

**ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS, ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN AL  
DÉFICIT DE VIVIENDA PARA ENTES TERRITORIALES: CASO SABANETA  
– ANTIOQUIA 2008 - 2015**

**POR:**

**CARLOS ENRIQUE LONDOÑO AMARILES**

**ASESORA**

**MARIA HELENA FRANCO VARGAS**

**PROFESORES**

**ADOLFO ESLAVA  
GERMÁN VALENCIA**

**UNIVERSIDAD EAFIT**

**ESCUELA DE HUMANIDADES**

**DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**MAESTRÍA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MEDELLÍN**

**2016**

## **Resumen**

El municipio de Sabaneta, Antioquia, es el territorio que presenta el menor índice de déficit cuantitativo de vivienda en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, esto se ha logrado por el desarrollo estratégico de sinergias entre el sector público y privado para incentivar proyectos de vivienda de interés social. Esta investigación, realizada bajo la metodología de estudio de caso, describe cómo las Asociaciones Público Privadas (APP) implementadas en ese municipio contribuyeron en dicha disminución, en el período 2012-2015 con respecto al período 2008-2011. El análisis se logra a partir del estudio de los planes de desarrollo municipales en los periodos mencionados, la revisión de la Ley 1508 de 2012 y la comparación de dichos esquemas de asociación con los planteamientos de la teoría de la Nueva Gobernanza. Los hallazgos demostraron que las APP son una alternativa efectiva para la solución de necesidades y demandas de vivienda de interés social.

**Palabras claves:** Estado, Asociaciones Público Privadas, déficit cuantitativo de vivienda, planes de desarrollo.

## Introducción

En el marco legal colombiano, la ley 1537 de 2012 por la cual se dictan normas tendientes para facilitar y promover el desarrollo urbano, entre otras disposiciones, establece el acceso a la vivienda de dos maneras: la vivienda de interés prioritario y la vivienda de interés social. Por un lado, la vivienda de *interés prioritario* está dirigida a las familias más pobres vinculadas a programas sociales del Estado que buscan la superación de la pobreza extrema. El valor de cada vivienda no podrá superar los 70 SMLV<sup>1</sup>. De otro lado, la vivienda de *interés social* se dirige a una población pobre que requiere un acompañamiento del Estado pero no necesariamente debe pertenecer a un programa social. Este tipo de vivienda debe articularse a un entorno de diseño urbanístico que asegure el disfrute de espacio público. Su valor máximo no debe superar los 135 SMLV (Congreso de la República de Colombia, 2012).

En adelante, el estudio del caso se enfocará exclusivamente en observar la posibilidad que ofrece la Ley 1508 de 2012 para estructurar proyectos de *vivienda de interés social* bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), evaluándose indicadores registrados por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que hayan impactado los planes de desarrollo 2008-2015 en el municipio de Sabaneta, el cual utilizó la figura de las APP para estructurar proyectos de vivienda de interés social, aportando a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda de este municipio como puede evidenciarse en el Plan de Desarrollo<sup>2</sup> 2012-2015;

---

<sup>1</sup> Salario mínimo legal vigente

<sup>2</sup> Puesta en marcha de un plan de Gobierno en un territorio (Ley 152 de 1994).

logrando el incremento en contribuyentes y nuevos predios en un 33% con respecto al periodo 2008-2011 (Sabaneta, 2014).

Este documento se estructura del siguiente modo. En el marco teórico, en primer lugar se estudia el déficit de vivienda cuantitativo<sup>3</sup> en Colombia bajo los análisis efectuados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y los análisis para el caso del departamento de Antioquia y el Área Metropolitana de Medellín. En segundo lugar, se aborda la provisión pública y privada de vivienda, a la luz de las teorías de las fallas del Estado y del mercado. En tercer lugar, se presentará la Nueva Gobernanza como una visión estratégica para la búsqueda de solución al problema del déficit cuantitativo de vivienda. En cuarto lugar, se muestra el esquema de Asociación Público Privada (APP) en la política de vivienda.

Seguidamente se describe la metodología de la investigación con los instrumentos empleados para la recolección de datos.

Posteriormente, se exponen los hallazgos con respecto a la experiencia analizada, donde el estudio del caso se centró básicamente en observar los indicadores del déficit cuantitativo de vivienda registrados por el municipio de Sabaneta en el período de gobierno 2008-2011 vs 2012-2015.

Finalmente, se presentan las conclusiones que surgieron una vez se establecieron los hallazgos y las aplicaciones del esquema APP en el municipio de Sabaneta.

---

<sup>3</sup> Déficit de vivienda Cuantitativo: se refiere a necesidades de reemplazo derivadas de la existencia de viviendas que no cumplen condiciones mínimas de calidad y/o habitabilidad, o la inexistencia de las mismas. (Dane, 2005)

## **1. Marco Teórico**

### **1.1 Análisis del déficit de vivienda en Colombia**

Una permanente exigencia de toda comunidad a la cual se ven enfrentados los gobiernos nacionales, departamentales y municipales, es la provisión y producción de vivienda a una población que demanda, cada vez más, infraestructura habitacional con estándares de calidad aceptables, pero que no tiene el nivel de ingreso suficiente para adquirirla por sus propios medios.

La vivienda “ocupa un lugar relevante entre las preocupaciones y necesidades de la población, pues constituye un bien primario de defensa ante los rigores climáticos, de intercambio social, sirve para el uso y el desarrollo familiar, constituye un mejoramiento de los estándares sociales y es una inversión durable y transable que genera desarrollo económico” (Dane, 2005).

Por lo tanto, el Estado debe garantizar posibilidades asequibles a los ciudadanos que no tienen los recursos suficientes para hacerse no solamente de un bien inmueble, sino a un medio que brinde protección y bienestar para una familia que construye país a partir de un ideal. En consecuencia, la vivienda se establece como un motor de crecimiento económico, que contribuye a solucionar un problema social, dinamizando la generación de empleo y potencializando las funciones del Estado, tanto nacional como territorial (Henaó, 2014). En particular, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha establecido la vivienda digna como un derecho consustancial o inherente al ser humano (ONU, 1948).

Asimismo, el problema del déficit cuantitativo de vivienda es una situación que alerta a América Latina. El Banco Interamericano de Desarrollo BID indica que “para

“aumentar la oferta de viviendas adecuadas y asequibles, los países deben mejorar la normativa de tenencia de tierra, ampliar medios de financiamiento y movilizar recursos privados” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

En Colombia, la falta de vivienda es una problemática que se acentúa cada vez más por diferentes causas, entre ellas la violencia y el conflicto en el campo, que generan restricciones en el uso del suelo y desplazamiento de población vulnerable hacia zonas urbanas. Ante esta situación, desde la década de los 70, los gobiernos nacionales han presentado propuestas de solución en sus planes de desarrollo, formulando políticas públicas y estableciendo figuras que buscan disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, tales como la construcción directa por parte del Estado de grandes unidades residenciales, la generación y respaldo de modelos de autoconstrucción colectiva que propicien la asociación de vecinos, y los subsidios a la vivienda a través de las entidades y figuras financieras, entre otras.

Algunas de las entidades financieras creadas para atender la problemática fueron el Instituto de Crédito Territorial de Vivienda y el Banco Central Hipotecario; la figura financiera de gran impacto y modelo para otros países fue el UPAC<sup>4</sup> enmarcado en la típica definición de gobiernos burocráticos. Luego de 40 años el gobierno, al evaluar el resultado de ambas figuras encuentra que no dieron respuesta oportuna y contundente a la disminución del déficit de vivienda (SuperIntendencia Financiera, 2005).

Para el caso del UPAC, creado para solucionar el problema de vivienda en familias de bajos ingresos, las altas tasas de interés y la poca maniobrabilidad financiera y de intervención que tenía el Estado bajo una figura burocrática, hizo que muchos de los

---

<sup>4</sup> Unidad de poder adquisitivo constante creado el 2 de mayo de 1972 bajo el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero con el fin de realizar operaciones de crédito hipotecario en el largo plazo.

deudores perdieran sus inmuebles debido a sucesos de siniestralidad y crisis financiera sucedida entre los años 1998 - 2001, que generaron desde la ruina personal, hasta la quiebra de las entidades creadas para atender el problema (ANIF, 2011, págs. 5-10).

Según el Censo Nacional de 2005, el déficit cuantitativo fue del 12.56% (Dane, 2005). Sin embargo, para el año 2012, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares<sup>5</sup>, esta cifra fue del 5.54%; lo cual significa que se presentó una reducción del 46.3% desde el 2005, como se observa en la tabla 1 (Ministerio De Vivienda, 2014).

En el año 2005, 1'031.256 hogares requerían una solución de vivienda, mientras que en el año 2012, fueron 554.087. Si bien es evidente la disminución, aún es muy limitada la asignación de recursos para que el Gobierno Nacional y los entes territoriales ejecuten proyectos de vivienda con sus propios esfuerzos, debido a que requieren atender múltiples frentes de inversión para solucionar otras problemáticas. Esto, sumado al hecho de que las necesidades de vivienda aumentan cada vez más como resultado de condiciones políticas, económicas y sociales presentes en el territorio, tales como: incremento demográfico, desplazamiento intraurbano y de población rural a zonas urbanas, pobreza, desempleo, entre otros. Todo lo anterior, hace perentorio que se establezcan mecanismos alternativos y efectivos para reducir el déficit cuantitativo de vivienda.

Tabla 1. Estimaciones del déficit cuantitativo de vivienda en Colombia realizadas por Minvivienda, Planeación Nacional y el DANE (2012).

---

<sup>5</sup> La Gran Encuesta Integrada de Hogares fue aplicada en 2012 por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Estadística, DANE; el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional, CENAC.

	Censo 2005	%	Estimación (GEIH 2012)	%	Var abs	Var %
<b>Total hogares</b>	<b>8,210,347</b>	<b>100.00</b>	<b>9,996,144</b>	<b>100.00</b>	<b>1,785,797</b>	<b>21.8</b>
<b>Hogares con déficit</b>	<b>2,216.863</b>	<b>27.00</b>	<b>1,647,093</b>	<b>16.48</b>	<b>-569,770</b>	<b>-25.7</b>
<b>Déficit cuantitativo</b>	<b>1,031,256</b>	<b>12,56</b>	<b>554,087</b>	<b>5.54</b>	<b>-477,169</b>	<b>-46.3</b>
<b>Déficit cualitativo</b>	<b>1,185,607</b>	<b>14.44</b>	<b>1,093,006</b>	<b>10.93</b>	<b>-92,601</b>	<b>-7.8</b>

Para el caso del departamento de Antioquia, según la oficina de Desarrollo de Vivienda y Sostenibilidad de la Gobernación de Antioquia, en el año 2008, en esta región se presentaba un déficit cercano a las 350.000 soluciones de vivienda, cifra que se ha incrementado en 1.2% anual (Gobernación de Antioquia, 2008). En cuanto al Área Metropolitana del Valle de Aburrá<sup>6</sup>; se necesitaría construir 438.073 unidades habitacionales para el año 2030 con el fin de atender el déficit cuantitativo y de crecimiento vegetativo. Para lograr esta cifra se debe edificar 24.337 unidades habitacionales por año, distribuidas del siguiente modo: Vivienda de interés social 131.860, Vivienda de interés prioritario 72.720, otras 233.493 (Área Metropolitana del Valle del Aburrá, 2012, págs. 95 - 106).

Además este estudio establece que, para garantizar las construcciones de vivienda se requieren esquemas financieros de integración diferentes a los tradicionales, toda vez que la destinación de inversión en recursos de vivienda por parte de los municipios es en promedio menor del 5% del presupuesto, con lo cual es imposible construir el número de

<sup>6</sup> “El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es una entidad administrativa de derecho público que asocia a 9 de los 10 municipios que conforman el Valle de Aburrá. En la actualidad está integrada por los municipios de Medellín (como ciudad núcleo), Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas. El municipio de Envigado no es miembro actual de la entidad, ya que se excluyó el 28 de febrero de 1983 mediante fallo del Consejo de Estado”.



viviendas anuales que se necesitan para cubrir el déficit proyectado al 2030 en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Si bien, el Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental, no es claro con respecto al tipo de esquemas financieros de integración diferentes a los tradicionales que pueden subsanar el déficit de vivienda de la región, es importante mencionar que, sí hace referencia a la experiencia de Antioquia con las APP.

### **1.2 La provisión pública y privada de vivienda. Las fallas del mercado y del Estado**

La vivienda digna, como derecho fundamental, ha sido una prioridad de obligatorio cumplimiento para el Estado, el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia consagra este derecho del siguiente modo:

*“Todos los Colombianos tienen derecho a una 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” (Colombia, 1997).*

Sin embargo, las situaciones del mercado y del mismo Estado han impedido el desarrollo exitoso de los programas que apuntan a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda.

El mercado no produce vivienda que no le genere utilidad en el desarrollo de proyectos, en especial, aquella de interés social, que tiene unas limitantes en su estructura de precios. Es entonces cuando el Estado interviene por razones de responsabilidad, eficiencia y equidad justificando su actuar en las fallas del mercado.

El Estado tiene dos posibilidades en su proceder: como regulador de precios o como articulador directo de soluciones. En el primer caso, la regulación se ve limitada por los dinamisismos del mercado, al que Mankiw explica como un grupo de compradores y vendedores de un bien o servicios en particular. Los compradores son el grupo que determina la demanda del producto y los vendedores son el grupo que determina la oferta de dicho producto (Mankiw, 2012, págs. 66 - 68). Esta relación, en el caso de la vivienda de interés social está determinada por situaciones donde los vendedores, han sido más organizados para defender su criterio de rentabilidad por encima de razones públicas y de equidad.

Los vendedores a través de la estructuración de gremios y asociación de constructores, han determinado grupos de impacto económico y han fortalecido esquemas financieros cuya consolidación y toma de decisiones los pone en una condición ventajosa frente a los usuarios de la vivienda de interés social. Bajo estas condiciones, las políticas de intervención en materia de regulación de precios fracasan.

La segunda alternativa del Estado como articulador directo de soluciones, se comienza a desarrollar en los países de Occidente desde los años 30 hasta los años 80 del siglo pasado; estructurando directamente proyectos que conciben la solución del problema desde una óptica burocrática. Este esquema también fracasa debido a múltiples causas:

- El Estado tiene una información limitada para atender la múltiple problemática de demanda de vivienda que la población vulnerable está demandando. Esta situación se evidencia cuando la toma de decisiones para atender el déficit cuantitativo de vivienda está consultando indicadores rezagados y vetustos como los del censo del año 2005.

- El Estado tiene un control limitado sobre las empresas privadas. La determinación de excesiva demanda de cualquier tipo de vivienda, aunado con las restricciones del uso del suelo y las múltiples limitaciones económicas y sociales por parte de los demandantes de las vivienda de interés social, hace que el sector privado determine a su criterio, niveles discrecionales y excesivos en el precio de la vivienda de interés social, y el Estado no tenga un control hacia estos, dado los modelos económicos de oferta y demanda existentes.
- El Estado tiene un control limitado en la burocracia, cuando es esta la que genera actuaciones sobre la construcción de vivienda de interés social, los problemas de corrupción, sumados a la determinación de niveles burocráticos politizados, hace que las soluciones estructurales no detengan el problema del déficit cuantitativo de vivienda que se quiere solucionar.
- Los procesos políticos en ocasiones determinan limitaciones, ya que algunos constructores o gremios ejercen liderazgo en “determinados grupos de presión” lo cual hace que las decisiones políticas sean parcializadas y sus decisiones en materia de rentabilidad favorezcan en mayor grado al sector privado que a la población que demanda la vivienda de interés social (Stiglitz, 2000, págs. 68 - 93).

### **1.3 Las APP a la luz de La Nueva Gobernanza**

La teoría de la Nueva Gobernanza aborda la sinergia entre lo público y lo privado como base fundamental para el análisis de las APP. La teoría apunta a un mejoramiento de las condiciones sociales en varios ámbitos de la prestación de servicios y de la provisión de infraestructura a través de un traslado de actuaciones del ámbito público al privado,

producto de una normatividad innovadora y de una estructura de contratación que se adecúe a los nuevos lineamientos de trabajo conjunto. Tal y como lo enuncia Aguilar “La Nueva Gobernanza establece un modelo público de gobernar que se ejerce mediante redes, sinergias y asociaciones entre actores del gobierno y de la sociedad económica y civil y que se considera es el proceso de gobernar apropiado para las condiciones sociales actuales, pues incrementa las capacidades, recursos y alcances de los gobiernos” (Aguilar, 2014, págs. 17 - 19).

En Colombia, la visión político-económica, se enfrenta a una realidad gubernamental: la falta de recursos para adelantar programas de vivienda que puedan ser viables y aplicables. Con los cambios de gobierno, la asignación de recursos para la ejecución de planes de vivienda no ha sido consistente, debido a nuevas dinámicas en los escenarios de orden público y al establecimiento de otras prioridades en el gasto público, que han influenciado las políticas económicas planteadas por los diferentes gobiernos. Los planes de desarrollo se han quedado cortos en recursos para cubrir la demanda de la población en cuanto a vivienda (Padilla, 2011). En este sentido, la visión de la teoría económica para buscar soluciones a la falta de vivienda se ha deteriorado con respecto a los entes territoriales, producto del proceso de descentralización surgido por la Constitución de 1991 (Petrei, 1997).

Por consiguiente, al evidenciarse la necesidad de solucionar problemas sociales como el déficit cuantitativo de vivienda, y no contar con recursos en el sector público, es importante analizar la dimensión de la Nueva Gobernanza, desde la perspectiva de la colaboración económica, considerando los objetivos de producción de vivienda a través de un esquema privado que permita garantizar un derecho fundamental como es el de la vivienda digna, mediante la entrega de actuaciones públicas al sector privado; con miras

a lograr el cumplimiento de planes de desarrollo que el sector público por sí solo no podría realizar, esto sin detrimento de las finanzas públicas y con beneficio para los dos sectores, público y privado, haciendo de la Nueva Gobernanza, un camino de colaboración y crecimiento tanto del Gobierno, como de la sociedad en general. Al respecto, Salamon afirma que *“las Asociaciones Público Privadas son instrumentos de gobierno indirectos que caracterizan la emergencia de una Nueva Gobernanza”* (Salamon, 2002, págs. 9 - 11).

La clave para que las asociaciones anteriores generen resultados dentro de la Nueva Gobernanza es la eficiencia, la cual es una combinación del libre funcionamiento entre un sector productivo privado y una actuación estatal en los mercados; aún el Estado con sus imperfecciones, hace posible la obtención de ganancias de eficiencia en el sistema económico, cuyo único beneficiario de esta serán los ciudadanos (Albi, 2000, págs. 241 - 245).

Diversos autores han discutido el tema de los esquemas de asociación público privada desde el enfoque de la Nueva Gobernanza. Para ello se toman referencias como: las propuestas teóricas de: (Aguilar, 2014) quien afirma que en la Nueva Gobernanza las sinergias entre lo público y lo privado pueden arrojar resultados interesantes para poner en marcha políticas públicas; (Donahue & Zeckhauser, 2011) quienes plantean en su libro *Roles privados para los objetivos públicos en tiempos turbulentos* que los asuntos públicos no solamente se deben estudiar bajo una visión de Estado sino bajo un enfoque privado (Donahue & Zeckhauser, 2011).

Esta investigación se desarrolla bajo el enfoque de las Asociaciones Público Privadas (APP), entendidas desde la categoría de “gobernanza colaborativa”, que le permite al Estado la búsqueda de objetivos públicos en los que comparte la

Código de campo cambiado

discrecionalidad y esfuerzos con productores fuera del gobierno. En otras palabras, lo que distingue muchas de las nuevas herramientas de la acción pública es la tendencia a compartir con terceros actores una función gubernamental básica: el ejercicio del Poder (Salamon, 2002, págs. 9 - 11).

Como se observa en la Tabla 2, los criterios de la administración tradicional, contrastan con los nuevos esquemas de la Nueva Gobernanza.

Tabla 2. El paradigma de la Nueva gobernanza.

<b>Administración Pública Clásica</b>	<b>Nueva Gobernanza</b>
Programa/Agencia	Herramienta
Jerarquía	Network (Trabajo en equipo)
Público vs Privado	Público + Privado
Dominación y Control	Negociación y Persuasión
Capacidades de gestión	Capacidades para habilitar

*Fuente: The new governance paradigm (Salamon, 2002).*

#### **1.4 Modelo de APP en la Política Nacional de vivienda**

Según la Ley de Asociación Público Privada (Ley 1508, 2012. Art.1), las “APP son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencias de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de infraestructura y/o servicios” (Colombia, 2012). Cuando la ley 1508 de 2012 menciona la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, no es

específica en el tipo de bien, sin embargo, la vivienda de interés social tiene las características y conexidades de un bien público meritorio<sup>7</sup>

A continuación, se hace necesario observar los diferentes planteamientos en relación con los modelos de APP que han realizado instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Cámara Colombiana de la Construcción y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

#### ***1.4.1 Enfoque del Departamento Nacional de Planeación (DNP)***

Esta entidad pública observa las APP como una figura estructurante de la política de vivienda, no necesariamente bajo la figura de la entrega de subsidio a la demanda, sino como un mecanismo esencial de la provisión de bienes públicos y sus servicios asociados que facilita la construcción colectiva pensada para la solución sistémica del déficit de vivienda, lo cual corresponde a una actuación del Estado desde el lado de la oferta. Esta relación se desarrolla siempre que se cumpla con ciertas premisas:

- La generación de vivienda de interés social se establece bajo un esquema de servicios públicos y lineamientos de interés en la búsqueda de solución de problemas sociales.
- Las condiciones de dominio de la propiedad deben mantenerse hasta el final, durante el proceso de vigencia del contrato de APP, y solo la transferencia de la vivienda a los beneficiarios se daría una vez se concluya el proceso de relación, Estado - Sector privado.

---

<sup>7</sup> Un bien público meritorio es aquel cuyo consumo no reduce la cantidad del mismo disponible para los demás, de cuyo uso nadie se puede excluir y cuya satisfacción se hace a través del presupuesto público. (Mankiw, 2012)

- La recepción de subsidios nacionales por parte del gobierno central, son un mecanismo importante que sirve para ayudar al esquema de la asociación público privada, ente territorial-sector privado, pero no es un componente determinante para la estructuración del proyecto.
- La relación gobierno nacional-entidad territorial se debe administrar bajo premisas de relaciones jurídicas y financieras que determinen cronogramas de entrega de recursos, reciprocidades por parte del constructor privado, y determinación de beneficiarios de cada uno de los proyectos de vivienda de interés social que se buscan atender bajo el esquema APP (Planeación Nacional, 2014).

#### ***1.4.2 Enfoque de la Cámara Colombiana de la Construcción.***

Las APP constituyen una herramienta valiosa para unir el recurso privado con el recurso público, con el fin de afrontar el reto de la infraestructura, cerrar la brecha de financiamiento existente y lograr los objetivos sociales de forma más eficiente; sin embargo, su manejo debe ser muy cuidadoso para evitar que se conviertan en un mal mayor. Se advierte que, se *“deben otorgar los incentivos correctos, dividir el riesgo en la manera adecuada, establecer una relación horizontal y asegurar una buena regulación de las alianzas”* (Cámara Colombiana de la Construcción, 2011). Así mismo, se hace necesario determinar un margen de flexibilidad proyecto a proyecto, que permita la existencia de mecanismos que garanticen que las dos partes asuman y se dividan el riesgo del proyecto.



En este sentido, se proponen unos lineamientos en el gobierno de las APP que se configuran como factores de éxito en este tipo de asociaciones:

- Una estrategia clara. Se ha encontrado que los privados deben especializarse en un punto de la cadena de valor.
- Establecer un diálogo fluido entre el gobierno y el sector privado. El gobierno y la firma deben hacer todo lo posible para minimizar el riesgo a través de unas reglas de juego claras.
- Se debe asegurar una base analítica sólida para el Estado, donde variables como el riesgo, el tiempo de ejecución de los proyectos, las oportunidades en la toma de decisiones y el potencial beneficio de los esquemas de valorización sean definidos antes de iniciar el proyecto.

Se presentan las experiencias de Chile como país dinamizador de los esquemas de las APP en América Latina, y se describe el antes y después de los años noventa del siglo pasado, con relación a los desarrollos en infraestructura de vivienda, como resultado de los esfuerzos públicos y privados. Destacándose la construcción de unidades habitacionales para población pobre que en nuestro país se asemeja a la población que requiere vivienda de interés social (Cámara Colombiana de la Construcción, 2011).

#### ***1.4.3 Enfoque de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia***

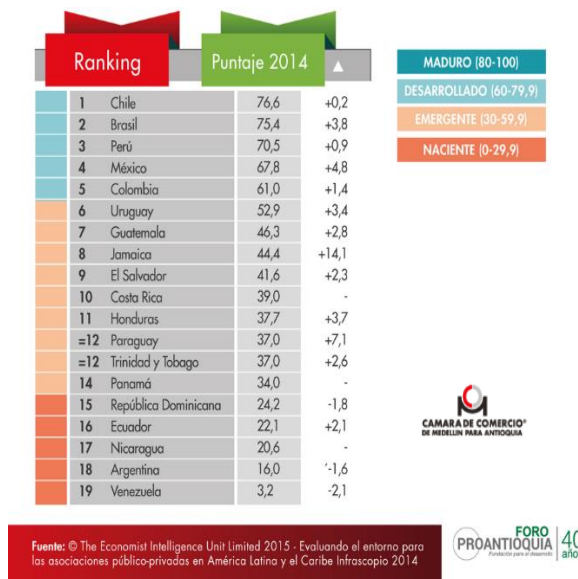
La visión de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia con respecto a los esquemas de las APP se traduce en tres posibilidades de aprendizaje y desarrollo sistémico para poner en práctica el esquema de asociación: el sector privado colabora en el cumplimiento de las funciones del Estado. El sector privado transfiere productividad,

eficiencia y buenas prácticas a proyectos públicos. El sector público debe estar dispuesto a transformar su visión burocrática por una visión de coordinación y Nueva Gobernanza en el manejo de sus decisiones.

En materia de vivienda de interés social, el sector público debe realizar inicialmente el análisis de las necesidades y la determinación del alcance del proyecto, es, en esta etapa donde se fijan niveles de inversión pública y grado de compromiso que el sector privado puede financiar mediante niveles de competencia, donde este último es conocedor del medio. Existen riesgos en la implementación de las APP y estos se traducen en el caso de la vivienda de interés social como el abuso de la figura de las APP considerándolas un esquema único y filantrópico.

Al analizarse la posición de Colombia en la puesta en marcha del esquema de las APP en América Latina, se observa un liderazgo en la implementación de estas frente a los demás países, ocupando el puesto número 5 del ranking latinoamericano, donde Chile lidera la implementación de esquemas de APP, posicionándose en primer lugar, mientras que Venezuela ocupa el último puesto, como se observa en la tabla 2 (Vélez de Nicholls, 2015).

Tabla 2. Evaluando el entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe. 2014



## 2. Diseño metodológico de la investigación

La presente investigación es de carácter cualitativo, se trabajó bajo el esquema descriptivo, con una estrategia metodológica de estudio de caso, con el fin de analizar la experiencia del municipio de Sabaneta, Antioquia, en la implementación de esquemas de APP para la reducción del déficit cuantitativo de vivienda a través de la estructuración de diversos proyectos de vivienda de interés social. Para la recolección de información se emplearon los siguientes instrumentos:

- a. **Estado del Arte:** se hizo revisión de estadísticas a nivel nacional, departamental y local, para entender el problema del déficit cuantitativo de vivienda y su impacto

en los entes territoriales. Igualmente se estudió la normatividad existente sobre las APP y los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha realizado sobre este esquema, además de diferentes foros y presentaciones que, desde algunas organizaciones públicas y privadas se habían hecho a favor del uso de las APP como herramientas de solución del déficit cuantitativo de vivienda. Adicionalmente, se revisó literatura especializada sobre los temas objeto de estudio para entender la relación entre las APP y la Nueva Gobernanza.

Se analizaron datos recolectados en el plan de negocios de la Promotora de Proyectos de Sabaneta, donde se observaron seis proyectos presentados como ejemplo. Se evaluó el plan de desarrollo 2012-2015 en lo concerniente a su línea estratégica de vivienda y el impacto generado con respecto al plan de desarrollo 2008-2011.

- b. Entrevistas:** se hicieron entrevistas al alcalde del municipio de Sabaneta del periodo comprendido entre 2008 – 2011; a la alcaldesa del periodo comprendido entre 2012 – 2015, a los secretarios de planeación municipal en esos mismos periodos, al Gerente actual de la Promotora de Proyectos, Empresa Industrial y Comercial del Estado y, a funcionarios de planeación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Asimismo, se realizó una entrevista a la Presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- c. Observación:** se realizaron visitas a los seis proyectos de vivienda, para observar desde la realidad la solución al déficit cuantitativo de vivienda.
- d. Grupos Focales:** se realizaron reuniones con funcionarios del municipio de Sabaneta, encargados de ejecutar la política de vivienda del municipio; el alcalde del periodo 2008 – 2011 y la alcaldesa del periodo 2012 - 2015, así como los

secretarios de planeación y el gerente de la Promotora de proyectos, para evaluar las cifras correspondientes a los planes de desarrollo 2008 – 2011 y 2012 – 2015. Estos grupos focales se realizaron entre los meses de octubre-noviembre de 2015.

### **3. Hallazgos**

#### **3.1 Las APP en Sabaneta, un ejemplo de la eficiencia en la construcción de vivienda en un ente territorial**

El estudio del caso se centró en observar los indicadores del déficit cuantitativo de vivienda registrados por el municipio de Sabaneta en el período de gobierno 2008-2011, a cargo del alcalde Guillermo León Montoya Mesa y los presentados en el período de gobierno 2012-2015 a cargo de la alcaldesa Luz Estela Giraldo Ossa.

El informe de gestión del Plan de Desarrollo en el período 2008-2011 “Sabaneta un Proyecto de Ciudad” presentó en su línea estratégica “Sabaneta Moderna” en el Componente infraestructura y equipamientos públicos, un déficit cuantitativo de vivienda de 4.880 familias (Municipio de Sabaneta, 2011); mientras que en el informe de gestión del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Sabaneta una Construcción Social” en su línea estratégica Infraestructura y Progreso, presentó un déficit cuantitativo de vivienda de 3.915 familias (Municipio de Sabaneta, 2015). Esto evidenció una disminución importante entre los déficit presentados entre un Plan de Desarrollo y otro.

Al evaluarse la información registrada en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se encontró que el municipio de Sabaneta presentó un déficit cuantitativo del 2.32% mientras que el Metropolitano fue del 4.32% (Área Metropolitana del Valle de

Aburrá, 2014). En reuniones de trabajo y mediante grupos focales celebrados entre octubre y noviembre de 2015, en el despacho de la alcaldesa, Luz Estela Giraldo Ossa, con la participación del ex alcalde, Guillermo León Montoya Mesa, la Secretaria de Planeación actual, Nuveida Restrepo Nieto, el Secretario de Hacienda, Abel Guillermo Gallego Gil y el gerente de la Promotora de Proyectos, Juan David Cuartas Franco; se evaluaron los esquemas de Asociación Público Privada desarrollados en el Municipio de Sabaneta desde el año 2012 y como estos, contribuyeron a disminuir los déficit cuantitativos de vivienda en el Municipio, además de impactar positivamente en las finanzas municipales durante el período 2012-2015, mostrando incrementos en los ingresos con respecto al período 2008-2011 en cuantías superiores a los 45.000 millones de pesos (Municipio de Sabaneta, 2014).

Lo anterior se logró gracias a que este ente territorial, a través de la Promotora de Proyectos, mediante un esquema de selección definido en las normas de contratación pública (Congreso de la República, 1993) y las establecidas en la Ley 1508 de APP (Colombia, 2012), selecciona el socio estratégico de carácter privado, con quien se definirá el acuerdo de voluntades<sup>8</sup> y el establecimiento de las condiciones de relacionamiento público y privado. Uno de los puntos más importantes en este documento es la definición de unidades habitacionales que entran a formar parte en la disminución del déficit cuantitativo de vivienda del municipio, así como el grado de participación y aporte financiero que el socio privado reconocerá al sector público, socio estratégico en la construcción de estos proyectos (Promotora de Proyectos, 2012).

---

<sup>8</sup> Acuerdo de Voluntades: Documento legal que establece derechos y obligaciones en el periodo de duración del convenio.

La estructuración del gobierno y las políticas públicas en los entes territoriales busca focalizar y atender los problemas que la comunidad presenta para generar mayores equilibrios sociales y mitigar o solucionar las angustias colectivas. El problema de vivienda es una situación que el gobierno, a través de todos los planes de desarrollo ha buscado resolver, sin embargo, hasta el momento no se ha llegado a una solución contundente porque es un asunto estructural. El gobierno es consciente de esto, pero no tiene los recursos para solucionarlo con el dinamismo con el que el problema avanza. Las decisiones han sido tímidas para enfrentar la magnitud de la demanda existente.

Se encontró que, el municipio de Sabaneta fue pionero en el país, al establecer el esquema APP. Las razones que motivaron el surgimiento de esta idea, fueron incursionar en la solución del problema de vivienda de forma creativa posibilitando la disminución del déficit cuantitativo de vivienda debido a que el municipio contaba por un lado, con un banco de tierras disponibles para estructurar el esquema de las APP y dar solución a la necesidad creciente de demanda de vivienda, y de otro lado, se podía aprovechar la estructura privada existente de empresas de construcción que desde comienzos del año 2000 se asentaron en el municipio. (Henaó, 2014)

Las ventajas que ofrecieron los esquemas de APP bajo el enfoque del gobierno y las políticas públicas fueron, por un lado, solucionar las angustias colectivas de la población demandante de vivienda, dado que los costos disminuyeron producto de la transferencia, porque los lotes que se encontraban en los bancos de tierra eran de propiedad del municipio y fueron aportados para establecer el esquema de asociación. De otro lado, el municipio lideró la asociación y mejoró los indicadores del ente territorial en materia de ofrecer garantías constitucionales de vivienda, fortaleciendo sus finanzas municipales con mayores ingresos a corto y mediano plazo en la generación del impuesto predial.

Los acuerdos que se establecieron entre el sector público y el sector privado se legitimaron con los parámetros definidos en la ley 1508 de 2012 que establece equilibrio financiero entre las partes, solución estructural de problemas sociales y garantías fiduciarias en el manejo de recursos y bienes públicos. Lo anterior se convalida mediante dos instrumentos: los acuerdos de voluntades entre las partes y el plan de negocios, que la Promotora de Proyectos debe tener como institución pública que lideró el esquema de asociación (Promotora de Proyectos, 2012).

Las APP se implementaron mediante un proceso de selección de los socios estratégicos privados con los cuales se adelantarían los esquemas de construcción, estableciendo un plan de negocios para cada proyecto de asociación donde se determinaba el PYG de la unidad residencial a construirse, así como el grado de contribución habitacional para disminuir el déficit cuantitativo de vivienda en el municipio.

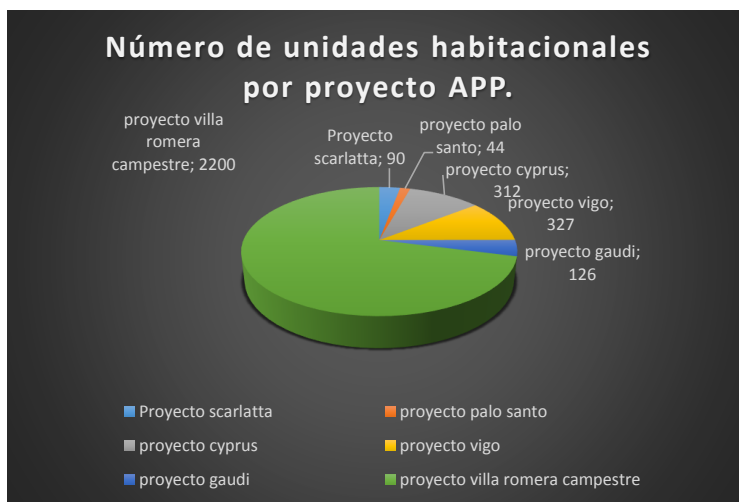
Los resultados en términos de gobierno y políticas públicas se evidenciaron en una acertada combinación entre eficiencia y eficacia de lo privado y lo público bajo el enfoque de la Nueva Gobernanza. Se disminuyeron los padecimientos colectivos de la población de Sabaneta con relación al acceso de vivienda. Por último, la estructura del gobierno municipal se fortaleció en sus finanzas públicas con el ingreso de nuevos recursos producto del dinamismo del sector de la construcción.

Finalmente, la experiencia en torno al gobierno y las políticas públicas evidencia que las APP, son una solución al problema de vivienda, mostrando rutas de acción diferentes a los enfoques tradicionales para resolver los problemas sociales.



En este sentido, en la *gráfica 1* se observa el número de unidades habitacionales construidas bajo el esquema APP en el municipio de Sabaneta que contribuyeron a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, la información fue obtenida del plan de negocios de la Promotora de Proyectos y los acuerdos de voluntades celebrados entre dicha empresa y los socios estratégicos privados.

Gráfica 1. Unidades habitacionales por proyecto APP



*Fuente: elaboración propia.*

#### 4. Conclusiones

El Estado Colombiano ha buscado múltiples mecanismos para disminuir el déficit cuantitativo de vivienda en los últimos años en lo referente a vivienda de interés social, pero la situación financiera en la nación y los entes territoriales cada vez es más difícil y limita la posibilidad para que el Estado por sí solo articule decisiones propias y productivas, esto sucede porque cada día se deben asumir más acciones de gobierno que involucran recursos para atender otros gastos más urgentes definidos como el gasto público social<sup>9</sup>, en el que la vivienda de interés social no es un objetivo a resolver por no ser una necesidad básica insatisfecha (Corte Constitucional, 2010).

El estudio de este caso posibilita que los entes territoriales dinamicen la toma de decisiones para múltiples proyectos, donde los esquemas de asociación Público Privado definidos en la Ley 1508 de 2012 dan lineamientos productivos para el desarrollo del país, desde las discusiones que originaron esta ley, se estableció que este modelo, era el eje para incentivar la participación del sector privado en la modernización, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública del país, así como, la potencialización del mercado de capitales como fuentes de financiación de los planes de desarrollo en la sentencia C-595 (Corte Constitucional, 2014).

Para el caso específico del municipio de Sabaneta se articuló la posibilidad de que este ente territorial tuviera acceso a otros mecanismos para entrar a financiar la vivienda de interés social, que a pesar de no ser un gasto público social, si era una sentida necesidad

---

<sup>9</sup> El gasto público social se define como 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. sentencia C-375/ 10 Corte Constitucional.

de una población que demandaba este tipo de vivienda y que el Estado debía incluir en sus planes de desarrollo. De este modo, se comprendió que el sector privado podía acompañar al ente territorial municipal en la puesta en marcha de programas de vivienda de interés social con el fin de entrar a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda a través de las APP, construyendo 899 unidades habitacionales en el periodo 2012 – 2015 y adelantando para el periodo 2016 - 2019 la construcción de 2200 unidades más.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la Nueva Gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 11-36.
- Albi, E. (2000). *Público y Privado un acuerdo necesario*. Barcelona, España: Ariel, S.A.
- ANIF. (Mayo de 2011). El Crédito Hipotecario en Colombia, Evaluación del impacto Pos - Crisis.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2014). *Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental*.
- Área Metropolitana del Valle del Aburrá. (2012). *Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental*. Medellín.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Estudio del BID: América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda*.
- Cámara Colombiana de la Construcción. (2011). *Foro Asociaciones Público Privadas en la Construcción de Ciudad*. Bogotá.
- Colombia. (1997). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.
- Colombia, C. d. (10 de 01 de 2012). Ley 1508 de 2012. "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (1993). Ley 80 de 1993. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (20 de Junio de 2012). Ley 1537 del 2012.
- Corte Constitucional. (19 de mayo de 2010). Sentencia C - 375/ 10. Bogotá. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co).
- Corte Constitucional. (10 de enero de 2014). Sentencia C - 595/ 14.
- Dane. (2005). *Censo 2005*. Obtenido de Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/calidad-vida/deficit-de-vivienda>
- Donahue, J. d., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Colaborative Governance. Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University.
- Gobernación de Antioquia. (2008). Plan de Desarrollo 2008 - 2011.
- Henao, L. F. (2014). Intervención del ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante el Foro Urbano Mundial. Medellín.
- Mankiw, G. (2012). *Principios de Economía*. cengage learning.
- Ministerio De Vivienda, C. y. (2014). *Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio*.

- Municipio de Sabaneta. (2011). *Informe de Gestión Sabaneta un Proyecto de Ciudad*. Sabaneta.
- Municipio de Sabaneta. (2014). *Plan de Desarrollo 2012 - 2015*.
- Municipio de Sabaneta. (2015). *Informe de Gestión Sabaneta Moderna*. Sabaneta.
- ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 25.
- Padilla, M. H. (2011). Análisis del proceso de producción privada de vivienda de interés social VIS, en el período 2007-2010. *Macroproyecto de interés Social Nacional Ciudad Verde*.
- Petrei, H. (1997). *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Planeación Nacional. (2014). *Análisis de alternativas para el desarrollo de vivienda bajo el esquema de APP*.
- Promotora de Proyectos. (2012). Actualización plan de negocios. Sabaneta, Antioquia, Colombia.
- Sabaneta, C. d. (2014). Exposición de Motivos Acuerdo de Presupuesto. *Acuerdo de presupuesto 2014*. Sabaneta, Antioquia.
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of Government, A guide to the new Governance*. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- SuperIntendencia Financiera. (08 de 04 de 2005). *UPAC. Crédito de Vivienda. Banco de la República. UVR. Intereses. Reestructuración. Reliquidación*. Obtenido de Superfinanciera:  
<https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/Normativa/doctrinas2005/upac058.htm>
- Vélez de Nicholls, L. (20 de 11 de 2015). Gestión privada del desarrollo de APP. (C. E. Londoño, Entrevistador)