

SUBSIDIO DE VIVIENDA: UNA VISIÓN DESDE EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO*

LAURA BERNAL**
CATALINA BOTERO***
MARÍA PAULA BOTERO****
LAURA HERNÁNDEZ*****

RESUMEN

Siendo conscientes de la importancia que tiene una política de obtención universal de vivienda, y en especial el acceso a la vivienda digna tanto para los individuos como para la sociedad, en el presente artículo las autoras analizan la eficiencia, conveniencia, equidad y efectividad de la política de subsidio para la adquisición de vivienda familiar desde el punto de vista del análisis económico del derecho. El estudio está enfocado desde los principios microeconómicos para buscar establecer los incentivos y desincentivos que la regulación jurídica tiene tanto sobre los consumidores como en los productores. Las autoras concluyen que el subsidio, como está establecido y desarrollado, no es una política eficiente, equitativa o efectiva para los consumidores o productores; pero podría ayudar al crecimiento económico del país.

Fecha de recepción: 16 de junio de 2009
Fecha de aceptación: 20 de agosto de 2009

-
- * El presente artículo es fruto de la investigación realizada para la cátedra de Derecho Económico.
** Estudiante de Derecho. Cuarto semestre. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia. Contacto: lalisbernal42@hotmail.com
*** Estudiante de Derecho. Cuarto semestre. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia. Contacto: kta_botero@hotmail.com
**** Estudiante de Derecho. Cuarto semestre. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia. Contacto: mariapaulabh@hotmail.com
***** Estudiante de Derecho. Cuarto semestre. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia. Contacto: lauher127@hotmail.com

Palabras clave: Análisis económico del derecho, Subsidio para la adquisición de vivienda familiar, Incentivos y Desincentivos para oferentes y demandantes, Justicia social y equidad, Eficiencia de las normas jurídicas.

HOUSING SUBSIDY: AN APPROACH FROM LAW AND ECONOMICS

ABSTRACT

Being conscience about the importance of an universal housing policy, specially taking into account the right of having a decent home for individuals and society, in this article the authors analyze the efficiency, convenience, equity and the effectiveness of the policy of family housing subsidy under the principles of law and economics. The study is focused on microeconomic principles to establish the incentives and disincentives that the legal regulation has on the consumers and the producers. Also will be analyzed the contribution that the subsidy has on the economic growth. The authors conclude that the subsidy, as it is established and developed, is neither an efficiency nor effectiveness or equity policy for producers or consumers; but it could help the economic growth of the country.

Key words: *law and economics, housing subsidies, Incentives and disincentives for consumers and producers, Social justice and equity, efficiency of legal rules.*

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es determinar bajo la óptica del Análisis Económico del Derecho si el subsidio para la compra de vivienda familiar resulta ser eficiente y adecuado a sus fines de equidad. El estudio seguirá el siguiente esquema: en primer lugar es preciso hacer una referencia al Análisis Económico del Derecho, en segundo lugar se hará la explicación y descripción de la norma jurídica objeto de análisis, en tercer lugar se presentará un análisis general del subsidio, luego se tratará el tema de las consecuencias que crea el subsidio en el crecimiento económico, para así pasar al análisis de los efectos relativos a la justicia social y equidad de la norma objeto de estudio y por último, se tratará el tema de los desincentivos al sector de la construcción de vivienda de interés

social. Finalmente se pasará a la conclusión correspondiente frente al resultado del estudio realizado.

2. REFERENCIA AL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

El nuevo Análisis Económico del derecho se empieza a desarrollar en los años sesenta y parte de la idea de que “(...) *no es posible entender las instituciones jurídicas únicamente con argumentos legales*” (López, 1997, p. 24), debido a que es importante determinar “(...) *los efectos que tales instituciones tienen sobre la sociedad y que resultados generan para los ciudadanos*” (López, 1997, p.24). En consecuencia, se puede definir de la siguiente forma: es la aplicación de la teoría económica y de los métodos económicos para examinar la formación, estructura, procesos e impacto del derecho y de las instituciones legales, en especial desde el punto de vista de la eficiencia económica. Por lo tanto, como dice Pablo Márquez Escobar es “*la relación entre la economía como ciencia y el derecho como institución*” (Escobar, s.f., p. 35).

De otro modo, el Análisis Económico del derecho constituye una perspectiva diferente que se debe tener en cuenta para determinar la conveniencia de una norma. Por un lado, es preciso aclarar que el derecho es un valor esperado es decir, que el derecho no es solo lo que las normas dicen, si no el verdadero impacto que tienen en la realidad. Por otro lado, la asignación de valor a los costos y beneficios en el derecho es difícil pues siempre da lugar a subestimaciones o sobrestimaciones.

Por último, es preciso aclarar dos puntos fundamentales del Análisis Económico del derecho. En primer lugar, cabe mencionar los supuestos fundamentales del mismo que son los siguientes: i) los individuos son interesados y tratan de maximizar su bienestar dentro de ciertas restricciones, ii) los valores que los individuos asignan a sus costos y beneficios son estables, iii) son los individuos quienes conocen mejor y determinan el valor que tienen las cosas iv) principio de equilibrio. Además, es preciso determinar cuál es el objetivo principal del Análisis Económico del Derecho que consiste en responder a las siguientes preguntas: i) ¿qué incentivos y qué efectos producen las normas jurídicas?, ii) ¿inducen las normas a comportamientos eficientes o equitativos?, iii) ¿asignan las reglas jurídicas el riesgo de manera eficiente?, iv) ¿son “buenos” los efectos o resultados que induce el entorno de incentivos que establece el sistema jurídico?

3. NORMA JURÍDICA OBJETO DE ESTUDIO

El subsidio a la vivienda, y especialmente a la compra de vivienda, es una institución jurídica que ha surgido, y que por lo tanto se desprende de diversas normas que

buscan regular lo relativo a la materia de vivienda. De hecho, por ejemplo, es la ley 546 de 1999¹, que ha sido ampliamente reglamentada, aquella que consagra en general la normatividad relacionada con la vivienda. A partir de dichas normas, que regulan cada una en cierto modo y en características específicas el subsidio para la compra de vivienda, es posible extraer ciertos rasgos particulares del mismo para efectos del análisis económico que de tal figura se pretende realizar. De hecho, específicamente, el decreto 975 del 2004 reglamenta la postulación, asignación y desembolso de subsidio familiar de vivienda. Teniendo claridad en lo anterior, para efectos del presente examen, se delinearán a continuación las características principales del subsidio de vivienda con base en las diversas disposiciones ya mencionadas.

Para proceder a la extracción de los criterios de acceso al subsidio de vivienda familiar, en primer lugar, es de fundamental importancia establecer que el subsidio de vivienda, y específicamente a la compra de vivienda, es “*un aporte en dinero (...) que otorga el Gobierno Nacional por una sola vez al beneficiario, y que constituye un complemento de su ahorro, crédito, u otros aportes para facilitarle el acceso a la vivienda*” (*Qué es un y como...*, 2009). Respecto de los trabajadores empleados, el subsidio les es otorgado por las Cajas de Compensación a las que se encuentren afiliados, y en caso de los trabajadores independientes es el Gobierno Nacional directamente por medio del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, haciendo uso de recursos del Fondo Nacional de Vivienda el que los otorga (*Qué es un y como...*, 2009).

En segundo lugar, es perentorio establecer los requisitos necesarios para acceder al subsidio que es objeto de estudio. Ellos son:

1. “*Ser trabajador independiente o informal no afiliado a una Caja de Compensación Familiar.*”
2. Tener conformado un hogar de dos ó más personas.
3. Los ingresos mensuales del hogar no deben superar los 4 salarios mínimos legales vigentes.

1 Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 418 de 2000, Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 568 de 2000, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1133 de 2000, Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 1746 de 2000, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2620 de 2000, Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 1267 de 2001, Reglamentada por el Decreto Nacional 578 de 2002, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2480 de 2002, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1042 de 2003, Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 975 de 2004, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 973 de 2005, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2440 de 2005

4. No ser propietario de vivienda.
5. No haber sido beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda del Inurbe o crédito del Instituto de Crédito Territorial.
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*". (Disponibles 44.000 subsidios..., s.f.).

Adicionalmente, los subsidios de vivienda sólo pueden ser otorgados para la adquisición de hogares que no superen el valor de 135 salarios mínimos legales vigentes. De este modo, es evidente que, el subsidio sólo se destina para la compra de Vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés Social Prioritario que de acuerdo con el Decreto 4466 de 2007 se entienden como:

“Vivienda de Interés Social (VIS). Es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlmv)” (Decreto 4466/07, 2007).

“Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP). Es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv)” (Decreto 4466/07, 2007).

Por tanto, el monto del subsidio a adjudicar a cada beneficiario depende del valor de los ingresos del hogar y del puntaje Sisben (artículo 2° del Decreto 4466 del 2007).

Por otro lado, la finalidad de la figura jurídica de los subsidios destinados a la compra de vivienda puede ser analizada desde ciertos puntos angulares. En primer lugar, a la luz de la ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es objetivo primordial la promoción de equidad y la reducción de la pobreza. Para esto, es prioritario lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades y acceso a un conjunto básico de servicios sociales, dentro de los cuales se encuentra sin duda la vivienda. Por lo tanto, la Política de Vivienda es fundamental para lograr tal propósito y conseguir que los hogares de bajos ingresos tengan los mecanismos de acceso. En la ley, de hecho, se contemplan como dispositivos adecuados para ello el otorgamiento de subsidios, con el requisito del ahorro programado, y el fortalecimiento de la financiación de vivienda. Adicionalmente, se contempla en dicha norma la necesidad de la optimización del

Programa de Subsidio Familiar de vivienda con especial énfasis en la población considerada vulnerable.

Además, los subsidios buscan ser un adecuado desarrollo artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que determina lo siguiente:

“Todos los colombianos tienen derecho a la 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 éstos programas de vivienda” (Constitución Política 1991).

Tal derecho económico y social, debe tener un desarrollo progresivo, pues sería utópico considerar que el Estado, dada la restricción presupuestaria y limitación de recursos a su disposición, pueda garantizar a cabalidad tal derecho constitucional. Sin embargo, ello no lo exonera de responsabilidad, y por lo tanto posee el deber de diseñar políticas claras y eficientes que logren la promoción de los fines constitucionales que subyacen en la norma.

La profundización del mercado de la vivienda para lograr superar el déficit habitacional y las dificultades que enfrentan ciertos sectores sociales para lograr incursionar en el mercado como efectivos consumidores, son sin duda aspiraciones y fines que buscan ser resueltos con el subsidio analizado.

Es claro entonces, que la política de vivienda tiene un rol fundamental para lograr el fomento de la equidad y de la justicia social y la disminución del déficit habitacional, todo ello especialmente respecto a las personas de estratos más bajos. Mediante los subsidios a la compra de vivienda, se busca materializar en la medida de lo posible el derecho de los colombianos al acceso a la vivienda, como primera instancia, y como segunda, a la vivienda digna. Todo ello con miras a proporcionar el acceso de los sectores más vulnerables de la población y con menores recursos para la vivienda.

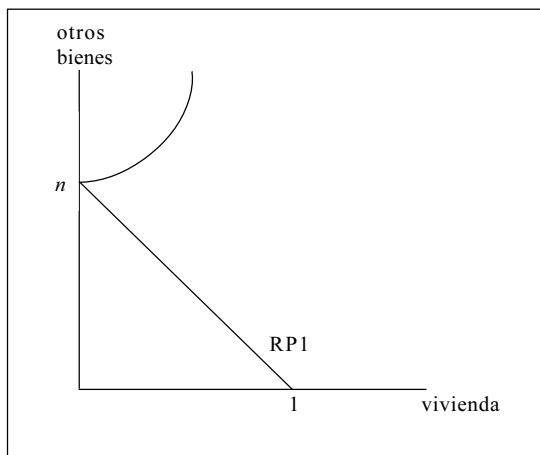
4. UN ANÁLISIS GENERAL AL SUBSIDIO

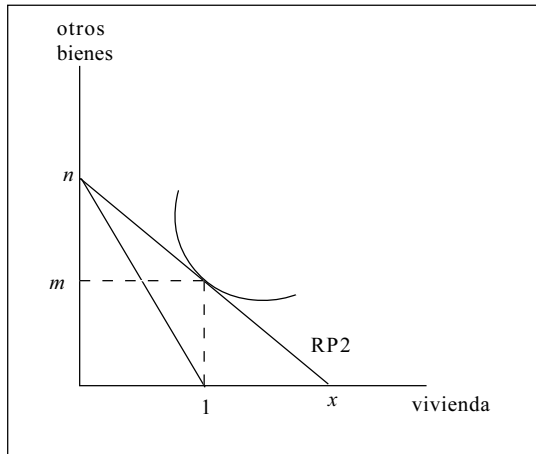
Un subsidio puede ser definido como *“un aporte en dinero otorgado por una sola vez al beneficiario y que constituye un complemento de su ahorro, crédito u otros aportes para facilitarle el acceso a la vivienda”* (Mecanismos para incentivar la demanda, s.f.). En el trabajo se analiza específicamente el subsidio familiar para la adquisición de vivienda, el cual, como se mencionó anteriormente, busca brindarle la oportunidad a la población necesitada de adquirir vivienda propia.

En Colombia se ha subsidiado la compra de vivienda, sin embargo, este tema ha sido constantemente debatido por las implicaciones que tiene. Aquello que se debate, es la posibilidad de ayudar a los necesitados, lo cual se puede resumir en términos de justicia y equidad, y el hecho de que la vivienda sea un actor promotor de la economía, tema que puede ser dilucidado en términos de eficiencia. De modo que se llega al problema controversial del análisis económico del derecho y se toma una decisión netamente política y constitucional que se inclina a favor del aspecto social, sacrificando el aspecto económico. Esta decisión se toma con la finalidad de brindar apoyo a la población y de neutralizar las distorsiones existentes en el mercado de vivienda. Lo anterior, en consideración de la importancia de dicho mercado, dado su papel político y social: “(...) ser un componente para la estabilidad, por constituir el mayor gasto a nivel individual de las familias y por estimular el crecimiento económico” según lo explica María Mercedes Cuellar (Cuellar, 2004).

Desde el punto de vista económico el subsidio puede ser analizado bajo dos perspectivas:

1. Como generador de un mayor ingreso, lo que aumenta la disponibilidad de recursos económicos del consumidor que, por consiguiente, implica un aumento en la renta; o
2. Como una disminución en el precio. Esto genera que el precio de la vivienda para quien recibe el subsidio sea menor al precio de la vivienda en el mercado.





En el caso del subsidio familiar para compra de vivienda se debe aplicar la segunda perspectiva de análisis, pues lo que realiza la entidad que otorga el subsidio es pagarle al constructor una parte del valor del precio del inmueble. Por ello se trata de un subsidio a la demanda. De esta forma, lo que sucede es que la recta presupuestal rota hacia afuera (se torna en RP2) por lo que el consumidor puede lograr la adquisición de un bien que le era necesario pero que por su situación anterior al subsidio no hubiera podido adquirir. Es decir, bajo la ausencia de subsidio (RP1) los consumidores preferirían no acceder a vivienda y consumir únicamente otra clase de bienes, generándose así una solución de esquina. Con el subsidio, se rompe la indiferencia del consumidor frente a la compra de vivienda. Lo anterior porque se amplía la restricción presupuestaria con el fin específico de vivienda y se genera una disminución en el precio relativo de dicho bien.

Cabe aclarar que bajo la ausencia de subsidio, las personas destinan todos sus ingresos a la compra de otros bienes diferentes a vivienda porque no tienen la capacidad de adquirir dicho bien, dado el presupuesto con el que cuentan. El subsidio logra que se incentive la compra de vivienda puesto que éste es más o menos igual a lo que le falta al individuo para su adquisición, sacrificando para ello, claro está, el consumo de otros bienes. Por tanto, se parte inicialmente de una solución de esquina donde el consumidor sólo adquiere otros bienes diversos a vivienda, para luego, alcanzar una solución normal que implica el sacrificio del consumo de otros bienes y la adquisición de una unidad de vivienda, por medio de la reducción de su precio. De tal forma, el consumidor logra maximizar su utilidad.

El descenso del precio de la vivienda que se produce frente a los consumidores de escasos recursos que recibieron el subsidio, genera que ellos tengan un mayor poder adquisitivo real, lo cual les permite entrar a consumir este tipo de bien. Estas

personas resultan ser más sensibles a la variación en el precio que las personas con mayores recursos en lo relacionado al tema de la vivienda, y es por esto que su curva de demanda es elástica. Debe entenderse la elasticidad como una medida de sensibilidad de una variable respecto de otra. En el caso particular analizamos la elasticidad- precio que relaciona las variables precio y cantidad demandada. Se afirmó anteriormente que se trata de una curva de demanda elástica (referencia a elasticidad- precio) porque un aumento en el precio genera una cantidad demandada igual a cero; *o contrario sensu*, si el precio disminuye para el consumidor, en razón del subsidio, le es posible adquirir vivienda.

Ahora bien, cuando se entrega un subsidio no sólo se debe tener en cuenta la curva de demanda individual, sino que es menester analizar cuáles son los efectos económicos que tiene la asignación del mismo. Dichos efectos pueden ser abordados desde las concepciones de:

1. Asignación: cuando se entrega un subsidio para adquisición de vivienda familiar, se genera un cambio en el precio del bien que altera las condiciones de equilibrio del mercado de bienes y servicios lo que genera ciertos efectos en la demanda, pues se trata de un subsidio a la misma.
 - a. Si se toma la vivienda como un bien normal (Le Blanc 2005) tanto el efecto renta como el efecto sustitución resultan positivos
 - b. Un subsidio de vivienda que esté fundado en el crédito o en condiciones de elegibilidad fomenta el ahorro porque las personas que desean adquirir el subsidio buscan ser elegidos.
 - c. Un aumento en los subsidios genera un aumento en la demanda agregada para la adquisición de vivienda
2. Distribución: la pregunta fundamental es cómo esta política de subsidios genera una redistribución del ingreso en la economía. En términos generales, siempre existirá un problema entre la equidad y la eficiencia cuando este tema se desarrolla, pues el ingreso no puede ser redistribuido sin costo alguno. Como la redistribución no es un proceso neutro, su consecución a través de normas es difícil e imprecisa. Es por esta razón que la responsabilidad debe ser cargada a alguien, de forma tal que es el Estado quien debe determinar qué es lo que le va a quitar a los más favorecidos para otorgarle a los menos favorecidos a través de los subsidios, que, como dice Pastor, terminan siendo la regulación del mercado.
3. Administración: el sistema de subsidios debería estar diseñado para reducir los costos sociales. Sin embargo, el problema que presenta porque el sistema no

establece claramente cuáles son los costos indirectos, razón por la cual los costos de transacción son sustancialmente altos.

4. Eficiencia: relacionada con la asignación de recursos. En términos de Pareto se expresa que una situación A es eficiente respecto a B cuando pasando de B a A se mejora a alguien sin empeorar a los demás. En este sentido, es claro que los subsidios, cualquiera que ellos sean, no pueden ser eficientes. Esto en la medida en que los recursos van a ser obtenidos de un lugar, en el caso específico se recaudan a través de los impuestos, y, por tanto, se desmejora a ciertas personas al entregarlos para pasar a la situación A².

El criterio de Kaldor y Hicks plantea que una situación A es eficiente respecto de una situación B si pasando de B a A los ganadores ganan más que lo que pierden los perdedores, de modo tal que los ganadores puedan compensar potencialmente a los perdedores y aun así obtener una ventaja. Bajo estos términos no es claro hasta que punto las personas que reciben el subsidio van a compensar en términos de utilidad a aquellas que pagaron los impuestos para otorgarlo. Sin embargo, puede ser concebido como eficiente en el sentido en que al otorgar un bienestar general al entregar vivienda digna a los estratos 1, 2 y 3, estas personas potencialmente pueden compensar a quienes se ven afectados por pagar los tributos. A pesar de ello, cabe cuestionarse hasta qué punto es eficiente mejorar las condiciones de las personas y hasta qué punto es una medida paternalista que genera más bien ineficiencias. Lo anterior porque:

“the mere existence of needs of its citizens is an insufficient reason for the state for directly satisfy those needs. In general, the State rather than satisfying needs of its citizens directly, has the task of creating the conditions under which the citizens can accumulate sufficient wealth to satisfy their needs themselves” (Backhaus, 1999, p. 138).

Es por esta razón que se considera que los subsidios no deben constituir la única alternativa de política social, por lo cual es necesario que implementen otras estrategias complementarias. Lo anterior, en la medida en que un subsidio sólo funciona temporalmente, pues las personas a las que les fue otorgado deberían luego lograr convertirse en contribuyentes para que sea posible otorgar subsidios a otras personas de forma rentable.

Se debe resaltar que autores como Mauricio Ágüelo consideran que el modelo de subsidios introducido en Colombia ha tendido a ser efectivo, transparente y

2 Claro está que esto debe ser matizado, puesto que será así siempre que el Estado gaste todos los impuestos en medidas para la población necesitada desmejorando así potencialmente a la población contribuyente.

equitativo con respecto a los sistemas implantados en Latinoamérica. Sin embargo, no deja de señalar las dificultades que presenta en términos de redistribución dadas las restricciones de acceso al crédito (Agudelo, 2004). También Eduardo Pizano resalta que los subsidios no deben ser eliminados porque ello implicaría cerrar el acceso a la vivienda al sector económico menos favorecido de la población, aunque no se debe dejar de lado el sector de vivienda como un agente jalonador de la economía del país (Pizano, 2004). Estos efectos serán considerados en el artículo en secciones posteriores con el fin de determinar si cabe o no conservar un sistema de subsidios como el planteado y si realmente se está cumpliendo con aquello que los autores antes mencionados plantean.

Vale la pena, para finalizar este segmento, resaltar algunas condiciones sobre el mercado de vivienda en lo que concierne a la demanda. La renta de las familias, el tipo de interés de los préstamos hipotecarios, los impuestos directos que gravan las viviendas y los costes de las escrituras, los alquileres y la insuficiencia del mercado, los costos de transacción existentes y la existencia de intermediarios son factores que inciden en el mercado y que vale la pena tener en cuenta cuando se desarrolla el tema de los subsidios. (O’Keam 2005)

5. ESTÍMULOS GENERADOS POR EL SUBSIDIO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La construcción ha sido uno de los mercados que más ha impulsado la economía, pues genera empleo no sólo en esta industria, sino que también se promueven los empleos de aquellas que proveen los materiales para la construcción de vivienda, de los sectores de servicios anexos que se le proporcionan a la casa cuando ya ha sido finalizada y de los objetos que son necesarios para la habitación. Esta incidencia se puede identificar en las cifras del PIB del país. Vale resaltar cifras proporcionadas por el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial en las que es posible observar la capacidad de este mercado para generar empleo inmediato: *“cada metro cuadrado genera 1.7 empleos (...) [y la construcción de una vivienda de interés social genera] 4 empleos directos y 4 indirectos”* (Hena, 2009). El raciocinio consiste en que mediante el subsidio se aumenta la demanda, por lo tanto, para cumplir con las exigencias del mercado, la oferta también se estimula generándose así mayor empleo. Esto se denomina el efecto multiplicador del empleo que surge a raíz de los subsidios y que tiene como efecto la estimulación de la economía.

6. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS RESPECTO A LA JUSTICIA SOCIAL Y EQUIDAD DE LA NORMA ANALIZADA

Los subsidios a la demanda, y específicamente aquellos que se centran en la compra de vivienda, tienen como finalidad primordial aumentar la equidad y la justicia social.

Ello mediante la garantía de la efectividad en la distribución de los recursos que deben estar orientados prioritariamente a la población de menores ingresos y en mayores condiciones de vulnerabilidad. De esta forma, se busca que los estratos de más bajos ingresos de la población tengan acceso a la adquisición de vivienda propia gracias a la figura del subsidio. De hecho, *“programas para mejorar la equidad y la justicia social pueden estar enfocados a eliminar ineficiencias del mercado de vivienda”* (Cuéllar, 2004, p. 35).

Al respecto la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el subsidio familiar a la vivienda es *“(...) uno de los mecanismos más utilizados por los programas focalizados de asistencia social a los grupos más pobres de la población”* (Sentencia T-499/95, 1995). Adicionalmente, resalta el hecho de que tal subsidio es un mecanismo **eficiente** para lograr que la población de bajos recursos logre adquirir vivienda, pues los recursos son entregados directamente al beneficiario de la política. Así, se *“(...) [obvian] los costos burocráticos que implica la provisión directa de los bienes a los cuales el subsidio permite acceder”* (Sentencia T-499/95, 1995). El Tribunal Constitucional considera entonces, que el subsidio a la vivienda es el medio adecuado para que el Estado garantice el acceso a la vivienda a los más necesitados; todo lo anterior en cumplimiento del derecho consagrado en el artículo 51 de la Constitución de 1991 (Sentencia T-831/04, 2004). Por tanto, como se reitera en la Sentencia T-171 del 2008, el subsidio analizado, junto con el sistema de Vivienda de Interés Social, constituyen herramientas que buscan y que logran, de acuerdo al criterio de la Corte, el desarrollo y realización efectiva de la política social de vivienda a favor de la población menos favorecida (Sentencia T-171/08, 2008).

El subsidio que es objeto de estudio, puede ser considerado como un **incentivo positivo** provisto por el gobierno para la adquisición de vivienda (Cuéllar, 2004) Lo anterior, en la medida que entre mayor sea el subsidio al que un consumidor tenga acceso, menor será el precio relativo de la vivienda, es decir que el precio que realidad debe pagar por ella se reduce (precio de la vivienda en el mercado menos el valor del subsidio otorgado). De hecho,

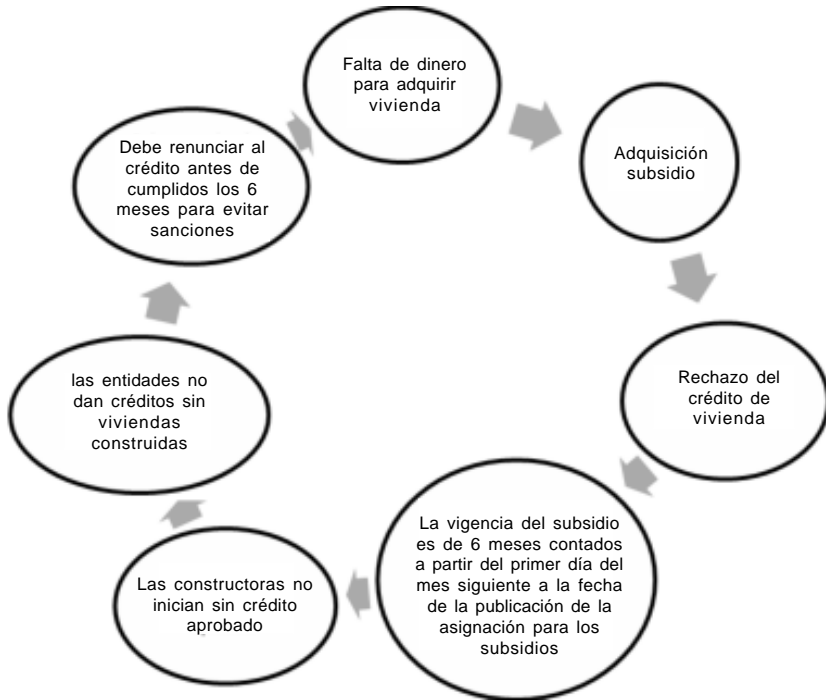
“el gobierno decidió incentivar la solicitud de subsidios por parte de los colombianos aumentando la cifra entregada, reduciendo así la cantidad de dinero que tendría que ser solicitada a una entidad bancaria para financiar el excedente de la transacción” (Medidas para favorecer..., 2009).

A pesar de que el subsidio es un incentivo positivo para estimular la compra de vivienda, también es sólo un componente de las exigencias necesarias para adquirirla, en la medida en que se requiere la existencia adicional de un ahorro y/o de un crédito. Es precisamente por este motivo que la institución jurídica analizada se queda corta en el alcance de sus objetivos, afirmación que será explicada a continuación.

En primer lugar, es necesario precisar que unos son los incentivos de los subsidios y otros son los requisitos que se requieren para adquirirlos. Entre éstos, uno de los más importantes es aquel que exige tener una cuenta de ahorro programado con un saldo mínimo del 10% del valor total de la vivienda que se desea adquirir.³ Además de lo anterior, cabe afirmar que para poder adquirir vivienda adicionalmente es menester contar con un crédito financiero. Precisamente, es en la imposibilidad de contar con un ahorro y con un crédito donde se encuentran las falencias de los subsidios. Por lo anterior, son las familias que viven en la informalidad y los grupos formales de bajos ingresos quienes constituyen el segmento de la población que no tienen capacidad de ahorro ni de crédito; y respecto a los cuales el acceso al beneficio del subsidio no se traduce en la posibilidad de adquirir vivienda (porque no cuentan con un crédito ni con la posibilidad de ahorro).

Para profundizar aún más lo explicado anteriormente, cabe analizar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, es claro que quienes tienen dificultades de ahorro no pueden acceder al subsidio por incumplir con uno de los requisitos básicos del mismo. En segundo lugar, a pesar de poder acceder al subsidio tales personas no son sujetos de créditos fundamentalmente por su no bancarización; no hacen parte de una población formal reconocida por las instituciones financieras. Por ésta razón y por la falta de historia crediticia, tales instituciones no les prestan los recursos necesarios. Por lo tanto, el no acceso al crédito implica la pérdida del subsidio:

3 Mas o menos es el ahorro corresponde al de 10 años para que le sea otorgado el subsidio (Henao, 2009).



(Granados, 2006)

“De igual forma, atar los subsidios a la disponibilidad de un crédito impide llegar a los sectores más necesitados de la población o imponer altísimos riesgos al sistema financiero (...). Hay que buscar opciones distintas que no obliguen a la población a recurrir al endeudamiento” (Pizano, 2004, p. 28).

Finalmente, cabe resaltar que existen en muchos caso altos costos de transacción (ej.: alto costo de los trámites) que implican que la adquisición de vivienda sea más onerosa, y por lo tanto, difícil de llevar a cabo.

En conclusión, por las razones expresadas anteriormente, es clara la dificultad que tienen las familias de menores recursos para lograr obtener una vivienda propia. La norma analizada de subsidios contiene una “paradoja”: por un lado debe demostrarse que se es una persona con recursos limitados (los ingresos de quien solicita el subsidio no pueden superar los 4 salarios mínimos legales vigentes), y por el otro se debe tener recursos necesarios para tener una cuenta de ahorro programada y las condiciones financieras exigidas para el otorgamiento de un crédito. Lo anterior demuestra que aquellos que obtienen vivienda propia por medio del subsidio, son una parte reducida de la población, que en la mayoría de los casos coincide con la clase media. Es claro entonces que la medida analizada no es

suficiente para cumplir su objetivo: ser una alternativa para las personas de bajos recursos para comprar vivienda; por ende, la cobertura y la universalidad del acceso a la propiedad de los hogares siguen siendo limitadas.

Así, “*el componente social de la política de vivienda es importante pero debe ser complementado con acciones consistentes con la relevancia económica del sector*” (Pizano, 2004, p. 31). Por tanto,

“el desarrollo de la VIS requiere de acciones integrales y no puede depender única y exclusivamente de una política de subsidios. Hay que buscar la forma de flexibilizar el crédito y buscar alternativas para las familias que por su situación económica tienen prácticamente cerrado el acceso a éste” (Pizano, 2004, p. 32).

Cabe finalmente reiterar que el hecho de que “*(...) una proposición elevada de la población sea propietaria contribuye a la estabilidad social*” (Cuéllar, 2004, p. 40) y que “*(...) para la población colombiana la posición de vivienda es de gran trascendencia por la seguridad que le brinda*” (Cuéllar, 2004, p. 41).

7. DESINCENTIVOS AL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Una vez analizada la situación de los demandantes de vivienda de interés social, es preciso pasar al estudio de los oferentes, quienes se entenderán en adelante como las personas encargadas de la construcción de la vivienda, los constructores. Es posible afirmar que, dado que toda relación económica está compuesta por una parte demandante y otra oferente, esta última constituye un factor determinante en el desarrollo del sistema de subsidios, y en consecuencia un punto fundamental en la eficiencia y eficacia de la norma, y por ende del fin buscado con la misma.

Como se aclaró en un principio, los incentivos y desincentivos que produce una norma constituyen un elemento esencial del análisis económico del derecho, por lo cual es la primera perspectiva que debemos tener en cuenta en el estudio de los oferentes de vivienda de interés social. Antes de avanzar en el análisis, se puede establecer que la motivación de los constructores se ve fuertemente determinada por las ganancias que éstos puedan llegar a obtener del proyecto. Sin embargo, las ganancias pueden llegar a ser al mismo tiempo un desincentivo para la inversión de los constructores en vivienda de interés social, pues en este tipo de proyectos, muchas veces éstas son menores a las que se esperan, lo que los lleva a considerar que el negocio no es rentable, y por lo tanto implica una disminución de la oferta.⁴

4 En Colombia se vende a punto de equilibrio porque hay poca estabilidad del mercado sobre todo en el caso de VIS. Esto en muchos casos implica el decaimiento de muchos proyectos (Henao, 2009).

Esta situación se explicará a fondo por los siguientes argumentos.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que según la Teoría Económica del Productor, los productores siempre están motivados por “(...) *su intento por maximizar los beneficios*”⁵ (O’Kean, 2005, p. 87). Este tema es determinante para nuestro análisis dado que una de las principales causas

“(...) en la caída de VIS es el desinterés de los constructores por este segmento. A medida que crece la vivienda de estratos altos, en la que se tiene mayores márgenes y estos son más flexibles, la construcción de vivienda de interés social se estanca. Mientras en los segmentos altos se alcanzan rentabilidades del orden del 20% en VIS ésta es del 8%” (Pizano, 2004, p. 29).

Es decir que existe una relación inversa entre la construcción de vivienda de estratos altos y de VIS, por la cual a medida que aumenta la primera se crea un desincentivo en la construcción de la segunda.

Otra prueba del constante desinterés de los constructores y otro de sus desincentivos es la falta de tierras urbanizables, ya que evidentemente éste es un factor elemental para la construcción de dicho tipo de vivienda. Así lo demuestran las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que establece que “(...) *en noviembre del [2008] se autorizaron 796.999 metros cuadrados para edificación de vivienda, de los cuales 82,4 por ciento correspondió a inmuebles de estratos 4, 5 y 6 y tan sólo 17,6 por ciento se destinó a VIS*” (Solarte, 2009). En este sentido los constructores se han pronunciado y han expresado lo siguiente: “*la disponibilidad de tierras para los proyectos de interés social está cada vez más reducida. Es un tema crítico que invita a que el Gobierno Nacional y local busquen una salida para que haya más oferta*” (Solarte, 2009).

En la misma medida es menester realizar un análisis de los efectos que pueden llegar a producir las diferentes regulaciones jurídicas del subsidio de vivienda de interés social. Así pues, consideramos que dichas regulaciones producen un efecto de carácter ambiguo como lo explicaremos en las próximas líneas. En principio, es posible determinar que la regularización del subsidio de compra de vivienda, es un mecanismo esencial para la garantía del correcto desempeño del sistema, de tal forma que se pueda lograr con éste los fines que motivaron su creación, constituyéndose así en un límite para la actividad desarrollada tanto para oferentes (**constructores**) como para demandantes. Sin embargo, los constantes cambios de dicha regulación pueden

5 Ello se produce cuando el costo marginal es igual al beneficio marginal teniendo en cuenta que precio es igual a ingreso medio que es a su vez igual a ingreso marginal todo esto bajo el supuesto de competencia perfecta.

llegar a producir un desincentivo para los constructores, como consecuencia de la inseguridad jurídica que se genera por la inestabilidad de la regulación. Así pues, la posibilidad de una potencial inversión por parte de un constructor en esta área se ve reducida al mínimo como consecuencia de dicho fenómeno normativo.

Otra problemática que se puede observar en el sistema, son los estrictos parámetros exigidos por la normatividad bajo los cuales se debe desarrollar la construcción de vivienda de interés social. En este sentido, la eficiencia se consolida como principio rector del desarrollo de esta actividad que se ve reflejada en el rígido cumplimiento de términos y márgenes. Sin embargo, esta misma exigencia de eficiencia tiene un efecto disuasorio para la oferta de construcción en la medida en que se reduce la flexibilidad para el desarrollo de la construcción de la vivienda de interés social. Lo anterior, desincentiva a los oferentes a invertir en este campo, prefiriendo ámbitos donde se puedan desarrollar con mayor flexibilidad.

Por otro lado, vale la pena aclarar que el desinterés presentado por los constructores en la inversión en este tipo de proyectos, se materializa en la necesidad por parte del gobierno de otorgar al Fondo Nacional de Ahorro “(...) *la capacidad de hacer alianzas con constructores con el fin de desarrollar los planes departamentales de vivienda. Planes en los que, con aporte de un subsidio del gobierno, el municipio y el departamento aportan cerca del 30% del costo de la vivienda para posibilitar la construcción*” (Medidas para favorecer..., 2009). Sin embargo, el gobierno en muchos casos puede no presentarse como una solución, ya que por su ineficiencia puede ser considerado como un obstáculo. De hecho, el inicio de las obras no se presenta hasta que la constructora logre un punto de equilibrio, lo cual tampoco se da mientras que el gobierno no desembolse el dinero.

Finalmente, a partir de los argumentos expuestos anteriormente podemos concluir lo siguiente: para que la norma sea del todo eficiente no es posible considerar como suficiente el hecho de sólo crear incentivos a los demandantes, ya que es a su vez necesario crear incentivos a los oferentes, y que esto se materialice en la realidad. Por lo tanto, mientras los constructores no cuenten con las garantías y motivaciones necesarias, no se podrá conseguir el fin esperado, es decir el acceso a la vivienda.

CONCLUSIÓN

- El análisis económico de derecho es una herramienta fundamental para la evaluación de la conveniencia, eficiencia y efectividad de las normas jurídicas, pues contribuye al análisis jurídico con una perspectiva basada en la teoría microeconómica. Esta forma de análisis busca evitar que la realidad sea analizada como un deber ser.

- Un subsidio de vivienda genera una alteración en precio relativo de la vivienda que permite que se rompa la indiferencia y se pase de una solución de esquina a una solución normal. De esta manera, se logra el acceso por parte de ciertas personas a una unidad de vivienda sacrificando el consumo de otros bienes. Es pues importante señalar que se trata de una curva de demanda elástica.
- Los subsidios para la adquisición de vivienda familiar deben tenerse en cuenta los siguientes criterios: asignación, distribución, administración y eficiencia.
- La norma no es eficiente en el criterio de Pareto y no es clara su eficiencia en el criterio de Kaldor y Hicks porque su efecto potencial de compensación a los perdedores no es evidente, pues no se vislumbra el aumento en el interés general.
- A pesar de ser una institución defendida debe ser determinada su real efectividad en consideración con el costo de oportunidad de dejar de lado la concepción del mercado de vivienda como jalonador de la economía.
- Los subsidios incentivan el crecimiento económico por el efecto multiplicador que tienen sobre el trabajo.
- Dada la imposibilidad de los sectores informales de la población y de los sectores formales de bajos recursos para tener capacidad de ahorro (requisito mínimo para ser beneficiario del subsidio) y acceso al crédito, el subsidio a la compra de vivienda no es mecanismo suficiente para lograr que los sectores menos favorecidos de la población puedan ser dueños de sus hogares.
- Los mecanismos tendientes a lograr la universalización de la obtención de vivienda y un desarrollo progresivo cada vez mayor del derecho social y económico a la vivienda digna, no pueden centrarse únicamente en las políticas de subsidio de vivienda.
- La norma analizada, ya sea por los requisitos que establece, ya sea por las externalidades (acceso al crédito) que indisolublemente la acompañan, no logra ser un mecanismo eficiente para el alcance de su finalidad principal. Por lo tanto, no hay una adecuada materialización en la vida práctica de los objetivos esenciales de la figura jurídica objeto de estudio.
- *“Las principales dificultades de la financiación complementaria en los sectores de bajos ingresos son: el riesgo moral que se genera en las entidades oferentes de crédito por la inestabilidad jurídica del marco de vivienda; dificultades de los usuarios para servir la deuda, escasa*

capacidad de pago, beneficios ubicados en el sector informal de la población, bajos niveles de garantía, altos niveles de riesgo en las fuentes de ingresos y altos costos de operación y administración de este tipo de créditos” (Ágüelo, 2004, p. 18).

- En lo que concierne al análisis de los oferentes se puede concluir que para que la norma sea del todo eficiente no es posible considerar como suficiente el sólo hecho de crear incentivos a los demandantes, ya que es a su vez necesario crear incentivos a los oferentes, y que esto se materialice en la realidad. Por lo tanto, mientras los constructores no cuenten con las garantías y motivaciones necesarias, no se podrá conseguir el fin esperado, es decir, el acceso a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

ABC del subsidio familiar de vivienda urbana en dinero. (2006). Recuperado el 09 de 05 de 2009, del sitio Web de Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/abril/02/16042004.htm>

AGUDELO, M. (2004). La política de vivienda 2002-2006. *Debates de Coyuntura Económica*.13-20.

ARANGO, A. P. (1990). *Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital*. Bogotá: Nuevas Ediciones

BACKHAUS, J. G.(1999). *Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

BOTERO, D. (2009,13 de Mayo). Entrevista al Secretario general de Fedelonjas.

COLLAZOS, G. (1995). Vivienda de interes social y el sistema del subsidio familiar . *Revista Javeriana*, 69-72.

CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL. (1954). *Problemas de la vivienda de interes social* . Washigton D.C: Union Panamericana .

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA. (1991)

CORTE CONSTITUCIONAL. (1995). Sentencia T-499/95.

CORTE CONSTITUCIONAL. (2004). Sentencia T-831/04.

CORTE CONSTITUCIONAL.(2008). Sentencia T-171/08.

CUELLAR, M. M.(2004). La importancia de los subsidios habitacionales. *Debates de Coyuntura Económica*, 34-53.

Decreto 975/04. (2004)

Decreto 446/07. (2007)

- Días, J. R. (1997). *Derecho y análisis económico*. Mexico: Instituto Tecnológico Autónomo de Mexico.
- Disponibles 44.000 subsidios de vivienda para el 2009 (s. f.). Recuperado el 09 de 05 de 2009, del sitio Web de Portafolio: http://www.portafolio.com.co/finanzas/guias/vivienda/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4811689.html
- ESCOBAR, P. M. (s. f.). Introducción a la relación entre el Derecho y la Economía. *Centro de Estudios en Derecho y Economía No.1*, 22-73.
- GIRALDO, F. (1993). *Colombia: estudio de incidencia del gasto publico social. El gasto público en vivienda de interes social*. Bogotá.
- GÓMEZ, A. (1983). *El Estado y la vivienda*. Bogotá: Canal Ramirez.
- GRANADOS, C. C. (2006). Especial vivienda impopular en Bogotá. *Directo Bogotá*, 4-6.
- HENAO, L. P. (2009, 12 de Mayo). Entrevista de Hora de Negocios.
- LE BLANC, D. (2005). *Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems*. Washington D.C.: World Bank.
- Ley 546 de 1999. (1999)
- Ley 1151 de 2002. (2002)
- LÓPEZ, J. T. (1987). *Análisis Económico del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Medidas para favorecer la construcción de vivienda en Colombia*. (2009, abril). Recuperado el 13 de mayo de 2009, del sitio Web de VivaReal Colombia: <http://actualidad.vivareal.com.co/tag/subsidio-de-vivienda>
- O'KEAM, J. M. (2005). *Economía*. España: Mc Grawl Hill.
- PINDYCK, R. S. & Rubinfeld, D. L. (1995). *Microeconomía*. Hertfordshire: Prentice Hall.
- PIZANO, E. (2004). Avance en la política de vivienda. *Debates de coyuntura económica*, 27-33.
- POLINSKY, A. M. (1985). *Introducción al análisis económico de derecho*. Barcelona : Ariel, S.A.
- POSNER, R. A. (1992). *Economic analysis of law*. Boston: Advisory Board.
- Qué es un y cómo se obtiene un subsidio de vivienda*. (2009). Recuperado el 09 de 05 de 2009, del sitio Web de Metro Cuadrado: http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/publesp_m2/subviv_esp/archivosubsidios/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDI_M2-2031333.html
- ROCHA R., SÁNCHEZ F. & TOVAR J. (2007). *Informalidad del mercado de crédito para la vivienda de interés social*. Bogotá : Documentos CEDE.

SOLARTE, R. (2009). *Urgen políticas claras para evitar caída de VIS*. Recuperado el 13 de Mayo de 2009, del sitio Web de la República: http://www.larepublica.com.co//archivos/FINANZAS/2009-02-09/urgen-politicas-claras-para-evitar-caida-de-vis_65832.php

Valor de subsidios de vivienda 2009. (2009, abril). Recuperado el 13 de mayo de 2009, del sitio Web de VivaReal Colombia: <http://actualidad.vivareal.com.co/tag/subsidio-de-vivienda>

VÉLEZ, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

VÉLEZ, C. E. (1997). *La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

