

VIVIENDA Y HÁBITAT EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Carlos Alberto TORRES TOVAR

SUMARIO: I. Introducción. II. Algunos rasgos de la problemática del hábitat y la vivienda en Colombia. II.1. Algunas características que asumen el hábitat y la vivienda desde la década de los años '90. II.2. El déficit habitacional en Colombia. II. 3. Algunos problemas del déficit habitacional. II. 4. El sistema de financiamiento habitacional vigente en Colombia. III. Problemas actuales del hábitat, la vivienda y la urbanización en Colombia: nuevos contextos y redefinición de sus problemas. IV. Hábitat y vivienda: mercancías o satisfactores de necesidades. IV.1. La construcción de la vivienda. IV.2. Problemática de la vivienda social en la ciudad. V. Situación del derecho a la vivienda en Colombia. VI. Corolario. Algunas consideraciones sobre las políticas públicas en materia de hábitat y vivienda en Colombia. VII. Bibliografía.

I. Introducción

Existe un límite entre lo deseable y lo posible, y allí se encuentra la política. Acceder e incidir en la definición de lo que es realizable con el fin de alcanzar la dignificación de la condición humana y con ella la democratización de sus relaciones, es una tarea inaplazable e intrínseca al quehacer del conjunto social. Sin embargo, las agudas diferencias, exclusiones y violencias en las cuales se ha definido el porvenir de lo posible para la sociedad colombiana, han convertido la tarea de búsqueda de la democracia, que es propia a cada integrante de la sociedad, en un reto heroico y hasta utópico.

En este sentido, plantearse la apuesta por encontrar alternativas posibles, susceptibles de convertirse en políticas públicas, en relación a las cuestiones de la vivienda y el hábitat, en un país donde el Estado ha reducido las alternativas de opciones distintas a las mediaciones o determinaciones del mercado, no es tarea fácil. Sin embargo, ante las limitaciones prima la importancia de estas búsquedas, las cuales no deben cesar en tanto la vida y el derecho a vivirla plenamente no sean una realidad para toda la población que habita el territorio nacional.

Y es así, buscando, que se ha encontrado que en el país el proceso de consolidación de centros urbanos y regionales, durante los últimos 50 años, ha carecido de rutas orientadoras adecuadas, de claros procesos de planeación y de la construcción de políticas públicas acordes con las dimensiones que han tomado los procesos urbanos y los diferentes aspectos que la integran, entre los cuales sobresale el desplazamiento forzado de población a causa del conflicto armado interno¹.

¹ El acumulado de población desplazada en Colombia en el período comprendido entre los años 1985-2008 es de 4.628.895 colombianos, según la [Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento](#) (CODHES, 2009), lo que equivale a que por cada 10 colombianos uno ha sido desplazado de manera forzada en los últimos 25 años.

La agudización del conflicto interno durante las últimas dos décadas ha transformado la dinámica de crecimiento de las ciudades colombianas. De procesos migratorios provocados por los cambios en la producción agrícola y pecuaria bajo formas atrasadas de producción que han desembocado en la concentración del desarrollo económico en las ciudades, y el encuentro de una serie de garantías para el mejoramiento de las condiciones de vida; la dinámica urbana nacional ha transitado hacia el poblamiento desbordante debido a múltiples causas, entre las que sobresalen el desplazamiento forzado de colombianos que se produce como consecuencia inmediata de hechos de violencia ocurridos en los lugares de origen de las personas que se movilizan en la casi totalidad del territorio nacional; o por las migraciones interregionales campo-ciudad y a las intraurbanas, debidas a la ausencia de alternativas reales de producción y desarrollo en el campo, sumados a la baja capacidad productiva y a las escasas oportunidades que ofrecen las áreas rurales para permanecer en ellas.

Esta problemática se suma al de por sí conflictivo desarrollo urbano, que ante la ausencia de un marco de política pública capaz de prever su adecuado crecimiento, ha mantenido la constante histórica del crecimiento dual. Por una parte, la configuración formal y planificada del territorio urbano y, por otra, la informalidad como forma de producción de ciudad y sociedad, manifiesta en la ocupación de hecho de los territorios. Dicha ausencia de políticas se ha convertido, en sí misma, en una de las causas de mayor peso del conflicto urbano, al permitir por anomia, la permanencia y desarrollo de problemáticas que se han ido acumulando y mutando entre sí para adaptarse a nuevos tiempos y a nuevos problemas.

Dentro de la gran cantidad de derechos que son violados cotidianamente a la población colombiana, el de la vivienda resulta de actual importancia. Resalta la incapacidad del Estado, quien no ha desarrollado en ninguno de sus niveles de acción y gestión institucional, las herramientas necesarias para garantizar de manera eficaz este derecho del cuál adolecen un porcentaje muy alto de colombianos y colombianas².

Partiendo entonces de la importancia de la reflexión y de la necesidad de construcción de propuestas frente a la vulneración del derecho a la vivienda, reflejado en el creciente déficit acumulado en el tema para la población colombiana, se propone el desarrollo analítico de aspectos relevantes para la comprensión de las dimensiones, el contexto y sus alcances.

El presente artículo plantea una reflexión sobre cuáles son las perspectivas de derechos de la vivienda y el hábitat en la ciudad colombiana y qué papel ha jugado el desarrollo del hábitat popular autoproducido en el crecimiento de la ciudad. Asimismo, busca generar una lectura sobre el papel que cumple el hábitat y la vivienda autoproducida como estructuradores de los territorios urbanos mediante los procesos de “planeación no regulada”, pero que son admitidos desde las representaciones del modelo de desarrollo y la

² Según los resultados del Censo General del 2005 ([Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE](#)), el 36,21% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales (3.955.776); el déficit cuantitativo, cuya atención demanda la generación de unidades habitacionales nuevas, asciende a 1.351.366 hogares. El déficit cualitativo asciende 2.604.411 de hogares (65,84%).

globalización, en las cuales el mercado acoge el hábitat autoproducido como escenario fundamental de su expansión y desarrollo a través de procesos de mejoramiento barrial y de vivienda.

La vivienda en Colombia es considerada como un derecho en la [Constitución Política](#) colombiana promulgada en el año 1991, después de una Asamblea Nacional Constituyente que orientó la redefinición de la sociedad colombiana. En ella se afirma en el [artículo 51](#) que "... todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna..." (CPC, 1991:23). Sin embargo, el Estado en cabeza de los diferentes gobiernos de turno y como garante de los derechos colectivos no ha cumplido con este mandato y, por el contrario, se ha ido retirando de manera paulatina de la responsabilidad que le compete entregándola a manos del mercado, argumentando que su responsabilidad radica en dinamizar los procesos y condiciones para su acceso a la vivienda y en apalancar recursos públicos a través de subsidios monetarios para la llamada Vivienda de Interés Social -VIS-.

Asimismo, a pesar de su reciente aparición en la escena pública nacional y de su aún corta realización material, contrastada con la frecuencia de su uso discursivo en la construcción de política pública en Colombia, la noción de *hábitat* tiene ya un largo recorrido en el ámbito mundial. Ésta surge y se fortalece a la luz de los paradigmas de la complejidad, por una parte, y por la preocupación constante por una relación armónica con la naturaleza, por otra; y por último, por una necesidad de ir comprendiendo, de una manera mucho más integral y plural, la lógica misma del vivir humano.

Sin embargo, los paradigmas que dan origen a la idea del hábitat no son los predominantes a pesar del fuerte impacto que generaron sobre diversas maneras de entender la ciencia, la relación ser humano–naturaleza, la vida social y cultural, la lógica del mundo natural, el desarrollo y la economía, entre otros. Este hecho, sumado a la omnipresencia de la tendencia neoliberal, tiene la habilidad de interpretar, a su manera, cualquier noción o concepto, de darle una realidad mercantil y convertirlo en elemento funcional del mismo mundo en contra de cuya lógica ese concepto surgió y se constituyó.

De esa manera, la noción de *hábitat*, a pesar de su amplio uso, no ha logrado que los enfoques orienten realmente una desmercantilización del ambiente, la naturaleza y la vida humana; por el contrario, ha incidido en la generación de unas maneras alternativas de mercantilización y apropiación de estas esferas, que trastocan los estilos de vida más no las relaciones estructurales del ser humano con el mundo.

Sin embargo, la noción de *hábitat* también se ha convertido en un ámbito de reflexión para la revalidación de los derechos, como un enfoque particular y reivindicatorio de la dignidad humana que pretende volver a posicionar, desde una nueva perspectiva, la noción de condiciones necesarias para la vida de los seres humanos. De cualquier manera, aún hoy es más fuerte la expresión retórica del hábitat que sus manifestaciones y expresiones materiales.

En relación con los asentamientos humanos en general y con la vivienda en particular, la noción de hábitat se refiere a la sostenibilidad y a las condiciones en las que transcurre la vida humana. Esta especificación puede tomar diferentes enfoques o énfasis. Sin embargo, aquí se hace referencia a la posibilidad de transformar y generar asentamientos humanos que permitan un equilibrio a mediano y largo plazo, mediante la optimización del uso de los recursos naturales y el suelo, así como a la posibilidad de construir nuevas formas de relacionar los componentes del desarrollo y avanzar en la superación de las brechas y segregaciones socio espaciales que se expresan en los diferentes territorios urbanos y rurales, entre otros aspectos.

El hábitat, entendido de esta manera, se refiere principalmente a los asentamientos humanos de carácter urbano que por su materialidad y complejidad, requieren hoy día de una reflexión urgente y a fondo con respecto a su sostenibilidad y a las formas de construcción de equidad. Trasladando tal perspectiva al escenario político, organizaciones y procesos sociales a nivel mundial, convocados en torno al [Foro Social Mundial](#) (2004), han venido planteando la discusión por el Derecho a la Ciudad³, como una manera de generar, “...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social y el derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables que le otorgan legitimidad de acción y de organización, basado en los usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado” (Foro Social Mundial, 2004. [Carta Mundial del Derecho a la Ciudad](#)).

Expresiones como ésta, que son múltiples en el mundo y que se presentan desde los campos institucional y extra-institucional, pretenden poner de nuevo en el centro de la discusión del desarrollo y de la sociedad, el tema de lo humano y de la vida, como criterios guías superiores a los estructurados por el mercado. Además, abordan todos los ámbitos de la vida de las ciudades, con un especial énfasis en los sistemas de gobierno, la participación y la construcción de política pública.

En este escenario, el tema de la vivienda es inseparable de la discusión y construcción del hábitat; constituyéndose una unidad fundamental indisoluble, al ser el escenario que por excelencia refleja y expresa la vida humana; por lo tanto, el hábitat es el espacio en el que, de manera preferente, tienen lugar las prácticas sociales y culturales del habitar humano.

El acceso a la vivienda y sus condiciones básicas para la vida son dos de las expresiones más profundas de la segregación socio espacial que soportan las actuales ciudades. La problemática de la vivienda, por tanto, no se puede reducir a indicadores económicos, ya

3 La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad fue discutida y apoyada por distintas entidades de derechos humanos, movimientos sociales, municipalidades, gobiernos locales, gobiernos nacionales, foros nacionales de reforma urbana, universidades y organizaciones no gubernamentales, presentes en el [Foro Social de las Américas](#) (Quito, Julio de 2004) y en el [Foro Mundial Urbano](#) (Barcelona, Septiembre de 2004). Como todo borrador, está abierto a los comentarios y sugerencias de quienes trabajan y sueñan con una ciudad para todos. La carta se propone construir un modelo sustentable para la sociedad y el modo de vida urbano, basada en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social.

que ello significaría un desconocimiento de los derechos fundamentales de la gente y una fuente de conflicto permanente para las ciudades colombianas.

La vivienda también es una expresión de la multiplicidad de sectores que intervienen en la construcción de la ciudad, pues dado que es una necesidad irremplazable, y que el Estado no ha sabido brindar las condiciones para el acceso masivo a ella, amplios sectores de la población han tenido que resolver el problema de la mejor manera en la que han podido, autoproduciendo su hábitat y su vivienda, de acuerdo con la disponibilidad territorial y de recursos, ya sea con reconocimiento legal o mediante procesos informales.

Así, la vivienda es el mejor indicador que da cuenta de cómo a la ciudad la construyen todos los que allí moran, perteneciéndole a muchos, a pesar de que incontables veces se intenta invisibilizar a los sectores vulnerables de la sociedad que también participan en su producción y consumo, como lo son los sectores de población de más bajos recursos transformados en pobladores informales.

II. Algunos rasgos de la problemática del hábitat y la vivienda en Colombia

El tema de la vivienda, más no el del hábitat, ha sido una preocupación constante en la política pública colombiana, aunque paradójicamente nunca ha sido el tema prioritario. Ello ha significado que no se haya concebido, y menos aún puesto en práctica, una política nacional permanente e integral -tampoco de Estado-, y que las propuestas adoptadas hayan estado muy lejos de resolver, así sea en un mínimo porcentaje, las demandas acumuladas existentes en el país.

De otra parte, a pesar de la presencia que tiene en el discurso público, el asunto de la vivienda en Colombia es un asunto privado, planeado, diseñado y ejecutado por entes privados, empresariales o financieros, más que por el Estado en cualquiera de sus expresiones de gobierno, ya sean éstas locales, regionales o nacionales.

Las políticas de vivienda en Colombia en los últimos veinte años reducen el tema a sus consideraciones económicas, las cuáles se relacionan con los sistemas de financiación y la política de asignación de subsidios monetarios. Sin embargo, el país no cuenta con una política integral de hábitat y vivienda que abarque aspectos como la calidad de vida, la calidad de la vivienda, sus aspectos legales, formas de implantación, normas y estándares mínimos, incorporación tecnológica, aspectos culturales, seguridad y confort, espacio público, acceso a equipamientos colectivos, entre otros. Menos aún se entiende que son los seres humanos y sus necesidades, como sujetos sociales, los que están en el centro de la temática de la vivienda.

El problema de la vivienda social en Colombia como responsabilidad pública se puede analizar desde 1918, a partir de la promulgación de las primeras disposiciones legales al respecto. Según distintos autores que han trabajado acerca de las mismas, se pueden situar

en varias fases o etapas⁴, con diferentes perspectivas de abordaje (ICT, 1995; Arango, 2001; Saldarriaga, 2006; Ceballos, 2008).

De igual modo, el tema de la vivienda ha pasado por diferentes lecturas. En primera instancia, se planteó como el factor central para el ordenamiento de la ciudad a partir de la definición de modelos de Unidades Habitacionales Integrales que tejieran ordenadamente la trama de la ciudad (años '50 y '60). Una segunda lectura, planteo la búsqueda de soluciones particulares centradas en la autoconstrucción y la tecnología (años 70 y 80). En tercera instancia, y desde comienzos de los años 90, se interpretó que el Estado no debía ser productor directo de la vivienda, sino un facilitador de la iniciativa privada, convirtiéndola en un problema exclusivo del mercado. Finalmente, hoy (2009), el Estado se ha alejado del compromiso social en esta materia apartándose del mandato constitucional⁵ y dejando toda la responsabilidad en manos del mercado.

II.1. Algunas características que asumen el hábitat y la vivienda desde la década de los años '90⁶

La vivienda en Colombia presenta cambios significativos a partir de la década de los años '90 en relación con sus características anteriores, cambios que se pueden sintetizar según su origen: formal o informal. Las viviendas producidas bajo el esquema formal y planificado de la ciudad y bajo los modelos normativos y urbanísticos imperantes, han reducido su tamaño, han eliminado espacios al interior de la vivienda, han flexibilizado los parámetros técnicos y de espacialidad. Asimismo, se ha impuesto la figura de la propiedad horizontal como mecanismo privilegiado para la construcción, sin haber avanzado hacia procesos de industrialización. A su vez, los costos de la vivienda formal se han elevado, para lo cual el sistema financiero ha disipando su costo a través de la financiación a largo plazo, que alcanza los treinta años.

En relación a la autoproducción de ciudad y al desarrollo de viviendas en asentamientos de carácter informal, se presenta la ocupación del espacio urbano cada vez con mayor frecuencia, en zonas de riesgo y alta vulnerabilidad por disminución de las áreas urbanizables; la disminución en el tamaño de los lotes -parcelas- y el encarecimiento del valor del suelo urbano; así como la ampliación en el tiempo de consolidación (más de 15 años) de este tipo de vivienda. Se presenta, a su vez, un mayor consumo de

⁴ Se definen cinco fases: Higienista, 1918-1942; Institucional, 1943-1965; de Transición, 1966-1972; de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, 1973-1991; y Fase de mercado, 1991-2009.

⁵ La Constitución Política de Colombia de 1991, en su Artículo 51 también señala que: "... 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" (CPC, 1991:23).

⁶ Este apartado toma como base para su elaboración algunos aportes del documento preparado para CODHES en abril del año 2008, "La vivienda de la población desplazada en Colombia. Un derecho vulnerado que demanda reparación". Proceso nacional de verificación a la [Sentencia T-025 de 2004](#). Mesa de expertos – derecho a la vivienda. La vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la construcción de política pública y exigibilidad del derecho (Torres, 2008) .

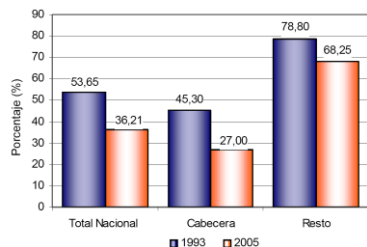
electrodomésticos, por mayor accesibilidad a conexiones a los servicios públicos domiciliarios, especialmente electricidad⁷ y gas natural.

II.2. El déficit habitacional en Colombia

Según los resultados del Censo General de Población del año 2005 (DANE), el 36,2% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales. Frente al censo de 1993 (53,6%), disminuyó en 17,4 puntos. En la cabecera el déficit afecta al 27,0% de los hogares, y en la zona rural al 68,2%. Con respecto a 1993, se registraron reducciones de 18,30 y de 10,55 puntos, respectivamente, como se observa en la gráfica y tabla siguientes:

Gráfica N° 1

Porcentaje de hogares en déficit
Total nacional, cabecera y resto
Censos 1993 y 2005



Fuente: Censo General de Población 2005, DANE.

Tabla N° 1

Número de hogares colombianos en déficit, 2005

	Hogares	%
Total Hogares	10.924.541	100,00
Total Hogares en Déficit	3.955.776	36,21
Déficit en Cabecera	2.243.656	27,00
Déficit en Resto	1.712.120	68,25

Fuente: Censo General de Población 2005. Resultados de población conciliada (a 30 de junio de 2005). DANE.

El déficit cuantitativo, cuya atención demanda la generación de unidades habitacionales nuevas, compromete a 1.351.336 hogares y corresponde principalmente al tipo cohabitación, 67,9% (hogares que comparten la vivienda con otros hogares). La proporción restante (432.612 hogares) pertenece a categorías en las cuales coexisten carencias críticas de la estructura de la vivienda (inexistencia de paredes y pisos en tierra), con la falta de los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado, teniendo especial incidencia la existencia de hogares cuyas viviendas no cuentan con servicios de alcantarillado y presentan pisos en tierra, como se observa en la tabla y gráficos siguientes.

⁷ Esta posibilidad ha significado, a su vez, el aumento de consumos culturales globales por el acceso a antenas parabólicas, constituyéndose en una de las principales formas de recreación y uso del tiempo libre por parte de estos pobladores urbanos.

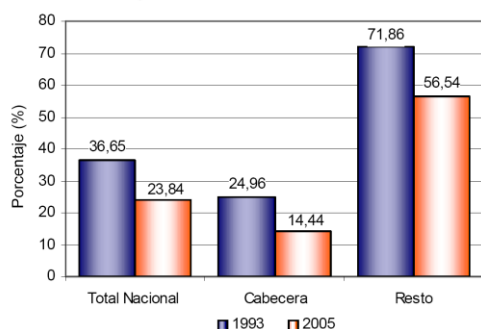
Tabla N° 2: Número de hogares en déficit, 2005

Año 2005	Total	% del déficit	Hogares	Cabecera	% del déficit	Hogares	Resto	% del déficit	Hogares
Total hogares	100,00		10.924.541	100,00		8.309.837	100,00		2.614.704
Hogares sin déficit	63,79		6.968.765	73,00		6.066.181	31,75		1.908.734
Hogares en déficit	36,21	100,00	3.955.776	27,00	100,00	2.243.656	65,82	100,00	1.721.120
Hogares en déficit cuantitativo	12,37	34,16	1.351.366	12,56	46,52	1.043.716	11,71	17,79	306.181
Hogares en déficit cualitativo	23,84	65,84	2.604.411	14,44	53,48	1.199.940	54,11	82,20	1.414.816

Fuentes: Boletín censo general 2005. Déficit de vivienda. DANE. Censo general 2005. Resultados de población conciliada (a 30 de junio de 2005). DANE

Gráfica N° 2

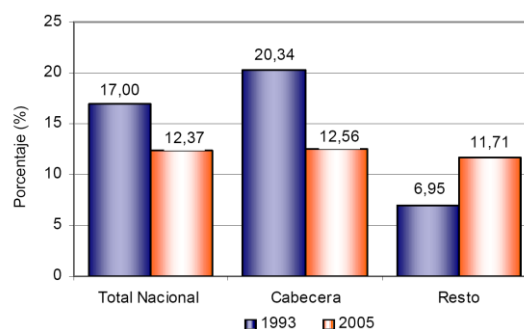
Porcentaje de hogares en déficit cualitativo
Total nacional, cabecera y resto
Censos 1993 y 2005



Fuente: Censo general de población y vivienda 2005. DANE.

Gráfica N° 3

Porcentaje de hogares en déficit cuantitativo
Total nacional, cabecera y resto
Censos 1993 y 2005



Fuente: Censo general de población y vivienda 2005. DANE.

Cubrir las demandas a nivel cuantitativo y cualitativo⁸ de la vivienda actual en Colombia es una tarea compleja. Asimismo, deben solucionarse problemas como el hacinamiento que se produce en las viviendas ofertadas a los sectores de población de bajos ingresos, a través de los denominados programas de Vivienda de Interés Social -VIS- o Vivienda de Interés Prioritario -VIP-. También se ha de reconocer que el problema no es sólo al interior de las viviendas sino que, a su vez, está en el entorno -infraestructura de servicios comunales, equipamientos colectivos ofertados, espacio público, acceso a bienes y servicios, empleo, entre otros-. Estos factores determinan que el problema crezca en cantidad y empeore en calidad, tendencias que no sólo se mantienen sino que se agudizan para la mayoría de la población de más bajos ingresos, dejándole como única vía para acceder a una solución de “vivienda digna” la autoproducción de la vivienda por parte de los pobladores urbanos y, entre ellos, la población desplazada, a través de la urbanización en la ciudad informal.

⁸ Hoy en día, los [Programas de Mejoramiento Integral de Barrios](#) -PMIB- son los que resultan más exitosos para atender el déficit cualitativo de la vivienda y la ciudad, produciendo efectos en la vida y economía de los hogares.

A nivel del déficit, el 61% corresponde a familias en circunstancias de pobreza crítica, con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- e ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV⁹-, el 24% de 2 a 4 SMMLV y el 16% de 4 a 8 SMMLV.

Para el año 2004 el documento del [Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3305](#), sobre lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano en Colombia señalaba que las "...estimaciones (...) muestran que al menos 1.3 millones de hogares, que representan el 16% de los hogares urbanos, se encuentran en condiciones de precariedad habitacional, es decir, habitan viviendas sin servicios básicos, que están construidas en materiales inadecuados, presentan hacinamiento o se encuentran en zonas de alto riesgo. Asimismo, de acuerdo con información catastral, se calcula que el 16% del área neta de uso residencial corresponde a asentamientos precarios en las 5 principales ciudades del país" (DNP, 2004).

Este mismo documento, indicaba que "...superar el déficit de vivienda urbana, implica la construcción de 1.5 millones de unidades nuevas y el mejoramiento de 830 mil adicionales" (DNP, 2004), que deberían garantizarse para el año 2019, siendo éste uno de los retos más importantes que enfrentan las ciudades colombianas en el mediano y largo plazo, metas que se esperaría alcanzar a partir de las decisiones y acciones de la política pública.

Igualmente, para el año 2005 el [Departamento Nacional de Planeación](#) -DNP- establecía que el crecimiento anual del déficit cuantitativo de vivienda a nivel nacional se estimaba en 91.500 unidades, que representaban el 49% de los 185.500 nuevos hogares que se formaban anualmente¹⁰, correspondiendo a las viviendas que la llamada industria de la construcción y el sistema financiero estaba en capacidad de atender. En las 5 ciudades más grandes el crecimiento del déficit de vivienda ascendió a algo más de 47.655 unidades, o 50% de la demanda anual (95.655 hogares). Esta demanda insatisfecha puede optar por la cohabitación, incrementar el nivel de hacinamiento en el stock actual, o recurrir a una solución de vivienda en el mercado informal (DNP, 2006a).

De este modo, el nivel de construcción formal a través del mercado, apenas logra satisfacer el 51% de la demanda de vivienda existente en el país. Como lo manifiesta el documento [Construir Ciudades Amables](#) (2005) al señalar que, "...el sector de edificaciones ha presentado crecimientos anuales muy superiores al resto de la economía desde el 2001. Esta recuperación obedeció, en gran medida, al auge de los proyectos de VIS en 2001 y 2002, segmento inexistente durante el auge de los '90; y posteriormente, durante 2003-2004, a los proyectos diferentes a VIS, lo cual es importante por dos razones: por un lado, en términos de política de vivienda, es importante, pues incrementa el acervo y permite la movilidad de los hogares; y por otro, es el tipo de vivienda que más recursos moviliza y

⁹ El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente -SMMLV- en Colombia equivale a 175 euros del año 2009.

¹⁰ De las viviendas que se requieren anualmente, 40.000 corresponden a hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV, y 70.000 corresponden a hogares con ingresos entre 0 y 2 SMMLV.

más empleo genera” (DNP-[Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental-DDUPA](#), 2005:29).

Con respecto al déficit cualitativo de vivienda, el principal problema radica en los asentamientos de origen informal, que no cumplen con las condiciones necesarias para la vida digna de las familias e individuos que habitan estos espacios autoproducidos. Si bien está resuelta la necesidad de tener un techo, eso está muy lejos de ser una vivienda realmente habitable y digna. La [Encuesta de Calidad de Vida \(ECV\) 2003](#) (DANE, 2004), indica la existencia de 1.346.000 de hogares en asentamientos de origen informal en Colombia que requieren acciones de mejoramiento barrial y de vivienda, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla N° 3: Hogares en asentamientos de origen informal, 2003

	Número	Participación
Hogares en viviendas no susceptibles de mejorar	224.000	17%
Hogares que presentan déficit cualitativo	847.000	63%
b.1. Hacinamiento	315.000	23,4%
b.2. Materiales inadecuados	134.000	9,9%
b.3. Acueducto	47.000	3,5%
b.4. Alcantarillado	350.000	26%
c. Riesgo	274.000	20,3%
Total	1.346.000	100%

Fuente: ECV, 2003. DANE

Así, las cifras anteriores presentan dos miradas sobre el aspecto del déficit en materia de vivienda. Por una parte, desde la relación que guardan el déficit cualitativo y el cuantitativo; y por otra, desde los hogares que presentan precariedad en las condiciones de vida y la clasificación de éstos. Este último aspecto y sus diversas manifestaciones son fundamentales hoy en día para entender las acciones que se adelantan en relación al tema del mejoramiento integral de barrios y de vivienda, el cual puede ser una de las alternativas presentes para la resolución del problema de vivienda en un país en el que, según datos del DNP (2006b), en las principales ciudades del país, más de la mitad de la vivienda construida es de origen informal.

Por su parte, los déficit cualitativo y cuantitativo tienen que comenzar a comprenderse en su justa dimensión, pues ambos estructuran una realidad que se ha configurado de manera distinta en cada una de las ciudades y regiones del país y que, por tanto, requiere de tratamientos diferentes para su resolución. Los números de los indicadores y estadísticas en general, no pueden ser la única manera de valorar estas problemáticas, ya que terminan

tergiversando las propiedades cualitativas del problema e impiden la construcción de mejores soluciones.

II. 3. Algunos problemas del déficit habitacional

Algunos de los problemas del déficit habitacional están relacionados con la escasez de suelo urbanizable, los problemas de la tenencia, y los sistemas de financiamiento habitacional, entre otros.

La escasez de suelo urbanizable, unida a su alto nivel de concentración en pocos propietarios, ha favorecido la especulación en este mercado, obstaculizando la provisión de vivienda a los hogares de más bajos ingresos. Recurrentemente se señala que no hay oferta de suelo urbano para atender esta demanda debido a su “escasez”, estableciendo que el suelo disponible se privilegia para atender otros sectores de población y otras actividades más rentables y especulativas. Tendencia derivada del hecho que la propiedad privada en Colombia se reconoce y se garantiza como un derecho inalienable desde la misma Constitución Política¹¹.

Junto al tema del déficit, están también los problemas de la tenencia de la vivienda. Según el DANE, existe un parque habitacional calculado en 9.530.375 viviendas al IV trimestre del año 2007; de los cuales el 62,97% son de hogares propietarios (6.001.259 viviendas), el 30,62% están ocupadas por arrendatarios (2.918.447 viviendas), y el 6,41% manifiesta habitar bajo alguna otra modalidad -usufructo, posesión, etc.- (610.669 viviendas), lo anterior comprendido de un total de 10.924.541 hogares que se calculaban en el año 2005 (DANE, 2007). Ello significa que el 45,06% de los hogares colombianos no ha logrado resolver el problema de la tenencia de la vivienda, ya sea por vía del mercado formal o incluso del mercado informal.

En buena medida, ello obedece al hecho que la VIS constituye una rama del sector de la construcción que se encuentra mayoritariamente en manos privadas y que su accionar no está orientado a la satisfacción de las necesidades de los sectores de población de menores ingresos sino a la generación de utilidades y rentas de capital. Se suma a ello que los sectores de población de más bajos ingresos se encuentran excluidos de las políticas que guían el sector construcción y la dinámica inmobiliaria.

De esa manera, la única vía de acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables de la población colombiana es a través de la apropiación ilegal de terrenos (invasión de suelo urbano o suburbano; acceso a la compraventa de una parcela por vía de la oferta del urbanizador pirata¹²; o por procesos irregulares de parcelación) y a la autoproducción y autoconstrucción de la vivienda.

¹¹ [Artículo 58](#): “...Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.” (CPC, 1991:25).

¹² Al respecto señalaba Roel Janssen: “Dentro del proceso de ocupación “pirata” de un terreno participan las familias, el promotor privado, y las Autoridades Distritales. Las familias, de acuerdo a la distribución

Los datos oficiales (DNP, 2007) revelan que a partir de los ajustes en materia de políticas de planeación urbana que se han hecho desde comienzos de la década de los años '90, los índices de urbanización informal están controlados; sin embargo, teniendo en cuenta la cantidad de población desplazada que reciben las ciudades colombianas y las condiciones cualitativas de los asentamientos urbanos informales, esta afirmación se puede poner en duda, ya que el hecho de haber aumentado la construcción de VIS y VIP no implica que haya mejorado la asequibilidad de la población a la vivienda y que, por el contrario, el problema de acceso a la vivienda y el hábitat se sigue resolviendo prioritariamente de manera informal.

Por otra parte, el tema de los *sistemas de financiación habitacional* es uno de los más problemáticos en el asunto de la vivienda en Colombia. Por una parte, porque la financiación ha sido el centro que dinamiza la producción de vivienda, al ser el elemento estructurante de la política a partir de los intereses y ganancias que ésta puede representar, lo que hace que no se considere la noción de vivienda como factor fundamental para la vida y dignidad humana. Y de otra parte, la financiación se puede mirar también desde lo relativo a la cantidad de recursos que significa como dimensión; debido al hecho de que no existe una política pública de Estado referente al tema de la vivienda, los recursos que se asignan e invierten para este rubro dependen de la estructuración de jerarquías, de prioridades coyunturales y cortoplacistas en el sector público y de los intereses particulares específicos de un momento u otro en el caso del sector privado (sector construcción, adquisición de terrenos, sector financiero, etc.).

Así, la vivienda se ha constituido en Colombia como el bien más costoso que un hogar pueda tener. Por lo tanto, la sociedad debería contar con un sistema de financiación que garantice un mínimo de condiciones, tales como: cuotas ajustadas al ingreso de las familias, amplios plazos y un sistema confiable y sostenible.

Sin embargo, las evidencias van en vía contraria, ya que la crisis del sistema de [Unidades de Poder Adquisitivo Constante](#) -UPAC-¹³ a mediados de los años '90¹⁴ y la aparición del denominado sistema de [Unidades de Valor Real](#) -UVR¹⁵- no han logrado devolverle al

prevista por el promotor y una vez convenida la transacción al margen de las disposiciones legales, realiza la apropiación del "lote" y levantan paulatinamente la vivienda. Ante el hecho interviene la Administración Distrital, que a través de diferentes entidades y ante las demandas de la comunidad, trata de legalizar el desarrollo y asumir la solución de algunos problemas, justamente cuando la situación presenta altas concentraciones de densidad poblacional, enormes deficiencias en cuanto a espacio público, accesibilidad, infraestructura de servicios públicos y equipamientos urbanos en todos los niveles, así como la exposición de familias a situaciones de riesgo por deslizamientos o inundación" (Janssen, 1984:68-69).

¹³ Sistema creado en los albores de los años '70 durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero. Este sistema de ahorro específicamente establecido para adquisición de vivienda prevaleció hasta finales de la década de los años '90 con nefastas consecuencias en el endeudamiento para los usuarios, dada la doble y triple indexación de las tasas de interés.

¹⁴ Debido al cambio en la forma de valorarlo, colocándolo como uno más de los mecanismos de fortalecimiento del sistema financiero, asumiendo tasas de financiación insostenibles que desbordaron los ingresos reales de los deudores hipotecarios.

¹⁵ Fue establecida por el [Congreso de la República](#) mediante la [Ley 546 de 1999](#) y comenzó a funcionar en el año 2000. Es una Unidad de Cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda con base exclusivamente en la variación del Índice de Precios al Consumidor -IPC-. No es un medio de pago, ya que no tiene

sistema financiero la credibilidad de los sistemas de financiamiento a largo plazo, lo que en la práctica a impulsado aún más el acceso informal a las soluciones habitacionales. Vale la pena indicar que el tema ha dado origen a movimientos ciudadanos de adjudicatarios y propietarios de vivienda por las altas tasas de interés en la intermediación del mercado hipotecario de la vivienda. Un ejemplo importante de esta crisis es la constante devolución de inmuebles¹⁶ a los Bancos por hogares que no lograron sostener el ritmo creciente de las cuotas financieras en relación con el tamaño de los ingresos familiares (ya sea en la forma de reestructuraciones de la deuda, pago parcial o dación en pago del bien).

Es claro que en esta sociedad, con un alto riesgo de desempleo e inseguridad, la única forma de acumulación segura a la que puede aspirar la mayoría de la población es la propiedad de la vivienda, que además les permite constituir un patrimonio para la familia o el hogar.

II. 4. El sistema de financiamiento habitacional vigente en Colombia

Para los estratos socioeconómicos con ingresos superiores a 4 SMMLV el sistema de crédito hipotecario es el sistema de financiación habitacional, con una cuota inicial equivalente al 30% del valor del inmueble y el excedente se financia en plazos que oscilan entre los 10 y 30 años, con un sistema de tasas indexado bajo la figura de la UVR.

Por otra parte, la política para la VIS ([Ley 3 de 1991](#)) se desarrolla con base en el subsidio familiar de vivienda, consistente en un aporte en dinero o especie (terreno), 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, el cuál se aplica en todas las zonas definidas como suelo urbano en los Planes de Ordenamiento Territorial ([Ley 388 de 1997](#)). El subsidio se puede usar para adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.

El otorgamiento del subsidio se basa, a partir del año 2008, en el acceso a dos tipos de vivienda social (VIS y VIP), y el monto del subsidio está asociado al tamaño de los ingresos familiares y a la clasificación en el [Sistema de Identificación de Potenciales](#)

características físicas ni jurídicas como tal, por lo tanto no reemplaza al peso en ningún pago, sólo actualiza el valor de los pesos prestados con base a la inflación. Es certificado por el DANE.

¹⁶ En el año 2001 se devolvieron 8.600 inmuebles y en el 2002 fueron 6.500 inmuebles que se entregaron como dación de pago a las cajas y a los bancos por imposibilidad de amortización de las cuotas establecidas por el sistema de financiación establecido -UVR-. Según la [Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia](#) (ASOBANCARIA) "...al cierre de 2002 los procesos en curso correspondientes a demandas instauradas por los bancos hipotecarios alcanzaron un pico de 122 mil, y a diciembre de 2006 el número se había reducido a 51 mil". Cabe resaltar que, si bien esta cifra sigue siendo alta, en los últimos cinco años, el 84% de los procesos ha terminado por acuerdo entre las partes y sólo el 16% llegó hasta el remate del inmueble.

[Beneficiarios de Programas Sociales](#) (SISBEN)¹⁷; lo cual genera un subsidio diferenciado en todos los casos como se observa en la tabla siguiente.

Tabla N° 4

Valor del Subsidio Familiar de Vivienda -SFV- de interés social urbano, 2009

Cajas de Compensación Familiar, CCF		Fondo Nacional de Vivienda, FNV		Valor SFV (SMMLV)	Valor SMMLV 2009	Equivalencia en Euros (2009)
Ingresos (SMMLV)		Puntaje SISBEN			470,000 (pesos col 2009)	170 Euros
desde	hasta	desde	hasta			
>0,00	1,0	0,00	10,9	22	10.340.000	3.641
>1,00	1,5	>10,88	14,8	21,5	10.105.000	3.558
>1,50	2,0	>14,81	18,8	21	9.870.000	3.475
>2,00	2,25	>18,75	20,7	19	8.930.000	3.144
>2,25	2,5	>20,72	22,7	17	7.990.000	2.813
>2,50	2,75	>22,69	24,7	15	7.050.000	2.482
>2,75	3,0	>24,66	26,6	13	6.110.000	2.151
>3,00	3,5	>26,63	30,6	9	4.230.000	1.489
>3,50	4,0	>30,56	34,5	4	1.880.000	662

Fuente: [Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial](#). 2008. Cálculos propios, 2009.

Si bien el gobierno nacional reconoce que en el sistema de subsidios no puede concentrar el éxito de su política de vivienda, ésta fue definida para el cuatrienio (2002-2006) con el lema de “Colombia, un país de propietarios”, y para el cuatrienio (2007-2010) como “Vivienda: soluciones al alcance de todos”, en el marco del slogan “Ciudades amables”. En este sentido, el gobierno de Uribe Vélez ha venido otorgando para su desarrollo un rol estratégico al sector financiero. Para ello, ha generado una serie de políticas específicas, herramientas e instrumentos financieros que incentivan la utilización de crédito en la adquisición de vivienda, tales como el mecanismo de créditos con cobertura contra la inflación, las cuentas ahorro para el fomento de la construcción -AFC-, el leasing habitacional, la colocación de micro créditos inmobiliarios, incentivos para las entidades financieras, creación de nuevos operadores privados, subsidio a la tasa de interés hipotecaria para los estratos medios de la población, entre otros incentivos. Todos beneficios que favorecen a los sectores de población de ingresos medios y altos.

¹⁷ Es un instrumento tipo encuesta que estableció el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la puesta en marcha de un sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales.

En general el subsidio familiar de vivienda se aplica para estratos socioeconómicos con salarios inferiores a 4 SMMLV¹⁸. Sin embargo, los sectores de población de menos de 2 SMMLV no tienen acceso al crédito y no cuentan con capacidad de ahorro, resolviendo el problema habitacional mediante la autoproducción de su vivienda y accediendo a redes informales de financiamiento no sujetas a crédito y verificación. Son estos grandes sectores de población los que construyen la mayor cantidad de viviendas y, simultáneamente, los que producen ciudad informal, que en el caso colombiano constituye más del 30% del stock de las viviendas existentes.

Ya se ha reiterado que constitucionalmente el derecho a la vivienda digna está consagrado, no sólo desde la nueva Constitución del año 1991, sino desde las reformas constitucionales que le anteceden. Sin embargo, la vivienda hoy, antes de ser un problema de Estado, se ha convertido en una mercancía más, eliminando toda la condición de bien necesario para el desarrollo de las actividades humanas.

La vivienda como problema colectivo que reclama la intervención de políticas públicas, aparece en Colombia en los años cuarenta, con la creación del [Instituto de Crédito Territorial](#) -ICT-, responsable por 50 años de producir viviendas, con una cifra de 500.000 soluciones alcanzadas, que nunca pudieron atender la demanda nacional acumulada. Se suprime dicho Instituto al dictarse la Ley 3 de 1991¹⁹ y surge el [Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana](#) -INURBE-, como instancia que a través del otorgamiento de subsidios económicos parciales procura el acceso a soluciones de VIS. Para el año 2003, el gobierno nacional, también suprime el INURBE y establece el [Fondo Nacional de Vivienda](#) -Fonvivienda-²⁰ ([Decreto 555](#)). El Estado pasó de ser productor directo de vivienda a ser regulador de mercado asumiendo, a través de los subsidios a la demanda, una nueva forma de promover el acceso a la vivienda. En el período 1991-2008, adjudica por distintas modalidades un número equivalente a 1.200.000 subsidios²¹ para soluciones habitacionales, demostrando una mayor eficiencia en la distribución financiera,

¹⁸ La concentración de los escasos subsidios familiares de vivienda que se entregan -y que por lo general no llegan a las capas más pobres de la población-, se quedan en las grandes ciudades. Según cifras gubernamentales del año 2006, el 80% de estos subsidios, se entrega en dos ciudades (Cali y Bogotá), marcando un fuerte desequilibrio con las demás regiones y una concentración potenciada desde la misma dinámica institucional del Estado. En términos generales la concentración de subsidios nacionales de vivienda en el caso de la ciudad de Bogotá, representan un 36.01%, los cuales internamente indican mayor participación de las Cajas de Compensación Familiar con un 64,37%, seguido de los otorgados por la Caja Promotora de Vivienda Militar con un 26,62%, y en último lugar por los otorgados por Fonvivienda.

¹⁹ La Ley 3 de 1991 establece múltiples opciones de acceso y mejoramiento de la vivienda, así como la necesidad de establecer variados mecanismos de financiación.

²⁰ Los objetivos planteados para el Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda” son el consolidar el [Sistema Nacional de Información de Vivienda](#) y ejecutar las políticas del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto.

²¹ Esta cifra corresponde a los subsidios adjudicados, pero debido a la escasez de la oferta de VIS y VIP, así como a otros problemas derivados del no acceso al crédito hipotecario o a la incapacidad para ahorrar, más de la mitad de estos recursos se pierden y no se ejecutan. Ello significa que en términos reales el número de soluciones a las cuáles ha contribuido el subsidio familiar de vivienda no supera las 600.000 unidades en el período señalado.

pero abandonando la perspectiva de la calidad y el control de la producción de la vivienda social²².

La política de subsidios del Estado colombiano ha sido permanentemente criticada por tres motivos. Por una parte, se señala que es insuficiente en comparación con los déficit acumulados de vivienda que existen en el país; en segunda instancia, la ineficiencia en el manejo institucional ha hecho que los recursos se retrasen o se pierdan; y por último, esta política no ha estado orientada a los sectores de población de más bajos ingresos y más necesitados, lo que refleja una visión social muy precaria por parte del Estado. En buena medida, ello se corresponde con la mayor orientación al mercado a través del ajuste estructural dado por el modelo de desarrollo nacional asumido que, sumado a la crisis económica recurrente, han servido para limitar aun más los recursos del Estado para asegurar la oferta de vivienda social.

III. Problemas actuales del hábitat, la vivienda y la urbanización en Colombia: nuevos contextos y redefinición de sus problemas²³

Identificar los nuevos conflictos presentes en la ciudad, implica partir por reconocer las principales contradicciones acumuladas, que aún no han logrado ser resueltas y que, a pesar del paso de los años, siguen requiriendo de atención prioritaria, entre ellas las nuevas manifestaciones de las problemáticas de la vivienda y el hábitat.

Pero, a su vez, hace que sea necesario ocuparse de la identificación, caracterización y reconocimiento de líneas de trabajo que contribuyan a comprender cuál es el comportamiento de los nuevos problemas del hábitat y la vivienda contemporáneos en el contexto de los actuales procesos de urbanización en el caso colombiano; sumado al necesario reconocimiento de los procesos y mecanismos de intervención que ayuden a la superación de sus problemáticas.

Desde esta perspectiva, el hábitat colombiano de comienzos del siglo XXI tiene rasgos comunes con muchas ciudades latinoamericanas, derivados del contexto de globalización económica, de mundialización de la cultura, de transformación de los roles, protagonismos y relaciones entre el Estado, las fuerzas del mercado y las organizaciones sociales y comunitarias y, finalmente, de los lineamientos internacionales establecidos para el desarrollo urbano. Pero, además, está marcado por condiciones muy propias, referidas a la

²² Para el año 2004, el gobierno nacional expidió el [Decreto 2060](#) por medio del cual se establecieron nuevas normas mínimas para VIS urbana, señalando que para la vivienda tipo 1 y 2 es admisible un lote de hasta 35 metros cuadrados para vivienda unifamiliar y 120 metros cuadrados para vivienda multifamiliar, manteniendo sin modificación alguna las áreas públicas y comunales de cesión para espacio público y equipamientos generando, por la vía normativa, un aumento de las densidades poblacionales y elevando los precios del suelo urbano.

²³ Este apartado se basa en el texto en extenso que se produjo para la convocatoria de la mesa: *Hábitat y urbanización: nuevos contextos y redefinición de sus problemas*, en el marco del Seminario Nacional de la [Asociación Colombiana de Investigadores Urbano- Regionales](#) (ACIUR) 2008 (Diciembre 2007, María Clara Echeverría, Luis Dapena, Luis Fernando González y Carlos Torres, [Universidad Nacional de Colombia](#)).

inestabilidad derivada del desplazamiento permanente de población producido por el conflicto interno colombiano, a las particularidades de nuestros conflictos territoriales intraurbanos y a la profundización de la crisis social, entre otros aspectos, lo cual ocasiona que sus tendencias demográficas, sociales y espaciales sean diferentes a las de otros países de América Latina.

Hoy los problemas del hábitat, de la vivienda y de la urbanización se sitúan en asuntos como la pobreza, las distintas formas de exclusión social, el desplazamiento, la migración, el reasentamiento e inserción en la vida urbana, la transformación del espacio urbano informal y formal de la ciudad; lo anterior, junto a los impactos producidos sobre el hábitat de la población de menores ingresos, la economía y la actividad inmobiliaria en la ciudad informal, las políticas públicas de regularización y mejoramiento, y la transformación de los actores urbanos y de los movimientos sociales, a la par que las formas de participación comunitaria y la acción interinstitucional.

Desde el reconocimiento de la multicausalidad inherente a las cuestiones del hábitat colombiano, resulta necesario identificar el panorama de los problemas que están por explorarse y profundizarse, mediante reflexiones sobre políticas y prácticas sociales desde las cuáles se aborden sus soluciones. Entre las problemáticas se pueden enunciar: las del hábitat urbano consolidado; las de los nuevos asentamientos urbanos de origen informal o formal habitados por población de bajos ingresos; las nuevas tensiones urbanas derivadas de los roles del mercado y de su intervención inmobiliaria; las estrategias y formas de habitar la ciudad; las tensiones territoriales en las zonas de frontera urbano-rural; las relaciones entre escalas territoriales municipales, metropolitanas y regionales frente al hábitat; y el hábitat en pequeños municipios y en la ruralidad colombiana.

Señala Arango (2001:227-263), que en el período que se inicia en los años '90, el sector público da el paso definitivo hacia su conversión en un simple facilitador de mercado para la dinámica de la vivienda en el país. La política frente al tema se convierte abiertamente en una propuesta centrada en la necesidad de fortalecimiento del mercado de la vivienda y del sector financiero como su principal actor.

A la luz de una época de auge del narcotráfico en el país, las pautas que se encuentran para regularizar y controlar la dinámica de la vivienda y su papel en el lavado de activos, la opción es formalizar ese papel por medio de la entrega del control al sector financiero.

Con la creación por parte del Estado de la estrategia de “facilitar” la adquisición de “soluciones habitacionales” a través del subsidio a la demanda, bajo el supuesto de que la oferta de soluciones sería proveída por el mercado (Borrero, 2006), ésta tampoco ha logrado abordar a las capas más vulnerables de la población, a pesar de señalarse como una de sus intenciones. El manejo que estos subsidios han adquirido es burocrático y politiquero y no logra tener un impacto de disminución en el costo final de la vivienda, lo que sigue con la línea de la no asequibilidad. Esta decisión de política pública impulsó el mayor posicionamiento de formas no reguladas de acceso a la vivienda y al suelo urbano,

dadas las dificultades de los sectores de población de bajos ingresos para acceder al sistema financiero tradicional y al crédito hipotecario.

La política habitacional que se adelanta dentro del actual modelo de desarrollo propone, como estrategia económico-financiera, un modelo abierto de mercado que se enmarca dentro del modelo económico neoliberal y, a su vez, se asume como política que da sentido al concepto de Nación y de pertenencia a las personas. Sin embargo, este modelo representa en la práctica la usurpación de los derechos colectivos y la enajenación de los patrimonios familiares y sociales en provecho del interés privado y de las grandes empresas nacionales y transnacionales.

En Colombia, este modelo ha significado la ampliación del déficit habitacional. El crédito hipotecario se hace cada día más inaccesible²⁴, los estándares de habitabilidad y calidad para los estratos medios de la población son cada vez menores, acercando a estos pobladores a las condiciones de los estratos socioeconómicos más bajos e, incluso, a los de asentamientos de carácter informal autoproducidos.

Los cambios permanentes en materia de decisiones sobre política pública de vivienda continúan desde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-, responsable actual del manejo de estos temas, sin que se evalúen adecuadamente los resultados obtenidos previamente o se haga un seguimiento adecuado a las decisiones tomadas años atrás. Todos los ajustes buscan satisfacer las necesidades y expectativas del mercado, del sistema financiero y de los gremios de la construcción ([Cámara Colombiana de la Construcción](#) y [Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz](#)).

Un ejemplo de ello lo constituyen los cambios que se produjeron a comienzos del año 2008, los cuáles se expresan a través de nuevos desarrollos a la [Ley 708 de 2001](#)²⁵. La misma, hace énfasis en la VIP de tipo I y II, teniendo la primera como precio techo los 50 SMMLV (\$24.850.000 pesos de 2009, 8.750 euros aproximadamente), así como en el impulso a los denominados macroproyectos de vivienda social ([Decreto 4260 de noviembre de 2007](#))²⁶ desde el gobierno nacional a través del MAVDT. Ambas iniciativas

²⁴ Un ejemplo lo representan las cifras del año 2008, en el cual la banca realizó desembolsos hipotecarios (para adquisición de vivienda y financiación a constructores) por 5,56 billones de pesos. En ese sentido, el monto total de desembolsos se distribuyó en 1,17 billones de pesos para vivienda de interés social (20.9%) y 4,42 billones de pesos para otro tipo de vivienda (79%). En Diario LAREPUBLICA.COM.CO (http://rse.larepublica.com.co/archivos/EMPRESAS/2009-03-04/credito-hipotecario-sumo-461-mil-millones-en-enero_68127.php). Consultado el 15 de septiembre de 2009.

²⁵ Ley por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.

²⁶ "... el [Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010](#) incorporó dentro de los Programas Integrales de Ciudades Amables la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional -MISN-, definidos como el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones urbanas integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de orientar el crecimiento general de las mismas. Los MISN garantizan la actuación integral del Estado conjuntamente con la participación del sector privado para la generación de suelo para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial" (DNP, 2007:3).

impulsan el acceso de sectores medios de población a la vivienda mediante la disponibilidad de los SFV.

El problema actual de la VIS radica en la precariedad de la escasa o la nula oferta, lo que se suma a la fuerte especulación por el valor del suelo urbanizable disponible. A ello hay que agregar el hecho que no son valorados y menos aún corregidos los problemas de la calidad habitacional en la producción de la VIS y la VIP, lo cuál no garantiza unas condiciones básicas de habitabilidad.

También es claro que, a pesar de la existencia de Subsidios Múltiples en algunas ciudades y frente a algunas poblaciones vulnerables -dos o más subsidios que concurren para financiar la VIP (población desplazada, asentados en zonas de riesgo, fenómenos naturales, entre otros)-, esto no garantiza el acceso a una solución adecuada, satisfactoria y digna. Es decir, el tamaño del subsidio no permite el desarrollo y la materialización de una vivienda digna. A ello hay que sumarle el hecho de la tramitomanía excesiva con los procedimientos existentes y, como ya se señaló, la imposibilidad de ser sujetos de crédito por no demostrar capacidad de ingresos y de pago suficientes, lo que imposibilita el acceso a la vivienda producida formalmente.

En buena medida estos equívocos recurrentes en las políticas públicas en materia de hábitat y vivienda, sumados a la precariedad del cumplimiento de las garantías y derechos constitucionales, han convertido a la informalidad urbana como alternativa real para la población colombiana de más bajos ingresos. Por ello, la autoproducción de vivienda resulta ser la opción de acceso a un techo para la población en condiciones de pobreza extrema y de vulnerabilidad. Ello se constituye en la única opción de este estrato poblacional, que soluciona por esta vía el acceso a suelo y vivienda; donde prima la necesidad de techo sobre el tema del riesgo que representa su localización en áreas periféricas.

IV. Hábitat y vivienda: mercancías o satisfactores de necesidades

Los problemas del hábitat y la vivienda continúan siendo, en el caso colombiano, uno de los grandes problemas a atender de manera oportuna. Los déficit que se presentan tienen múltiples aristas que reclaman de un conjunto de políticas y acciones articuladas, para poder atender las demandas acumuladas y prever los escenarios de los próximos años. Sin embargo, la realidad política, social, económica y ambiental que afronta nuestro país hace que, ni las acciones ni los recursos, sean suficientes para atender todos los frentes que reclaman intervención.

IV.1. La construcción de la vivienda

Al igual que lo que ocurre con otras necesidades básicas, existe un alto porcentaje de la población que no está en condiciones de acceder a los bienes y servicios indispensables

para habitar un espacio apropiado. Esta realidad no se puede abordar de manera individual, debido a que estos sectores de la población se encuentran condicionados por su ubicación en el espacio social y no cuentan con el capital suficiente para su obtención (siendo el precio del suelo urbano determinado de manera fundamental por el mercado).

De acuerdo con María Carla Rodríguez uno de los factores intervinientes en la dificultad de acceso al hábitat y a la vivienda, es la desigual distribución del sistema productivo, que condiciona a los sectores de más bajos ingresos a someterse a mínimas condiciones de confort y habitabilidad.

La vivienda-suelo entendida como mercancía es un bien que se oferta y se demanda en el mercado. De acuerdo con lo expuesto por Nora Clichevsky,

“...la tierra (suelo) es una mercadería especial, dado que no se produce como el resto de las mercaderías, es un bien que existe en la naturaleza. Lo que se produce son subdivisiones de la misma y servicios que le definen como urbana...” (Clichevsky, 1999:22).

El eje central de esta problemática son los sectores pobres urbanos, que no resuelven sus necesidades de vivienda y habitan en una amplia gama de asentamientos con alto nivel de precariedad (barrios informales, inquilinatos -corrales-, ocupaciones, entre otros), que conjugan una serie de deficiencias en la vivienda y en sus servicios internos, en la infraestructura urbana y en los equipamientos barriales.

Se entiende, entonces, que la necesidad de vivienda constituye un requerimiento esencial del ser humano (Heller, 1986)²⁷, fundamental para el desarrollo de la vida cotidiana de las familias y hogares, es decir, para el desempeño de sus capacidades esenciales en la obtención de recursos tendientes a lograr la formación e integración del individuo en la sociedad.

En el marco del estado neoliberal, las políticas habitacionales quedan definidas como un problema de índole económico financiero macro-estructural, y la vivienda es problematizada como una necesidad de orden privado que cada familia deberá resolver individualmente. La vivienda así, es definida y aceptada como un bien privado para el cual los recursos individuales constituyen la vía exclusiva de acceso.

²⁷ Cuando se habla de necesidades, se toma la definición de Agnes Heller, que establece que “...son necesidades de todos, todas aquellas posibles de ser satisfechas en las actuales condiciones de desarrollo de capacidades humanas (técnicas, materiales y culturales) que las comunidades o grupos sociales hacen deseables o reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar, en procesos comunicativos y reflexivos públicos y a la vez que, consecuentemente, los individuos pueden aspirar legítimamente” (Heller, 1986).

El proceso de reestructuración del aparato estatal y las lógicas gubernamentales emprendidas desde comienzos de la década de los años 90, ponen en juego el contenido de integración social de la política habitacional y debilita el sentido de la vivienda como bien público, restringiendo la responsabilidad del Estado y el resultante gasto social destinado a ello.

Siguiendo a Pradilla, se puede afirmar que la intervención estatal en las sociedades capitalistas provoca: que la vivienda promovida por el Estado sea sólo accesible a un grupo de ingresos altos y medios y que, por fuera de sectores asalariados, las acciones estatales sean de escala limitada y tiendan a reproducir condiciones de marginalidad.

Contrariamente a la definición de vivienda como mercancía, se considera que la falta de vivienda es una necesidad social, por lo que el acceso a la misma es un derecho que debe ser satisfecho mediante la intervención del Estado (siendo éste uno de los agentes sociales que interviene en el intercambio: demandante, oferente y regulador de las relaciones de transacción).

El Estado debe garantizar el acceso a una vivienda digna como un derecho social, implementando para lograrlo una política social que tenga como objetivo el bienestar social, en un sentido amplio, tal como es definido por Margarita Rozas cuando explica que, "... el concepto de bienestar social no sólo se refiere a la suma de bienestar individuales sino a la creación de condiciones de igualdad y de justicia social..." (Rozas, 1998:20).

IV.2. Problemática de la vivienda social en la ciudad

Vivir en la ciudad no es sólo ocupar una vivienda. También lo es contar con unas condiciones de habitabilidad, una calidad ambiental en el lugar donde se vive y tener acceso a los servicios públicos y sociales, al igual que a equipamientos, entre otros aspectos. Cuestiones que indican que el tema no es sólo la vivienda, sino más bien es el hábitat el que debe ser abordado desde una perspectiva integral, que contemple los diferentes aspectos de las necesidades humanas.

Como se mencionó anteriormente, el "problema de la vivienda", en particular la vivienda para los sectores de más bajos ingresos, no es un problema sectorial sino que, debido a su magnitud, a su continuidad en el tiempo y a su progresivo incremento, es un problema estructural de la ciudad y de la sociedad; y como tal debe ser considerado en la definición de los proyectos para la transformación de ésta.

Por tanto, el *derecho a la ciudad* implica el derecho a un hábitat y a una vivienda digna, el derecho al medio ambiente, así como otros derechos fundamentales que podemos seguir enumerando. También son los derechos económicos, sociales y culturales, que deberían estar plenamente garantizados por el Estado, incluyendo la participación activa de la

sociedad en su conjunto, y que en la actualidad se encuentran vulnerados generando exclusión y fragmentación social.

La vivienda no se puede entender sólo como una unidad que acoge a la familia o al hogar, sino que en lo físico espacial es un sistema integrado por el suelo, la infraestructura de urbanización, los servicios públicos domiciliarios, y los equipamientos sociales y comunitarios. Por otra parte, es el conjunto de relaciones sociales, económico-políticas y culturales que se desarrollan en una comunidad, en un hábitat determinado, siendo "... los atributos colectivos del hábitat urbano los que determinan en mayor medida la calidad de vida de los ciudadanos o lo que algunos llaman el disfrute pleno del derecho a la ciudad..." (Florián, 2005). Estos atributos colectivos del hábitat urbano se manifiestan en diversas escalas, tales como la escala local (urbana o rural), de barrio, vecindario, a nivel de conjunto habitacional y de agrupación de unidades de vivienda.

Los diversos atributos de la vivienda se expresan en aspectos funcionales, espaciales, o formales, tanto estéticos como significativos, materiales, ambientales, incluyendo también todas las fases del proceso habitacional (planificación, programación, diseño, construcción, asignación y transferencia, alojamiento y mantenimiento, seguimiento y evaluación).

En dicho proceso participan, como agentes sociales, los sistemas públicos, privados, técnico-profesionales y la población. La vivienda como vivienda social, para los sectores de población de más bajos ingresos y los grupos más vulnerables, se ha de entender como la finalidad de la política de vivienda social, es decir "... una política de vivienda no se justifica por sus productos sino por sus efectos..." (Florián, 2005).

Una política de VIS y de provisión de servicios ha de tener por finalidad:

- a) Reducir el déficit habitacional que, fundamentalmente, afecta a los sectores de la población de más bajos ingresos y/o de recursos inciertos.
- b) Mejorar las condiciones de la calidad de vida urbana que actualmente ofrecen los barrios autoproducidos de las ciudades, de modo tal que los servicios públicos y los equipamientos urbanos sean apropiados en forma socialmente justa y equilibrada por todos los habitantes.
- c) Adelantar infraestructuras y/o condiciones de saneamiento al proceso de urbanización.
- d) Recomponer áreas urbanas deprimidas o desestructuradas a partir de intervenciones que incorporen nueva vivienda.

V. Situación del derecho a la vivienda en Colombia

Se ha reiterado que la actual política pública de vivienda no es adecuada, y no permite satisfacer las necesidades básicas en este campo. Es una política de subsidios monetarios (con frecuencia otorgados de mala manera), de tal forma que el Estado le traslada la

responsabilidad al sector privado, siendo una política que responde prioritariamente a estos intereses. A su vez, los recursos no son oportunos ni en cantidad (valor), ni en oportunidad (tiempo).

A pesar del acceso a los subsidios familiares de vivienda, este mecanismo por sí solo no soluciona el problema. Aún si todos tuvieran subsidios, el problema es que no hay una oferta de vivienda adecuada. No se está entregando una vivienda terminada, lo que se provee es una solución habitacional incompleta, y se le trasfiere la responsabilidad de terminar y costear la vivienda a los hogares de más bajos ingresos²⁸.

También se reconoce que la calidad de la vivienda ofertada depende de la financiación, lo que implica que dada la precariedad de recursos de la población de más bajos ingresos - 46% de los hogares en el 2008- (DANE et al, 2009), se trata de una vivienda inadecuada (mala calidad, metros cuadrados insuficientes, problemas estructurales, etc.). En general, la VIP o VIS ofrecida por el mercado estandariza su producción a una “familia tipo”, en función de la cantidad de dinero que hay para producir cada metro cuadrado ofertado y no en relación a las necesidades de la familia o del hogar demandante.

Por ello, considerar que no se alcanza un Básico Vital²⁹ en la vivienda social, implica reconocer que existe un incumplimiento con la población colombiana de un conjunto de derechos, dentro de éstos el derecho a una vivienda y a un hábitat dignos. De esta manera, para que la población tenga un Básico Vital se ha de garantizar un estado constitucional de cosas que permita un goce efectivo de los derechos, como lo ha establecido la [Corte Constitucional](#) en repetidas sentencias.

El problema de fondo, en un mundo de mercado, es la falta de mecanismos que garanticen la generación estable de ingresos. Por esta mal llamada “falla del mercado”, los colombianos de más bajos ingresos no son sujetos de crédito. Además, en el caso de que tuvieran acceso a una vivienda, deberían generar los recursos económicos para poder pagar los costos de la deuda, los servicios públicos, los impuestos, y todo lo que se deriva del usufructo de la vivienda. La persona, al tener una vivienda formal, automáticamente cambia de estratificación y ello hace que se pierdan o reduzcan los subsidios del Estado en materia de tarifas de servicios públicos domiciliarios, SISBEN, etc.. Asimismo, los vuelve sujetos de derechos en tanto deberes y ello significa tributar en materia de conexiones a servicios públicos, pago de tasas contributivas como el Predial y la Valorización (local o

²⁸ En el caso de la población de más bajos ingresos y que logra acceder a una solución habitacional por la vía del mercado, a está se le hace entrega de una unidad habitacional básica, que oscila entre los 28 y los 42 metros cuadrados, obligándola a seguirla desarrollando bajo el mecanismo denominado de desarrollo progresivo, para poder satisfacer las necesidades reales del hogar o la familia. Ello ha traído como una de las consecuencias principales, la tendencia a la informalización de la vivienda formal.

²⁹ Los Básicos Vitales se han de diferenciar de los mínimos vitales ya que estos históricamente son reducidos cada determinado tiempo. Sin embargo, hay aspectos de la vida humana que no son negociables en términos de su garantía de supervivencia. Los Básicos Vitales establecerían un límite, indistintamente de los modelos y de los devenires de la política pública. Por ello, entender la vivienda como un Básico Vital y no como una mercancía implica entender que la vivienda no lo es por sí sola, sino que lo es en tanto hábitat, y ello reclama la condición de integralidad en el marco del cumplimiento de todos los derechos.

general), entre otros gravámenes, sin contar con los recursos o las fuentes de financiación para lograrlo.

VI. Corolario. Algunas consideraciones sobre las políticas públicas en materia de hábitat y vivienda en Colombia

En este apartado, retomaremos algunas de las ideas planteadas a lo largo del texto con la intención de reafirmarlas y comprender su carácter estructural.

1. Los problemas del hábitat y la vivienda en Colombia son inseparables de los ritmos y dinámicas generales del proceso de urbanización. Las particularidades de éste último marcan profundamente los rasgos de la problemática habitacional, por tanto ésta debe tratarse de manera integral con todo lo relacionado al problema del desarrollo urbano.
2. Los procesos de urbanización en Colombia se han dado con base en dinámicas de migración campo-ciudad y, simultáneamente, a partir de procesos de especulación del suelo. De esta manera, estos mismos elementos se convierten en aspectos estructurantes para comprender la problemática de la vivienda en Colombia.
3. La política de vivienda en Colombia se caracteriza más por ser una política financiera que por ser un elemento que evidencie una visión sostenida a largo plazo para enfrentar la magnitud de la problemática que se presenta en el país.
4. Las políticas planteadas hasta el momento como un posible alivio o solución al problema de la vivienda no han sido suficientes para enfrentarlo. Además de la insuficiencia de recursos, se evidencia la ausencia de voluntad política para priorizar este tema (entendido tanto desde el aspecto de la construcción de nuevas unidades, como desde el aspecto del mejoramiento del hábitat, tanto en la escala barrial como en la vivienda) dentro de la agenda pública lo que, a su vez, implica no comprender su importancia estratégica dentro del marco del ordenamiento territorial urbano.
5. Otro factor que refuerza lo anterior, es que -a pesar del paso del tiempo y de la experimentación con diversas fórmulas de solución- el problema se ha agravado, con base en los mismos elementos estructurales que han trascendido, sin hallar solución. Un ejemplo reiterado es la incapacidad del gobierno nacional de proporcionar una vivienda digna a la población desplazada por el conflicto interno por un mecanismo diferente al de los subsidios, dándoles el mismo tratamiento que a los pobres históricos de las ciudades.
6. El diseño y la ejecución de la política de vivienda se ha entregado al sector privado; la rama pública se ha limitado al papel de veedor y a la entrega de una parte de los recursos, más no ha marcado la lectura del problema. Por lo tanto, el sector privado ha obtenido un “cheque en blanco” para disponer de las decisiones que han terminado orientándose en torno a sus intereses particulares, donde el mayor beneficiado ha terminado siendo el denominado sector de la construcción, que ha repuntado en sus grandes utilidades monetarias a lo largo de las dos últimas décadas, gracias a la construcción de VIS. Es decir, la política de asignación de subsidios directos a la demanda, ha dinamizado al sector de la construcción en vez de atender a la población más vulnerable. Una evidencia concreta de ello lo constituye el hecho de que un porcentaje importante de los subsidios se traslade a los propietarios del suelo.

7. Lo anterior hace que muchas veces, el tema de la solución de la problemática de la vivienda se confunda con el tema de la construcción, generando unilateralidad en la mirada.
8. Haber optado por priorizar el mecanismo de subsidios por encima de otro tipo de soluciones implica aceptar que la prioridad de la denominada política pública de la vivienda no se centra en los sectores de población de menores ingresos, sino en la población que es sujeto de crédito. Se asume que la estrategia más óptima consiste en “mejorar” la capacidad de pago de los más pobres con una ayuda individual.
9. Unido a lo anterior, es necesario comprender que los sectores de población de más bajos ingresos han participado activamente en la construcción de ciudad por medio de la autoproducción de vivienda y, en general, del entorno urbano de los barrios informales autoproducidos. Esto hace que el mejoramiento deba ser un punto prioritario en la política de vivienda, pues la llamada ciudad informal, constituye más del 24% del total de las áreas urbanizadas de las ciudades colombianas, que suman más del 40% de la población que en ellas vive³⁰.
10. En paralelo a esta situación del ámbito estatal y del mundo del mercado, el mercado informal de suelo urbano y la autoproducción de las viviendas en asentamientos informales seguirá siendo, en el caso colombiano, la característica mayoritaria y prioritaria para resolver el acceso a la vivienda de los sectores de población de más bajos ingresos.
11. La experiencia acumulada de la autoproducción de ciudad en Latinoamérica, donde Colombia no ha sido la excepción, a lo largo de más de seis décadas, demuestra que los pobladores urbanos han sido capaces de autoproducir progresivamente sus viviendas y con ellas su hábitat inmediato, disponiendo de mecanismos de financiación acordes con sus condiciones de trabajo y de movilización de recursos.
12. Es clave recalcar permanentemente que el tema de la vivienda no puede, ni debe, dedicarse a favorecer a los sectores solventes de la sociedad y que es urgente que se oriente hacia los sectores más desfavorecidos.
13. Se requiere entender cuáles son las limitaciones estructurales para atender la necesidad de vivienda de la población dependiendo de sus condiciones, lo que permita soluciones duraderas y de largo plazo. Ello implica configurar una política pública sobre asentamientos humanos y, de manera particular, sobre asentamientos rurales, al igual que mecanismos de seguimiento a la aplicación de las políticas públicas.
14. Las políticas públicas sobre la vivienda deben entenderse no sólo como un problema de techo -vivienda-, sino más bien como un problema de hábitat. Debe entenderse que el acceso a la misma ha de ser un proceso y no sólo una ocasión puntual de entrega de un bien donde todo finaliza.
15. Las soluciones en materia de políticas públicas sobre hábitat y vivienda en general son homogéneas y no se observan las características culturales -país pluriétnico y multicultural-, en relación a la oferta de vivienda y a las soluciones que se producen. Ello implica, entre otras cosas, distinguir los materiales y las características mismas de la

³⁰ El documento CONPES 3305, calcula que el área neta de uso residencial que corresponde a asentamientos de origen informal construidos mediante el denominado desarrollo progresivo, con enormes problemas de calidad, habitabilidad y sostenibilidad, en las principales ciudades del país varía significativamente. En el caso de las 5 principales ciudades corresponde al 16% en promedio. Para las ciudades con más de 300.000 habitantes, el porcentaje es del 19%, y en las que tienen entre 100.000 y 300.000 habitantes es de 24%, lo cual implica una problemática más seria en términos relativos en este grupo de ciudades.

vivienda. También es necesario reconocer que la política de vivienda ha sido fundamentalmente orientada hacia la generación de vivienda nueva y, aunque se han planteado otras alternativas, éstas no se han fomentado³¹.

16. La llamada vivienda social no es accesible, porque a pesar de la múltiple normativa existente no hay opciones reales de VIS. No es asequible, porque la vivienda que se puede conseguir está pensada únicamente como una mercancía que se transa en el sistema financiero. Es asequible para el que tiene cómo pagar.
17. Las políticas públicas que se generan en materia de hábitat y vivienda no se pueden aceptar, ya que nunca se los considera como derecho colectivo. No hay mecanismos de participación ciudadana para la definición de la política pública. Como tampoco hay ligas de usuarios de la vivienda u otras formas de organización que defiendan los derechos de los usuarios de las mismas.
18. Se debe reconocer que el marco institucional existente es inadecuado para atender las problemáticas en materia de hábitat y vivienda y que, por tanto, hay que reconfigurarlo de manera colectiva y no mediante decisiones o acciones tecnocráticas.

Ahora bien, es claro que la realización plena del derecho a la vivienda para la totalidad de la población colombiana bajo el actual esquema no puede darse a corto ni a mediano plazo, siendo por tanto necesario diseñar distintas alternativas para solucionar la precaria situación habitacional de los colombianos, analizando distintas formas de tenencia segura que puedan irse dando, siempre con la perspectiva de convertirlas en soluciones de largo plazo.

Es hora de pensar en alternativas efectivas que atiendan a los sectores de población de más bajos ingresos, reconociendo la importancia y el aporte que éstos han hecho a la generación de riqueza en la ciudad y en la economía a través de los procesos de auto-producción del hábitat y la vivienda en las ciudades colombianas.

VII. Bibliografía

ARANGO, Gilberto, “La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. Herencias y retos, en BRAND, Peter Charles (editor y compilador), *Trayectorias urbanas en la*

³¹ Entre las soluciones a observar como alternativas a la vivienda para la población colombiana se enumeran las siguientes posibilidades: adquisición de vivienda nueva; adquisición de vivienda usada; construcción en sitio propio (implica reconocer que ya se cuenta con un lote urbanizable); mejoramiento de vivienda actual (se presentan casos en los cuales la población satisfizo por su propio esfuerzo el acceso a una vivienda pero ella requiere ser mejorada y adecuada); adecuación de asentamientos de origen informal (implicaría la legalización de títulos, mejoramiento del entorno y de la vivienda, etc.); propiedad colectiva de vivienda (es necesario pensar en formas de propiedad colectiva poco comunes en Colombia); estructuración de programas de reciclaje de estructuras urbanas para vivienda, mediante la adquisición y la readecuación de edificios abandonados y vivienda usada que estén aptos estructuralmente, ya sea para vivienda nueva o para vivienda en alquiler, considerando distintas opciones de tenencia (propiedad colectiva, arriendo de largo plazo, arriendo con opción de compra, entre otros, para algunos grupos de población que encuentren albergue temporal en tanto acceden a una vivienda definitiva); vivienda agro-productiva en los bordes urbanos y áreas rururbanas (suelos de expansión), con el desarrollo de proyectos agroforestales, guardabosques, entre otros; y diseño de asentamientos humanos rurales.

modernización del Estado, TM editores, Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín. Bogotá, 2001.

Asamblea Nacional Constituyente, Presidencia de la República, Constitución Política de Colombia -CPC-, Ediciones Impreandes S.A., Bogotá, 1991.

BORRERO GARCÍA, Camilo, *Deshacer el embrujo: alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, [Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo](#), Bogotá, 2006.

CEBALLOS RAMOS, Olga Lucía, *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*, Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008.

CLICHEVSKY, Nora, “Construcción y gestión de la ciudad”, en *Módulo ciudad y mercado*, Maestría en Hábitat y Vivienda, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, 1999.

Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES), “Víctimas Emergentes. Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008”, en boletín informativo *CODHES Informa*, N° 75, Bogotá, Abril de 2009. En:

http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50

Departamento Nacional de Planeación (DNP-DDUPA) Ciudades amables. Visión Colombia Segundo Centenario. Propuesta para discusión, Bogotá, 2005.

Documento CONPES 3305, *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP: DDUPA), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2004.

Documento CONPES 102, *Red de protección social contra la extrema pobreza*, Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP: DDUPA), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2006.

Documento CONPES 3476, *Importancia estratégica de los macroyectos de vivienda de interés social en Cali y Buenaventura*, Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP: DDUPA), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2007.

FLORIÁN, Alejandro, *La articulación entre los conceptos de derecho a vivienda adecuada, producción social y gestión democrática del territorio*, FEDEVIVIENDA, Mayo de 2005. En: <http://www.hic-net.org/articles.asp?PID=230>. Consultada en febrero de 2008.

HELLER, Agnes, *Teoría de las necesidades en Marx*, Editorial Península, Barcelona, 1986.

Instituto de Crédito Territorial (ICT), *Medio siglo de vivienda social en Colombia, 1939-1989*, Ministerio de Desarrollo: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), Santa Fe de Bogotá, 2005.

JANSSEN, Roel, *Vivienda y luchas populares en Bogotá*, Tercer Mundo, Bogotá, 1984.

PRADILLA, Emilio et, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1982.

RODRÍGUEZ, María Carla, *Consecuencias del proceso de estructuración estatal en la política habitacional, dos estudios de caso*, Informe final beca de investigación UBACyT, Área de Estudios Urbanos Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1998.

ROZAS, Margarita, *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en trabajo social*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 1998.

SALDARRIAGA ROA, Alberto y CARRASCAL, Rodrigo, *Vivienda Social en Colombia*, Premio Corona Pro Hábitat, Convocatoria estudiantil 2006, Editorial Bochica, Corona, Bogotá, 2006.

TORRES, Carlos, “La vivienda de la población desplazada en Colombia: un derecho vulnerado que demanda reparación”, en *Proceso nacional de verificación a la sentencia T-025 de 2004*. Mesa de expertos en derecho a la vivienda. La vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la construcción de política pública y exigibilidad del derecho, CODHES, Bogotá, 2008.

TORRES, Carlos et al, Convocatoria mesa: Hábitat y urbanización, nuevos contextos y redefinición de sus problemas, en el marco del VIII Seminario ACIUR 2008, “Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos”, Escuela de Planeación Urbano Regional (PLANUR), Escuela del Hábitat Popular (CEHAP), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Medellín, 2007.

Resumen: La vivienda en Colombia es considerada un derecho constitucional, sin embargo, los diferentes gobiernos de turno como garantes de los derechos colectivos no han cumplido con este mandato y, por el contrario, han entregando esta responsabilidad al mercado. Este artículo presenta los rasgos más destacados de la problemática del hábitat y la vivienda en Colombia, su relación con los procesos de urbanización, el contexto mismo en el que se produce desde 1991, y el horizonte de acción en términos de políticas públicas para la vivienda social en Colombia. Se aborda a la vivienda como un satisfactor de necesidades y no como una mercancía que por sí sola no garantiza unas adecuadas condiciones de calidad habitacional y de calidad de vida. Por ello se entiende que ésta implica un entorno inmediato adecuado y digno (hábitat), que supere el deterioro y vulneración a los derechos de los pobladores urbanos y su derecho a la ciudad. Allí se analiza cómo se produce esta relación, los efectos de la misma y las oportunidades presentes, mediante una exposición de la situación del derecho a la vivienda en Colombia. Finalmente, a modo de síntesis, se presentan algunas consideraciones sobre las políticas públicas de hábitat y vivienda en Colombia.

Palabras Clave: Vivienda social, hábitat, ciudad, derechos, informalidad, Colombia.