sentencia C-700, D-2374 (Corte Constitucional 16 de 9 de 1999).
- Smith, A. (2002). *La Riqueza de las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A. (2013). *La Teoría de Los Sentimientos Morales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2000). Circular externa 85 de 2000.
- Toder., C. 2. (22 de 10 de 2007). Taxanalysts Current and quotable.
- Torres, A. (2011).
- Universidad el Rosario. (2007). La evolución de la política de vivienda en Colombia. *Universidad, Ciencia y Desarrollo*(11), 12.

Urrutia, M., & Namen, O. M. (2011). *Historia del Vrédrigo Hipotecario en Colombia*. Bogotá.

Vicente Albornoz et al. (2012). Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina. *Sopla*, 172.

Vicente Albornoz, C. D. (2010). Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina. *Sopla*, 172.

Wilensky. (2011). Diferencias regionales en la Distribución. *Soiedad y Economía*, 27.

Anexos

PERIODO	PIB CONSTANTE 2005 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	VARIACION DEL PIB TOTAL (%)
1990	\$ 217.787,02	0,00
1991	\$ 222.952,76	2,37
1992	\$ 232.658,46	4,35
1993	\$ 245.943,64	5,71
1994	\$ 258.603,21	5,15
1995	\$ 272.056,88	5,20
1996	\$ 277.649,97	2,06
1997	\$ 287.174,18	3,43
1998	\$ 288.810,46	0,57
1999	\$ 276.668,82	-4,20
2000	\$ 284.761,00	2,92
2001	\$ 289.539,00	1,68
2002	\$ 296.789,00	2,50
2003	\$ 308.418,00	3,92
2004	\$ 324.866,00	5,33
2005	\$ 340.156,00	4,71
2006	\$ 362.938,00	6,70
2007	\$ 387.983,00	6,90
2008	\$ 401.744,00	3,55
2009	\$ 408.379,00	1,65
2010	\$ 424.599,00	3,97
2011	\$ 452.578,00	6,59

PERIODO	PIB SECTOR CONSTRUCCION A PRECIOS CONSTANTE 2005 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	PARTICIPACION DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN EL PIB	VARIACION DEL SECTOR CONSTRUCCION
1990	\$ 6.241,55	2,866%	0,00
1991	\$ 6.256,97	2,806%	0,25
1992	\$ 6.711,11	2,885%	7,26
1993	\$ 7.932,53	3,225%	18,20
1994	\$ 9.458,24	3,657%	19,23
1995	\$ 9.637,59	3,542%	1,90
1996	\$ 8.390,86	3,022%	-12,94
1997	\$ 8.573,93	2,986%	2,18
1998	\$ 7.953,63	2,754%	-7,23
1999	\$ 5.806,08	2,099%	-27,00
2000	\$ 5.580,00	1,960%	-3,89
2001	\$ 5.927,00	2,047%	6,22
2002	\$ 7.098,00	2,392%	19,76
2003	\$ 7.882,00	2,556%	11,05
2004	\$ 9.700,00	2,986%	23,07
2005	\$ 9.945,00	2,924%	2,53
2006	\$ 11.150,00	3,072%	12,12
2007	\$ 11.327,00	2,919%	1,59
2008	\$ 12.838,00	3,196%	13,34
2009	\$ 12.629,00	3,092%	-1,63
2010	\$ 12.592,00	2,966%	-0,29
2011	\$ 13.104,00	2,895%	4,07
2012	\$ 13.875,00	2,947%	5,88
2013	\$ 15.398,00	3,118%	10,98
2014	\$ 16.641,00	3,228%	8,07

<i>PERIODO</i>	<i>TASA DE DESEMPLEO (%)</i>	<i>VARIACION TASA DESEMPLEO (%)</i>
1990	10,45	0,00
1991	10,15	-2,87
1992	10,23	0,79
1993	8,60	-15,93
1994	8,90	3,49
1995	8,83	-0,79
1996	11,20	26,84
1997	12,43	10,98
1998	15,23	22,53
1999	19,38	27,25
2000	20,22	4,33
2001	18,23	-9,84
2002	17,70	-2,91
2003	16,41	-7,29
2004	15,08	-8,10
2005	13,56	-10,08
2006	12,55	-7,45
2007	11,06	-11,87
2008	11,27	1,90
2009	12,63	12,07
2010	11,91	-5,70
2011	10,92	-8,31
2012	10,78	-1,28
2013	10,19	-5,47
2014	9,57	-6,08

PERIODO	SMMLV	EVOLUCION (%) SMMLV
1990	\$ 41.025	26,00%
1991	\$ 51.716	26,10%
1992	\$ 65.190	26,10%
1993	\$ 81.510	25,00%
1994	\$ 98.700	21,10%
1995	\$ 118.934	20,50%
1996	\$ 142.125	19,50%
1997	\$ 172.005	21,00%
1998	\$ 203.826	18,50%
1999	\$ 236.460	16,00%
2000	\$ 260.100	10,00%
2001	\$ 286.000	10,00%
2002	\$ 309.000	8,00%
2003	\$ 332.000	7,40%
2004	\$ 358.000	7,80%
2005	\$ 381.500	6,60%
2006	\$ 408.000	6,90%
2007	\$ 433.700	6,30%
2008	\$ 461.500	6,40%
2009	\$ 496.900	7,70%
2010	\$ 515.000	3,60%
2011	\$ 535.600	4,00%
2012	\$ 566.700	5,80%
2013	\$ 589.500	4,02%
2014	\$ 616.000	4,50%

PERIODO	INFLACION	INFLACION
	TOTAL	COMPONENTE VIVENDA
1990	32,36%	29,51%
1991	26,82%	28,03%
1992	25,13%	24,31%
1993	22,60%	29,51%
1994	22,59%	24,71%
1995	19,46%	21,60%
1996	21,63%	23,95%
1997	17,68%	17,59%
1998	16,70%	16,57%
1999	9,23%	5,81%
2000	8,75%	4,90%
2001	7,65%	4,25%
2002	6,99%	4,07%
2003	6,49%	6,26%
2004	5,50%	4,90%
2005	4,85%	4,12%
2006	4,48%	4,17%
2007	5,69%	4,26%
2008	7,67%	6,65%
2009	2,00%	4,26%
2010	3,17%	3,69%
2011	3,73%	3,78%
2012	2,44%	3,03%
2013	1,94%	2,74%
2014	3,66%	3,69%
PERIODO	GASTO EN VIVENDA (%) DEL PIB	VARIACION (%) GASTO EN VIVENDA
1990	0,46	0,00

1991	0,45	-2,17
1992	0,48	6,67
1993	0,51	6,25
1994	0,65	27,45
1995	0,68	4,62
1996	1,06	55,88
1997	0,96	-9,43
1998	0,99	3,13
1999	1,05	6,06
2000	1,02	-2,86
2001	0,80	-21,57
2002	0,55	-31,25
2003	0,56	1,82
2004	0,45	-19,64
2005	0,91	102,22
2006	0,50	-45,05
2007	0,55	10,00
2008	0,82	49,09
2009	0,92	12,20
2010	0,75	-18,48
2011	0,69	-8,37
2012	0,70	1,93
2013	0,72	2,13
2014	0,73	1,92

PERIODO	COEFICIENTE DE GINI (%)	VARIACION COEFICIENTE DE GINI (%)
1990	47,35	0,00
1991	51,32	8,38
1992	51,45	0,25
1993	51,19	-0,51
1994	49,67	-2,97
1995	49,91	0,48
1996	56,93	14,07
1997	50,49	-11,32
1998	51,47	1,95
1999	58,74	14,13
2000	58,68	-0,10
2001	57,76	-1,57
2002	58,26	0,87
2003	54,41	-6,61
2004	56,11	3,12
2005	55,04	-1,91
2006	60,08	9,16
2007	59,37	-1,18
2008	56,04	-5,61
2009	55,92	-0,21
2010	55,50	-0,75
2011	54,18	-2,38
2012	53,54	-1,18
2013	53,49	-0,09
2014	56,31	5,28

PERIODO	SUBSIDIOS ASIGNADOS 1990 - 2014	VARIACION (%) SUBSIDIOS ASIGNADOS 1992 - 2014
1990		0,00
1991	28.479,00	0,00
1992	73.534,00	158,20
1993	121.015,00	64,57
1994	165.685,00	36,91
1995	149.592,00	-9,71
1996	135.811,00	-9,21
1997	125.494,00	-7,60
1998	67.228,00	-46,43
1999	49.978,00	-25,66
2000	58.175,00	16,40
2001	80.537,00	38,44
2002	60.478,00	-24,91
2003	59.167,00	-2,17
2004	89.229,00	50,81
2005	106.419,00	19,27
2006	102.679,00	-3,51
2007	128.648,00	25,29
2008	110.158,00	-14,37
2009	82.838,00	-24,80
2010	87.219,00	5,29
2011	95.461,00	9,45
2012	59.705,00	-37,46
2013	105.188,00	76,18
2014	113.831,00	8,22