

Bogotá, 2 de abril de 2009

Señores

BIBLIOTECA GENERAL

Pontificia Universidad Javeriana

Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado Cajas De Compensación Familiar Operadoras De La Política De Vivienda En Colombia 2003 - 2007, elaborado por la estudiante Marisol Gutiérrez Silva, identificada con documento número 63'505.504, de la Maestría en Política Social, con el fin de ser incluido dentro del catálogo de consulta.

Atentamente,

María Cristina Ocampo de Herrán

Directora Maestría en Política Social

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Carrera 7ª No. 40 -62 – Edificio 9 – PBX 320 83 20 Fax: (571) 288 08 30 – Bogotá, D.C., Colombia

**FORMULARIO DE LA DESCRIPCIÓN DE LA TESIS DOCTORAL O DEL
TRABAJO DE GRADO**

TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS DOCTORAL O TRABAJO DE GRADO:

Cajas de Compensación Familiar Operadoras de la Política de Vivienda en Colombia 2003-2007

SUBTÍTULO, SI LO TIENE:

AUTOR O AUTORES

Apellidos Completos	Nombres Completos
Gutiérrez Silva	Marisol

DIRECTOR (ES) TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO

Apellidos Completos	Nombres Completos
López Rodríguez	Jenny Elisa

ASESOR (ES) O CODIRECTOR

Apellidos Completos	Nombres Completos

TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:

Magíster en Política Social

FACULTAD:

Ciencias Políticas Y Relaciones Internacionales

PROGRAMA: Carrera ____ Licenciatura ____ Especialización ____ Maestría X
Doctorado ____

NOMBRE DEL PROGRAMA:

Maestría en Política Social

NOMBRES Y APELLIDOS DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA:

María Cristina Ocampo de Herrán

CIUDAD: BOGOTA **AÑO DE PRESENTACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO:**
2009

NÚMERO DE PÁGINAS 119

TIPO DE ILUSTRACIONES:

- Ilustraciones
- Mapas
- Retratos
- Tablas, gráficos y diagramas
- Planos
- Láminas
- Fotografía

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento Word

MATERIAL ANEXO (Vídeo, audio, multimedia o producción electrónica):

Duración del audiovisual: _____ minutos.

Número de casetes de vídeo: _____ Formato: VHS ___ Beta Max ___ ¾ ___ Beta
Cam ___ Mini DV ___ DV Cam ___ DVC Pro ___ Vídeo 8 ___ Hi 8 ___ Otro. Cual? _____

Sistema: Americano NTSC _____ Europeo PAL _____ SECAM _____

Número de casetes de audio: _____

Número de archivos dentro del CD (En caso de incluirse un CD-ROM diferente al trabajo de grado): _____

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o tener una mención especial*):

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS: Son los términos que definen los temas que identifican el contenido. (*En caso de duda para designar estos descriptores, se recomienda consultar con la Unidad de Procesos Técnicos de la Biblioteca General en el correo biblioteca@javeriana.edu.co, donde se les orientará.*)

ESPAÑOL	INGLÉS
Política social	Social policy
Política pública	Public Policy
Política de vivienda	Housing policy
Tercer Sector	Third Sector
Cajas de compensación familiar	Boxes of the family compensation

RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS: (Máximo 250 palabras - 1530 caracteres):

Las relaciones entre el Estado, mercado y sociedad civil, se han modificado, producto de diferentes elementos dentro de los que se identifican las crisis económicas. A esto se han sumado, la concentración de la riqueza y los problemas sociales, generando que la sociedad civil se organice, bajo diferentes tipos de asociaciones, las cuales se agrupan en el denominado, “tercer sector”, dentro de este sector se encuentran las Cajas de Compensación Familiar-CCF, entidades encargadas de la operación y administración del subsidio familiar, en Colombia, las cuales mediante el ejercicio de sus funciones intervienen como operadoras de la política social.

El documento se desarrolla a partir de las transformaciones del Estado, los ajustes del mismo ante las necesidades del mercado, el surgimiento de las organizaciones del tercer sector, las Cajas de Compensación Familiar, la política de vivienda en Colombia y finalmente el papel de las Cajas como operadoras de la política de vivienda.

The relationship between state, market and civil society have changed, the product of various elements within which identifies the economic crisis. This had been joined, the concentration of wealth and social problems, generating civil society is organized, under different types of associations, which are grouped in the so-called "third sector", within this sector are Family Compensation Funds-CCF, entities responsible for operation and administration of the family allowance, in Colombia, which by the exercise of their duties as operators involved in social policy.

The paper develops from the transformation of the state, the same settings to the needs of the market, the emergence of third sector organizations, the Family Compensation Funds, housing policy in Colombia and finally the role of the boxes as operators of housing policy.

Bogotá, D.C., abril de 2009

Marque con una **X**

Tesis doctoral ____ Trabajo de Grado **X**

Señores

BIBLIOTECA GENERAL

Cuidad

Estimados Señores:

La suscrita

Marisol Gutiérrez Silva, con C.C. No. 63'505.504 de Bucaramanga, autor(a) del trabajo de grado titulado Cajas De Compensación Familiar Operadoras De La Política De Vivienda En Colombia 2003-2007 presentado y aprobado en el año 2009 como requisito para optar al título de Magíster en Política Social autorizo a la Biblioteca General de la Universidad Javeriana para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad Javeriana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en Biblos, en los sitios web que administra la Universidad, en Bases de Datos, en otros Catálogos y en otros sitios web, Redes y Sistemas de Información nacionales e internacionales “Open Access” y en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad Javeriana.
- Permita la consulta, la reproducción, a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato CD-ROM o digital desde Internet, Intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, ***“Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”***, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Firma, nombre completo y documento de identificación del estudiante

_____ **Marisol Gutiérrez Silva C. C. 63'505.504**

NOTA IMPORTANTE: El autor y o autores certifican que conocen las derivadas jurídicas que se generan en aplicación de los principios del derecho de autor.

FACULTAD Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

PROGRAMA ACADÉMICO Maestría en Política Social

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	7
1 Marco Teórico.....	9
1.1 Estado Liberal	9
1.2 Estado de Bienestar.....	10
1.3 Estado Neoliberal.....	13
1.4 Principios de Gerencia Pública	23
2 Organizaciones del Tercer Sector	29
2.1 Antecedentes	32
2.2 Tipos de Organizaciones No Gubernamentales en Colombia	34
2.3 Relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales.....	35
2.4 Triple Relación Entre el Estado-Sociedad.....	36
3 Cajas de Compensación Familiar-CCF.....	39
3.1 Definición del Subsidio Familiar	40
3.2 Naturaleza de las Cajas de Compensación Familiar-CCF	40
3.3 Organización de las Cajas de Compensación Familiar.....	42
3.4 Financiación y Distribución del Capital.....	44
3.5 El Papel de las Cajas en las Transformaciones del Estado Colombiano.....	47
3.6 Funciones de las Cajas de Compensación Familiar-CCF	56
4 Política de Vivienda en Colombia	67
4.1 Antecedentes de la Institucionalidad Política de VIS	68
4.2 Participación de las Cajas - Vivienda y Estado	81
4.3 Proceso de Asignación del Subsidio	86
5 Cajas de Compensación familiar –CCF Operadoras de Política de Vivienda de Interés Social VIS	97
5.1 Análisis de las Cifras de Subsidios	98
5.2 Evidencias de las Cajas como Operadoras de la Política de Vivienda en Colombia	101
6 Conclusiones	116
Bibliografía.....	120
Anexos	126

**CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
OPERADORAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA
2003-2007**

MARISOL GUTIÉRREZ SILVA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2009**

**CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
OPERADORAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA
2003-2007**

MARISOL GUTIÉRREZ SILVA

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Política Social

**DIRECTORA: JENNY ELISA LÓPEZ RODRÍGUEZ
Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2009**

Nota de Aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá, abril de 2009

AGRADECIMIENTOS

A la Pontificia Universidad Javeriana y al Programa de Maestría en Política Social, los Maestros y Compañeros que mediante el debate y el análisis luchan por la consolidación del gran sueño de una Colombia libre y en paz la cual es posible desde escenarios como la academia.

A Jenny Elisa López Rodríguez, por ser esa guía en el camino, que brinda luz y sombra hacia la construcción del conocimiento, por compartir su sabiduría de modo incondicional y pragmático.

A Marcos Alejo, y a mis padres por el apoyo incansable y ánimo brindado, porque me han enseñado que los sueños, por difíciles que sean se pueden hacer realidad.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	7
1 Marco Teórico	9
1.1 Estado Liberal	9
1.2 Estado de Bienestar	10
1.3 Estado Neoliberal.....	13
1.4 Principios de Gerencia Pública	23
2 Organizaciones del Tercer Sector	29
2.1 Antecedentes	32
2.2 Tipos de Organizaciones No Gubernamentales en Colombia	34
2.3 Relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales	35
2.4 Triple Relación Entre el Estado-Sociedad.....	36
3 Cajas de Compensación Familiar-CCF.....	39
3.1 Definición del Subsidio Familiar	40
3.2 Naturaleza de las Cajas de Compensación Familiar-CCF	40
3.3 Organización de las Cajas de Compensación Familiar.....	42
3.4 Financiación y Distribución del Capital.....	44
3.5 El Papel de las Cajas en las Transformaciones del Estado Colombiano.....	47
3.6 Funciones de las Cajas de Compensación Familiar-CCF.....	56
4 Política de Vivienda en Colombia	67
4.1 Antecedentes de la Institucionalidad Política de VIS	68
4.2 Participación de las Cajas - Vivienda y Estado	81
4.3 Proceso de Asignación del Subsidio	86
5 Cajas de Compensación familiar –CCF Operadoras de Política de Vivienda de Interés Social VIS	97
5.1 Análisis de las Cifras de Subsidios	98
5.2 Evidencias de las Cajas como Operadoras de la Política de Vivienda en Colombia	101
6 Conclusiones	116
Bibliografía.....	120
Anexos	126

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se han modificado producto de las dinámicas sociales y las diferentes crisis en la economía; esto ha llevado a que la sociedad civil intervenga ante las dificultades sociales y la concentración del capital mediante el surgimiento de un sin número de organizaciones.

Bajo este contexto, el presente trabajo tiene por objeto analizar el papel de las Cajas de Compensación Familiar -CCF como operadoras de la política de vivienda en Colombia en el periodo 2003-2007.

En el desarrollo y contenido del documento se quiere demostrar que: Las Cajas de Compensación Familiar-CCF, debido a su eficiencia se han convertido en importantes operadoras de políticas públicas, especialmente en vivienda.

La importancia de este análisis, radica en el crecimiento de la intervención de las Cajas como operadoras de política pública

El documento contiene seis capítulos organizados así: en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico fundamentado en la transformación del Estado; en el capítulo dos se centra la atención en las Organizaciones del Tercer Sector, el capítulo tres profundiza en Cajas de Compensación Familiar; en el capítulo cuatro se analiza la política de vivienda en Colombia a través de la historia para llegar al capítulo quinto, en el que se evidencia el papel y desempeño de las Cajas como operadoras de política de vivienda durante el

periodo 2003-2007; para finalmente en el capítulo sexto, cerrar el ejercicio de análisis mediante las conclusiones del mismo.

La metodología implementada para esta investigación es de tipo cualitativo, se analizaron fuentes primarias y secundarias de información, se realizaron entrevistas semi estructuradas aplicadas a personajes destacados en el tema de las Cajas de Compensación Familiar como operadoras de política de vivienda, siendo ellos: la Asesora de la Superintendencia del Subsidio Familiar, Dra. Lida Regina Bula, el Presidente Ejecutivo de FEDECAJAS, Dr. Jorge Iván Giraldo Gómez, la Asesora de ASOCAJAS, Dra. Martha Isabel González, la Representante Legal CAVIS-UT, Dra. Clara Inés Urrea Botero, y la Dra. Mónica Jiménez, Coordinadora de CAVIS-UT y la Líder de Procesos de la Caja de Compensación Familiar Compensar, Dra. Amanda Contreras.

1 MARCO TEÓRICO

Las transformaciones del Estado han obedecido principalmente a exigencias de la economía capitalista mundial; una vez dadas las crisis económicas como la de 1929¹ y la de 1970², el Estado ha modificado sus relaciones con el mercado y la sociedad. Con la crisis de 1929 el Estado, dejó de ser un Estado Liberal, para convertirse en Estado de Bienestar; luego con la crisis de los setentas el Estado, dejó de ser Estado de Bienestar, para pasar al Estado Neoliberal.

1.1 ESTADO LIBERAL

Se caracteriza por abstenerse de intervenir el mercado; supone que el mercado de modo espontáneo logra el equilibrio entre necesidades y demandas de los individuos de manera eficiente para todos.

El Estado Liberal, se concentró en garantizar la libertad del individuo mediante la seguridad jurídica y la igualdad entre los hombres donde el Estado sólo regula, la moneda, el orden público, la seguridad y la justicia; permitiendo así el aumento de la propiedad privada al dejar fuera de su alcance y regulación de las libertades económicas.

¹ La crisis de 1929 o La Gran depresión. Primer recesión de la economía capitalista mundial cuyo epicentro fue Wall Street, USA, provocada por las repercusiones económicas generadas por la I Guerra Mundial y la fragilidad de la economía norteamericana lo cual produjo la crisis de la demanda por sobre producción y la fuerte caída de los precios.

² Crisis de 1970. Crisis económica generada por: 1. El encarecimiento del petróleo y otras fuentes de energía 2. Junto con las materias primas y 3. La competencia de los países industrializados; lo cual provocó la reducción de la producción generando una crisis en la oferta.

La vida real demostró, que el funcionamiento liberal del Estado no era provechoso para todos, esto en la medida en que genera mayor concentración de riqueza e injusticia.

Con la crisis de 1930, se dio inicio a acciones en busca de un mayor equilibrio social. Acciones que sirvieron para dar paso a un nuevo modelo de Estado denominado, *Estado de Bienestar*.

1.2 ESTADO DE BIENESTAR

Diversas teorías se han elaborado para explicar el crecimiento del Estado y el surgimiento del Estado de Bienestar:

- a) *Algunos enfatizan en lo económico, al destacar que una vez que aumenta el desarrollo económico cambian las condiciones demográficas, generando mayor demanda social, por mayor cobertura; este énfasis lo comparten los neomarxistas quienes ven en el Estado de Bienestar a un actor funcional ante las necesidades del sistema capitalista;*
- b) *Una segunda perspectiva plantea que el crecimiento del Estado de Bienestar, se debe a competencia política, y la tendencia del partido gobernante y las dinámicas de las burocracias;*
- c) *Finalmente, está la perspectiva que privilegia la importancia de los valores y la cultura en el proceso³.*

Cada uno de estos factores el social, económico y político inciden de manera determinante sobre el Estado, con el fin de lograr unos “derechos mínimos para el ciudadano”. De esta manera, *“los ciudadanos son incluidos en la vida política, en el mercado y en la consecución de sus derechos sociales fundamentales, destacándose el reconocimiento de la participación de éstos en la planificación y gestión de políticas y programas sociales como uno de sus rasgos fundamentales”⁴.*

³ Ives Meny y Thoening Jean-Claude, (1992). Las políticas públicas, Editorial Ariel, Barcelona.

⁴ Bustelo, Eduardo y Minujín Alberto, (1991). Los ejes perdidos de la política social. En: Papel político No. 5, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, p. 9-34.

Según Giraldo (1995), *“Con Keynes, el discurso social del Estado de bienestar se articuló con el económico. El intervencionismo estatal cobro auge con el éxito de las políticas keynesianas las cuales tuvieron por objeto combatir el desempleo de los años 30 y 40, a esto se sumaron los resultados del Plan Marshall para la reconstrucción europea en el período de la segunda posguerra. Dichas intervenciones estatales se traducen en medidas fiscales que buscan estimular la demanda agregada, principalmente desde estrategias desarrolladas para dar solución a problemas de desempleo y manejo del gasto público; es así como la Teoría Keynesiana y la Teoría del Estado benefactor se complementan, al conservar este último la esencia capitalista mediante la protección de la propiedad privada y los medios de producción”*.

Bajo este esquema, una vez más se ven afectadas las relaciones entre el Estado, Sociedad y Mercado; las funciones de este Estado se concentran en garantizar el respeto por los contratos y evitar la formación de monopolios, todo para que el mercado funcione de manera efectiva según las leyes de la competencia.

1.2.1 Modelos Del Estado De Bienestar

Dentro del Estado de Bienestar, *Esping-Andersen* ha descrito tres modelos *el corporativista, el social demócrata y el liberal*.

Estado de Bienestar corporativista, la protección social esta sujeta a la vinculación laboral del individuo, las corporaciones y los sindicatos.

Los programas y la política social, están determinados por las negociaciones entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores.

En Colombia, lo más cercano al Estado de Bienestar Corporativista son los casos dados por los regímenes pensionales especiales para los maestros y las fuerzas armadas. Otra variedad pueden ser los empleados sindicalizados⁵.

⁵ Giraldo, sostiene que *“En América Latina existió un intervencionismo estatal pero no un Estado de Bienestar. Un intervencionismo, en el sentido que el Estado, proveía los bienes públicos esenciales (subsidios a la oferta), como en el caso del Estado de bienestar, pero no*

Estado de Bienestar social democrata, promueve la asistencia por parte del Estado de manera universal. El Estado es el responsable y proveedor en la administración de la política de bienestar bajo los principios de igualdad y solidaridad; el acceso a los programas y en sí a la política social, esta dado desde la perspectiva del individuo como ciudadano y el respeto por sus derechos.

Para finales de los sesentas, y desde la crisis del Keynesianismo ha prevalecido el paradigma que busca desmontar el intervencionismo estatal, dando mayor importancia al desempeño del mercado, es así como se da paso al Estado de Bienestar Liberal.

Con el fin de lograr una compensación en las poblaciones excluidas por el mercado el Estado colombiano ha implementado estrategias como la estratificación y el SISBÉN, mecanismos para determinar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los individuos; los colombianos que cumplen con las condiciones de esta clasificación logran el acceso a programas de la política social y los beneficios estatales. De este modo el Estado maximiza la utilización y distribución de los recursos.

Estado de Bienestar Liberal, predomina el esfuerzo individual y el mercado. En el *Estado de Bienestar Liberal*, el paradigma dominante se fundamenta en los principios del mercado. La intervención del Estado debe ser mínima, motivo por el cual se implementan políticas como la desregulación, subsidios a la demanda, privatización, descentralización entre otras. Con esto pasamos de un Modelo de Estado de Bienestar Liberal a un Modelo de Estado Neoliberal.

alcanzaba la cobertura a ser universal sino que llegaba a un grupo reducido de la población (trabajadores sindicalizados y la economía formal). El Estado de bienestar supone una cobertura universal, o por lo menos a una proporción mayoritaria de la población”.

1.3 ESTADO NEOLIBERAL

Al reconocer la superioridad del mercado sobre el Estado, se realizan una serie de ajustes que buscan la maximización de recursos, la eficiencia y la eficacia, lo cual lleva al Estado a convertirse en un “Estado mínimo”.

De este modo “se retoma el discurso del mercado, el cual se fundamenta en el paradigma neoclásico del modelo de equilibrio general, señalando que, si todos los mercados funcionan de manera adecuada, se llegaría a un equilibrio óptimo, donde los consumidores maximizarían su utilidad, los productores su ganancia o beneficio, y la sociedad alcanzaría una óptima asignación de los recursos productivos y un nivel de bienestar más alto”⁶.

Bajo esta argumentación el Estado interviene para corregir las fallas del mercado.

Giraldo, (2005 p. 29)

“Se trata más bien que en vez de justificar la intervención del Estado sobre la base de las fallas del mercado, se creen condiciones para que los mercados funcionen adecuadamente; es decir, para que los precios sean el instrumento para la asignación de los recursos.

En sí, este es el enfoque de las “reformas estructurales”, adoptado por los organismos financieros internacionales para la región, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Fondo Monetario Internacional-FMI.

La formula a seguir esta resumida de manera clara en el “Consenso de Washington”, el cual tiene en su trasfondo que las reformas tratan de remover todas las estructuras que no permiten el adecuado funcionamiento de los mercados”.

Para lograr minimizar al Estado, se lleva a cabo una serie de reformas las cuales se describen a continuación.

⁶ Lozano, Francisco; Villa, Edgar; Monsalve, Sergio (1999). “Competencia perfecta: equilibrio walrasiano y óptimo de Pareto”. En Monsalve Sergio (ED). “Introducción a los conceptos de equilibrio en economía”. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

1.3.1 Reformas

Recorte del gasto público, busca eficiencia en la captación de impuestos y la asignación de beneficios recurriendo a mecanismos de focalización del gasto público, en Colombia el gasto público se clasifica en:

**Gastos de funcionamiento*, destinado a garantizar la operación y funcionamiento del aparato estatal. Se consideran como gastos de funcionamiento: personal o nómina, gastos generales, transferencias, ingresos por concepto de situado fiscal⁷ y participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación y gastos de operación.

En Colombia, acciones como la contratación por Orden de Prestación de Servicios-OPS es uno de los mecanismos más utilizados en la actualidad por las entidades públicas con el objeto de bajar costos de personal o nómina.

**Gastos que cubren el servicio de la deuda pública externa o interna*, en este se incluyen los intereses, financiación y comisiones generados por el servicio de la deuda.

**Gastos de inversión*, son aquellos gastos con los que se logra aumentar el patrimonio público, según la Corte Constitucional, los gastos de inversión social son parte del gasto público social (agua potable, acueducto y alcantarillado).

⁷ El situado fiscal se encuentra definido en *Artículo 356 de la Constitución* como el porcentaje de ingresos corrientes de la Nación que se cede a los departamentos, al distrito capital y los distritos especiales para financiar salud; educación preescolar, primaria, secundaria y media en las proporciones que establezca la ley orgánica. Estos porcentajes fueron definidos por la *Ley 60 de 1993* relativa a la distribución de recursos y competencias, la cual establece minuciosamente como se distribuye el gasto correspondiente al situado fiscal.

**Gasto público social,⁸ La Constitución Política Colombiana en el Artículo 366, determina como objeto del gasto público social:*

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población con finalidades sociales del Estado.

Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra designación”.

El objeto del gasto público social colombiano centra su atención al igual que los Objetivos del Milenio-ODM, en el mejoramiento de la calidad de vida. Para Colombia las demandas y necesidades de la población del país⁹, sobrepasan las dimensiones de los programas de la política social existente motivo por el cual el examen de las metas del milenio hasta el momento esta perdido pues los avances en los temas de salud, educación, y demás muestran unos alcances muy limitados con los cuales difícilmente darán cumplimiento a los objetivos.

Dadas las limitaciones en la disponibilidad de recursos y con el objeto de llegar a las poblaciones más pobres y vulnerables el país ha implementado estrategias de focalización.

⁸ El Artículo 350 de la Constitución Política, determina el gasto público social en dos aspectos: Legislativo, mediante la Ley Orgánica determina qué partidas del presupuesto hacen parte del gasto público social. Decreto 111 de 1996 Artículo 41 establece que se entiende por gasto público social aquel "cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión". Determina que la proporción de inversión respecto del gasto total no podrá disminuir comparativamente con el año anterior.

⁹ Dependiendo de la fórmula con que se mida la pobreza en Colombia, cerca del 50% de población presenta dificultades socio-económicas considerables la cual se encuentra en condiciones de desempleo, subempleo e informalidad han llevado a que sus ingresos en muchos casos sólo alcance los niveles de supervivencia.

Focalización, Según el documento de “Misión Social”, (2003 p. 25), “*La focalización es una forma de buscar la universalización, independientemente que la estrategia de focalización, sea de oferta o de demanda. La focalización en los más pobres, supone que los no pobres, tienen acceso a servicios, y que cuando los recursos son escasos, la mejor forma de universalización es atender preferencialmente a los más pobres*”.

En Colombia el CONPES, determinó que el Sistema de Identificación de los Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales-SISBÉN¹⁰, es el mecanismo responsable por el ejercicio de focalización para el acceso a bienes y servicios que brinda el Estado. El SISBÉN tiene por objeto la focalización del gasto social, es decir hacer que en verdad los recursos del Estado lleguen a las poblaciones más pobres y vulnerables como mecanismo para combatir la pobreza y la desigualdad

Los autores, Lo Vuolo y Barbeito (1995), sostienen que cualquier tipo o sistema de focalización presenta algunas fallas, entre ellas:

1. Sólo se ocupan del efecto final de la pobreza y no del origen;
2. Ignoran las externalidades positivas producidas por una política de alcance universal;
3. No discute las ineficiencias y el alto costo de la provisión privada; y
4. Sus evaluaciones se basan en criterios estáticos que no toman en cuenta los problemas de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de la pobreza.

¹⁰ El índice SISBÉN III aprobado por el CONPES 117 de 2008, esta enmarcado por un enfoque multidimensional de la pobreza, que incluye las dimensiones de: salud, educación y vivienda incorporando variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual.

Según el DNP:

“(…), En las evaluaciones al SISBÉN, se han evidenciado tanto aciertos como desaciertos en el sistema, considerando que este mecanismo es efectivo en la focalización del gasto social, siendo sus principales aciertos la redistribución, la ampliación en su cobertura. Por otra parte se consideran como las principales debilidades del sistema el uso y manejo a nivel territorial, la regulación y control nacional lo cual ha permitido alteraciones en la información, generando distorsión en sus objetivos como elemento focalizador”.

Dentro de la política neoliberal la política social se caracteriza por la focalización, el Estado busca compensar a los ciudadanos pobres y vulnerables que no logran satisfacer sus necesidades al no poder acceder al mercado por sus condiciones de pobreza. Así mismo las organizaciones sociales del tercer sector desde sus orígenes han intentado dar respuesta a las necesidades y falencias de los individuos y colectividades mediante las acciones del voluntariado, caridad, auxilio y otras en busca de brindar alternativas a los desfavorecidos.

Descentralización y financiación del gasto público, tal como lo afirma el Banco Mundial (1997: p. 125, 136 y ss):

“El Estado, transfiere las decisiones para la administración, financiación y operación al ámbito local regional, pues es allí donde finalmente se conocen las necesidades de la población. El concentrar las decisiones en lo regional lleva a que “esa proximidad permita que vía descentralización, se logre acercar, el Estado, al ciudadano. Por lo tanto uno de los pilares de la descentralización es la subsidiariedad mediante la cual la provisión de los bienes corresponde al nivel inferior que puede proveerlos y financiarlos”.

En Colombia, la descentralización recibió un espaldarazo con la *Constitución Política de 1991*, provocando modificaciones en:

1. La distribución de los recursos y
2. Las responsabilidades entre los niveles del gobierno.

La *Constitución Política del 1991*, determinó el marco general para el funcionamiento y responsabilidad en los diferentes niveles de modo que, en

el nivel Nacional se concentra la planeación, diseño y supervisión de las políticas y programas. Los otros niveles (departamentos, distritos y municipios), se dedican a implementar y controlar los programas en sus espacios territoriales. Por otra parte en relación con las regalías la *Constitución* ordenó ser transferidas en su totalidad a los gobiernos locales.

Las transferencias consideradas como principales y el situado fiscal, se ordenó fueran transferidas a los departamentos y las participaciones municipales a los municipios. La crisis económica de mediados de los noventas, obligó a modificar la *Constitución Política de 1991* para introducir “estabilidad a las trasferencias”, y sólo hasta junio de 2001, se creó el Sistema General de Participaciones, allí se concentraron la totalidad de las transferencias en una sola. En este nuevo Sistema, los recursos se transfieren de modo condicionado a la población beneficiaria y no de acuerdo con el costo de los recursos.

La *Ley 617 de 2001*, especifica tanto las funciones como las responsabilidades de los diferentes niveles (Nación, departamentos, distritos y municipios), la reglamentación para la distribución del situado fiscal y la normatividad para la asignación de los recursos transferidos.

Se espera que los diferentes niveles Nación, departamentos, distritos y municipios según la disponibilidad de recursos brinden atención y cobertura con calidad a las poblaciones pobres y vulnerables beneficiarias de los programas y políticas sociales.

Existen dificultades como el recorte del gasto público, acción que va en detrimento de la calidad de los servicios que brinda el Estado, según el documento denominado “Cartilla explicativa sobre el proyecto de transferencias”, (2008), sostiene que:

“Realizar Recorte del gasto público, en busca de eficiencia en la captación de recursos en Colombia es sinónimo de modificación en las transferencias, la reforma constitucional dada mediante Acto Legislativo 01 de 2001, la modificación de la fórmula de transferencia de recursos, hace que los departamentos y los municipios dejen de recibir entre los años 2002 y 2006 alrededor de \$7,59 billones.

Con la reforma del año 2001, se deja de transferir una parte de los recursos departamentales y municipales para salud, educación, agua potable y saneamiento básico, con el fin de mejorar la situación financiera del Estado.

Es decir, se asignaron menos pesos de los que por derecho Constitucional correspondía a departamentos y municipios para realizar inversión social (salud, educación, agua potable y saneamiento básico)”.

Recibir menos recursos para llevar a cabo inversiones sociales repercute de modo directo en la calidad, cobertura y costos de los servicios públicos ahondando la pobreza y miseria de las familias que no cuentan con los suficientes recursos para acceder a los servicios en el mercado.

Privatización, parte del enfoque en el que, no todas las necesidades sociales deberán ser atendidas por el sector público. Lo público, deja de ser monopolio del Estado para ser atendido por terceros vía contratación.

Para el Banco Mundial (1991 P.167), “Las reformas como la privatización y las reestructuraciones de las empresas públicas son elementos que buscan introducir la competencia del mercado (donde se supone que la competencia es el camino hacia la eficiencia), en la provisión de los bienes y servicios públicos”.

Se contrata con los privados con el objeto de disminuir costos de operación y maximizar recursos, generar mayor eficiencia en la prestación de los servicios y competencia; permitiendo que los usuarios escojan libremente el prestador de los servicios; logrando con esto la mercantilización de los bienes y servicios sociales y no de derechos sociales adquiridos.

En Colombia, se dieron los primeros pasos hacia la privatización desde 1989, mediante la *Ley 72 y sus Decretos 1900 de 1990 y 1794 de 1991*, en los que se eliminó el monopolio de las empresas públicas en la prestación de servicios básicos, respaldado por la *Constitución Política de 1991*, la cual abrió el espacio para que se desarrollaran diferentes ajustes en busca de la privatización cada sector se enfrentó a procesos de ajuste entre ellos:

Sector energético, mediante el *Decreto 700 de 1992*, brindó los elementos propios para mitigar la crisis del sector vivido en este periodo.

Sector transporte, *Ley 80 y 105 de 1993*, reglamentó la contratación pública.

Sector Salud y Pensiones, *Ley 100 de 1993*, con el objeto de lograr el aseguramiento y participación del sector privado se dieron algunos cambios, al establecer la transformación de los subsidios de oferta a subsidios a la demanda, promoviendo la libre elección del usuario por medio de mecanismos contractuales de mercado que han desarrollado las instituciones prestadoras de los servicios.

Servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, mediante las *Leyes 142 y 143 de 1994*, se ordena la reglamentación para su funcionamiento y operación.

De esta manera los diferentes sectores fueron intervenidos, llevando a que en la actualidad los bienes y servicios cada vez más sean entregados a los privados en busca de eficiencia; aunque la realidad ha demostrado que no necesariamente la administración de los privados es garantía *per se* para que exista eficiencia en la prestación de los servicios. Se hace necesaria la participación activa de la ciudadanía y del Estado mediante elementos de control, veeduría e interventoría a los contratos con el fin de velar por el buen uso y funcionamiento de los recursos públicos.

Desregulación, con este ajuste los gobiernos eliminan algunas regulaciones con el fin de favorecer la productividad y atraer a los privados para que participen en estos sectores de la economía. La desregulación, puede ser vista como un elemento articulador, esto en la medida en que la prestación de servicios se ha entregado a los privados; cada vez más nos encontramos ante una mezcla entre lo público/privado, esta combinación exige unos términos en la regulación¹¹.

En Colombia, a nivel general han sido intervenidos los diferentes sectores del gobierno. La desregulación que más ha generado impacto en todo nivel es la *Reforma Laboral, Ley 50 de 1990*, con el objeto de incentivar la demanda al trabajo fueron eliminados los costos laborales de la normatividad anterior (retroactividad en las cesantías y protección a los empleados). Los objetivos que pretendía esta reforma fueron, impulsar la producción, generar mayor demanda al trabajo y generar crecimiento económico. Los resultados de este ajuste se traducen en costos sociales para los trabajadores que generaron deterioro en las condiciones laborales al permitir mayor flexibilización laboral mediante el trabajo temporal, disminución salarial e informalidad en los contratos junto con el establecimiento de los salarios integrales. Otros aspectos a seguir, vigilar y controlar en la regulación son los estándares de calidad para el suministro de los bienes o servicios, las tarifas, coberturas y sanciones.

Por otro lado Colombia ha implementado acciones que involucran a los usuarios y beneficiarios de los bienes y servicios con el objeto de realizar veeduría ciudadana a los contratos y ejecución de los mismos con resultados de todo tipo, los cuales ponen a prueba los valores y la honestidad de las poblaciones y sus representantes.

¹¹ Las condiciones de la prestación de los servicios varía cuando es el Estado quien directamente suministra el servicio mediante sus entidades públicas a cuando el Estado contrata con privados.

Según, Rifkin, (2000), *“El principal peligro que enfrenta lo público reside, precisamente, en la tendencia a mercantilizarlo todo”*.

1.3.2 Funciones Del Estado Neoliberal

La relación existente entre el individuo y el Estado se ha transformado, de modo tal que hoy sólo persisten las relaciones del mercado, las relaciones como cliente, donde las tareas del Estado Neoliberal se fundamentan en la función de policía y regulación. Para lograr el cumplimiento de sus funciones de policía y regulador el Estado promueve leyes que permiten un mejor funcionamiento del mercado, esto se traduce en garantías a la propiedad privada, (para el mercado estas garantías significan: transferencia de derechos de propiedad y el respeto por los contratos).

Ante esta posición, el Banco Mundial (1997 p. 52), *“Determina que se hace necesaria la creación de un ordenamiento jurídico básico, que se dedique a establecer la infraestructura institucional (derechos de propiedad, paz, orden público y sistema normativo) con el objetivo de alentar la inversión a largo plazo. Sumado a esto el Estado, deberá llevar a cabo una disciplina fiscal caracterizada por el cobro de impuestos de manera eficiente y el control efectivo en el gasto”*.

De esta manera, *“Se presiona al Estado, para que aplique el modelo de gestión de la empresa privada, logrando que Estado, se convierta en un empresario más, el cual traslada los recursos económicos de áreas de baja productividad a áreas de productividad más elevada y mayor rendimiento; para que asuma riesgos y para que priorice la obtención de beneficios económicos y no sólo el gasto”*¹².

Bajo esta concepción de Estado, se hace necesario que la sociedad civil y en general los ciudadanos conozcan sus derechos, de cómo hacer ejercer sus derechos mediante la participación y la reclamación de la calidad en los

¹² Osborne, David y Gaebler, (1994). La reinención del gobierno, Editorial Páidos, Barcelona.

servicios para que se realice un verdadero control social en la ejecución de los contratos y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

“Con la crisis del Estado de Bienestar, a partir de los noventa, y la caída del socialismo la dicotomía entre público - privado cambia de eje; el problema no está del todo en el mercado o del todo en el Estado, sino en la cooperación público - privado – privado-público y el desarrollo integral de las sociedades, los países y las regiones”¹³. De esta manera se invita a todos los sectores público, privado y sociedad a participar de modo activo en la construcción de alternativas hacia la búsqueda de una mejor sociedad, una mejor calidad de vida.

Tal como afirma Castell, (2004 p. 126)

“La globalización y la desregulación en las prácticas sociales han provocado que las relaciones sociales sean fuertes y estables, que existan vínculos flexibles que pueden llegar a constituirse en “redes sociales”.

Bajo esta dimensión de “red global”, se produce un impacto en las llamadas “redes sociales”, que en su mayoría son estructuradas alrededor de la solidaridad y la cooperación, asumiendo paulatinamente un papel significativo en la lucha por la defensa de los derechos, el acceso a los bienes y servicios sociales negados por la desatención del Estado en la garantía de los referidos derechos”.

Con miras hacia la construcción de elementos que dinamicen las acciones e intervenciones del Estado surge una nueva gerencia pública, la cual tiene en claro los principios bajo los cuales debe moverse.

1.4 PRINCIPIOS DE GERENCIA PÚBLICA

Los autores, Osborne y Gaebler, consideran que son diez los principios que rigen la gerencia pública, los cuales se describen a continuación.

¹³ Villarreal Durán, Nelson. (2001). “Los servicios públicos y el desarrollo integral de la comunidad”, (la necesaria reconceptualización de lo público en siglo XXI). En *Seminario: “Servicios Públicos: Aportes hacia una política de Estado”* Montevideo, Uruguay.

1. *El Gobierno deja de ser un prestador de servicios para convertirse en un catalizador y facilitador, que busca que esos servicios sean prestados por quienes lo hacen mejor: el sector privado o el tercer sector. Así, el gobierno se dedica a contratar la provisión de servicios con terceros. Seguidamente, deberá verificar la calidad en la prestación de los mismos. Este sistema permite introducir la competencia entre los prestadores de servicios que compiten por las licitaciones o los contratos, traduciéndose en mejoramiento de la calidad del servicio y en una prestación más acorde con las necesidades.*

2. *El Gobierno debe facultar y capacitar a los ciudadanos a través de la democracia participativa para que las comunidades y las asociaciones cívicas sean capaces de gestionar servicios. En relación a este punto las organizaciones del tercer sector han brindado importantes elementos para la divulgación del conocimiento de los derechos y la participación ciudadana y el control social.*

3. *El Gobierno debe ser competitivo e inyectar competitividad en la prestación de servicios. Esto se logra licitando y contratando servicios e impulsando a empresas públicas para que también compitan con los prestadores privados.*

El Estado Colombiano ha implementado acciones como el *Decreto 2828 de 2006* con el cual creó el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, el cual tiene por objeto coordinar las actividades que realizan el sector público y privado en relación con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas necesarias para favorecer la posición competitiva del país mediante el diálogo constante de las entidades territoriales, la sociedad y la academia para maximizar las ventajas del país para la inserción en el comercio internacional.

4. *El Gobierno debe basarse en misiones y objetivos y no en reglas.* El cumplimiento de objetivos deber ser la mira de la administración pública y no, como ocurría en los Estados burocráticos, el cumplimiento de los reglamentos *per se*. La nueva gerencia pública, propone adoptar presupuestos de control, de gastos o presupuestos inspirados en objetivos y ahorrar, en caso de existir excedente.

En Colombia, se implementó desde la *Ley 87 de 1993*, el Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas¹⁴ con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos misionales y la transparencia de la gestión pública.

5. *El Gobierno debe pagar por los resultados, no por los gastos.* Se propuso un cambio para el sistema basado en el pago por logro de objetivos, reconociendo y premiando el éxito, esto permite aprender de él, y, a su vez, distinguir entre el acierto y el error. En las instituciones públicas este principio aplica pagándoles a los funcionarios según el éxito de su gestión.

En la década de los noventa en Colombia se estableció el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública-SINERGÍA, con el objeto de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Nacional, medir oportunamente los resultados de la gestión de la administración pública, fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de los recursos. Esta herramienta de gerencia pública resulto eficaz en relación al seguimiento de los objetivos y el análisis para la toma de decisiones a este se sumó en el

14 *Ley 87 de 1993, Artículo 6.* Establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad el representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del Control Interno, también será de responsabilidad de los Jefes de cada una de las dependencias.

2002 el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad- SIGOB, sistema mediante el cual se mantienen actualizados los resultados de los principales programas y proyectos del gobierno para el control y seguimiento de las metas y las acciones implementadas para el logro de las mismas.

6. *El Gobierno debe prestar servicios concibiendo al ciudadano como cliente*, es decir, como alguien que se acerca personalmente a buscar un servicio y que espera un trato amable y personalizado. Desde la administración pública el ciudadano es el cliente, de tal modo que las entidades públicas deben buscar que su cliente, el ciudadano este satisfecho con el servicio que recibe de la institución.

En Colombia, sólo a partir de la expedición de la *Ley 142 de 1994* se inició la elaboración del marco legal para la prestación de los servicios públicos domiciliarios y con esto se dio inicio a la unificación de los criterios en relación a la normatividad pues antes de esta ley sólo existían decretos y normas aisladas para algunos servicios.

7. *El Gobierno debe ser empresario: debe ganar recursos, no sólo gastarlos*. Para tal fin, debe gestionar sus empresas como lo hace la empresa privada, entrar a competir con ellas en la prestación de servicios públicos y diseñar sus presupuestos de manera que éstos posibiliten el ahorro.

La administración pública colombiana ha tomado medidas en busca de la eficiencia y la transparencia de las entidades públicas y su accionar como la expedición de la *Ley 80 de 1993* y otras normas que orientan la contratación con recursos públicos las cuales tienen por objeto hacer efectivos los lineamientos en busca del buen gobierno.

8. *El Gobierno debe ser previsor, anticipando problemas y oportunidades.* Esto se logra a través de la creación de comisiones de futuro, mediante las cuales los ciudadanos analizan las tendencias, desarrollan escenarios alternativos de futuro y establecen recomendaciones y metas para la comunidad. Otra estrategia en ese sentido, es *la planificación estratégica*, que consiste en examinar la situación corriente de una comunidad u organización, y su futura trayectoria; marcar metas, desarrollar una estrategia para conseguir dichas metas y medir los resultados. (Osborne y Gaebler, 1994: p. 322).

9. *El Gobierno debe descentralizar funciones y decisiones para permitir que quienes estén más cerca de los problemas tomen acciones*, que seguramente serán más adecuadas y creativas. A su vez, aumentará la autoestima de los funcionarios de los niveles regionales.

La descentralización en Colombia ha arrojado resultados a favor y en contra principalmente ha puesto en evidencia la necesidad de concebir a Colombia como una unidad, pues en las condiciones y calidad de vida de los habitantes por región es donde se manifiestan las dificultades y el acceso a los servicios básicos de modo tal que en existen 32 Colombias, pues cada una de ellas tienen sus particularidades en relación a la asignación de recursos, concentración de población, etc.

10. *El Gobierno debe orientarse hacia el mercado*, incentivándolo para que preste los servicios adecuados. Esto se logra creando reglas, proporcionando información a los consumidores para que puedan acceder al servicio que más les convenga, incentivando al sector privado para que

mediante subsidios o exenciones preste ciertos servicios, o incluso creando instituciones que llenen los vacíos del mercado”¹⁵.

Colombia, viene adelantando diferentes procesos orientados hacia el mercado, lo cual provoca que la verdadera preocupación y ocupación del Estado colombiano deba concentrarse en los mecanismos de vigilancia y control a la prestación de los servicios por parte de los privados, esto en la medida en que el contratar con privados *per se*, no garantiza el éxito en la prestación de bienes y servicios.

¹⁵ Osborne y Gaebler, Citado En Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala, (2004). Huerta, María Antonieta, Coordinadora; y Restrepo Martha Lucía Márquez, y otros, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana P. 37.

2 ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR

A raíz de la transformación del Estado de Bienestar, las relaciones Estado, sociedad y mercado también se han modificado. Exigiendo una mayor interlocución e integración por parte de la sociedad civil como Tercer Sector.

El “Tercer Sector”, es definido bajo diferentes posiciones y enfoques tal como lo afirma Guerra, al revisar diferentes autores sobre la conceptualización del tercer sector llegando a concluir que *“el tercer sector es el conjunto de organizaciones autónomas de la sociedad civil, fundadas y constituidas con el objeto de producir bienestar, inspiradas en valores solidarios, cuyas ganancias monetarias no se dividen entre los asociados”*¹⁶.

Así mismo Guerra, aclara que muchas veces no se distingue entre el tercer sector y la economía social o las organizaciones de economía solidaria, argumenta que aunque estas son organizaciones solidarias alternativas, no deben ser incluidas de modo estricto como organizaciones del Tercer Sector, esto en la medida en que al generar ganancias económicas, pueden ser distribuidas entre sus socios.

Otra de las dificultades o confusiones identificadas por el análisis realizado por Guerra, consiste en asimilar al tercer sector con el sector de voluntariado, haciendo la aclaración que no todas las organizaciones del Tercer Sector tienen voluntariado; lo mismo ocurre con las organizaciones que funcionan bajo las donaciones de todo tipo.

¹⁶ Guerra, Pablo. (2003). Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: justificación teórica para una sociología del tercer sector. Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector del Colegio Mexiquense.

Guerra, identifica que diversas experiencias que pertenecen ya sea al Tercer Sector, la economía de la solidaridad, la economía social, de las donaciones, del voluntariado, etc., “tienen en común que cada una de estas experiencias forman parte de sectores con diferentes características que tienen como punto de encuentro el gozar de una alta dosis de solidaridad en sus medios y/o en sus fines. La solidaridad en los fines, se entronca más con las organizaciones caritativas, en tanto la solidaridad en los medios caracterizaría a aquellas organizaciones que persiguen (entro otros) fines comerciales, o sea, distribuyen los bienes y servicios generados con factores solidarios, en un mercado que se caracteriza por la lógica más competitiva”. De este modo queda en evidencia que una vez modificadas las relaciones Estado-sociedad se demandan nuevas interacciones por parte de la sociedad civil donde esta presente la solidaridad. Es así como:

“Las ONG’s, están ubicadas dentro del llamado Tercer sector, también denominado Sector no-lucrativo, sector no-gubernamental, sector del voluntariado, sector independiente, sector intermedio, sector exento de impuestos, economía social, tercer sistema, tercera dimensión, sociedad civil, esfera privado-social, sector asociativo, sector caritativo, iniciativa social.

Este concepto responde a una forma de entender en la que coexisten tres sectores:

El Sector Público (Estado): cuya finalidad es el poder.

El Sector Privado (Mercado): cuyo objeto primordial es el dinero.

Tercer Sector (ONG): cuya meta es la solidaridad”¹⁷.

A su vez los autores *Jerez y Revilla (1997)*, consideran que e “tercer sector”, es el espacio de acción entre la autoridad pública y las empresas privadas: hace referencia a desarrollo de formas de organización y actuación de

¹⁷ “Tema 5 y 6 Sociología del tercer sector”, (2008) [en línea], disponible en: www.ual.es/Universidad/Depar/Sociologia/socdes/tema6.doc, recuperado: 10 de Diciembre de 2008.

actores privados con fines públicos; es un binomio entre lo público-privado, es un ámbito que no es público ni privado.

Según Rodríguez “al revisar la literatura existente sobre el “tercer sector” diferentes autores y conceptualizaciones acerca del tema coinciden en los siguientes elementos:

1. Lo definen como una forma de organización social.
2. Una instancia diferente del Estado y el mercado.
3. Alternativa o “mix” en la provisión de servicios sociales ante las limitaciones del Estado de Bienestar”¹⁸.

Los autores *Osorio y Álvarez*, toman como punto de partida que en Colombia el Estatuto Tributario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN establece el título de entidades sin ánimo de lucro para incluir a todas aquellas organizaciones que no reparten entre sus miembros las utilidades generadas en cumplimiento de su objeto social.

Las entidades sin ánimo de lucro en Colombia incluyen entre otras organizaciones: Corporaciones y fundaciones, instituciones de educación superior e instituciones de educación formal y no formal, iglesias, partidos y movimientos políticos, entidades privadas del sector salud, establecimientos de beneficencia y de instrucción pública de carácter oficial, las propiedades regidas por las leyes de propiedad horizontal, las cajas de compensación familiar, juntas de acción comunal, cabildos indígenas y asociaciones de cabildos, entidades gremiales y organizaciones civiles en general¹⁹.

¹⁸ Rodríguez López, Judith. (2005). Tercer sector, una aproximación al debate sobre el término. En Revista de Ciencias Sociales, Sep. 2005, Vol. 11 No. 3 P. 464-474.

¹⁹ Osorio, Fredy y Álvarez, Juan Fernando. (2007). Hacia la ruptura de un dilema sobre tendencias en economía solidaria, economía social, tercer sector y cooperativismo en Colombia. En: 1º Internacional CIRIEC Conference on the social economy, realizado en Canadá.

2.1 ANTECEDENTES

Para Sen, (2000 p. 38):

“El Tercer Sector cobró gran preeminencia en el periodo de la posguerra, y más exactamente en la época preliminar a la formación del Estado de Bienestar, cuando los fenómenos derivados de los conflictos armados de carácter mundial desencadenaron un profundo y agudo proceso de exclusión en las sociedades europeas principalmente.

Estos fenómenos pusieron de manifiesto la necesidad de atender aspectos tales como las deficiencias en la calidad de vida de las personas, así como la carencia de mecanismos efectivos de prestación de servicios tales como la educación y la salud”.

Con el nacimiento del Estado de Bienestar en los países europeos, el papel del tercer sector se diversificó llegando a asumir tareas de protección, y distribución de servicios sociales.

En los años cincuenta, producto de las misiones religiosas dadas en el mundo se identificaron las carencias sociales y económicas de buena parte de la población, tarea realizada por las organizaciones sociales y asociaciones. La acción de las misiones, se entrecruzó con el suministro de todo tipo de ayudas de corte social (entrega de alimentos, vestido y medicamentos principalmente).

Para los sesenta, las sociedades occidentales acuñaron la idea que el desarrollo estaba ligado al crecimiento económico ilimitado. De modo tal que los países subdesarrollados tenían la claridad del procedimiento a seguir para alcanzar a los ya desarrollados. Las acciones realizadas llevaron a que se evidenciara que el crecimiento económico no necesariamente estaba sujeto al desarrollo de mejores condiciones de vida para todos. Con el fin de lograr subsanar estas debilidades se llegó a una actitud paternalista de asistencia que era complementada por la cooperación del Estado.

Crisis de los setenta

Durante los setenta, se hicieron mucho más claros los problemas generados por el modelo de crecimiento económico ilimitado.

Latinoamérica, notó especialmente que éste crecimiento económico no correspondía a un verdadero desarrollo. Creando la necesidad de desarrollar proyectos de corte local, para responder a los problemas y limitaciones que las propias comunidades identifican y están dispuestas a mejorar.

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas –ONU, en 1961, propuso que las naciones industrializadas asignaran el 1% de sus ingresos nacionales para combatir la pobreza mundial; finalmente se aprobó por consenso que el 0,7% de Producto Interno Nacional Bruto se asigna para tal fin²⁰. Las Organizaciones No Gubernamentales-ONGs, crecieron en número de manera tal que para los noventa, estas organizaciones se habían multiplicado y diversificado su accionar. Esto provocó que...

“El término de Organizaciones No Gubernamentales, se empezará a utilizar para diferenciar las acciones de solidaridad que eran impulsadas y realizadas por el tejido social organizado, de aquellas ejecutadas por los Estados e instituciones gubernamentales.

Los protagonistas de estas acciones eran principalmente grupos de base más o menos estructurados, asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y órdenes religiosas, cuyo principal nexo de unión era el hecho de ser entidades o movimientos no gubernamentales que actuaban a nivel internacional y que perseguían combatir la pobreza, la desigualdad, la violación de derechos humanos, la injusticia, entre otros”²¹.

Según Dawson, (1993), entre las razones más importantes que explican el crecimiento de las ONGs, se encuentra la incapacidad percibida de las

²⁰ “Tema 5 y 6 Sociología del tercer sector”, (2008) [en línea], disponible en: www.ual.es/Universidad/Depar/Sociologia/socdes/tema6.doc, recuperado: 10 de Diciembre de 2008. ”.

²¹ *Ibíd.* Pág. 26.

agencias nacionales de promover el desarrollo con efectividad para elevar el nivel de vida de los pobres del mundo; las enormes contribuciones sin precedentes canalizadas por las ONG durante la hambruna africana de esa época(...), la preferencia de los gobiernos donantes por el desarrollo desde el sector privado y por la promoción de sistemas políticos pluralistas que favorecieron la multiplicación de estas organizaciones”.

2.2 TIPOS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN COLOMBIA

Según *Fernández*²², Vicepresidente de la Confederación colombiana de ONG la diversidad de ONG en Colombia tiene que ver con varias dimensiones entre ellas:

*Los promotores iniciales, las ONGs fundadas por las Iglesias y los Laicos, individuos altruistas que se agruparon en amigos y familiares, movimientos sociales, partidos políticos, empresas privadas, grupos de profesionales, comunidades de base, de interés o de creencia.

*El tamaño, existen ONGs en Colombia que cuentan con gran variedad de empleados y/o voluntarios y otras que funcionan con un número limitado de colaboradores para el cumplimiento de su misión.

*El alcance de su trabajo, según su radio de influencia se consideran de corte nacional, internacional, regional y local.

*Modelos de acción, hace relación a como funcionan, entre ellas están: Las que ejecutan sus propios proyectos, las ONGs que son contratistas o ejecutoras de recursos nacionales e internacionales, las que se ocupan de un eje temático (un solo proyecto), las que poseen una obra (jardín infantil, escuela, hospital, etc.) que se dedican al mantener en funcionamiento.

*Perfil ideológico, según la diversidad y variedad de la sociedad colombiana, estas pueden ser de orden confesional, laico, agnóstico y de comunión variada con las diferentes líneas de pensamiento.

22 Fernández Rubén. ¿Por qué una red de ONG por la transparencia?, Vicepresidente de la Confederación colombiana de ONG y Presidente de Corporación Región.

*En término a los problemas que se ocupan, se presentan ONGs dependiendo de la variedad de campos de actividad de la sociedad entre ellos desarrollo comunitario, cultura, artes, deportes, educación, y otros miles más.

Definitivamente lo que en sí caracteriza a las denominadas ONG es su heterogeneidad y lo que las aglutina es su preocupación por mejorar la calidad de vida de vida del ser humano.

2.3 RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Las relaciones entre el Estado y las Organizaciones no gubernamentales son variadas, diversas y complejas, las cuales son influenciadas por los orígenes y creación de las ONGs, sus objetivos y modos de operación.

Organizaciones No Gubernamentales - ONGs Asistenciales, algunas ONGs, asumen el papel de ejercer la representación política de las organizaciones de base. Las ONGs asistenciales, se sitúan entre el Estado u otras organizaciones de la sociedad con el objeto de captar recursos, distribuir bienes y servicios prevaleciendo la relación de asistencia mediante elementos de suministro y entrega de bienes y servicios, como proveedor.

Otras ONGs, trabajan *junto* con las organizaciones de base al demandar soluciones por parte del Estado u otros actores sociales para enfrentar los conflictos, lograr acuerdos, financiación y apoyo.

Organizaciones No Gubernamentales- ONGs Promocionales de desarrollo, al cumplir con acciones de capacitación logran el apoyo institucional en procesos como la formulación de proyectos y la gestión ante el Estado u otras organizaciones sociales, solucionan los problemas de necesidades

básicas mediante la financiación del Estado u otros sectores sociales. Con su intervención logran atacar los problemas que originan la pobreza.

Bajo las premisas que las ONGs sabrían disponer de los recursos existentes. No los malgastarían, “llegarían a la gente y se las consideraba virtuosas como al sector privado”²³. Logran intervenir las realidades del hombre aportando a la defensa de los derechos humanos, la consecución de mejores condiciones en la calidad de vida mediante la participación ciudadana y construcción de alternativas ante los problemas sociales junto con el ejercicio de la concertación en la búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil es en verdad el reto de las ONGs.

2.4 TRIPLE RELACIÓN ENTRE EL ESTADO-SOCIEDAD

Por otra parte *Oslak*, plantea una triple relación entre el Estado-sociedad, propone, en definitiva, observar las relaciones estado-sociedad en tres planos diferentes:

1. *En el funcional o de la división social de trabajo,*
2. *En el material o de la distribución del excedente social; y*
3. *En el de la dominación o de la correlación de poder.*

“El plano de las relaciones funcionales o de la división social del trabajo, el Estado nacional ha terminado compartiendo con otros actores (empresas privadas, ONGs, gobiernos locales), la responsabilidad de producir bienes o prestar servicios (como en las áreas de transporte, educación o salud), entrando inclusive en situaciones de competencia”

Con el objeto de buscar mayor eficiencia el Estado Colombiano ha contratado con privados, en muchos casos con organizaciones del tercer sector, aunque éstas en un principio gozaron de prestigio y buen nombre se han encontrado casos en los que han caído en vicios como la corrupción,

²³ Facciuto, Alejandra. Estado y Organismos No Gubernamentales, ¿Un juego de poderes peligroso? (2006).

principalmente al ser contratadas por el Estado, perdiendo su autonomía y desvirtuando su filosofía. Aunque también existe un gran número de organizaciones sociales que han trabajado para lograr el bienestar de las comunidades mediante el desarrollo de sus acciones, que no sólo sobreviven financieramente por la contratación con el Estado, si no que también generan recursos para su funcionamiento. Existen otro tipo de organizaciones sociales que son creadas con el fin de evadir impuestos, y ganar prebendas según sus contactos y aliados. En definitiva se encuentra todo tipo de ONG.

“Plano de las relaciones materiales, desde esta perspectiva del Estado, las reglas de juego en material redistributiva consisten en garantizar grados aceptables de equidad social en la asignación de los costos y beneficios del desarrollo. Para ello, el Estado debe fijar contribuciones, ejercer su potestad fiscal para la recaudación y fiscalización de los tributos”.

Esta es una de las principales tareas del Estado en la actualidad, pues debe ser garante de la calidad, costos, tarifas y condiciones con las que se llevan a cabo los procesos subcontratados, tarea difícil de desarrollar ante las condiciones de amaño y las prácticas de la administración a favor un pocos donde está presente el engaño, la corrupción y la violencia en todos sus diversos tonos; en este espacio algunas ONGs han logrado impactar a la sociedad de modo tal que les han capacitado en torno al ejercicio de la participación y el control social alcanzando resultados positivos en relación a rendición de cuentas y manejo transparente de los recursos.

“Plano de las relaciones de dominación, en este plano de la relación Estado-sociedad, puede señalarse que el poder estatal incluye tres componentes principales: autonomía, capacidad institucional y legitimidad. La primera implica la posibilidad de definir preferencias en forma independiente; la segunda es una medida de la capacidad de implementar las opciones efectuadas; y la tercera es una manifestación de consenso social acerca del orden establecido y el rol desempeñado por el Estado”.

Se espera que el Estado logre hacer efectivas las condiciones para que se lleve a cabo el “buen gobierno”, que la contratación con privados y la operación directa del Estado mediante sus instituciones sea llevada a cabo bajo los principios de la honestidad, la transparencia y la justicia social, para

lograr este anhelo se hace necesario la vinculación activa de todas las esferas de la sociedad, de todos los individuos, de una verdadero control social, del ejercicio de los interventores, supervisores y otros personajes que directa e indirectamente pueden dar fe del uso de los recursos públicos a satisfacción no sólo del mercado, sino de los ciudadanos y el bienestar en sí de todos sin importar las condiciones sociales a las que se pertenezca.

Con las actuaciones e intervenciones de las organizaciones del tercer sector se ha provocado que en muchas ocasiones se diluya la responsabilidad del Estado, o en el peor de los casos esta responsabilidad, la del Estado, es asumida por las organizaciones del tercer sector, creando dependencia y rivalidades entre el accionar de unos y otros. En la búsqueda hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres tanto el Estado como las organizaciones del tercer sector no deben ir en contra unas de otras, sino complementarse de modo tal que logren el desarrollo de acciones y estrategias las cuales tomen como referencia el reconocimiento de las realidades de las comunidades desde los diagnósticos, elaboración de políticas, planes y acciones.

En el siguiente capítulo se analiza el caso de las Cajas de Compensación Familiar-CCF corporaciones que por su naturaleza y funcionamiento son atípicas; administran el Sistema del Subsidio Familiar en Colombia a partir de los aportes parafiscales del 4% que realizan las empresas afiliadas a este sistema y como ellas al igual que el Estado han venido transformando su accionar.

3 CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR-CCF

En este capítulo se analizan las Cajas de Compensación Familiar-CCF, a la luz de las transformaciones del Estado Colombiano y la participación de ellas como operadoras de política social.

“Para el sector de las Cajas de Compensación Familiar, el Subsidio Familiar es el resultado de un pacto político entre empresarios y trabajadores que propende desde sus inicios por armonizar y disminuir las tensiones en el mundo del trabajo en el que se yuxtaponen los intereses de los asalariados y de los empresarios”²⁴.

En Colombia, las Cajas, son organizaciones sociales privadas, sin ánimo de lucro encargadas de recibir y administrar el Subsidio Familiar mediante la captación de los aportes parafiscales correspondientes al 4% de las nóminas que pagan los empleadores por sus trabajadores. Tal como lo muestra, César Augusto Córdoba, Superintendente del Subsidio Familiar, en el Segundo Foro de Políticas y consolidación.

“En Colombia, el subsidio familiar ha pasado por cuatro etapas claramente definidas en relación a las transformaciones que se han implementado:

Primera, *el subsidio familiar dejó de ser una ayuda voluntaria de algunos empleadores, para constituirse en una obligación.*

Segunda, *las Cajas pasaron de ser intermediadoras entre los empleadores y los trabajadores para ser un redistribuidor y regulador de los recursos.*

Tercera, *del simple subsidio en dinero se pasó al sistema integral de distribución de subsidios en dinero, en especie y en servicios.*

Cuarta, *de una cobertura limitada sólo a los trabajadores de los empleadores que cotizan a las Cajas se pasó a una universalización de los servicios para la sociedad en general”.*

²⁴ Güiza, Diana Marcela y Sotelo, Andrés Felipe. (2006). Análisis de los efectos sobre la redistribución del ingreso y el desarrollo económico generados por la actividad de las Cajas de Compensación Familiar en Cundinamarca 2002-2004.

3.1 DEFINICIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Según el *Código Sustantivo del Trabajo-CST, Artículo 343*

“El Subsidio Familiar es una prestación social cuyo objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representan el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad el subsidio familiar no es salario, sino un derecho latente que se concreta cuando se le genera al trabajador por razones de parentesco, convivencia o dependencia económica, para que con él disfrute de los beneficios que ofrecen las instituciones responsables de la administración del subsidio”.

3.2 NATURALEZA DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR-CCF

Las Cajas, se caracterizan por ser entes de naturaleza especialísima son personas jurídicas de derecho privado de tipo corporativo sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, que por participar con el Estado en la prestación del servicio público de la seguridad social, son reguladas por el Estado, existiendo participación obrero-patronal, son órganos de solidaridad y compensación social a los cuales el Estado les ha asignado otras acciones las cuales están inmersas en la *Ley 21 de 1982, Ley 100 de 1993 y Ley 789 de 2002.*

Así mismo se considera que las Cajas pertenecen al tercer sector porque

1. Las Cajas desde su origen en 1954 fueron creadas como instituciones destinadas a satisfacer las necesidades del hogar obrero en proporción al número de hijos a cargo del jefe de familiar de este modo su origen se fundamenta en la solidaridad de los patronos que decidieron hacer un aporte para compensar los gastos de las familias con hijos menores de edad.

2. No tienen ánimo de lucro, es decir que no hay lugar a la repartición de utilidades sino que éstas son reinvertidas en la misma finalidad que les dio origen.

3. La Corte Constitucional, mediante *Sentencia T-586 de 1999*, señala que “Su misión o finalidad es cumplir funciones de seguridad social, y en tal virtud se entiende que las Cajas de Compensación prestan un servicio público”. No obstante lo anterior, deben diferenciarse dos clases de actividades que realizan las Cajas, a saber: “(...) Unos son los servicios que prestan las Cajas en calidad de entidades que desarrollan diversos programas para la prestación de la seguridad social y otra la actividad que cumplen en calidad de entidades pagadoras del subsidio dinerario”.

Siguiendo esta argumentación se observa como las Cajas mediante la financiación a programas sociales y fondos según determina la Ley esta siendo solidaria de modo obligado al hacer partícipes a la sociedad en general de la distribución del uso de los recursos parafiscales que las sustentan estos son los programas y la participación en la destinación del 4% parafiscal que le ingresa a las Cajas; programas sociales 23.67%, FONEDE 6.17%, FOVIS 11.58%, FONIÑEZ 3.94%, Salud 7,18%; de este modo se distribuye el 52.54% de los recursos captados por las Cajas para financiar programas para la prestación de la seguridad social.

Ahora bien con relación a que las Cajas son entidades pagadoras del subsidio funcionan bajo el principio de compensación mediante el cual los trabajadores con menores ingresos reciben un aporte para mejorar su capacidad adquisitiva en relación a los de mayores ingresos.

4. Frente a las actividades de ahorro y crédito se les aplica a las Cajas la norma para las entidades del sector cooperativo. Según Alfredo Sarmiento²⁵

“Cuando la ley faculta a las Cajas para hacer actividades de ahorro y crédito dice en algunos de sus artículos, que para efectos del seguro de depósito de potenciales usuarios de los servicios de ahorro y crédito de las Cajas se apelará a la institucionalidad que ofrece el Fondo de Garantías de Sector Cooperativo, pues parece que se confirma que hay una estrecha relación”. Explícitamente la Ley 21 de 1982 Artículos 66 y 67.

3.3 ORGANIZACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Mediante el *Decreto 341 de 1988*, reglamentario de la *Ley 25 de 1981* la estructura administrativa de las Cajas de Compensación Familiar está compuesta por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo, el Director Administrativo y el Revisor Fiscal. Vigiladas y controladas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

La Asamblea General, *Decreto 341 de 1988 Artículo 8*. Es la máxima autoridad de la corporación, sus decisiones son obligatorias y cumplen las funciones que les señalan la ley y los estatutos. La asamblea está conformada por la reunión de los afiliados hábiles o de sus representantes debidamente acreditados.

El Consejo Directivo, tiene tanto cinco representantes como cinco suplentes de los empleadores afiliados estos son elegidos por la asamblea general, los cinco representantes por los trabajadores son escogidos por el Ministerio de Protección Social de las listas que presenten los sindicatos y de las listas que

25 Director del Departamento Nacional de Economía Solidaria-DANSOCIAL. (2006) Situación General del Sector. En el Segundo Foro Políticas y consolidación del Sector Solidario en Colombia.

envían las Cajas de todos los trabajadores no sindicalizados; las funciones son entre otras aprobar los planes, programas, política de administración, presupuesto y elegir al Director Administrativo.

Director Administrativo, es el representante legal de la Caja de Compensación Familiar, el Consejo Directivo es quien lo designa, las tareas y funciones que realiza el Director Administrativo responden a la administración de la corporación.

Revisor Fiscal, es elegido por la asamblea general junto con su suplente.

Con la finalidad de dar mayor equidad en la representación del voto en Asamblea de Afiliados, la Superintendencia del Subsidio Familiar en Circular Externa No. 0009 del 23 de junio de 2004.

“Ordena que para la próxima Asamblea General de Afiliados se deberán suprimir de los estatutos los mecanismos de ponderación del voto basados en los aportes de las empresas afiliadas, en el caso de que exista dicha cláusula en los mismos, y realizar todos los ajustes que sean requeridos para intangibilidad de esa instrucción”.

Esta medida pretende disminuir el manejo dado por las empresas que contribuyen con mayores niveles de aportes a las Cajas, pues en manos de unos pocos siempre ha estado centrada la toma de decisiones dadas la modalidad de votación; es así como la relación existente entre las Cajas y los grandes grupos económicos han estado atravesadas por los intereses de quienes tienen mayor peso en la cifra de cada Caja provocando acciones que de una u otra manera condicionan la continuidad en la afiliación de las empresas a las Cajas según sientan que sus solicitudes logran su satisfacción o sencillamente se trasladan a otra.

3.4 FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL

La financiación del Sistema del Subsidio Familiar esta provista por los aportes de naturaleza parafiscal; los empleadores aportan el 4% del valor sobre sus nóminas mensuales los cuales son consignados a las Cajas de Compensación Familiar con este aporte se garantiza la provisión de bienes y servicios producto de afiliación de los trabajadores al sistema.

Al revisar la distribución de los aportes del 4% según la *Ley 21 de 1982* la distribución se concentraba en un 55% Subsidio Monetario, 32% Programas Sociales, 10% Administración y 3% Reserva Legal.

A partir de la argumentación del documento CONPES del Programa de Vivienda Social de Septiembre de 1990 se pone en evidencia que:

"Las Cajas en 35 años de existencia han acumulado activos que superan los \$150.000 millones y un patrimonio cercado a los \$80.000 millones.

En 1989 estas entidades tuvieron ingresos por un monto de \$431.000 millones que equivale a cerca del 2.5% del PIB, con escasa tributación.

Con el aporte continuo de recursos fiscales de costo cero, las Cajas de Compensación han formado un patrimonio considerable, con el cual están en capacidad de "apalancar" recursos financieros y mantener un volumen de operaciones significativo".

Se da inicio al proceso mediante el cual el Estado y las Cajas entran en choque al querer destinar parte de los recursos que financian el Sistema del Subsidio Familiar en Colombia para la financiación y puesta en marcha de diferentes acciones y programas de la política social atendiendo a las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a pesar de no estar afiliados al Sistema del Subsidio Familiar además de quedar sobre evidencia que el manejo de las Cajas como organismos privados han generado excelentes resultados administrativos y financieros en el Sistema.

Durante el 2008 en Colombia funcionaron 51 Cajas con 214,473 empresas afiliadas, 4.224.001 trabajadores afiliados con 7.335.294 grupos familiares.

Los aportes que reciben las Cajas de Compensación por parte de los empleadores, representan en la actualidad sólo el 35% de sus ingresos. Además de estos aportes, la financiación de las Cajas de Compensación Familiar proviene de la venta de servicios, de alianzas establecidas con los gobiernos locales y regionales, de la firma de convenios de cooperación nacional e internacional, y de los rendimientos financieros. Su orientación, control y vigilancia la ejerce el Estado, por intermedio de la Superintendencia del Subsidio Familiar²⁶.

Los aportes parafiscales del 4% de las Cajas en el 2008 fueron distribuidos:

Concepto	Porcentaje
Subsidio Monetario	34.93%
Proyectos Sociales	23.67%
FOVIS	11.58%
Administración	8.18%
SALUD	7.18%
FONEDE	6.17%
FONIÑEZ	3.94%
Subsidio a Educación	2.71%
Superintendencia Subsidio Familiar	0.30%

Al ser las dinámicas sociales cada vez más complejas el Estado ha visto en el Sistema del Subsidio Familiar la solución a las demandas en relación a estrategias y acciones que buscan mitigar la pobreza de modo tal que estas son financiadas con los aportes parafiscales del 4%;

“Logrando imputar una serie de responsabilidades y competencias al sistema de CCF que no le corresponden frente a lo consignado en el pacto político de 1947 entre empresarios y trabajadores. Estas nuevas atribuciones no sólo requieren del direccionamiento de recursos del sistema hacia los programas dirigidos a los pobres, sino que además implica la pérdida del mismo en tanto, la diversificación de actividades operativas y financieras en función de otros grupos poblacionales, con el paso del tiempo se traduciría en pérdida de las

²⁶Acerca de la Seguridad Social y del Sistema de Compensación Familiar en Colombia. Recuperado 6 de marzo 2009 <http://www.comfenalcoantioquia.com/cooperantespa/Nuestraorganizaci%C3%B3n/SeguridadSocial/tabid/1460/Default.aspx>

ayudas o beneficios sociales, que los trabajadores obtuvieron mediante la negociación con los empresarios”²⁷

Como se puede ver al Sistema del Subsidio Familiar y por ende las Cajas cada vez se le asignan más tareas sin tener en cuenta la demanda de los costos que genera dar respuesta efectiva a estas solicitudes sumándose a este las dificultades por la creciente flexibilidad laboral, el desempleo y las exoneraciones de unos frente al aporte de los parafiscales que son en sí la el sustento y financiación del Sistema del Subsidio Familiar en Colombia, administrado por las Cajas de Compensación Familiar.

De este modo Colombia se aleja cada vez más del Estado de Bienestar Corporativista para concentrar su accionar en el de Bienestar Liberal y Neoliberal donde la política social y su respuesta esta dada de modo limitado a poblaciones pobres y vulnerables que logran certificar su condición de miseria ante los mecanismos de focalización mediante los cuales acceden a bienes y servicios, tal es el caso de los beneficiarios del SISBÉN. Quedando en manos del Mercado la población que cuenta con recursos económicos suficientes para solucionar la provisión de bienes y servicios; por otro lado la población denominada de clase media ubicada en medio de éstas dos, al no ser considerada lo suficientemente pobre y vulnerable de modo que pueda cumplir con las exigencias de la valoración del SISBÉN, pero que tampoco cuenta con los recursos suficientes para acceder al mercado esta sujeta a solucionar de modo diverso sus accesos a bienes y servicios bien sea en la medida de sus disponibilidades económicas o su astucia para engañar al sistema y acceder al SISBÉN.

²⁷ ASOCAJAS (2005). El papel de las Cajas de Compensación Familiar en el Sistema de Protección Social Colombiano en la política de lucha contra la pobreza.

3.5 EL PAPEL DE LAS CAJAS EN LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO

El Estado se ha transformado y esto ha generado modificaciones en las relaciones entre el Estado, la Sociedad y el Mercado; es allí donde las Cajas siempre han jugado el papel como operadores de política social dando respuesta a las solicitudes tanto del Estado como de la Sociedad y el Mercado.

Antecedentes del Subsidio Familiar en Colombia

El contexto político colombiano vivía la crisis de la República Liberal de 1945 y la renuncia de Alfonso López Pumarejo; los intereses corporativistas competían por el dominio del Estado en torno a la economía y su rumbo; con sólo un año de consolidación de la Asociación Nacional de Industriales-ANDI ejercía fuerte presión al Estado ante las solicitudes y exigencias de los sindicatos bajo estos antecedentes se crea el seguro social obligatorio, *Ley 90 de 1946* en ella se considera al Subsidio Familiar como seguro potestativo en virtud de ley o negociaciones laborales, tal como lo establece el *Artículo 9º*, esto dio lugar a que el Subsidio Familiar no se constituyera en elemento para ser incluido dentro de los elementos asegurados por el sistema.

El tema del Subsidio Familiar continuó latente y sólo *“hasta 1949 producto de la convención colectiva entre la Empresa Ferrocarril de Antioquia y sus trabajadores; aquí se estableció con carácter de prestación social un subsidio de \$3 pesos mensuales por cada hijo menor de 15 años.”*²⁸.

El asesinato de Gaitán el provoco una serie de acciones cruentas las cuales dieron paso a la época conocida como la época de la violencia; el desarrollo de la elección presidencial estuvo marcado por el abstencionismo y la

²⁸ ASOCAJAS (2005). El papel de las Cajas de Compensación Familiar en el Sistema de Protección Social Colombiano en la política de lucha contra la pobreza.

violencia que llevaron a la presidencia a Laureano Gómez quien se vio en la necesidad de ausentarse del poder por problemas de salud y finalmente lo reemplazo Roberto Urdaneta en calidad de primer designado, en 1953 se dio el golpe de Estado y asumió el poder el General Gustavo Rojas Pinilla, de este modo el país vivió la dictadura militar entre el reformismo social de corte militar en busca de reformas sociales en pro de la justicia social entre ellas el establecer el impuesto sobre los ingresos y el patrimonio.

Primer Caja -COMFAMA

Mediante *Asamblea General celebrada el 14 de mayo de 1954*, la Asociación Nacional de Industriales-ANDI aprobó fundar las Cajas de Compensación Familiar como instituciones para el manejo del Subsidio Familiar; la primer Caja que inicio labores fue COMFAMA, fundada el 30 de Agosto de 1954 en Antioquia.

Nacimiento d el Subsidio Familiar en Colombia

Mediante *Decreto 118 del 21 Junio de 1957* La Junta Militar, crea el Subsidio Familiar como prestación social pagadera en dinero o en especie a favor de los trabajadores que tuvieran hijos a cargo, fueran estos legítimos o naturales menores de 18 años o estuviesen incapacitados para trabajar; el Gobierno determino las pautas para la creación y constitución de las Cajas y ordenó a los patronos que debían afiliarse a las Cajas ya existentes o crear nuevas puesto que son las Cajas las únicas entidades encargadas de la administración del Subsidio Familiar.

La Junta Militar estuvo en el poder durante 1957 y 1958, se fue a elecciones presidenciales siendo elegido Alberto Lleras Camargo, en 1959 se realizó la reforma constitucional que cristalizó la alteridad en la presidencia de Colombia entre el partido liberal y conservador denominada Frente Nacional periodo comprendido entre 1958-1974.

Ampliación de programas sociales

Con el objeto de ampliar el accionar de las Cajas y generar mayor impacto en la utilización de los recursos el *Decreto 3151 de 1962*, otorgó a las Cajas la posibilidad de invertir en obras de beneficio social las sumas no empleadas del porcentaje autorizado para gastos de administración. Dando inicio a los servicios de salud, mercadeo, educación, vivienda y recreación.

Durante los años setenta las Cajas gozaron de libertad y autonomía para el desarrollo de sus programas lo cual repercutió de modo positivo en la ampliación del portafolio de servicios, el fortalecimiento institucional y financiero de las Cajas.

Con la *Ley 56 de 1973* se dictan entre otras las siguientes medidas en relación a las Cajas, ampliación de los programas sociales de: salud, maternidad, vivienda, préstamo para vivienda (mejoras, ensanche o reparaciones), se ordena la participación de los trabajadores afiliados a las Cajas en relación a que tendrán derecho a nombrar a dos representantes suyos en el Consejo Directivo, bajo la reglamentación que establezca el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar

Por su lado el crecimiento de las Cajas y los programas sociales genero la necesidad de contar con un organismo que las vigile y controle, es así como con la *Ley 25 de 1981* surge la Superintendencia del Subsidio Familiar, a quien le asignan el 1% de los aportes captados por parafiscales de las Cajas para su funcionamiento.

Producto de la deuda externa latinoamericana y las debilidades de la economía en Colombia el crecimiento económico se vino a bajo generando el aceleramiento del desempleo pasando del 9.5% en 1982 a 14% en 1986 esto afecto de modo directo al sistema y sus finanzas al disminuirse los montos de los aportes parafiscales.

Modificación a la reglamentación del Régimen del Subsidio Familiar

Ley 21 de 1982, modifica el Régimen del Subsidio Familiar y lo erige como sistema de carácter obligatorio y de cumplimiento nacional cuya financiación proviene del aporte parafiscal de los empleadores equivalentes al 4% de la nómina mensual. Reorganiza los programas sociales estableciendo las siguientes prioridades salud, programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios, educación integral y continuada, capacitación y servicios de biblioteca, vivienda, crédito de fomento a industrias familiares y recreación social. Realiza una redistribución de los aportes recaudados así: el 55% para el pago del subsidio familiar en dinero una vez descontada la inversión en vivienda, hasta el 10% para gastos de administración y funcionamiento y hasta el 3% para reserva legal y el saldo se deberá apropiar para programas sociales.

Al dar seguimiento a las reformas y ajustes en busca de la minimización del Estado se produjo un fuerte crecimiento en las cifras de desempleo como resultado de las reestructuraciones en las empresas estatales, las privatizaciones, la reforma laboral entre otras; las cuales afectaron fuertemente la economía del país y por ende los recursos captados por las Cajas desde la apropiación del 4% parafiscalidad que proviene de la nómina de las empresas afiliadas al Sistema del Subsidio Familiar.

Uno de los argumentos bajo los cuales se considera que la economía se ha venido recuperando lentamente es la salida de muchos colombianos en busca de nuevos horizontes en otras latitudes generado una baja en las tasas de desempleo y otras dinámicas sociales.

Se puede observar que a partir de los ochenta en Colombia hace más evidente el predominio del esfuerzo individual y el mercado, las políticas de desregulación se fortalecen al igual que las de ajuste para llegar a los noventa, década de cambios y reformas a todo nivel, tomando como punto

de partida la *Constitución Política*, mecanismo que sirvió para acelerar el paso hacia el neoliberalismo al constituirse en el marco jurídico para reformar el Estado.

Cajas y Vivienda de Interés Social

Ley 9 de 1989 Ley de la reforma urbana, por la cual se dictan normas sobre los planes de desarrollo municipal, compraventa, expropiación de bienes y otras disposiciones, entre ellas espacio público, legalización de títulos para vivienda de interés social, licencias y sanciones y extinción de dominio sobre inmuebles urbanos.

Bajo la administración Gaviria se hicieron más fuertes las acciones en busca de la minimización del Estado y con ello la puesta en marcha de las políticas de corte neoliberal las cuales se fundamentan en la superioridad del mercado, su eficiencia y maximización del uso de los recursos es así como en Colombia se incrementan los ajustes a la política social centrados en el recorte del gasto público, la privatización y la focalización principalmente.

Para las Cajas los ajustes y el crecimiento del portafolio de servicios junto con las reformas neoliberales al sistema de seguridad social y la legislación laboral las llevaron a competir con el mercado.

Ley 49 de 1990, establece la destinación específica de los porcentajes de apropiación para el Fondo de Vivienda de Interés Social. Toca de manera súper especial a las Cajas puesto que a partir de ella las Cajas hacen parte del sistema de financiación de la vivienda de interés social *Artículo 67, 68 y 69* en estos artículos se define el cuociente de recaudos de las Cajas, se determina la constitución de los fondos para el subsidio de vivienda en cada Caja.

Ley 50 de 1990, introduce reforma al Código Sustantivo del Trabajo y otras disposiciones en relación a las cesantías, los fondos de cesantías, el nuevo

régimen de cesantías para los colombianos y algunos mecanismos de flexibilización laboral entre ellos la reducción de los periodos de corta contratación (contratos a término fijo inferiores a 1 año) y la contratación en Empresas de Servicios Temporales-EST.

Con la flexibilización laboral producto de la nueva reforma se redujo tanto el salario y como la estabilidad laboral y por ende los aportes parafiscales afectando al SENA, ICBF y las Cajas al mermar la captación de recursos.

Con la nueva *Constitución Política de 1991*, el Subsidio Familiar es un derecho de los trabajadores de medianos y menores ingresos pertenecientes a los derechos sociales, económicos y culturales.

Ley 3ª de 1991 crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial-ICT.

Cajas y Sistema de Seguridad Social Integral

Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones; a las Cajas le son atribuidas nuevas funciones entre ellas aportar a la financiación y constitución de Aseguradoras de Riesgos en Salud-ARS del régimen subsidiado en salud, constituir Empresas Prestadoras de Salud-EPS.

Ante la destinación de recursos parafiscales para atender a poblaciones diferentes a los afiliados al Sistema del Subsidio Familiar las Cajas se pronunciaron y solicitaron la revisión de la normatividad bajo la demanda del ciudadano Javier Lizcano Rivas en la que argumenta la acción de inconstitucionalidad contra parte de *Artículo 217 de la Ley 100 de 1993*, Apartes de la *Sentencia C-183 DE 1997*:

“Se disminuye la protección al trabajo de los colombianos y desampara a sus familias; restringe la dignidad en la calidad de vida de los trabajadores; desvía una parte de los recursos de subsidio familiar a otros sectores, lo cual “representa una severa injusticia que desmejora el tratamiento a los trabajadores, con un fin loable pero completamente contrario, en cuanto les impone una carga adicional a las que ya tienen”.

-Los derechos de los trabajadores resultan menoscabados con notoria violación del Artículo 53 de la Carta, pues se trata de una prestación social cuyo destino no puede ser variado, disminuido, ni lesionado por leyes posteriores, como lo hace la norma demandada; antes de su vigencia el porcentaje de subsidio en dinero y servicios que recibían mensualmente los beneficiarios era superior al que pasaron a recibir después.

-El fundamento constitucional de los aportes parafiscales se halla en los Artículos 150-12 y 338 de la Carta, los cuales son violados de manera indirecta por el precepto enjuiciado, en la medida en que dispone que parte de los recursos del subsidio familiar sean destinados a satisfacer necesidades correspondientes a otro grupo de personas, distinto al de los beneficiarios establecidos por la Ley.

“La parafiscalidad exige –agrega- que los recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico se reinviertan en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad” Sentencia C-449 de julio 9 de 1992, proferida por la Corte Constitucional.

-El Artículo acusado viola el Artículo 345 de las rentas del Tesoro Nacional, siendo que tales recursos no aparecen cuantificados en el presupuesto de rentas que ha expedido el Congreso en los años siguientes a la vigencia de la Ley 100 de 1993. Deberían destinarse al sostenimiento del régimen subsidiado en materia de seguridad social.

-Dice que el Estado, mediante la norma demandada, estaría concediendo, en el fondo y de hecho, un auxilio o donación proscrito por el Artículo 355 de la Constitución.

-Expone que fue infringido el principio de unidad de materia (Artículos 157 y 158 C.P), ya que se confundieron en la norma atacada asuntos relativos a impuestos y a seguridad social.

La argumentación de la Corte se sustenta en que

“No es una característica de la parafiscalidad la de que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes reciban los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados.

La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado.

La contribución parafiscal que establece el precepto demandado no se queda en el reducido ámbito de los trabajadores que cotizan a las Cajas sino que se proyecta hacia los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, incluidos trabajadores independientes y no cotizantes en dichas entidades, pero ello no vicia de inconstitucionalidad el precepto por el contrario, se realiza por esa vía el principio general de solidaridad”.

Bajo estas claridades la Corte determinó que las Cajas son solidarias con el financiamiento de la seguridad social al incluir en el desarrollo de sus programas la atención a población no vinculada al Sistema del Subsidio Familiar; es así como las Cajas amplían la atención y cobertura de su portafolio de servicios.

Cajas y Vivienda de Interés Social - FOVIS

Ley 633 de 2000, ordena a las Cajas constituir el Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIS, con la participación en los aportes captados por las Cajas del 4% de los parafiscales. Las Cajas deberán destinar no menos del 50% de los recursos para la política de vivienda de interés social. El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero a seis años y la jornada escolar complementaria bajo en FONIÑEZ, estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad por las Cajas sin necesidad de traslados al FOVIS.

De las Cajas y su participación en otros Fondos

Ley 789 de 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo se crea el subsidio al desempleo, el programa al desempleo y el programa de micro crédito.

El FONIÑEZ, reduce en un 50% los recursos de los que disponen las Cajas para el FOVIS, generando una baja en el impacto y desarrollo de este programa.

La evasión y elusión fueron incluidos como delito penal, así mismo se fortalecieron los controles para la revisión de los pagos a seguridad social y aportes parafiscales para las personas y entidades que contratan con el Estado.

Decreto 2340 de 2003, reglamenta la *Ley 789 de 2002* en relación al Fondo para la promoción de empleo y la protección al desempleo-FONEDE.

Ley 828 de 2003 expide normas para el control de la unión para el Sistema de Seguridad Social. Incluye el control para la elusión y a evasión en el sistema de protección social.

Las Cajas siempre han argumentado que:

“El fundamento constitucional de los aportes parafiscales se halla en los Artículos 150-12 y 338 de la Carta, los cuales son violados de manera indirecta por el precepto enjuiciado, en la medida en que dispone que parte de los recursos del subsidio familiar sean destinados a satisfacer necesidades correspondientes a otro grupo de personas, distinto al de los beneficiarios establecidos por la Ley”.

Las Cajas y sus agremiaciones han defendido la utilización y destinación de los recursos parafiscales al quedar en evidencia que el Estado esta financiando la política social con estos recursos los cuales cada vez son menos a raíz de las dificultades económicas, el desempleo, la flexibilidad laboral entre otros sumándole a estos la posibilidad de disminuir el porcentaje de aporte parafiscal y su desmonte periódico con el objeto de mermar los costos salariales y generar empleo.

De las Cajas y el crédito

Ley 920 de 2004 las Cajas son autorizadas a adelantar actividades financieras de ahorro y crédito para sus afiliados, el 80% de los créditos se entregan a trabajadores que devengan menos de 3 SMML, la prioridad del crédito es para vivienda concentrado en un 70% y un 30% para libre inversión (salud, educación, recreación, etc.) Los rendimientos económicos de las secciones de ahorro y crédito de las Cajas se dedicarán a incrementar el número de subsidios para vivienda de interés social tipo I y II.

Según el Informe estadístico anual del Sistema del Subsidio Familiar los créditos otorgados en el 2007 fueron 666.838 por valor de \$568.170.780 concentrados principalmente en mercadeo, otros y salud.

Por otra parte la exención del pago de los parafiscales responde al afán por generar mecanismos que logren incentivar la generación de empleo, más la flexibilidad laboral y la pauperización salarial son elementos presentes a nivel global los cuales hacen que los recursos de los que disponen las Cajas sean cada vez menores a esto se le suma la actividad generada por los programas de corte social asistencialista los cuales están desangrando y pervirtiendo al sistema al desvirtuar sus elementos fundacionales. Las Cajas responden a las dinámicas del capitalismo beligerante mediante la asignación de diferentes tareas y funciones por parte del Estado llegado a competir bajo igualdad de condiciones con operadores de recursos de inversión social.

3.6 FUNCIONES DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR-CCF

Con el fin de administrar el Subsidio Familiar en Colombia se crearon las Cajas las cuales tienen por objeto según lo dispuesto desde la *Ley 21 de 1982* y *Ley 789 de 2002*, las siguientes funciones:

-Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, las escuelas industriales y los institutos técnicos bajo los términos y las modalidades establecidas por la Ley.

-Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del Subsidio Familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el *Artículo 62 de la Ley 21 de 1982*.

-Ejecutar con otras Cajas o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la Ley.

3.6.1 Modalidades Del Subsidio Familiar

Tienen derecho al subsidio familiar las personas afiliadas a las Cajas quienes tengan ingresos mensuales inferiores a cuatro (4) SMML y en el caso tal que la sumatoria de los ingresos mensuales del cónyuge o compañero no sobrepasen los seis (6) SMML. El subsidio familiar puede ser suministrado mediante las variaciones de dinero, especie y servicios.

-Subsidio en dinero o cuota monetaria. De pago exclusivo a trabajadores por cada persona a cargo con derecho a la prestación, siempre y cuando hayan entregado la documentación que soporta el derecho a satisfacción.

-Subsidio en especie. Reconocimiento en alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, medicamentos y demás diferentes al dinero.

-Subsidio en servicios. Acceso a obras y programas sociales que organizan las cajas de compensación Familiar-CCF y la Caja de Crédito

Agrario Industrial y Minero, dentro del orden de prioridades establecidas por la Ley.

El subsidio efectivo ha mantenido su progresividad si se considera como denominador solamente la población afiliada, empero, la mayoría de los beneficios en especie muestran niveles de ineficiencia (Hoyos, 2001).

Los servicios sociales pueden clasificarse en razón de su especificidad y teniendo en cuenta criterios como las necesidades o carencias que se busca satisfacer, las personas o grupos a quienes van dirigidos y los tipos de servicios que ofrecen. Cumpliendo el mandato de las leyes 21 de 1982, y 789 de 2002 son servicios sociales:

-Salud, deberán organizarse prioritariamente en función de la medicina que requiera el país: medicina y odontología generales, práctica de exámenes clínicos y de laboratorio, establecimiento y control de seguros de salud para la hospitalización y cirugía del afiliado y su familia, higiene ocupacional y seguridad industrial, medicina y demás programas que tiendan a resolver problemas básicos de salud, como las campañas masivas de vacunación, nutrición y materias similares.

La Ley 100 de 1993, estructuró un sistema de seguridad social integral que en cierta forma marginó al subsistema de compensación. Al cubrirse mediante el régimen contributivo la población de familiares de los trabajadores, se dejó sin mayor sustento institucional a los programas complementarios de salud que tenían las Cajas.

Además, al obligar a las Cajas a aportar para el régimen subsidiado de salud se las llevó a cubrir una población deferente a la definida por el sector formal, y explicitando la contradicción social existente en Colombia, donde la población más importante para la política social, los cerca de 19 millones de personas más pobres hasta ese momento no era sujeto de la mayor fuente de contribución parafiscal hacia la equidad social, como es el subsidio familiar (Ruiz, Ayala, 2002).

Las Cajas pueden intervenir bajo el régimen contributivo, prestando servicios a través de Entidades Promotoras de Salud-EPS, bien sea por asociación, convenio o el patrocinio a este tipo de entidades. Los servicios que suministre los puede asumir directamente la Caja, contratar con otras instituciones o contratando seguros colectivos.

A su vez las Cajas participarán en la financiación del régimen subsidiado al destinar el 5% de los recaudos de los parafiscales para tal fin y girarlos al Fondo de Solidaridad y Garantías-FOSYGA, o realizar la administración directa de los mismos si cumplen con la normatividad legal para hacerlo.

La tarea realizada por las Cajas, en relación a salud y sus satisfactorias calificaciones, han llevado a que éstas ganen cada vez más reconocimiento en la población colombiana de modo tal que su intervención en el tema se ha incrementado, el Sistema de Subsidio Familiar tiene 7 Empresas Prestadoras de Salud-EPS, con 14 Cajas, así:

“Cuatro Cajas de Compensación Familiar-CCF, conforman Empresas Sociales-ES, como programa de Caja, Tres corporaciones se unieron y formaron una Empresa Prestadora de Salud- EPS y las Siete restantes participan en una Empresa Prestadora de Salud- EPS.

Con un total de 2.892.954 afiliados con cubrimiento en 782 municipios; Respecto a las Aseguradoras de Riesgos Sociales-ARS: Veintitrés Cajas, cuentan con Aseguradoras de Riesgos Sociales-ARS, como programas de la Caja. Con un total de 3.850.375 afiliados y un cubrimiento a nivel nacional de 616 municipios²⁹.

-Nutrición y mercadeo, hacen parte los programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para bajos ingresos según lo defina el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Estos programas, deberán centrar sus objetivos en la solución de problemas de la comunidad en general, en el mejoramiento de la

²⁹ Colombia, Superintendencia del Subsidio Familiar. (2007) Informe estadístico anual del sistema del subsidio familiar, Cajas de Compensación Familiar, Enero-Diciembre de 2007.

dieta alimentaria y otros aspectos de tipo económico como el aprovechamiento de las épocas de abundancia de productos básicos, estímulo a la producción agropecuaria, mejoramiento del nivel nutricional, establecimiento de programas en educación alimentaria; organización de sistemas de crédito, ubicación de puntos de venta en sitios de fácil acceso para la población de medianos y bajos ingresos.

-Programas de crédito de fomento, mediante la facilidad de crédito y fomento para industrias familiares se busca que el trabajador y su familia puedan desempeñar una actividad, oficio o profesión que les permita tener el nivel de vida que anhelan, eliminar las barreras para el acceso al crédito y los costos de los sistemas ilícitos de financiación.

El ahorro en las Cajas esta concentrado en:

1. Ahorro programado para compra de vivienda,
2. Ahorro contractual de libre inversión y
3. CDT, como inversión.

El *Decreto 784 de 1989* señala como prioridad para la asignación del crédito están establecer pequeñas industrias de modistería, mecánica y similares; el fomento a la industria agropecuaria y la adquisición de semillas, abonos e insumos; el crédito para adquisición y reposición de máquinas y equipos de industrias familiares o para el ejercicio profesional o técnico; el fomento de microempresas, empresas asociativas, cooperativas, etc.

El tema del crédito y el ahorro con las Cajas ha marcado un hito durante el periodo comprendido entre 2002 y 2006 según ASOCAJAS, las Cajas han hecho 5.943.766 créditos por valor de \$1.794.252.221.088 por concepto de libre inversión 46%, mercadeo 17%, vivienda 15%, salud 13%, educación 4% y recreación 4%. Para el 2007 las Cajas entregaron 1.051 créditos por valor de \$10.191 millones.

-FONEDE-Fondo para la promoción del empleo y la protección del desempleo, se otorga a los jefes de familia fue creado para disminuir los efectos del desempleo, brindar protección al cesante para permitir un ingreso mínimo mediante el suministro del Subsidio equivalente a un salario y medio mensual (1,5 SMM) distribuidos en 6 bonos mensuales, representados en alimentos, salud o educación, capacitación según la elección del beneficiario.

Así mismo reciben formación para la inserción laboral; además tienen derecho durante un año a los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social. Cuenta con dos modalidades Subsidio al desempleo con vinculación anterior a Cajas y Subsidio al desempleo sin vinculación anterior a Cajas.

Con el objeto de generar empleo y dando cumplimiento a la *Ley 789 de 2002* las Cajas deben prestar dinero para la creación de empresas sean estas microempresas, pequeñas y medianas empresas con cargo al 35% del FONEDE, a su vez las Cajas deberán otorgar beneficio a una parte de crédito que será no reembolsable equivalente al 100% de las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por un periodo de 4 meses por su parte e empleador deberá demostrar la relación laboral durante el periodo adicional igual al del subsidio. El monto máximo equivale a 25 SMM con un plazo para pago de 48 meses.

Según Informe de la Superintendencia del Subsidio Familiar (2007):

“Los Subsidios para los desempleados con vinculación a Cajas asignados durante el año 2007, fueron 63.714 por valor de \$41.837 millones, quedando un saldo por ejecutar de \$1.339 millones.

Los subsidios para desempleados sin vinculación a Cajas asignados en el 2007 fueron 18.886 por valor de \$11.032 millones, quedando un saldo por ejecutar de -\$41 millones”.

-Educación, la educación debe ser integral y continuada, dirigida al trabajador y sus familiares, con el objeto de mejorar el nivel cultural y los ingresos familiares. Estos programas podrán desarrollarse directamente o utilizando la estructura del Sistema Educativo Oficial, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y de las instituciones privadas o a través de becas, cursos, bibliotecas y centros de capacitación.

Mediante el *Decreto 2581 de 2007* las Cajas podrán destinar recursos producto de los rendimientos financieros y de las operaciones que efectúen para constituir entidades a través de las cuales ofrezcan programas académicos de formación técnica y profesional dando cumplimiento a las normas legales establecidas por el Ministerio de Educación Nacional e informando a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Durante el 2007, 49 Cajas, ofrecieron programas de educación formal atendieron a 1.021.763 personas, la capacitación en el tema de inserción laboral se ejecutó por valor de \$29.769 millones beneficiando a 75.275 personas.

-Recreación social, las Cajas tienen la posibilidad de adelantar programas de recreación para grupos de pensionados, estudiantes, trabajadores en vacaciones y demás sectores de la población, con el fin de hacer una utilización adecuada del tiempo libre, estimular el desarrollo físico y mental de los trabajadores, de la familia y la sociedad.

“El aporte de las Cajas ha sido muy importante desde su creación, particularmente durante sus primeras tres décadas de existencia, cuando pudieron brindar servicios de recreación y mercadeo social con agregados no disponibles en su momento. Sin embargo, durante los últimos años, el subsidio familiar, como subsistema de la protección social ha enfrentado restricciones importante tanto en su efectividad como en eficiencia”. (Ruiz, Fernando).

Según, el Informe de la Superintendencia de Subsidio Familiar (2007), 50 Cajas, prestaron los servicios de recreación social registrando 51.298.018 usuarios a nivel nacional con un incremento en el servicio del 12.2%.

- Programas de FONIÑEZ-Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar complementaria, la Ley 789 de 2002, Artículo 16 numeral 5. Las Cajas pueden ofrecer mediante el Sistema de Subsidio a la oferta, las actividades educativas y de capacitación las Cajas continúan facultadas para *“Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda” actividades de “cultura, museos, bibliotecas y teatros”. También para establecer “créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación”.*

Según las estadísticas del Informe anual del Sistema del Subsidio Familiar de 2007, se observó una cobertura de 5.479.512 personas a nivel nacional, distribuidos en 9.7% en Atención Integral para la Niñez y 90.3% en Jornada Escolar Complementaria, con una variación respecto al 2006, el número de personas en Atención Integral a la Niñez disminuyó en un 19.8% y en Jornada escolar Complementaria en 17.3%.

-Vivienda, el papel de las Cajas en relación con la vivienda en Colombia se remonta al año de 1973, fecha en la cual se aprueba que las Cajas incluyan en el desarrollo de sus programas sociales la vivienda para sus afiliados. Ejercicio que desarrollan a satisfacción logrando adentrarse en el tema de la construcción, asesoría y acompañamiento al desarrollo de soluciones de vivienda. Años después, mediante la Ley 21 de 1982, la cual reorganiza los programas sociales de las Cajas, se otorga prioridad al tema de vivienda al establecer que el 55% del dinero de los aportes parafiscales se utilice para el pago del subsidio familiar una vez descontada la inversión en vivienda. Con

el objeto de brindar mayores recursos para vivienda, se define que las Cajas con cuociente particular superior al 110% del cuociente nacional, deberán como mínimo aportar y destinar el 10% a programas de vivienda.

Las acciones emprendidas por las diferentes Cajas, en los programas de vivienda para sus afiliados se dieron inicialmente para la construcción en sitio propio, mejoras a la vivienda, adquisición de vivienda nueva o usada junto con el acompañamiento social a la familia para hacer realidad el sueño de tener casa propia, este acompañamiento se continúa realizando en torno al manejo de ingresos, gastos y opciones de ahorro que se revisan con la familia para lograr la maximización en el uso de los recursos así mismo se realiza una asesoría en relación con la convivencia y buen vivir.

Llegados los noventa después de unas fuertes disputas entre el Departamento Nacional de Planeación-DNP y las Cajas en relación a la financiación de los subsidios de vivienda con recursos parafiscales del 4% de las Cajas finalmente el DNP logra introducir

La Ley 49 de 1990 "Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones".

Artículo 67 establece con respecto al cuociente de recaudos de las Cajas de Compensación Familiar que éste "es el resultado de dividir el monto de recaudos anuales para subsidio por el número promedio anual de personas a cargo.

El cuociente nacional será el resultado de dividir el total de recaudos para subsidio en las cajas por el número promedio de las personas a cargo durante el año inmediatamente anterior", adicionalmente señala que

"La Superintendencia del Subsidio Familiar efectuará todos los años, en el mes de enero, con base en los estados financieros y estadísticos de la vigencia anterior, reportados por las Cajas, las certificaciones correspondientes al cuociente nacional, a los cuocientes particulares y a las cajas obligadas a la transferencia a que hace referencia el artículo siguiente de esta ley (...)"

Se ordena a las Cajas de modo obligatorio constituir el Fondo de Vivienda de Interés Social -FOVIS, a partir de la administración de los recursos parafiscales del 4%, en este periodo la totalidad de las Cajas existentes en el país se ven obligadas a participar en el desarrollo de la política de vivienda de interés social logrando importantes aportes como la presencia de programas de vivienda de interés social de modo masivo en buena parte del territorio colombiano y el acceso a vivienda de interés social a los trabajadores vinculados a las Cajas de Compensación Familiar. De este modo el Estado Colombiano trasfiere a las Cajas su responsabilidad y se descarga de la asignación del presupuesto nacional para la asignación de subsidio de vivienda para los afiliados a Cajas.

Una década después con la expedición de la *Ley 789 de 2002*, la cual modifica la *Ley 633 de 2000* se ordena al FOVIS, que el 50% de los recursos se asignaran al Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar complementaria- FONIÑEZ. De este modo se ven afectados los procesos adelantados por las Cajas en torno al tema de vivienda al reducirse los rubros en un 50% para dicho fondo.

En el 2002, se lleva a cabo la tercerización de la política de vivienda de interés social en Colombia, producto de los ajustes en busca de la eficiencia en el manejo de los recursos públicos al quedar demostrada las falencias del Instituto de Crédito Territorial-ICT y el INURBE. Surge el FONVIVIENDA como entidad encargada del manejo del tema de vivienda en Colombia con recursos del Gobierno Nacional, durante el periodo de transición el FOVIS, (Fondo administrado por las Cajas, con recursos parafiscales), se encarga de la administración de los subsidios de vivienda de interés social del país, con recursos nacionales, para el año 2006, las Cajas del país en unión temporal, CAVIS-UT, mediante contrato de encargo de gestión responden por el

proceso de colocación del subsidio familiar de vivienda con recursos de la Nación.

Es así como las Cajas pasaron de ser entidades de apoyo a la política de vivienda de interés social a ser las operadoras de la política a nivel nacional. En el capítulo siguiente se analiza la política de vivienda en Colombia.

4 POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA

La política de vivienda en Colombia se ha caracterizado por ser una preocupación constante del Estado de modo tal que es una de las políticas que jalona la economía y genera transformaciones sociales, culturales y económicas según sea la dinámica presente.

La vivienda en Colombia

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

El derecho a vivienda está incluido en los denominados derechos de segunda generación (Derechos Económicos, Sociales y Culturales), la Corte Constitucional ha señalado que *“puede hacer parte de los derechos fundamentales si está en conexidad con otros derechos fundamentales y si en él confluyen los principios de la buena fe, la igualdad y la confianza legítima”* (Sentencia T-617/95 de la Honorable Corte Constitucional).

La política de vivienda en Colombia cambió a partir de la modificación en el manejo del esquema de funcionamiento y operación de la política en el que el Estado era el constructor de las soluciones de vivienda, el proveedor directo de los créditos y subsidios. Con el cambio que dio la política de vivienda, el Estado adoptó el sistema de subsidios a la demanda y permitió el ingreso masivo a la política de vivienda de los privados al dejar que entidades especializadas en los diferentes temas se encargaran de la operación de los mismos.

4.1 ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DE VIS

La política de vivienda del Estado colombiano ha concentrado su accionar en pocas instituciones, entre ellas:

Banco Central Hipotecario-BCH, creado en 1932, con el objeto de promover la construcción de vivienda tipo medio a través del crédito hipotecario; siendo el pionero en Colombia, realizó su tarea mediante la financiación de cédulas hipotecarias y de capitalización junto con las hipotecas de bonos de valor constante del Instituto de Seguro Social.

Instituto de Crédito Territorial-ICT, 1939-1991, creado y estructurado de conformidad por el *Decreto-Ley 200 de 1939*. Se encargó de construir y otorgar crédito a las familias pobres para la adquisición de vivienda. Las tasas de interés de los créditos eran subsidiadas por el gobierno junto con los precios de las viviendas; las viviendas eran construidas directamente por el gobierno o en algunos casos por contrato con el sector privado.

Al ICT, se le otorgaron otras funciones entre ellas: apoyo al desarrollo urbano, dotación de servicios comunitarios, mejoramiento de vivienda, rehabilitación de áreas subnormales y atención a desastres. Estas funciones de apoyo llevaron a que mediante el *Decreto Ley 579 de 1942* fueran redefinidas las funciones del ICT y creada la sección de vivienda urbana; esta sección centro su acción en el préstamo de dinero a los municipios para la construcción de vivienda popular. A partir de 1948 el ICT, incursionó en la construcción directa de vivienda dando inicio a la adjudicación de vivienda por parte del ICT. Para 1958, se dio cabida a los programas de autoconstrucción, alternativa de gran acogida para las familias a fin de disminuir costos.

En 1963, el gobierno nacional determinó que el ICT, fuera la entidad consultora en el tema de vivienda de interés social. A partir de esto el accionar del ICT, se hizo más complejo.

Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), el ICT, se centró en el desarrollo progresivo de los barrios mediante la construcción de viviendas y el mejoramiento de las condiciones de las comunidades. Este periodo marco algunos hitos en el tema de la vivienda como son la creación de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante-UPAC mediante el *Decreto 1677 de 1972* y la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda-CAV's, éstas mediante el *Decreto 678 de 1972*, entidades encargadas de la captación de recursos en UPAC, para el financiamiento de la vivienda. Para el funcionamiento del sistema UPAC, los saldos, ahorros y salarios junto con el valor de la vivienda eran expresados en unidades, este valor mantenía el poder adquisitivo de los compradores y las tasas de interés eran expresadas en términos reales.

Durante la administración de Belisario (1982-1986), la construcción de vivienda fue incentivada, esta vez con mayor énfasis en la “Vivienda Popular”, como estrategia para frenar la crisis económica del momento, se llevo a cabo el Programa de Casas sin cuota Inicial, esto provocó cambios en la política los cuales se tradujeron en la distribución de la cartera del Sistema del Valor Constante con el fin de ajustarlo a los requerimientos de la vivienda popular, así mismo se dio la dotación de recursos al BCH y al ICT.

Como podemos observar durante el periodo comprendido entre 1932 – 1986 el desarrollo de la política de vivienda en Colombia se caracterizó por el fuerte intervencionismo estatal al ser el Estado quien proveía de modo directo los bienes y servicios sin importar los costos que esto genera en el manejo de los recursos y las fianzas públicas.

Para los noventa la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994), el Estado colombiano deja de ser un Estado intervencionista o de corte de bienestar para constituirse en un Estado Libertar en sus comienzos bajo el paradigma de los principios del mercado para lograr disminuir el tamaño e intervención el Estado lleva a cabo políticas de desregulación, se produce el paso de los subsidios a la demanda y se permite la privatización es así como se produce la transición del Estado Liberal al Estado Neoliberal donde se declara la superioridad del mercado sobre el Estado.

La política de vivienda experimentó estos cambios así: el gobierno dejó las tareas de la construcción directa de vivienda y la intermediación financiera, justificado por las fallas en la administración por parte del ICT, dando paso con ello a la participación del sector privado, una vez dados estos cambios se inicia una nueva etapa en la política de vivienda de interés social en Colombia. Se ordenó la liquidación del ICT, quedando la política de vivienda sujeta al subsidio de vivienda de interés social bajo la expedición de la *Ley 49 de 1990* y la *Ley 3 de 1991*, siendo esta última quien configura el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Sistema de Vivienda de Interés Social, Ley 3 de 1991, el Sistema está integrado por entidades públicas y privadas sujetas a las políticas y planes generales del Gobierno Nacional; el Sistema es un mecanismo que se encarga de modo permanente de la financiación, construcción, legislación de títulos de vivienda, coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las entidades que la integran en busca de lograr la racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los dineros en el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, encargado de la elaboración de la política pública de vivienda en Colombia.

FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL –FOVIS, la Ley 49 de 1990, establece la destinación específica de los porcentajes de apropiación para el Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIS.

De los recursos provenientes de apropiación del 4% correspondiente a los aportes parafiscales que administran las Cajas de Compensación Familiar cada Caja lleva a cabo el proceso de entrega de los subsidios de vivienda de interés social a las familias con ingresos inferiores a 4 SMML, que estén o no afiliadas a las Cajas.

El incluir a poblaciones no adscritas al Sistema del Subsidio Familiar provocó un fuerte enfrentamiento entre el Sistema y el Gobierno a continuación algunos apartes sobre el tema.

ASOCAJAS argumenta que:

“El sistema de las Cajas propone el principio de compensación para la construcción del bienestar social de los trabajadores asalariados en contraposición al principio de *focalización*.”

Aunque son principios complementarios, es válido afirmar, que si la población objetivo del sistema es la asalariada circunscrita al sector formal de la economía, los recursos están siendo bien focalizados en tanto no sólo se atiende al derecho en el sentido de la cotización, sino además a un conjunto establecido de normas que desarrollan el concepto de **Parafiscalidad** el cual establece que los recursos de las Cajas deben ser destinados y aplicados en el mismo sector”³⁰.

La Corte Constitucional Sentencia C-183/97 argumenta que:

“Los impuestos, las tasas y las contribuciones, bien que éstas sean fiscales o parafiscales, tienen finalmente como propósito, que los justifica, el financiamiento de los gastos e inversiones que la comunidad requiere”.

³⁰ ASOCAJAS (2005). El papel de las Cajas de Compensación Familiar en el Sistema de Protección Social Colombiano y en la política de lucha contra la pobreza. P. 65 (Tanto la cursiva como la negrita pertenecen al texto original).

Instituto Nacional de Vivienda de Interés social y la Reforma Urbana-INURBE, con el objeto de reemplazar al Instituto de Crédito Territorial-ICT, se creó el INURBE, entidad a la que le fueron definidas como funciones: fomentar las soluciones de vivienda, prestar asistencia técnica y financiar las administraciones locales, seccionales y las organizaciones populares de vivienda; además de administrar los recursos nacionales del Subsidio Familiar de Vivienda.

Las Cajas asumieron el contrato de encargo de gestión para la entrega de los subsidios con cargo al presupuesto de la Nación y bajo la firma inicial del INURBE, en el 2002, con el objeto de auxiliar al Estado esto en la medida en que el INURBE se encontraba en proceso de suspensión de labores por su ineficiencia administrativa.

La gestión administrativa y los resultados del Instituto Nacional de Vivienda de Interés social y la Reforma Urbana -INURBE, no fueron los esperados, motivo por el cual bajo el *Decreto 554 del 10 de marzo de 2003*, se ordenó la supresión y liquidación del INURBE y se crea el FONVIVIENDA.

FONDO DE VIVIENDA NACIONAL-FONVIVIENDA, con miras a fortalecer la política de vivienda de interés social y su descentralización mediante el *Decreto 555 de 2003*, creó el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, su objetivo principal, administrar los recursos destinados por el Estado para vivienda de interés social en la población de bajos ingresos mediante la asignación de subsidios de vivienda de interés social para todos los departamentos. FONVIVIENDA, continuó las tareas del INURBE, realizó algunos ajustes entre los cuales se destaca la tercerización del programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional, para lo que se llevó a cabo el contrato de encargo con la unión temporal de las Cajas de Compensación Familiar-CCF del país CAVIS-UT para la gestión operativa de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional, en

un principio contrataron con INURBE y luego con el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA³¹.

Por otro lado FONVIVIENDA, se encarga de evaluar los programas de soluciones de vivienda de los municipios y asignar recursos para su implementación. Determina las fechas tanto de apertura como de cierre de las convocatorias del subsidio de vivienda de interés social junto con la expedición de las cartas de aprobación del mismo.

Es así como queda en evidencia la descentralización de la política de vivienda la cual tiene por objeto llegar a las poblaciones más pobres y vulnerables del país mediante el ejercicio y competencia de los entes territoriales, generando mayor impacto y autonomía en las regiones.

En palabras de Giraldo Presidente Ejecutivo FEDECAJAS³².

“Las Cajas han logrado desarrollar estrategias de manera conjunta con las Alcaldías y Municipios apoyando mediante capacitación y asesoría la elaboración de propuestas en busca de asignación de recursos y el logro de la colocación de subsidios para vivienda de interés social.”

³¹ FONVIVIENDA, celebró con las Cajas de Compensación Familiar del país el contrato de Encargo de Gestión a partir de 2002, el cual tiene por objeto el desarrollo por cuenta y riesgo de las Cajas de Compensación Familiar en Unión Temporal “...proceso de divulgación, comunicación información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Régimen Único de Postulantes del Gobierno Nacional-RUP, prevalidación, apoyo a las actividades de preselección y asignación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el Subsidio Familiar de Vivienda.

³² Giraldo, Jorge Iván. Presidente Ejecutivo FEDECAJAS, (2008, 18 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol. Bogotá.

Financiera de Desarrollo Territorial-FINDETER, se encarga de la supervisión, seguimiento físico y financiero de los proyectos a través de FONADE.

Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, supervisa la ejecución de los proyectos en los que se aplican los subsidios de vivienda de interés social y que se hayan solicitado el pago anticipado del mismo. Realiza la auditoria externa al FONVIVIENDA, en relación al cumplimiento de la normatividad junto con la certificación de los procesos de asignación y pago de los subsidios y procesos relacionados con el sistema de información.

Sistema especializado en financiación de vivienda, a este pertenecen el Consejo Superior de vivienda, los establecimiento de crédito que entreguen préstamos de vivienda, los ahorradores e inversionistas, los deudores, los constructores y los otros agentes que desarrollen acciones relacionadas con la financiación de la vivienda y los intermediarios.

Consejo Superior de vivienda, es el organismo encargado de asesorar al Gobierno Nacional en lo relacionado con el tema de vivienda.

Una vez dada la tercerización en política de vivienda de interés social en Colombia, la política de vivienda está concentrada en las Cajas de Compensación Familiar, el FONADE y FINDETER.

Con el objeto de conocer las estrategias y acciones dadas en Colombia para el desarrollo de la Política de Vivienda de Interés Social se invita a la lectura de la siguiente tabla.

Antecedentes de la Política de Vivienda de Interés Social en Colombia

Año	Evento
1930	Creación del Banco Central Hipotecario-BCH, <i>Promover el sector de la construcción mediante el crédito hipotecario.</i>
1939	Creación del Instituto de Crédito Territorial- ICT, encargado de la construcción y otorgamiento de crédito para la compra de vivienda con subsidios del Estado a la tasa de interés y al precio de la vivienda.
1947	Se establece la Caja de Vivienda Militar, ofrece a sus afiliados programas de vivienda y crédito.
1952-1962	<i>Alberto Lleras Camargo</i> , la política de vivienda, fue hasta 1970. Consideró como parte de la infraestructura necesaria para los sectores productivos, la vivienda convirtiéndola en un bien de consumo duradero. Se orientó la entrega de subsidios a las clases desfavorecidas y la creación de centros urbanos para promover el desarrollo de las ciudades y la disminución del déficit habitacional. Nace el Fondo Nacional del Ahorro, con el fin de otorgar préstamos con garantía hipotecaria.
1968	Se crea el Fondo Nacional del Ahorro
1970-1974	<i>Misael Pastrana Borrero</i> , hizo énfasis en el <i>desarrollo urbano industrializando del sector de la construcción.</i> El mercado de los materiales y de las tierras hizo parte de esta política basada en el ahorro privado generando una interrelación entre el desarrollo urbano y el desarrollo económico.
1972	<i>Misael Pastrana Borrero</i> , generó desarrollo económico mediante el fortalecimiento del sector de la vivienda logrando la transformación de la política de vivienda como las Corporaciones de Ahorro y Vivienda-CAV'S y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante-UPAC, buscando la maximización del acceso a vivienda en Colombia bajo un contexto controlado ³³ .

³³ "Sistema UPAC", (2006) [en línea], disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo114.htm>, recuperado: 15 de septiembre de 2008, UPAC - Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Este sistema tuvo sus orígenes en Brasil, principales objetivos mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran tomar un crédito hipotecario de largo plazo para comprar vivienda. Sin embargo, el diseño original de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC cambió. Inicialmente, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC crecía con el Índice de Precios al consumidor-IPC, de la misma forma en que lo hacían los créditos hipotecarios. Sin embargo, tras una reforma, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante- UPAC comenzó a cambiar con la tasa DTF, (Esta tasa es un indicador que muestra un cálculo (promedio ponderado) basado en las tasa de interés de captación utilizadas por los bancos, corporaciones financieras, de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial para los Certificados de Deposito a Término-CDT a 90 días) la cual cambiaba según el comportamiento del sistema financiero. A mediados de la década de los noventa, la DTF alcanzó valores históricamente altos que sobrepasaban ampliamente el Índice de Precios al Consumidor-IPC. Lo anterior generó un crecimiento importante de la UPAC y de los créditos atados a ésta, pero no de los ingresos de los

Año	Evento
1973	Ley 56. Se incluyen los programas de vivienda a los programas de acción social de las Cajas de Compensación-CCF.
1974-1978	<i>Alfonso López Michelsen</i> , buscó la <i>distribución territorial de la población</i> para evitar la concentración en unos pocos centros urbanos y la marginalidad en las grandes ciudades.
1978-1982	<p><i>Julio César Turbay Ayala</i>, procuró elevar las <i>condiciones de calidad de la vivienda</i> mediante la dotación de acueductos, mejoramiento de las condiciones físicas e higiénicas y la reparación de las viviendas existentes, se legalizó la tenencia de tierra y se incentivó el crédito para la construcción y adecuación de viviendas.</p> <p><i>Ley 21. Artículo 62.</i> La vivienda es una de las prioridades en la prestación de los servicios sociales de las Cajas.</p> <p><i>Artículo 65.</i> Bajo el esquema de oferta permite la ejecución de planes de construcción, financiación y mejora de vivienda para los trabajadores beneficiarios.</p>
1982-1986	<p><i>Belisario Betancourt Cuartas</i>, <i>continúo</i> con la <i>ampliación y cobertura de los servicios sociales básicos</i> en términos de calidad.</p> <p>Se asignaron recursos para la vivienda popular y la rehabilitación de zonas marginales.</p> <p>Se buscó la disminución paulatina del déficit de vivienda priorizando en la población de bajos recursos mediante créditos ajustados según capacidad de pago.</p> <p>Por primera vez, se fomentó la vivienda popular sin cuota inicial y se enfatizó en buscar soluciones de vivienda para los trabajadores del sector público.</p>
1986-1990	<i>Virgilio Barco Vargas</i> , su propósito fue <i>racionalizar el uso del suelo</i> , el país paso de ser rural a uno predominantemente urbano. La política de vivienda se centro en las carencias cualitativas de las mismas.
1990-1994	<p><i>César Gaviria Trujillo</i>, la política de vivienda se desarrollo bajo el concepto de <i>política de vivienda social</i> y se focalizó en el subsidio familiar de vivienda, se descentralizó la construcción y financiación de la vivienda de interés social permitiendo un mayor desarrollo regional.</p> <p><i>Ley 45 de 1990</i> Permite a los bancos, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda-CAV el financiamiento para vivienda.</p>
1991	<p>Año decisivo para la política de vivienda en Colombia.</p> <p>+La Constitución Política Nacional Colombiana: Artículo 51. "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas".</p>

colombianos (los cuales crecían de acuerdo con el IPC). Como consecuencia del aumento del costo de los créditos, aumentaron las cuotas mensuales que se debían pagar por ellos.

Año	Evento
1991	<p><i>Ley 3 de 1991</i>, cambio en el modelo de la gestión del Estado al pasar del modelo universal al modelo de subsidios directos a la demanda, configura el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.</p> <p>+Reforma el Instituto de Crédito Territorial - ICT +Se crea el Sistema de Vivienda de Interés Social y se crea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana-INURBE. +Cambio en el sistema de financiación. +Se crearon los Subsidios de Vivienda, orientados a la demanda, es decir directamente a los usuarios.</p>
1993	<p>Reforma financiera. <i>Ley 100 de 1993</i>, Crea el Sistema de Seguridad Social integral y se dictan otras disposiciones.</p> <p><i>Artículo 89.</i> Garantía de crédito y adquisición de vivienda. El afiliado que haya acumulado en su cuenta individual de ahorro pensional el capital requerido para financiar una pensión superior al 110% de la pensión mínima de vejes, podrá emplear el exceso de dicho capital ahorrado, como garantía de créditos de vivienda, educación de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida.</p> <p><i>Artículo 217.</i> De la participación de las Cajas. A partir de la vigencia de la presente Ley, el 55% que las Cajas deben destinar al subsidio en dinero, se calculará sobre el saldo que queda después de deducir el 10% de los gastos de administración, instalación y funcionamiento. La transferencia respectiva del fondo de subsidio familiar de vivienda, la reserva legal y el aporte a la Superintendencia del Subsidio Familiar y la contribución a que hace referencia el presente Artículo.</p>
1994-1998	<p><i>Ernesto Samper Pizarro</i>, la política de VIS urbana focalizada.</p> <p><i>El subsidio de vivienda principalmente hacia los estratos más pobres y vulnerables de la población; se promovió un desarrollo urbano integral y ordenado.</i></p> <p>Se establecieron programas especiales de crédito para complementar los subsidios y se creó el Sistema de Vivienda de Interés Social.</p>
1995	<p><i>Decreto 706</i> Modificación al Subsidio Familiar de Vivienda. Aumentó del monto del subsidio tanto del INURBE como de las Cajas. El subsidio de mejoramiento se puede destinar a vivienda y su entorno. Se introduce la unidad básica por desarrollo progresivo. Antes de cada asignación se realizará convocatoria.</p> <p><i>Decreto 1076</i> Obliga a las Cajas a destinar por lo menos el 30% de sus recursos a los subsidios familiares de vivienda para hogares con ingresos inferiores a 2SMML.</p> <p><i>Decreto 1041</i> Autoriza a las entidades de crédito a destinar hasta el 50% de sus colocaciones a VIS.</p>
1995-1998	<p>La Red de Solidaridad Social se encargo de la asignación de subsidios urbanos y rurales.</p>

Año	Evento
1997	<p><i>Ley 388 de 1997.</i> Obligó a los gobiernos municipales determinar las necesidades urbanas y rurales en vivienda y</p> <p>El diseño de programas para garantizar la oferta de soluciones de vivienda dentro del Plan de Ordenamiento Territorial-POT.</p>
1999	<p>Expedición de la Ley marco de vivienda, <i>Ley 546 de 1999</i>³⁴, Eliminación del sistema UPAC. Se estableció una conversión de los créditos hipotecarios en UPAC a Unidades de Valor Real-UVR, el cual se determina diariamente con base en el comportamiento del IPC.</p> <p>Aumento del valor del subsidio. Amplia el requisito del ahorro programado para aplicar al subsidio, unidad de criterios para la elegibilidad, promoción, asignación y pago del subsidio.</p>
1998-2002	<p><i>Andrés Pastrana Arango.</i></p> <p>Se garantizaron los <i>sistemas de financiación a largo plazo que permitieron el acceso a los más pobres</i> y se promovió la producción de vivienda como sector competitivo dentro de la economía nacional.</p>
2000	<p><i>Ley 633.</i> Se ordena a todas las Cajas la constitución del FOVIS, de acuerdo al cuociente particular en los porcentajes del 26%, 25%, 17%, 10% y 5% logrando la cobertura de 49 Cajas con cobertura regional en 25 departamentos y atención en 531 municipios.</p> <p><i>Decreto 568.</i> Distribución regional de los recursos del Subsidio Familiar.</p> <p>Resolución 615. Criterios de distribución del (30%) de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para zonas urbanas.</p> <p><i>Decreto 1746 de 2000.</i> Reglamenta los créditos hipotecarios de las Cajas que ofrecen fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social.</p>
2001	<p><i>CONPES 3121.</i> Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral Destinado a financiar la Política de Vivienda.</p>
2002	<p><i>CONPES 3200.</i> Bases de la Política de Vivienda 2002-2006</p> <p>Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de oferta y demanda para créditos en UVR.</p>

³⁴ Con la crisis de los noventas y las dificultades propias de las familias para cancelar sus créditos hipotecarios del sistema Unidad de Poder Adquisitivo Constante-UPAC, llevó a que la Corte Constitucional modificara la política en relación a las sentencias, frente al pago de los compromisos de los deudores hipotecarios y el cálculo de la corrección monetaria (UPAC), con respecto al Índice de Precios al Consumidor IPC, lo cual dio como resultado el que se expidiera la Ley marco de vivienda *Ley 546 de 1999*.

Año	Evento
2002	<p>Por otro lado el esquema del <i>Estado constructor</i>, cambio su enfoque, al de <i>Estado facilitador</i>, que ofrece las condiciones para que el sector privado se encargue de la construcción de los proyectos de interés social. Bajo este esquema, el papel del Estado se limita a formular la política y a asignar los <i>subsidios a la demanda</i>, instrumento adoptado en el país a finales de los setenta³⁵.</p> <p>Tercerización de la política de vivienda en Colombia, celebran los contratos con las Cajas bajo unión temporal, CAVIS-UT para la operación del subsidio de vivienda.</p> <p>El cual tiene por objeto: El desarrollo por cuenta y riesgo de las Cajas de Compensación Familiar, un Unión Temporal “...proceso de divulgación, comunicación información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Régimen único de postulantes del Gobierno Nacional-RUP, prevalidación, apoyo a las actividades de preselección y asignación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el Subsidio Familiar de Vivienda. Visión de Cavis-UT.: “Ser reconocidos como el principal apoyo del Gobierno Nacional en la operación de la política de vivienda de interés social del Estado Colombiano”.</p> <p>Misión: “La Unión Temporal de las Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social- Cavis-UT, contribuye a la funcionalidad de las políticas del Estado Colombiano, apoyando la gestión operativa ejecutada por la Cajas de Compensación Familiar y por el FONVIVIENDA, con transparencia, honestidad y profesionalismo”.</p>
2003	<p>Se creó el micro crédito inmobiliario para incluir allí a los hogares con ingresos inferiores a dos SMLV y las personas pertenecientes al sector informal.</p> <p>Pasada una década de la operacionalización se hicieron evidentes las debilidades, en la administración de los subsidios, en la institucionalidad de la política de vivienda de interés social. Provocando que a finales de los noventa se formulara una nueva normatividad que, entre otros aspectos, aumentaba el monto del subsidio, imponía el requisito del ahorro programado para acceder a los subsidios y unificaba los procedimientos de elegibilidad, promoción, asignación y pago del subsidio para buscar una mayor eficiencia y transparencia³⁶. <i>Decreto 554 del 10 de marzo de 2003</i>, se ordenó la supresión y liquidación del INURBE³⁷.</p>

³⁵ Colombia, Contraloría General de la República, (2002).

³⁶ BID, 2003.

³⁷ Colombia, INURBE, Informe No. 1, Junta liquidadora, (2003). Pág. 71 Contraloría General de la República, evaluación del informe de gestión del INURBE y los subsidios de VIS. El

Año	Evento
2003	<i>Decreto 555 de 2003.</i> Se le asignó al FOVIS, la función de ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de Vivienda de Interés Social y urbana que estaban antes a cargo del INURBE. El periodo inicial fue de ajustes para el Sistema de Vivienda de Interés Social, una vez que el Gobierno Nacional analizó y determinó las acciones para viabilizar y hacer atractivo el Sistema ³⁸
2002-2006	<i>Álvaro Uribe Vélez, Primer periodo presidencial.</i> Promueve la estrategia de <i>convertir a Colombia en un país de propietarios.</i> Después de análisis y concertaciones entre expertos el esquema actual se fundamenta en el cierre financiero o “ecuación de la demanda” = Precio de la VIS = Ahorro Familiar + Subsidio Familiar + Crédito
2004	<i>CONPES 3269.</i> Bases para la optimización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda y Lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social. <i>CONPES 3287.</i> Programa de SFV en Especie en Lotes de la Nación. <i>Decreto 975</i> Reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda Urbana.
2005	<i>CONPES 3403.</i> Importancia estratégica del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda.
2006	<i>CONPES Social 100.</i> Mejora la focalización de los Subsidios e instrumentos de focalización con el objeto de garantizar equidad en la asignación y la efectividad del gasto en el marco de la política económica y social del Estado.
2006 -2007	FONVIVIENDA, celebró con las Cajas del país reunidas bajo Unión Temporal – CAVIS-UT y contratadas para el Encargo de Gestión <i>Contrato 14 de 2006 y 11 de 2007</i> para que las Cajas se encarguen de la operación del subsidio familiar con recursos del gobierno nacional.
2007	Decreto 4466 de Noviembre 20 de 2007 Modificación de los criterios de calificación de las postulaciones.
2006-2010	<i>Álvaro Uribe Vélez, Segundo periodo presidencial,</i> la política de vivienda reposa en dos elementos que buscan la equidad: el “país de propietarios” y “calidad de vida urbana”.

Fuente: Elaboración propia.

INURBE, presenta deficiencias en los componentes del sistema de control interno, que afectan áreas importantes para el desarrollo de su misión. Determinando un alto riesgo en la planeación, ejecución, ambiente de control, administración del riesgo, operacionalización en los elementos, documentación y retroalimentación. (...) La entidad planteó indicadores de gestión pero no los aplicó a su gestión por lo cual no fue posible medir el grado de cumplimiento de los mismos. Todo lo anterior nos permite conceptualizar que la gestión adelantada por la administración de la entidad, no acata las disposiciones que regula sus hechos y operaciones, no implementa un sistema de control interno que ofreciera garantía en el manejo de los recursos, lo cual ha incidido para que en la adquisición y uso de los recursos no se manejen criterios de economía, eficiencia y equidad.

³⁸“Revista La Super Edición Enero - Marzo 2006, Editorial por las Cajas, Impacto del Fondo de Vivienda de Interés Social- FOVIS”. (2006) [en línea], disponible en: <http://portal.ssf.gov.co/wps/documentos/revista-ed1-5.htm>, recuperado: 23 de octubre de 2008.

El tema de la vivienda siempre ha estado presente en la agenda de los gobernantes siendo una de las de mayor preocupación por su impacto económico y social al generar empleo.

4.2 PARTICIPACIÓN DE LAS CAJAS - VIVIENDA Y ESTADO

A modo voluntario algunas Cajas contaban con programas de vivienda desde 1973, a partir de la *Ley 21 de 1982* obliga a desarrollar programas de vivienda para todas las Cajas en beneficio de sus afiliados pertenecientes a los sectores de menor ingreso económico, permite la asociación de estas con el sector público y privado para llevar a cabo acciones para construir, financiar y mejorar la vivienda de interés social.

Ley 9ª de 1989, introduce el concepto de “vivienda de interés social”.

La *Ley 49 de 1990*, obliga a las Cajas a constituir el Fondo para Vivienda de Interés Social-FOVIS para beneficio de los afiliados y no afiliados a las Cajas y reglamenta la financiación del Fondo. Muy a pesar de las discusiones de los representantes de las Cajas y sus agremiaciones el Estado libro la contienda con el fin de lograr el respaldo legal para la apropiación y destinación de los recursos parafiscales para la atención a población diferente del sector; a partir de esta determinación el Estado ve en el Sistema del Subsidio Familiar y los aportes parafiscales del 4% de la nómina una fuente de financiación a la política social y de allí en adelante las Cajas como corporaciones que administran el Subsidio Familiar se ven obligadas a atender a todo tipo de poblaciones en condición de vulnerabilidad mediante la atención de los programas que buscan mitigar la pobreza.

La *Constitución de 1991*, estableció el derecho a la vivienda digna, consagro como derecho de los trabajadores de medianos y bajos ingresos el subsidio familiar.

Ley 3ª de 1991 Crea el subsidio de vivienda en dinero y especie en las áreas urbanas, “*establece el subsidio familiar de vivienda como aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones de ley*”; crea el Sistema Nacional de vivienda de Interés Social se reforma el Instituto Colombiano de Crédito Territorial-ICT.

La participación de las Cajas es vital en el desarrollo de la política en la medida en que las vincula directamente en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social como entidades que financian y entregan el subsidio familiar de vivienda no sólo a sus afiliados sino a toda la población merecedora del subsidio de vivienda a nivel nacional.

Lentamente el Estado desmontó el modelo asistencialista o de Estado intervencionista al dejar en manos de las corporaciones de ahorro y vivienda y la banca la financiación de la vivienda sin desconocer la posición de la Corte Constitucional la vivienda es un bien mérito, las tasas para los créditos de vivienda de interés social no están sujetas al mercado.

Así mismo se produce un cambio en el modelo de gestión de la política de vivienda en Colombia, al dejar en manos de los privados y especialistas el desarrollo de la política de vivienda se pasa del un modelo universal al modelo de subsidios directos a la demanda de este modo el Estado Colombiano pasa a actuar bajo los principios del mercado; con esto se inicia un nuevo proceso en la política de vivienda producto de la transformación del

Estado Colombiano el cual se constituye en Estado Neoliberal al reconocer la primacía del mercado.

Mediante el *Decreto 706 de 1995* se modifica el Subsidio Familiar de Vivienda al aumentar los montos en la asignación tanto del INURBE como de la Cajas. Se unifican los criterios para la postulación y asignación del subsidio de vivienda.

Decreto 1076 de 1995 las Cajas están en la obligación de destinar por lo menos el 30% de sus recursos a los subsidios familiares de vivienda para hogares con ingresos inferiores a 2 SMML.

Decreto 1041 de 1995 autoriza a las entidades de crédito destinar hasta el 50% de sus colocaciones a VIS.

Con estas medidas se logro una participación mucho más fuerte de las familias con ingresos inferiores o a la par a 2 SMML poniendo en evidencia las debilidades para acceder al crédito hipotecario pese a lo dispuesto por el Decreto 1041 el cual obliga a colocar el 50% de los créditos a VIS. Producto de estas dificultades un gran número de subsidios que fueron asignados finalmente no se traducen en soluciones de vivienda al no lograr las familias la aprobación del crédito hipotecario.

Finalizando los noventa el sistema de financiamiento de la vivienda en Colombia denominado UPAC, colapso después de 8 años de funcionamiento producto de las reformas financieras, la crisis económica y las dificultades de buena parte de sus acreedores para sufragar las tasas de interés que llegaron a niveles superiores del 50%, muchas personas prefirieron perder sus viviendas pero conservar la tranquilidad de no estar sujetos a un sistema de financiación absorbente y aniquilador.

Ante esta situación el sector de la construcción y la vivienda vivió un periodo de recesión fuerte y prolongado como resultado de la crisis económica esto provocó que la Corte Constitucional realizará un ajuste a la valoración del cálculo de la corrección monetaria UPAC y se dio el paso a la valoración mediante el IPC, como resultado de lo anterior se dio la *Ley 546 de 1999*, eliminando el sistema UPAC y estableciendo el sistema de la UVR.

Con el objeto de dinamizar la política de vivienda y brindar elementos para superar la crisis mediante la *Ley 546 de 1999* se aumenta el valor del subsidio familiar de vivienda, se incluye como requisito para aplicar al subsidio tener el ahorro programado, se dictan otras disposiciones para la reglamentación de la financiación y el crédito hipotecario en Colombia y se determina un régimen de transición entre el UPAC y la UVR.

Con la *Ley 633 de 2000* son modificados los porcentajes de los recursos que las Cajas deben asignar para el Fondo de Vivienda de Interés Social al crearse el FONIÑEZ que obligó a disminuir la asignación parafiscal para FOVIS en un 50%, generando con esto un fuerte impacto en el desarrollo y asignación de recursos para vivienda de interés social.

Ley 789 de 2002 permite a las Cajas participar, asociarse e invertir en el sistema financiero bajo inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria así mismo se ordena continuar con el porcentaje de las asignaciones de ley para la financiación del FOVIS hasta 2006. Se crean otros fondos, entre ellos Fondo para la promoción de empleo y la protección al desempleo-FONEDE.

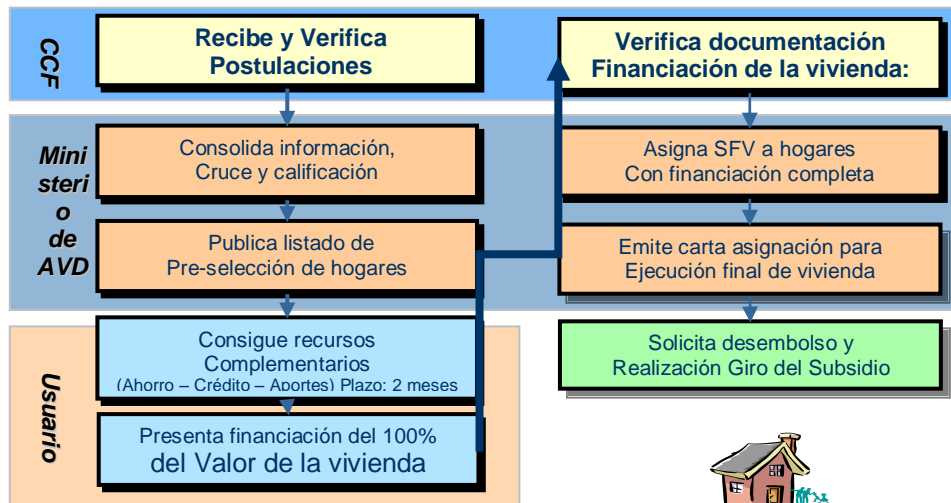
A partir del 2002 el esquema de subsidio se centra en el cierre financiero, el cual tiene por objeto garantizar la entrega efectiva del subsidio y la solución de vivienda para lo cual se creó la “ecuación a la demanda”, esta consiste en que para tener vivienda es necesario $Crédito + Subsidio + Ahorro = Vivienda$

Esta fórmula busca hacer de la política de vivienda y la asignación de subsidios una realidad que se traduce en soluciones de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos, claro está que bajo este nuevo esquema quienes tienen mayores posibilidades de lograr la adquisición de vivienda son las personas cuyas vinculaciones laborales son formales.

Ley 920 de 2004 las Cajas pueden llevar a cabo actividades financieras de ahorro y crédito para sus afiliados, la población beneficiaria de los créditos son los trabajadores que devengan menos de 3 SMML, la prioridad del crédito es para vivienda concentrado en un 70% y un 30% para libre inversión (salud, educación, recreación, etc.) Los rendimientos económicos de las secciones de ahorro y crédito de las Cajas se dedicarán a incrementar el número de subsidios para vivienda de interés social tipo I y II.

De este modo las Cajas dan respuesta a las diferentes solicitudes tanto del Estado como de la población colombiana “cada vez se hace más con menos”, esto en la medida en que día a día los aportes parafiscales se ven reducidos tanto por las exenciones como por otros factores como el desempleo y los procesos de desalaramiento.

4.3 PROCESO DE ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, República de Colombia, Bogotá, Noviembre 6 de 2007.

El gobierno nacional bajo FONVIVIENDA, determina las fechas de apertura y cierre correspondiente para cada una de las bolsas concursables.

Las Cajas a nivel general realizan los *procesos de divulgación, comunicación e información* de las convocatorias y los requisitos para acceder al subsidio familiar de vivienda: vía medios de comunicación masiva (radio, televisión, prensa, Internet)

De modo particular con el objeto de promover la asignación de subsidio a las empresas afiliadas a las Cajas los asesores las visitan y dan a conocer el proceso a los trabajadores con el objeto de dinamizar los tiempos de asignación del subsidio.

Siendo esta una de las mayores fortalezas de las Cajas para la colocación efectiva y rápida de los subsidios de vivienda estrategias:

Atención personalizada a las familias interesadas en acceder al subsidio de vivienda bien sea aquellas que llegan a las instalaciones de las Cajas, asistentes a las charlas que de lunes a sábado se dictan en relación al tema del acceso al subsidio de vivienda y/o las visitas que realizan los asesores de vivienda a las empresas afiliadas. Se realiza un proceso de asesoría y acompañamiento para que queden claras todas las preguntas e inquietudes para el logro de la asignación y entrega del subsidio de vivienda.

Alianzas realizadas con las entidades financieras y bancarias para ayudar a las familias en la consecución de recursos y el cierre financiero junto los créditos que las Cajas otorgan para vivienda han favorecido a las familias de bajos recursos.

Proceso de entrega, diligenciamiento, y recepción del formulario para acceder al subsidio familiar de vivienda, es fundamental la atención personalizada en busca de dar soluciones a las preguntas e inquietudes.

Entrega de la documentación soporte y Revisión de la información, (sólo se reciben los formularios que cuenten con la totalidad de los documentos que soportan dicha información).

Proceso de digitación, se ingresa al sistema la información referente a las características y demás información de la familia postulante al subsidio familiar de vivienda.

Ingreso al RUP-Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y el no haber sido beneficiario anteriormente del subsidio se realiza este proceso.

Con el fin de lograr una colocación efectiva de los subsidios las Cajas realizan acompañamiento a las personas interesadas en el tema en relación al diligenciamiento, consecución de la documentación soporte y revisión para

la entrega en regla tanto del diligenciamiento del formulario como de cada uno de los soportes que se requieren tanto para personas afiliadas a Caja como para los que no.

El proceso de revisión y consolidación de la información responde en sí a la supervisión realizada al interior de la Caja con el objeto de no dejar pasar errores en el proceso; por otro lado el Revisor Fiscal de cada Caja soporta con su firma la veracidad del proceso.

Remisión a CAVIS-UT para la consolidación de la información por parte de la totalidad de las Cajas del país, revisión de la información y seguimiento a los indicadores de gestión en la colocación de los subsidios de vivienda.

CAVIS-UT envía a cada una de las Cajas las observaciones en relación a inconsistencias las cuales principalmente se presentan en la digitación, las Cajas realizan el ajuste respectivo.

Mediante el software diseñado por CAVIS-UT tanto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, como la Caja que presente error en el ingreso de la información de las familias postulantes son informados de modo simultáneo para que se lleve a cabo el ajuste a seguir y de manera automática se comunica la respuesta y el punto donde se encuentra y la responsabilidad de la entidad, llevando un record en el tiempo de contestación a dichas solicitudes.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, a través del FONVIVIENDA, para el caso de los recursos del gobierno Nacional realiza una revisión de la información mediante el cruce de la misma en el software y emite las cartas de aprobación del subsidio de vivienda y las remite a CAVIS-UT.

Muchas veces el Ministerio tarda en entregar dichas cartas por dificultades propias del manejo interior de dicho Ministerio, generando choques entre las personas que aplicaron al subsidio y las Cajas en las cuales fueron atendidas.

Una vez que CAVIS-UT, recibe las cartas de aprobación del subsidio de vivienda las relaciona y envía a las respectivas Cajas de Compensación para que ellas, las Cajas realicen la entrega de dichas cartas a los postulantes que hicieron el proceso en solicitud del subsidio de vivienda en ellas.

De modo inmediato, las Cajas proceden a desarrollar las acciones para la entrega de las cartas de aprobación del subsidio (envío al domicilio, envío al sitio de trabajo o reunión de convocatoria).

Ya recibidas las cartas de aceptación del subsidio familiar de vivienda las familias tienen un periodo de 12 meses para hacer efectivo el subsidio.

4.3.1 Subsidio de vivienda

Es un aporte en dinero o especie que otorga por una única vez al beneficiario, y que constituye un complemento de su ahorro, crédito, u otros aportes para facilitarle el acceso a la vivienda de interés social.

Las Cajas hacen entrega del subsidio de vivienda de interés social tanto a sus afiliados como no afiliados mediante la captación de los aportes parafiscales y la administración del Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIS, a las familias con ingresos inferiores a 4SMML.

Por su parte el Gobierno Nacional mediante el Fondo de Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, otorga el subsidio de vivienda de interés social según nivel del SISBÉN de las familias postulantes.

4.3.2 Requisitos para acceder al subsidio de vivienda

1. Para aplicar al FOVIS estar afiliado a Caja o no.

Para aplicar al subsidio de vivienda del Estado FONVIVIENDA, según la bolsa a la que aplique existen requisitos adicionales o específicos para ese grupo poblacional.

2. Tener conformado un hogar de dos ó más personas.

3. Ingresos totales mensuales del hogar que no superen los 4 SMML.

4. No ser propietario de vivienda (excepto para subsidio de mejoramiento).

5. Tener una cuenta de ahorro programado mínimo del 10% del valor total de la vivienda que desea adquirir.

6. No haber sido beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda del INURBE o crédito del Instituto de Crédito Territorial.

7. No tener derecho a otros subsidios nacionales para vivienda como, por ejemplo, los que ofrece la Caja Popular Vivienda Militar o el Banco Agrario.

4.3.3 Entidades que otorgan el Subsidio Familiar de Vivienda

Las Cajas de Compensación Familiar, de los aportes parafiscales que realizan las empresas afiliadas constituyen el Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIS, brindando beneficio tanto a los afiliados a las Cajas y los que no mediante la entrega del subsidio familiar de vivienda a quienes cumplan con los requisitos exigidos y el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, constituyen el Fondo de Vivienda Nacional- FONVIVIENDA, quien mediante contrato de unión temporal con las Cajas de Compensación Familiar (CAVIS-UT) hace entrega de los subsidios de vivienda a nivel nacional.

4.3.4 Modalidades del Subsidio Familiar de Vivienda

Los hogares pueden aplicar al subsidio familiar de vivienda de interés social urbana en las siguientes modalidades, según el documento *CONPES 3488 de Octubre 1 de 2007*.

Adquisición de vivienda nueva, proceso mediante el cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere su solución de vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles, mediante la celebración de un contrato traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente.

Construcción en sitio propio, es el proceso por el cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social mediante la edificación de la misma en un sitio de su propiedad que puede ser un lote, una terraza o una cubierta de losa.

Mejoramiento de vivienda, el beneficiario del subsidio supera una o varias carencias básicas de la vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o una edificación, siempre y cuando su título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes deben habitar en la vivienda.

Adquisición de vivienda usada, proceso mediante el cual el beneficiario de un subsidio perteneciente a la población especial adquiere su solución de vivienda usada, siempre y cuando no se encuentre localizada en zonas de riesgo, ni en áreas urbanas o rurales no legalizadas del respectivo municipio y se acredite la titularidad del derecho de dominio en cabeza del vendedor libre de cualquier gravamen o limitación a la propiedad.

Arrendamiento, para el caso de la población víctima del desplazamiento y atentados terroristas, el subsidio familiar podrá otorgarse para el pago del arrendamiento de un inmueble.

El subsidio de vivienda otorgado por las CCF, aplica para las modalidades de subsidio en los casos de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

La forma de acceso para los subsidios que otorga el Estado se realiza a través de convocatorias anuales abiertas por FONVIVIENDA, en las modalidades de postulación que se mencionan en seguida.

4.3.5 Componentes del subsidio familiar de vivienda

4.3.5.1 Bolsas Concursables.

El subsidio del Fondo Nacional de Vivienda se complementa con un subsidio adicional dado por el gobierno municipal y/o departamental el cual se traduce en obras de infraestructura, urbanismo y otros. En esta modalidad sólo pueden ser beneficiarios los hogares informales con ingreso inferior a dos salarios mínimos legales vigentes.

Tipos de bolsas concursables:

Bolsa ordinaria, los postulantes le apuestan a la adquisición de vivienda nueva, los recursos del subsidio son complementados con el crédito que obtiene el beneficiario y el ahorro del que el dispone para compra de vivienda.

Bolsa de Esfuerzo Territorial, el Municipio y/o el Departamento aporta(n) recursos complementarios para facilitar el acceso a la vivienda de familias de muy bajos recursos. Criterios:

- +Municipios de Categoría 3, 4 ,5 y 6.
- +La entidad territorial debe ser el oferente.
- +Proyectos de vivienda de interés social Tipo 1 que se refiera a solo una de las modalidades.
- +Los subsidios municipales o departamentales pueden ser en dinero o en especie.

Bolsas Para Poblaciones Especiales, son atendidas las familias:

Desplazadas por la violencia, por desastres naturales y por actos terroristas y demás población especial que contemple la Ley, se incluyen:

1. La bolsa especial para recuperadores de residuos reciclables,
2. Bolsa de vivienda saludable y
3. La bolsa de concejales.

La población desplazada que se postule debe estar inscrita en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y en los casos de desastres naturales estar incluidos en el Censo realizado por el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres-CLOPAD, avalado por el Centro de Recepción, Proceso, Archivo y Distribución de Imágenes de Observación de la Tierra-CREPAD y refrendado por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia. En el caso de los Atentados Terroristas estos deberán presentar una certificación de la Alcaldía o Personería Municipal donde conste la afectación en el acto terrorista. Para esta modalidad el subsidio puede ser para financiar la adquisición de vivienda usada, reconstruir la vivienda afectada por el atentado o violencia y/o para rentar una vivienda en caso de desplazados o mejorarla por desastre. Para estos subsidios especiales se han determinado mecanismos de acceso y elegibilidad diferenciales, los cuales a su vez cumplen con los criterios de equidad y transparencia.

Bolsa Única Nacional, Decreto 875 de marzo 27 de 2006.

+Otorga subsidios familiares de vivienda a hogares preseleccionados no beneficiados por el subsidio familiar de vivienda de interés social.

+Otorga el subsidio familiar de vivienda a hogares que se postulen a planes de vivienda que cumplan con los siguientes criterios:

+Adquisición de vivienda de interés social tipo 1 ubicados en lotes de propiedad de las entidades territoriales y/o de la nación.

+Municipios de categoría 1, 2 y especial.

+Asegurada la financiación de todas las obras de urbanismo.

+Conformadas por lo menos 200 unidades habitacionales.

Bolsa Única de Mejoramiento. Decreto 3702 de Octubre 20 de 2006.

*La entidad territorial, es el oferente, de forma individual o asociada, es quien responde por la presentación y ejecución del proyecto.

*La operación de subsidio se realiza mediante el Banco de Materiales³⁹.

*El subsidio puede estar representado en el todo o en parte por los materiales de construcción ofertados por el proveedor seleccionado bajo su responsabilidad por el operador del Banco de Materiales.

*Reconocimiento de las construcciones existentes avalado por la Comisión Asesora de Construcciones Sismorresistentes.

*Financiera de Desarrollo Territorial S.A.- FINDETER, es la entidad evaluadora de proyectos.

4.3.5.2 Titulación de predios fiscales Vivienda de Interés Social-VIS. Habilitación legal de predios

Mediante la implementación de herramientas jurídicas y la creación de la Bolsa Nacional del Subsidio por Habitación legal de Títulos, la cooperación

³⁹ El Banco de Materiales es el proceso de cotizar y seleccionar proveedores de los materiales necesarios para los oferentes de vivienda de interés social, en las mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad. Proceso que involucra productores y oferentes, que concurren bajo los lineamientos técnicos y administrativos fijados por la entidad operadora del banco de materiales.

internacional y las diferentes entidades del orden territorial y nacional junto con el acompañamiento, técnico, jurídico y financiero se brinda asesoría y seguimiento de las entidades del orden territorial y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los principales beneficios:

- Otorgar seguridad en la tenencia de la vivienda de los hogares beneficiarios,
- Habilitación del hogar para participar en el programa de subsidios de mejoramiento de vivienda y el entorno,
- Formalización de la vivienda como activo que le facilita al propietario el acceso al crédito,
- Incorporación de la vivienda en el mercado inmobiliario y
- El incremento de la base predial y la valorización de los municipios, que conlleva al fortalecimiento de las finanzas territoriales.

El programa aporta recursos para el financiamiento de trámites y la asistencia técnica, jurídica y financiera para lograr la titulación.

4.3.5.3 Apoyo al Desarrollo Territorial.

A partir de la *Ley 388 de 1997* y el Plan Nacional de Desarrollo-PND Estado Comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010 y la aplicación de mecanismos para la planificación, gestión y financiación de la habilitación de suelo para vivienda de interés social mediante la asistencia técnica a los entes territoriales y el desarrollo de acciones como:

- Asistencia técnica para la formulación, adopción y revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial-POT: mediante la elaboración de expedientes municipales, gestión del riesgo, recuperación y mejoramiento del espacio público junto con la implementación de instrumentos de gestión para la incorporación y habilitación de suelo para vivienda de interés social en las zonas urbanas, zonas con tratamiento de mejoramiento integral de barrios y renovación urbana.

-Mejoramiento Integral de Barrios-MIB, promueve la integración física y social de áreas informales de las ciudades mediante acciones de financiación de infraestructura, desarrollo social y comunitario y acciones de regularización y legalización y Renovación urbana, asistencia técnica para los entes territoriales mediante el Banco de Proyectos para la preinversión.

4.3.5.4 Fortalecimiento Institucional

Se realizarán acciones para el fortalecimiento institucional en:

-Aspectos técnicos, jurídicos y administrativos para la formulación y seguimiento de la Política de Vivienda y Desarrollo Territorial.

-La Dirección de Sistema Habitacional en aspectos relacionados con asistencia técnica y jurídica a proyectos de vivienda, la oferta de crédito y micro crédito y la asistencia técnica a procesos de titulación de VIS.

-Implementación de la estrategia que garantice la sostenibilidad de los sistemas de subsidio familiar de vivienda, el desarrollo de sistemas de monitoreo para los componentes de titulación y mejoramiento integral de barrios.

La política de vivienda de interés social en Colombia ha pasado por diferentes momentos siendo uno de los más determinantes el cambio en el sistema de los subsidios a la demanda, por otro lado de modo permanente están presentes las dificultades como la poca oferta del mercado para este segmento de vivienda acorde a las necesidades y costos de las familias, el acceso a la financiación y préstamo por parte del sistema hipotecario a raíz de los bajos ingresos económicos y los tipos de contratos laborales de estas familias sumándose a las anteriores la escasez de lotes para la construcción de vivienda de interés social en las principales ciudades del país. En el capítulo siguiente se pone en evidencia la participación de las Cajas de Compensación Familiar en el tema de política de vivienda en Colombia durante el periodo 2003 – 2007.

5 CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR –CCF OPERADORAS DE POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL VIS

En este capítulo se profundiza la trayectoria y aportes de las Cajas desde el momento en el cual se les ordenó que debían incluir la vivienda en sus programas sociales, pasando por los diferentes estadios en los que se fue involucrando a las Cajas como aliadas estratégicas en el desarrollo de la política de vivienda hasta llegar a ser operadoras de la política de vivienda en Colombia mediante la colocación de los subsidios de vivienda bajo la operación del Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIS, fondo constituido con los aportes del 4% de parafiscales que administran las Cajas y el FONVIVIENDA- Fondo Nacional de Vivienda, fondo que administra los recursos del gobierno nacional para vivienda de interés social en Colombia. Los subsidios entregados por las Cajas desde FONVIVIENDA, corresponden a la administración de los recursos del gobierno nacional bajo unión temporal de las Cajas del país, CAVIS-UT.

Con el objeto de indagar a cerca del papel de las Cajas como operadoras de la política de vivienda de interés social en Colombia, se realizan las siguientes anotaciones producto de los hallazgos.

Tal como afirma, González, Asesora ASOCAJAS⁴⁰

“Desde la expedición de la Ley 56 de 1973, las Cajas, han participado en el desarrollo de la política de vivienda, al incluir programas de vivienda en los programas de acción social llevados a cabo por ellas.

Con la creación del FOVIS, Fondo que administran las Cajas para el desarrollo y entrega de subsidios de vivienda de sus afiliados, se desarrollaron procesos

⁴⁰ González, Martha Asesora ASOCAJAS, (2008 de 15 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

mucho más fuertes en relación a la vivienda desde la construcción dada directamente por las Cajas, llegando a tener resultados exitosos en esta nueva tarea hasta la fecha.

Con la desaparición del INURBE, fueron ellas, las Cajas, las llamadas a asumir el ejercicio de entrega de subsidios de vivienda a nivel nacional, luego, mediante Contrato de Encargo, celebrado entre FONVIVIENDA, y las Cajas del país ellas han sido quienes responden por la operacionalización de los subsidios de vivienda en Colombia.

Quedando demostrado el manejo y transparencia del accionar de las Cajas, pues han sido eficientes operadores de política pública en sí, por la administración como privados, la claridad en sus objetivos y la planeación, esta es la diferencia y característica de las Cajas, el secreto a voces de su éxito”.

5.1 ANÁLISIS DE LAS CIFRAS DE SUBSIDIOS

A continuación se pone en evidencia como las Cajas de Compensación familiar han llevado a cabo acciones que la política de vivienda de interés social les ha encomendado.

Cifras del FOVIS 2.003 - 2007

Período	Postulados	Asignados		Legalizados		Renuncias	
		Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
2.003	39.714	25.483	158.231.888.000	26.569	164.975.210.528	5.779	15.863.000.000
2.004	39.019	32.775	182.112.000.000	20.371	119.481.000.000	2.818	10.326.000.000
2.005	55.514	39.382	264.645.000.000	22.110	125.097.000.000	5.366	30.369.000.000
2.006	62.358	48.808	348.447.000.000	28.865	191.099.000.000	6.479	43.537.000.000
2.007	75.185	46.259	342.208.959.000	34.276	241.816.490.000	8.155	54.178.000.000

Fuente: ASOCAJAS

La *Ley 789 de 2002*, determina que los recursos del FOVIS, deben distribuirse 50% para vivienda de interés social y 50% para atención integral a la niñez de 0 – 6 años y la jornada escolar complementaria. Esto provocó una disminución en la asignación de los rubros para vivienda por parte de las Cajas para el año inmediatamente siguiente, 2003.

En el 2004 mermo la postulación (-1.75%) y en la legalización de subsidios (-23,3 %). Lo que implica que durante este año se dio una baja en el acceso a la vivienda de interés social.

Tal como se registra en el documento *CONPES 3269 de 2004*,

“Con el propósito de incrementar la cobertura de los recursos asignados al programa de subsidio familiar de vivienda, en el documento CONPES 3200 de septiembre de 2002, se recomendó una disminución del valor del subsidio familiar de vivienda, sin que afectara la capacidad de compra de los hogares vinculados a la política de vivienda de interés social.

El ajuste en el valor de los subsidios se reglamentó con el Decreto 2488 de 2002 y se aplicó a partir de diciembre de 2002 en las asignaciones del Gobierno Nacional y en enero de 2003 en las asignaciones de las Cajas de Compensación Familiar-CCF (...)

Esta situación demostraría que los hogares con ingresos superiores a 2 SMML afiliados a las CCF, pueden compensar la disminución del Subsidio Familiar de Vivienda con su capacidad para obtener créditos de vivienda”.

Durante el año 2004 se dio una disminución del (-23,33%) en relación con el 2003. Durante los siguientes años periodos 2005 al 2007 se presenta un crecimiento en la cifra de legalización de subsidios.

Las asignaciones del subsidio año tras año han aumentado, excepto en el 2007, año en el que las asignaciones disminuyeron frente al año inmediatamente anterior.

Finalmente para el año 2007, las Cajas en su totalidad asignaron 46.419 Subsidios de los cuales entregaron 34.355 por un valor de \$241.896 millones de pesos. Con un valor promedio por Subsidio de \$7 millones de pesos. Durante el 2007 se alcanzó un aumentó del 19.0% en los Subsidios entregados respecto al 2006, a su vez el valor entregado incrementó en un 26.6%.

Dentro de las tareas y funciones realizadas por las diferentes Cajas se destaca la labor de acompañamiento social que estas hacen al proceso de vivienda de interés social donde asesoran a los postulantes al subsidio en relación con las soluciones de vivienda y la oferta de las mismas, el crédito, las normas de convivencia, el manejo de los recursos y demás elementos para lograr vivir a satisfacción en sus nuevas viviendas.

Cifras del FONVIVIENDA 2002-2007

AÑOS	POSTULADOS	ASIGNADOS
2002	8.932	2.747
2003	36.149	20.481
2004	92.426	36.763
2005	82.714	28.161
2006	47.321	34.940
2007	293.738	37.497
TOTALES	561.280	160.589

Fuente: Revista CAVIS-UT, Edición No. 3 Año 2008.

En la tabla se observa que para el año 2003 se obtuvo un incremento de 17.734 subsidios asignados, es importante tener en cuenta que las Cajas empezaron a manejar los subsidios del FONVIVIENDA a partir del 2002. En los años 2002 y 2003 se logró una efectividad en el pago de los subsidios del 98%. Para el 2004, sólo se alcanzó un 75% del pago de los subsidios; buena parte de los subsidios son devueltos, porque las familias postulantes no logran la financiación o el crédito hipotecario para la adquisición de vivienda; ante esta situación el gobierno incluyó como requisito para la postulación al subsidio que las familias demostraran la aprobación financiera de la totalidad del valor de la vivienda (*Decreto 975 de 2004*⁴¹) o la disponibilidad de recursos para el pago de la misma; con este nuevo requisito muchas de las familias de escasos recursos quedan excluidas de la posibilidad de postulación al subsidio, esto a razón de los requisitos de vinculación laboral y capacidad de endeudamiento, no son demostrables a satisfacción de las

⁴¹ *Decreto 975 de 2004*. Mediante este decreto se hace la reducción al valor del subsidio familiar de vivienda y se incluye como requisito para la postulación el demostrar la efectividad del crédito hipotecario junto con la modificación en las "variables de esfuerzo".

entidades financieras, por la gran parte de la población colombiana. Ante estas dificultades las familias interesadas en tener techo propio ajustan sus cinturones mucho más con el fin de alcanzar ahorrar algo de dinero para el logro de tan añorado sueño, esto ha llevado a que muchas familias acudan a soluciones de vivienda mediante la invasión de predios y la compra en urbanizaciones piratas.

Para el año 2005, aunque bajó el monto del valor del subsidio, aumentó el nivel de exigencia de los requisitos llevando a una disminución en el número de postulados y asignados.

En el 2007, viniendo de una baja en el número de postulados y gracias al aumento de la publicidad para reactivar el sector de la construcción junto con el desarrollo del programa masivo de titulación en todo el país del INURBE, en liquidación, se determinó la entrega a título gratuito de terrenos de propiedad de la Nación donde se desarrollaron soluciones de vivienda de interés social siempre y cuando cumplieran con los requisitos de haber invadido antes del 28 de julio de 1988 y estar ubicados en zonas aptas para vivienda. Se presentó un aumento desproporcionado en el número de postulados aún cuando el número de asignados no presentó mayor variabilidad respecto al año anterior.

5.2 EVIDENCIAS DE LAS CAJAS COMO OPERADORAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA

De acuerdo con las diferentes fuentes de información y las entrevistas realizadas a expertos en el tema a cerca del desempeño de las Cajas como operadoras de la política de vivienda en Colombia, se puede observar que el desempeño de las Cajas es calificado como eficiente. Así mismo se incluyen otros elementos que complementan la eficiencia de las Cajas como operadoras eficientes de la política de vivienda.

Concepto de eficiencia, según, Makón (2000 p. 49), "la eficiencia es el uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo determinado, es alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando de esta forma su optimización".

Evidencias

El ahorro en la operacionalización del proceso de colocación de los subsidios de vivienda es producto de la contratación con las Cajas mediante la unión temporal CAVIS-UT, pone en evidencia que la contratación con privados introduce *eficiencia* al alcanzar un ahorro administrativo del 64%, equivalente a \$37.000 millones de 2005, logrando la ampliación en cobertura pues las Cajas han logrado insertar en el desarrollo de la política de vivienda de interés social a los entes territoriales de todas las latitudes del país mediante la asesoría, acompañamiento y la supervisión para el desarrollo de los programas de vivienda de interés social.

Desde que las Cajas iniciaron la operación del FONVIVIENDA en el 2002 comparando la colocación de subsidios año a año hasta el 2005 han logrado crecer el 42%, lo cual se traduce en que por cada postulación hay un subsidio, por otro lado el tema de la colocación de subsidios para los postulantes de menores ingresos también se ha favorecido al quedar concentrado en un 60% los subsidios en familias con ingresos entre 1 y 2 SMML.

Según el CONPES 3403 de 2005.

"Las medidas adoptadas por el Gobierno ampliaron la cobertura del programa de subsidio familiar de vivienda del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio -MAVDT y las Cajas de Compensación Familiar en un 38%, lo cual permitió que durante el 2003 y 2004 se entregaran 22.000 subsidios familiares de vivienda adicionales. La participación de los hogares asignados que se postulan a vivienda tipo 1 pasó de 85% durante 1999-2002 a 97% durante los años 2004 y 2005".

Con los hallazgos anteriores queda demostrado que uno de los aciertos de la operación de la política de vivienda de interés social dado por parte de las Cajas es la ampliación en la cobertura mediante la redistribución de los recursos del Estado en la población más pobre y vulnerable definida según caracterización del SISBÉN 1 y 2, así mismo se logra una mayor impacto en la redistribución de los recursos en las poblaciones más pobres y vulnerables siendo este uno de los principales intereses del gobierno al implementar los procesos de focalización.

Tomando como punto de partida las cifras del análisis anterior, se deduce que la operacionalización del subsidio familiar de vivienda en manos de las Cajas ha logrado una mayor colocación de subsidios familiares de vivienda a familias de bajos recursos.

El accionar de las Cajas se traduce en las cifras que demuestran la presencia de la asignación de subsidios de VIS en todo el país, según las estadísticas de CAVIS-UT, *“existe una cobertura en 32 departamentos del país con una postulación de 986 municipios, 1’357.969 familias atendidas durante la gestión 2002 – 2007”*.

Por otra parte en las entrevistas realizadas a los expertos frente al desempeño de las Cajas como operadoras de política de vivienda de interés social, se evidencia que la gestión realizada por las Cajas, está sujeta a una serie de elementos mediante los cuales se aporta a la consolidación de la eficiencia.

Ante la pregunta:

¿Cuál ha sido el papel de las Cajas como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

Los argumentos se centraron en la capacidad de respuesta por parte de las Cajas como buenas operadoras de política pública, al lograr adaptarse a los cambios de la política y las dificultades que estos generan al interior de las organizaciones.

*Bula⁴², argumenta que “el papel de las Cajas como operadoras de la política de VIS, se caracteriza por la **responsabilidad y oportunidad** de las labores emprendidas por las Cajas para ayudar en el proceso de brindar soluciones de vivienda a las poblaciones más pobres y vulnerables inicialmente a los trabajadores vinculados a las Cajas, posteriormente a la totalidad de los Colombianos dando cumplimiento a las normas legales vigentes”.*

Por su parte Giraldo⁴³, asegura que:

*“Las Cajas han desarrollado un papel importante como operadoras de la política de VIS, al **desarrollar estrategias de manera conjunta con las alcaldías y municipios** apoyando mediante capacitación y asesoría la elaboración de propuestas en busca de la asignación de subsidios para VIS. Desde que las Cajas están operando la política de VIS, se ha logrado una masificación en todo el territorio colombiano en relación con la colocación de los subsidios”.*

La transparencia en el manejo de los recursos, el distanciamiento de la operación de las Cajas de los vicios de la politiquería y el manejo como privados en la administración son parte de las condiciones que han llevado a las Cajas a convertirse en las organizaciones del tercer sector en Colombia con mayor reconocimiento por parte de la población en general.

Así mismo frente a la pregunta:

¿Cuál considera el mayor aporte de las Cajas a la política de vivienda?

⁴² Bula, Lida Regina, Asesora de la Superintendencia del Subsidio Familiar (2008, 15 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

⁴³ Giraldo, Jorge Iván, Presidente Ejecutivo FEDECAJAS, (2008, 18 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

La respuesta de los expertos entrevistados se centro en la **transparencia y eficiencia** en el manejo de recursos por parte de las Cajas de Compensación y el desarrollo de alianzas estratégicas con diferentes organismos del sector.

*En entrevista, Urrea⁴⁴, afirma que: “El mayor aporte de las Cajas a la política de VIS, es la organización de la información, la **transparencia y eficiencia** en la colocación de los subsidios”.*

*Por su parte, Contreras⁴⁵, sostiene que: “El principal aporte de las Cajas a la política de vivienda **se fundamenta en las alianzas estratégicas** implementadas con diferentes organismos y sectores para el logro de la construcción de soluciones de vivienda y el disfrute de las familias, en especial aquellos de bajos recursos para quienes se torna mucho más difícil el lograr tener vivienda propia”.*

Mediante el ejercicio y acciones desarrolladas por las Cajas en busca de mecanismos para la construcción y soluciones de vivienda de interés social es de reconocer como ellas han logrado insertar en estos procesos a los diferentes estamentos y organismos para lograr que las familias colombianas puedan tener un techo propio, dentro de estas acciones una de las de mayor envergadura ha sido la relacionada con el sistema financiero, punto crítico para gran número de las familias que buscan hacer de la vivienda una realidad difícil de lograr por las exigencias del sistema financiero y el tipo de contratación laboral predominante en el medio, siendo este uno de los principales problemas de la política de vivienda en Colombia

Por otro lado, el manejo de la información en relación al proceso de postulación a los subsidios ha introducido elementos de transparencia los

⁴⁴ Urrea Clara Inés, Representante Legal CAVIS-UT, (2008, 19 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

⁴⁵ Contreras, Amanda, Líder de Procesos Compensar, (2008, 23 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez Marisol, Bogotá.

cuales se hacen presentes al momento de colocar una queja, reclamo o inquietud, la persona radica el documento en el Ministerio, este lo ingresa al sistema y de modo automático son informadas las entidades involucradas acerca de la situación, se maneja un record de tiempo para la respuesta, así mismo el sistema muestra en que parte del proceso o entidad se encuentra y cual ha sido el proceso por el cual ha pasado la respuesta, esto ha llevado a mejores dinamismos y eficiencias tanto para las organizaciones como para los postulantes o interesados en el subsidio familiar de vivienda.

Con relación a la pregunta de *¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio de vivienda?*

La respuesta en sí es la misma para los diferentes entrevistados siendo la más específica la dada por parte del Líder de Procesos de Compensar.

El cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio de vivienda responde a modo general con **eficiencia y transparencia**, dando cumplimiento a lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT.

Contreras, afirma que:

“Para las Cajas, la realización del proceso de operalización inicia desde el momento en que el Ministerio por intermediación de FONVIVIENDA, determina la fecha de inicio y cierre de las convocatorias, momento en el cual se desarrollan las acciones para la divulgación en los medios de comunicación masiva (radio, televisión, internet, periódicos y revistas) con el objeto de comunicar a la sociedad en general el periodo para la recepción de solicitudes, la recepción de solicitudes junto con la documentación de soporte es tarea ardua de los asesores de vivienda en las Cajas, para el caso de Compensar la atención es personalizada, de modo tal que con un postulante se puede gastar en promedio de 15 a 20 minutos esto si es afiliado a la Caja, en los casos de poblaciones especiales como los desplazados se gasta en promedio 30 minutos a una hora pues para muchos de ellos la terminología y el conseguir la documentación soporte genera mayores traumatismos y dificultades.

De la verificación y revisión de la información, en Compensar primeramente se realiza la verificación línea a línea del formulario de modo simultáneo con la documentación de soporte, una vez verificada la totalidad del cumplimiento tanto en la información como en los soportes se recibe a satisfacción los mismos”.

Mediante la evaluación de impacto del programa de vivienda de interés social urbana, y según la publicación de septiembre de 2007⁴⁶. Dentro de los hallazgos se encuentra que:

(...)”frente a las ejecuciones del INURBE, la focalización del Programa mejoró en aspectos como el nivel SISBÉN de los beneficiarios y sus ingresos; la comparación de la evaluación del Programa Subsidio Familiar de Vivienda administrado por el INURBE, con las bases del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT y FONVIVIENDA, sugiere que, tal como se lo propuso el Gobierno Nacional, mejoró la focalización del Programa: mientras que el 41% de las asignaciones ordinarias de INURBE entre 1999 y 2001 se destinó a hogares del nivel 1 y el 26% a hogares del nivel 2 (lo que suma las dos terceras partes de las asignaciones), en 2004 los hogares del nivel 1 representaron el 50% de los beneficiarios, según las bases del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT y los del nivel 2 del SISBÉN, la tercera parte (para un total de 83.4% entre los dos)”.

Las Cajas son organismos que se han ocupado por mejorar la calidad de vida de las familias colombianas, al ser operadoras de la política de vivienda mediante la colocación de los subsidios, han velado porque la concentración de los subsidios se dé principalmente en las familias de menores ingresos, logrando con esto una mejor focalización de los recursos al dar prioridad a las familias con niveles uno y dos.

⁴⁶ Evaluación publicada en Septiembre de 2007. El objetivo de la evaluación fue captar los impactos preliminares (impactos de corto plazo) del Programa Vivienda de Interés Social Urbana-VISU en la calidad de vida y las condiciones económicas de la población beneficiaria. Del mismo modo, la evaluación tuvo como objetivo evaluar el proceso de la focalización del Programa. La metodología empleada fue de carácter cuasiexperimental y se basa en la comparación de los hogares “beneficiarios” (grupo tratamiento-GT) antes del programa y su comparación con los correspondientes hogares “no beneficiarios” (grupo control-GC). Con base en esos criterios, se seleccionó una muestra objetivo de 2.000 hogares beneficiarios y 2.000 no beneficiarios, distribuida en 75 municipios de 22 departamentos del país.

El conocimiento y la experiencia de las Cajas de Compensación en el tema de la colocación de subsidios es reconocida por el gobierno de tal modo que invitó a las Cajas a asumir el desarrollo de este proceso a nivel nacional mediante el encargo de gestión que agrupa a las Cajas de Compensación Familiar del país en CAVIS-UT y continuar con la gestión desarrollada en relación con el FOVIS- Fondo de Vivienda de Interés Social, administrado con los recursos provenientes de los parafiscales por cada Caja según el manejo de aportes, es así como hoy día las Cajas tienen a su vez la administración de los subsidios de vivienda de interés social suministrados por gobierno nacional mediante la administración de la colocación de los subsidios del FONVIVIENDA.

González⁴⁷, argumenta que “Las Cajas han aportado a la política de VIS, 1. La trayectoria y conocimiento que tienen las Cajas en vivienda, 2. El manejo eficiente de los recursos, al desarrollar una administración como privados y 3. El desarrollo y seguimiento de la planeación”.

Es así como la respuesta a la pregunta de: *¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadores de la política pública de vivienda?* Los diferentes entrevistados concluyen:

Fortalezas:+La experiencia y conocimiento en el manejo de la colocación de subsidios para vivienda. +La transparencia en el manejo a nivel general de los procesos para la colocación de los subsidios de vivienda. +Capacidad de reacción frente a las dinámicas de la política.

Debilidades: -Costos generados por los ajustes para llevar a cabo las tareas para la colocación de los subsidios en el tiempo record.

⁴⁷ González, Martha Isabel. Asesora ASOCAJAS, (2008, 15 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Según la Dra. Jiménez⁴⁸, Coordinadora CAVIS-UT, *“Las Cajas han incurrido en costos de operación generados para la colocación de los subsidios de vivienda de modo tal que desbordan los costos proyectados para tal fin”*.

Oportunidades: El reconocimiento de las Cajas como operadores eficientes de política pública de vivienda en la colocación de los subsidios.

Este reconocimiento se da a partir de los resultados entregados año a año en los que según el análisis realizado con anterioridad se evidenció el buen desempeño de las Cajas frente a la labor del proceso de subsidios de vivienda de interés social al alcanzar una colocación uno a uno en relación a la postulación y asignación de los mismos.

Amenazas: El cambio constante en la política de vivienda sin ser incluidas las diferentes entidades operadoras en los procesos de análisis para el estudio de los mismos.

De manera reiterativa la totalidad de los entrevistados evidenció la necesidad de hacer parte activa en los procesos de análisis de la política de vivienda a todas y cada una de las entidades que hacen parte de dicha política con el objeto de revisar y analizar las afectaciones que generan las modificaciones de la política en busca de mejores costos sociales y eficiencia en la ejecución de los procesos.

Pese a las dificultades propias para ser incluidos en las agendas de desarrollo de la política en relación a los procesos de análisis, revisión y posibles a la política de vivienda de interés social, las Cajas han logrado sobreponerse con satisfacción a las demandas y solicitudes que generan los cambios en la ejecución de la política.

⁴⁸ Jiménez, Mónica, Coordinadora CAVIS-UT, (2008, 19 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Otra de las preguntas realizadas a los entrevistados fue *¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de vivienda?*, se incluyó esta pregunta en la medida en que son ellos los operadores de la política de vivienda quienes finalmente enfrentan cara a cara el proceso y modificaciones al proceso de la colocación de subsidios de vivienda de interés social. Los entrevistados en su conjunto evidenciaron como:

Fortalezas de la política de vivienda: El poder asociarse con otros para la puesta en marcha de modo eficiente de las diferentes acciones de política. En sí en el ambiente esta latente el querer hacer dinámicos los procesos de la política, el ser eficientes, el lograr los objetivos trazados.

Debilidades de la política de vivienda: El no incluir a todos los actores en los procesos de elaboración, ajuste, revisión y demás de política en vivienda de modo tal que se pueda llevar a cabo acciones de análisis entre las diferentes partes.

Algunas veces el análisis de la política se ha realizado de modo satisfactorio, esto en la medida en que se pone en conocimiento de las partes que integran la política de vivienda de interés social y son tenidos en cuenta los aportes y apreciaciones a los documentos; más en los últimos procesos de evaluación y ajustes sólo se les ha hecho participes en relación a la presentación de los documentos finales los cuales están próximos a pasar al Congreso para su aprobación.

Oportunidades de la política: La creciente demanda de soluciones de vivienda por parte de los colombianos de los diferentes sectores sociales. La política de vivienda de interés social mueve los hilos de la economía y logra afectar de modo positivo y/o negativo dependiendo de las condiciones del

mercado, de modo tal que es una de las consentidas por los diferentes entes territoriales.

A su vez, en entrevista con Contreras, A.⁴⁹, afirma que:

“Cada vez más se hace necesario contar con una política integral de vivienda que busque y en verdad alcance la articulación de la cadena de la producción de vivienda, las políticas y los diferentes programas y niveles desde el gobierno nacional, los departamentos y los municipios”.

Para los entrevistados las Amenazas de la política de vivienda: se concentran en el crecimiento de los costos para la construcción de vivienda.

Contreras, sostiene que:

“Una de las principales dificultades existentes es la disponibilidad de suelo urbano en las grandes ciudades para el desarrollo de proyectos de vivienda los precios de los lotes para construcción son cada vez más altos esto se observa en todo el país, principalmente en las capitales, donde finalmente se presenta la mayor concentración de población.

Los costos de los proyectos, por más convenios y ajustes a los costos estos continúan siendo elevados, motivo por el cual para los constructores no es tan llamativo la construir vivienda de interés social en Colombia.

La oferta de vivienda de interés social esta sujeta a los constructores y como para ellos no es tan llamativo construir vivienda de interés social esto se convierte en un círculo vicioso.

Por otro lado existen condiciones de difícil acceso de las familias vulnerables a créditos hipotecarios haciendo de la compra de vivienda el sueño más anhelado y para muchos el único patrimonio familiar”.

Las Cajas como organismos partícipes del desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia, se han caracterizado por soñar y poner a soñar a otros e invitar a compartir los sueños de tener vivienda propia a diferentes entidades, sectores y niveles territoriales para hacer de

⁴⁹ Contreras, Amanda, Líder de Procesos Compensar, (2008, 23 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez Marisol, Bogotá.

ese sueño una realidad conjunta que se ajuste a las necesidades, exigencias y anhelos de las familias colombianas.

Al incluir la siguiente pregunta... *¿Cuales son los retos de las Cajas de Compensación Familiar para el presente y el futuro inmediato como operadores de política en vivienda de interés social -VIS?*

Las respuestas las podemos clasificar en riesgos y oportunidades.

Riesgo por ineficiencia: *Las Cajas han incurrido en costos de operación generados para la colocación de los subsidios de vivienda de modo tal que desbordan los costos proyectados para tal fin (Jiménez, Coordinadora CAVIS-UT)*

Riesgo por pérdida de Credibilidad y Confianza: *La intervención creciente de las Cajas como operadoras de política pública y los costos administrativos que esto implica, pone en riesgo la credibilidad y buen nombre de las Cajas.*

Dentro de las amenazas se considera el que cada vez más son redistribuidos los recursos captados por parafiscales para nuevas demandas sociales, lo cual ha llevado a nuevas distribuciones y redistribuciones de los recursos os cuales afectan los procesos ya implementados. (González, Asesora ASOCAJAS).

Riesgo por politización: *Las Cajas han asumido el reto de involucrar a las autoridades de los diferentes órdenes territoriales en los procesos de capacitación para el logro de la puesta en marcha de los planes de soluciones de vivienda.*

Las Cajas han desarrollado un pape importante como operadoras de la política de VIS, al desarrollar estrategias de manera conjunta con las alcaldías y municipios apoyando mediante capacitación y asesoría la

elaboración de propuestas en busca de la asignación de subsidios para VIS. (Giraldo, Presidente Ejecutivo FEDECAJAS).

Riesgo por captación de recursos de dudosa procedencia: Dentro del futuro inmediato como operadores de política de vivienda, las Cajas están llevando a cabo estrategias para la colocación de subsidios de vivienda mediante las remesas provenientes de diferentes latitudes del globo.

Riesgo por Ineficacia: La incapacidad de superar dificultades estructurales para el acceso de los más pobres a vivienda de interés social como son las condiciones económicas de la población de bajos ingresos producto de la flexibilidad de los contratos laborales, las pocas soluciones de vivienda que se presentan en el mercado para las familias de bajos recursos y el acceso al crédito.

Una de las principales dificultades existentes es la disponibilidad de suelo urbano en las grandes ciudades para el desarrollo de proyectos de vivienda los precios de los lotes para construcción son cada vez más altos esto se observa en todo el país, principalmente en las capitales, donde finalmente se presenta la mayor concentración de población.

Los costos de los proyectos, por más convenios y ajustes estos continúan siendo elevados, motivo por el cual para los constructores no es tan llamativo la construir vivienda de interés social en Colombia. La oferta de vivienda de interés social esta sujeta a los constructores y como para ellos no es tan llamativo construir vivienda de interés social esto se convierte en un círculo vicioso. (Contreras, Líder de Procesos Compensar).

Riesgo en continuidad del sistema: No es de extrañar el sentir en el ambiente acerca de las discusiones entorno a la parafiscalidad fuente de financiación del Sistema del Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar y su continuidad, desmonte paulatino o definitivo lo cual genera cambio en las dinámicas y compromisos que llevan a cabo las Cajas como operadoras de la política social en Colombia.

Los retos de las Cajas como operadores de la política de VIS, se fundamentan en la continuidad del Sistema del Subsidio en Colombia, lo cual modifica las relaciones existentes entre las Cajas, el gobierno y los colombianos. (Girado, Presidente Ejecutivo FEDECAJAS)

Oportunidad de Responsabilidad Social: El participar de las Cajas en el desarrollo de la política de vivienda hace que estas logren parte de su objeto social junto con la implementación de acciones de responsabilidad social.

El ser operadores de la política de VIS, es una oportunidad para las Cajas en relación con la ayuda y el compromiso social que es la razón y esencia de ellas, los programas de vivienda y la entrega de los subsidios acercan a las Cajas con las comunidades, hacen que muchos de los anhelos de las familias más vulnerables se hagan realidad (Contreras, Líder Procesos Compensar).

Oportunidad de imagen: El ser operadoras de la política de vivienda en la asignación de los subsidios genera imagen y recordación en las familias beneficiarias.

Los retos para las Cajas como operadoras de la política de VIS, radica en mantener los resultados en los manejos de modo eficiente y oportuno en los procesos para la colocación de los subsidios de VIS. (Bula, Asesora de la Superintendencia del Subsidio Familiar).

Oportunidad de integración: Durante el ejercicio de la política de vivienda las Cajas ha llevado a cabo acciones en busca de la sumatoria de voluntades e intereses para la puesta en marcha de estrategias para la minimización de costos y mejora en tiempos.

Así mismo cada vez más se hace necesario contar con una política integra de vivienda que busque y en verdad alcance a articulación de la cadena de la

producción de vivienda, las políticas y los diferentes programas y niveles desde el gobierno nacional, los departamentos y los municipios.

El tema de vivienda en Colombia requiere ser tratado de modo integral con el objeto de brindar mejores condiciones y calidad de vida a las familias, mejores alternativas en relación a las soluciones de vivienda, el uso de los espacios y el respeto por la privacidad tanto de los individuos como de los colectivos pues las dimensiones de las soluciones de vivienda cada día son menores y llevan a que se presenten problemas y dificultades propias del hacinamiento social que ofrecen las viviendas de interés social las cuales sólo unos pocos pueden acceder pues finalmente las condiciones del mercado laboral, los niveles de ahorro y el logro del crédito hacen que la vivienda propia sea un elemento esquivo para muchos.

6 CONCLUSIONES

Las transformaciones del Estado y sus relaciones con la sociedad civil han sido influenciadas entre otras por las crisis económicas. Esto ha provocado que la sociedad civil se organice y surja el tercer sector, quien responde ante las falencias del Estado y el mercado, brindando alternativas a los problemas sociales que van desde el asistencialismo hasta la organización estratégica de las comunidades en busca de soluciones radicales a sus problemas sociales. Al presentarse estos procesos, las organizaciones del tercer sector han intervenido de modo tal que con su actuar complementan las acciones del Estado, en muchos casos lo desplazan y en otros le reclaman. Más el deber ser busca la integración y complementariedad entre los diferentes actores sociales que luchan mancomunadamente por la construcción de un mundo donde el hombre pueda ser libre y feliz de pensamiento y acción.

El Estado busca ser cada vez más eficiente, motivo por el cual día a día aplica con mayor ahínco los principios de la gerencia pública, aumentando el número de procesos en los que se contrata y subcontrata, delegando funciones de modo tal que cada vez más se diluye la imagen del Estado, debido a que muchos terminan creyendo que son las entidades contratadas y subcontratadas quienes proveen los bienes y servicios y no el Estado, provocando con esto la deslegitimación del Estado producto del desconocimiento de las acciones y funciones que este realiza.

Para que la política social sea eficaz y responda a las necesidades de la población es vital que la capacidad de respuesta ante los problemas sociales no recaiga únicamente en manos del Estado, se requiere de la vinculación y apoyo de los diferentes sectores público, privado y tercer sector; este es el reto para que el Estado logre la integración de recursos y esfuerzos que se transformen en elementos de bienestar y calidad de vida para todos los ciudadanos en general sin importar la condición social.

A nivel general y a pesar de las dificultades presentadas por algunas organizaciones pertenecientes al tercer sector, son consideradas a nivel mundial como organizaciones que aportan capital social de modo particular a las poblaciones vulnerables logrando desarrollar acciones como intermediadores ante el Estado brindando elementos de formación y capacitación a los líderes y sus comunidades construyendo una nueva institucionalidad, unas nuevas relaciones Estado, sociedad y mercado.

El Estado manifiesta las relaciones con el ciudadano mediante la política pública de este modo cumple su labor social, labor que debe ser compartida con la sociedad, el mercado y el tercer sector para el logro de una verdadera integralidad al hacer partícipes a los diferentes sectores no sólo de en las problemáticas sino en las alternativas de solución.

Las Cajas, son corporaciones que en Colombia se han encargado de apoyar de modo permanente el desarrollo y la puesta en marcha de la política de vivienda, demostrando su compromiso social a través de los resultados de la administración de los recursos del Subsidio de vivienda logrando un crecimiento en la colocación de los subsidios en un 42%; así mismo la concentración de los subsidios de vivienda en familias con ingresos entre 1 y 2 SMM es del 60% logrando con esto la focalización acertada de la política de vivienda en poblaciones pobres y vulnerables.

Las Cajas han logrado la concertación entre diferentes sectores públicos, privados y ONG's, para la vinculación y desarrollo de proyectos de vivienda con la participación del gobierno en todos sus niveles nacional, regional, departamental y local de este modo el desarrollo de la política de vivienda esta presente en los 32 departamentos que conforman Colombia.

La política de vivienda es una política dinámica e integradora la cual reclama la necesidad de involucrar a diferentes organizaciones que hacen parte de ella en los procesos de análisis, evaluación y ajuste para el fortalecimiento de los procesos y alcanzar mejores resultados e impactos en la sociedad.

Las Cajas en Colombia forman parte del Sistema del Subsidio Familiar y son quienes mediante el ejercicio de su objeto social, responsabilidad social y como operadoras eficientes de política pública en vivienda han logrado mejorar las condiciones de vida y oportunidades para las generaciones presentes y futuras en la construcción de un mejor país.

El dinamismo y eficiencia que demanda la política de vivienda en Colombia exige que las Cajas como operadoras desarrollen estrategias para la organización tanto de la demanda como de la oferta de vivienda, que se implementen para lograr mayor financiación de la vivienda para los sectores pobres y vulnerables, el desarrollo de acciones que protejan la credibilidad y buen nombre de las Cajas como operadoras de la política de vivienda en Colombia.

Las demandas en relación a la proyección de las Cajas y la permanencia de los parafiscales día a día reclaman mayor independencia financiera por parte de ellas actualmente sólo el 35% de sus ingresos proviene del aporte parafiscal el restante 65% es producto de la venta de servicios, alianzas con el gobierno local y regional, convenios de cooperación nacional e internacional y rendimientos financieros.

La continuidad del Sistema del Subsidio Familiar en Colombia se encuentra en vilo; una vez más las crisis de la economía capitalista afectan de modo directo las relaciones entre Estado, Sociedad y Mercado. El pensar que los aportes parafiscales provocan sobrecostos en la generación de empleo lleva a analizar que hacer frente a ellos mermarlos, suprimirlos o eliminarlos pues según un grupo de académicos consideran que esta es una alternativa para proveer el empleo claro esta no se incluye que los parafiscales son un mecanismo de financiación de la política social en Colombia; el eliminarlos equivale a generar mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad en las poblaciones que el SENA, ICBF y las Cajas atienden.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Ana. (2004). “Pasado, presente y futuro de las Cajas de Compensación Familiar. Comisión Séptima de la Cámara de representantes”.

Botero, Sofía, (2005). Panel: Pasado, presente y futuro de las Cajas de Compensación Familiar, En: XVII Congreso de ASOCAJAS.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). La reforma del Estado en los años noventa, lógica y mecanismos de control, En: Desarrollo Económico No. 150 Buenos AIRES, IDES.

Bustelo, Eduardo y Minujín Alberto, (1991). Los ejes perdidos de la política social. En: Papel político No. 5, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

CENAC, (2006). Estudios sobre la vivienda de interés social. (Ver Quinta mesa de expertos del Foro Permanente, Julio 6 de 2006).

Cobo, Álvaro José. (2008). El financiamiento de la Protección Social en Colombia.

Cobo, Álvaro José. (2005). La función de las Cajas de Compensación Familiar en el desarrollo territorial, la financiación y la política de vivienda de interés social en Colombia. Ponencia en el foro: Colombia y México vuelven a hablar de vivienda.

Colombia, Congreso de la República, (2004) “Programa de fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Octubre de 2004. Pasado, presente y futuro de las Cajas de Compensación Familiar”.

Cartilla explicativa sobre el proyecto de transferencias”, (2008) [en línea], disponible en: <http://www.polodemocratico.net/Cartilla-explicativa-sobre-el> , recuperado: Noviembre 28 de 2008.

Colombia, (1997), Constitución Política, Bogotá, Legis.

Colombia, Contraloría General de la República, (2006). Contraloría delegada para el sector de Infraestructura física y telecomunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional, evaluación de la política pública de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo-PND 2002-2006, Hacia un país de propietarios.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, (2007). Evaluación de Políticas Públicas, Programa de Vivienda de Interés Social Urbana, Impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social, Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales “Misión Social”, (2003).

Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Consejo comunal de Gobierno. (2007) “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos del milenio para el 2015”.

Colombia, Superintendencia de la Economía Solidaria, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia, (2008). En: Responsabilidad social de las Organizaciones Solidarias.

Colombia, Superintendencia del Subsidio Familiar, (2007). Informe estadístico anual del sistema del subsidio familiar, Cajas de Compensación Familiar, Enero-Diciembre 2007, Bogotá.

Cunill, Nuria. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: En búsqueda de nuevos sentidos. En: Reforma y Democracia. Revista del CLAD No. 4, Caracas, Julio de 1995.

Cunill, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD-Nueva Sociedad.

ENTREVISTAS

Bula, Lida Regina, Asesora de la Superintendencia del Subsidio Familiar (2008, 15 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Contreras, Amanda, Líder Procesos Compensar, (2008 23 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Giraldo, Jorge Iván. Presidente Ejecutivo FEDECAJAS, (2008, 18 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

González, Martha Isabel. Asesora ASOCAJAS, (2008, 15 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Jiménez, Mónica, Coordinadora CAVIS-UT, (2008, 19 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Urrea Clara Inés, Representante Legal CAVIS-UT, (2008, 19 de diciembre), entrevista realizada por Gutiérrez, Marisol, Bogotá.

Esping – Andersen, Gosta (1993). Los tres mundos de Estado de Bienestar, Ediciones Afons el Magnánim, Valencia.

Foro sobre reforma social y pobreza, febrero 10-13, Washington (1990).

Giraldo, Cesar. (2005). Finanzas públicas en América Latina: la economía política, ediciones desde abajo.

Giraldo, Cesar. (1998). Estudio de impacto del gasto social del subsidio familiar. CID.

Guerra, Pablo. (2003). Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: justificación teórica para una sociología del tercer sector. Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector del Colegio Mexiquense.

Güiza, Diana Marcela y Sotelo, Andrés Felipe. (2006). Análisis de los efectos sobre la redistribución del ingreso y el desarrollo económico generados por la actividad de las Cajas de Compensación Familiar en Cundinamarca 2002-2004.

Huerta María Antonieta, Márquez Martha Lucía y otros. (2004). Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Ives Meny y Thoening Jean-Claude, (1992). Las políticas públicas, Editorial Ariel, Barcelona.

Makón, Marcos, (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, Argentina, p. 49.

Misión De Empleo (1986). Informe final. En: Revista Economía Colombiana, Separata No. 10.

Mesa, Diana y Villaveces, Juanita. (2008). Descentralización y política de vivienda de interés social en Colombia: ¿Qué ha pasado?, Universidad del Rosario, Facultad de Economía.

Moncaleano Archiva Y Morales Jairo, (2006). Vivienda digna para todos: Manifiesto hacia la construcción de una política pública de vivienda social, democrática, equitativa e incluyente que garantice un hábitat digno para los colombianos.

Osborne, David y Gaebler Ted, (1994). La reinención del gobierno, Editorial Paidós, Barcelona.

Osorio, Fredy y Álvarez, Juan Fernando. (2007). Hacia la ruptura de un dilema sobre tendencias en economía solidaria, economía social, tercer sector y cooperativismo en Colombia. En: 1º Internacional CIRIEC Conference on the social economy, realizado en Canadá.

Oszlak, Oscar. (2006) Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? En: Revista Reforma y Democracia, No. 9 de CLAD (Caracas).

Oszlak, Oscar. (2000) Estado y Sociedad: “Las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo (compilador), El Rediseño del Perfil del Estado, México Fondo de Cultura Económica.

Restrepo, María Inés. (2005). Perspectivas de las Cajas de Compensación Familiar-CCF. “Los retos de las Cajas en el presente y en el futuro están enmarcados en los conceptos de calidad, eficiencia, transparencia, acción sistémica, focalización y trabajo en redes con todas las regiones del país”.

Rodríguez López, Judith. (2005). Tercer sector, una aproximación al debate sobre el término. En Revista de Ciencias Sociales, Sep. 2005, Vol. 11 No. 3 p. 464 - 474.

Rosanvallon, Pierre. (1995), La nueva cuestión social. Repensar el Estado Provincia, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Revista Cavis-UT. De Cajas de Compensación Familiar, (2007), “Gestión CAVIS-UT”, Edición No. 2, p. 21-22.

Revista Cavis-UT. De Cajas de Compensación Familiar, (2008), "Subsidios asignados por el gobierno nacional, INURBE Dic. 2003 FONVIVIENDA Jun 2003- Dic. 2007", Edición No. 3 p. 49-52.

Revista Dinero (2004). El nuevo rumbo de las Cajas, revista No. 219 Noviembre p. 60-62.

Revista La Super Edición Enero - Marzo 2006, Editorial "Impacto del Fondo de Vivienda de Interés Social- FOVIS". (2006) [en línea], disponible en: <http://portal.ssf.gov.co/wps/documentos/revista-ed1-5.htm>, recuperado: 23 de octubre de 2008.

ROJAS, Eliana Maritza (2007). Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Política Social, Pontificia Universidad Javeriana.

Ruíz, Fernando. (2003). Retos de mercado para las Cajas de Compensación Familiar en Colombia. Cendex, Centro de proyectos para el desarrollo.

Ruíz, Fernando, Ayala Ulpiano y otros. (2000). Los recursos humanos de salud en Colombia: Balance, competencias y prospectiva, CEJA, Bogotá.

Sen, Amartya (2000). Social exclusión: Concept, application and scrutiny, Nueva York.

Tema 5 y 6 Sociología del tercer sector", (2008) [en línea], disponible en: www.ual.es/Universidad/Depar/Sociologia/socdes/tema6.doc, recuperado: 10 de Diciembre de 2008.

Vilas, Carlos, (1995). ¿Hacia dónde va la política social?; en Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

ANEXOS

	Pág.
ANEXO A: Secuencia de la Matriz de Investigación	127
ANEXO B: Matriz de la Investigación.....	128
ANEXO C: Guía de Entrevista	129
ANEXO D: Entrevista a Lida Bula Asesora Superintendencia del Subsidio Familiar	130
ANEXO E: Entrevista a Martha Isabel González Asesora ASOCAJAS.....	132
ANEXO F: Entrevista a Jorge Iván Giraldo Presidente Ejecutivo FEDECAJAS	135
ANEXO G: Entrevista a Clara Inés Urrea Representante Legal CAVIS-UT	137
ANEXO H: Entrevista a Mónica Jiménez Coordinadora CAVIS-UT.....	139
ANEXO I: Entrevista a Amanda Contreras Líder Procesos Compensar.	141

ANEXO A

SECUENCIA DE LA MATRIZ DE INVESTIGACIÓN

Tema de Inv.	Metodología	Propósito	Preguntas de Inv.	Hipótesis	Objetivo general	Objetivos específicos
Las CCF operadoras de política pública en Colombia, caso de la política de vivienda.	-Revisión bibliográfica -Análisis de fuentes primarias y secundarias. -Entrevistas en profundidad.	Aportar al proceso de evaluación y reconocimiento del papel desempeñado por las CCF como operadoras de política pública. Evidenciar el aporte que ellas hacen en la construcción de una mejor sociedad.	1. ¿Cuál ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública, en la política de vivienda? 2. ¿Cuales son las limitaciones y potencialidades de las CCF como operadoras de política pública en el caso de la política de vivienda?	Las CCF debido a su eficiencia se han convertido en importantes operadoras de políticas públicas especialmente en vivienda.	Analizar el papel de las CCF como operadoras de política pública en la política de vivienda.	1. Determinar las fortalezas y debilidades de las CCF en la colocación de subsidios de vivienda de interés social. 2. Analizar las respuestas de las CCF en relación a las problemáticas identificadas.

**ANEXO B
MATRIZ DE INVESTIGACIÓN**

Objetivo General	Fuentes	Técnicas de Recolección	Objetivos Específicos	Variables	Fuentes	Técnicas de Recolección
Analizar el papel de las CCF como operadores de política pública en la política de vivienda de interés social.	+Material bibliográfico. +Entrevista con Directivos de: 1. Superintendencia del Subsidio Familiar 2. ASOCAJAS 3. FEDECAJAS 4. CAVIS-UT 5. Compensar.	+Análisis documental. +Entrevistas en profundidad con: 1. Superintendencia del Subsidio Familiar 2. ASOCAJAS 3. FEDECAJAS 4. CAVIS-UT 5. Compensar.	1. Determinar las fortalezas y debilidades de las CCF en la colocación de subsidios de vivienda de interés social. 2. Analizar las respuestas de las CCF en relación a las problemáticas identificadas.	FORTALEZAS *Administrativas *Técnicas *Operativas. DEBILIDADES *Administrativas *Técnicas *Operativas.	Informes de Gestión: 1. Superintendencia del Subsidio Familiar 2.ASOCAJAS 3. CAVIS-UT.	+Análisis documental. +Entrevistas: 1. Superintendencia del Subsidio Familiar 2. ASOCAJAS 3. FEDECAJAS 4. CAVIS-UT 5. Compensar.

ANEXO C GUÍA DE ENTREVISTA

Entidad: _____

Colaborador –Nombre Y

Cargo _____

PREGUNTAS

1. ¿Cual ha sido el papel de las CCF como operadores de política pública en vivienda?
2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social de vivienda de interés social?
3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?
4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadores de la política pública de vivienda?
5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de vivienda?
6. ¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadores de política en vivienda?

ANEXO D

Entrevista a: Lida Regina Bula

Asesora de la Superintendencia del Subsidio Familiar

Realizada: 15 de diciembre de 2008 Hora: 10 a.m.

Entrevista realizada por: Marisol Gutiérrez Silva

PREGUNTAS

1. ¿Cual ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

R. El papel de las Cajas como operadoras de la política de VIS, se caracteriza por la responsabilidad y oportunidad de las labores emprendidas por las Cajas para ayudar en el proceso de brindar soluciones de vivienda a las poblaciones más pobres y vulnerables inicialmente a los trabajadores vinculados a las Cajas posteriormente a la totalidad de los Colombianos dando cumplimiento a las normas legales vigentes.

2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social de VIS?

R. El principal aporte de las Cajas a la política de VIS, es el dinamismo de ellas en relación a los ajustes frente a las modificaciones y cambios en la normatividad que lleva a la aplicación de la política.

3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?

R. El como se lleva a cabo todo el proceso para la asignación del subsidio de vivienda responde a los lineamientos definidos por la Ley para cada una de

las etapas, esto lo siguen a pie de letra todas y cada una de las Cajas sin importar la ubicación geográfica en el país.

4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadoras de la política pública de VIS?

R. Fortalezas. La capacidad de ajuste de las Cajas frente a las disposiciones y normatividad legal para la entrega de los subsidios.

Oportunidades. El amor con el cada Caja realiza sus labores, considero es vital para que los diferentes retos a los que las Cajas han dado respuesta sean favorables tanto para las entidades como para la gente.

5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de VIS?

R. Fortalezas. El contar con las Cajas como operadoras de la política de vivienda, por su presencia en todas la territorialidad del país y la experiencia de las Cajas en el manejo del tema de vivienda.

Amenazas: Los costos que cada vez son mayores para la construcción de VIS y la dificultad en relación con los terrenos para construcción en las principales ciudades del país donde ya empiezan a escasear.

6. ¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadoras de política en VIS?

R. Los retos para las Cajas como operadoras de política de VIS, radica en mantener los resultados en los manejos de modo eficiente y oportuno en los procesos para la colocación de los subsidios de VIS.

ANEXO E

Entrevista a: Martha Isabel González

Asesora ASOCAJAS

Realizada: 15 de diciembre de 2008 Hora: 3 p.m.

Entrevista realizada por: Marisol Gutiérrez Silva

PREGUNTAS

1. ¿Cual ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

R. El papel de las Cajas como operadoras de política pública de VIS se da desde la expedición de la Ley 56 de 1973, las Cajas han participado en el desarrollo de la política de vivienda, al incluir programas de vivienda en los programas de acción social llevados a cabo por ellas.

Luego con la creación del FOVIS, Fondo que administran para el desarrollo y entrega de subsidios de vivienda de sus afiliados. Se desarrollaron procesos mucho más fuertes en relación a la vivienda desde la construcción dada directamente por las Cajas, llegando a tener resultados exitosos en esta tarea hasta la fecha.

Con la desaparición del INURBE, y al demostrar que las Cajas eran los únicos organismos en Colombia con experiencia en el ejercicio de los subsidios de vivienda, se les encomendó la realización de dicha tarea.

2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social de VIS?

R. Las Cajas han aportado a la política de VIS, 1. La trayectoria y conocimiento que tienen las Cajas en vivienda, 2. El manejo eficiente de los recursos, al desarrollar una administración como privados y 3. El desarrollo y seguimiento de la planeación”.

3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?.

R. Las Cajas siguen las normas vigentes establecidas por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo y el Viceministerio en relación a los procesos para la adjudicación de los subsidios de vivienda en Colombia.

4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadoras de la política pública de VIS?

R. Una de las principales fortalezas de las Cajas como operadoras de la política de VIS, es su capacidad, organización, transparencia y buen uso de los recursos, su trayectoria en el tema de vivienda.

Dentro de las amenazas se considera el que cada vez más son redistribuidos los recursos captados por parafiscales para nuevas demandas sociales, lo cual ha llevado a nuevas distribuciones y redistribuciones de los recursos los cuales afectan los procesos ya implementados.

Las Cajas han sido eficientes operadores de la política pública en sí, por la administración como privados, la claridad en sus objetivos y la planeación, esta es la diferencia y característica de las Cajas, el secreto a voces de su éxito.

5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de VIS?

R. La política de VIS, es amenazada constantemente por los cambios en los procesos dados por las administraciones de turno las cuales muchas veces buscan mejorar el sistema en sí, y desconocen los alcances dados por las

anteriores administraciones lo cual se torna en pérdidas, ajustes y reajustes que finalmente generan retrasos en los avances anteriormente dados.

Por otro lado en relación a la normatividad no son invitados los ejecutores de la política para conocer las dinámicas, las necesidades y demás al implementar evaluaciones, ajustes y demás a la política.

Otras debilidades de la política de VIS, 1. Los altos costos en la construcción, la escasez de terrenos para construir proyectos de VIS, principalmente en las grandes ciudades. 2. La dificultades propias del sistema financiero colombiano en el cual cada vez es más complicado para las familias de escasos recursos acceder a créditos hipotecarios de vivienda. (Esto su vez esta condicionado por la flexibilidad laboral cada vez más fuerte en nuestro país), el sueño de tener casa propia, el único y principal patrimonio de las familias colombianas se torna en un sueño difícil de hacer realidad, aquí es donde cada vez más se torna importante el subsidio familiar.

6. *¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadoras de política en VIS?*

R. Los retos para las Cajas en sí es la continuidad del sistema del subsidio en Colombia el cual año tras año se trae a colación por diferentes organismos y pensadores los cuales consideran que las Cajas no deben existir, más desconocen en buena parte los aportes de las Cajas a la construcción de un mejor presente y futuro para la sociedad civil colombiana.

Así mismo otro de los retos para las Cajas como operadoras de la política de VIS, son en sí las demandas de soluciones de vivienda de los colombianos sean o no afiliados a las Cajas y que aguardan por soluciones cada vez más acordes a su realidad social de escasez y precariedad.

ANEXO F

Entrevista a: Jorge Iván Giraldo Gómez
Presidente Ejecutivo FEDECAJAS

Realizada: 18 de diciembre de 2008 Hora: 4 p.m.

Entrevista realizada por: Marisol Gutiérrez Silva

PREGUNTAS

1. ¿Cual ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

R. Las Cajas han desarrollado un papel importante como operadoras de la política de VIS, al desarrollar estrategias de manera conjunta con las alcaldías y municipios apoyando mediante capacitación y asesoría la elaboración de propuestas en busca de la asignación de subsidios para VIS.

Desde que las Cajas están operando la política de VIS, se ha logrado una masificación en todo el territorio colombiano en relación con la colocación de los subsidios.

2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social de VIS?

R. El principal aporte de las Cajas a la política de VIS, es el compromiso social de ellas como entidades que buscan la compensación social, prueba de ello son los programas y acciones realizadas por las Cajas las cuales van desde la asesoría, acompañamiento y capacitación realizada a los municipios para la formulación de proyectos de VIS, donde esta puesto el sello de la transparencia en el manejo de los recursos y la eficiencia.

3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?

R. El proceso de asignación de subsidios de VIS, esta sujeto a las normas dictadas por el Ministerio.

4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadoras de la política pública de VIS?

R. Las Cajas cuentan con la fortaleza del conocimiento y la sabiduría que les aporta el haber incursionado en la construcción y asesoría de proyectos sociales de vivienda, autoconstrucción.

El ser operadores de la política de VIS, les ha aportado mayor reconocimiento social e impacto en el ejercicio de sus funciones.

5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de VIS?

R. Dentro de las debilidades de la política de VIS, esta sobre la mesa las dificultades para la construcción de proyectos sociales por la disponibilidad de terrenos, los costos de la construcción y la dificultad de las familias colombianas para acceder a créditos para la adquisición de vivienda.

6. ¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadores de política en VIS?

R. Los retos de las Cajas como operadores de política de VIS, se fundamentan en la continuidad del sistema del subsidio en Colombia, lo cual modifica las relaciones existentes entre las Cajas, el gobierno y los colombianos.

ANEXO G

Entrevista a: Clara Inés Urrea
Representante Legal CAVIS-UT

Realizada: 19 de diciembre de 2008 Hora: 9 a.m.
Entrevista realizada por: Marisol Gutiérrez Silva

PREGUNTAS

1. ¿Cual ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

R. El papel de las Cajas como operadoras de política pública radica en el manejo de la información, la sistematización del proceso y por ende la transparencia y oportunidad de la información para todos.

2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social de VIS?

R. El mayor aporte de las Cajas a la política de VIS, es la organización de la información, la transparencia y eficiencia en la colocación de los subsidios.

3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?

R. El proceso de la colocación de los subsidios se realiza siguiendo las pautas definidas por la normatividad legal vigente.

4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadoras de la política pública de VIS?

R. Las fortalezas de las Cajas como operadoras de la política de VIS, son su capacidad de respuesta y ajuste a las necesidades de la población y al cumplimiento de las normas para la asignación de subsidios.

Debilidades de las Cajas frente a la política de VIS, esta en este momento frente a los cambios y modificaciones constantes de las normas y leyes para VIS, aunque esto a su vez es una oportunidad pues las Cajas siempre logran adaptarse y continuar la marcha dando siempre resultados de éxito y calidad en sus servicios.

Por otro lado las Cajas han incurrido en costos de operación generados para la colocación de los subsidios de vivienda de modo tal que desbordan los costos proyectados para tal fin”.

5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de VIS?

R. Una de las principales dificultades de la política de vivienda en Colombia es lo que tiene que ver con el crédito para vivienda y sus costos.

Los proyectos de VIS, son cada vez menos puesto que para los constructores no es tan llamativo y lucrativo este tipo de proyectos, el gobierno nacional, como los entes territoriales deben implementar acciones de orden inmediato para dar respuesta acertada a estas amenazas para la política en todo el territorio nacional principalmente en las grandes ciudades.

6. ¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadoras de política en VIS?

R. Considero que el reto para las Cajas esta en mantener y/o en su defecto mejorar la capacidad de respuesta ante las exigencias tanto de la política como de los colombianos frente a las tareas que ellas han venido desempeñando con la calidad y eficiencia que las caracteriza.

ANEXO H

Entrevista a: Mónica Jiménez
Coordinadora CAVIS-UT

Realizada: 19 de diciembre de 2008 Hora: 10 a.m.

Entrevista realizada por: Marisol Gutiérrez Silva

PREGUNTAS

1. ¿Cuál ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

R. El papel que las Cajas han desarrollado como operadoras de la política de VIS, es de impacto, esto por la manera en la que ellas, las Cajas han logrado llegar a la población en general por su sensibilidad social, logrando las condiciones propias para el logro de los objetivos por complejos que estos puedan llegar a ser en cuestiones de trámites, soportes y tiempos para los cierres de los procesos.

2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social de VIS?

R. Por un lado esta la sistematización del proceso, dentro de ese aporte también se suma la capacidad de respuesta por parte de las Cajas frente a las dinámicas y cambios en la ejecución de la política y las necesidades de la población.

3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?

R. Todos los procesos para la asignación del subsidio de VIS, están definidos por la norma, las Cajas realizan estos procesos y CAVIS, consolida la información y la entrega al FONVIVIENDA.

4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadoras de la política pública de VIS?

R. Las Cajas han logrado ajustarse a las exigencias de la política aún sin ser incluidos dentro de las evaluaciones para la realización de ajustes a la misma, si fueran incluidas sería mucho más práctico para todos se ahorrarían esfuerzos.

5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de VIS?

R. La principal de las debilidades de la política de VIS, esta relacionada con las exigencias en tiempos y cambios de las leyes y por ende las demandas para la operación por parte de las Cajas y el sistema de VIS.

6. ¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadoras de política en VIS?

R. El reto para las Cajas es mantener el manejo de los costos de la operación de la política de VIS, mantener el buen nombre de las Cajas como entidades eficientes y eficaces en el manejo de los recursos.

ANEXO I

Entrevista a: Amanda Contreras
Líder Proyectos Compensar

Realizada: 23 de diciembre de 2008 Hora: 10 a.m.

Entrevista realizada por: Marisol Gutiérrez Silva

PREGUNTAS

1. ¿Cual ha sido el papel de las CCF como operadoras de política pública en vivienda de interés social-VIS?

R. El papel de las Cajas como operadoras de la política de VIS en Colombia se caracteriza por el dinamismo y compromiso social que las Cajas desde siempre han dado a todas las tareas que han realizado en ejercicio del cumplimiento de sus funciones.

2. ¿Cuál considera el mayor aporte de las CCF a la política social VIS?

R. El principal aporte de las Cajas a la política de vivienda se fundamenta en las alianzas estratégicas implementadas con diferentes organismos y sectores para el logro de la construcción de soluciones de vivienda y el disfrute de las familias, en especial aquellos de bajos recursos para quienes se torna mucho más difícil el lograr tener vivienda propia.

3. ¿Cómo se realiza la operacionalización de procesos para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Divulgación, recepción de solicitudes, verificación y remisión de información)?

R. El proceso de operalización inicia desde el momento en que el Ministerio por intermediación de FONVIVIENDA, determina la fecha de inicio y cierre de las convocatorias, momento en el cual se desarrollan las acciones para la divulgación en los medios de comunicación masiva (radio, televisión, internet, periódicos y

revistas) con el objeto de comunicar a la sociedad en general el periodo para la recepción de solicitudes, la recepción de solicitudes junto con la documentación de soporte es tarea ardua de los asesores de vivienda en las Cajas, para el caso de Compensar la atención es personalizada, de modo tal que con un postulante se puede gastar en promedio de 15 a 20 minutos esto si es afiliado a la Caja, en los casos de poblaciones especiales como los desplazados se gasta en promedio 30 minutos a una hora pues para muchos de ellos la terminología y el conseguir la documentación soporte genera mayores traumatismos y dificultades.

De la verificación y revisión de la información, en Compensar primeramente se realiza la verificación línea a línea del formulario de modo simultáneo con la documentación de soporte, una vez verificada la totalidad del cumplimiento tanto en la información como en los soportes se recibe a satisfacción los mismos.

4. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de las CCF como operadoras de la política pública de VIS?

R. El ser operadoras de la política de VIS, es una oportunidad para las Cajas en relación con la ayuda y el compromiso social que es la razón y esencia de ellas, los programas de vivienda y la entrega de los subsidios acercan a las Cajas con las comunidades hacen que muchos de los anhelos de las familias más vulnerables se hagan realidad.

5. ¿Cuáles considera son las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas propias de la política de VIS?

Una de las principales dificultades existentes es la disponibilidad de suelo urbano en las grandes ciudades para el desarrollo de proyectos de vivienda los precios de los lotes para construcción son cada vez más altos esto se observa en todo el país, principalmente en las capitales, donde finalmente se presenta la mayor concentración de población.

Los costos de los proyectos, por más convenios y ajustes a los costos estos continúan siendo elevados, motivo por el cual para los constructores no es tan llamativo la construir vivienda de interés social en Colombia. La oferta de vivienda de interés social esta sujeta a los constructores y como para ellos no es tan llamativo construir vivienda de interés social esto se convierte en un círculo vicioso.

Por otro lado existen condiciones de difícil acceso de las familias vulnerables a créditos hipotecarios haciendo de la compra de vivienda el sueño más anhelado y para muchos el único patrimonio familiar.

6. ¿Cuales son los retos de las CCF para el presente y el futuro inmediato como operadoras de política en VIS?

R. Los retos para las Cajas están dados por las dificultades para ubicar proyectos sociales de vivienda en todo el país.

Así mismo cada vez más se hace necesario contar con una política integral de vivienda que busque y en verdad alcance la articulación de la cadena de la producción de vivienda, las políticas y los diferentes programas y niveles desde el gobierno nacional, los departamentos y los municipios.