

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**PROGRAMA DE ECONOMÍA**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>
--------------------------

**TIPO DE DOCUMENTO:** TRABAJO DE GRADO

**ACCESO AL DOCUMENTO:** UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

**TITULO DEL DOCUMENTO:** Políticas de subsidios a la vivienda y su incidencia en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias.

**AUTORES:** Eliana Marcela Montoya Zabala y Andrea Carolina Muñoz Aldana.

**PUBLICACION:** Cartagena de Indias, 13 de febrero 2018, 77 paginas.

**UNIDAD PATROCINANTE:** Universidad de Cartagena.

**PALABRAS CLAVES:** Subsidios, políticas de subsidios, vivienda, pobreza, pobreza monetaria, pobreza multidimensional.

En los últimos años se ha observado que el gobierno nacional ha enfocado sus esfuerzos en disminuir la pobreza, otorgando subsidios a parte de la población, como una de las estrategias. Este trabajo de investigación es relevante al mostrar la incidencia que han tenido las políticas de subsidios a la vivienda, implementadas por el gobierno nacional, en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias durante el periodo 2010 – 2015.

Teniendo en cuenta el objetivo principal anteriormente planteado, el presente trabajo investigativo está enmarcado como un problema de tipo explicativo dado que mediante él se pretende abordar la incidencia de las políticas de subsidios a la vivienda en la reducción de la pobreza cartagenera.

A partir de 1991 se presentaron cambios importantes en el sistema de financiamiento y en la política de vivienda estatal. Las políticas de subsidios a nivel nacional y local son modificadas al pasar de un gobierno a otro, sin dejar de lado el derecho fundamental de la vivienda digna, como lo evidencian los planes nacionales de desarrollo y los planes de desarrollo municipal.

En el periodo de estudio se observó una mejora en los indicadores de pobreza de Cartagena, según la pobreza monetaria, el IPM y el coeficiente GINI. Por ello, se creería que el motivo de este comportamiento fue por una buena aplicabilidad de las políticas de subsidios de vivienda. Pero, ¿Realmente hubo relación entre las políticas, la pobreza y el déficit habitacional? No, no se encontró evidencia estadísticamente significativa.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA



REMISIÓN DE TRABAJO DE GRADO

FECHA : Cartagena de Indias, 27 de noviembre de 2017.  
DE : COMITÉ DE GRADUACIÓN  
PARA : Doctor(es):  
1. GERARDO RODRÍGUEZ GUTÉRREZ  
2. CLAUDIA PATRICIA CIFUENTES MONTEALEGRE

Cordial saludo:

Para su consideración y estudio remito a usted(es) Trabajo de Grado titulado: "POLÍTICAS DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA Y SU INCIDENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN CARTAGENA DE INDIAS".

AUTOR(AS) : ELIANA MARCELA MONTOYA ZABALA  
ANDREA CAROLINA MUÑOZ ALDANA

ASESOR(A) : ROBINSON CASTRO ÁVILA

Sírvase remitir el concepto respectivo marcando con una  los términos de:

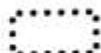
APROBADO



NO APROBADO



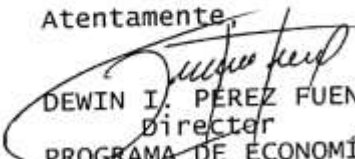
APLAZADA



MERITORIA




Atentamente,

  
DEWIN I. PÉREZ FUENTES  
Director  
PROGRAMA DE ECONOMÍA

Recibe Evaluadores:

1. GERARDO RODRÍGUEZ GUTÉRREZ

FIRMAS - FECHA

  
\_\_\_\_\_

P.D: El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el 18 de diciembre de 2017.

Anexo: Formato de Observaciones.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA



REMISIÓN DE TRABAJO DE GRADO

FECHA : Cartagena de Indias, 27 de noviembre de 2017.  
DE : COMITÉ DE GRADUACIÓN  
PARA : Doctor(es):  
1. GERARDO RODRÍGUEZ GUTÉRREZ  
2. CLAUDIA PATRICIA CIFUENTES MONTEALEGRE

Cordial saludo:

Para su consideración y estudio remito a usted(es) Trabajo de Grado titulado: "POLÍTICAS DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA Y SU INCIDENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN CARTAGENA DE INDIAS".

AUTOR(AS) : ELIANA MARCELA MONTOYA ZABALA  
ANDREA CAROLINA MUÑOZ ALDANA

ASESOR(A) : ROBINSON CASTRO ÁVILA

Sírvase remitir el concepto respectivo marcando con una x los términos de:

APROBADO



NO APROBADO



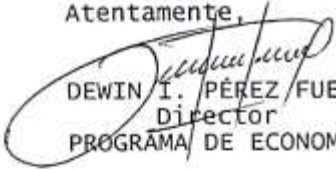
APLAZADA



MERITORIA



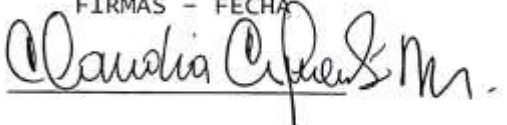
Atentamente,

  
DEWIN I. PÉREZ FUENTES  
Director  
PROGRAMA DE ECONOMÍA

Recibe Evaluadores:

1. CLAUDIA P. CIFUENTES MONTEALEGRE

FIRMAS - FECHA



P.D: El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el 18 de diciembre de 2017.

Anexo: Formato de Observaciones.

**CARTAGENA DE INDIAS D.T. y C., Enero 26 de 2018**

**Sres.**

**MIEMBROS DEL COMITÉ DE GRADUACION**

**Facultad de ciencias Económicas**

**Universidad de Cartagena**

**E. S. D.**


***Distinguidos señores:***

Por medio de la presente, les comunico que he dirigido el trabajo de grado titulado: "Políticas de subsidios a la vivienda y su incidencia en la reducción de la pobreza en Cartagena de indias", elaborado por Eliana Marcela Montoya Zabala y Andrea Carolina Muñoz Aldana, como requisito parcial para optar el título de Economistas.

Considero que este trabajo se ajuste a los esquemas recomendados para este tipo de investigaciones dado que los objetivos propuestos fueron alcanzados.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero como asesor que este puede ser presentado a los jurados para su respectiva revisión y sugerencias, y sea sustentado por sus autoras y así poder conferírle el título de "ECONOMISTA".

Cordialmente

  
ROBINSON CASTRO AVILA  
Docente Asesor

Cartagena de Indias, D. T y C. 26 de enero de 2018

Señores  
COMITÉ DE GRADUACIÓN  
Programa de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad.

Cordial saludo:

Es para nosotras muy importante este proceso para la culminación de nuestro pregrado, por tanto nos dirigimos ante ustedes para hacer entrega del trabajo de grado titulado "***Políticas de subsidios a la vivienda y su incidencia en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias***", elaborado bajo la asesoría del docente Robinson Castro Avila, con el fin de someterlo a su aprobación o respectivas correcciones.

Gracias por su atención.

Atentamente,

Andrea Muñoz A.  
ANDREA C. MUÑOZ ALDANA  
Código: 0431210034

Eliana Montoya Z.  
ELIANA M. MONTÓYA ZABALA  
Código: 0431210036

**POLÍTICAS DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA Y SU INCIDENCIA EN LA  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN CARTAGENA DE INDIAS**

**ANDREA CAROLINA MUÑOZ ALDANA  
ELIANA MARCELA MONTOYA ZABALA**

**TRABAJO DE GRADO**

**ASESOR: ROBINSON CASTRO AVILA**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA**

**2018**

## CONTENIDO

0.	INTRODUCCIÓN.....	10
0.1	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	12
0.1.1	Situación actual.....	12
0.1.2	Antecedentes .....	15
0.2	FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	19
0.3	JUSTIFICACIÓN .....	20
0.4	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	21
0.4.1	Objetivo general.....	21
0.4.2	Objetivos específicos .....	21
0.5	MARCO REFERENCIAL .....	22
0.5.1	Marco teórico.....	22
0.5.2	Estado del arte .....	24
0.5.3	Marco conceptual .....	27
0.5.4	Marco legal .....	28
0.6	DISEÑO METODOLÓGICO.....	30
0.6.1	Operacionalización de variables .....	30
0.6.2	Metodología.....	30
0.6.3	Método .....	30
0.6.4	Análisis de fuente.....	31
1.	LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA.....	32
1.1	Políticas Públicas .....	32
1.1.1	Tipos de políticas públicas .....	32
1.1.2	Políticas públicas en América Latina .....	35
1.1.3	Políticas públicas en Colombia.....	38
1.2	La vivienda .....	38
1.3	Los Subsidios .....	39
2.	EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA EN CARTAGENA Y SU EFECTO EN LA POBREZA MONETARIA Y MULTIDIMENSIONAL .....	44
2.1	La vivienda y la pobreza en América Latina .....	44
2.2	La vivienda y la pobreza en Colombia.....	45

2.3 La vivienda y la pobreza en Cartagena.....	48
2.3.1 La pobreza en Cartagena .....	48
2.3.2 La vivienda en Cartagena .....	56
2.4 Evidencia empírica de la relación de las políticas de subsidios a la vivienda con el índice de pobreza multidimensional en Cartagena.....	66
CONCLUSIÓN.....	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	76



## FIGURAS

Figura 1. Pobreza monetaria nacional .....	46
Figura 2. Índice de pobreza multidimensional (IPM) nacional .....	47
Figura 3. Pobreza monetaria de Cartagena .....	48
Figura 4. Metodología IPM .....	49
Figura 5. Índice de pobreza multidimensional (IPM) de Cartagena .....	49
Figura 6. Índice de pobreza multidimensional (IPM) región Atlántica .....	50
Figura 7. Coeficiente GINI de Cartagena .....	50
Figura 8. Porcentaje de personas de ingresos bajos en Cartagena .....	52
Figura 9. Tasa de alfabetismo .....	53
Figura 10. Años de educación .....	54
Figura 11. Trabajadores informales .....	55
Figura 12. Situación de la fuerza laboral .....	55
Figura 13. Cartagena y Turbaco, unidades culminadas y nuevas en proceso, según estratos (2014-2015) .....	58
Figura 14. Cartagena. Variación del área de obras culminadas y nuevas en proceso (2010-2015) .	59
Figura 15. Unidades iniciadas viviendas VIS, NO VIS y VIP en Cartagena .....	60
Figura 16. Nacional- Cartagena. Evolución de la variación anual del ICCV 2005-2015 .....	62
Figura 17. Bolívar. Número de viviendas nuevas financiadas, según tipo de solución de vivienda y variación total 2014-2015 (Trimestral) .....	64
Figura 18. Bolívar. Número de viviendas usadas financiadas, según tipo de solución de vivienda y variación total 2014-2015 (Trimestral) .....	65
Figura 19. Bolívar-Cartagena. Distribución de viviendas nuevas de interés social con y sin subsidio 2014-2015 .....	65
Figura 20. Déficit habitacional de Cartagena 2010-2015 .....	66

## TABLAS

Tabla 1. Cartagena. Censo de edificaciones por obras culminadas, en proceso y paralizadas (2014-2015) .....	57
Tabla 2. Cartagena. Censo de edificaciones por obras culminadas y nuevas en procesos, según destinos (2015) .....	58
Tabla 3. Resumen estadístico pobreza – vivienda (2015).....	66
Tabla 4. Frecuencias observadas - O (2010-2011) .....	67
Tabla 5. Frecuencias esperadas - E (2010-2011).....	68
Tabla 6. Frecuencias observadas - O (2011-2012) .....	69
Tabla 7. Frecuencias esperadas - E (2010-2011).....	69
Tabla 8. Frecuencias observadas - O (2012-2013) .....	70
Tabla 9. Frecuencias esperadas - E (2012-2013).....	70
Tabla 10. Frecuencias observadas - O (2013-2014) .....	70
Tabla 11. Frecuencias esperadas – E (2013-2014).....	71
Tabla 12. Frecuencias observadas - O (2014-2015) .....	71
Tabla 13. Frecuencias esperadas – E (2014-2015).....	71

## 0. INTRODUCCIÓN

Generalmente, la pobreza es considerada como una situación de privación de los medios materiales que permiten tener un nivel de vida aceptable por la sociedad. Desde una perspectiva multidimensional, la pobreza se da por la privación de bienestar, y por ello se puede dar por la falta de acceso adecuado a bienes materiales como la vivienda. Para efectos de esta investigación, se asumirá el enfoque multidimensional.

La vivienda es una variable determinante del índice de pobreza multidimensional al ser generadora de empleo y de mejoramiento de calidad de vida de las personas, por ello el Gobierno Nacional promueve las políticas de subsidios para el beneficio de la población vulnerable del país a través de estrategias que comprenden los problemas que afronta la sociedad de demanda y oferta, y entender que la atención de la población tiene que darse de una forma integral.

Este trabajo analiza las políticas a la vivienda a partir de los noventa, cuando se incluyó el sistema de subsidios a la demanda al sustituir el antiguo esquema donde el Estado directamente construía la vivienda, proveía créditos y subsidios. Sin embargo, esta investigación se especializa o enfoca en los últimos cinco años (2010-2015) con las políticas que se encuentran en vigencia actualmente para contrastarlas con la pobreza en Cartagena y responder: ¿Cuál ha sido la incidencia de dichas políticas de subsidios a la vivienda en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias?

Debido a lo interesante y fundamental que representa la reducción de la pobreza al fomentar el desarrollo económico y social de cualquier país, este trabajo de investigación es de vital importancia puesto que analiza la evolución del índice de pobreza multidimensional (IPM) desde su inicio de elaboración (2010) hasta lo más actual (2015). De igual manera, teniendo en cuenta que la constitución colombiana de 1991 reconoció el derecho a una vivienda digna, considerándola como fundamental en el propósito de reducir la pobreza, el alcalde de turno se ha preocupado por garantizar este derecho fundamental, haciendo pertinente esta investigación.

Al analizar diversos indicadores de pobreza en Cartagena en el período de estudio, incluyendo el déficit habitacional, se observa que estos tienen una tendencia decreciente, lo cual indica una mejora en las condiciones de los Cartageneros. Pero,

¿Existe relación entre las políticas, la pobreza y el déficit habitacional? La evidencia estadística muestra que no.

El presente trabajo investigativo se constituye como punto de partida o de marco referencial para la realización de diversas propuestas por parte del gobierno, gremios, empresas o personas en general que estén interesadas en esta problemática social. En el desarrollo del mismo se utilizaron ocho secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se especifica la descripción y formulación del problema a estudiar, y en la tercera se justifica la importancia y relevancia de la investigación. En la cuarta sección se plantea el objetivo general y los objetivos específicos, y en la quinta se hablará del marco referencial. En la sexta sección se establece el diseño metodológico utilizado y en la séptima se realiza el desarrollo y análisis de los objetivos específicos. Finalmente, en la última sección se presenta las principales conclusiones y luego las referencias bibliográficas tomadas en cuenta para la realización de este trabajo investigativo.

## 0.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

### 0.1.1 Situación actual

La pobreza es un fenómeno multidimensional que se da por la privación extrema de bienestar, y ello se puede dar por la ausencia del poder de compra de bienes materiales como la vivienda. De hecho, esta problemática político - social es una realidad que vive día a día la clase menos favorecida (Mauricio Cárdenas, 2009).

Según el Dane (2016), en un contexto nacional el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional disminuyó 1,7 puntos porcentuales al pasar de 21,9% en 2014 a 20,2% en el año 2015. Esto pudo presentarse en mayor medida por la disminución que hubo en puntos porcentuales en el rezago escolar, bajo logro educativo, trabajo informal, el no acceso a fuente de agua mejorada y el no aseguramiento en salud. Mientras que variables determinantes de la condición de vida habitacional como el material inadecuado de pisos solo disminuyó 0,6 pps<sup>1</sup>, la inadecuada eliminación de excretas 0,4 pps, el hacinamiento crítico 0,2 pps y el material inadecuado de paredes exteriores 0,1 pps. Esto quiere decir que la disminución en este índice no fue incidido en gran medida por la variable vivienda sino por otros componentes.

Dentro de la pobreza multidimensional, el promedio de la proporción de privaciones en la variable vivienda es de 11,4% en el total nacional, la cual es de menor cuantía al compararla con las demás. Es decir, la vivienda es la que menos varía dentro de las privaciones de los pobres.

Para 2015, las tasas de incidencia de pobreza multidimensional más altas las presentaron las regiones Pacífica<sup>2</sup> con 33,8% y Atlántica con 31,2%, ubicando a la ciudad de Cartagena en la segunda. Es decir, existe una diferencia a favor de la región Atlántica, la cual supera al país en 11 pps.

En términos de pobreza monetaria en el año 2015, al hacer un contraste del comportamiento obtenido en Cartagena y en Colombia, se vislumbra que en el país tuvo un 27,8% y la ciudad 26,2%, lo cual da una diferenciación de 1,6 pps. En el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema fue de 7,9% nacionalmente y de 4% localmente, mostrando una notable diferenciación en éstas.

---

<sup>1</sup> “pps” hará referencia a *puntos porcentuales* de ahora en adelante.

<sup>2</sup> Sin incluir Valle del Cauca.

Y por último, en términos de desigualdad el Gini registró 0,522 en Colombia y 0,467 en Cartagena, por lo cual hay una diferencia en tan solo 0,055 puntos (Dane, 2016).

Ahora bien, teniendo en cuenta que la vivienda es una variable determinante del índice de pobreza multidimensional al ser generadora de empleo y de mejoramiento de calidad de vida de las personas, el Gobierno Nacional promueve las políticas de subsidios para el beneficio de la población vulnerable del país a través de estrategias que comprenden los problemas que afronta la sociedad de demanda y oferta, y entender que la atención de la población tiene que darse de una forma integral.

La mayoría de las familias de la región caribe carecen de ingresos suficientes para adquirir una vivienda adecuada, y a menudo representan un riesgo de crédito que el sistema financiero privado no puede aceptar. Un ejemplo de los que componen esta región es Cartagena al presentar un porcentaje de pobreza muy cercano al nacional.

Para saber si las necesidades habitacionales de los hogares se encuentran cubiertas se analiza el déficit de vivienda, el cual indica, con base al censo realizado en el 2005 por el Dane, que de 10.570.899 hogares en Colombia 3.828.055,41 hogares presentan déficit, representando el 36,21% de hogares. El de mayor incidencia es el déficit cuantitativo con el 23,84%, el cual involucra en términos generales la estructura, cohabitación y hacinamiento no mitigable. En el caso del departamento de Bolívar hay un déficit de vivienda del 61,4% y en Cartagena es de aproximadamente el 38%. En pocas palabras, el déficit de Bolívar está por encima del nacional y Cartagena es el municipio con déficit más bajo del departamento, pero con una cifra impactante, de un total de 206.634 hogares cartageneros 78.407,16 presentan este comportamiento, siendo el 37,94% del total (Dane, 2005).

Para responder a esta problemática deficitaria, existen dos ejes de intervención. Primero, fortalecer la capacidad de regular y facilitar de las autoridades locales involucradas en la implementación del subsidio, incluyendo las obligaciones de formular y adoptar planes de vivienda, establecer mecanismos de coordinación con las entidades nacionales y apropiar recursos para complementar los aportes provenientes del Gobierno Nacional. Y segundo, seguir impulsando mecanismos para aumentar la capacidad limitada de ahorro de las familias y generar el acceso a crédito como se hizo con el programa de Ahorro Voluntario Contractual del Fondo Nacional.

Actualmente, el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), como entidad pública adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es quien

consolida el Sistema Nacional de Información de Vivienda, ejecuta las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, y también se encarga de administrar los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y para el Sistema Nacional de Información de Vivienda (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, 2010). Por ello, a pesar de que hay entidades públicas o privadas que ofrecen subsidios a la vivienda, aún hay desafíos; el principal de ellos es producir vivienda para la creciente población urbana, y al tiempo cumplir con exigencias de calidad y localización.

FONVIVIENDA ejecuta como Gasto Transferencias los Macroproyectos, mientras que las políticas de subsidios se componen como Gasto Público Social (GPS); este último es definido por el artículo 41 del Decreto 111 de 1996 del Estatuto Orgánico del Presupuesto como “aquel cuyo objetivo es la solución de 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”. Pero ¿Por qué es importante? la Constitución Política Nacional de 1991 considera prioritario el GPS sobre los demás tipos de apropiaciones salvo en situaciones de guerra o de seguridad nacional, precisándose en el artículo 366: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Para Colombia en el 2013, el GPS en porcentaje del producto interno bruto (PIB) fue de 13,6%, destinando el 3,3% para educación, el 2,1% para salud, el 7,3% para seguridad y previsión, y el 0,8% para vivienda y otros.

El plan de desarrollo de Cartagena “Primero La Gente” (2016-2019) propone en el objetivo estratégico 2: adaptar el territorio para la gente, el impulso de la planificación y actuación acorde a las necesidades de vivienda, por ejemplo, que favorezca la productividad y la competitividad de la ciudad. Se plantea la vivienda como la línea estratégica 3 llamada “vivienda y servicios públicos” del eje estratégico 3: territorio sostenible, ordenado, equitativo e incluyente, la cual afirma que “con el objeto de hacer cumplir el artículo 51 de la Constitución Colombiana, “todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna y el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social...”, se pretende disminuir el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo, así como ampliar la oferta de tierras con servicios públicos básicos, para garantizar el derecho de vivienda y habitabilidad a los Cartageneros más

vulnerables". Para ello el gobierno asigna \$90.039 millones de pesos para el 2016 de un total de \$376.688 para los cuatro años de mandato.

La política de vivienda de Colombia tiene dos objetivos complementarios: busca más inclusión de los grupos sociales del país en el acceso a una casa propia, aumento del cubrimiento de las necesidades habitacionales de los hogares (o lo que es lo mismo: disminución del déficit de vivienda) y la creación de incentivos adecuados para que el sector privado participe en el desarrollo de vivienda social.

### **0.1.2 Antecedentes**

En Colombia desde el año 1932 se comienza a hablar de facilitar el acceso a la vivienda de las familias colombianas a través de la creación del Banco Central Hipotecario y posteriormente en 1939 la entidad denominada el Instituto de Crédito Territorial, cuya función principal fue la asignación de subsidios de vivienda para dar fácil acceso a la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda.

Durante cuatro décadas la política de vivienda estuvo a cargo de las dos instituciones, pero con la creación en 1972 del sistema UPAC, se introdujo un esquema de financiamiento habitacional innovador, que permitía la entrega de créditos de largo plazo para la compra de vivienda con base en depósitos a la vista. Entre 1990 y 1998 el sistema desembolsó 11.7 billones de pesos, es decir, casi el doble de los recursos otorgados durante los anteriores 17 años, precisamente cuando se abrió la competencia por el ahorro público a la vista permitiendo que otros intermediarios remuneraran este tipo de depósitos, y se acabó el acceso ilimitado que tenían las CAV a recursos del Banco de la República a través del FAVI. Este incremento en la colocación de créditos fue posible gracias a la introducción de novedosos esquemas de amortización con cuotas muy bajas durante los primeros años, que generaron una demanda artificial de crédito que no correspondía a la capacidad de pago de los usuarios.

En la medida que un mayor número de competidores fue entrando al mercado de depósitos a la vista, la capacidad del sistema UPAC para retener a sus ahorradores mostró sus limitaciones y debilidades. El agudo problema de liquidez que sufrió el sistema financiero en su conjunto llevó a que el monto total de créditos hipotecarios entregados hubiese caído, entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998, en un 42%, lo que corresponde a 1.9 billones de pesos. Esta situación afectó al sector de la construcción y al empleo: la reducción de 332 mil metros cuadrados en el área licenciada durante el segundo trimestre de 1998, lo que llevó a la desaparición de



por lo menos 32 mil empleos directos e impidió la adjudicación de por lo menos cinco mil nuevos créditos. Por su parte, los usuarios que de manera masiva se endeudaron durante los primeros años de la década del noventa se vieron perjudicados, no solamente por el significativo incremento de la corrección monetaria, sino además por el descenso sostenido que desde 1996 se venía presentando en el valor de las viviendas; lo que a su vez incrementó la cartera mala de las CAV, puesto que ni con la devolución del inmueble era posible saldar las deudas.

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

Según el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), para el año 2002 el déficit de vivienda urbano se estimó aproximadamente en 2.000.000 de unidades, de las cuales 1.130.000 corresponden a la diferencia entre el número de hogares y el acervo de viviendas y el complemento correspondía a viviendas susceptibles de mejoramiento. De otra parte, la información sobre tenencia de vivienda en los centros urbanos del país mostró que el 56% de los hogares son propietarios de vivienda, 36,7% arrendatarios y el resto vivían en usufructo o eran ocupantes de hecho. Los hogares propietarios de vivienda ascendieron a 3.228.751, de los cuales el 80% posee ingresos familiares menores a cuatro salarios mínimos mensuales.

Hacer de Colombia un país de propietarios era posible abordando los principales problemas que dificultan el acceso de todos los hogares, especialmente los más pobres, al derecho a la vivienda contemplado en la constitución nacional. Para lograr este objetivo, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez implementó una estrategia de financiamiento de vivienda, de manera que se articularan adecuadamente los recursos del ahorro, el subsidio y el crédito complementario; que fortalecería la descentralización y la responsabilidad municipal en la solución habitacional y focalizar los recursos de subsidio en los más pobres.

Ahora bien, de acuerdo con el Censo de 2005, el acervo de viviendas urbanas en Colombia asciende a 7,8 millones de unidades, durante el período intercensal 1985-2005 se construyeron cerca de 3,9 millones de viviendas (194.000 por año). Estas

viviendas incluyen, además de la oferta formal, procesos de ocupación informal, los cuales tuvieron una alta incidencia en el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Se estimó que para 2005 el 31,3% de los hogares urbanos presentaron algún tipo de déficit de vivienda. El déficit cuantitativo, compuesto por la diferencia entre el número de hogares y el stock de vivienda habitables, afectó al 20,6% del total de hogares. El restante 10,7% de hogares con déficit, presentó carencias de tipo cualitativo, relacionadas principalmente con ausencia de servicios públicos y hacinamiento. La evolución de la política de vivienda se caracterizó por los cambios y ajustes institucionales y operativos, de los cuales se resaltan los siguientes resultados: mejor focalización a los hogares de bajos ingresos, mayor cobertura del subsidio familiar de vivienda, mayor eficiencia y menor costo administrativo por subsidio, mayor transparencia en la administración tercerizada del programa de Subsidio Familiar de Vivienda, y, mayor atención a la población vulnerable.

De igual forma, mediante la firma de convenios con el Sector Financiero y Solidario se logró revertir la tendencia negativa del financiamiento de vivienda de interés social, implementando instrumentos importantes como la garantía del FNG, la línea de redescuento de Findeter y la cobertura de inflación de Fogafin. No obstante estos avances institucionales y sectoriales, los cuales tuvieron una incidencia importante en el desempeño positivo del sector, la vivienda de interés social presenta algunas restricciones relacionadas en primer lugar con un bajo nivel de oferta formal, la tasa de construcción de vivienda formal en Colombia fue muy inferior al nivel que requería el país para cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda.

Entre los factores que limitaban la oferta de vivienda nueva se destacaron: escasez de suelo urbanizable, rigidez de algunas normas urbanísticas locales, dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión, y dificultad de los constructores para obtener financiación.

En segundo lugar, asentamientos precarios, que además de ser un problema que involucra variables de desarrollo urbano (vías, servicios públicos, riesgo, etc.), la presencia de asentamientos precarios en las ciudades representó un reto importante para la política de vivienda de interés social.

En tercer lugar, una baja intermediación del sistema de financiación de vivienda, en la que los desembolsos anuales del sector hipotecario representaron entre 20% y 25% del valor total de las viviendas construidas por año. Entre los factores que inciden en este problema se encuentran: no existe un esquema de financiación para hogares vinculados a la economía informal, persiste algún tipo de aversión de los

hogares por adquirir nuevos créditos hipotecarios, las tasas de interés reguladas en este mercado, no permitieron que las instituciones financieras, pudieran ajustarse de forma flexible a las condiciones de mercado y prefirieron incrementar su cartera en otro tipo de créditos.

Finalmente, una estructura institucional, aunque no fue obstante el avance que se logró con la reforma institucional del sector durante los últimos años, fue importante continuar desarrollando sistemas de información adecuados, trámites más eficientes y sistemas de calidad y de protección al consumidor de vivienda.

## **0.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

Por todo lo anterior se hace pertinente darle respuesta a la siguiente pregunta:  
¿Cuál ha sido la incidencia de las políticas de subsidios a la vivienda en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias?

### 0.3 JUSTIFICACIÓN

En los últimos años se ha observado que el gobierno nacional ha enfocado sus esfuerzos en disminuir la pobreza, otorgando subsidios a parte de la población, como una de las estrategias. Este trabajo de investigación es relevante al mostrar el papel preponderante que han ocupado las políticas gubernamentales de subsidios a la vivienda, y analizar su incidencia en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias.

Teniendo en cuenta que el índice de pobreza multidimensional (IPM) es un indicador de pobreza estadístico sobre la situación de las personas por países, elaborado desde el 2010 por el PNUD en colaboración con la OPHI (Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford), es importante analizar su evolución desde sus inicios hasta lo más actual<sup>3</sup>.

La constitución colombiana de 1991 reconoció el derecho a una vivienda digna, considerándola como fundamental en el propósito de reducir la pobreza. El artículo 51 reconoce que “todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna y el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social...”. Por ello, partiendo de esto, el alcalde de turno en su plan de desarrollo plantea garantizar el derecho de vivienda y habitabilidad a los Cartageneros más vulnerables, lo cual hace pertinente esta investigación.

Los resultados de este trabajo serán de gran interés, dado que contribuirán de manera significativa en la toma de decisiones en materia de política pública por parte del gobierno municipal, por cuanto pondrá de manifiesto la incidencia que puedan tener dichas políticas en la reducción de la pobreza en la ciudad de Cartagena. De igual manera, servirá como punto de partida o de marco referencial para la realización de diversas propuestas por parte de gremios, empresas o personas en general que estén interesadas en esta problemática social.

---

<sup>3</sup> La metodología de la pobreza multidimensional para Colombia fue diseñada por el DNP y transferida al DANE durante el 2012.

## **0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **0.4.1 Objetivo general**

- Establecer la incidencia que han tenido las políticas de subsidios a la vivienda, implementadas por el gobierno nacional, en la reducción de la pobreza en Cartagena de Indias durante el periodo 2010 – 2015.

### **0.4.2 Objetivos específicos**

- Contrastar las políticas de subsidios a la vivienda en el periodo de estudio a nivel nacional y local.
- Ilustrar la trayectoria y evolución de la vivienda en Cartagena.
- Identificar el comportamiento y el efecto que ha tenido la pobreza monetaria y multidimensional en los habitantes cartageneros.
- Relacionar las políticas de subsidios a la vivienda con el índice de pobreza en Cartagena.

## 0.5 MARCO REFERENCIAL

### 0.5.1 Marco teórico

A pesar de los avances tecnológicos que se presentan hoy en día, con el propósito de mejorar la calidad de vida e incrementar la productividad, existen países que cuentan con condiciones de vida deplorable, de los cuales Colombia hace parte de ellos. Éste es un país donde se presenta el hambre, la miseria, enfermedades infecciosas, educación restringida, ignorancia, desempleo, desigualdad, inseguridad, violencia, desesperanza y falta de oportunidad, demostrando cuán alejado está el desarrollo del subdesarrollo.

Autores como Malthus opinaban que las personas se reproducen más rápido que los alimentos. El resultado de la teoría poblacional sería que la consecuencia de la lucha entre población y oferta de alimentos originaría una economía de subsistencia, donde los salarios nunca subirán más que para una cantidad mínima de alimentos necesarios para nutrirse. Malthus se enfrentó siempre a quienes creían en la necesidad de mejoramiento de las condiciones sociales de los pobres por parte del Estado, ya que, según él, así se fomentaba que aquéllos tuvieran más hijos. Es decir, el resultado de ayudar a los pobres sería el incremento de la población, por lo que a la larga se perjudica a la misma gente que se quería ayudar (Citado por Ekelund & Hébert, 2005: 142).

Para Mill el utilitarismo era "la filosofía política según la cual el Estado debe elegir la política que maximice la utilidad total de todos los miembros de la sociedad (Citado por Ekelund & Hébert, 2005: 302).

Mill (1951: 333), decía que el objetivo hacia el que todo ser humano debe dirigir incesantemente sus fuerzas es la individualidad del poder y el desarrollo. En otras palabras, como economista decía en teoría que al realizar análisis puramente económicos se podía dar el incremento de la producción, pero como filósofo opinaba que lo esencial era que el ser humano se desarrollara con toda amplitud. El mismo indicó que lo único importante de sus aportes era la diferenciación entre las leyes de la producción y de la distribución. Aseguró que las primeras son de carácter natural en donde la ayuda del hombre no puede cambiar dichas leyes en especial

las de distribución. Afirma que son producto de arreglos sociales y en sí, son las instituciones que las construyen y realizan la distribución.

Si bien la discusión de la pobreza tiene antecedentes en los principales economistas clásicos del siglo XVIII, a mediados del siglo XIX, Marx (1967: 124) al hablar del valor de la fuerza de trabajo, hacía notar que para su conservación, el ser viviente necesita una cierta suma de medios de vida, y el hombre como ser viviente y social, requiere de una suma de víveres y medios de vida que habrá de ser por fuerza suficiente para mantener al individuo en su estado normal de vida y de trabajo. El, sin embargo, hace notar que las necesidades naturales varían con arreglo a las condiciones naturales de cada país y que el volumen de estos medios, así como el modo de satisfacer necesidades son de suyo un producto histórico que depende del nivel de cultura y de las condiciones y hábitos existentes. Sin embargo, también señala que en un país y en una época determinados, la suma de medios de vida necesarios constituye un factor fijo.

Sen reclama una igualdad de capacidad básica. Desplaza la atención a los bienes<sup>4</sup> a los que una persona puede acceder hacia lo que los bienes suponen para los seres humanos. En palabras del propio Sen: "... si los seres humanos fueran muy similares, esto no tendría mucha importancia, pero la experiencia indica que la conversión de los bienes en capacidades, cambia de una persona a la siguiente sustancialmente, y la igualdad de lo primero puede estar alejada de la igualdad de lo segundo." (Citado por Edo, 2002: 23).

En este sentido, Sen redefinió el desarrollo en términos de capacidades, sosteniendo que si el fin es centrar la atención en las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos habría que tener en cuenta no sólo los bienes primarios que poseen sino también las características personales relevantes que determinan la conversión de los bienes primarios en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines (Citado por Edo, 2002: 22).

Como estudioso de la pobreza desde la perspectiva absoluta, Sen (1981: 17) sostiene que hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por lo tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta.

---

<sup>4</sup> Como bienes, Sen se refiere a bienes materiales, servicios, etc.



A su vez, Keynes (2001: 39) argumentaba que los dos grandes problemas que generaban pobreza en el capitalismo eran el desempleo y la concentración del ingreso, por el que desechó el mundo clásico del equilibrio natural y el sistema de libre mercado como el mecanismo para el ajuste automático y equitativo. El elemento clave de intervención estatal consistía en la “administración” de la demanda efectiva por parte del Estado.

En su análisis de los principales determinantes de la pobreza, el Banco Mundial llegó a la conclusión que las causas que explican mejor la pobreza son las características a nivel regional, las características a nivel local y las características a nivel individual y del hogar.

A nivel regional, encontró que existen un gran número de características que están asociadas con la pobreza. Donde principalmente la pobreza es mayor en áreas geográficamente aisladas con una escasa fuente de recursos naturales, escasas lluvias y otras condiciones climáticas adversas.

Que a nivel local, la infraestructura es el mayor determinante de la pobreza y por último, dentro de las características de los hogares y los individuos las más importantes son las demográficas, las económicas y las sociales (The World Bank, 2005: 124–136)

### **0.5.2 Estado del arte**

El artículo 51 de la Constitución Política le otorga el derecho a todos los colombianos a tener una vivienda digna, estableciendo las condiciones necesarias, promoviendo los planes de vivienda de interés social y los sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Por ello, para la creación e implementación de diferentes programas tendientes a promover el acceso a la vivienda se ha tenido en consideración las condiciones socioeconómicas particulares de los diferentes grupos poblacionales beneficiarios: el Programa de Vivienda Gratuita está dirigido a la población en situación especial de vulnerabilidad, el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA se creó para el beneficio de hogares con capacidad de ahorro y con ingresos inferiores a 2 SMMLV, y el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - “Mi Casa Ya” está encaminado a los hogares con ingresos familiares superiores a 2 y 4 SMMLV.

Teniendo en cuenta lo antepuesto, la búsqueda y revisión exhaustiva de trabajos o artículos realizados con anterioridad, que establecen relación entre vivienda y pobreza, se encontraron importantes estudios y entre todos ellos se presentan los que se consideraron de mayor relevancia para la presente investigación.

El informe No. 71 de CAMACOL (2015) considera que para la reducción de la pobreza, no solo basta articular políticas integrales que ofrezcan soluciones a una vivienda digna, sino que se complementen a través de procesos de capacitación y generación de ingreso, atención a la niñez y educación, entre otros temas relacionados con la oferta social del Estado, que apoyen la reducción de la pobreza en el país.

El informe 372 del BID (2012) establece que los factores que han determinado la naturaleza predominantemente informal de la oferta residencial de arrendamientos están asociados con la baja producción de vivienda de interés social (VIS), las limitaciones en la capacidad económica de la demanda, y un marco legislativo que en el pasado contenía una fuerte regulación del mercado inclinada hacia el arrendatario. La resultante de la interacción de estos factores fue la falta de estímulos para el desarrollo y la consolidación de una producción formal de viviendas para alquilar.

La investigación No. 30 realizada para Colombia por CAMACOL (2011) se analiza que con la sanción e implementación de la ley de vivienda y desarrollo urbano se da un paso en la dirección correcta en la pelea contra el déficit de vivienda prioritaria, convirtiéndose en la principal política agresiva en lucha contra la pobreza, llevando subsidios plenos a hogares que se encuentran bajo la línea de la pobreza extrema.

Camargo & Hurtado (2011: 227) afirman que en Colombia, la provisión de vivienda no soluciona automáticamente las condiciones de pobreza de los hogares; de hecho, la pueden profundizar en algunos contextos. En términos de la nueva pobreza urbana, una producción masiva y seriada de unidades de vivienda ubicadas en suelos de bajo costo, con localizaciones periféricas y poco acceso a bienes y servicios urbanos, desencadena procesos de exclusión y segregación socio espacial.

El informe No. 25 de CAMACOL (2010) sostiene que los subsidios de vivienda en Colombia para la población desplazada, empiezan a ser la prioridad del gasto. Pese al aumento de los recursos públicos destinados a atender la necesidad habitacional de la población desplazada, el monto ejecutado por el país es finito. Por eso, es de vital importancia lograr movilizar los recursos no ejecutados de la población

desplazada y orientarlos en el desarrollo de los macro proyectos en conjunto con los entes territoriales que tengan dificultades para hacer efectivos los subsidios represados, garantizando el cierre financiero de estos hogares.

Elizalde, Martí & Martínez (2006: 16) determinan que la pobreza nunca se exterminará, solo se cambiará la calidad de vida de las personas, ya que tendrán más necesidades existenciales satisfechas, pero nacerán otras secundarias por el hecho de querer poseer lo que ostenta su par con más recursos. Al final cada individuo siempre es pobre porque existe alguien con más riqueza que él.

Desde otra perspectiva, Clavijo, Janna & Muñoz (2004: 35) identifican que la vivienda, es fundamental para garantizar las condiciones de vida de un hogar en muchos sentidos. Así mismo, su condición de activo desborda su ámbito físico (la construcción) e involucra aspectos determinantes de su entorno y localización relativa. En este sentido, se trasciende el acceso a la vivienda y se llega al acceso a la ciudad como aspecto fundamental para combatir la pobreza de los hogares.

Montes (1990:19) sostiene que la entrega de los recursos de Colombia al extranjero, despilfarro del presupuesto y aumento de la burocracia hace que el gobierno cada día cumpla menos con sus deberes y le niegue los derechos a los ciudadanos, lo que demuestra la gran culpabilidad que ha tenido la clase política en el mantenimiento del problema de la pobreza.

Baena & Muñoz (1987:114) recomiendan que se debe dar un mayor impulso a las formas asociativas para la construcción de viviendas, las cuales en muchos casos es la única manera que puede llegarse en forma organizada a algunos de los sectores de más bajos ingresos. Por la vía de la autogestión y autoconstrucción organizada ya sea que esta se tome de cooperativas, fundación, asociación o comité. Ya que ahí es donde pueden encontrarse unos de los más grandes potenciales de orden comunitario para la solución parcial del problema de la vivienda en Colombia.

Crizon & Jiménez (1981: 136) afirman que para Colombia, la producción del sector de la construcción atiende una de las necesidades sociales de vital importancia, como es la vivienda. Justifican que en los últimos años, para ese entonces, el sector de la construcción se ha caracterizado por presentar ciclos en sus actividades, lo que no ha permitido la consolidación y fortalecimiento de empresas encargadas de proyectar y ejecutar viviendas para la clase de bajos ingresos. La insuficiencia de los recursos del gobierno a través de los organismos dedicados a atender el financiamiento de la vivienda para estratos de bajos ingresos, ha causado un alarmante déficit de vivienda y consigo, situaciones negativas en el intento de reducir la pobreza.

### **0.5.3 Marco conceptual**

La pobreza es un fenómeno multidimensional que se da por la privación extrema de bienestar, y por ello se puede dar por la ausencia del poder de compra de bienes materiales como la vivienda. De hecho, esta problemática político - social es una realidad que vive día a día la clase menos favorecida.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; refleja cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo.

La pobreza monetaria es la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo mínima aceptable socialmente.

La política pública es un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.

La vivienda es un derecho de todos los colombianos y ordena al Estado fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Así mismo, se constituye como un pilar fundamental del desarrollo territorial, social y económico, dado su aporte en la disminución de la miseria, la generación de empleo y el crecimiento económico, por el amplio número de sectores que involucra.

Viviendas con hacinamiento crítico es un indicador que capta los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).

Viviendas con servicios inadecuados es un indicador que expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue,

igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.

Viviendas con alta dependencia económica es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados.

#### **0.5.4 Marco legal**

En la presente investigación el decreto 0428 de 2015, emanado del ministerio de hacienda y crédito público en el que se pone de manifiesto la creación e implementación de diferentes programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, para lo cual ha tenido en consideración las condiciones socioeconómicas particulares de los diferentes grupos poblacionales beneficiarios.

El artículo 51 de la Constitución Política le otorga el derecho a todos los colombianos a tener una vivienda digna, estableciendo las condiciones necesarias, promoviendo los planes de vivienda de interés social y los sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Por ello, con el Decreto ley 555 de 2003 se creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), el cual tiene dentro de sus objetivos y funciones la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana mediante la asignación de subsidios.

La ley 1469 de Junio 30 de 2011 (MINVIVIENDA), mediante la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional, adopta medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y otras disposiciones para el acceso a la vivienda, teniendo en cuenta el respectivo déficit habitacional de cada municipio o distrito.

En Otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda (capítulo VI), el artículo 24 afirma que como mecanismo a personas o familias que deseen adquirir una vivienda para su habitación, en especial aquellas personas o familias sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito hipotecario, pueden suscribir contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario a través de los cuales podrá adquirir la propiedad del inmueble destinado para el fin indicado.

Asimismo, el párrafo 1 asegura que “El aumento anual de los cánones de arrendamiento no podrá exceder del valor correspondiente al Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año calendario inmediatamente anterior al del incremento del caso”.

Por su parte, el párrafo 3 del artículo 26 se establece que “Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para estas últimas”.

El Programa de Vivienda Gratuita está dirigido a la población en situación especial de vulnerabilidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, y el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA se creó para el beneficio de hogares con capacidad de ahorro y con ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo 4° del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012.

Finalmente, el 11 de Marzo de 2015, con el decreto 0428 se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - “Mi Casa Ya”, dirigido a los hogares con ingresos familiares superiores a dos (2) y cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

## 0.6 DISEÑO METODOLÓGICO

### 0.6.1 Operacionalización de variables

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Pobreza	Índice de pobreza multidimensional	DANE
Vivienda	Déficit de vivienda	DANE

### 0.6.2 Metodología

Teniendo en cuenta los objetivos, el presente trabajo investigativo está enmarcado como un problema de tipo explicativo dado que mediante él se pretende abordar la incidencia de las políticas de subsidios a la vivienda en la reducción de la pobreza cartagenera.

Asimismo, esta investigación se sitúa, según el diseño, con técnicas de revisión bibliográfica al sustentar la base teórica mediante consultas a documentos varios.

### 0.6.3 Método

Partiendo de un proceso analítico sintético, la herramienta teórica aplicada fue inductiva-deductiva al estudiar aspectos particulares de las variables de interés, estableciendo un sustento teórico general. Las observaciones fueron dirigidas hacia la búsqueda minuciosa de informes, libros, revistas e investigaciones, permitiendo recabar adecuadamente la información.

Con el fin de relacionar las políticas de subsidios a la vivienda con el índice de pobreza en Cartagena, se utilizara la tabla de contingencia. Adicionalmente se aplicará el método estadístico descriptivo, el cual comprende tablas y figuras obtenidas mediante el programa Microsoft Excel 2010.

#### **0.6.4 Análisis de fuente**

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es el ente oficial que en Colombia tiene como misión producir y difundir información estadística de calidad para la toma de decisiones y la investigación, así como desarrollar el Sistema Estadístico Nacional; por ello se consultaran los indicadores referidos al índice de pobreza multidimensional y al déficit de vivienda.



# 1. LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS A LA VIVIENDA

## 1.1 Políticas Públicas

Las políticas públicas se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública. En la actualidad este tipo de políticas son la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver parte de los conflictos sociales existentes. Ahora bien, vale preguntarse: ¿Qué son? Cuando iniciamos un tema con tanta importancia como las políticas públicas, es primordial definir según los entes competentes con un enfoque hacia América Latina y otro hacia Colombia.

La OPPAL (2015) utiliza como definición de políticas públicas a un conjunto de decisiones formales que se hallan interrelacionadas, que dependen de la intención y decisión de un grupo de individuos e instituciones, pero que también pueden consistir en la inacción por parte de los poderes públicos, es decir, en la decisión de no actuar respecto de un tema o situación problemática que requeriría de su intervención. Consideraremos a las políticas públicas como responsabilidad de los poderes públicos, en otras palabras, aquellos que han sido investidos legal y legítimamente de poder para tomar decisiones obligatorias para el conjunto de la sociedad y actuar en favor del bien común.

### 1.1.1 Tipos de políticas públicas

Los criterios de clasificación varían de autor a autor. Existen diversas clasificaciones y tipologías de políticas públicas. Por ello se tiene en cuenta la tipología especificada por Alza, Carlos (2011), especialista en políticas públicas y gestión pública, el cual las clasifica desde un enfoque politológico, desde las ciencias sociales y desde el marco normativo nacional.

#### Tipología desde el enfoque politológico

- Regulatorias: aquellas orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. El énfasis está aquí en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos. Tal es el caso de las políticas de tránsito terrestre. El recientemente aprobado Reglamento de Tránsito no sólo plantea alternativas de solución al caos vehicular promoviendo y sancionando conductas en autos, sino también en las personas.

- Distributivas: aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. El énfasis está en el “delivery” de servicios públicos, tales como los servicios de salud, educación y seguridad.
- Redistributivas: cuando se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas.
- Constituyentes: cuando modifican la organización misma del Estado. El caso más claro en nuestro país es el de las políticas de la descentralización.

Desde las ciencias sociales, se ha utilizado una clasificación que pretende poner énfasis en la naturaleza de las políticas públicas.

#### Tipología desde las Ciencias Sociales

- Políticas sociales para aquellas destinadas principalmente a aliviar la pobreza y/o necesidades básicas de los ciudadanos. Ejemplo: Salud, educación, vivienda, etc.
- Políticas económicas cuando se refieren al manejo de la hacienda pública y las finanzas del Estado. Ejemplo: Fiscales y monetarias o cambiarias.
- Políticas de gestión pública para referirse a aquellos procesos decisionales orientados a resolver los problemas de organización y operación del aparato burocrático. En varios países esto ha tomado la forma de Nueva Gestión Pública, y en otros, como los de América Latina y el Caribe, recibe el nombre de Reforma del Estado o Modernización del Estado. Ejemplo: Planificación del gasto y gestión financiera, servicio civil y relaciones laborales, presupuesto y recaudación, Organización y métodos, y auditoría y evaluación.

#### Tipología de Políticas Públicas a partir del marco normativo nacional

Por su proyección temporal:

- Políticas de Estado son aquellas que guiarán la labor del Estado más allá del gobierno de turno. Es decir, son decisiones que trascienden varios gobiernos, como ha sido el caso, en el Perú, de las políticas de comercio exterior presentes en diversos gobiernos, como los de Fujimori, Toledo y ahora García.

- Políticas de Gobierno, en cambio, son aquellas que obedecen a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, suelen estar circunscritas al periodo de mandato. Así, por ejemplo, para un Gobierno, el aumento de la recaudación puede convertirse en una política pública, mientras que, para otro, esta debe ser controlada o reducida. Ello dependerá del tipo de gobierno que llegue al poder.

Por su nivel de coordinación:

- Políticas sectoriales son las que se atribuyen específicamente a una cartera y afectan a su ámbito particular. El artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que son “el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.” Y se aprueban por Decreto Supremo.
- Políticas multisectoriales son aquellas que son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación. Así, por ejemplo, la seguridad nacional está confiada a un sector (Defensa), mientras que las políticas de seguridad en el transporte interprovincial están coordinadas por Interior y Transporte.
- Políticas transectoriales cuando se encuentran transversalmente en los diferentes sectores del gobierno, como es el caso de la política ambiental o de la política de equidad de género.

Por el nivel de gobierno:

- Políticas nacionales son las que tienen eficacia a nivel nacional, como las políticas de Defensa e Interior. El artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo las define como aquellas que “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno”. Se aprueban por Decreto Supremo.
- Políticas regionales se aplican al espacio de la jurisdicción, tales como las políticas de la minería artesanal.
- Políticas locales son las que corresponden a las municipalidades, como es el caso de las políticas de gestión de residuos sólidos.

### 1.1.2 Políticas públicas en América Latina

Vargas, Luis y Avella, Ana (2015), afirman que el enfoque de las políticas públicas empezó a difundirse en América Latina desde los años noventa, y a partir de este siglo se actualizaron los estudios de manera significativa. Además, sostuvieron lo siguiente:

Teniendo en cuenta que a pesar de los gigantescos esfuerzos de muchos académicos y de entidades como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se consideró que aún falta un camino importante por recorrer para analizar hasta qué punto estos programas representaron los mecanismos esperados para aliviar la pobreza y el rezago social en las poblaciones latinoamericanas. Por ello, se observó la necesidad de fortalecer los procesos que lleven al ser humano a desprenderse de las trampas que lo conducen a la pobreza. A tal efecto, se planteó desplegar actividades varias que tienen como propósito central, en primer lugar, una interacción académica y práctica que lleve al aprendizaje mutuo por parte de europeos y latinoamericanos interesados en procesos de desarrollo y, en segundo lugar, el fomento de nuevas políticas más eficaces en la lucha contra la pobreza en América Latina.

Asimismo, los autores retomaron un aspecto concluyente que señala una reflexión central: en América Latina la población que logra salir de la pobreza sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, que en cualquier momento pueden ocasionar una recaída en la pobreza.

Para el caso de Colombia, en la política habitacional se resalta que las acciones en esta materia fueron novedosas en el primer cuatrienio de Gobierno del presidente Santos, pues se estructuró un programa de vivienda gratuita y además se cambió la metodología de focalización de la población objetivo. Pero, al analizar la transición de un período al otro, los autores llegan a la conclusión de que las acciones previstas para el cuatrienio 2014-2018 se quedan cortas, pues solo se plantea la continuación y no se hace frente a las externalidades de la política y a la sostenibilidad de la misma.

CEPAL (2005), para América Latina analizó las experiencias de Costa Rica, Chile y Colombia en los noventa con políticas de vivienda de interés social; en donde las propuestas de política para la vivienda de interés social fueron las siguientes:

Para Chile:

1. SUBSIDIO A LA DEMANDA DE VIVIENDA. Los subsidios habitacionales pudieron localizarse en familias y personas de bajos ingresos determinando primero en forma fidedigna sus ingresos, otorgando más puntaje en la postulación al tamaño de las familias y a sus características socioeconómicas, y reduciendo los requisitos de ahorro previo de esas familias como requisitos para acceder a los subsidios.

2. CRÉDITO HIPOTECARIO. Los jefes de hogar y las personas que se desempeñaron en sectores informales de la economía no califican habitualmente como sujetos de crédito en la banca, ante la falta de información acerca de sus capacidades e intenciones de pago. La falta de acceso a créditos hipotecarios también los desmotiva para postular a subsidios habitacionales. Con el objeto de posibilitar a esos jefes de hogar y personas a viviendas sociales, pudo considerarse cuentas especiales de ahorro en la banca que acrediten sus capacidades de pago.

El cumplimiento de pagos de ahorro conlleva el acceso a créditos hipotecarios y a la postulación de subsidios habitacionales.

3. ESTÁNDARES DE VIVIENDAS SOCIALES: Un aspecto igualmente importante es el entorno de las viviendas. A fin de que los espacios reservados para áreas verdes y equipamiento no permanezcan como terrenos baldíos, los programas de parques y otros del ministerio de la vivienda y urbanización, debieron siempre acompañar la construcción y habilitación de poblaciones de viviendas sociales.

4. MERCADO SECUNDARIO DE VIVIENDAS SOCIALES. Las siguientes medidas pudieron contribuir al desarrollo del mercado para viviendas sociales. Primero, campaña publicitaria tendiente a informar a los propietarios de viviendas y a los postulantes de subsidios habitacionales acerca de la aplicación de subsidios a viviendas usadas. Segundo, puesta en marcha de fondo dirigido a refinanciar la compra de viviendas sociales mientras el mercado de esas viviendas adquiere suficiente profundidad. Tercero, incentivar la aplicación de subsidios para viviendas de menor valor a viviendas usadas otorgando un puntaje adicional en la postulación a subsidios para estas últimas.

5. SUELO PARA VIVIENDAS SOCIALES. El uso de esos suelos para viviendas sociales pudo incentivarse con subsidios a la renovación urbana e incentivos tributarios a los gestores inmobiliarios privados. Esos incentivos se pagarían a sí mismos desde el punto de vista del presupuesto público, ya que permitirían aprovechar la infraestructura y los servicios sanitarios de esos barrios.

Para Costa Rica los expertos propusieron:

1. SUBSIDIO A LA DEMANDA DE VIVIENDA. La asignación del bono familiar para vivienda debería contemplar nuevos criterios de focalización que complementen el ingreso familiar, y el acceso a los mismos debería diferenciarse en los casos en que haya tenencia de lote de terreno.
2. AHORRO PREVIO. El programa de ahorro debería contemplar esquemas colectivos que faciliten el ahorro grupal, a fin de reconocer el esfuerzo de jefes de hogar que se organizan en forma conjunta para solucionar sus problemas de vivienda.
3. CRÉDITO HIPOTECARIO. La garantía del Estado a los depósitos y captaciones que efectúan las entidades autorizadas para el financiamiento de la vivienda debería ser optativa y otorgarse contra el pago de primas a precios de mercado o sin subsidio.

Y por último, para Colombia se plantearon las siguientes recomendaciones:

1. PROGRAMAS DE VIVIENDA. Se debió redefinir la política para reducir o suprimir los programas de mejoramiento de vivienda, reforzando otros programas de vivienda para hogares de menores ingresos. Estos programas incluyen lotes urbanizados, unidades básicas de "desarrollo progresivo" y viviendas mínimas.
2. INDUSTRIALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES. Esta, merece el apoyo del sector público en la medida que prometa reducir los costos de construcción. Las respectivas economías pueden lograrse principalmente en la estructura y el acabado de las viviendas, los cuales representan más de la tercera parte de sus costos totales.
3. SUBSIDIO A LA DEMANDA DE VIVIENDA. Mayores aportes del presupuesto público para subsidios habitacionales son indispensables para impulsar la política de vivienda de interés social. Sin embargo, esos aportes están sujetos a una severa estrechez de recursos públicos. Para paliar esta situación, pueden evaluarse alternativas que acentúan la focalización de los subsidios a la vivienda. Estas incluyen suprimir o limitar el acceso a subsidios a los hogares con ingresos superiores a tres salarios mínimos legales, y reducir el precio tope de las viviendas que puedan adquirirse con subsidio.
4. AHORRO PREVIO. La introducción de programas de ahorro previo puede efectuar importantes aportes de recursos a los programas de vivienda social por parte de los hogares beneficiarios de subsidios habitacionales, y al mismo tiempo, ampliar en forma considerable el acceso de esos hogares a créditos hipotecarios.

### **1.1.3 Políticas públicas en Colombia**

En el caso de Colombia, la política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público.

Por lo tanto, la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (Torres y Santander, 2013).

## **1.2 La vivienda**

El sector de la construcción en cualquier país es esencial para lograr mejorar el bienestar de la comunidad y el desarrollo económico de la sociedad, especialmente cuando este se relaciona con estructuras, terrenos y servicios básicos que benefician a los habitantes. La vivienda es el renglón importante de este sector. Por lo tanto, se deben tener en cuenta la clasificación respectiva: obras civiles y/o infraestructura y edificaciones. La primera de estas está vinculada a las áreas urbanas, a la intercomunicación vial, los servicios comunitarios y las redes e instalaciones industriales; y la segunda está subordinada primordialmente a las normas arquitectónicas y urbanísticas. (Giraldo, 2006: pág. 09).

Son en las obras encaminadas al mejoramiento urbano donde la vivienda pasa a ser el actor principal de la actividad constructora; la vivienda es un bien altamente heterogéneo con respecto al consumo de otros bienes de la economía, es casi imposible encontrar una igual a otra. Las principales características que pueden ayudar a diferenciar una vivienda de otra son:

- Estructura física
- Localización
- Clima

La vivienda se considera un bien durable, esto hace que su tasa de depreciación sea muy lenta con respecto a los bienes no durables. Es un bien demasiado sensible al entorno macroeconómico, especialmente a la tasa de interés y a la inflación. No

es competitivo de acuerdo al modelo de competencia perfecta, sino que su precio se ajusta en el corto plazo y en cantidades a corto plazo.

La importancia fundamental en la tenencia de vivienda es que para muchas personas la vivienda constituye el gasto de consumo más importante, y la decisión de inversión más importante de su ciclo vital. La demanda de consumo depende de la utilidad que se obtenga por cada unidad de servicio recibida por cada individuo, la demanda de inversión dependerá de la aversión al riesgo de las personas. Si el individuo se inclina a prestar atención a la inversión seguramente participara en el mercado de compraventa de dichos activos; pero si su prioridad es el consumo el agente participara en el mercado de alquiler de vivienda (Giraldo y Pérez, 2006: pág.10).

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación se centra en la política social al hablar de vivienda. Pero, ¿Qué son las políticas de subsidio a la vivienda?

### **1.3 Los Subsidios**

Según un artículo de la Universidad del Rosario (2007), la política de vivienda en Colombia se remonta a la década de los años treinta cuando se crearon los primeros mecanismos institucionales. En 1932, se fundó el Banco Central Hipotecario con el objetivo principal de promover el sector de la construcción a través del crédito hipotecario. Más adelante, en 1939, se creó el Instituto de Crédito Territorial, entidad encargada de construir y otorgar crédito para la compra de vivienda con algunos subsidios del Estado a la tasa de interés y al precio de la vivienda.

Durante cuatro décadas la política de vivienda urbana y de familias de escasos recursos recayó en estas dos instituciones, pero en 1972 el Presidente Misael Pastrana Borrero buscó una nueva directriz de desarrollo económico basado, entre otras estrategias, en el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda. Durante este gobierno se crearon dos herramientas que transformarían la política de vivienda: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV's) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

Del modelo del UPAC de la década de los años 70, que había sido pensado para extender el acceso a la vivienda en un país bajo un contexto económico controlado, se pasó a un modelo de control sobre las tasas de interés para la compra de vivienda a través de la UVR, como estrategia de financiamiento. Este cambio se presentó porque con la creación en 1972 del sistema UPAC, se introdujo un esquema de financiamiento habitacional innovador, que permitía la entrega de créditos de largo



plazo para la compra de vivienda con base en depósitos a la vista. Entre 1990 y 1998 el sistema desembolsó 11.7 billones de pesos, es decir, casi el doble de los recursos otorgados durante los anteriores 17 años, precisamente cuando se abrió la competencia por el ahorro público a la vista permitiendo que otros intermediarios remuneraran este tipo de depósitos, y se acabó el acceso ilimitado que tenían las CAV a recursos del Banco de la República a través del FAVI. Este incremento en la colocación de créditos fue posible gracias a la introducción de novedosos esquemas de amortización con cuotas muy bajas durante los primeros años, que generaron una demanda artificial de crédito que no correspondía a la capacidad de pago de los usuarios.

En la medida que un mayor número de competidores fue entrando al mercado de depósitos a la vista, la capacidad del sistema UPAC para retener a sus ahorradores mostró sus limitaciones y debilidades. El agudo problema de liquidez que sufrió el sistema financiero en su conjunto llevó a que el monto total de créditos hipotecarios entregados hubiese caído, entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998, en un 42%, lo que corresponde a 1.9 billones de pesos. Esta situación afectó al sector de la construcción y al empleo: la reducción de 332 mil metros cuadrados en el área licenciada durante el segundo trimestre de 1998, lo que llevó a la desaparición de por lo menos 32 mil empleos directos e impidió la adjudicación de por lo menos cinco mil nuevos créditos. Por su parte, los usuarios que de manera masiva se endeudaron durante los primeros años de la década del noventa se vieron perjudicados, no solamente por el significativo incremento de la corrección monetaria, sino además por el descenso sostenido que desde 1996 se venía presentando en el valor de las viviendas; lo que a su vez incrementó la cartera mala de las CAV, puesto que ni con la devolución del inmueble era posible saldar las deudas.

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

A partir de 1991 se presentaron cambios importantes en el sistema de financiamiento y en la política de vivienda estatal. Por un lado, la Constitución dejó establecido el derecho a la vivienda digna y, por otra parte, las herramientas financieras para otorgar créditos de este tipo han mejorado el volumen de recursos disponibles para los usuarios y han reducido el nivel de morosidad, todo esto dentro

un contexto que sigue presentando algunas fluctuaciones por los topes oficiales a la tasa de interés que afecta los incentivos de las entidades financieras crediticias.

Paulatinamente, el Estado desmontó su modelo de corte asistencialista y se estableció una política de financiamiento a través de las corporaciones de ahorro y vivienda y de otros intermediarios financieros que entraron a competir en el mercado de crédito hipotecario bajo un esquema de tasa de interés de corto plazo del mercado doméstico.

En general, a partir de la década de 1990, la política de vivienda se sostuvo en dos componentes: por un lado, las reglas de mercado, bajo una estructura de banca múltiple, y, de otra parte, la doctrina de la Corte Constitucional, según la cual la vivienda es un bien mérito. Por tanto, la fijación de los costos de financiamiento debe ser controlada y no puede quedar sujeta a las reglas del mercado. Inclusive establece que pueden existir tasas de interés menores a las del mercado para el caso de vivienda de interés social.

Sin embargo, los cambios en el modelo de crecimiento económico, las reformas financieras, las fluctuaciones de la tasa de interés y los ajustes en el cálculo de la UPAC llevaron al colapso de este sistema de financiamiento de vivienda a finalizar la década de 1990.

El esquema del modelo UPAC, sólo se mantuvo por ocho años. A la par de su muerte paulatina, se registró una masiva pérdida de viviendas de los deudores hipotecarios ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones, debido a las altas tasas de interés, que alcanzaron niveles superiores al 50%.

Durante la crisis económica y financiera que vivió el país a finales de la década de los noventa se experimentó una caída de la construcción de viviendas y una pérdida en la dinámica del sistema de financiamiento hipotecario (la cartera hipotecaria pasó del 11% del PIB en 1998 al 5,9 en 2004 y los desembolsos anuales del sector financiero para vivienda cayeron del 2,7 del PIB en 1996 al 0,5% en 2004). La difícil situación que atravesó el sector de la vivienda durante los años noventa llevó a la magistrada Corte Constitucional de la nación colombiana a tomar decisiones que cambiaron el rumbo de la política, especialmente las sentencias concernientes al prepago de las obligaciones para los deudores hipotecarios y el cálculo de la corrección monetaria (UPAC) con respecto al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En consecuencia se expidió la Ley Marco de Vivienda (Ley 546 de 1999) que eliminó el sistema UPAC y estableció una conversión de los créditos hipotecarios en UPAC a Unidades de Valor Real (UVR), cuyo cálculo se establece diariamente con base en el comportamiento del IPC.

Adicionalmente, la política de vivienda focalizada en los hogares de ingresos bajos también ha presentado modificaciones, cobijando a las familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, mediante subsidios. Esta labor se sumó a la que venían desarrollando las cajas de compensación familiar con sus afiliados y a la conformación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, todo con el fin de establecer los parámetros para la asignación de los subsidios.

Dado que el grueso de los hogares del país dispone de ingresos menores a cuatro salarios mínimos, los investigadores de la Universidad del Rosario esperan que la política de subsidios familiares se convierta en uno de los mecanismos más dinámicos de la política nacional, con miras a ampliar el tipo y la calidad de la tenencia de vivienda.

Según el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006), para el año 2002 el déficit de vivienda urbano se estimó aproximadamente en 2.000.000 de unidades, de las cuales 1.130.000 corresponden a la diferencia entre el número de hogares y el acervo de viviendas y el complemento correspondía a viviendas susceptibles de mejoramiento. De otra parte, la información sobre tenencia de vivienda en los centros urbanos del país mostró que el 56% de los hogares son propietarios de vivienda, 36,7% arrendatarios y el resto vivían en usufructo o eran ocupantes de hecho. Los hogares propietarios de vivienda ascendieron a 3.228.751, de los cuales el 80% posee ingresos familiares menores a cuatro salarios mínimos mensuales.

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Para Todos” (2010-2014) impulsa lineamientos estratégicos para las cinco locomotoras del crecimiento y la generación de empleo, donde se destaca “vivienda y ciudades amables”. En esta se plantea: Desarrollar e implementar las políticas para mejorar la sostenibilidad ambiental de las ciudades; Avanzar en el diseño y ejecución de los macro-proyectos de vivienda; Ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda: simplificación de las bolsas del programa, aprobación simultánea del crédito y generación anticipada de la oferta de vivienda; Poner en marcha la ejecución de los planes departamentales de agua y saneamiento de segunda generación; Consolidar y estructurar los proyectos de movilidad urbana.

El plan de desarrollo de Cartagena “Ahora Sí Cartagena” (2013-2015) expone en el objetivo estratégico 3: Desarrollo territorial, el programa vivienda en la línea estratégica 1 llamada “Hábitat”, el cual afirma que “En el cumplimiento al “Derecho a una vivienda digna”, se pretende disminuir el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo, así como ampliar la oferta de tierras con servicios públicos básicos, para garantizar el derecho de vivienda y habitabilidad a los Cartageneros más vulnerables.”. Por ello se presenta la construcción de viviendas de interés social e interés prioritario; mejoramiento y/o construcción de sitio propio; y legalización de predios. Teniendo en cuenta que el déficit cuantitativo de vivienda era de 36.409, la meta era construir 4861 viviendas VIP o VIS (Destinadas a: Población Víctima del Conflicto Armado, Damnificados del Barrio San Francisco, zona urbano y zona rural); El déficit cualitativo de vivienda era de 28.231, se deseaba mejorar y/o construir en sitio propio 2.953 viviendas (a la Población de zona Urbana y Viviendas Rural); El déficit de legalización de predios era de 16.132 solicitudes de legalización se pretendió legalizar 5.000 predios (en zona urbana y rural). Según el Plan Plurianual de inversiones, para el programa de vivienda se destinaria \$15.312.161 en el 2014 y \$16.558.472 en el 2015, los cuales serían distribuidos \$6.300.000 en el 2014 y \$6.811.021 en el 2015 para el subprograma de Construcción de Vivienda de interés social e interés prioritario.

El plan de desarrollo de Cartagena “Primero La Gente” (2016-2019) propone en el objetivo estratégico 2: adaptar el territorio para la gente, el impulso de la planificación y actuación acorde a las necesidades de vivienda, por ejemplo, que favorezca la productividad y la competitividad de la ciudad. Se plantea la vivienda como la línea estratégica 3 llamada “vivienda y servicios públicos” del eje estratégico 3: territorio sostenible, ordenado, equitativo e incluyente, la cual afirma que “con el objeto de hacer cumplir el artículo 51 de la Constitución Colombiana, “todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna y el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social...”, se pretende disminuir el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo, así como ampliar la oferta de tierras con servicios públicos básicos, para garantizar el derecho de vivienda y habitabilidad a los Cartageneros más vulnerables”. Para ello el gobierno asigna \$90.039 millones de pesos para el 2016 de un total de \$376.688 para los cuatro años de mandato.

## **2. EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA EN CARTAGENA Y SU EFECTO EN LA POBREZA MONETARIA Y MULTIDIMENSIONAL**

El concepto de pobreza se refiere a la ausencia de las condiciones mínimas materiales necesarias para la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes de una sociedad, condiciones que pueden variar en el largo plazo, de acuerdo con los estándares de vida alcanzados. Se reconocen dos enfoques para la medición de la pobreza, el primero se basa en la suficiencia de ingresos para cubrir las necesidades, en el segundo se examinan las condiciones materiales para la satisfacción de las necesidades.

El nivel de ingresos es determinante en la calidad de vida, y en el desarrollo humano de una sociedad, porque el manejo de los recursos hacen parte de las oportunidades que tienen las personas para llevar una vida digna, esto se relaciona con la medición de la incidencia de pobreza y pobreza extrema porque se relaciona con un nivel de ingresos mínimo necesario para garantizar un estándar de vida.

Los indicadores de pobreza monetaria y pobreza multidimensional buscan observar la evolución del bienestar de los hogares desde una perspectiva absoluta y objetiva. Mientras la pobreza monetaria toma como base la medición de los ingresos per cápita de la unidad de gasto y su relación con la línea de pobreza y pobreza extrema, el indicador de pobreza multidimensional observa características propias del hogar, relacionadas con la educación, salud, empleo, primera infancia e infraestructura del hogar. De acuerdo con lo anterior, los resultados en los indicadores de pobreza y desigualdad están relacionados con el crecimiento económico, el mercado laboral y el costo de la canasta básica de bienes y servicios.

### **2.1 La vivienda y la pobreza en América Latina**

El nivel de la calidad de vida de la población puede determinarse por sus condiciones habitacionales. Consecuentemente, la atención de las necesidades habitacionales contribuye a la formación de capital humano, lo cual desencadena efectos en dos direcciones: sobre la productividad del trabajo, los ingresos de los hogares y la demanda agregada de la economía. A nivel de la oferta, sobre la competitividad de las empresas y el volumen de la producción. La incidencia conjunta se materializa en el crecimiento del PIB.

De acuerdo con las cifras de la CEPAL, en el 2010 en América Latina vivieron 252 millones de personas en condiciones de pobreza, 72 millones de las cuales vivieron

en condiciones de pobreza extrema. Estas cifras permiten dimensionar la magnitud de los problemas que enfrenta la región y, en consecuencia, el esfuerzo requerido por parte de los gobiernos para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En América Latina el acceso a la vivienda de calidad está restringido para una proporción importante de la población, la cual se encuentra marginada del mercado habitacional debido principalmente a las limitaciones de la demanda efectiva en lo que tiene que ver con los ingresos, la capacidad de ahorro y el acceso al crédito hipotecario. Desde la oferta, por fallas en el mercado de suelo urbano, el costo de la financiación, el nivel tecnológico predominante, las escalas de producción, etc., aspectos que inciden significativamente en el proceso de formación de los precios. De otra parte, la función compensatoria del Estado vía el efecto redistributivo del gasto social en vivienda, en la forma de subsidios directos e indirectos a la demanda, históricamente ha adolecido de limitaciones de suficiencia y problemas en la focalización.

De hecho, uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos en América Latina está relacionado con el déficit de vivienda, necesitando construir en 22,7 millones de viviendas en la región para satisfacer las necesidades habitacionales de igual número de familias (Déficit habitacional cuantitativo<sup>5</sup>). Sin embargo, este problema requiere no solo la construcción de ese número de viviendas, adicionalmente necesita que se planteen mecanismos eficaces para enfrentar los problemas asociados a la adquisición y sostenimiento de una vivienda que enfrentan los hogares más pobres.

## **2.2 La vivienda y la pobreza en Colombia**

Históricamente la producción formal de vivienda en Colombia ha presentado limitaciones en su dimensión y composición por la localización, el precio, el tipo de vivienda, etc. Esta oferta ha atendido las demandas de servicios habitacionales de los grupos de ingresos medios altos y altos. Los hogares de ingresos bajos y medios bajos han compensado esta condición del mercado principalmente mediante la producción informal y el arrendamiento. Sin embargo, la producción informal de vivienda acoge, por una parte, hogares pobres, marginados tanto del mercado de vivienda nueva como del mercado de arrendamientos, y hogares que, sin ser

---

<sup>5</sup> El déficit cuantitativo considera las carencias en la estructura de la vivienda, la cohabitación y el hacinamiento no mitigable, mientras el déficit cualitativo valora las deficiencias mitigables en la estructura de la vivienda, el hacinamiento mitigable, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios, y a cocina adecuada, y las diferentes interacciones entre las anteriores.

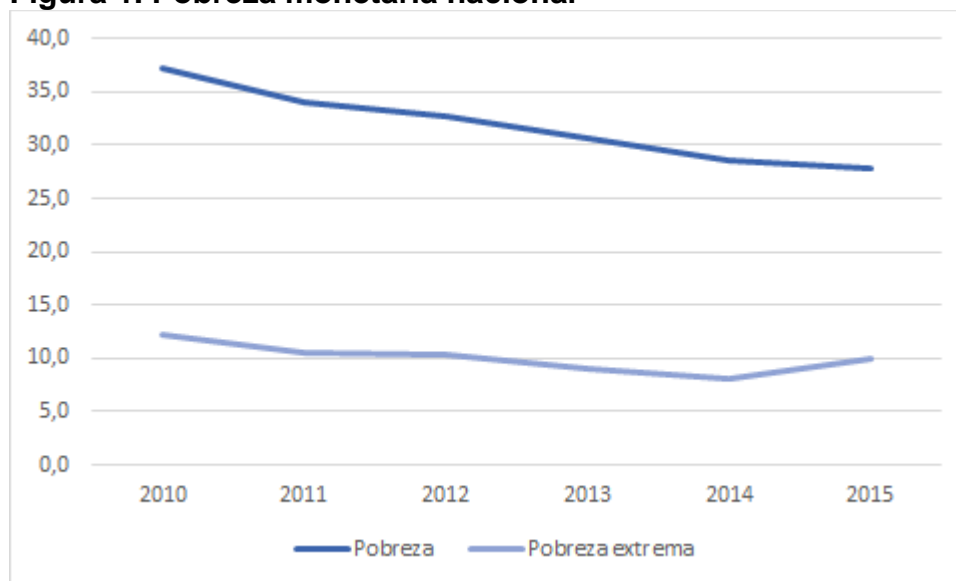
pobres, asumen la autogestión de su vivienda, más como una reacción de no aceptación de los atributos de la oferta formal por su condición socioeconómica.

Los factores que han determinado la naturaleza predominantemente informal de la oferta residencial de arrendamientos están asociados con la baja producción de vivienda de interés social (VIS), las limitaciones en la capacidad económica de la demanda, y un marco legislativo que en el pasado contenía una fuerte regulación del mercado inclinada hacia el arrendatario. La resultante de la interacción de estos factores fue la falta de estímulos para el desarrollo y la consolidación de una producción formal de viviendas para alquilar.

En los últimos años Colombia ha venido presentando mejoras en los indicadores de pobreza, bien sea a través de las mediciones de pobreza monetaria o pobreza multidimensional.

De acuerdo a las cifras de pobreza monetaria entre 2010 y 2015 la proporción de personas en condición de pobreza descendió en 9.4 pp al pasar del 37,2% al 27,8%. En esa misma dirección la población en pobreza extrema, se redujo del 12,3 % al 7,9% en ese mismo periodo (Figura 1).

**Figura 1. Pobreza monetaria nacional**



**Fuente:** DANE. Elaboración propia.

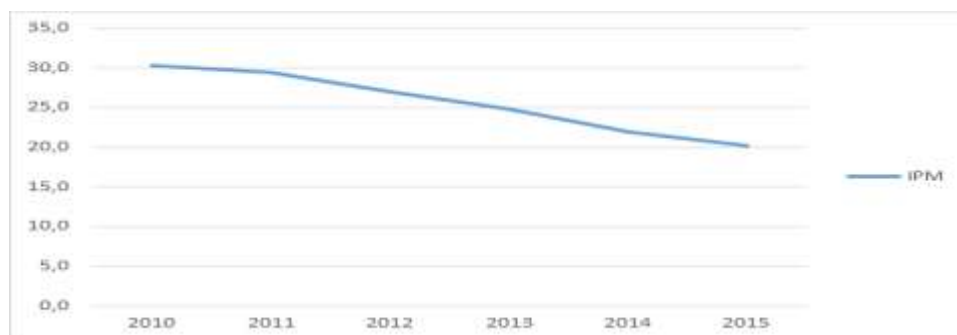
Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND) consiste en mitigar las condiciones de precariedad de la vivienda y reducir el déficit habitacional

cuantitativo urbano asociado al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Como parte de esa estrategia se plantea la iniciación de 800.000 viviendas urbanas a nivel nacional. Dentro de esta estrategia se encuentra la implementación de programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como: subsidio familiar de vivienda en especie o Programa Vivienda Gratuita y subsidio familiar a través del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA).

Los hogares en déficit habitacional nacional son de 36,21%, según el censo 2005 del DANE, del cual el 12,7% es cuantitativo y el 23,84% es cualitativo. El primero se considera de mayor importancia al cuantificar los hogares que necesitan una nueva vivienda para su alojamiento, mientras el segundo identifica los hogares que habitan en viviendas susceptibles a ser mejoradas.

El IPM nacional registró una disminución en 10,2 pp al pasar del 30,4% al 20,2% entre 2010 y 2015 (Figura 2). Es decir, las variables que lo integran (educación, niñez y juventud, salud, trabajo y vivienda), han tenido una notable mejoría al pasar de los años. Un hogar se cataloga como “pobre”, según IPM del DANE, si el índice ponderado es superior o igual a (5/15), un tercio de la variables consideradas, por ello en el periodo de estudio no se consideran las personas como pobres al estar por debajo del ponderado.

**Figura 2. Índice de pobreza multidimensional (IPM) nacional**



**Fuente:** DANE. Elaboración propia.



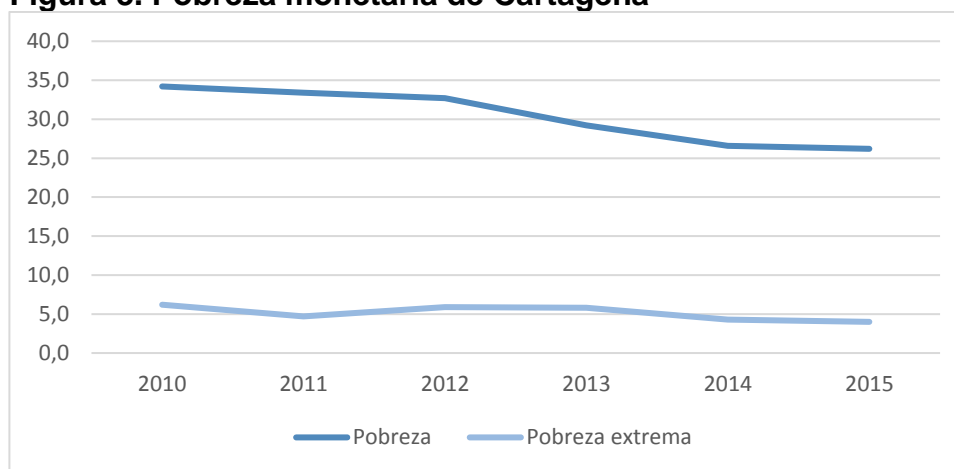
## 2.3 La vivienda y la pobreza en Cartagena

### 2.3.1 La pobreza en Cartagena

Últimamente se ha observado una mejora en los indicadores de pobreza de Cartagena, teniendo como punto de referencia la pobreza monetaria, el IPM y el coeficiente GINI.

La pobreza monetaria entre 2010 y 2015 muestra que la proporción de personas en condición de pobreza descendió en 8 pp al pasar del 34,2% al 26,2%. En esa misma dirección la población en pobreza extrema, se redujo del 6,2 % al 4,0% en ese mismo periodo (Figura 3).

**Figura 3. Pobreza monetaria de Cartagena**



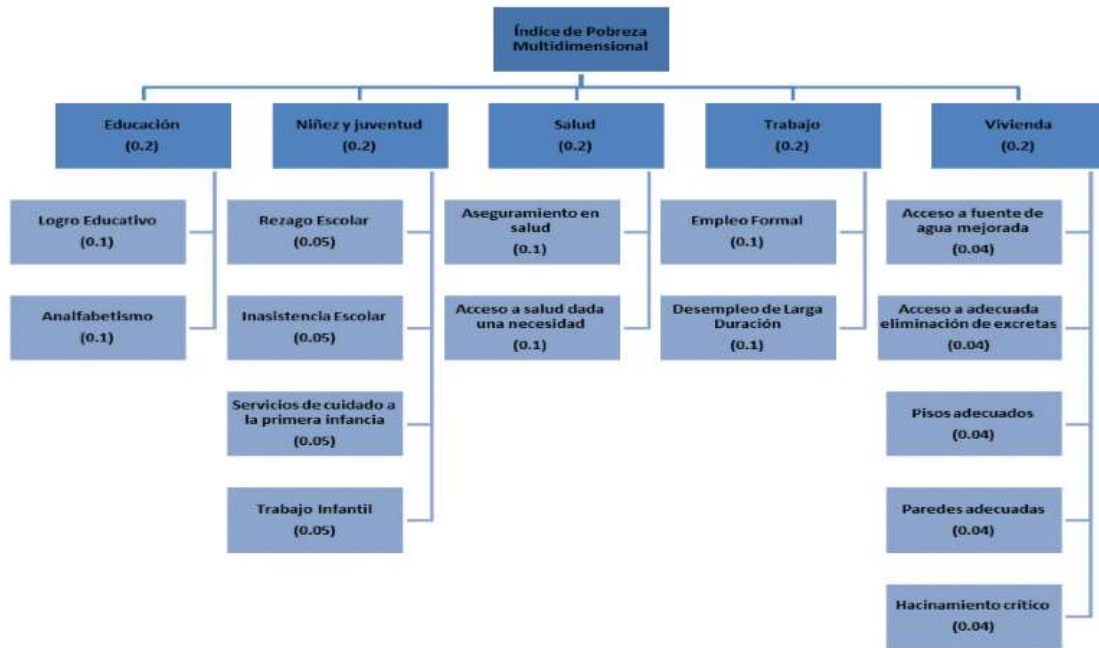
**Fuente:** DANE. Elaboración propia.

De acuerdo a las cifras del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), estas se calcularon de manera aproximada teniendo en cuenta la metodología implementada por el DANE (Figura 4), dado que estas solo son halladas a nivel nacional y regional. En el caso de la Educación se tuvo en cuenta *la tasa de analfabetismo* como proxy al no contar con la variable *logro educativo*. Para el caso de Niñez y Juventud se tomó como proxy las variables *rezago escolar* y *trabajo infantil* al tener las variables *inasistencia escolar* y *servicios de cuidado a la primera infancia*. En la Salud se obtuvieron ambas variables: *aseguramiento en salud*<sup>6</sup> y *acceso a salud dada una necesidad*. Para el caso de Trabajo se tomó como proxy el *empleo formal* al no poseer la variable *desempleo de larga duración*. En la Vivienda se tuvo en cuenta el *acceso a fuente de agua mejorada* y el *hacinamiento crítico* como proxys al no

<sup>6</sup> Solo se tuvo en cuenta el tipo de régimen contributivo al tener mayor cobertura en la ciudad.

gozar con las variables *acceso a adecuada eliminación de excretas, pisos adecuados y paredes adecuadas*.

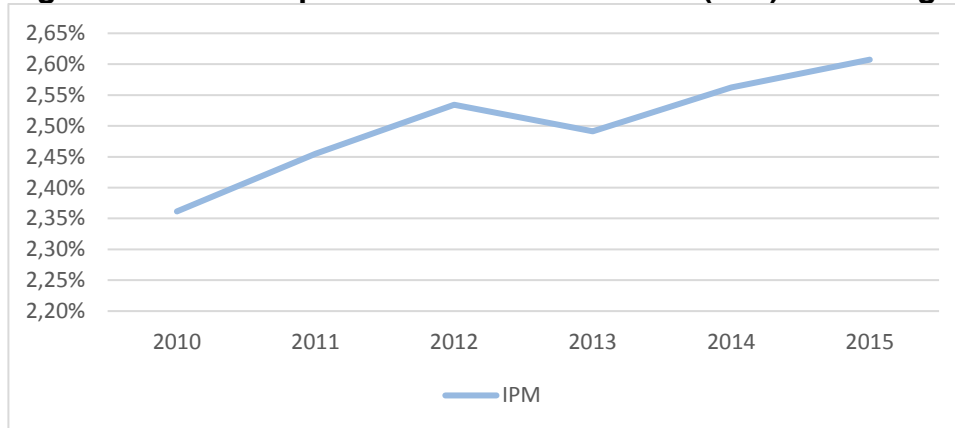
**Figura 4. Metodología IPM**



**Fuente:** DANE.

Entonces, según lo anterior, el IPM entre 2010 y 2015 ascendió en 0,25 pp al pasar de 2,36% al 2,61% (Figura 5). Pero, a pesar de esta variación, se puede discernir que los cartageneros no son considerados como “pobres” en el periodo de estudio por estar por debajo de la ponderada base (5/15), caso que también ocurrió con el IPM nacional.

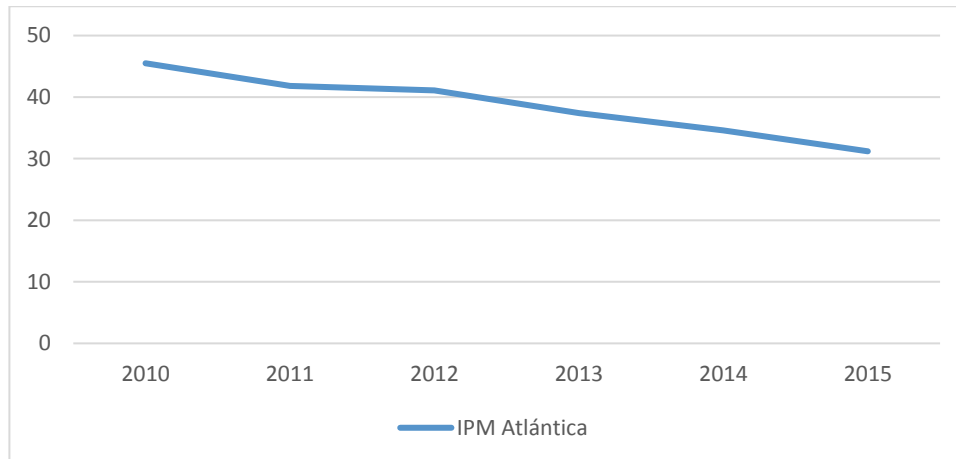
**Figura 5. Índice de pobreza multidimensional (IPM) de Cartagena**



**Fuente:** Elaboración propia.

En caso contrario al IMP nacional y municipal, el IPM regional (Región Atlántica) consideró a las personas en condición de pobreza en el periodo 2010-2014, exceptuando el año 2015. Este indicador tiene tendencia decreciente al pasar de 45,5% al 31,2% (Figura 6).

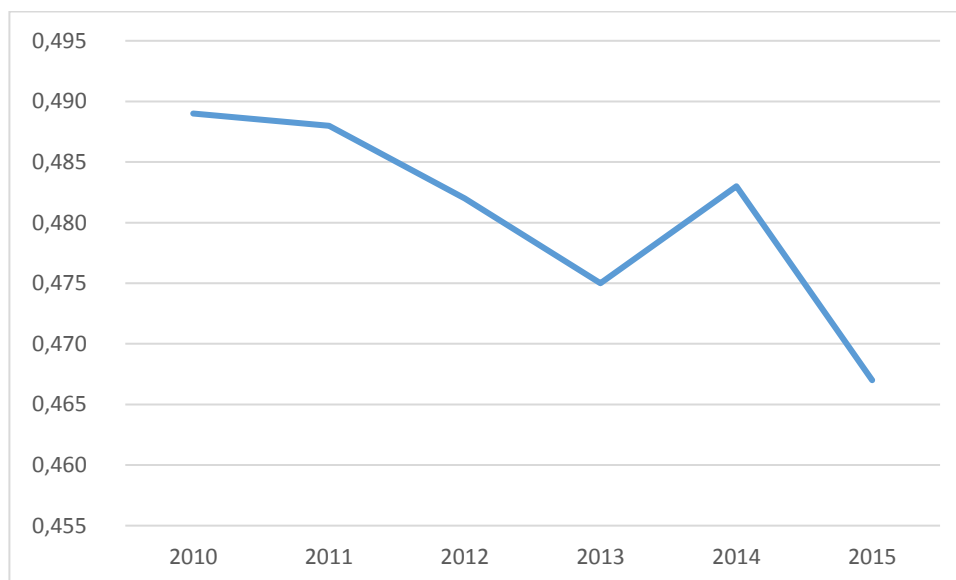
**Figura 6. Índice de pobreza multidimensional (IPM) región Atlántica**



**Fuente:** DANE. Elaboración propia.

Finalmente, el coeficiente GINI entre 2010 y 2015 muestra que la proporción de personas con mayor desigualdad en la distribución de sus ingresos disminuyó en 0,022 pp al pasar de 0,489 a 0,467 (Figura 7).

**Figura 7. Coeficiente GINI de Cartagena**



**Fuente:** DANE. Elaboración propia.

Sin embargo, la pobreza tiene muchas facetas, cambiando de un sitio a otro y a través del tiempo. Según Pérez (2007), existen variables que explican este concepto tales como:

### **2.3.1.1 El ingreso laboral.**

En un importante estudio, Pérez (2007) estimó las diferencias en el ingreso laboral para las principales ciudades de Colombia en tres ejercicios diferentes. El primero, en el que solo se tiene en cuenta el efecto regional. Los resultados muestran que las diferencias de los ingresos laborales entre ciudades son significativas, por ejemplo, la diferencia de los ingresos laborales entre Bogotá y Montería es del 55%<sup>7</sup>. Para el caso particular de Cartagena, esta diferencia es cercana al 22% con respecto a Bogotá.

En el segundo ejercicio se observa el efecto del nivel educativo de los trabajadores. En este caso la diferencia entre el ingreso laboral de las ciudades se reducen, pero siguen siendo significativas. Estas llegan al 40% entre Medellín, con el ingreso más alto, y pasto, montería y barranquilla con los más bajos. Para los trabajadores de Cartagena, los ingresos laborales se diferencian con los de Medellín en cerca del 20%.

Finalmente, cuando se tiene en cuenta el costo de vida de cada ciudad, los resultados muestran que la diferencia máxima entre los ingresos laborales entre ciudades es del 22%. En el caso de Cartagena, al momento de compararlo con Bogotá la diferencia oscila alrededor del 10%, mientras que con respecto a Cali o Medellín, la diferencia es cercana al 20%.

En resumen, para el caso particular de Cartagena, existe efectivamente una diferencia neta en los ingresos laborales de los trabajadores, que oscila entre el 10% y el 20 % con respecto a las ciudades de mayores ingresos.

---

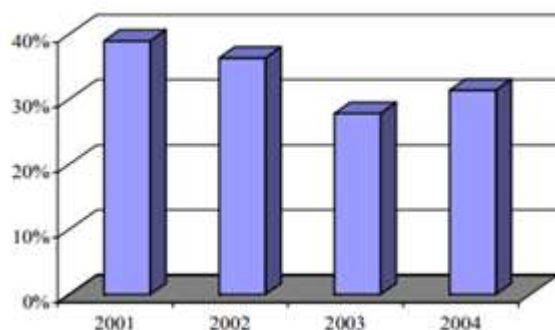
<sup>7</sup> Acerca de estas marcadas diferencias el autor menciona que "los trabajadores localizados en Bogotá y Medellín reciben en promedio un ingreso de 20 a 25% más alto que el promedio del resto de ciudades del país, y de 15 a 20 % que la siguiente ciudad con un ingreso laboral más alto".

### 2.3.1.2 El ingreso de los trabajadores como indicador de pobreza

Es fácil comprender que son las personas con menores ingresos las que mayores dificultades socioeconómicas enfrentan. Debido a sus limitados niveles de ingreso afrontan las mayores restricciones en el acceso a salud, educación, servicios domiciliarios, recreación y en general, todos los aspectos que afectan los niveles de bienestar de los individuos.

Si se toma el porcentaje de personas de ingresos bajos como indicador de pobreza, es posible decir que esta ha venido disminuyendo, aunque levemente, en los últimos años. Según la figura 8 el porcentaje de personas de ingresos bajos pasó de 39% en el 2001 a 31% en el 2004, alcanzando a disminuir hasta un 28% en el 2003.

**Figura 8. Porcentaje de personas de ingresos bajos en Cartagena<sup>8</sup>**



**Fuente:** DANE. Elaboración de los autores.

La pobreza en el país, también ha disminuido. Sin embargo, como se muestra en la figura, la situación de Cartagena sigue siendo preocupante y más si se compara con las ciudades principales del interior del país.

### 2.3.1.3 Alcances educativos

En los estudios socioeconómicos, es reiterativo, no solo a nivel nacional sino a nivel internacional, la importancia del capital humano en el desarrollo de una comunidad.

---

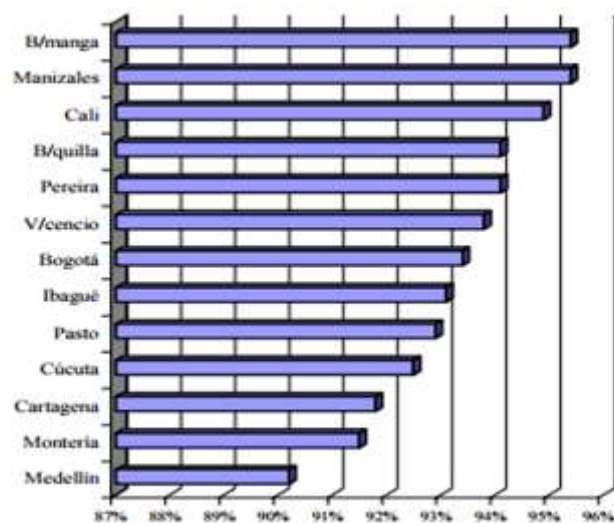
<sup>8</sup> La información corresponde al porcentaje de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano.

Dos indicadores claves en cuanto a educación se refiere son la tasa de alfabetismo y el número de años de educación alcanzado.

Pérez (2007), encontró que la educación es la principal variable a la hora de explicar la diferencia entre los ingresos laborales de los trabajadores de las principales ciudades. Adicionalmente, el autor encontró para el caso particular de Cartagena, que entre el 2001 y el 2004 los trabajadores presentaron los más bajos retornos a la educación, es decir, que el incremento en el ingreso por cada año adicional de estudio fue inferior para los trabajadores cartageneros con respecto a los trabajadores de las demás ciudades del país<sup>9</sup>.

Según el Censo de 2005, la tasa de alfabetismo para los habitantes mayores de cinco años del área urbana de Cartagena es del 91,8%, siendo la tercera más baja entre las áreas metropolitanas, superada sólo por Montería y Medellín (Figura 9).

**Figura 9. Tasa de alfabetismo**

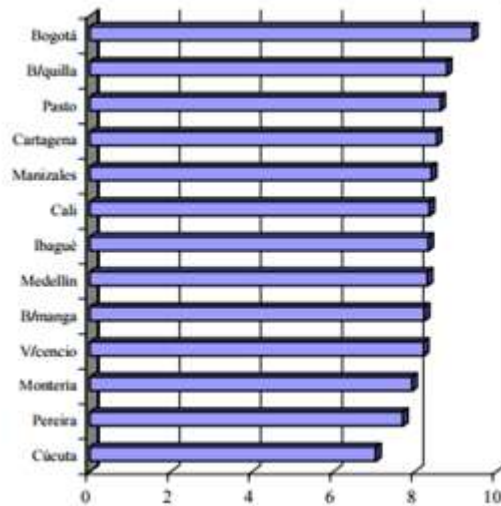


**Fuente:** DANE, censo 2005.

<sup>9</sup> Adicionalmente, Pérez (2007) menciona que : "...Cartagena y Barranquilla, las ciudades que en promedio, se caracterizan por las menores tasas de retorno a la educación, aumentarían su ingreso laboral, como máximo en 5% y 6% respectivamente si la escolaridad promedio de sus ocupados aumentara en un año, y lograrían una situación comparable a Bogotá. Sin embargo, este efecto en la ciudad de Bogotá alcanzaría retornos cercanos al 10%.

En cuanto a los años de escolaridad, el promedio de las trece áreas metropolitanas para el periodo 2001-2004 es de 8.3 años. Para el caso de Cartagena (Figura 10), aunque está por encima de la media con 8.5 años, es superada por tres ciudades más: Pasto (8.6), Barranquilla (8.8) y Bogotá (9.4).

**Figura 10. Años de educación**



**Fuente:** DANE, censo 2005.

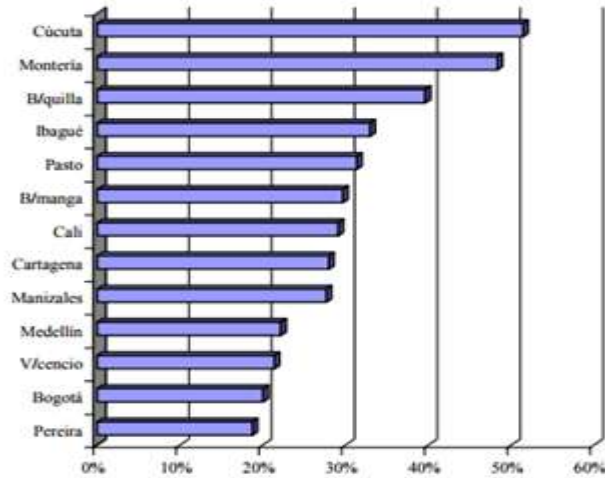
#### 2.3.1.4 Informalidad de la fuerza laboral

En esta sección se define al trabajador informal como aquel que no está afiliado a una entidad promotora de salud o a un régimen de pensiones.

La ciudad de Cartagena, con un 28 % de trabajadores que no están afiliados a salud o a pensiones, se encuentra ligeramente por debajo del promedio de las otras áreas metropolitanas del país, que es de 30,8 %, mientras que Cúcuta alcanza un 51.5 % y Pereira 18.8%.

La situación de Cartagena, se puede apreciar en la siguiente figura:

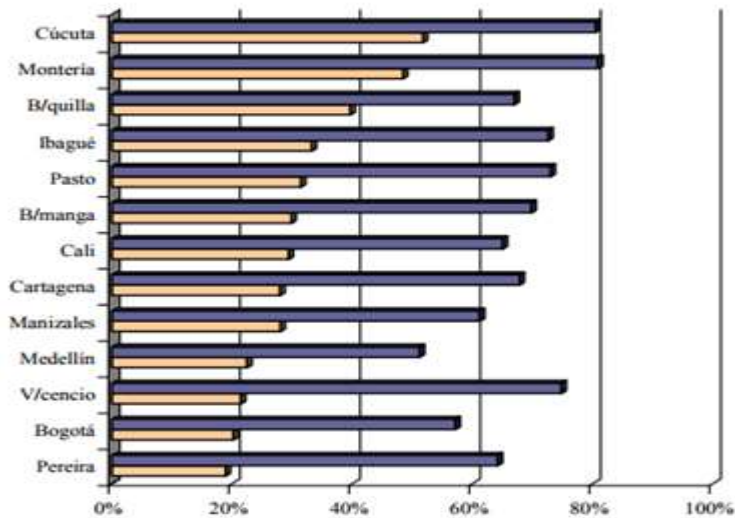
**Figura 11. Trabajadores informales**



**Fuente:** DANE, censo 2005.

Cuando se desagrega esta información entre los trabajadores que no están afiliados al régimen de salud y trabajadores que no están afiliados al régimen de pensiones, encontramos a Cartagena con 28.02% y 67.83 % respectivamente, continúa por debajo del promedio nacional de 31.03 % y 68.12% (Figura 12).

**Figura 12. Situación de la fuerza laboral**



**Fuente:** DANE



## 2.3.2 La vivienda en Cartagena

### 2.3.2.1 Sector de la construcción

Censo de Edificaciones. Según el informe de coyuntura económica regional, elaborado por el Dane en octubre del 2016, el metraje de las obras culminadas para 2015 en el total de las doce áreas urbanas, tres metropolitanas y Cundinamarca fue de 17.595.969 m<sup>2</sup>; 5,7% mayor respecto a 2014, con una diferencia de 948.084 m<sup>2</sup>. El área de las obras nuevas en proceso ascendió 12,3%, pasando de 17.811.730 m<sup>2</sup> en el año 2014 a 20.006.885 m<sup>2</sup> en 2015.

En materia de superficie construida en 2015, se observó que del área total, la mayor participación en obras culminadas fue para Bogotá D.C. (25,9%), Medellín AM<sup>10</sup> y Rionegro (16,2%) y Cundinamarca (12,2%); similarmente, la mayor cantidad de obras nuevas en proceso se registró en Bogotá D. C. (21,6%), Medellín AM y Rionegro (17,9%) y Cundinamarca (12,4%).

Las mayores variaciones en obras culminadas se presentaron en Cartagena AU<sup>11</sup> (101,0%), Villavicencio AU (66,4%) y Bucaramanga AM (56,6%); mientras que los mayores decrecimientos se presentaron en Cúcuta AM (-28,1%), Cali AU (-27,5%) y Cundinamarca (-17,9%). Por su parte, para obras nuevas en proceso, los mayores crecimientos se dieron en Armenia AU (102,4%), Popayán AU (64,5%) y Cartagena (52,7%), en tanto las variaciones negativas se registraron para Villavicencio AU (-26,7%), Bogotá D.C. (-11,9%) y Cali AU (-5,9%) (Nacional. Censo de edificaciones y variaciones, por estado de obra, según áreas urbanas, metropolitanas y Cundinamarca).

La evolución en 2015 de la variación trimestral del área de obras culminadas en Cartagena fue mixta (Tabla 1), con el mayor valor en el cuarto trimestre (157,7%), y el menor en el tercero (38,8%). Mientras que en el 2014 la mayor caída fue en el segundo trimestre (47,2%). El área en proceso, por su parte, tuvo tendencia al alza en ambos años, registrando el mayor incremento en el primer trimestre de 2015 (25,4%); asimismo, el menor valor se dio en el cuarto trimestre (9,6%). El área paralizada tuvo un comportamiento particularmente ascendente en el segundo

---

<sup>10</sup> AM hace referencia a “Área Metropolitana”.

<sup>11</sup> AU hace referencia a “Área Urbana”.

trimestre de ambos años, en 2014, tuvo una variación de 71,6%, en tanto que en 2015, la variación fue de 42,9%.

**Tabla 1. Cartagena. Censo de edificaciones por obras culminadas, en proceso y paralizadas (2014-2015)**

Trimestre	Metros cuadrados			Variación		
	Obras culminadas	Obras en proceso	Obras paralizadas	Obras culminadas	Obras en proceso	Obras paralizadas
2014						
I	76.163	1.127.007	155.162	46,3	39,6	47,0
II	95.291	1.228.484	160.475	-47,2	49,8	71,6
III	122.826	1.269.445	176.019	18,7	44,9	50,3
IV	85.298	1.340.951	197.797	-30,7	31,8	8,3
2015						
I	136.577	1.412.862	192.011	79,3	25,4	23,7
II	236.082	1.401.486	229.394	147,7	14,1	42,9
III	170.541	1.493.962	237.185	38,8	17,7	34,7
IV	219.807	1.469.645	245.881	157,7	9,6	24,3

**Fuente:** DANE.

La mayor variación en obras culminadas para 2015 en Cartagena (Tabla 2) correspondió al destino de Bodegas con 302,6% en relación con 2014, seguida del área destinada para apartamentos con 178,8% y el área para educación con 147,6%; los destinos que tuvieron decrecimientos respecto a 2014 fueron los hoteles (-37,6%) y comercio (-7,7%).

Exceptuando los otros destinos, el área nueva en proceso tuvo las mayores variaciones en comercio (228,8%), hospitales (164,6%), y hoteles (130,4%); en tanto que las menores variaciones se registraron en oficinas (2,2%) y administrativo público (3,2%).

**Tabla 2. Cartagena. Censo de edificaciones por obras culminadas y nuevas en procesos, según destinos (2015)**

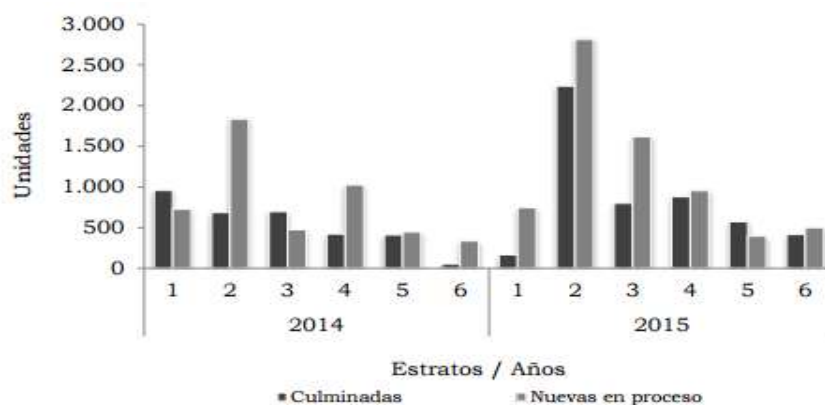
Destinos	Metros cuadrados		Variaciones	
	Obras culminadas	Obras nuevas en proceso	Obras culminadas	Obras nuevas en proceso
Total	763.007	855.602	101,0	52,7
Apartamentos	343.732	453.395	178,8	27,9
Oficinas	7.939	15534,0	19,0	2,2
Comercio	44.840	65.815	-7,7	228,8
Casas	121.989	139.278	37,1	72,2
Bodegas	123.266	34.929	302,6	8,8
Educación	25.672	35.873	147,6	*
Hoteles	39327,0	45.427	-37,6	130,4
Hospitales	8.370	23.507	81,6	164,6
Administrativo público	25.957	21.221	0,0	3,2
Otros	21.915	20.623	*	240,2

\*Variación muy alta.

**Fuente:** DANE

El mayor número de obras culminadas para 2015 en Cartagena fue destinado para el estrato 2, con 2.242 unidades, así mismo, este estrato tuvo el mayor número de obras nuevas en proceso con 2.815. En el 2014, el número de obras nuevas en proceso fue visiblemente mayor para el estrato 2 con 1.838 (Figura 13).

**Figura 13. Cartagena y Turbaco, unidades culminadas y nuevas en proceso, según estratos (2014-2015)**

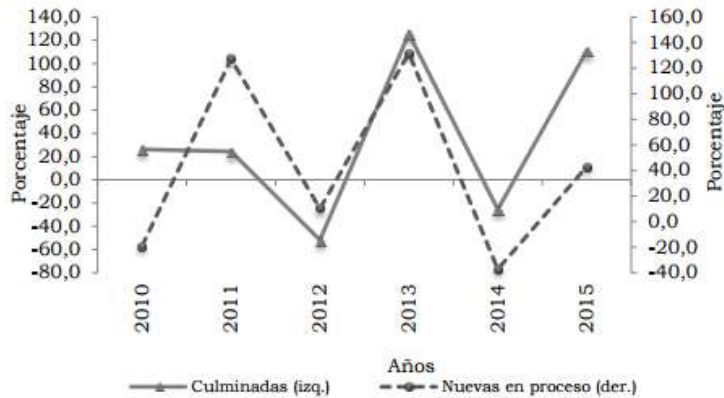


**Fuente:** DANE

En el periodo comprendido entre 2010 y 2015 (Figura 14), las mayores disminuciones del área nueva en proceso para Cartagena se observaron en los años 2014 (-37,2%) y 2010 (- 19,1%) mientras que el mayor incremento se presentó

en 2013, con 131,8%. El área culminada tuvo los incrementos más altos en 2013 (125,8%) y 2015 (111,0%). La mayor disminución fue en 2012 con 51,8%.

**Figura 14. Cartagena. Variación del área de obras culminadas y nuevas en proceso (2010-2015)**



**Fuente:** DANE.

En el cuarto trimestre de 2015 el área de obra en proceso en Cartagena y Turbaco, participó con el 75,9%; el área culminada con 11,4%, y el área paralizada, con 12,7%.

De la totalidad de área en proceso que se encontró en el cuarto trimestre de 2015 en Cartagena, el 84,2% continuaba en obra, 13,9% fue nueva, y 1,9% había reiniciado la obra.

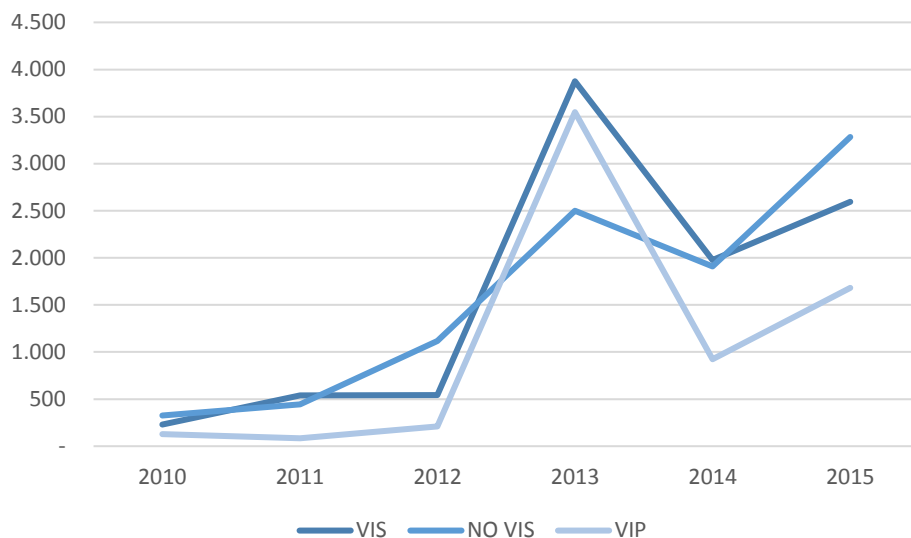
De la totalidad del área paralizada en el cuarto trimestre de 2015 en Cartagena, el 76,1% continuaba paralizada, y 23,9% era nueva.

Finalmente, en materia de los programas de subsidios, es importante analizar el número de unidades iniciadas de viviendas VIS, NO VIS y VIP<sup>12</sup>. Teniendo en cuenta la figura 15, las primeras tienen un comportamiento ascendente durante todo el periodo comprendido desde el 2010 hasta el 2015, pasando de 230 a 2.595 viviendas. Las segundas muestran un pequeño declive en su tendencia en el año 2014 con 1.909 viviendas. Y las últimas presentan gran variación, con un fuerte

<sup>12</sup> Según el DANE, si el precio no excede 135 SMLMV se clasifica como VIS, de lo contrario como No VIS. La vivienda de Interés Prioritario VIP es una categoría dentro de la Vivienda de Interés Social VIS y se define como la vivienda cuyo precio no excede los 70 SMLMV.

repunte en el año 2013 con 3.547 viviendas. Para 2015 el mayor número de viviendas iniciadas fue de tipo NO VIS con 3.283 unidades.

**Figura 15. Unidades iniciadas viviendas VIS, NO VIS y VIP en Cartagena**



**Fuente:** DANE. Elaboración propia.

### 2.3.2.2 Índice de costos de la construcción de vivienda

Según el DANE, en el ámbito nacional el ICCV del 2015 se ubicó en 5,2%, superior al año anterior en 3,4 pp. La mayor variación fue para Manizales y Medellín con 6,5% respectivamente, le siguió Pasto con 6,4%, Barranquilla y Bucaramanga con 6,0% cada una, y Cali con 5,6%. La variación que registró un menor decrecimiento fue para Cúcuta con -1,3%.

La ciudad que registró una diferencia negativa respecto al año anterior fue Cúcuta con - 3,3 pp. Por su parte, la mayor diferencia positiva fue para Bucaramanga (5,1 pp), seguida de Barranquilla (4,8 pp) y Manizales, Medellín y Santa Marta (4,5 pp) respectivamente.

En el 2015, la variación del índice para Cartagena fue de 3,2%, con una diferencia porcentual respecto al año anterior (1,8 pp).

De acuerdo con el ICCV por tipo de vivienda para 2015, a nivel nacional la unifamiliar varió 4,9% y la multifamiliar, 5,5%, con una diferencia porcentual respecto al año anterior, de 3,0 pp la primera y 3,7 pp la segunda.

Las mayores variaciones en el costo de la vivienda unifamiliar fueron para Manizales (6,4%), Medellín y Pasto (ambas con 6,3%), Barranquilla (5,9%), y Bucaramanga y Santa Marta (5,8% cada una). En este caso la ciudad que tuvo una diferencia negativa fue para Cúcuta (-1,2%).

Las ciudades con mayores diferencias positivas en el costo de este tipo de vivienda fueron Bucaramanga con 5,0 pp, seguida de Barranquilla con 4,9 pp, y Santa Marta 4,8 pp. Así mismo, La ciudad que registró mayor diferencia negativa en el costo de la unifamiliar con respecto a la variación de 2014 fue Cúcuta con -3,2 pp.

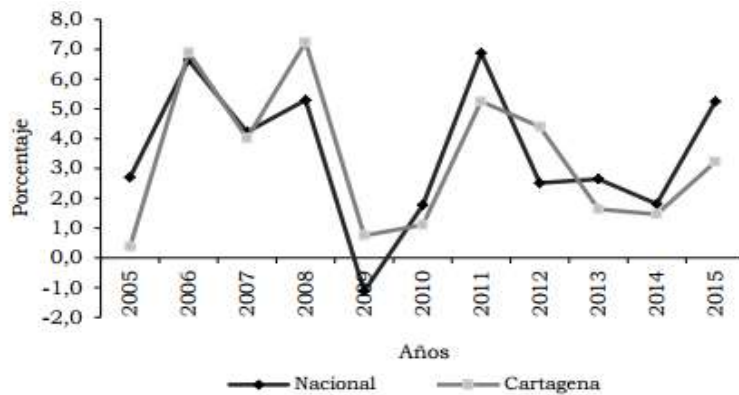
En lo que concierne al costo de la vivienda multifamiliar en 2015, las mayores variaciones fueron para Manizales 6,7%, y les siguió Medellín con 6,6% y Pasto con 6,4%. La ciudad que registró diferencia decreciente respecto a la variación de 2014 fue Cúcuta (-1,7%). Así mismo, la ciudad de Cúcuta registró una diferencia negativa -3,6 pp, respecto al 2014. Las ciudades que registraron las mayores diferencias positivas respecto al año anterior fueron Bucaramanga (5,2 pp), seguida de Barranquilla y Cali (4,7 pp cada una).

En el costo por tipo de vivienda, Cartagena tuvo variaciones inferiores al nivel nacional en el 2014-2015, con 3,2% en unifamiliar y 3,2% en multifamiliar, y diferencias crecientes frente al registro de 2014.

Entre 2005 y 2015, el comportamiento de los costos de construcción fue tan volátil como la actividad edificadora. En 2009, el ICCV varió -1,1% para el país y 0,7% para Cartagena. Así mismo, los puntos más altos fueron en 2006 (6,6% en Colombia y 6,9% para la ciudad) y 2011 (6,9% y 5,3%, respectivamente).

Como se observa en la figura 16, en 2015 aumentó la presión sobre los precios de los insumos para la construcción tanto en el país (5,2%) como en la ciudad (3,2%).

**Figura 16. Nacional- Cartagena. Evolución de la variación anual del ICCV 2005-2015**



**Fuente:** DANE.

La clasificación del ICCV consiste en la división de grupos de costos en materiales, mano de obra, y maquinaria y equipo para la construcción. Para el país, entre esos tres grupos, la mayor variación en el costo fue en materiales (6,0%), y le siguió mano de obra (4,2%), y por último maquinaria y equipo (2,2%).

Para el cálculo nacional, en los incrementos de los grupos de costos entre 2014 y 2015, materiales pasó de 1,0% a 6,0%; la participación de esta variación aumentó al ubicarse en 73,1. En 2015, maquinaria y equipo participó menos al pasar de 3,5% a 2,1%.

En el caso de la ciudad de Cartagena, la variación en el costo de materiales fue menor que en el país al registrar 4,0%; le siguió maquinaria y equipo con 3,8%, y por último, mano de obra que registró 1,6%. En este caso, la mayor participación fue para materiales con 79,8%, más que el año anterior; mientras maquinaria y equipo participó con 5,3%.

### 2.3.2.3 Financiación de vivienda

En 2015, a nivel nacional las entidades financieras desembolsaron préstamos para la compra de vivienda nueva y usada por un monto de \$9.227.523 millones, con una variación de 1,0% en relación al 2014. De este total, la banca hipotecaria otorgó el 94,0%, equivalente a 8.670.762 millones, con un crecimiento anual de 6,1%, siendo

ésta la que concedió más créditos tanto a vivienda nueva (95,3%) como usada (92,5%).

El Fondo Nacional del Ahorro participó con el 5,8%, correspondiente a 538.028 millones, presentando una caída de 41,6% frente al año anterior, en el que aportó 921.611 millones. Esta contracción se explica por los decrecimientos que registró en la concesión de créditos para viviendas nuevas y usadas, de -28,3% y -48,5%, respectivamente. El FNA aportó en 2015 el 4,6% en los créditos desembolsados para nuevas y el 7,1% en los créditos dirigidos a usadas.

Las cajas de vivienda tuvieron el menor aporte en viviendas nuevas (0,1%), con un decrecimiento de 91,3% en relación a 2014. En cuanto a viviendas usadas, registraron un incremento de 18,3% y una participación de 0,4% en el total de créditos dirigidos a este tipo de solución.

Para vivienda nueva, según el DANE, las entidades financieras desembolsaron \$4.849.840 millones, de los cuales, el 64,0% fue destinado a viviendas diferentes a interés social y 36,0% a VIS. Por otro lado, los créditos otorgados para las viviendas usadas, por un valor de \$4.377.683 millones, se concentraron en no VIS, con 89,7%, mientras que se destinó para VIS el 10,3%.

En Bolívar el valor financiado para vivienda durante 2015 fue de \$198.673 millones, lo que significó un aumento en los préstamos otorgados de 11,6% con respecto a 2014. De dicho valor, \$27.444 millones correspondieron a VIS, con una participación de 13,8%; en tanto, \$171.229 millones fueron para no VIS, con 86,2% del total. Por otra parte, se presentó un aumento de 9,1% en el monto financiado en VIS, mientras que en no VIS creció 12,0%.

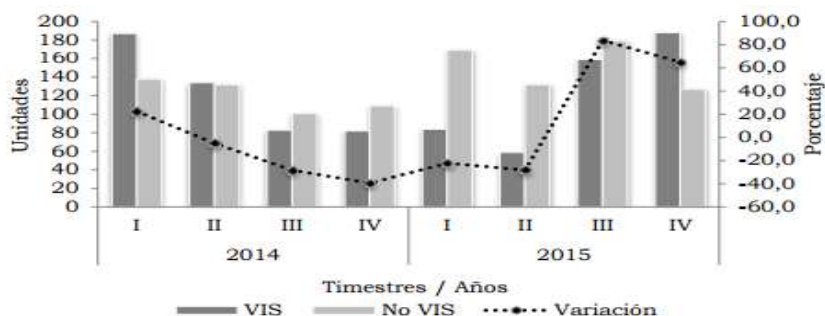
De la financiación de VIS en Bolívar se destinó a nueva el 77,2%, que sumó \$21.181 millones, y a usada el 22,8%, correspondiente a \$6.263 millones; por otro lado, las aprobaciones aumento en 15,4% y decreció 7,7%, respectivamente. A su vez, los recursos para no VIS se distribuyeron en nueva el 46,8%, con \$80.055 millones, y en usada el 53,2%, con 91.174 millones; es decir, tuvieron crecimiento de 34,0% y decrecimiento (-2,1%), respectivamente, frente a los montos asignados en 2014.



La financiación de vivienda en Cartagena llegó a \$181.939 millones, con un aumento de 16,0% con respecto a 2014. La adjudicación de estos recursos fue del 12,8% para VIS al registrar \$23.316 millones, distribuidos en nueva (81,7%) con \$19.042 millones y en usada (18,3%) con \$4.274 millones; así, la financiación de la nueva creció 16,8% y la de la usada decreció -13,8%. En cuanto a no VIS, la participación fue de 87,2%, con una variación de 16,9%; y variación en financiación de viviendas nuevas 36,4% y usadas 3,9%.

Teniendo en cuenta la figura 17, para 2015, en el departamento, la variación del número total de viviendas nuevas financiadas, se registraron las mayores variaciones positivas en el tercer trimestre (83,7%) y cuarto trimestre (64,9%). Las negativas se presentaron en el segundo (-28,2%) y primer trimestre (-22,2%) respecto del mismo año. Mientras en el 2014, se registraron las mayores decrecientes en el cuarto (-39,4%), tercer trimestre (-28,4%), y segundo trimestre (-5,0%).

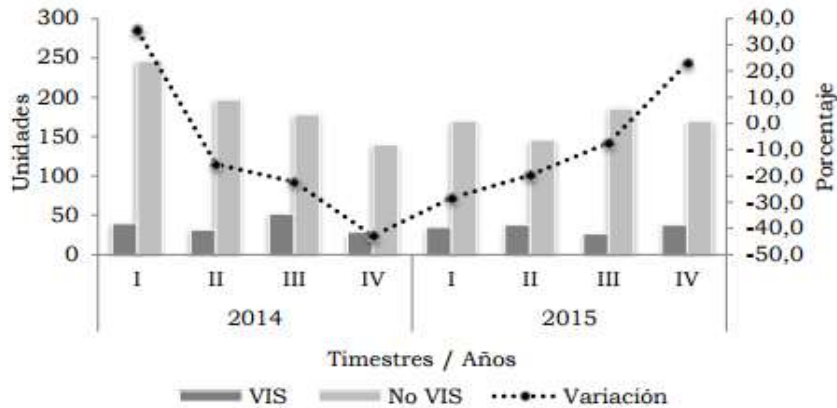
**Figura 17. Bolívar. Número de viviendas nuevas financiadas, según tipo de solución de vivienda y variación total 2014-2015 (Trimestral)**



**Fuente:** DANE.

El número de viviendas usadas financiadas en el departamento, se registraron variaciones positivas en primer trimestre (35,5%) para 2014 y el cuarto trimestre (23,1%) para 2015. De la vivienda usada se registraron los mayores decrecimientos más significativos en su orden el primero (-28,3%), segundo (-19,7%) y tercer trimestre (-7,4%) respecto de 2015 (Figura 18).

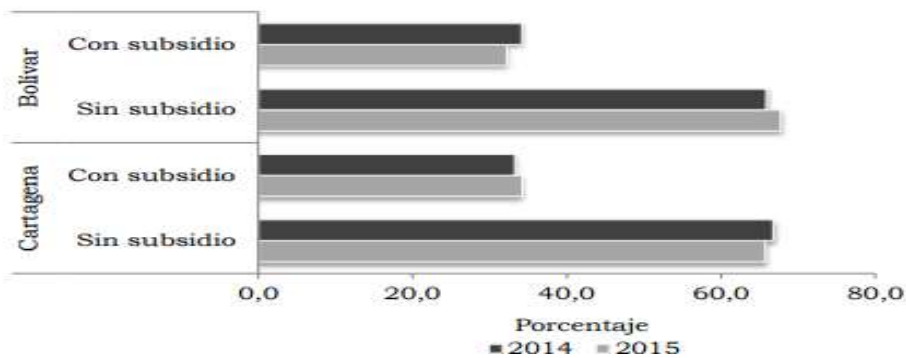
**Figura 18. Bolívar. Número de viviendas usadas financiadas, según tipo de solución de vivienda y variación total 2014-2015 (Trimestral)**



**Fuente:** DANE.

En la financiación de VIS tanto para Bolívar como para Cartagena, se evidenció una participación de los subsidios. De las 490 viviendas financiadas en el departamento, se subsidiaron a 32,2%, por lo tanto, permaneció sin subsidio 67,8%. Para Cartagena, de las 447 viviendas se subsidiaron 34,2% VIS nuevas, en tanto el 65,8% no fue subsidiado (Figura 19).

**Figura 19. Bolívar-Cartagena. Distribución de viviendas nuevas de interés social con y sin subsidio 2014-2015**

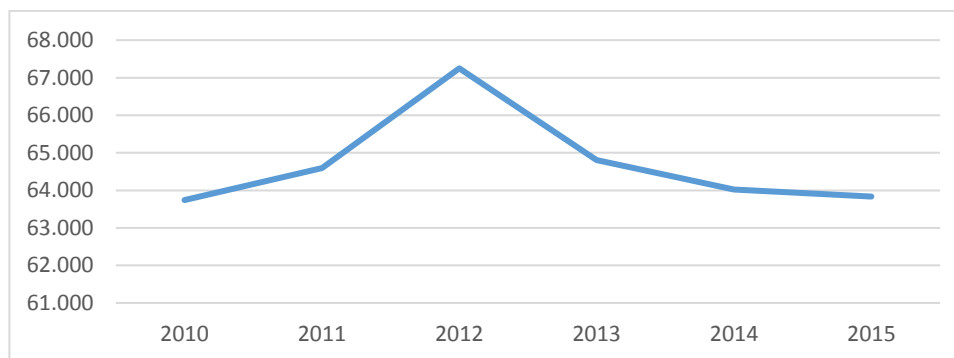


**Fuente:** DANE.

Finalmente, con base al Censo General realizado en el 2005 por el DANE, del total de 206.634 hogares, 78.407 se encuentran en deficit. Lo cual equivale al 37,94%, donde el 13,37% de los hogares se encuentran en deficit cuantitativo, es decir, 27.618 hogares.

Según CORVIVIENDA<sup>13</sup>, el déficit habitacional aumento del 2010 al 2012 al pasar de 63.740 a 67.249 hogares, mientras que desde el 2012 al 2015 tuvo una disminución al terminar en 63.830 hogares (Figura 20).

**Figura 20. Déficit habitacional de Cartagena 2010-2015**



**Fuente:** CORVIVIENDA. Elaboración propia.

## 2.4 Evidencia empírica de la relación de las políticas de subsidios a la vivienda con el índice de pobreza multidimensional en Cartagena

Primeramente se realiza un análisis estadístico de las variables pobreza multidimensional y déficit habitacional del año 2015 (tabla 3), con el fin de describir sus principales características.

**Tabla 3. Resumen estadístico pobreza – vivienda (2015)**

	<i>POB</i>	<i>VIV</i>
<b>Media</b>	0,02585	63,9265
<b>Error típico</b>	0,00025	0,0965
<b>Mediana</b>	0,02585	63,9265
<b>Moda</b>	0	0
<b>Desviación estándar</b>	0,00035355	0,13647161
<b>Varianza de la muestra</b>	1,25E-07	0,0186245
<b>Curtosis</b>	0	0

<sup>13</sup> CORVIVIENDA cambia su metodología de medición en el 2013, por ello la información presenta falencias y veracidad en los datos.

<b>Coefficiente de asimetría</b>	0	0
<b>Rango</b>	0,0005	0,193
<b>Mínimo</b>	0,0256	63,83
<b>Máximo</b>	0,0261	64,023
<b>Suma</b>	0,0517	127,853
<b>Cuenta</b>	2	2
<b>CV</b>	1,36769	0,21348

**Fuente:** Elaboración propia.

De la tabla anteriormente detallada, podemos afirmar que hay una media de 0,02585 de la población cartagenera que está en situación de pobreza y un 63,9265 con respecto al déficit habitacional. El 50% de la población cartagenera, está por encima de 0,00025, lo que representa que se caracteriza por ser pobre y contar con un déficit habitacional por debajo de 63,9265. Lo anterior va de acuerdo con que desviados 0,00035355 y 0,13647161, lo que refleja que la población se encuentra muy dispersa en cuanto a la media. Los habitantes de la ciudad de Cartagena que son pobres y no cuentan con una vivienda digna, presentan un coeficiente de variabilidad de 1,36769 con respecto a la pobreza y 0,21348 con respecto a la vivienda. Ambos coeficientes de variación son inferiores a 7%, por tal motivo, la estimación no es precisa. Es recomendable que se tengan en cuenta las tendencias más no los niveles, a través de un análisis con fines descriptivos.

Ahora bien, para conocer la relación existente entre la pobreza multidimensional y el déficit habitacional, se procede a utilizar la tabla de contingencia. Esta tabla se emplea, por lo general, para registrar y analizar la asociación entre dos o más variables, habitualmente con naturaleza cualitativa.

Por consiguiente, se analizan las variables pobreza multidimensional y déficit habitacional en grupos de dos años (Ejemplo: 2010-2011, 2011-2012, etc.), utilizando el mismo supuesto, nivel de significancia e hipótesis, de base.

**Tabla 4. Frecuencias observadas - O (2010-2011)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional		TOTAL
	2010	2011	
2010	1504	1524	3028
2011	1562	1583	3145

TOTAL	3066	3107	6173
-------	------	------	------

**Fuente:** Elaboración propia.

Supuestos: Se considera que la muestra disponible para el análisis es equivalente a una muestra aleatoria extraída de la población de interés.

Hipótesis:

Ho: La pobreza multidimensional y el déficit habitacional son independientes.

H1: La pobreza multidimensional y el déficit habitacional no son independientes.

N.S.: 5%

Estadístico de prueba: Ji- cuadrado<sup>14</sup>

$$\chi_0^2 = \sum_{i=1}^k \left[ \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i} \right]$$

Distribución de la prueba estadística. Cuando Ho es verdadera,  $\chi_0^2$  sigue una distribución aproximadamente  $\chi^2$  con (F-1)(C-1) grados de libertad:

$$gl = (2-1)(2-1) = 1$$

**Tabla 5. Frecuencias esperadas - E (2010-2011)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional	
	2010	2011
2010	3066*3028/6173	3107*3028/6173
2011	3066*3145/6173	3107*3145/6173

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional	
	2010	2011
2010	1504	1524
2011	1562	1583

<sup>14</sup> Donde  $O_i$  son las frecuencias observadas y  $E_i$  son las frecuencias esperadas.

**Fuente:** Elaboración propia.

$$\chi_0^2 = \frac{(1504 - 1504)^2}{1504} + \frac{(1524 - 1524)^2}{1524} + \frac{(1562 - 1562)^2}{1562} + \frac{(1583 - 1583)^2}{1583} = 0$$

Según el estadístico de prueba y crítico Ji – cuadrado, para los años 2010-2011 con una confianza del 95% se puede inferir que no existe una relación entre la pobreza multidimensional y déficit habitacional en el 2010-2011, dado que  $\chi_0^2 = 0 < \chi_{(5\%;1)}^2 = 3,841$  no se puede rechazar la hipótesis nula.

**Tabla 6. Frecuencias observadas - O (2011-2012)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional		TOTAL
	2011	2012	
2011	1583	1648	3231
2012	1634	1701	3335
TOTAL	3217	3349	6566

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 7. Frecuencias esperadas - E (2010-2011)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional	
	2011	2012
2011	1583	1648
2012	1634	1701

**Fuente:** Elaboración propia.

$$\chi_0^2 = \frac{(1583 - 1583)^2}{1583} + \frac{(1648 - 1648)^2}{1648} + \frac{(1634 - 1634)^2}{1634} + \frac{(1701 - 1701)^2}{1701} = 0$$

En el caso de los años 2011-2012, teniendo en cuenta las tablas 6 y 7, según el estadístico de prueba y crítico Ji – cuadrado, con una confianza del 95% se puede inferir que no existe una relación entre la pobreza multidimensional y déficit

habitacional en el 2011-2012, dado que  $\chi_0^2 = 0 < \chi_{(5\%;1)}^2 = 3,841$  no se puede rechazar la hipótesis nula.

**Tabla 8. Frecuencias observadas - O (2012-2013)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional		TOTAL
	2012	2013	
2012	1701	1640	3341
2013	1675	1614	3288
TOTAL	3376	3253	6629

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 9. Frecuencias esperadas - E (2012-2013)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional	
	2012	2013
2012	1701	1640
2013	1675	1614

**Fuente:** Elaboración propia.

$$\chi_0^2 = \frac{(1701 - 1701)^2}{1701} + \frac{(1640 - 1640)^2}{1640} + \frac{(1675 - 1675)^2}{1675} + \frac{(1614 - 1614)^2}{1614} = 0$$

En los años 2012-2013, teniendo en cuenta las tablas 8 y 9, según el estadístico de prueba y crítico Ji – cuadrado, con una confianza del 95% se puede inferir que no existe una relación entre la pobreza multidimensional y déficit habitacional en el 2012-2013, dado que  $\chi_0^2 = 0 < \chi_{(5\%;1)}^2 = 3,841$  no se puede rechazar la hipótesis nula.

**Tabla 10. Frecuencias observadas - O (2013-2014)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional		TOTAL
	2013	2014	
2013	1614	1594	3208
2014	1659	1639	3298
TOTAL	3273	3233	6506

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 11. Frecuencias esperadas – E (2013-2014)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional	
	2013	2014
2013	1614	1594
2014	1659	1639

**Fuente:** Elaboración propia.

$$\chi_0^2 = \frac{(1614 - 1614)^2}{1614} + \frac{(1594 - 1594)^2}{1594} + \frac{(1659 - 1659)^2}{1659} + \frac{(1639 - 1639)^2}{1639} = 0$$

Teniendo en cuenta las tablas 10 y 11, según el estadístico de prueba y crítico Ji – cuadrado, en el 2013-2014 con una confianza del 95% se puede inferir que no existe una relación entre la pobreza multidimensional y déficit habitacional en el 2013-2014, dado que  $\chi_0^2 = 0 < \chi_{(5\%;1)}^2 = 3,841$  no se puede rechazar la hipótesis nula.

**Tabla 12. Frecuencias observadas - O (2014-2015)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional		TOTAL
	2014	2015	
2014	1639	1634	3273
2015	1671	1666	3337
TOTAL	3310	3300	6610

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 13. Frecuencias esperadas – E (2014-2015)**

Pobreza multidimensional	Déficit habitacional	
	2014	2015
2014	1639	1634
2015	1671	1666

**Fuente:** Elaboración propia.

$$\chi_0^2 = \frac{(1639 - 1639)^2}{1639} + \frac{(1634 - 1634)^2}{1634} + \frac{(1671 - 1671)^2}{1671} + \frac{(1666 - 1666)^2}{1666} = 0$$



En los años 2014-2015, teniendo en cuenta las tablas 12 y 13, según el estadístico de prueba y crítico Ji – cuadrado, con una confianza del 95% se puede inferir que no existe una relación entre la pobreza multidimensional y déficit habitacional en el 2014-2015, dado que  $\chi_0^2 = 0 < \chi_{(5\%;1)}^2 = 3,841$  no se puede rechazar la hipótesis nula.

Entonces, según el análisis anterior de las tablas de contingencia observadas y esperadas del periodo 2010-2015, las variables pobreza multidimensional y déficit habitacional no guardan ninguna relación o dependencia entre ellas. De hecho, se puede discernir que la pobreza multidimensional y el déficit habitacional no guardan relación estadísticamente significativa con las políticas de subsidio a la vivienda en el periodo de estudio.

Por tanto, teniendo en cuenta que las políticas de subsidios son modificadas o cambiadas por cada gobierno de turno, cuando estuvo Judith Pinedo Flórez (2008-2011), Campo Elías Terán Dix (Enero- Noviembre 2012), Carlos Otero Gerds (Noviembre 2012- Julio 2013) o Dionisio Vélez Trujillo (Julio 2013-Diciembre 2015) no se implementaron políticas de subsidios a la vivienda en Cartagena que tenga semejanza estadísticamente significativa con la pobreza multidimensional y el déficit habitacional.

## CONCLUSIÓN

A partir de 1991 se presentaron cambios importantes en el sistema de financiamiento y en la política de vivienda estatal. Por un lado, la Constitución dejó establecido el derecho a la vivienda digna y, por otra parte, las herramientas financieras para otorgar créditos de este tipo han mejorado el volumen de recursos disponibles para los usuarios y han reducido el nivel de morosidad, todo esto dentro de un contexto que sigue presentando algunas fluctuaciones por los topes oficiales a la tasa de interés que afecta los incentivos de las entidades financieras crediticias. Paulatinamente, el Estado desmontó su modelo de corte asistencialista y se estableció una política de financiamiento a través de las corporaciones de ahorro y vivienda y de otros intermediarios financieros que entraron a competir en el mercado de crédito hipotecario bajo un esquema de tasa de interés de corto plazo del mercado doméstico.

Las políticas de subsidios a nivel nacional y local son modificadas al pasar de un gobierno a otro, sin dejar de lado el derecho fundamental de la vivienda digna, como lo evidencian los planes nacionales de desarrollo y los planes de desarrollo municipal.

Toda serie de indicadores de vivienda nos señalan que existen serios problemas de calidad habitacional, hacinamiento y deficiencia en acceso a servicios públicos. Debido a la falta de información clara y consolidada sobre calidad de vivienda recomendamos que se adopte un proyecto tendiente a construir una gran base de datos sobre el sector de vivienda, bajo la dirección del vice- Ministro respectivo y con la estrecha colaboración del DANE y DNP y el sector privado. Sin esta carta de navegación será difícil encontrar la estrategia más eficaz para ir cerrando la brecha habitacional en Colombia que hoy se acerca al 50%.

La pobreza en Cartagena es un problema que supera lo que se observa en las principales ciudades del país. Además, se ha encontrado que las personas pobres no solo se encuentran concentradas especialmente en sitios específicos de la ciudad, sino que además no cuentan con las condiciones sociales y las oportunidades necesarias para superar esta situación, lo que lleva a que permanezcan en un círculo de pobreza permanente.

En el periodo de estudio se observó una mejora en los indicadores de pobreza de Cartagena, teniendo como punto de referencia la pobreza monetaria, el IPM y el

coeficiente GINI. La pobreza monetaria entre 2010 y 2015 descendió en 8 pp al pasar del 34,2% al 26,2%, y la pobreza extrema se redujo del 6,2 % al 4,0% en ese mismo periodo. El IPM entre 2010 y 2015 ascendió en 0,25 pp al pasar de 2,36% al 2,61% pero, a pesar de esta variación, los cartageneros no son considerados como “pobres” por estar por debajo de la ponderada base; caso que también ocurrió con el IPM nacional. Finalmente, el coeficiente GINI entre 2010 y 2015 disminuyó en 0,022 pp al pasar de 0,489 a 0,467.

En el caso de la vivienda, el déficit habitacional en Cartagena aumentó del 2010 al 2012 al pasar de 63.740 a 67.249 hogares, mientras que desde el 2012 al 2015 tuvo una disminución al terminar en 63.830 hogares.

En pocas palabras, según lo anterior, se tendría como hipótesis, *ceteris paribus*, que el motivo de la disminución de la pobreza cartagenera se debió a una buena aplicabilidad de las políticas de subsidios de vivienda. Pero, ¿Realmente hubo relación entre las políticas, la pobreza y el déficit habitacional? tal como se pudo constatar en el presente trabajo no se encontró evidencia estadísticamente significativa que llevara a inferir la existencia de relación alguna entre ellas. En las diferentes tablas de contingencia observadas y esperadas, en el periodo de estudio, se pudo discernir que no se pudo rechazar la hipótesis de que dichas variables son independientes.

Para el Proyecto “Cartagena Cómo Vamos” la realización de este ejercicio es un primer paso para conocer y analizar de manera más objetiva los datos recientes de pobreza en Cartagena, pero en ningún momento suple la necesidad de que se generen estadísticas oficiales sistemáticas para esta ciudad. Si se logra que las entidades oficiales generen las estadísticas año a año, o que las metodologías oficiales para obtener los niveles de pobreza se puedan replicar a nivel municipal (lo cual resulta hoy imposible debido a los ajustes que se hacen a los ingresos), el monitoreo de la pobreza será mucho más efectivo y las políticas que se apliquen para combatirla tendrán un mayor impacto. Esto resulta de gran relevancia considerando dos aspectos: el primero, que hoy el 49% de los cartageneros se siente pobre, y el segundo, que la Administración Distrital le ha dado prioridad a la política social para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Cartagena, lo cual se refleja en los objetivos estratégicos y programas del proyecto de Plan de Desarrollo Distrital.

Las ciudades como uno de los ejes de desarrollo tienen grandes retos que asumir para poder reducir los niveles de pobreza y de desigualdad del ingreso y lograr una

mejor calidad de vida para sus habitantes. Se requiere de un gran esfuerzo colectivo y de políticas públicas tanto locales como nacionales que a corto, mediano y largo sean consistentes con este propósito

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALZA, Carlos. Tipología de Políticas Públicas (En Línea). 2011. (Citado 22 julio 2017). Disponible en internet: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>
- BAENA ESPINOSA, Liciara y MUÑOZ REZA, Guadalupe. La vivienda popular como factor reactivador de la economía en Colombia. Trabajo de grado Economista. Cartagena: Universidad de Cartagena, 1987. p. 114.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia (En Línea). Informe final # IDB-TN-372. Noviembre 2012. (Citado 6 febrero 2017). Disponible en internet: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5571/Estudio%20sobre%20el%20mercado%20de%20arrendamiento%20de%20vivienda%20en%20Colombia.pdf?sequence=1>
- CAMACOL. ¿Y dónde están los subsidios?: Un balance sobre el subsidio familiar de vivienda en Colombia (En línea). Informe económico No. 25. Bogotá, Colombia. Octubre 2010. (Citado 7 septiembre 2016). Una publicación mensual. Disponible en Internet: [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/Informe\\_oct\\_10%20FINAL\\_0.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe_oct_10%20FINAL_0.pdf). ISSN 2011-7442.
- CAMACOL. La vivienda social en américa latina: Una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región (En línea). Informe económico No. 30. Bogotá, Colombia. Septiembre 2011. (Citado 7 septiembre 2016). Una publicación mensual. Disponible en Internet: [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/Informe%20Econ%203%20Sep11-%20No.30.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ%203%20Sep11-%20No.30.pdf). ISSN 2011-7442.
- CAMACOL. ¿Cuál ha sido el papel de la vivienda en la reducción de la pobreza multidimensional?: Un análisis para el periodo reciente (2010-2014) (En línea). Informe económico No. 71. Bogotá, Colombia. Septiembre 2015. (Citado 7 septiembre 2016). Una publicación mensual. Disponible en Internet: [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/Informe%20Econ%203%20No%2071%20%28VF%29.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ%203%20No%2071%20%28VF%29.pdf). ISSN 2011-7442.
- CAMARGO SIERRA, Angélica y HURTADO TARAZONA, Adriana. Vivienda y pobreza: una relación compleja. Cuadernos de vivienda y urbanismo (En línea). Julio-Diciembre 2011, Vol. 4, No. 8. (Citado 7 septiembre 2016). Disponible en Internet:

[http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU\\_V4\\_N8-03.pdf](http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V4_N8-03.pdf).  
ISSN 2027-2103.

- CÁRDENAS, Mauricio. Introducción a la economía colombiana. 2 ed. Bogotá: Alfaomega Colombiana, 2009. 554 p. ISBN 9789586827515.
- CEPAL. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos de América Latina (En línea). 2005. (Citado 14 junio 2017). Disponible en Internet: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/21047/lcg2266egonzales.pdf>
- CLAVIJO, Sergio; JANNA, Michel y MUÑOZ, Santiago. La vivienda en Colombia: Sus Determinantes Socio-Económicos y Financieros. Borrador de economía No. 300 (En línea). Agosto 2004. (Citado 10 septiembre 2016). Disponible en Internet: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra300.pdf>
- COLOMBIA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto No. 0428. (11 de marzo de 2015). Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social- "Mi Casa Ya". Disponible en Internet: <http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/0428%20-%202015.pdf>
- COLOMBIA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Ley No. 1469. (30 de junio de 2011). Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Disponible en Internet: <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/1469%20-%202011.pdf>
- CRIZON, Luis y JIMÉNEZ, Leopoldo. La vivienda y su financiación. Trabajo de grado Economista. Cartagena: Universidad de Cartagena, 1981. p. 136.
- DANE. Informe de coyuntura económica regional - ICER: Bolívar 2015 (En línea). Bogotá, Colombia. Octubre 2016. (Citado 10 octubre 2017). Disponible en internet: [https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER\\_Bolivar\\_2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Bolivar_2015.pdf)
- EDO, María. Amartya Sen y el desarrollo como libertad: La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. Colombia aprende (En línea). Artículo 346050. Junio 2002. (Citado 13 septiembre 2016). Disponible en Internet: [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/articles-346050\\_recurso\\_3.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/articles-346050_recurso_3.pdf)

- EKELUND, Robert B. y HÉBERT, Robert F. Historia de la teoría económica y de su método. 3 ed. Madrid, España: Mc Graw Hill, 2005. (Citado 23 septiembre 2016). Disponible en Internet: <https://es.scribd.com/doc/249454922/Ekelund-Hebert-Historia-de-La-Teoria-Economica-y-de-Su-Metodo-1>. ISBN 970-10-5469-5.
- ELIZALDE, A.; MARTÍ, F. y MARTÍNEZ, F. Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el enfoque centrado en las personas. Polis revista latinoamericana (En línea). 15/2006. Publicado el 04 agosto 2012. (Citado 13 septiembre 2016). Disponible en Internet: <https://polis.revues.org/4887#article-4887>
- GIRALDO, Marcela y PEREZ, Juan. Determinantes de la demanda de vivienda de interés social (VIS) en la ciudad de Medellín (En línea). 2006. (Citado 17 mayo 2017). Disponible en Internet: [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/570/Marcela\\_Giraldo\\_Osorio\\_2006.pdf;jsessionid=064058622039C429B1588D67800C818F?sequence=1](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/570/Marcela_Giraldo_Osorio_2006.pdf;jsessionid=064058622039C429B1588D67800C818F?sequence=1)
- KEYNES, John M. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero (En línea). El Salvador, Buenos Aires: Fondo de cultura económica de argentina, 2001. (Citado 17 septiembre 2016). Disponible en Internet: <http://www.listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu332-38FB.pdf>. ISBN 950-557-494-0.
- MARX, Karl. El capital (En línea). Tomo III. Vol. 8. FCE, México: Siglo XXI editores, 1967. (Citado 17 septiembre 2016). Disponible en Internet: [https://books.google.com.co/books?id=Q3ZzoCVsahIC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Karl+Marx%22&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjrhqrVn\\_fPAhXJFT4KHxJZCQ0Q6AEIITAB#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=Q3ZzoCVsahIC&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Karl+Marx%22&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjrhqrVn_fPAhXJFT4KHxJZCQ0Q6AEIITAB#v=onepage&q&f=false). ISBN 968-23-0916-6.
- MILL, John S. Principios de la economía política: con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social (En línea). México: Fondo de Cultura Económica, 1951. (Citado 17 septiembre 2016). Disponible en Internet: <http://www.worldcat.org/title/principios-de-economia-politica-con-algunas-de-sus-aplicaciones-a-la-filosofia-social/oclc/318162556>. ISBN 9681600878 9789681600877.
- MONTES CASTELLAR, Remberto. La pobreza en Colombia, sus causas y posibles soluciones (un análisis de la pobreza en barrios marginados de dos capitales de la Costa Atlántica): Cartagena y Valledupar. Trabajo de grado Economista. Cartagena: Universidad de Cartagena, 1990. p. 19.

- OPPAL. Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina (En línea). 2015. (Citado 28 mayo 2017). Disponible en Internet:  
[http://www.oppal.deusto.es/servlet/Satellite/Page/1206981952085/\\_cast/%231206981952041%231206981952085/UniversidadDeusto/Page/PaginaCollTemplate](http://www.oppal.deusto.es/servlet/Satellite/Page/1206981952085/_cast/%231206981952041%231206981952085/UniversidadDeusto/Page/PaginaCollTemplate). ISBN 978-85-7504-171-0
- PÉREZ, Gerson. La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios (En línea). Documentos de trabajo sobre economía regional. Número 94. 2007. (Citado 4 octubre 2017). Disponible en Internet:  
de [http://www.banrep.org/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-94.pdf](http://www.banrep.org/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-94.pdf)
- SEN, Amartya. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Nueva York, Estados Unidos: International Labour Organisation (Oxford University Press), 1981. (Citado 23 septiembre 2016). Disponible en Internet: [http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09\\_608\\_engl.pdf](http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09_608_engl.pdf). ISBN 0-19-828426-8.
- TORRES, Jaime y SANTANDER, Jairo. Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía (En línea). 2013. (Citado 3 julio 2017). Disponible en Internet: [http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf). ISBN: 978-958-734-137-9
- THE WORLD BANK. Introduction to poverty analysis. Washington, Banco Mundial. Poverty Manual (En línea). Agosto 2005. (Citado 23 septiembre 2016). Disponible en Internet: <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>
- UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. La evolución de la política de vivienda en Colombia (En línea). 2007. (Citado 9 agosto 2017). Disponible en Internet: <http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II-2007/Fasciculo-11/ur/La-evolucion-de-la-politica-de-vivienda-en-Colom/>
- VARGAS, Luis y AVELLA, Ana. Políticas públicas en América Latina: protección social y lucha contra la pobreza (En línea). 2015. (Citado 23 junio 2017). Disponible en Internet: <https://www.cidob.org/content/download/62768/1952401/version/2/file/Luis%2520Fernando%2520Vargas-Ana%2520Mar%25C3%25ADa%2520Avellan.pdf+%&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=CO>



ANEXOS

ANEXO 1.

PRESUPUESTO GENERAL PROPUESTA, ANTEPROYECTO Y PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

2016 - 2017

CONCEPTO:	COSTO:
1. Equipos, software y servicios técnicos	\$350.000
2. Servicio de internet y electricidad	\$1.850.000
3. Transporte	\$320.000
4. Materiales y suministro	\$40.000
5. Material bibliográfico y fotocopias	\$107.600
6. Impresiones	\$144.000
7. Anillado y empaste	\$61.000
8. Refrigerio	\$280.000
9. Varios e imprevistos	\$472.890
<b>TOTAL PRESUPUESTADO</b>	<b>\$3.625.490</b>

## ANEXO 2. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDAD		CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES																																			
		AÑO 2010				DICIEMBRE 2010				DIEC-ABRIL 2011				MAYO 2011				AGOSTO-NOVIEMBRE 2011				DICIEMBRE 2011				ENERO 2012											
		DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ	DOM	LUN	MAR	MIÉ				
SELECCIÓN DE METODOS																																					
SELECCIÓN DE METODOS DE INVESTIGACIÓN																																					
DEFINICIÓN DE METODOLOGÍA																																					
DISEÑO EXPERIMENTAL																																					
SELECCIÓN DE DATOS																																					
SELECCIÓN DE DATOS																																					
SELECCIÓN DE METODOLOGÍA																																					
DEFINICIÓN DE METODOLOGÍA																																					
DISEÑO EXPERIMENTAL																																					
SELECCIÓN DE DATOS																																					
SELECCIÓN DE DATOS																																					