



**LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL Y SU DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS POST-CONSTITUCIONALES**

JOSÉ DAVID TORRENEGRA ARIZA

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL NORTE
DIVISIÓN CIENCIA JURÍDICAS
BARRANQUILLA**

2015

**LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL Y SU DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS POST-CONSTITUCIONALES**

JOSÉ DAVID TORRENEGRA ARIZA

Proyecto Presentado Como Requisito Para Optar al Título de Magíster en Derecho

DIRECTORA

DOCTORA VIRIDIANA MOLINARES

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL NORTE

DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS

BARRANQUILLA

2015

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	8
1.1. Estado Social de Derecho	10
1.2 Procura Existencial: una teoría de la justicia	11
1.3. Derecho Sociales	13
1.4 Derecho social a la Vivienda	20
1.5 El plan nacional de desarrollo como garantía primaria de los derechos sociales	22
CAPÍTULO 2: FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DE LOS PND Y GESTIÓN DEL DERECHO SOCIAL A LA VIVIENDA: ASPECTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS	24
2.1 La revolución pacífica (1990-1994)	24
2.2 El salto social (1994-1998)	32
2.3 Cambio para construir la paz (1998-2002)	39
2.4 Hacia un estado comunitario (2002-2006) - Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)	44
2.5 Prosperidad para todos (2010-2014)	50
CAPÍTULO 3: DIÁLOGOS Y TENSIONES ENTRE LOS PND	54
CAPÍTULO 4: CRÍTICAS A LA GESTIÓN EN VIVIENDA DE CADA PND	56
CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	68

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Construcciones acerca de los derechos sociales	17
Tabla 2. Resumen cifras vivienda, PND 1991-1994	31
Tabla 3. Resumen cifras vivienda, PND 1994-1998	38
Tabla 4. Resumen cifras vivienda, PND 1998-2002	44
Tabla 5. Resumen cifras vivienda, PND 2002-2006	48
Tabla 6. Diferente cifras déficit vivienda 2006	50
Tabla 7. Resumen cifras vivienda, PND 2006-2010	51
Tabla 8. Resumen cifras vivienda, PND 2010-2014	54
Tabla 9. Porcentaje histórico déficit cuantitativo de vivienda	64
Tabla 10. Comparativo % PIB vivienda vs Gasto militar	64
Gráfico 1. Comparativo Latinoamérica gasto militar % PIB 1998-2007	66

INTRODUCCIÓN

Aspectos generales

El presente trabajo tiene como propósito examinar la gestión del derecho social a la vivienda como componente del gasto social en las políticas públicas de los gobiernos post-constitucionales (1991-2014) en Colombia. Luego que la constitución de 1991 consagró a nuestro país como un estado social de derecho donde se debe garantizar la satisfacción de derechos sociales para materializar la efectiva protección de la dignidad humana y por ende dar prioridad al gasto social, sucesivos gobiernos han ejecutado políticas que han abandonado el principio social de nuestra constitución mientras han avanzado en los aspectos neoliberales que esta contiene, hecho que también explicaremos como la aparente contradicción de modelos de estado en nuestra carta política.

Escogí estudiar la gestión del derecho social a la vivienda dentro de los demás componentes del gasto social (salud, educación, etc) para delimitar el objeto de la investigación a una categoría específica - el derecho social a la vivienda en el estado social de derecho - porque de otro modo se ampliaría el horizonte de estudio haciendo menos efectivo el desarrollo y resultados del mismo.

Para examinar dicha gestión sentí investigar el plan nacional de desarrollo (PND) de todos los gobiernos post-constitucionales que es el instrumento legal y formal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión.

De igual manera contrastaré el alcance del derecho social a la vivienda en los planes nacionales de desarrollo y la apropiación presupuestal para este rubro frente a otros gastos como el militar que debe estar por debajo del gasto social. Dentro del estudio de

cada PND de los distintos gobiernos describiremos (i) sus fundamentos epistemológicos para ver si están articulados al paradigma del estado social derecho, (ii) la gestión del derecho social a la vivienda en los PND incluyendo críticas a las mismas por fuentes extra-oficiales, así como la apropiación cuantitativa para este rubro; para este propósito investigamos la segunda parte que todo PND debe tener: el plan de inversiones públicas que contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional así como la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, y (iii) una aproximación cuantitativa al gasto en vivienda como componente del gasto social, en contraste al gasto militar. La recolección de datos cuantitativos ha sido un reto de enormes proporciones, especialmente los relativos al gasto social y al gasto militar. Para algunos gobiernos como el de 1991-1994 las cifras disponibles son limitadas; en otros gobiernos se nota la falta de precisión para definir el gasto social pues incluyen muchos rubros distintos a educación, salud y vivienda, así como contradicciones entre fuentes oficiales. Por ende las cifras se limitan al gasto presupuestado en vivienda y el gasto militar.

Metodología

En la presente investigación articulo elementos jurídicos como los derechos sociales con elementos políticos como la procura existencial y el estado social derecho, entre otros; así mismo al estudiar los fundamentos epistemológicos de cada PND y relacionarlos con el paradigma de estado social derecho encontramos divergencias respecto a la concepción económica que tienen la guía de políticas públicas de cada gobierno, que es el PND, y la propia constitución; así entramos en el campo de la economía política. De esta manera esta investigación abarca conceptos más allá de lo jurídico, por ende es una investigación socio-jurídica, que se sirve de datos cualitativos, cuantitativos, y fuentes secundarias:

bases de datos bibliográficas, revisión de planes de desarrollo y cifras económicas oficiales y extra-oficiales.

Así mismo esta investigación es teórica y descriptiva pues se conceptualiza acerca del estado de derecho, los derechos sociales, y se describe las políticas públicas en cada plan de desarrollo frente a la vivienda como derecho social.

El diseño de la presente investigación es transversal y se centra en evaluar las políticas públicas de los gobiernos post-constitucionales (1991-2014) en torno a la satisfacción del derecho social a la vivienda como componente del gasto social y su prioridad en el estado social de derecho.

Relatoría

El presente trabajo de investigación se estructura en cinco partes: comienza con el primer capítulo donde se explican los fundamentos epistemológicos del estado social de derecho, los derechos sociales y el derecho social a la vivienda. Sigue con el segundo capítulo donde se describen los fundamentos filosóficos de los planes de desarrollo de cada gobierno, la inclusión en estos del derecho social a la vivienda y un contraste del aspecto cuantitativo entre apropiaciones para vivienda frente a otros gastos como el militar. En el ejercicio de describir los fundamentos de cada se hace necesario contextualizar el escenario político en el que comienza cada gobierno, por eso al estudiar cada plan de desarrollo repasamos las condiciones político-históricas que determinarían las acciones de cada gobierno, y esto será un elemento que nos facilitará entender los diálogos entre cada gobierno.

En este sentido, el tercer capítulo consta de un diálogo entre cada PND de los distintos gobiernos para entender su continuidad y tensiones. En el cuarto capítulo describiremos las críticas a la gestión de cada PND por parte de expertos, ONG's y fuentes extra-

oficiales en materia de vivienda que ya hemos descrito. Finalmente en las conclusiones manifiesto los hallazgos, comprobación de la hipótesis acerca del desconocimiento del derecho social a la vivienda, la falta de garantías institucionales para su satisfacción y por consiguiente el desconocimiento del estado social de derecho en Colombia.

1. Fundamentos epistemológicos del Estado Social de Derecho

En estos tiempos de hegemonía neoliberal la cordura es sinónimo de aceptar todos los presupuestos del orden social de la exclusión: el ser humano es competitivo, egoísta y esta condición lo lleva a ser racional (Becker, 1993, p.385); los pobres son personas que se quedaron atrás en la carrera social y la caridad es el único remedio para apaciguar sus desventajas - recordemos aquella frase de la filósofa del individualismo radical Ayn Rand (1969), *“El sufrimiento no es un cheque al portador, y su alivio no es el fin de la existencia; el ser humano no es un animal de sacrificio en el altar de alguien o por la causa del alguien; la vida no es un gran hospital”* (p.13) – así como la solidaridad y la cooperación son ideas políticas y no valores susceptibles de desarrollo legal ni tienen cabida en las relaciones económicas que dicta el mercado.

Expresiones similares son convertidas en pensamiento social e ideología en nuestra tierra domada por la tiranía del mercado y sus verdugos, pues los escuadrones de la muerte al servicio de transnacionales están más cerca al presupuesto de maximización y ‘racionalidad’ que tanto pregona las teorías económicas neoclásicas, y por ende éstos son más útiles que algún ciudadano que se atreva a hablar de Estado Social de Derecho, derechos sociales o procura existencial: espera los señalamientos de padecer locura, cuando no de ser ingenuo. Quizá somos el país paria entre los procesos de modernización y democratización en Suramérica, pero afortunadamente hay ejemplos de otros caminos a la globalización neoliberal y sus expresión nacional de acumulación originaria, es decir con despojo y sangre.

Existe también un poder que de acuerdo a Bobbio (1998, p.103) no se ejerce sobre los cuerpos como el poder político ni militar, ni sobre la posesión de bienes como el poder económico. Este poder se ejerce sobre las mentes a través de la transmisión de ideas, de símbolos, de visiones del mundo y enseñanzas prácticas, y puede constituirse en contra-

hegemonía. Así que tomaré las palabras del gran autor Italiano para salir del encierro de la precariedad y la supervivencia, y hacer de los epítetos estigmatizadores un tributo del vicio a la virtud.

A continuación conceptualizaremos los derechos sociales y el Estado Social de Derecho que servirán de guía para entender las políticas neoliberales de los últimos 5 gobiernos que han desconocido la consagración constitucional de nuestro orden social y político.

1.1 Estado Social de Derecho

El concepto de Estado ha sufrido transformaciones hasta llegar a la definición de una de nuestros objetos de estudio, el Estado Social de Derecho – ESD. Del estado liberal, concebido por las revoluciones burguesas para garantizar los derechos patrimoniales y las libertades formales, se tenía una visión mínima de la acción estatal en materia económica. Eventualmente el desarrollo de la técnica y los avances industriales polarizaron las divisiones sociales, y los derechos y libertades se volvieron privilegios desvirtuando la propia noción de democracia, urgiendo la necesidad de hacer evolucionar el Estado de Derecho a uno con mayor acción que corrigiera dichas fallas que creaban inestabilidad y aumentaba la lucha de clases:

“La corrección por el estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es solo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues, hay que optar necesariamente entre revolución o la reformas sociales” (García Pelayo, 1985, p.15).

Así, García Pelayo nos explica la legitimidad que debe tener un Estado vinculado al valor de la democracia, “La democracia tiene dos momentos, el político y el social: el primero

es el supuesto inexcusable para conseguir el segundo y éste es, a su vez, la plena realización de los valores de libertad e igualdad proclamados por aquella” (p.16).

Herman Heller (1971), precursor de la República de Weimar y teórico político advertía en su obra *Rechtsstaat oder Diktatur?* que el impulso por la maximización de capital generaba, contrario a lo pregonado los economistas clásicos, una irracionalidad que colocaba al ser humano en estado de servidumbre, y que esa condición generaba desorden social de donde podrían salir movimientos autoritarios, como el fascismo:

“El estado formal de derecho es incapaz de encarar los dos frentes en que se despliega la irracionalidad: por un lado, la irracionalidad del sistema capitalista, generadora de un nuevo feudalismo económico del que es encubridor el estado formal de derecho; de otro lado, la irracionalidad fascista. La solución no está en renunciar al estado de derecho, sino en dar a éste un contenido económico y social, realizar dentro de su marco un nuevo orden laboral y de distribución de bienes: solo el estado social de derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista y, por tanto, solo él puede ser la vía política para salvar los valores de la civilización” (p. 443).

Heller nos refiere al camino que se abre al fascismo social en tiempos de crisis capitalista: dislocación social, altos índices de crímenes, suicidios, violencia doméstica, depresión psicológica y otras formas de desorden social característicos de periodos de intensa inseguridad material, como el que crudamente vive la mayoría en Colombia. Estas pueden verse como expresiones de resistencia desorganizada que no pueden ser tratadas de manera individual. Eventualmente serán reprimidas, como lo demuestra la configuración represiva militar y paramilitar de un estado policiaco.

El Estado Social de Derecho, por el contrario, parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorregulatorios conduce a la pura irracionalidad y que solo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las

técnicas administrativas puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado.

1.2 Forsthoff y la 'Procura Existencial': Una teoría de la justicia tras el Estado Social de Derecho.

El autor alemán Forsthoff (2009) elaboró el concepto de procura existencial al referirse a ese ámbito de la condición humana cuyas necesidades no están cubiertas por la voluntad o propiedad más íntima, y que de no asegurar el goce y acceso a esos bienes el ser humano estaría en inseguridad material:

“La civilización tecnológica ha acrecido el espacio vital efectivo, al tiempo que ha disminuido no menos constantemente el espacio vital dominado, el individuo ha perdido crecientemente control sobre la estructura y medios de su propia existencia; esta necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que se carece de poder de ordenación y disposición directa, produce la ‘menesterosidad social’, es decir, la inestabilidad de la existencia. El Estado debe llevar a cabo medidas que aseguren a hombre posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo. Significa crear las condiciones para el adecuado despliegue de potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre” (p.52).

En este sentido la seguridad formal tiene que ir acompañada de la seguridad material frente a la necesidad económica permanente o contingente a través de instituciones como el salario mínimo, la seguridad del empleo, la de atención médica, etc. La seguridad jurídica y la igualdad ante la ley han de ser complementadas con la seguridad de unas condiciones vitales mínimas y con una corrección de las desigualdades económico-sociales.

Es importante señalar que el estado liberal tiene un concepto de justicia conmutativa, que es la reciprocidad basada en la igualdad formal, mientras que el Estado Social de Derecho supone una justicia distributiva donde las personas tengan derecho a participar de la riqueza y la producción de una nación mediante el acceso a prestaciones sociales, bienes y servicios sociales que eliminen la cercanía al estado de inseguridad material. Mientras el estado liberal asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; de un estado legislativo a uno gestor. De proteger a la sociedad del estado, a proteger a la sociedad mediante la acción de estado.

Así, las medidas del estado en el marco de la procura existencial, y la defensa de la sociedad van más allá del concepto militar de seguridad; las prestaciones sociales no solo proclamadas sino también garantizadas, a saber salario mínimo vital, políticas de pleno empleo para garantizar trabajo, atención a los discapacitados o en estado de debilidad, acrecentamiento de las posibilidades vitales de la población mediante una justa distribución de ingresos a todos los niveles, el creciente acceso a bienes culturales, lo que, por otra parte es un requisito para un sistema basado sobre la posesión de los conocimientos, y la expansión de los servicios sociales.

Como habíamos mencionado respecto a la definición de justicia distributiva, el concepto de participación democrática en el Estado Social se amplía de la formación de la voluntad del estado centrada en el parlamento y leyes, a la participación institucionalizada en las prestaciones del estado, en el bienestar generado por la acción estatal y en las oportunidades que proporciona a creación de un adecuado ambiente económico.

1.3 Los Derechos Sociales

Existe una percepción dominante de los derechos sociales que ha impedido que estos sean garantizados plenamente. Esta nos dice que los derechos sociales son meros

principios o cláusulas programáticas que configuran una menor jerarquía que los derechos civiles o políticos. Así, estas expectativas están ligadas a la satisfacción de necesidades de vida, como el trabajo, la vivienda, la salud, la alimentación o la educación, y quien tiene por su condición económica acceso a estos derechos no debería ponerles mayor atención. Pero la satisfacción de los mismos está íntimamente relacionada con el disfrute de condiciones materiales de vida que posibilitan el ejercicio real de la libertad y la autonomía. De esta manera lo afirma García Pelayo (1985):

“La libertad política es irreal si no va acompañada de la libertad de las dependencias económicas; que la propiedad ha de tener como límite su funcionalidad para los sistemas social y económico y los derechos de los que participan en hacerla productiva; que la seguridad no solo se extiende a la dimensión jurídica, sino a la dimensión existencia en general, que igualdad no lo es solo frente a la ley, sino que se debe extender a las cargas y beneficios, y que la participación se amplía a los bienes y servicios, y a las formas de la democracia social” (p. 56).

Tal idea de autonomía se puede entender como emancipación, liberación de la servidumbre. Este ejercicio real de la libertad ligado a la satisfacción de las necesidades materiales que configuran la igualdad es el fundamento de los derechos sociales. El desconocimiento de estos no es fortuito pues no sería sencillo negarlos abiertamente sino que viene alimentado por argumentos amparados en el liberalismo individualista; tanto en países como Colombia en donde fueron consagrados desde 1991 como en otros donde se había materializado el estado de bienestar, el ataque a los derechos sociales viene precedido por la ofensiva ideológica liberal-conservadora en los años setenta que pregona que las políticas sociales son fuente inevitable de burocratización y despilfarro, y los derechos ligados a ellas por ende constriñen la eficacia económica y las libertades personales (Pisarello, 2007, p.13). Pese a la inclusión de los derechos sociales en

muchas constituciones en la práctica se ha impuesto su vaciamiento a costa del desarrollo de la llamada *'lex mercatoria'* cada vez más global que ha limitado el alcance mismo del principio democrático (Estevez, 2006, p.115).

En Colombia la situación es más compleja aún pues dicho desconocimiento no se limita a la falta de voluntad política interna, sino depende de la configuración de ese poder global pues el grado de satisfacción de los derechos sociales en zonas privilegiadas del planeta ha estado a menudo ligado a las asimétricas relaciones de poder existentes entre los países del centro (Europa, EE.UU) y los países y regiones periféricas. Así nos dice Pisarello (2007) que *"el acceso, en consecuencia, de los habitantes de los países ricos a niveles crecientes de consumo, incluso bajo la forma de derechos, ha tenido lugar, en parte, al precio del empobrecimiento de los pueblos y regiones más vulnerables y de la negación de los derechos básicos a las generaciones futuras"* (p.12).

Pisarello en su obra *'Los Derechos Sociales y sus Garantías'* (Pisarello, 2007) ha desnudado las razones expuestas desde el liberalismo decimonónico y la *'contrarreforma'* neoliberal para desprestigiar los derechos sociales en cuatro tesis que pasaremos a exponer así:

- a) Tesis histórica de los derechos: esta sostiene que los derechos sociales son de segunda o tercera generación y cronológicamente posteriores a los derechos civiles y políticos, y por ende tiene un valor descriptivo pues se reconocen tardíamente y sólo después de la satisfacción de los derechos civiles, incluidos los patrimoniales. Esta definición en último significa una protección devaluada de los derechos sociales (p.19).

Refutación: Esta tesis alienta una historia excesivamente formalista de los derechos que desconoce sus avances, incumplimientos y retrocesos. Desconoce el carácter simultáneo y complementario de las reivindicaciones políticas y

sociales, y amplia de manera excluyente los derechos patrimoniales como derechos absolutos. Los derechos no evolucionan en una línea armónica sino son el resultado de conflictos suscitados en la abolición de privilegios y las transferencias de poder de unos sectores sociales a otros y por ende tienen un destino abierto a avances y retrocesos (p. 36).

- b) Tesis de la filosofía de los derechos: Nos dice que el fundamento inmediato de los derechos civiles y políticos es el principio de la dignidad humana, mientras el de los derechos sociales es el valor de la igualdad. Plantea una falsa dicotomía en la que se priorizaría la libertad sobre la homogeneidad social (p.15).

Refutación: Vincular el principio de la dignidad humana con ciertos derechos al tiempo que se excluyen otros indispensables para su ejercicio no tiene fundamento; el derecho a la vida o a la integridad física y moral no pueden separarse, sin grave menoscabo de su contenido, del derecho a un nivel adecuado de salud; el derecho a la intimidad o al libre desarrollo de la personalidad se amenaza si se desliga del acceso a una vivienda digna; el derecho a la información y a la libertad de expresión se desnaturalizan sin una educación crítica y de calidad (p.40).

- c) Tesis de los derechos sociales como prestaciones y caros: sostiene que entre un tipo de derechos y otro media una diferenciación estructural que impide asignarles mecanismo similares de protección. Mientras los derechos civiles no son onerosos y de fácil protección, los derechos sociales son costosos y condicionados en su realización a la reserva de lo económicamente posible. Además serían derechos de dimensión colectiva, a diferencia de los individuales, que no serían susceptibles de tutela ante los tribunales (p.59).

Refutación: Todos los derechos, civiles y sociales, tiene una dimensión distributiva y de cargas; su satisfacción exige la asignación de ayudas, espacios públicos, recursos financieros y humanos que permitan a las personas expresarse, asociarse o practicar sus creencias religiosas. Así lo que lo fundamental no es como garantizar los derechos más caros sino decidir cómo y con qué prioridades se asignan recursos que la satisfacción de todos los derechos exige. Además ambos tipos de derechos asumen vertientes de carácter personal como colectiva: como derechos potencialmente universales y como derechos específicos vinculados a grupos concretos. De esta manera la contraposición no es entre derechos individuales y sociales, sino más bien entre derechos socializados y derechos privatizados, es decir, entre derechos generalizables y privilegios excluyentes (p.77).

- d) Tesis de la tutela debilitada de los derechos sociales: Esta nos dice que los derechos sociales no serían derechos fundamentales ni derechos judicialmente exigibles, sino simples principios programáticos cuya operatividad quedaría supeditada a la libre configuración del legislador de turno (p.14).

Refutación: La ausencia de garantías legislativas o jurisdiccionales de un derecho constitucional no significa ausencia de fundamentalidad, por el contrario, entraña el incumplimiento por parte de los operadores jurídicos del mandato implícito en la norma. Así el derecho no desarrollado deslegitima al poder que incurre en una desviación o en una omisión. Por último todos los derechos fundamentales exigen concreciones legislativas que pueden tener diferente alcance; el mayor o menor desarrollo legal reforzará o debilitará las posibilidades de justiciabilidad del derecho en cuestión, sea este civil o social. Ello no impide que todos tengan al menos un

mínimo contenido constitucional que sea susceptible de algún tipo de tutela jurisdiccional incluso en ausencia de regulación legal (p.84).

Tabla 1. Construcciones acerca de los derechos sociales

Construcciones peyorativas de los derechos sociales			
Tesis histórica de los derechos	Tesis de la filosofía de los derechos	Tesis de los derechos sociales como prestacionales	Tesis de la tutela debilitada de los derechos sociales
Los derechos sociales son de segunda o tercera generación y cronológicamente posteriores a los derechos civiles y políticos.	El fundamento inmediato de los derechos civiles y políticos es el principio de la dignidad humana, mientras el de los derechos sociales es el valor de la igualdad.	Mientras los derechos civiles no son onerosos y de fácil protección, los derechos sociales son costosos.	Los derechos sociales no serían derechos fundamentales ni derechos judicialmente exigibles.
Refutación			
Los derechos no evolucionan en una línea armónica sino son el resultado de conflictos suscitados en la abolición de privilegios y las transferencias de poder de unos sectores sociales a otros y por ende tienen un destino abierto a avances y retrocesos.	Vincular el principio de la dignidad humana con ciertos derechos al tiempo que se excluyen otros indispensables para su ejercicio no tiene fundamento. Los derechos civiles y sociales son interdependientes.	Todos los derechos, civiles y sociales, tiene una dimensión distributiva y de cargas; su satisfacción exige la asignación de ayudas, espacios públicos, recursos financieros y humanos que permitan a las personas expresarse, asociarse o practicar sus creencias religiosas.	Todos los derechos fundamentales exigen concreciones legislativas que pueden tener diferente alcance; el mayor o menor desarrollo legal reforzará o debilitará las posibilidades de justiciabilidad del derecho en cuestión, sea este civil o social.

Es así como los prejuicios ideológicos que deslegitiman los derechos sociales se han afianzado en el discurso político de los agentes neoliberales, y se han incrustado en el ejercicio del poder ejecutivo y legislativo en Colombia en donde se ha avanzado en el desarrollo de la mencionada '*lex mercatoria*' que impone la salvaguarda de los derechos patrimoniales y las libertades del mercado en detrimento del avance de los derechos sociales.

El cumplimiento y desarrollo de los derechos sociales depende una construcción indivisible y de interdependencia entre derechos civiles y derechos sociales; esta construcción exige de los poderes de turno una serie de obligaciones que no pueden posponerse de manera indefinida: desde el deber de no impulsar medidas discriminatorias, hasta el de adoptar medidas de protección frente a abusos provenientes de particulares o poderes privados, sin excluir el deber de garantizar en situaciones de urgencia el contenido mínimo del derecho (Arango, 2002, p. 118).

Ferrajoli y las garantías

Luigi Ferrajoli (1999) conceptualiza el término *garantías* como mecanismo para hacer efectivos los derechos. Teniendo en cuenta el sujeto que debe velar por que se hagan efectivos, se puede tener como destinatarios a las instituciones y órganos del poder público, así como a la ciudadanía en ejercicio que reclame estos derechos. Las primeras se refieren a las *garantías institucionales*, es decir aquellos mecanismos de protección de los derechos encomendados a las instituciones o poderes públicos. Las segundas se denominan *garantías sociales*, que serían aquellas en las que el resguardo de los derechos se coloca en cabeza de sus titulares (p. 39).

Dentro de las garantías institucionales hay que distinguir las *garantías políticas* que son instrumentos de tutela que deben desarrollar los órganos legislativos y ejecutivos; y las

garantías jurisdiccionales confiadas a los tribunales judiciales que deben recibir denuncias de vulneraciones y cuentan con capacidad para imponer sanciones. Así mismo las garantías políticas se pueden identificar como *primarias* pues establecen el contenido de los derechos e imponen obligaciones dirigidas a poderes públicos; y las garantías jurisdiccionales se pueden identificar como *secundarias* pues aquí son los tribunales judiciales quienes tutelan los derechos mediante controles y vías de reparación ante ausencia de garantías primarias (p. 72).

En la presente investigación evaluaremos principalmente las garantías primarias en lo que respecta al derecho social a la vivienda en Colombia mediante el estudio de las políticas públicas que debe desarrollar la norma constitucional que da prioridad a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas específicamente el desarrollo del derecho constitucional a la vivienda. Estas políticas públicas se expresan en el plan de desarrollo de los gobiernos y su asignación presupuestal.

Hemos obviado el estudio de las garantías jurisdiccionales a pesar del avance que han tenido algunos derechos sociales por el desarrollo jurisprudencial y su tutela efectiva por parte de la corte constitucional en nuestro país, por razones de evaluar el principio democrático y la representatividad que deben tener quienes hacen las leyes y quienes las ejecutan. Es loable y valioso el aporte que ha hecho la Corte Constitucional en Colombia en el reconocimiento de derechos sociales y el avance del estado social de derecho, sin embargo esta no tiene la suficiente capacidad de acción y planificación económica, ni legitimidad democrática directa en relación con los órganos elegidos por voto popular, en nuestro caso de estudio, los gobiernos y su políticas públicas en materia de vivienda expresada en sus planes de desarrollo.

1.4 Derecho social a la Vivienda

El reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho constitucional está vinculado a su consideración como una necesidad básica imprescindible para vivir con dignidad y seguridad, a desarrollar libremente la propia personalidad y a participar, incluso, en los asuntos públicos. Su vulneración pone en entredicho la integridad física y mental de las personas, su vida privada y familiar, y su libertad de residencia. La ausencia de una vivienda digna afecta a la salud y al medio ambiente, tanto en términos individuales como colectivos, y menoscaba el derecho al trabajo, a la educación e incluso a la participación. No es extraño, por ello, que la garantía del derecho a la vivienda aparezca vinculada, cada vez más, a la del derecho más amplio a un entorno urbano inclusivo, sostenible y democráticamente gestionado o, si se prefiere, al derecho a la ciudad (Pisarello, 2008 p. 68).

Habíamos expuesto y contra-argumentado en la Tabla 1 la tesis que hacía de los derechos sociales una categoría de difusa protección o menor jerarquía que los derechos civiles; la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos supone la existencia de cercanas interconexiones entre los diferentes derechos, sea cual fuera la categoría en las que se los coloque. En consecuencia, los derechos pueden superponerse en parte o estar vinculados de forma tal que los aspectos de algunos derechos sirvan de vehículo para la protección judicial de otros derechos (Courtis, 2009, p.192).

Courtis (2009) nos resalta esta interconexión entre el derecho a la vivienda digna y otros derechos humanos tal como lo declara el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU; estos derechos son la prohibición de la discriminación, el derecho a un juicio justo y al debido proceso, el derecho a la privacidad y a la vida familiar, la protección a la propiedad, el derecho a un nivel adecuado de vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho al agua (p.193).

Por su parte el derecho social a la vivienda tiene rango constitucional en Colombia y está contenido dentro de los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 51 de la constitución de 1991 nos dice: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*.

Establecidos los conceptos y referentes teóricos respecto al derecho social a la vivienda pasamos a explicar cómo se ha desarrollado este derecho establecido en la constitución y el alcance que ha tenido en el desarrollo de políticas públicas por parte del gobierno, es decir, su desarrollo dentro de las garantías primarias: consagración constitucional, contenido y desarrollo político en los distintos planes de gobierno.

1.5 El plan nacional de desarrollo como garantía primaria de los derechos sociales

De acuerdo a lo expuesto por Ferrajoli (1999) los derechos sociales constitucionales cuentan con mecanismos que los hagan eficientes, entre los que se encuentran las garantías políticas se pueden identificar como *primarias* pues establecen el contenido de los derechos e imponen obligaciones dirigidas a poderes públicos (p.39). Podemos establecer que la principal garantía primaria es la norma constitucional que precisamente consagra a la vivienda como un derecho fundamental y se dirige a los poderes públicos para que la desarrollen: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”* (Subrayado nuestro - Art. 51 Constitución política de 1991).

Así la norma fundamental se dirige a los poderes públicos para que la desarrollen, y entre estos poderes está el ejecutivo; y desde el ejecutivo, el instrumento idóneo que fija las condiciones necesarias para hacer efectivo este y otros derechos es el Plan Nacional de Desarrollo-PND. Por ende el PND es también una garantía primaria para hacer efectivo el goce del derecho social a la vivienda, garantía que vincula a la rama ejecutiva no solo a la satisfacción de este derecho social sino a la consecución de todos los fines del Estado social de derecho.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe filtrar los recursos limitados del estado para materializar las necesidades insatisfechas de los ciudadanos. Debe balancear los recursos que son escasos para satisfacer las necesidades que parecen ser ilimitadas, y en Colombia gran parte de estas son urgentes. En esta investigación encontramos un déficit de vivienda más del 30% en 1991 como veremos en el estudio del primer gobierno post-constitucional, es decir que un tercio de los Colombianos no gozaba a la fecha de vivienda digna, siendo entonces esta una necesidad insatisfecha que debía ser atendida por una política pública, que se constituye en garantía primaria, y que debe ser incluida en el PND.

En conclusión, si bien el estado debe armonizar la asignación de necesidades ciudadanas y las promesas de campaña para así direccionar la política a desarrollar durante los cuatro años en los que tendrá vigencia, en todo momento el Plan Nacional de Desarrollo debe comprender un ejercicio de planificación económica y social orientada a lograr los fines esenciales del Estado, que en nuestro país son los fines del Estado Social de Derecho: la protección a la dignidad humana, la protección contra la procura existencial y la garantías de los derechos sociales, estos mismos que deben desarrollarse en políticas públicas como garantías primarias. En este sentido, para que el PND sea consecuente

con los postulados de la Constitución, debe desarrollar sus disposiciones como un todo armónico y no como una norma aislada del sistema jurídico.

No es posible entonces entender que el PND abra la posibilidad de reinventar el modelo de desarrollo con cada cambio de gobierno, pues la Constitución de 1991 tiene una dimensión valorativa y normativa que establece un orden social determinado por derechos, principios y valores que constituyen el Estado Social de Derecho descrito anteriormente, y que impone límites de entrada a la política económica del Estado. Lo que implica que el modelo económico se encuentra delimitado por el conjunto de derechos y el modelo de desarrollo debe tratarse como un asunto de Estado y no como un elemento sujeto a la discrecionalidad del gobierno de turno, que se transforma con cada cambio de Plan.

Se puede afirmar entonces que la planeación económica del Estado debe girar en torno a la satisfacción plena de derechos y libertades constitucionales, entre los que se encuentran los derechos sociales. Contra lo que suele desprenderse de la tesis de los derechos sociales como derecho de tutela debilitada, no son las garantías concretas que se asignan a un derecho lo que determina su carácter fundamental sino a la inversa: es su consagración positiva en aquellas normas consideradas fundamentales (Art. 51 Constitución política) lo que obliga a las instituciones a actuar (Pisarello 2007, p.81).

De este modo la ausencia de garantías primarias, o un plan de desarrollo que no garantice la eficacia de la norma fundamental que consagra a la vivienda como un derecho social, no tendría por qué equipararse a ausencia de fundamentalidad, ni mucho menos a inutilidad de la norma que recoge el derecho. Por el contrario, entraña el incumplimiento, o el incumplimiento defectuoso por parte de las instituciones del mandato

constitucional. Se consideraría entonces a un derecho sin garantías, como la vivienda, como un derecho inactuado. Así es el poder el que deslegitima. El solo reconocimiento de un derecho como fundamental comporta la atribución del mismo a un contenido mínimo y con ello la imposición de ciertos deberes elementales de los poderes públicos, comenzando por el deber de no regresividad y por el correlativo deber de cumplimiento progresivo. Veremos si la asignación de recursos y los fundamentos de cada PND para satisfacer el derecho a la vivienda han cumplido estas características de progresividad o si por el contrario sigue como un derecho inactuado.

2. Fundamentos filosóficos de los Planes Nacionales de Desarrollo: Derecho social a la vivienda en las políticas públicas de los gobiernos post-constitucionales (1991-2014).

2.1. La revolución pacífica: 1990 -1994.¹

Tiempos en los que ya no quedaban muros; Fukuyama anunciaba el fin de la historia (1992, p.287); Colombia vivía experiencias de paz e inclusión política (Zuluaga, 2010, p.3) que se verían reflejadas en una nueva constitución de carácter social y pluralista, y con ella los derechos sociales adquirirían un espacio de protagonismo, una mayoría de edad que un cuarto de siglo después sigue postergada. Las esperanzas globales del pensamiento liberal en su hegemonía con el tufo reciente de la victoria ideológica fueron acogidas con efervescencia por las élites nacionales, sin importar que las décadas de injusticia y violencia acumuladas imposibilitaran la articulación de las mínimas

¹ Nombre del plan de desarrollo del primer Gobierno post-constitucional encabezado por Cesar Gaviria

decimonónicas a la realidad nacional, y mucho menos harían posible la etapa superior del estado social de derecho.

La renovación del discurso del poder pasaba a tener un componente legitimador: una apertura económica que liberalizara los mercados, flexibilizara el trabajo y disminuyera los servicios del estado en aras de la eficiencia tenía que estar amparada en la seguridad jurídica que le otorgaba así mismo esa constitución social, el pacto social que por principio consagraba la dignidad humana y la protección de los derechos sociales como su fundamento así mismo contenía normas que posibilitaron la aplicación de medidas económicas neoclásicas y todo un programa de gobierno que cuestionaría el rol del estado en la distribución de los recursos: el neoliberalismo que trajo la revolución pacífica fue desarrollado en medio de ese contexto histórico por el discurso oficial y políticas públicas de poner los derechos en el mercado, mientras que las normas constitucionales de carácter social no fueron desarrolladas. Así lo explica el filósofo Oscar Mejía Quintana al contrastar el proyecto neoliberal junto a uno liberal social en un mismo texto constitucional que,

“Tras la subordinación posterior de la estructura de derechos a la lógica eficientista neoliberal y la invisibilización de la sociedad civil en los sistemas de participación política, logró los dos propósitos fijados por las elites nacionales desde la Asamblea Nacional Constituyente: primero, imponer el esquema neoliberal de internacionalización de la economía; y segundo, afianzar un proceso de reconciliación nacional sin los actores políticos del conflicto.

Con lo anterior, se formula como hipótesis de trabajo que, en el 91, las elites colombianas lograron una vez más, esta vez por medio de la imposición de un modelo de desarrollo neoliberal, constitucionalizar la mentira y disfrazar su esquema histórico de dominación

hegemónica con los ropajes seductores de un Estado social de derecho y una democracia participativa” (2007, p.3).

Es así como empieza el primer gobierno post-constitucional a aplicar políticas públicas neoliberales dentro de una constitución social, hecho que afectó el desarrollo y garantía que por obligación el estado debía proveer a los derechos sociales, especialmente el derecho social a la vivienda que es objeto de esta investigación.

2.1.1. Fundamentos del plan de desarrollo 1990-1994: La revolución neoliberal no tan pacífica.

Uno de las principales características de este plan nacional de desarrollo-PND es que comienza por considerar un defecto incuestionable las políticas Keynesianas de (i) intervención estatal para atenuar los ciclos económicos depresivos, (ii) la sustitución de importaciones y (iii) el fortalecimiento del mercado interno por medio del proteccionismo (PND, 1991, p.3). Estas además son descritas como ‘parches y goteras’ que hacen parte de la vieja tolda de la intervención estatal (PND, 1991, p.7), y en cambio proponen que el gasto público se utilice con eficiencia en programas selectos y con base en los siguientes principios:

- Se admite responsabilidad del gobierno por mantener condiciones macroeconómicas estables, incluyendo el equilibrio fiscal y monetario.

La economía dirigida por el monetarismo y la rigidez del equilibrio fiscal es uno de los pilares del modelo económico neoliberal, que antes que el estado gaste para garantizar derechos a su población prefiere austeridad para mantener la finanzas balanceadas.

- La estructura de los mercados tienen como objeto fomentar la eficiencia y competitividad eliminando escollos de índole macroeconómica.

Los términos eficiencia y competitividad corresponden a la escuela económica neoclásica que nos dice que el ser humano es egoísta, maximizador y racional y por ende tenderá a maximizar su ganancia y enfatiza la competencia en vez de la cooperación como impulso natural del ser humano, creando un nuevo sujeto histórico, el *homo economicus* (la única especie civilizada en toda la historia de las sociedades, de acuerdo al economista y autor Joseph Persky) cuyos conceptos como solidaridad y altruismo le son ajenos (Persky, 1995, p.221).

- Garantía al sector privado de una atmosfera sana para que adelante proyectos e iniciativas.

La total disposición del estado a garantizar estabilidad jurídica y seguridad al sector privado en medio de la apertura económica abrió la puerta para que multinacionales se vieran atraídas por las prebendas en materia tributaria, flexibilización laboral y explotación desregulada de los recursos naturales en detrimento de derechos constitucionales como vida digna, trabajo, medio ambiente. Esto se ve agravado por la situación de violencia política que articulado al nuevo paradigma de egoísmo eficiente y racional empujó a las masas a la pobreza y aunó la represión brutal para aquellas comunidades que se atrevieran a resistir.

- Deslegitimación del rol del estado en la economía

La función revitalizadora del gasto público en los ciclos económicos es negada y la intervención del estado en la asignación y distribución de recursos es vista como inútil e ineficiente. Se confía la expansión del aparato productivo nacional y la elevación del nivel de vida de la población a la multiplicación de los mercados, pasando a ser el mercado el mecanismo de asignación de recursos. Cabe resaltar este pilar del pensamiento neoliberal que se implantó en Colombia desde esta época pues contradice otro pilar de rango constitucional que es estado social de derecho y su función de gestor e interventor en servicios y actividades que garanticen una vida digna a su población.

2.1.2. El derecho social a la vivienda en ‘La revolución pacífica’.

El plan de desarrollo señala que cerca de 1/3 de los hogares Colombianos no tienen acceso a condiciones adecuadas de vivienda. Dentro de las causas de esta situación señala a las políticas centralizadas de vivienda, el escaso estímulo a la participación del sector privado y la ineficiencia en la financiación y construcción por parte de los sistemas estatales encargados (PND, parte III, p. 25). Para esto propone el subsidio directo a las familias de menores ingresos en la adquisición de viviendas y la participación del sector privado, organizaciones populares y municipios en la construcción y oferta de viviendas sociales, eliminando la participación y recursos del nivel central. El objetivo a alcanzar en este nuevo modelo privatista es de 593.000 soluciones urbanas y rurales de vivienda. Así podemos señalar estos datos para relacionarlos con las cifras de vivienda de los planes de desarrollo de los siguientes gobiernos y evaluar el desempeño de este derecho social dentro de una política pública que hasta ahora reviste un carácter neoliberal en una constitución social:

- Línea Base: Déficit de vivienda en condiciones adecuadas 1990: 1'700.000.

Bajo el acápite de Infraestructura Social, el PND (Estrategias, parte III, p.25) incluye la vivienda social como uno de sus objetivos a desarrollar y comienza por el diagnóstico de la situación habitacional; un déficit de vivienda en condiciones dignas de 1.700.000

- Objetivo de soluciones de vivienda 1990-1994: 593.000.

Dentro de la propuesta de descentralización de la política de vivienda social el estado se propone descentralizar la construcción y financiación de la vivienda social, involucrar al sector privado en la provisión de viviendas y subsidiar la demanda de vivienda a través de

intermediarios. Bajo estos lineamientos se propone construir en el cuatrienio de gobierno 593.000 viviendas (PND, Estrategias parte III, p 33).

- Asignación presupuestal del gobierno central 1991-1994: \$122.000 millones.

Como habíamos dicho la propuesta de involucrar a entidades financieras privadas e involucrar a los municipios en la asignación de recursos para vivienda supone un desentendimiento de inversión a nivel central, de recursos del presupuesto nacional, y establece obligaciones de asignaciones a municipios que escasamente pueden cumplir ese propósito. Así, en la nueva política habitacional la mayoría de recursos proviene del sector financiero y las llamadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda, quedando a cargo del presupuesto nacional sólo las asignaciones al INURBE y Cajas Agrarias. El monto para el cuatrienio de la intervención directa del estado en materia de vivienda llega a \$122.000 millones (PND, Estrategias parte III, p. 41).

- Gasto militar 1991-1994: 4,5 billones de pesos.

La fuente para el gasto militar, para este y todos los periodos de gobierno, es tomada de datos suministrados por el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la nación, y consolidados por el Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional (Ministerio de Defensa, 2009, p.14) y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. Estas cifras consolidadas se pueden acceder por una base de datos virtual que recoge información de agencias estatales y las muestra en una hoja Excel que así mismo es descargada en el enlace suministrado en la bibliografía.

De acuerdo de Mindefensa (2009) la intensificación de la violencia y la evolución de las condiciones de seguridad en Colombia a partir de la última década del siglo XX, obligaron a los diferentes gobiernos a crear estrategias para enfrentar la problemática, lo cual implicó la inversión de recursos por parte de la Nación, con el consecuente impacto en el gasto (p.9). Así mismo entre 1990 y 1994 el estado Colombiano fortaleció su aparato militar con la compra de aviones K-fir y helicópteros para la fuerza aérea y la policía nacional (p.11).

Tabla 2. Resumen cifras vivienda, PND 1991-1994.

Línea Base 1990	Objetivos soluciones 1990 -1994	Asignación presupuestal vivienda 1991-1994	Gasto militar 1991-1994
1.700.000	593.000	\$122.000 millones	\$4,5 billones

Retomando el hilo conductor del derecho a la vivienda en este periodo, cabe resaltar que el otro sistema de acceso a la vivienda se da través del financiamiento con entidades privadas el cual excluye a muchas familias que no tienen ingresos suficientes o garantías para acceder al crédito, por lo que el sistema que debe proveer este derecho social en Colombia se limita por un lado a viviendas de interés social construidas por constructores privados en asociaciones con municipios, y por otro el crédito de vivienda que ofrece el sistema financiero por lo que este derecho es visto como un servicio sujeto a las reglas de la oferta y la demanda. Esto ha hecho que familias opten como única opción de vivienda por construir en terrenos marginales y peligrosos, usualmente expuestos a desastres naturales como derrumbes e inundaciones además de poco acceso a servicios públicos haciendo que la urbanización de estas zonas resulten más costosas para el estado a la hora de atender desastres y proveer servicios públicos sin excluir el drama social y

humanitario que esta situación de vulnerabilidad genera como ya es conocido en muchas regiones de nuestro país.

Como parte de la política habitacional de este periodo se crea el INURBE que manejaría los recursos del presupuesto con la condición de mantener el equilibrio financiero entre venta de activos, recuperación de cartera y pagos de pasivos al sector financiero, evidenciándose así la lógica de racionalidad económica por encima de la prestación de un servicio para garantizar un derecho social.

2.2. El salto social 1994 – 1998².

El gobierno de Ernesto Samper gobernaría a Colombia en medio del caos institucional que se desata a raíz de la publicación de grabaciones que involucran a miembros de su gabinete con el cartel de Cali, una de las mafias más poderosas de entonces. A pesar de sus credenciales como un liberal de centro-izquierda y algunas políticas sociales que su gobierno planteó, el país no solo se deslegitima institucionalmente, sino que socialmente se empiezan a sentir las consecuencias de las políticas neoliberales que describimos anteriormente, en medio de las privatizaciones que implican transferencia masivas de recursos públicos a manos privadas, el deterioro de la economía en el campo, el recrudecimiento de la violencia, y la fragmentación social general; Tal como lo expuso el sociólogo Atilio Borón (1999) al describir cómo se perfilaría Colombia en este periodo:

“La democracia oligárquica terminó con la destrucción del estado nacional y hoy, si nos atenemos a la clásica definición weberiana, tenemos tres estados en esa desdichada república: uno, controlado por la guerrilla y que se adueña de la mayoría del territorio; otro, bajo el dominio de los narcos y un tercero en donde medran los paramilitares y la débil presencia de los restos del antiguo estado” (p.150).

² Nombre del plan de desarrollo del gobierno de Ernesto Samper.

El entendimiento de tal panorama político es importante pues configuraría el escenario de los siguientes gobiernos, el de Pastrana (1998-2002) y el de Uribe (2002-2010); el primero apostando a la paz para ganar tiempo y reconstruir militarmente al estado, y el segundo para aplicar los frutos de la ayuda militar extranjera y la consolidación de un estado totalitario.

El afianzamiento de las políticas neoliberales no solo le costó a la población rural su tierra y su hundimiento en la pobreza, sino que creó enormes diferencias sociales en todo el país. Estas políticas organizaron al país en claras divisiones basadas en el ingreso. El investigador y autor Stokes (2005) muestra que en 1990 la proporción de distribución del ingreso entre los más pobres y el 10% más rico era de 40:1. Luego de una década de reestructuración económica esta proporción llegó a ser 80:1 en el 2000 (p.130). Si a esto le sumamos la grave situación de violencia, asesinatos políticos y desaparecidos vemos la confluencia de un estado represor y políticas económicas ultra excluyentes que empujaron a los sectores más oprimidos de la sociedad a la insurgencia; he aquí el principal factor de crecimiento exponencial de la fuerza de actores armados anti-sistemas como las FARC-EP durante los noventas, más allá del relato oficial del narcotráfico y reclutamiento forzado (Petras, 2010, prólogo).

En 1997, la Agencia de Inteligencia y Defensa Estadounidense -DIA por sus siglas en inglés- preparó un reporte secreto en donde criticaban al estado Colombiano por su ineficiencia en la lucha contra la insurgencia y afirmaba que la intervención directa desde afuera era necesaria y advertía que sin la dirección, el liderazgo y la asistencia militar Estadounidense, las FARC podrían tomar el poder para el año 2002 (Brittain, 2010, p. 222). Esto empujó a sectores de la élite a aceptar el plan Colombia y la guerra de masacres perpetrada por los grupos paramilitares en connivencia con sectores del estado.

Tal era la situación que atravesó el país durante el cuatrienio del 'salto social' y que abonó el terreno para el recrudecimiento de la guerra y las atrocidades que ocurrirían en los siguientes gobiernos.

2.2.1. Fundamentos del plan de desarrollo 1994-1998: el liberalismo social que no pudo ser.

La administración de Ernesto Samper hereda la política de apertura económica del gobierno que lo precedió, así como el nuevo modelo institucional que significó la constitución de 1991. De acuerdo con el capítulo de los fundamentos Plan Nacional de Desarrollo (PND) 'El salto social' (1995), el eje fundamental de la política económica y social sería 'La equidad'. Si los conceptos rectores del plan del gobierno anterior eran la modernización y competencia, el del salto social sería la equidad y solidaridad apuntalando la inversión en el factor humano y social como motor de desarrollo (p.16).

Se nota un cambio de discurso en la planeación económica en cuanto se plantea una posición intermedia entre libre mercado e intervencionismo estatal pues considera que el desmonte de los mecanismos de intervención estatal deteriora la distribución del ingreso. Sin embargo se mantiene al libre mercado como valor principal en la asignación de recursos y se afirma la función correctiva del estado con gastos sociales focalizados hacia sectores más pobres (p.17). Se exponen los principios y fundamentos del PND-Salto Social así:

- Posición intermedia entre libre mercado e intervencionismo estatal

El plan adopta una posición intermedia, crítica a los defensores a ultranza del libre mercado pues considera que el desmonte de los mecanismos de intervención estatal

deteriora la distribución del ingreso, y por otro lado critica a quienes ven al estado como planificador central de la economía pues dice que esto fomenta privilegios indeseables como los monopolios en el mercado o cuando las medidas de intervención benefician en mayor proporción a sectores más ricos.

Plantea que la mejor forma en la que el gobierno puede incidir en la distribución del ingreso es través de gastos focalizados a los sectores más pobres y creando mecanismos de apoyo al empleo de estos sectores. Cabe resaltar que el plan hace referencia a los derechos sociales, enfatizando que la política social debe recaer sobre la provisión de bienes meritorios que hacen posible el bienestar de la ciudadanía y su participación en la vida democrática, tal como lo plantea el capítulo de los derechos sociales en la constitución y que el plan dice acoger (p.18).

- Desarrollo depende de ventajas competitivas que son esencialmente creadas

Considera que el solo funcionamiento del libre mercado no es suficiente para garantizar el dinamismo económico; no basta con un sano manejo macroeconómico y un contexto regulatorio que facilite la iniciativa privada. Es necesario conjugar el manejo macroeconómico con una política de internacionalización, es decir, la apertura económica con políticas sectoriales activas orientadas a mejorar la competitividad. La capacidad para generar y acumular conocimiento, la cantidad y calidad de infraestructura, y la integración de agentes económicos en cadenas productivas o redes de innovación son factores producto del desarrollo que generan ventajas competitivas. Las políticas sectoriales, que no eran vistas con buen agrado por el plan predecesor y su apertura económica, son incluidas y aspiran a desarrollar dichas ventajas y fortalecer el capital social (p.31).

- Equidad con crecimiento económico

El plan señala que la equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, y que de nada sirve elevar los ritmos de crecimiento económico si no se mejoran los niveles de vida de toda la población. Se propone hacerlo en el marco de la estabilidad macroeconómica tradicional del país. Asegura que aunque el crecimiento económico ha sido satisfactorio hay sectores que no se han beneficiado de la apertura económica, pues persisten niveles alarmantes de pobreza, desigualdad de género, la ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana, que hacen que los cambios económicos no se hayan reflejado en mejoramiento de niveles de vida de la mayoría y que esta incapacidad del sistema económico de irradiar sus beneficios al conjunto de la sociedad reproduce la múltiples formas de violencia (p.29).

2.2.2. El derecho social a la vivienda en el ‘Salto Social’.

Este PND (1995) afirma que luego de la constitución de 1991 el interés gubernamental se concentró en aspectos organizativos y desarrollo institucional de los derechos sociales, pero es no se tradujo en el fortalecimiento de servicios sociales ni en la ampliación y cobertura de los mismos (Cap. 5, p.2). En lo que respecta al derecho social a la vivienda afirma que el hábitat de los sectores más pobres sigue caracterizado por expresiones de la subnormalidad como el hacinamiento, deplorable condición física de las casas, precario equipamiento social, e insuficiente cobertura de servicios públicos.

Para mejorar esta situación la política de vivienda social urbana en este cuatrenio se caracteriza por focalizar el subsidio de vivienda a los sectores más pobres que estará integrado a la red de solidaridad social y es otorgado por el INURBE; otra metas de nueva vivienda serán manejadas por el crédito financiero; los municipios conservan la gestión de proyectos. Los recursos del programa de vivienda social urbana estarían a cargo del INURBE (61%), Cajas de compensación familiar (11%) y Municipios (16%), entre otros

(Cap. 5, p 32). Otras entidades financieras participan en otorgamientos de créditos, como el Fondo Nacional del Ahorro y las del sector bancario.

- Línea Base: Déficit de vivienda en condiciones adecuadas 1994: 1'530.000.

De acuerdo al déficit cuantitativo establecido en 1990 de 1'700.000, el gobierno de Cesar Gaviria se propuso 593.000 soluciones de vivienda, y vimos en el balance de su gestión que el programa no alcanzó si quiera a comenzar como era debido, y a lo sumo se iniciaron menos del 10%. Szalachman (1997) en un estudio patrocinado por la CEPAL arrojaba datos en 1994 de déficit cuantitativo urbano del 25,4% de los 4'600.000 de hogares que tenía Colombia a la fecha lo cual colocaría el déficit urbano en 1'170.000 viviendas (p.41); y establecía el déficit de vivienda rural alrededor del 30% (p.12). Teniendo en cuenta el balance de la gestión del gobierno anterior con los datos del estudio de la CEPAL es acertado la cifra de déficit que considero para la línea base de este periodo.

- Objetivo de soluciones de vivienda social urbana 1994-1998: 806.000.

La política de vivienda social urbana proyectaba en el cuatrienio 606.000 soluciones de vivienda urbana, 500.000 de estas con subsidios directos y el resto con créditos. Además se proponen dentro de esta cifra 158.000 soluciones de viviendas nuevas. En el sector rural se esperaba 300.000 mil subsidios durante el cuatrienio, esto unido a planes de agua, equipamiento social y mejoramiento del barrio (PND, cap 5, p.32).

- Asignación presupuestal del gobierno central 1994-1998: \$604.000 millones.

Los fondos para este rubro mejoraron en comparación al cuatrienio precedente. Recordemos que las fuentes de financiación de esta política habitacional corresponden al estado central a través del INURBE y algunos fondos de solidaridad social; los municipios aportan un pequeño porcentaje pero son quienes gestionan los proyectos, y las entidades

financieras participan pero a través de créditos. El monto para el cuatrienio de la intervención directa de la nación a través del INURBE y los fondos sociales en materia de vivienda llega a \$824.000 millones (PND, cap. 5, p. 32).

- Gasto militar 1994-1998: 15,1 billones de pesos.

La fuente para el gasto militar, para este y todos los periodos de gobierno, es tomada de datos suministrados por el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la nación, y consolidados por el Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional (Ministerio de Defensa, 2009, p. 14) y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. Estas cifras consolidadas se pueden acceder por una base de datos virtual que recoge información de agencias estatales y las muestra en una hoja Excel que así mismo es descargada en el enlace suministrado en la bibliografía.

De acuerdo de Mindefensa (2009) el gasto creciente estuvo asociado a la necesidad de mejorar en la movilidad de las tropas mediante la adquisición de helicópteros para la Fuerza Aérea Y las mejoras introducidas en sistemas de inteligencia y comunicaciones de la Fuerza Pública.

Tabla 3. Resumen cifras vivienda, PND 1994-1998.

Línea Base 1994	Objetivos soluciones 1995 -1998	Asignación presupuestal vivienda 1995-1998	Gasto militar 1995-1998
1.530.000	806.000	\$824.000 millones	\$15,1 billones

Luego de 3 años de mandato Ernesto Samper, los problemas existentes en inflación y revaluación, la evasión de impuestos y las proyecciones de déficit del gobierno central

hicieron que las metas del salto social se redujeran mediante medidas que no se hicieron esperar (Sarmiento, 1994, p.219). A comienzos de 1997 el gobierno declara la emergencia económica, y la crisis que se cernía el autor Jaramillo Londoño (1997) la resume en una sola frase: por cada 1000 pesos que entraba, el estado gastaba 1350 pesos (p.5). La corte constitucional tumbó la declaratoria de emergencia y por ende el paquete de decretos que buscaba recaudar 800.000 millones de pesos para tapar el hueco fiscal quedó sin piso (Jaramillo, 1997, p5). El salto social no pudo cumplir sus metas.

2.3. Cambio para construir la paz. 1998-2002³.

Habiendo reseñado la fragmentación social que amenazaba Colombia luego que los escándalos de corrupción en la administración Samper deslegitimara la institucionalidad, y que los problemas económicos hicieran imposible cumplir las ambiciosas metas sociales de su plan de desarrollo, Andres Pastrana entra a gobernar el país reconociendo que la violencia que azotaba a Colombia tiene raíces de orden económico, social y político y que era necesario resolver esos problemas mediante un proceso participativo que fortalezca la democracia.

En este sentido el gobierno Pastrana propone unos diálogos de paz con las FARC en una zona desmilitarizada. Tal como lo señalé en el informe de la DIA, el objetivo detrás de esta intención de paz era también comprar tiempo en la guerra que el estado libraba contra la insurgencia y asegurar recursos que permitieran derrotarla, en este sentido se aprobó el Plan Colombia y durante este cuatrienio, al mismo tiempo que se hablaba de paz, el estado en connivencia con paramilitares perpetraban masacres para aterrorizar las bases sociales de la insurgencia. Tal contexto político unido a una fuerte campaña

³ Nombre del Plan Nacional de Desarrollo de Andrés Pastrana Arango, 1998-2002.

publicitaria de los grandes medios en contra del proceso de paz generó una polarización en torno al tema de la paz y preparó el ascenso del hombre fuerte que afianzaría el discurso amigo-enemigo y con él la paz de los sepulcros: Alvaro Uribe en el 2002.

Económicamente los problemas no eran menos; la apertura económica y el modelo neoliberal seguían profundizándose aumentando la desigualdad y el desconocimiento de los derechos sociales.

2.3.1. Fundamentos del plan de desarrollo 1998-2002: Paz y equidad, entre palabras.

El plan se fundamenta en un vínculo estrecho entre la paz y el desarrollo; al respecto expresa *“La única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia”* (PND, Cambio para construir la Paz, p.37).

Mientras en lo económico sigue el discurso de racionalidad, eficiencia, y estabilidad macroeconómica, también busca fortalecer la inclusión social con el desarrollo del capital humano. El PND plantea la necesidad de reconstruir el tejido social y la cohesión social. Explica que buena parte de los conflictos sociales y la irracionalidad Colombiana se deben a la falta de adecuados mecanismos de resolución de la tensión entre la racionalidad privada y la pública, que termina por permitir que prevalezca la primera sobre la última; el resultado es una sociedad caracterizada por la precariedad de ‘lo público’, entendido más en el sentido de sociedad que de estado (PND, Cambio para construir la Paz, p.18). El plan nacional de desarrollo de este cuatrienio se fundamenta así:

- Para producir capital social, hay que acabar con el conflicto armado

La producción de capital social depende de que exista un marco sociopolítico y económico incluyente y participativo, que provea los incentivos necesarios para que los

individuos se sientan motivados para cooperar, así como los mecanismos adecuados para la coordinación de la acción colectiva. Sin lo anterior el resultado es la falta de cohesión y el resquebrajamiento del tejido social. En Colombia, sin embargo, existen poderosas circunstancias que atentan contra la producción de capital social. Las dos principales, sin lugar a dudas, son el conflicto interno y la inequidad. Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella predomina el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos (p.28).

- Exportaciones como motor del crecimiento económico

Se establece la reorientación del aparato productivo hacia la exportación. La apertura económica se ve como una reforma incompleta que ha hecho más énfasis en someter la producción nacional a la competencia de las importaciones que en promover verdaderamente las exportaciones. El plan promueve las exportaciones orientadas por el mercado (p.30).

- No más aumento del gasto público, sino descentralización de políticas públicas

Reafirmando el discurso de la eficiencia sobre el gasto público y la advertencia que su aumento trae desequilibrios macroeconómicos, Dice el PND que:

‘La inclusión social y el acceso universal a mayores oportunidades y bienes públicos, a la justicia, la seguridad, la educación, la cultura, la salud y la vivienda no pueden seguir pensándose como el fruto de políticas de redistribución económica centradas en un mayor gasto público. Deben entenderse como una devolución real del poder de toma de decisiones hacia el ámbito local, donde se puede hacer efectiva la participación de las comunidades en la definición de las estrategias de su propio desarrollo. En este contexto el reto del Estado es convertirse en un agente capaz de convocar el compromiso, no solamente gubernamental sino social, con el desarrollo de la nación, en particular con la

salud y nutrición, la educación y la atención a la niñez y a la juventud' (p.25).

2.3.2. El derecho social a la vivienda en el 'Cambio para construir la paz'.

Los términos de eficiencia y racionalidad económica impregnan todo el elaborado plan de desarrollo, sin embargo son escasas las referencias a la vivienda como derecho social fundamental; más se le menciona como servicio, o factor que potencia el capital social. Así nos dice *“Las políticas de vivienda y agua están igualmente orientadas a generar un marco de regulación y control que permita mejorar la calidad en la provisión de dichos servicios a través del diseño de esquemas de financiación adecuados y mediante la introducción de mecanismos que fomenten la mayor eficiencia”* (PND Cambio para Contruir la paz, p.518).

Debido a la crisis del UPAC y los esquemas de financiamientos, el plan abre la puerta a la titularización de la cartera hipotecaria y al desarrollo del mercado secundario de hipotecas con la intención de garantizar liquidez al sistema y abriendo la puerta a la especulación financiera en el mercado hipotecario (p.529): la lógica racional y maximizadora que hemos mencionado.

Un cambio a resaltar es la responsabilidad a las administraciones locales, reduciendo de manera significativa las funciones que hasta ahora el INURBE había desempeñado regionalmente. Igualmente, la abolición del sistema de elegibilidad de proyectos existente hasta el momento deja limitadas las funciones del INURBE a la de asistencia técnica.

- Línea Base: Déficit de vivienda en condiciones adecuadas 1998: 1'340.595.

En materia de vivienda de interés social, desde el cambio de orientación de la política hacia subsidios a la demanda en 1991, el gobierno nacional, a través del INURBE, ha asignado 359.405 subsidios – o soluciones - hasta 1998 (PND Cambio para construir la paz, p.520). Esta cifra nos presenta claridad respecto a los objetivos y fracasos de los gobiernos predecesores y sus políticas públicas como garantías primarias del derecho social a la vivienda.

- Objetivo de soluciones de vivienda social urbana 1998-2002: 500.000

El plan de desarrollo plantea la realización de 500.000 unidades de vivienda de las cuales 242.000 serán construcciones nuevas (PND Cambio para construir paz, p.543).

- Asignación presupuestal del gobierno central 1998-2002: \$165.000 millones.

Para la financiación de estas viviendas se movilizarán recursos por 3.4 billones de pesos, de los cuales 1.1 billones de pesos (32%) provendrán del gobierno nacional (15% presupuesto nacional, 10% Caja Promotora de Vivienda Militar, 75% Fondo Nacional de Ahorro), 338.800 millones de pesos de los municipios, 850 mil millones de las cajas de compensación familiar, 764.600 millones de pesos de crédito del sector privado y el restante 338.800 millones de pesos corresponderá al ahorro programado de las familias (p.543). Es decir que la asignación directa del presupuesto nacional para el rubro de vivienda, más allá de los esquemas financieros de crédito, para este cuatrienio apenas llega a 1\$65.000 millones.

- Gasto militar 1999-2002: 27,9 billones de pesos.

La fuente para el gasto militar, para este y todos los periodos de gobierno, es tomada de datos suministrados por el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la nación, y consolidados por el Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional

(Ministerio de Defensa, 2009, p. 14) y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. Estas cifras consolidadas se pueden acceder por una base de datos virtual que recoge información de agencias estatales y las muestra en una hoja Excel que así mismo es descargada en el enlace suministrado en la bibliografía.

De acuerdo de Mindefensa (2009) el gasto creciente estuvo asociado a la necesidad de mejorar en la movilidad de las tropas mediante la adquisición de más helicópteros y la ayuda recibida del plan Colombia.

Tabla 4. Resumen cifras vivienda, PND 1998-2002.

Línea Base 1998	Objetivos soluciones 1999 -2002	Asignación presupuestal vivienda 1999-2002	Gasto militar 1999-2002
1.340.595	500.000	\$165.000 millones	\$27,9 billones

Los criterios de racionalidad económica en el gasto público parecen no tener cabida en la asignación de recursos para el gasto militar. El crecimiento astronómico de este rubro puede explicarse por el conflicto armado interno, pero los objetivos del plan de desarrollo de paz y cohesión social son incompatibles con esta inversión absurda en gasto militar. El país pasó de tener 22.000 soldados profesionales en el año 1998 a 55.000 a finales del 2001; Durante los cuatro años se aumentó en 70 por ciento el número de helicópteros de combate y se incrementó en 100 aeronaves la flotilla de helicópteros de transporte. El país invirtió 262,5 millones de dólares en la adquisición de 12 helicópteros artillados para la FAC y 13 helicópteros de asalto y transporte aéreo para el Ejército (El Tiempo, 18 de julio, 2002).

2.4. Hacia un estado comunitario – Estado comunitario: Desarrollo para todos. 2002-2010.⁴

Alvaro Uribe Velez llega a la presidencia en 2002 aprovechando la polarización creada por la experiencia frustrada de los diálogos de paz, y consciente de la magnitud del gasto militar, como hemos visto, así como del apoyo político y militar de Estados Unidos que significó la entonces proclamada ‘Guerra contra el terrorismo’, creó una identidad en torno a un enemigo común que solo había que destruir sin importar el enorme costo humanitario de optar por la vía militar como única salida al conflicto armado Colombiano. Y en ese curso es el estado Colombiano quien más se degrada, como dice el investigador Argentino Flabian Nievas (2013):

“Es el estado Colombiano - y no las fuerzas insurgentes – quien se deteriora cada vez más con el transcurso de la guerra. Bajo el poco creíble cascarón de Estado opera una política y una organización paraestatal, que se asienta en prácticas terroristas. Un estado terrorista es un estado degradado, y esta es, a todas luces y lamentablemente, la situación del estado Colombiano actual. La ‘guerra contra el terrorismo’ opera como un embrujo que pone a quien la enuncia en el lugar del enunciado, generando una paradoja: la promoción del terrorismo como práctica propia. Es el terror lo que sustenta la construcción del ‘Colombiano de bien’; la mordaza a toda crítica, por leve que sea; el maniqueísmo extremo de la lógica Schmitteriana ‘amigo-enemigo’. Quedan comprendidos como enemigos no sólo los alzados, sino todos aquellos que osan tener voz propia. Esto cuadra perfectamente en la lógica de un terrorismo de estado” (p.19).

⁴ Nombres de los planes de desarrollo de los gobiernos de Alvaro Uribe Velez. Su gestión mantuvo una continuidad política por lo que evaluaremos sus planes de desarrollo en un solo bloque.

En este contexto examinaré la gestión de 8 años del gobierno de Alvaro Uribe a través de sus planes de desarrollo, en un solo bloque que se estructuró alrededor de pilares llamados seguridad democrática, cohesión social y confianza inversionista.

2.4.1 Fundamentos de los planes de desarrollo 2002-2010.

El pensamiento económico que ha moldeado la política pública en Colombia con los principios de eficiencia, maximización de la ganancia, reducción de los servicios del estado, mercados no regulados, se sigue aplicando durante este periodo. El plan nacional de desarrollo durante este cuatrienio lo fundamenta así:

- Confianza Inversionista

La volatilidad de los flujos de capital y la desconfianza de la inversión extranjera son factores que afectan el crecimiento económico, por lo que se deben ejercer acciones que permitan recuperar la confianza a través la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado.

- Cohesión social

El PND busca aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica. Contempla asimismo, aumentar la inversión en algunos sectores claves, manteniendo el precepto de eficiencia en el gasto social. Se establece una red de asistencialismo que se vuelve productiva en el engranaje de patronaje característico de Colombia.

- Reforma a la administración pública

La reforma de la administración pública comprende programas como el rediseño de las instituciones, incluyendo eliminaciones, recomposición de plantas de personal,

normatividad para regular el presupuesto, la contratación pública y la carrera administrativa, políticas y acciones para la defensa jurídica del Estado. Con estas reformas se aspira a conseguir un Estado más eficiente, transparente y cercano los intereses de la sociedad.

- Seguridad democrática

Para hacer frente al conflicto armado y al narcotráfico se plantean lo que podríamos denominar “estrategias básicas y estrategias complementarias”. Las primeras y de mayor énfasis, se refieren al fortalecimiento de la fuerza pública y de la justicia, y otra, muy cuestionada por diversos analistas, es la denominada “estrategia de promoción de la cooperación ciudadana”, a través de la cual se busca que los ciudadanos se conviertan en un apoyo para la fuerza armada en el suministro de información, incentivando esta práctica con estímulos económicos y de otro orden, lo cual ya ha dado muestras de corrupción y riesgo para los actores implicados.

2.4.2. El derecho social a la vivienda a los planes de desarrollo 2002-2010.

La vivienda sigue dentro de la política que se llama subsidio a la demanda; se estimula el acceso a la vivienda por medio del ahorro, el crédito y el subsidio complementario. Además se promueve la descentralización y solución habitacional en cabeza de municipios.

Se emplea criterios empresariales con responsabilidad social, para afrontar con eficiencia los crecientes déficit cuantitativos y cualitativos, sometiendo el acceso a lo que debería ser un derecho social, a los ‘criterios empresariales’ y pensando en hacer de Colombia un país de propietarios.

- Línea Base: Déficit de vivienda en condiciones adecuadas 2002: 1'130.000

De acuerdo a las soluciones de vivienda durante el cuatrienio que precede, es decir 240.000, podemos deducir entonces esta cifra de la línea base del plan anterior y nos arroja una cifra similar a la que usaremos, 1'130.000, que es tomada directamente del plan nacional de desarrollo 2002-2006 'Hacia un estado comunitario' (p.97).

- Objetivo de soluciones de vivienda social urbana 2002-2006: 148.120

El plan de desarrollo plantea la asignación desde el gobierno nacional de recursos para financiar 148.120 soluciones de vivienda: *"Los ajustes realizados a la política de vivienda de interés social permitirán financiar 400.000 viviendas de este tipo durante los próximos cuatro años. De estas, 148.120 se financiarán a través de programas del Gobierno Nacional"* (p.99).

- Asignación presupuestal del gobierno central 2002-2006: \$231.235 millones.

Es decir que la asignación directa del presupuesto nacional para el rubro de vivienda, más allá de los esquemas financieros de crédito, para este cuatrienio llega a \$231.235 millones de acuerdo al informe sobre los resultados y avances del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" elaborado por Sinergia – DNP (2006, p.70) y presentado al Congreso de la República por el presidente.

- Gasto militar 2003-2006: 44 billones de pesos.

La fuente para el gasto militar, para este y todos los periodos de gobierno, es tomada de datos suministrados por el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la nación, y consolidados por el Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional (Ministerio de Defensa, 2009, p. 14) y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. Estas cifras consolidadas se pueden acceder por una base de datos virtual que recoge

información de agencias estatales y las muestra en una hoja Excel que así mismo es descargada en el enlace suministrado en la bibliografía.

De acuerdo de Mindefensa (2009) el gasto creciente estuvo asociado a la creación de unidades de mantenimiento aeronáutico y material de guerra, y la adquisición de más helicópteros para el ejército.

Tabla 5. Resumen cifras vivienda, PND 2002-2006

Línea Base 2002	Objetivos soluciones 2002-2006	Asignación presupuestal vivienda 2003-2006	Gasto militar 2003-2006
1.130.000	593.000	\$231.235 millones	\$44 billones

Estado Comunitario: desarrollo para todos. 2006-2010

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 han tenido una alta incidencia en el desarrollo y crecimiento de las ciudades. El déficit cuantitativo, compuesto por la diferencia entre el número de hogares y el stock de vivienda habitables, afecta al 20,6% del total de hogares (PND Estado comunitario: Desarrollo para todos, 2006, p.177). Con base en esta información podemos establecer que la línea base a 2005 de acuerdo al censo en mención se configura en el déficit cuantitativo a la fecha, es decir $7.8 \text{ millones} \times 20,6\% = 1'606.000$. Esta línea base se explicaría por el aumento del censo poblacional. Por otra parte, si acogemos la cifra balance, que arroja el informe sobre los resultados y avances del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" elaborado por

Sinergia – DNP (2006, p.77), vemos que en el cuatrienio 2002-2006 se iniciaron 108.552 viviendas por año, lo cual genera un discrepancia entre las cifras del censo y las del informe de gobierno. Para sumar a la confusión de la línea base 2006 un informe de Minvivienda (2014, p.89) ‘100 años de políticas habitacionales’ señala que en 2005 el censo registraba un déficit cuantitativo de vivienda en 1.031.000, 12.6%. Para efectos de continuar con la investigación escogeremos la fuente de Minvivienda.

Tabla 6. Diferente cifras déficit vivienda 2006.

Línea base déficit 2006	Censo 2005- Minvivienda	Censo 2006–PND 2006-2010	Cálculo según cifra de balance de gobierno 2006
	1.031.0000	1.606.000	700.000

- Línea Base: Déficit de vivienda en condiciones adecuadas 2006: 1'031.000.
- Objetivo de soluciones de vivienda social urbana 2007-2010: 523.000.

El plan de desarrollo 2006-2010 plantea la asignación desde el gobierno nacional de recursos para financiar 523.000 soluciones de vivienda urbana y rural (p.186).

- Asignación presupuestal del gobierno central 2007-2010: \$1.5 billones.

Es decir que la asignación directa del presupuesto nacional para el rubro de vivienda, más allá de los esquemas financieros de crédito, para este cuatrienio llega a \$1.5 billones.

- Gasto militar 2007-2010: 71 billones de pesos.

La fuente para el gasto militar, para este y todos los periodos de gobierno, es tomada de datos suministrados por el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la nación, y consolidados por el Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional

(Ministerio de Defensa, 2009, p. 14) y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. Estas cifras consolidadas se pueden acceder por una base de datos virtual que recoge información de agencias estatales y las muestra en una hoja Excel que así mismo es descargada en el enlace suministrado en la bibliografía.

Tabla 7. Resumen cifras vivienda, PND 2006-2010

Línea Base 2006	Objetivos soluciones 2006-2010	Asignación presupuestal vivienda 2007-2010	Gasto militar 2007-2010
1.031.000	523.000	\$1.5 billones	\$75 billones

2.5. Prosperidad para todos⁵. 2010-2014

Juan Manuel Santos llega al poder como heredero de Uribe, es decir, elegido como defensor de la continuidad de las políticas de seguridad democrática y confianza inversionista por lo que podemos esperar que la política económica neoliberal se mantenga y los derechos sociales no adquieran el lugar protagónico que desde 1991 la constitución les dio. Habiendo ejercido como ministro de otros gobiernos, Santos se presenta como un gobernante con la suficiente dosis de pragmatismo para recomponer las relaciones con los países vecinos y mantener en esencia las políticas económicas de libre mercado y extracción primaria a través de lo que llamó las locomotoras mineras. Cabe resaltar que ese pragmatismo lo lleva a retomar algunas de las razones de eficiencia y maximización económica que el plan de desarrollo de Andres Pastrana esbozó para buscar la paz; es así como inicia unos diálogos de paz para resolver el

⁵ Nombre del plan de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos

conflicto armado interno y asegurar la legalidad así como la justicia en el origen de la riqueza, principio que las transacciones en el mercado exigen.

2.5.1 Fundamentos del plan de desarrollo ‘Prosperidad para todos’.

- Convergencia y desarrollo regional

El PND reconoce la diferencia en las capacidades y niveles de desarrollo regional, materializándola en un enfoque diferencial para el diseño de políticas, que a su vez, permita la estructuración y consolidación de ejes de desarrollo local. El objetivo es que zonas que cuenten con la capacidad institucional o sean los principales corredores de infraestructura o de mayor desarrollo productivo, jalonen los procesos de desarrollo de su entorno, reduciendo las diferencias y mejorando la competitividad regional

- Crecimiento económico y competitividad

Palabras ya conocidas en la cadena de significantes neoliberales. El gobierno reconoce la importancia de consolidar el crecimiento económico para el progreso social y la reducción de la pobreza. Por esto, el plan busca aprovechar el momento económico del país, que de acuerdo al PND, viene de recuperación con repunte de la inversión local y extranjera, y en los flujos de comercio. Se crean tres estrategias principales: Innovación, creatividad y locomotoras entre las que están la minería.

- Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

Para este pilar se establecen objetivos respecto a la población infantil y juvenil, formación de capital humano, acceso a servicios de salud con cubrimiento universal, superación de la pobreza extrema, empleabilidad, emprendimiento y generación de empleos, género, grupos étnicos y población desplazada por el conflicto, entre otros.

- Consolidación de la paz

Con el interés de que en el país prevalezca el Estado de derecho, se diseñan medidas dirigidas a consolidar los avances en términos de seguridad, garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la población colombiana y ofrecer un sistema de justicia pronto y eficaz. Cabe resaltar el esfuerzo por superar el conflicto armado a través del diálogo con la insurgencia, y reconocerles como interlocutor válido, hecho que marca un rompimiento con la postura de su predecesor.

2.5.2. La vivienda en el PND 'Prosperidad para todos' 2010 -2014.

En este cuatrienio se planeó la más ambiciosa gestión en acceso a la vivienda que haya hecho gobierno alguno, y que se constituyó en una política pública clave del gobierno que no ha estado exenta de críticas. Hay que resaltar que por primera vez se incluye dentro de la política integral de vivienda la gratuidad de las viviendas a familias en situación de vulnerabilidad priorizada.

- Línea Base: Déficit de vivienda en condiciones adecuadas 2010: 600.000.

De acuerdo a las soluciones de vivienda durante el cuatrienio que precede, podemos decir que de acuerdo al informe de balance es de 108.000 soluciones por año, eso multiplicado por 4 años y restado a la línea base anterior nos da esta nueva cifra: 600.000

- Objetivo de soluciones: 1'000.000 de viviendas. 100.000 gratis.
- Asignación presupuestal del gobierno central 2011-2014: \$6.1 billones.

Es decir que la asignación directa del presupuesto nacional para el rubro de vivienda, más allá de los esquemas financieros de crédito, para este cuatrienio llega a \$6.1 billones de acuerdo al Plan Plurianual de Inversiones incluido en el PND 'Prosperidad para todos' (p.4).

- Gasto militar 2011-2014: 90 billones de pesos.

La fuente para el gasto militar, para este y todos los periodos de gobierno, es tomada de datos suministrados por el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la nación, y consolidados por el Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, por ser esta una fuente ampliamente utilizada y reconocida a nivel internacional (Ministerio de Defensa, 2009, p. 14) y por contar con series que abarcan períodos de tiempo más largos, las cuales facilitan la elaboración de ejercicios comparativos. Estas cifras consolidadas se pueden acceder por una base de datos virtual que recoge información de agencias estatales y las muestra en una hoja Excel que así mismo es descargada en el enlace suministrado en la bibliografía.

Tabla 8. Resumen cifras vivienda, PND 2010-2014

Línea Base 2010	Objetivos soluciones 2011-2014	Asignación presupuestal vivienda 2011-2014	Gasto militar 2011-2014
600000	1.000.000	\$6.1 billones	\$90 billones

3. Diálogos y Tensiones entre los planes de desarrollo.

- Diálogos:

La expresión de las políticas públicas de los gobiernos en Colombia se estructuran y ordenan en los planes de desarrollo. Todos los gobiernos posteriores a la constitución de 1991 han incluido a la vivienda en sus planes de desarrollo, no como un derecho social de rango constitucional, sino como un servicio que poco a poco se va dando dependiendo del crecimiento económico y la demanda: el hilo conductor que une a las políticas públicas en materia de vivienda con la teoría económica liberal, y que se ha aplicado después de 1991, se denomina *subsidio a la demanda bajo la concepción del mercado*: según este modelo el estado no debe suplantar ni competir con el sector privado en la producción de aquellos bienes y servicios donde este puede ser más eficiente y se plantea que debe

asumir fundamentalmente un papel facilitador (Held, 2000, p. 15). Así, uno de los principios de este modelo es que las necesidades habitacionales se atienden en el mercado, por lo cual se desplaza al estado de la producción y financiación de la vivienda social.

Este cambio profundo que direcciona la atención de las necesidades habitacionales de los hogares hacia el mercado se produce en el escenario paradójico donde se promulga la constitución de 1991 y se consagra en el Art. 51 el derecho a la vivienda digna. Durante los planes siguientes los gobiernos profundizan esta concepción de mercado y legislación.

Esta renovación del discurso del poder para colocar derechos en el mercado, como lo han hecho los sucesivos gobiernos post-constitucionales en materia de vivienda, pasaría a tener un componente legitimador: una apertura económica que liberalizara los mercados, flexibilizara el trabajo y disminuyera los servicios del estado en aras de la eficiencia tenía que estar amparada en la seguridad jurídica que le otorgaba así mismo esa constitución social, el pacto social que por principio consagraba la dignidad humana y la protección de los derechos sociales como su fundamento así mismo contenía normas que posibilitaron la aplicación de medidas económicas neoclásicas y todo un programa de gobierno que cuestionaría el rol del estado en la distribución de los recursos: el neoliberalismo que trajo la revolución pacífica (1990-1994) fue desarrollado en medio de ese contexto histórico por el discurso oficial y políticas públicas de poner los derechos en el mercado, mientras que las normas constitucionales de carácter social como la vivienda no ha sido desarrolladas de acuerdo a una garantías institucionales que las haga efectivas.

Solamente en el plan de desarrollo 'El Salto Social' de Ernesto Samper (1994-1998) se hace un 'break' dentro del lenguaje para devolverle el significado a la vivienda como derecho social (p.18). Sin embargo este gobierno sigue aplicando la política de subsidio a

la demanda. Todos los demás gobiernos utilizan términos familiares a las teorías economicistas, ya no es el derecho a un trabajo decente y una educación crítica y de calidad, sino formación de capital social; no es desarrollo humano social sino crecimiento económico y estabilidad macroeconómica.

Es así como se ha articulado la política de vivienda en todos los gobiernos post-constitucionales. El sector público ha asumido por lo general un papel (i) como regulador del mercado que ofrece la política de subsidio a la demanda; (ii) como gestor del sistema de subsidios directos a la demanda de viviendas, y (iii) como agente 'subsidiario' en determinados papeles que el sector privado no está en condiciones de desempeñar adecuadamente. El sector privado ha tomado la principal responsabilidad en la construcción de viviendas de interés social, y también ha proporcionado crédito hipotecario a su financiamiento en condiciones de mercado

Otro punto de encuentro y diálogo entre los planes es que están unidos por el aumento del gasto militar de manera abrumadora, comprendiendo el contexto de conflicto armado que vive el país, pero sin justificar que sea posible que el gasto militar sea a veces hasta 300 veces mayor que la inversión en vivienda.

- Tensiones:

La principal tensión entre los planes se da en la dicotomía de los gobiernos de turno de fundamentar su plan de desarrollo en la solución del conflicto armado interno e incluir la paz en ellos, o por el contrario entrar a consolidar el aparato de seguridad y el gasto militar siempre con el adjetivo *democrático*.

4. Balance y críticas a las gestiones de vivienda en los planes de desarrollo.

- Crítica PND ‘La Revolución pacífica’, 1991-1994.

De acuerdo con el entonces director del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ, Camilo Gonzales Posson (1994), los planes de vivienda de interés social que se pusieron en marcha muestran resultados irrisorios en comparación con las metas gubernamentales. Se propusieron 590 mil viviendas de interés social en los cuatro años de la administración Gaviria, 360 mil de las cuales recibirían el subsidio directo. Afirma Gonzales:

“En marzo de 1993, el cobro de subsidios no alcanzaba el 10% de la meta propuesta y la construcción efectiva de viviendas era todavía menor. El sistema no arrancaba por múltiples problemas, que cubrían desde la baja rentabilidad y alto riesgo para las corporaciones de ahorro y vivienda, las limitaciones de gestión individual de los potenciales usuarios, la debilidad de los municipios para implementar bancos de tierras y demás instrumentos de la ley urbana y la influencia del clientelismo en la selección de planes” (p.72).

El autor le atribuye el fracaso de los planes de vivienda al llamado subsidio a la demanda, en donde se sustituye la necesidad de la acción estatal para afrontar la cuestión urbana y en particular el déficit de vivienda con programas integrales, por un mecanismo ineficiente que conduce a nuevas formas de intermediación y de clientelismo.

- Crítica PND ‘El Salto social’, 1994-1998.

El autor Jaramillo Londoño (1997) cita al Gobierno de Samper que reconoce que la política de vivienda afronta dificultades generadas no sólo por las fallas e inconsistencias en su formulación original, sino, también, por los escasos recursos que se le han asignado al sector durante las últimas décadas (p.125).

En el fondo de esta crisis se encuentran las altas tasas de interés, la poca capacidad de pago de los estratos más bajos de la población, la consecuente dificultad por parte del sistema financiero para otorgar créditos a las familias de escasos recursos y el bajo subsidio otorgado por el Gobierno. La crítica más fuerte es que en el manejo de la política económica del país hay una gran dosis de improvisación e incompetencia. El Plan Social en su inicio tenía un amplísimo respaldo de toda la sociedad, pero se planeó sin consultar la realidad del país en los aspectos financiero e institucional. Desde el principio del mandato, se sabía que el programa macro que acompañaba al Plan era incumplible y, por lo tanto, el nivel del gasto que se preveía no se podía realizar (Jaramillo, 1997, p.124).

Sin embargo no se cuestiona desde la institucionalidad el incremento del gasto militar que crece desproporcionadamente en comparación a otros rubros como el que estamos analizando en la presente investigación.

- Críticas PND ‘Cambio para construir la paz’, 1998-2002.

El cambio no fue ahora. El autor Juan Pablo Arango (2002) relata que el cuatrienio de Pastrana creó más pobreza, producto del efecto conjunto de la ruina de la producción, la disminución de la acción estatal, la conversión de los servicios básicos en mercancías en vez de derechos de la población, la eliminación de los subsidios y las demás medidas de la apertura económica (p.4). Durante el gobierno de Pastrana se extremó aún más la pauperización del pueblo colombiano, aumentando la población bajo la línea de pobreza de 51,5% en 1998 al 59,8% en 2000 y la que se encuentra bajo la línea de indigencia del 17,9% en 1997 al 23,4% en 2000 (Arango, 2002, p.4).

Las personas que viven en la indigencia –9 millones de colombianos– tienen ingresos mensuales aproximados de 70.000 pesos y los 24 millones que se debaten bajo la línea de la pobreza perciben ingresos diarios inferiores a los 6.000 pesos (Arango 2002, p.5).

En cuanto a la meta de vivienda propuesta en el plan de desarrollo claramente decía que el gobierno se proponía 500.000 soluciones de vivienda (PND Cambio para construir la paz, p.544), con 240.000 subsidios familiares para nuevas viviendas. Esta última cifra se comprobó y fue uno de los ‘avances’ reconocidos en prensa (El País, julio 31 de 2014) que el gobierno cumplió, sin embargo la entrega de subsidios familiar es una cosa y soluciones de vivienda es otra, así que no se llegó a la meta de 500.000 soluciones aunque se haya cumplido el objetivo de entregar 240.000 subsidios.

- Crítica PND ‘Hacia un estado comunitario’ y ‘Estado comunitario: prosperidad para todos’, 2002-2010.

El balance de los gobiernos de Alvaro Uribe estuvo marcado por un crecimiento económico que no fue aprovechado para reducir la pobreza o la desigualdad. Superar la pobreza era un aspecto crítico y, sin embargo, en el 2010 se está en el mismo punto que en 2004, en 45 por ciento, cuando, según los cálculos, debería estar en 33 por ciento (Semana, 2010). Aunque la crisis económica mundial suele ser la explicación que el gobierno le ha dado a este rezago que bajó de un tajo el crecimiento de 7 puntos a cero, es curioso que otros países de la región, como Brasil, Ecuador o Venezuela, hayan tenido más logros. Uribe propuso reducir la indigencia al 12 por ciento pero esta permanece en 17 por ciento. En cuanto a la reducción de la desigualdad según medición del coeficiente GINI, en lugar de bajar a 0,52 por ciento, según lo propuesto, subió a 0,58, dos puntos más de la situación anterior (Semana, 2010). Más grave aun teniendo en cuenta que por cinco años la economía creció por encima del 4 por ciento, se vendieron importantes

empresas del Estado y hubo ganancias extraordinarias por los precios del petróleo; todo esto se desaprovechó para generar una verdadera distribución de la riqueza.

En materia de vivienda Camacol (2010) afirma que a pesar que desde el gobierno de Uribe se hicieron inversiones en vivienda como ningún gobierno anterior, hay una enorme potencial demanda por la vivienda que no está siendo atendida, y que es necesario elevar el porcentaje del PIB para vivienda por encima del 1% ya que estamos por debajo de países como Chile o Venezuela (p.6).

Si a eso se suma que para adelantar la política de 'Seguridad Democrática' el gobierno tuvo que subir el gasto militar a niveles astronómicos y colmó de exenciones tributarias a los inversionistas, lo que queda es el mismo modelo que privilegia el capital por encima del trabajo, aparte de que las regalías que recibe por la explotación de esos recursos son mínimas y no se cubren los daños ambientales y sociales que ocasiona.

- Crítica PND 'Prosperidad para todos', 2010-2014.

El gobierno de Santos en su informe de gestión ante el congreso (2014) informa que hasta el primer cuatrienio de 2014 se habían iniciado 801.000 soluciones de vivienda, lo que equivale al 80% de la cifra propuesta como objetivo al iniciar su mandato (p.74). Respecto al programa de vivienda gratis informa que el MinVivienda ha contratado la construcción de 102.302 viviendas gratis en 226 municipios de 29 departamentos del país. De estas, 53.000 viviendas ya se encuentran terminadas y las unidades restantes están en proceso de construcción (INFORME, 2014, p.77).

Sin embargo existen fuertes críticas porque a pesar de haberse iniciado la construcción de dicho proyectos habitaciones pocos son los que efectivamente se han entregado;

también se señala que están usando figuras jurídicas como arriendos con opción de compra o leasing habitacionales, propios del mercado, en donde el beneficiario no tiene el título de propiedad de la casa. El senador Jorge Robledo expone:

'En el pasado los constructores tenían que asumir el riesgo de vender casas para pobres, de igual forma ocurría con los bancos que aprobaban los créditos hipotecarios. Ahora resulta que todo el riesgo lo va a asumir el Gobierno, que tendrá que responder a constructores y a bancos generando un negocio redondo para los privados". Además, advierte que "Santos no ha explicado si estas 100 mil viviendas reemplazarán el compromiso de 500 mil que hizo en campaña, de ser así, les estaría mintiendo a los más pobres del país".

El ministro de Vivienda, Germán Vargas Lleras, luego de la aprobación de la Ley de Viviendas de Interés Prioritario (VIP), afirmó que "creemos que esta es la primera etapa de un ambicioso programa. Nada sacaríamos con llegarles a 100 mil familias, abandonando a un millón 400 mil más que están en la misma condición. A eso hay que agregar que en Colombia, anualmente, se forman 280 mil nuevos hogares, de los cuales 140 mil no cumplen con el modelo que exige ahorro programado y crédito hipotecario, que es un sistema que continuará para otros estratos' (El Espectador, 25 de mayo de 2012).

Otro punto para ser cautelosos es que se ha seleccionado a las fiducias como el mecanismo fundamental para la administración de los recursos para las 100.000 viviendas. Así, cerca de 4 billones de pesos entrarían a ser manejados por entidades privadas.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo estudiamos los conceptos de estado social de derecho, derechos sociales y garantías primarias para articularlos a la investigación del derecho social a la vivienda en todos los gobiernos posteriores a la constitución de 1991 que consagró a Colombia como un estado social de derecho.

Vimos que el estado social de derecho le da un contenido social y económico al estado de derecho y que supone la ampliación de la participación democrática en las prestaciones del estado, en el bienestar generado por la acción estatal y en las oportunidades que proporciona la creación de un adecuado ambiente económico. Así mismo refutamos las tesis que colocan en menor jerarquía a los derechos sociales frente a los derechos civiles, explicando que son indivisibles y que ambos comparten una carga distributiva.

Además estudiamos la garantías primarias que son mecanismos institucionales para hacer eficientes los derechos sociales; en este sentido investigamos la gestión del derecho social a la vivienda, como expresión del estado social de derecho, dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo-PND que estructuran las políticas públicas que deben ser garantía del derecho social a la vivienda, entre otros. Para contextualizar la asimetría entre uno de los propósitos del estado social de derecho (satisfacción de necesidades insatisfechas y derechos sociales) como lo es el derecho a la vivienda digna, con otros objetivos de estado hicimos una comparación cuantitativa entre la apropiación del rubro destinado a vivienda y aquel destinado a gasto militar en cada PND.

A lo largo de este trabajo me di cuenta que las garantías primarias de las que hablaba Ferrajoli (1999, p.39) para hacer efectivo el derecho social a la vivienda en Colombia son difusas: ¿es válido decir que se goza de un derecho social cuando medien para su

satisfacción indicadores económicos, agentes del mercado, estabilidad macroeconómica, al mismo tiempo que cualquier criterio de racionalidad es obviado a la hora de invertir en gasto militar? ¿Cuántas garantías institucionales en las que el estado de manera directa, sin excesiva burocracia, eficientemente se hubieran podido establecer con \$90 billones, es decir, lo equivalente al gasto militar de los últimos 4 años?

Para responder hay que decir que los sucesivos gobiernos post-constitucionales, en su afán de armonizar la libertad económica, la libre competencia y la protección a la propiedad privada con el nuevo modelo de estado social que planteó la carta del 91, abrían a través de sus PND la posibilidad de reinventar el modelo de estado con cada cambio de gobierno, pues la Constitución de 1991 tiene una dimensión valorativa y normativa que establece un orden social determinado por derechos, principios y valores que constituyen el Estado Social de Derecho descrito anteriormente, y que impone límites de entrada a la política económica del Estado.

En este sentido, desde el primer plan de desarrollo (1990-1994) se intenta a través de un discurso renovado incorporar elementos excluyentes y oligárquicos a las políticas públicas que tienen que ver con la vivienda pero que no la considera en su dimensión de derecho social. El hilo conductor que une a las políticas públicas en materia de vivienda con la teoría económica liberal, y que se ha aplicado después de 1991, se denomina *subsidio a la demanda bajo la concepción del mercado*: según este modelo el estado no debe suplantar ni competir con el sector privado en la producción de aquellos bienes y servicios donde este puede ser más eficiente y se plantea que debe asumir fundamentalmente un papel facilitador (Held, 2000, p. 15). Así, uno de los principios de este modelo es que las necesidades habitacionales se atienden en el mercado, por lo cual se desplaza al estado de la producción y financiación de la vivienda social.

La lógica del mercado aplicada en la política de vivienda desde 1990 sustituye la necesidad de la acción estatal para afrontar la cuestión urbana y en particular el déficit de vivienda con programas integrales, por un mecanismo ineficiente que conduce a nuevas formas de intermediación y de clientelismo. Es la suplantación de una de las obligaciones del estado social de gestionar para garantizar derechos, por el mercado que asigna recursos mediados con créditos y subsidios que hasta el 2012, más de 21 años después de la carta de 1991, ni siquiera llega al 1% del PIB.

Tabla 9. Porcentaje histórico déficit cuantitativo de vivienda

Evolución % déficit de vivienda 1990-2014	1990	2002	2006	2014
	33%	16%	13%	5%

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo (2003, p.16). MinVivienda (2014, p.89)

Tabla 10. Comparativo % PIB vivienda vs Gasto militar

% PIB	1995	1998	2002	2006	2010	2012
Gasto Militar	2,8%	3.4%	3.4%	3.3%	3.6%	3.4%
Vivienda	0.01%	0.04%	0.03%	0.06%	0.07%	0.13%

Fuente: MinVivienda (2014, p.127) – SIPRI.

En cuanto a la cifra que nos proporciona la Tabla 9, la evolución del déficit cuantitativo habitacional si bien ha sido decreciente, no es lo suficiente para garantizar el derecho social a la vivienda con la asignación al rubro de vivienda luego de 23 años de la constitución de 1991, aún queda un 5% de hogares sin solución de vivienda, es decir 493.000 (MinVivienda 2014, p.127); significa esto que el promedio de inversión en Vivienda, es 300 veces inferior a lo asignado para gasto militar, como los vemos en la tabla 10.

A esto tenemos que añadir que el plan de desarrollo 'Prosperidad para todos' (2010-2014) del Gobierno Santos, se propuso construir 1.000.000 de soluciones pero su gestión articulada al mercado hará dispendiosa el goce efectivo de esas soluciones pues apenas el 80% está en esta de construcción, es decir no se han podido adjudicar, y de las 100.000 gratis viviendas solo se han construido a marzo 2014 53.000, que apenas se están asignando (Informe Santos, 2014, p. 73).

Así, la política de subsidio a la demanda como guía de los planes de desarrollo en materia de vivienda, que trata de racionalizar la asignación de recursos para acceder a un bien tan básico que sin él no se concibe la intimidad, la privacidad, la libertad, ha hecho que por más de 20 los sucesivos gobiernos Colombianos conviertan al derecho a la vivienda en la oveja negra de los derechos sociales (Arango, 2009, p.301). Se puede afirmar entonces que si la planeación económica del Estado Social de Derecho debe girar en torno a la satisfacción plena de derechos y libertades constitucionales, entre los que se encuentran los derechos sociales, y luego de 24 años de políticas públicas neoliberales en materia de vivienda aún se habla de déficit cuantitativo, ni siquiera se le asigna 1% del PIB como en otros países como Venezuela o Chile (Camacol 2010, p.6) mientras que al gasto militar se le asigna más de 300 veces que lo de vivienda, no existen garantías primarias para satisfacer el derecho a la vivienda digna y por ende el estado social de derecho no es prioridad en políticas públicas.

En este sentido la ausencia de garantías primarias, o un plan de desarrollo que no garantice la eficacia de la norma fundamental que consagra a la vivienda como un derecho social, no tendría por qué equipararse a ausencia de fundamentalidad, ni mucho menos a inutilidad de la norma que recoge el derecho. Por el contrario, entraña el incumplimiento, o el incumplimiento defectuoso por parte de las instituciones del mandato

constitucional. Se consideraría entonces a un derecho sin garantías, como la vivienda, como un derecho inactuado. Así es el poder el que deslegítima. El solo reconocimiento de un derecho como fundamental comporta la atribución del mismo a un contenido mínimo y con ello la imposición de ciertos deberes elementales de los poderes públicos, comenzando por el deber de no regresividad y por el correlativo deber de cumplimiento progresivo.

Finalmente ante el abrumador gasto militar he de hacer una reflexión. La carrera de armas la lidera el estado Colombiano como muestra la gráfica 1 en el comparativo de gasto militar como porcentaje del PIB en Latinoamérica., al mismo tiempo que es uno de los estados que menos invierte en vivienda. Esta concepción de la naturaleza de estado en Colombia no representa un estado social de derecho, sino el de un estado gendarme.

Gráfico 1. Comparativo Latinoamérica gasto militar % PIB 1998-2007

Tabla 1 -Gasto Militar como % del PIB (1998-2007) - Países latinoamericanos

Posición	País	Max.	Min.	Promedio
1	Colombia	4,5	3,2	3,9
2	Chile	3,8	3,4	3,6
3	Ecuador	3,0	1,7	2,2
4	Bolivia	2,1	1,4	1,8
5	Brasil	1,9	1,4	1,6
6	Uruguay	1,8	1,3	1,6
7	Perú	1,7	1,3	1,5
8	Venezuela	1,5	1,2	1,3
9	Argentina	1,4	0,8	1,2
10	Paraguay	1,3	0,8	1,0
11	Nicaragua	0,9	0,7	0,7
12	El Salvador	0,9	0,6	0,7
13	R. Dominicana	1,0	0,4	0,6
14	Guatemala	0,9	0,3	0,6
15	México	0,6	0,4	0,5

Fuentes: Gasto Militar: SIPRI Yearbook 2008; Tasa de crecimiento del PIB: World Bank World Development Indicators

Un estado incapaz de velar por la provisión de bienes públicos que constituyen el núcleo de una concepción de ciudadanía y de la dignidad humana, pero dispuesto a asumir un

enorme gasto militar para imponerse en un conflicto en sus propias fronteras no es un estado social de derecho. Era necesario comprender la magnitud del gasto militar para saber la ideología que permea aún a quienes desconocen la naturaleza social de la constitución y quieren hacer prevalecer el concepto de soberanía nacional por el de soberanía popular.

Esta guerra es necesario que pase para que el discurso de la violencia, del enemigo, no monopolice los recursos y las prioridades de nuestra sociedad: la satisfacción de las necesidades, el alejamiento de la procura existencial, la certidumbre de disfrutar más allá de la supervivencia. Sin la compasión en el poder no nos veremos iguales en sociedad.

Cada uno tiene su responsabilidad en lo que pasa en este país, en lo que goza y en lo que carece, aunque parece obvio señalar que todas las partes no son equivalentes. Sin duda es el Estado el que lleva la mayor carga por ser quien debe garantizar la paz, y es quien más estimula la guerra. Una guerra que ha demostrado sobradamente no poder ganar, a menos que se produzca el genocidio de toda la población rural y parte de la urbana. Toda la tecnología que la ayuda militar extranjera le provee resulta poco útil, ya que no es capaz de ampliar los márgenes políticos en los que se desenvuelve el conflicto.

Mercados o naciones. He leído tanto de cifras, de crecimiento económico, de déficit, de balances, de racionalidad. No se ven en armonía con un estado social, corporativismo que suplanta la historia. Hay que sobrevivir, aún busco cuál es mi precio.

BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, Juan P. (2002). Un dramático balance social. Deslinde. Bogotá. En: <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/31-19.pdf> Accedido mayo 25, 2015.

ARANGO, Rodolfo (2002). 'Promoción de los derechos sociales constitucionales por vía de protección judicial', *El otro derecho*, ILSA, Num. 28, Bogotá. pp.103-118 En: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr028/elotrdr028-05.pdf> Accedido 25 mayo, 2015.

_____ (2009). La jurisdicción social de la tutela. En *La protección Judicial de los derechos sociales*. Ed. Cristian Courtis, Ramiro Ávila. Quito, Minjusticia y Derechos Humanos. pp. 301-319

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002). Programa de vivienda de interés social urbano – Propuesta de préstamo. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=415057> Accedido el 25 de mayo, 2015.

BECKER, Gary (1993). "Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior", *The Journal of Political Economy* 101, 1993, pp. 385-409.

BOBBIO, Norberto (1998). *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*. Barcelona, Paidós.

BORON, Atilio. (1999). *Tras el Búho de Minerva*. Fondo de Cultura Económica. Mexico D.F.

BRITAIN, James (2010). *Revolutionary Social Change in Colombia*. Londres, Pluto Press.

CAMACOL (2009), Informe económico. Mayo. En:
http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20090608115053.pdf
Accedido 25 mayo, 2015.

COURTIS, Cristian (2009). Notas sobre la justicialidad del derecho a una vivienda adecuada. En *La protección Judicial de los derechos sociales*. Ed. Cristian Courtis, Ramiro Ávila. *Minjusticia y Derechos Humanos*, Quito. pp. 191-203.

El Espectador. 25 de mayo de 2012. Las grietas en las viviendas prioritarias para pobres. En: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/grietas-viviendas-prioritarias-pobres-articulo-348973> Accedido 25 de mayo, 2015.

El País, Julio 31 de 2002. Balance de Gobierno, desarrollo social quedó a medias. Redacción nacional, Cali. En:
<http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Julio312002/A331N2.html> Accedido 25 de mayo de 2015

El Tiempo, Julio 18 de 2002. Pastrana presenta su balance. Redacción Nacional. Bogotá. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1378811> Accedido el 25 de mayo, 2015.

ESTEVES ARAUJO, J.A. (2006) El revés del derecho. Transformaciones en la globalización neoliberal, universidad externado de Colombia, Bogotá.

FERRAJOLI, Luigi (1999). Derechos y garantías. La ley del más débil. Trotta. Madrid.

FORSTHOFF, E (2009). *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*. En García Pelayo Manuel. Las transformaciones del estado contemporáneo, Madrid: Alianza Universidad.

FUKUYAMA, Francis (1992). The End of History and the Last Man, Nueva York, The Free Press.

GARCIA PELAYO, Manuel (1985). Las transformaciones del estado contemporáneo. 2ª ed. Madrid: Alianza.

GONZALES POSSON, Camilo (1994). Revolución de lo Social: El desbalance del revolcón. En Desarrollo Social en los 90, UNAL, Bogotá.

HELD, Gunther (2000). Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, CEPAL-UN. Santiago. En:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5304/S00050485_es.pdf?sequence=1

Accedido mayo 25, 2015.

HELLER, Herman (1971). *Rechtsstaat oder Diktatur?* Publicada por primera vez en 1929 y recogido en H. Heller, *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971, T. II.}

INFORME AL CONGRESO JUAN MANUEL SANTOS (2014). DNP-SINERGIA. En:
<http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformePresidente2014.pdf>

Accedido el 25 de mayo, 2015.

JARAMILLO LONDOÑO, Cesar (1997). El fracaso de la política social de Samper. Revista EAFIT, Jul-ago-sept. 1997 En: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/viewFile/1127/1018> accedido mayo 25 de 2015.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA (2009). Gasto en defensa y seguridad 2008-2011. Bogota.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2014). Cien años de políticas habitacionales. Bogotá.

NIEVAS, Flabián (2013). Prólogo. En Beltran Miguel A, 'La vorágine del conflicto Colombiano: una mirada desde las cárceles. Desde abajo, Bogotá.

PISARELLO, Gerardo (2008). Los derechos sociales y sus garantías. Trotta, Madrid.

_____ (2011). Un largo termidor. Trotta, Madrid.

PERSKY, Joseph (1995). "Retrospectives: The Ethology of Homo Economicus." *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2 pp. 221-231

PETRAS, James (2010). Foreword, en James Brittain, 'Revolutionary Social Change in Colombia'. Londres, Pluto Press.

RAND, Ayn (1969). *Apollo 11*, The Objectivist. Septiembre. Nueva York.

SARMIENTO, Libardo (1994). Balance evaluativo prospectivo del salto social. Memorias del foro ¿Hacia dónde va el salto social? FESCOL, Bogotá.

SEMANA, 24 de abril de 2010. Soñar no cuesta nada. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/sonar-no-cuesta-nada/115902-3> Accedido 26 mayo, 2015.

STOKES, Doug (2005). *America's Other War: Terrorizing Colombia*. Londres, Zed.

SZALACHMAN, Raquel (1999). Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994. CEPAL – NACIONES UNIDAS, Santiago de Chile.

ZULUAGA ARISTIZÁBAL, Marda (2010). Reseña del libro "Historia de un entusiasmo", de Laura Restrepo. Aletheia, volumen 2, número 3, noviembre 201. La Plata. En: <http://www.aletheia.fahce.unlp.edu.ar/numeros/numero-3/pdfs/Zuluaga-%20ok.pdf>

Ayudas Bibliográficas

DNP-Sinergia (2006). Informe sobre los resultados y avances del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". En:

https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Inf_Congreso_2006__economico.pdf

Accedido mayo 25 de 2015.

PND – La Revolución Pacífica (1991-1994). Departamento de Planeación Nacional. En:

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx> Accedido el 28 de mayo de 2015.

PND – El Salto Social (1995-1998). Departamento de Planeación Nacional. En:

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx> Accedido el 28 de mayo de 2015.

INFORME DEL PRESIDENTE SANTOS AL CONGRESO (2014) Gestión PND
'Prosperidad para todos'. En:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformePresidente2014.pdf>

Accedido 25 de mayo, 2015.

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES, PND 'Prosperidad para todos' 2010-2014. En:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/agendalegislativa/PlanNacionaldeDesarrollo2010-20141/Plan%20Nacional%20de%20desarrollo%202010-2014.pdf>

Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI. Military Expenditure Database.

En: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database Accedido Mayo 29, 20