

# Política pública de vivienda en Colombia

Por: Mary Yadid Anaya.

## MARY YADID ANAYA

*Estudiante Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. ESAP-CAUCA.*

## Introducción

Muchas personas se estarán preguntando, ¿qué tiene que ver el estado con la vivienda en un territorio?, la respuesta es mucho, ya que esta misma es la responsable de cumplir con las demandas sociales de la población, sobretodo de las más necesitadas, además de los impactos que genera la inversión del estado en algún territorio, beneficiando o afectando el desarrollo de una población.

Es importante entonces comprender el rol que desempeñamos dentro de una política pública, como nos beneficiamos o afectamos, y como a través de la academia enriquecemos una decisión estatal.

Muchos se preguntarán, qué tiene que ver el estado en las decisiones de vivienda en un territorio, y como en este caso en el programa de vivienda, yo diría que demasiado, ya que estas influyen en muchos aspectos del normal desarrollo de un país, he aquí una breve ponencia al respecto.

Las políticas públicas son las acciones o estrategias que tienen los estados para cumplir con las necesidades de la población que habita un territorio, sobretodo de los más necesitados.

Los fines de los estados están determinados en un marco legal; este marco legal tiene jerarquías que deben ser respetadas por todos los ciudadanos, la más importante o de mayor jerarquía es la Carta Magna o Constitución Política. En ella se fijan los derechos y obligaciones de toda la población, y es la base para definir los marcos legales de menor jerarquía, como las leyes de la república de carácter nacional, las ordenanzas de carácter departamental y los acuerdos de carácter municipal.

El manejo de la política pública de un país es responsabilidad de todas las ramas del poder público: la ejecutiva, encargada de realizar las actividades necesarias para cumplir los fines del estado; la rama legislativa para crear las normas necesarias y canalizar las conductas de la población; y el sistema judicial quien administra justicia en el país, encargado de hacer cumplir las leyes, ordenanzas y acuerdos que se realizan en el país.

El poder ejecutivo debe implementar las políticas públicas, en este caso esta en manos del presidente de la república, los gobernadores y los alcaldes; el legislativo se encarga de aprobar las normas que proponen las mismas corporaciones o el ejecutivo, esta en manos de la cámara de representantes y senado a nivel nacional, las asambleas a nivel departamental, y los concejos a nivel municipal.

Es importante entonces considerar el modo como el estado colombiano ha venido manejando las políticas públicas.

En el artículo se pondrán en consideración los casos de la salud y la educación como claros ejemplos de la intervención del estado en la vida y bienestar de toda la población.

Vamos a empezar por los marcos jurídicos o legales en los cuales se dirigen la política pública a implementar en el país, con sus niveles jerárquicos, primero el constitucional, después leyes en donde reglamenta lo que reza en la carta magna.

### Salud en Colombia

En el caso de la salud en el artículo 34 como derecho fundamental para los niños, en el artículo 49 como la atención en salud y saneamiento ambiental, servicios públicos a cargo del estado, que se tienen que garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación en salud.

En el artículo 49 menciona además, que el Estado esta en la obligación de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicio de salud con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En el artículo 50 todo niño menor de un año tiene derecho a recibir atención en salud, artículo 64 accesos a la salud.

Estamos frente a un marco legal en donde el estado colombiano se ve obligado a prestar el servicio de salud, además menciona en varias partes que es un derecho de todas las personas que habitan en el territorio colombiano.

Sigue entonces el modo de operar del gobierno para determinar como se va a cumplir esta misión, se presenta entonces la ley ante el Congreso de la República, aprobando en este caso la Ley 100 de 1993. Ley que genera dos entidades : una llamada EPS (Entidad promotora de salud), encargada de la administración de los recursos que destina el gobierno por persona para tal fin, además del que recibe adicionalmente por el régimen contributivo, de las personas empleadas de entidades privadas o públicas que pagan mensualmente para ser beneficiarios del servicio y las IPS (Entidades Prestadoras del Servicio) en donde se encuentran los médicos, enfermeras, odontólogos, especialistas y el equipamiento médico para que los pacientes lleguen a recibir el servicio.

Cabe aclarar que ambas entidades son de carácter privado, en donde el estado solamente aparece para distribuir recursos económicos, lavándose las manos so pretexto de que: "el estado no está en condiciones de prestar el servicio" y en muchos casos debido a las graves denuncias de los altos índices de corrupción administrativa dentro de las entidades estatales.

Las EPS construyeron sus propias entidades prestadoras del servicio IPS y en consecuencia todo el sistema de salud queda en manos de entidades y personas de carácter privado, en donde se necesita generar utilidades para los propietarios.

Las EPS encargadas de los recursos solo pagan la prestación de servicios con entidades con los que hace acuerdos o contratos, entonces a principio de la aplicación de esta norma vemos como los hospitales estatales van quebrando, ya que desafortunadamente no reciben recursos por parte del estado, viéndose en la obligación de tener que montar sistemas de facturación para poder continuar su finalidad. Vemos entonces como las personas ya no son portadoras del derecho a la salud, sino que se convierten en clientes de las EPS y de las IPS, y si no pertenecen a uno de estos sistemas de salud entonces pueden llegar a considerar que no van a recibir el servicio.

Existen casos en donde las personas van a varias IPS como clínicas, en grave estado de salud y son remitidas a otras IPS, en donde se mencionan casos de muertes, a esto los medios de comunicación los llaman paseos de la muerte.

## Educación en Colombia

Vamos ahora al caso de la educación en Colombia, el marco legal de nivel constitucional es el artículo 67, en donde manifiesta que la educación es un derecho y un servicio público con una función social, y para esta ocasión mencionare el caso de la ley 30 de 1992 en donde reglamenta la educación superior en Colombia.

El ministerio de educación nacional a cargo de la señora María Fernanda Campo presenta al congreso de la república el proyecto de reforma a la anterior ley, generando con ello una gran movilización de la comunidad universitaria, de carácter público y privado en el año 2011.

La reforma contemplaba la certificación de las entidades prestadoras del servicio en donde a través de condicionantes, muchas universidades de orden privado tendrían que ser cerradas de forma inmediata. Es el caso de la contratación del personal docente, que como requerimiento mínimo considera el nivel de educación de maestría, además de exigencias en investigación y publicaciones.

Pero el movimiento más notorio dentro de esta dinámica fue el estudiantil, provocado por el mecanismo de financiación que no garantizaba la educación superior, con una exposición de motivos que manifestaba su soporte en el modelo de educación Chileno. Modelo totalmente privado, en donde los estudiantes tienen la posibilidad de acceder a créditos estudiantiles y después de 15 años terminan de pagar la obligación con el Estado, situación ante la cual los estudiantes de Chile también estuvieron protestando por la defensa de la educación pública en su país.

En el caso de Colombia sería el ICETEX (Instituto colombiano de crédito educativo y estudios en el exterior) es el encargado de prestar esta función, considerando a las universidades entidades prestadoras del servicio de la educación, no como entidades que cumplen un fin social del Estado.

## Vivienda social en Colombia

Ahora bien, en el caso de la vivienda la Constitución en su artículo 51 dice:

**Artículo 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Vemos entonces la vivienda en condiciones de dignidad como un derecho de todos los colombianos, es entonces obligación del Estado Colombiano velar para que este fin se cumpla de manera adecuada.

Anteriormente el mecanismo del gobierno para cumplir esta finalidad era a través de los subsidios, en donde se exigían muchos requerimientos para acceder a ellos, como tener una cuenta de ahorros en una entidad financiera programada para la vivienda en donde obligatoriamente debería de tener el 10% del valor de la vivienda, tener familia etc.

Después de cumplir los requisitos, las entidades encargadas de manejar los subsidios eran las Cajas de Compensación Familiar que para el caso departamental es COMFACAUCA, entidad de carácter mixto, con inversión privada y pública, que beneficia principalmente a una población específica: sus afiliados, notando claramente que se le da prioridad a esta población, negando entonces la posibilidad a que otras personas accedan a este beneficio.



Imagen 1. Proceso construcción multifamiliar zona residencial  
Fuente: James Fabián Díaz.

Pero no solo veamos la vivienda como beneficio de una población en un territorio, analicemos ahora como este factor afecta directamente otros ámbitos del territorio como lo es la economía y el empleo.

En el caso de la economía solo pongamos en consideración unas variables, como lo son el costo de los materiales para acceder a una propiedad.

Entonces miremos que es necesario comprar un terreno, hacer los trámites de las escrituras y registro, pagar los impuestos contemplados en la Ley y en los acuerdos municipales, además adquirir los materiales como el cemento, hierro, ladrillos, arena etc.

Ahora bien, sumemos la mano de obra: obreros, personas encargada de hacer las instalaciones eléctricas, la persona encargada de hacer las instalaciones de gas y agua, además de los arquitectos e ingenieros, entonces para el estado es muy importante tener el indicador de vivienda en constante movimiento, ya que esta y el sector primario son bases generadoras de empleo para el país.

Es por eso que el sector de la construcción de vivienda es tan mencionado en los ámbitos gubernamentales, y todos los gobiernos locales deberían tener claro y apuntar hacia este mismo para generar desarrollo en la región.

Entonces no es solo preocupación del estado la generación de vivienda digna para toda la población, sino que también, es un indicador de crecimiento económico y generador de empleo.

Debemos tener en cuenta que acceder a una vivienda digna en cualquier lugar del mundo es supremamente costoso, ya que se debe asumir el valor de la mano de obra, los materiales y el terreno de construcción y desafortunadamente las personas asalariadas se ven obligadas a acceder mecanismos de financiación para adquirir la vivienda en condiciones de dignidad. Como consecuencia de esto mencionemos entonces los más grandes escándalos económicos vividos actualmente en los de Estados Unidos y España, generando entonces consecuencias serias para la economía global.

Veamos el caso de Estados Unidos en el año 2008 en donde toda la población norteamericana estaba acostumbrada a acceder a créditos para comprar vivienda, por lo tanto para las entidades bancarias era normal facilitar este tipo de financiamiento a la población, pero desafortunadamente existieron factores que salieron de control; primero y el más importante es la burbuja especulativa que se generó en el sector de la construcción con las empresas y personas intermediarias, en este caso estas mismas hacían créditos para comprar un bien raíz, vendiéndolo a un precio mucho más costoso generando una ganancia considerable, como consecuencia de esto se genera una burbuja especulativa en donde se valorizó mucho el costo de la vivienda.

Es entonces cuando las personas tienen que endeudarse mucho para acceder a una vivienda, y como consecuencia pagar unas cuotas y unos intereses altos, generando la segunda causa de la crisis económica, ya que las personas dejaron de cancelar los créditos a las entidades financieras.

Cuando las entidades financieras trataron de recuperar parte de sus activos con los predios, se dieron cuenta que la mayoría de estos no estaban en condiciones de volver a negociar.

En el caso de España en el año 2008 el sector de la construcción y la vivienda estaba considerado como la base más importante para el crecimiento y el desarrollo económico del país, entonces este sector era el principal generador de empleo.

Como en el caso norteamericano los españoles accedían a créditos con entidades financieras privadas para cumplir, en este caso las entidades financieras prestaban a la población a altos intereses y por mucho tiempo.

En la década de los años 80 y 90 la base del desarrollo económico y el crecimiento económico fue la construcción. La crisis empezó cuando en España los salarios no aumentaban de manera adecuada para seguir cancelando a la entidad financiera, dejando de cancelar estos créditos y generando entonces unos altos índices de iliquidez bancaria.

La política pública de vivienda del actual presidente de la república Juan Manuel Santos es clara, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio está a cargo del señor Germán Vargas Lleras teniendo para la vivienda un vice ministerio de vivienda a cargo del señor Luis Felipe Henao Cardona, con el objetivo principal de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, los planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país como la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

No es solamente construir vivienda gratuita para la población más necesitada del país, es generar una política en el marco de desarrollo sostenible, el uso eficiente del suelo, servicios públicos etc.

Para el caso de la vivienda que es solo uno de los fines del ministerio los mecanismos de financiación no han variado mucho, ya que se mantienen actualmente el sistema de subsidios para las personas en el sector rural y el sector urbano.

Se han generado dos sistemas de financiación de vivienda de interés social a través de macro proyectos en donde se separan en el VIS (Vivienda de interés social) y el VIP (Viviendas de interés prioritario), en ambos casos estos se entregaran a través de macro proyectos que serán presentados al ministerio.

Para el caso de las viviendas gratuitas son proyectos de co-financiación con las entidades gubernamentales territoriales, en donde estas mismas aportan los terrenos y los urbanizan, y el ministerio de vivienda hace la contratación de la construcción de las casas.

Teniendo en cuenta el anterior requisito, muchos de los municipios colombianos, sobretodo en lo rural no están en condiciones de garantizar dentro de sus territorios, el saneamiento y obras de urbanismo requeridas.



Imagen 2. Conjunto residencial zona norte.  
Fuente: James Fabian Diaz.

Para ser beneficiario de estos subsidios de vivienda gratuita se tienen en cuenta los niveles de pobreza de la población, eso se determina en los diferentes programas estatales sociales como la Red Juntos (Red unidos para la superación de la pobreza) o a través de los puntajes del Sisben (Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales), también puede acceder la población vulnerable como los desplazados por la violencia. En el caso de Popayán, se trata de una de las ciudades que mas recibe población vulnerable en condiciones de desplazamiento forzado, ya sea por conflicto armado y niveles de pobreza en el departamento del Cauca, como también de otros departamentos como Putumayo.

Hasta el momento algunos datos que presenta el Ministerio de la Vivienda a nivel nacional se relacionan con la ciudad de Cartagena, donde se construirán 3.396 soluciones, cien por ciento subsidiadas al consorcio Villas de Aranjuez y la unión temporal Ciudad del Bicentenario. Este proyecto llamado Villas de Aranjuez contará con cerca de 42 mil metros cuadrados entre parques y zonas verdes. Área que estará habilitada con urbanismo y servicios para la construcción de equipamientos comunales como colegios, centros de salud, comercio, parqueaderos, salón comunal, entre otros. El costo de la construcción de las 2.500 viviendas de este proyecto, asciende a los 99 mil 172 millones de pesos, y cada vivienda tendrá 40 metros cuadrados construidos.

“Con este proyecto generaremos cerca de 1.500 empleos directos y 4.500 indirectos y dada su magnitud, esperamos entregar las primeras 500 viviendas en junio del próximo año”, anunció Vargas Lleras.

Complementando las 3.396 viviendas para la ciudad de Cartagena, se presentó el proyecto denominado Ciudadela Bicentenario, con viviendas de más de 42 metros cuadrados construidos, que contarán adicionalmente, con un balcón cubierto de 2,45 metros cuadrados. El Ministro expresó en la revista Dinero que “por estas 896 viviendas el Gobierno Nacional pagará en total 35 mil 543 millones de pesos. Con su construcción se generarán unos 800 empleos directos y 2.400 indirectos”.

Esta Ciudadela estará ubicada en el macro proyecto del mismo nombre que cuenta con un potencial de más 65 mil viviendas, ofrece amplias zonas verdes y zonas peatonales, al concentrar los parqueaderos en un solo espacio, garantizando vías exclusivamente peatonales entre las viviendas. Sus residentes gozarán de comercio, zonas verdes y parques, que hacen parte de este macro proyecto.

Los retos que quedan para la academia son muchos, ya que es claro que existen las necesidades de vivienda digna para la población, y el Estado está demostrando tener voluntad política para que esta finalidad se dé, entonces: ¿qué propuestas existen para disminuir costos en materiales de alta calidad?, ¿cómo los arquitectos están visualizando las ciudades?, ¿qué solución se le da a la falta de vivienda en el Cauca y Popayán?

La política pública de vivienda de este gobierno está comenzando, esperamos tener muchos balances alentadores sobre el desarrollo de las mismas, pero sobretodo se espera, que Instituciones de Educación Superior como la Fundación Universitaria de Popayán a través de su facultad de Arquitectura, aporte para que la política se implemente a nivel local con el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial, diseños de proyectos de vivienda de interés social, búsqueda de materiales económicos etc.

#### **BIBLIOGRAFÍA:**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA, 1991

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP, Módulo Gobierno y Políticas Públicas, William Guillermo Jiménez y Cesar Alejandro Ramírez, enero 2008

REVISTADINERO, edición 10 de octubre de 2012, artículo Primer Ladrillo de Las Viviendas Gratis.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Página de internet del ministerio de vivienda, ciudad y territorio, <http://www.minvivienda.gov.co/portal/default.aspx>