

**FORO**  
permanente

# H Á B I T A T

y el Derecho a la

# VIVIENDA DIGNA

**Vivienda, suelo  
y territorio.  
Un derecho  
fundamental.**

**Macro y  
micro economía  
para vivienda digna  
¿Un asunto  
de mercado?**

**Desafíos fiscales  
para la vivienda digna;  
la visión desde  
el municipio.**

**Seguridad humana  
y calidad  
en la vivienda.**



Konrad  
Adenauer-  
Stiftung



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá



## *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*



H Á B I T A T  
y el Derecho a la  
VIVIENDA DIGNA



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

**Compilador:**

ARTURO MONCALEANO ARCHILA

**Preparación originales:**

JOHANNA CAROLINA MORALES LEAL

**Corrección de estilo:**

AZUCENA MARTÍNEZ ALFONSO

**Diseño y artes:**

SOPORTE EDITORIAL

**Impresión:**

LA IMPRENTA EDITORES LTDA

**Impreso en Colombia**

*Printed in Colombia*

**Konrad Adenauer Stiftung**

Avenida 19 No. 118-95 Of. 214

Tel.: 6208775

Bogotá, Colombia

**Pontificia Universidad Javeriana-Unión Javeriana**

Carrera 7 No. 40-62 Edif. José Celestino Andrade

Conmutador: 3208320 ext. 2030

[www.unionjaveriana.org](http://www.unionjaveriana.org)

Ninguna parte de esta publicación podrá reproducirse por medios mecánicos, electrónicos o digitales sin autorización escrita de los autores o de la Fundación Konrad Adenauer.

Hábitat y el derecho a la vivienda digna (2005 oct. 27:Bogotá).

Hábitat y el derecho a la vivienda digna / Compilador Arturo Mocaleano Archila. 1a. ed. Bogotá : Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Javeriana, 2006. (Foro permanente)

160 p. : ilustraciones, fotos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 958-339-265-0

1. VIVIENDA - ASPECTOS SOCIALES - COLOMBIA. 2. HÁBITAT - COLOMBIA. 3. DERECHO A LA VIVIENDA - COLOMBIA. 4. CALIDAD DE LA VIVIENDA - COLOMBIA. 5. VIVIENDA POPULAR - COLOMBIA. 6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL - COLOMBIA. 7. FORO. I. Mocaleano Archila, Arturo *et al.* II. Mocaleano Archila, Arturo, Comp. III. Konrad Adenauer Stiftung. IV. Pontificia Universidad Javeriana. V. Asociación de Politólogos e Internacionalistas Javerianos. VI. Asociación de Planificadores Urbanos y Regionales, Gestores y Promotores Inmobiliarios y Diseñadores Urbanos Javerianos. VII. Unión Javeriana.

CDD 363.5 ed.21

## CONTENIDO

Prólogo	9
Preámbulo	13
Introducción	21
ARTURO MONCALEANO ARCHILA: ¿Cuál es la realidad de la vivienda en Colombia?	23
GILBERTO CELY GALINDO, S.J.: Una mirada desde la ética	25
MARÍA VIRGINIA CASASFRANCO: Gobierno-sociedad, trabajo para la vivienda digna	27
FABIO GIRALDO ISAZA: Hacia una visión universal	31

### TEMA PRIMERO

#### VIVIENDA, SUELO Y TERRITORIO. UN DERECHO FUNDAMENTAL

ROQUE CONRADO IMITOLA: La protección del derecho	37
ALIRIO URIBE MUÑOZ: Derecho a una vivienda	42
JULIO GÓMEZ SANDOVAL: Ordenar primero, construir después	49
MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO: Intervenir la tierra	55
DIONNE ALEXANDRA CRUZ: Vivienda, un derecho fundamental	60

### TEMA SEGUNDO

#### MACRO Y MICRO ECONOMÍA PARA VIVIENDA DIGNA ¿UN ASUNTO DE MERCADO?

EDUARDO PIZANO DE NARVÁEZ: Lo que aprendimos del Upac	67
CÉSAR FERRARI: Colombia, un problema de ingresos	75
ALEJANDRO VIVAS: Nueva economía para la vivienda	83

CLAUDIA HERNÁNDEZ VILLAMIL: País de propietarios	87
ALEJANDRO FLORIÁN: Desde la Constitución o desde el mercado	90

TEMA TERCERO  
DESAFÍOS FISCALES PARA LA VIVIENDA DIGNA  
LA VISIÓN DESDE EL MUNICIPIO

FERNANDO LASERNA: Desarrollo de la ciudad integral	97
JUAN CARLOS GIRALDO: Ciudades densificadas	101
FERNANDO ENCISO HERRERA: El municipio ¿con qué recursos?	103
FERNANDO ROJAS: Recursos fiscales para vivienda digna	107
MAURICIO ROMERO: Vivienda digna en la Sabana	111
SAÚL MONTEALEGRE: Menos frenos desde el Estado	116

TEMA CUARTO  
SEGURIDAD HUMANA Y CALIDAD EN LA VIVIENDA

RAFAEL URIBE RIVERA: Comenzando desde la informalidad	123
OLGA LUCÍA CEBALLOS: La calidad de la vivienda	129
RICARDO RAMÍREZ BORBÓN: ¿Profesionales para qué?	134
RICARDO NAVARRETE: Seguridad para la vivienda	137
JUAN CARLOS GIRALDO: La importancia de la norma	140

HÁBITAT Y VIVIENDA PARA EL FUTURO

GONZALO CORREAL OSPINA: De la planificación al ordenamiento del territorio	147
Epílogo	153



## PRÓLOGO

**E**ste libro es el resultado del foro *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*, realizado el 27 de octubre de 2005 en cooperación con la Pontificia Universidad Javeriana. Éste es uno de los temas sobre los cuales la Fundación Konrad Adenauer se ha venido ocupando de acuerdo con uno de sus ejes de trabajo en Colombia: el fortalecimiento de los debates económicos para favorecer el desarrollo, la difusión y la ‘colombianización’ del modelo de la Economía Social de Mercado.

Este asunto es, sin duda, central para el crecimiento de la economía de nuestros países. Toca esferas tanto individuales como sociales, tanto políticas como económicas y jurídicas. “No importa si es una cueva, una carpa, una casa propia o un rascacielos, la vivienda fue y sigue siendo una de las necesidades básicas del ser humano, tan importante como la necesidad de comer, beber y dormir. Por principio, no puede ser reemplazada por otros bienes. La vivienda acompaña al hogar –como demandante–, en todas sus fases y se adapta a los cambios y viceversa. En este sentido, la vivienda cumple con una importante función de protección y constituye el requisito de la existencia individual y la supervivencia de los grupos sociales y familias.”<sup>1</sup>

A través de la vivienda se refuerza la seguridad del núcleo familiar, pues posibilita las condiciones básicas para su bienestar. Aspecto éste que, en un país como Colombia, en el cual alrededor del 50% de la

---

<sup>1</sup> *Diccionario de Economía Social de Mercado. Política Económica de la A a la Z*. 2004. Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer, pp. 304-305.

población es menor de 25 años, es de vital importancia, pues cuando se tiene una vivienda es más fácil consolidar una familia. En consecuencia, es un factor neurálgico y estratégico para el desarrollo económico y un seguro para la vejez.

Por otro lado, además de ser una necesidad tan básica como el alimento y el vestido, la vivienda propia es un incentivo individual, un espejo del éxito y los esfuerzos económicos de una persona, así como también es la materialización de un derecho fundamental: el derecho a la propiedad.

Un ejemplo de la importancia de la vivienda para el fortalecimiento y desarrollo económico, lo encontramos en la Alemania de la posguerra: “Después de la Segunda Guerra Mundial –casi una cuarta parte del inventario de aproximadamente 18 millones de viviendas estaban destruidas y había que alojar a más de 12 millones de refugiados–, el suministro de viviendas para la población se convirtió en la función más importante del Estado. Se creó el Ministerio de Vivienda a nivel federal. Otros hitos fueron la primera (1950) y segunda (1956) ley de construcción de viviendas como bases legales de tres segmentos de intervenciones estatales (vivienda de interés social fomentada por el Estado, ventajas tributarias y financiamiento libre de la construcción de viviendas). La segunda ley de construcción de viviendas [la del año 1956] sigue siendo, hasta el día de hoy, la base de la política de vivienda de interés social y también del fomento de viviendas propias orientado hacia las familias.”<sup>2</sup>

Con la primera ley (1950), se logró la recuperación de las propiedades que habían sido bombardeadas y destruidas durante la guerra. A través de un subsidio del Estado, destinado exclusivamente para esto, se alcanzó en seis años la construcción y recuperación de 2,4 millones de viviendas. Esto, junto con un alto impuesto sobre la propiedad de quienes tuvieron la suerte de conservar sus hogares, promovió el acceso a la vivienda por parte de diferentes sectores y estratos socioeconómicos.

Las políticas en este campo ayudaron a estabilizar la incipiente democracia, la construcción se convirtió en la locomotora económica de esta época, y tuvo como consecuencia el llamado “milagro económico alemán”, por la rápida y eficiente recuperación del país.

El año pasado, la Fundación Konrad Adenauer y la Corporación Pensamiento Siglo XXI publicaron el texto: *Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia 1970-2005*, escrito por Eduardo Pizano de Narváez. En una de sus conclusiones centrales afirma que: es necesaria “una política integral, con visión de largo plazo, que dé salida a los múltiples problemas a los que se enfrenta hoy la gente de las ciudades. Parte fundamental de esa política debe ser un concepto de ciudad que busque mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y les asegure, entre otros, vivienda digna, acceso a salud, educación y nutrición y estabilidad laboral.”

La vivienda es entonces un factor que se debe abordar de forma que permita, por un lado, entender todas sus dimensiones y, por otro, impactar positivamente en cada una de las esferas que se relacionan con ella. Se debe aprovechar su carácter central en el bienestar de la población para, desde allí, fortalecer el desarrollo económico y social.

Por último quiero agradecer a la Pontificia Universidad Javeriana por la iniciativa de liderar un foro sobre este tema tan crucial para la economía colombiana, por los esfuerzos académicos y logísticos invertidos en su realización y por la preparación editorial de esta memoria. A todo el equipo de organizadores y a cada uno de los expositores, muchas gracias por todo su trabajo.

HEINRICH MEYER  
Representante en Colombia  
Konrad Adenauer Stiftung



## PREÁMBULO

Pocas veces tenemos la ocasión de reunir diversidad de personas, cada una precedida de sus propias sabidurías y experiencias, para debatir temas de interés común. Sucede con relativa rareza. Y resulta también extraño el que personas que a lo largo de sus vidas y por razones de su propio oficio defienden posturas distintas, cada quien en lo suyo y por lo general desde la perspectiva que más se acomoda a su entender, encuentren en este asunto de la vivienda digna tantos puntos de coincidencia y preocupación. Ese es justamente el primer gran resultado de la reunión cumplida en Bogotá, en octubre de 2005: el hacer conciencia colectiva de la gran cantidad de aspectos relacionados con la vivienda digna que, lejos de polarizar el debate o conducirnos a posturas irreconciliables en medio de discusiones estériles y por supuesto agotadoras, nos unen en torno a un ideal muy profundo, que puede estar por encima de todos, cual es el de proveer a la persona humana las condiciones mínimas esenciales para que pueda desarrollar su vida bajo patrones de absoluta dignidad. En ello está implícita la vivienda.

Si el derecho a contar con una vivienda para desarrollar una vida digna resulta conciliable y aceptable para todos, no es atrevido pensar que podemos hacer causa común y trabajar unidos para que este propósito sea posible. En un país como Colombia, en donde: uno, las cifras de personas que viven en situación de extrema pobreza suben en vez de bajar y, por consiguiente, más y más compatriotas soportan condiciones de vida lejanas a lo que estaríamos dispuestos a aceptar como estándares de dignidad; y, dos, se hacen cada vez más complicadas e inciertas las posibilidades de salir de esa condición, lo procedente es entender que

nos encontramos frente a una grave situación de injusticia e inequidad social, una especie de emergencia vital, que obliga a todo el estamento público y privado a trabajar con extrema urgencia; de otra manera la bomba de tiempo de la demanda social puede llevar al país a situaciones de protesta y descontento hasta hoy no vistas ni imaginadas.

De allí que esta cita se haya dado en tan buena hora: un diverso grupo de conocedores del tema pudo dar comienzo a un debate profundo, sin aprehensiones ni preconceptos, que debe abrir nuevos y claros horizontes de trabajo para los años que vienen.

Al reconocer que la situación es de suyo grave, el mensaje que resulta de este primer encuentro no es otro que la necesidad y compromiso de abrir el tema de la forma más valerosa y franca posible para que, en la medida en que avanza el debate, puedan surgir ideas claras y en todo caso sólidas sobre lo que es necesario hacer, y motivar entonces la gestión privada y de gobierno para aplicar correctivos. Hay que llegar al terreno de las soluciones, no hay duda de ello, para que un número mayor de personas pueda contar con el enorme privilegio de la vivienda, como primer paso, y en torno a ese bien provisto hacerse una vida digna, lo cual no siempre está suficientemente entendido y garantizado.

El trabajo que hay que hacer para asegurar una vida digna para todos trasciende por supuesto toda discusión disciplinar y entra en el plano de otras dimensiones más integrales. En efecto, el asunto de la vivienda tiene que ver con muchas disciplinas por separado: la ingeniería, la arquitectura, los saberes ambientales y sociales, la economía, las ciencias de la salud, el derecho, etcétera, pero también con todas a la vez, en tanto que la vivienda puede integrar en sí misma todas las facetas de la vida de las personas. No puede separarse tan fácilmente aquello que a la larga concurre por diversos caminos en un solo sujeto: la persona humana.

Con esa certeza nos encontramos cuando nos reunimos por primera vez con el representante de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, el señor Heinrich Meyer, para discutir los pormenores del Foro. Estábamos frente a un demócrata inquieto por estos temas relacionados con el desarrollo de los pueblos, pero sobre todo un convencido de la necesidad de explorar soluciones más inteligentes para hacer de la vida de las gentes algo más digno, algo más aceptable, algo menos incierto. Nos propuso que exploráramos la posibilidad de realizar el Foro y que

inivitáramos la mayor cantidad posible de conocedores para abrir con ellos un debate nacional. Pensamos enseguida en tres cosas: una, que sucedería en la Universidad, como escenario natural del encuentro académico, y que sería mediante convocatoria abierta al mayor número de entidades, organizaciones y personas vinculadas con el tema, para que libre y espontáneamente pudieran adherirse; dos, que no tendría carácter político aunque pretendemos lograr, a la larga, grandes implicaciones en la política pública; tres, que debíamos asegurar que viniese el mayor número de expertos vinculados al gobierno.

De ese modo fue concebido el evento, pero rápidamente y por iniciativa de los propios directivos de la Asociación de Planificadores Urbanos y Regionales Javerianos -PLANIJAV, pasó de ser un encuentro único y simple, realizado en una fecha cualquiera y, además, limitado en el tiempo, a tomar la forma de un foro permanente que debía, a partir de entonces, convocar a renovados debates y ocuparse del análisis profundo y consecuente de los problemas inherentes al ambiente y la vivienda hasta lograr cambios en la política de gobierno. Casi enseguida se hizo ver la vivienda como factor inherente al derecho a la vida digna, y desde esa óptica quedó sentado el principio del derecho como fuerte hilo conductor del debate. Así se estableció también la plataforma y el criterio para que el encuentro inicial del mes de octubre y los debates sucesivos entre expertos y la sociedad, apunten de manera inequívoca al estudio, diseño y provisión de soluciones desde todos los ángulos institucionales para la aproximación efectiva al ideal de una vida digna para todos, en ajustada coherencia con los principios y preceptos que son propios de un Estado Social de Derecho.

Es necesario hacer notar que la connotación de Estado Social de Derecho va más allá de una simple definición constitucional, hasta el límite de reconocer como obligación del Estado el velar por la garantía y cumplimiento de los derechos esenciales de las personas con prioridad sobre cualquier otra interpretación, lo cual coloca una inequívoca señal para la orientación consecuente de la política pública y la gestión de gobierno, lo mismo que para la regulación de las relaciones entre las personas, o para la protección de los intereses fundamentales de cada cual, es decir, para el desarrollo del *Contrato* en la interpretación más plausible de Rousseau. Se trata pues de un ejercicio que toca el contrato social, por lo tanto tiene hondas raíces en lo político, y de allí la primera impronta del debate: trascender en la política pública y la gestión de gobierno.

Tenía que ser un foro, decíamos en esa ocasión, entre ciudadanos libres que, siendo conocedores del tema, concurren para debatir en público y ante otros iguales, posturas que no solamente deben ser claras y constructivas, para que opere el efecto formador de nuevo conocimiento sino que además debe tocar el espíritu de los presentes a fin de motivar el debate y generar el intercambio de saberes que ha de fluir durante todo el encuentro y que ha de quedar explícito en la mente de cada cual. Un foro a la antigua, si se quiere, porque nos parece que la posmodernidad nos ha privado de muchos momentos y espacios en los cuales los ciudadanos podamos encontrarnos para debatir públicamente nuestros conocimientos y aprender de los demás, intentando aportar para la construcción de un pensamiento nuevo, pero sobre todo crecer en espíritu político, que es el elemento que nos ha de permitir que avancemos en la consolidación de ideales propios para la época presente. El concepto de foro, así expuesto, debe preservarse y enriquecerse a lo largo del tiempo.

Sabemos que la época actual es más exigente y nuestra sociedad, que se hunde en la tarea de sobrevivir en el día a día, o que se ocupa de trivialidades, pierde cada vez más tiempo y oportunidades valiosas para enriquecer su pensamiento y consolidar sus propios lazos de cohesión social, pero sobre todo para fortalecer sus esperanzas. Vivimos circunstancias de tiempo y espacio que plantean nuevas exigencias en el terreno de lo político, y tanto quienes son elegidos de manera legítima para representarnos en las corporaciones públicas, como quienes ocupan cargos de decisión en nuestras instituciones, sean de gobierno o del estamento privado, tienen el compromiso ineludible de encontrar en este diálogo abierto, y en el debate social en general, los elementos necesarios para calificar su gestión y mejorar con su esfuerzo la respuesta que el Estado, como un todo universal, se obliga a dar a la sociedad. Aquí, claro está, la vivienda ocupa lugar de privilegio dentro de la demanda social, y deben hallarse los mecanismos para que sea provista en condiciones que favorezcan la vida digna de las personas.

Es nuestra interpretación del *Contrato*, un poco más práctica y calculada, es cierto, hasta el extremo de permitirnos pensar que la respuesta del Estado, en cuanto sea calificada e idónea, aumentará el grado de satisfacción social, y que la sociedad a su vez, en cuanto satisfecha y conforme, legitimará y por supuesto fortalecerá el Estado. Se trata de una fórmula muy simple pero muy efectiva. La relación de conveniencia legítima entre ambas partes, cabalmente cumplida y efectivamente reconocida por la propia sociedad, será siempre un factor que aumente la estabilidad social y



política de los pueblos. La situación contraria, es decir, cuando se vive en medio de una demanda social creciente e insatisfecha, mal atendida o aplazada, o sometida a manipulaciones, creará un ambiente propicio para la crisis. He ahí una razón de alerta para la sociedad: en la estabilidad social se funda la estabilidad del Estado. Para demostrarlo basta con observar ejemplos cercanos de países vecinos nuestros, en donde los procesos de entendimiento entre el Estado y la sociedad se han roto y se han desencadenado múltiples protestas y movilizaciones sociales que han resultado muy graves. Es muy simple: los pueblos se alzan y los gobiernos caen.

Se convocó por lo tanto a hombres y mujeres libres, funcionarios de gobierno y del sector privado, investigadores, estudiosos, interesados en el tema para que en el espacio de diálogo que abre el Foro, y que recordará de modo simbólico el ágora de la antigüedad, como ciudadanos modernos y en ejercicio de sus libertades, debatieran con sus iguales asuntos que son públicos y de interés público, en la más perfecta expresión de vida política que puede darse. Se hace política –dice Hannah Arendt– cuando se abandona la esfera de los intereses domésticos y privados y se aborda con los demás y frente a los demás la discusión de lo público. Podemos tener por lo tanto en nuestro Foro una versión moderna de la *Polis*, pero no solo eso: con esfuerzo y cooperación podemos hacer un retorno a lo público como un asunto de todos, tal como se hiciera en la antigüedad, que es una actitud y responsabilidad perdida en la sociedad de los tiempos modernos. Pero también es un retorno a lo político, y aquí damos entrada a Chantal Mouffe<sup>3</sup>, otra importante filósofa política contemporánea, para dar a entender que el ejercicio de lo público ha de hacerse en pleno cumplimiento a la Democracia (así con mayúscula) y que si hay algo urgente en los tiempos presentes es la necesaria e irrestricta apertura de espacios de participación democrática para que las personas libres y soberanas intervengan en asuntos como el de la vivienda social que hoy se encuentra sin duda alguna en la agenda pública.

Expresé en la instalación que ignoraba a cuántos y cuán variados destinos podía llevarnos este ejercicio valeroso de diálogo y de permanente construcción colectiva. De lo que sí estaba seguro es que el asunto no podía quedar resuelto en la primera jornada, ¡¡no faltaba más!!, y que con el concurso de quienes participaban libremente como panelistas, bien por invitación nuestra o por su propia iniciativa, y quienes dentro

---

<sup>3</sup> El ponente se refiere a la obra de esta autora: *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A., 1999.

del público tomaran la palabra para hacerse oír, quedarían planteados aquellos aspectos sobre los cuales sería necesario debatir de manera sistemática y en profundidad, y en todo caso con mayor dedicación de tiempo, de modo que nuestro foro permanente pudiera tener en ello su hoja de ruta, una luz, un horizonte para avanzar de manera certera y confiada.

Nos propusimos que de todo lo que fuese dicho en este encuentro inicial quedara constancia, para llevar una memoria de los aportes, preocupaciones y asuntos que exigen estudio más profundo y que seguramente nos ocuparán hacia adelante. Esta compilación cumple ese objetivo, y tiene como misión llegar a todos los despachos que han quedado registrados en nuestro sistema para que el debate siga su curso (ahora sí por todos los medios que la modernidad nos permite), y cuando nos encontremos la próxima vez, y la siguiente, y la de más tarde, podamos tener la certeza que estamos avanzando. Y hagamos un debate entonces multidisciplinario, conciente y coherente, como corresponde a los tiempos modernos, para llegar rápido y seguros a nuevos planteamientos, nuevas ideas y nuevas decisiones de gobierno. Decíamos entonces y lo registramos de nuevo: la cuestión en torno a la vivienda social dejó de ser –hace décadas– un asunto de vendedores de materiales y urbanizadores piratas. Es un asunto trascendental en la vida de nuestras gentes y en ello están comprometidos el Estado y la sociedad como pilares de la nación.

Se abrió el debate en cuatro frentes: el primero es la preocupación territorial, es decir, el espacio, el suelo disponible, o el uso del suelo, o la oferta de tierras, o las posibilidades de ocupación territorial en procura de viviendas. Aquí el país ha venido tomando decisiones trascendentales en materia de ordenamiento territorial y éstas deben ser auscultadas a la luz del criterio global de *hábitat* que hemos propuesto como impronta principal de nuestro Foro. No perderemos de vista que el tema particular de la vivienda ha de ser en principio y de manera irrenunciable un asunto global de equilibrio ambiental y profundamente humano, y que la vivienda, a pesar de todo lo que se diga, ha de trabajarse a la luz de los Derechos Fundamentales.

El segundo frente de trabajo tiene que ver con la economía respecto a la vivienda social, por consiguiente, con el debate sobre las orientaciones de política económica, con las decisiones de política monetaria, con el análisis de las posibilidades que permite el modelo, con la consideración de intervenciones y restricciones desde el Estado, o el control e intervención del



Foto: cortesía arq. Olga Ceballos.

Bajo la protección de un Estado Social de Derecho, en medio del propósito firme de alcanzar la equidad para todos los ciudadanos, surge el compromiso de llevar al alcance de todos, en toda circunstancia de espacio y región, las soluciones más adecuadas para garantizar que el ser humano tenga en su vivienda un primer factor para la construcción de su propia dignidad y la de su familia.

mercado, o el planteamiento de incentivos, o el pago de subsidios, o la contribución del ahorro, o el aporte desde la construcción solidaria, temas todos que actúan con fuerza y que repercuten en las oportunidades al alcance de las personas para adquirir o proveerse una vivienda. Son factores que tienen que ver con el modelo económico actual, que pendula entre el extremo socialista y neo-comunitario y el extremo neo-liberal, buscando posiciones de equilibrio que sugieren la conveniencia de fórmulas moderadas cercanas a las economías sociales de mercado. ¿Qué significa todo ello? Los expertos convocados al debate se ocuparán de aclarar esas incertidumbres para poder avanzar.

El tercer renglón comporta enormes implicaciones sociales en cuanto tiene que ver con los efectos y consecuencias fiscales de la política pública en los municipios y las obligaciones que entraña la demanda de vivienda en el orden local. Pero también con el análisis de las alternativas

que desde el municipio, habida cuenta de las restricciones territoriales y fiscales, se proponen para cumplir de manera cabal con la obligación social de generar soluciones de vivienda popular, mucho mejor cuando éstas ofrecen las más altas posibilidades para hacer digna la vida de las personas. Además, con el análisis no exclusivo de la vivienda nueva, sino también del mejoramiento de aquella que ya existe y que se encuentra lejos de los parámetros de calidad y dignidad aquí insinuados. Pero también con la consideración del desplazamiento forzado hacia las ciudades, como en un juego de nodos, que es un efecto directo del conflicto interno y de la pobreza extrema, fenómeno que rebasa cualquier capacidad de cálculo y de respuesta, y resulta siendo la causa de crecimiento desmedido de vivienda irregular y cinturones de miseria en muchas de nuestras ciudades. El trabajo que tenemos por hacer en nuestros municipios es inmenso y ello genera para los gobiernos y sociedades locales muchas angustias. No podemos hacernos los desentendidos sino, al contrario, según la actitud política que he propuesto, hacer de éste un tema público de responsabilidad vinculante de la sociedad total, no un problema exclusivo para gobernantes de turno.

Y por último se hablará de calidad. ¿Qué implica el término calidad en la vivienda? No por ser pobres, o beneficiarios de vivienda subsidiada, los ciudadanos están obligados a vivir en cualquier covacha. No. Bajo la protección de un Estado Social de Derecho, en medio del propósito firme de garantizar la equidad para todos los ciudadanos, surge el compromiso de llevar al alcance de todos, en toda circunstancia de espacio y región, las soluciones más adecuadas para garantizar que el ser humano tenga en su vivienda un primer factor para la construcción de su propia dignidad y la de su familia. ¿Y qué implica entonces una vivienda digna? ¿Qué significa ello en términos prácticos? Quizás la respuesta ya esté a la mano, o tal vez no, pero una vivienda así debe reunir la mayor cantidad posible de soluciones ingeniosas que favorezcan el bienestar de las personas, y debe lograrse dentro de parámetros económicos que sean posibles para cada uno, y en un espacio que no genere conflicto ni para la persona ni para el ambiente. He ahí el desafío del foro, he ahí el debate.

ARTURO MONCALEANO ARCHILA  
Presidente de la Asociación de Politólogos  
e Internacionalistas Javerianos.



# *INTRODUCCIÓN*



## ¿CUÁL ES LA REALIDAD DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA?

ARTURO MONCALEANO ARCHILA\*

**L**os años recientes son sin duda algunos prolíficos en todo tipo de discusiones sobre la vivienda y las medidas de política económica que deben ser puestas en marcha para hacer de este sueño social una realidad. Sin embargo somos los primeros en reconocer que allí hay de todo, tanto del ala puramente liberal que hablaría a favor de la acción propia del mercado, como del ala contraria que propendería por intervenciones radicales desde el Estado y las instituciones a efecto de lograr la máxima eficiencia social.

Los expertos coinciden en que existe la necesidad de construir un número considerable de viviendas en los próximos años y acometer la reparación y mejoramiento de muchas otras en casi todas las ciudades del país, lo cual define de entrada cuáles son por lo menos las dimensiones que alcanza el problema. Si dentro de este contexto se vinculan las zonas rurales, el problema colombiano puede verse como un asunto de dimensiones colosales. ¿Permite el modelo económico hacer algo al respecto? ¿Es dado pensar que con un trabajo ordenado durante un número suficiente de años podamos cambiar algunas tendencias? Las respuestas pueden estar quizás a nuestro alcance y tal vez sea cuestión de un ordenado esfuerzo en torno a la política pública de vivienda; o es probable que estén muy lejanas, lo cual significa que es necesario cambiar desde el Estado el rumbo que tienen las cosas, y vincular en una

---

\* Presidente de la Asociación de Politólogos e Internacionalistas Javerianos.



nueva política pública todo el aparato institucional relacionado directa o indirectamente con el tema. Si no fuera tan urgente, nuestro foro permanente no tendría sentido. Partimos de la base que la importancia y urgencia del tema no admiten la más mínima duda, en cuanto está implícito en ello: el asunto crediticio y de financiamiento, con hondas repercusiones en la política monetaria y viceversa; las regalías aplicables a vivienda, originadas en las rentas petroleras y de otros minerales para los municipios; y el crecimiento desmedido del sector de la construcción, presionado de hecho por el ingreso de dineros provenientes de actividades ilícitas, lo cual conduce todo en su conjunto, al ‘efecto burbuja’ ya definido por la economía para casos fuera de lo normal como los tipificados para las economías orientales. Sobre este asunto los expertos convocados harán precisiones claras y conducentes.

En torno a una situación tal, con evidencias de crecimiento desmedido por una parte pero por otra con cifras precisas de aumento del déficit habitacional, es entendible que el Banco de la República intervenga para restringir la oferta monetaria, a fin de evitar escaladas nocivas de la tasa de interés, y por esa vía el incremento del DTF, por lo tanto el aumento de las cuotas de vivienda y el ascenso de los precios, que son variables con mucho poder para afectar el comportamiento del mercado de vivienda.

El país debe lograr en torno al tema de la vivienda de interés social, y por supuesto en condiciones de máximas garantías posibles para la dignidad de las personas, el manejo eficiente de la política macroeconómica para mantener un adecuado crecimiento en el sector, evitar la inflación o mantenerla en una razón de fluctuación razonable, regular el circulante, controlar indicadores, vigilar los índices de precios y presionar por ende una indicada política de salarios, como instrumentos que en su conjunto terminan regulando las cuotas que pagan los colombianos y les posibilita adquirir vivienda. Ese balance entre macro y micro economía haría posible que muchos colombianos cumplieran su sueño de vivir en suelo propio, pero del mismo modo diríase que la falta de control integral de los parámetros, y por lo tanto la ruptura del diálogo entre las dos dimensiones esenciales de la economía –que da lugar a lo que podríamos llamar ‘economía de buseta’, caracterizada por las continuas paradas, arranques y sobresaltos– será la causa para que más y más colombianos sigan perdiendo sus viviendas debido al aumento desmesurado de intereses y cuotas. Es una segunda dimensión del problema que los expertos convocados abordarán en profundidad.



## UNA PRIMERA MIRADA DESDE LA ÉTICA

GILBERTO CELY GALINDO, S.J.\*

**E**s necesario romper el criterio de vivienda como un espacio construido en un encierro, lo cual limita las posibilidades de una realización total del ser humano en función de su entorno. Esta es una idea fundamental. Desde la antigüedad, cuando se hablaba del *Oikos* se estaba haciendo referencia al hábitat, que es un concepto amplio que va más allá de cuatro paredes y un techo: es todo el entorno con el cual los seres humanos entramos en profunda interacción y reciprocidad de acciones.

Esta postura marca una pauta fundamental para el debate que se avecina en relación con el Foro, porque coloca el elemento *entorno* como componente imprescindible dentro del concepto de la vivienda digna, y deja el conjunto de materiales, aunque esté ordenado en paredes y techo, como algo inaplicable o por lo menos insuficiente en la discusión de dignidad. Se puede ir incluso más allá si se recuerda que hay otros términos que están ligados al *Oikos*, que significa casa y que se diferencian de manera gramatical pero que tienen una profunda ligazón: son las palabras *etos*, escrita con eta (h), y *étos*, escrita con épsilon (e); cuando se usa la letra eta se está diciendo entorno natural, y cuando se cambia por épsilon se habla del entorno asumido desde la responsabilidad humana,

---

\* Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Javeriana de Planificadores Urbanos y Regionales (PLANIJAV). Decano del Medio Universitario, Facultad de Odontología, Universidad Javeriana.

que tiene voluntad libre y por supuesto responsabilidad de lo que hace; de allí, en consecuencia, aparece la palabra *ética*, de *étos* con épsilon. No se debe, por lo tanto, separar el *etos* del *étos*. Es un error que ha cometido la modernidad, y como resultado de ello, todos los descalabros ecológicos que nos avergüenzan y de los cuales hemos de asumir la conciencia de arrepentirnos, para hacer un plan riguroso de cambio como el que corresponde trazar en este Foro. Para la ética le es entrañable el *étos*, es decir, el medio ambiente, el entorno, y cuando se divide erróneamente el *étos* del *etos*, se cae en todo tipo de calamidades, de abusos y de falta de respeto a la dignidad, aquella que los mismos griegos le reconocían al ambiente natural, a la madre naturaleza, pues es cuestión de reconocer y no de dar.

Hoy nos encontramos con la palabra Derecho y todo este derecho que nos viene de la casa romana, no de la griega. El derecho romano logró disociar definitivamente las relaciones de sujeto y objeto, y en consecuencia dio al sujeto las propiedades de dignidad y respeto que le negó al objeto. Error, error histórico. ¿Qué hay allí en el derecho? El derecho le usurpó a la naturaleza aquello que también le pertenece: la dignidad, y los sujetos nos apropiamos de ella igual que pretendemos hacer con todos los objetos. En este mismo problema cayó Kant 200 años atrás cuando planteó el concepto de autonomía del sujeto proveniente de la dignidad, situando la virtud de la dignidad exclusivamente en él y negándole a los objetos aquello que también les compete. De este error han dado cuenta todos los expertos en el estudio científico de las relaciones de los seres vivos con el medio ambiente en que viven, desde Hegel que inició la palabra ecología y toda la percepción ambientalista contemporánea, muy entrada en el concepto de sistemas y de redes de interacción y reciprocidad.

Rescatemos desde esta percepción y la de los presocráticos, siglo V a.c., que también el entorno natural tiene una dignidad, una respetabilidad que depende de nosotros conservar, de modo que cuando construimos un entorno este jamás puede negarle al entorno natural su permanencia, su prevalencia, su respetabilidad. Los seres humanos estamos íntimamente ligados con la naturaleza. ¿Cómo y de qué manera? Pues simplemente somos naturaleza devenida en cultura, para desde la cultura, nuestra cultura, ser la conciencia que la naturaleza tiene de sí misma.

## GOBIERNO-SOCIEDAD, TRABAJO PARA LA VIVIENDA DIGNA

MARÍA VIRGINIA CASASFRANCO\*

**N**o es posible una vivienda digna si no nos planteamos conjuntamente el tema del hábitat y el tema de la dignidad humana. Esa es una realidad fácilmente reconocida desde el Gobierno Distrital, y agregaríamos el factor de la corresponsabilidad, como el efecto resultante de la relación Estado-sociedad civil que nos saca del enfoque exclusivo de la habitabilidad y nos coloca frente a una variable distinta y fundamental, como es el tema de la gobernabilidad, entendida no solo desde lo que es el ordenamiento del espacio urbano construido, sino también desde las relaciones que se establecen al interior de ese hábitat construido urbano, y de cómo la sociedad civil y el Estado interactúan con corresponsabilidad para poder garantizar la dignidad a toda persona, y proyectar su dignidad y su desarrollo de manera sustentable.

El día 26 de octubre el señor Alcalde Mayor dio inicio al trabajo que durante los próximos 30 meses ha de conducir al Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Sería dado pensar que en ese momento el Gobierno de la ciudad establece el gran contexto, la plataforma de lo que realmente sería el escenario de la dignidad humana, expresada en torno a los criterios propios del desarrollo humano, que es en última instancia el objetivo ético que debe expresarse en condiciones de vida digna para todos y todas.

---

\* Directora de Metrovivienda. Representante expresa del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. en el foro permanente *Hábitat y el derecho a la vivienda digna*.

Es así, de modo concreto, como el Gobierno de la ciudad avanza en su propósito central de disminuir la indiferencia, pero además hemos firmado el Pacto por el Hábitat, y cuando hablamos del Pacto por el Hábitat estamos refiriéndonos a la forma de unir realmente el tema del hábitat al tema de la gobernabilidad, y cómo hacer de éste un asunto de definitiva responsabilidad, tal como se expresaba en la apertura del evento.

Primero, estamos afirmando que reconocemos el hábitat y la vivienda como un derecho constitucional. Concurrimos aquí algunas personas que trabajamos para que quedara realmente sentado en nuestra Carta Fundamental el derecho a una vivienda digna, y dentro de este precepto, cuáles los compromisos que vinculan al Estado. Ahora, que cómo realmente trabajamos desde el Estado para que se haga realidad este derecho, es una cuestión distinta. El Estado requiere fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho a partir de una serie de planes, de sistemas adecuados de financiación, de la ejecución de programas, de la promoción de diversas formas asociativas de gestión. Es una función de gerencia y promoción que debe conducir al cumplimiento efectivo del derecho en cuestión.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, están plasmados los fundamentos para hacer valer esos derechos. Por un lado están las previsiones para hacerlo realmente efectivo; por otro lado la manera de darle sostenibilidad. ¿Cómo hacer verdaderamente efectivo este derecho? Muchos de nosotros cuestionamos el sistema de vivienda de interés social en Colombia y cómo en un momento dado hemos convertido la política de vivienda en un asunto de subsidios, sin llegar a plantear, sea desde la sociedad civil o desde el Estado, la necesidad de contar con una política integral de hábitat y de vivienda. La visión de la vivienda como derecho integral entraña por supuesto grandes problemas a nivel territorial, y nos corresponde a las autoridades de gobierno pensar en la forma de dar efectiva respuesta a la sociedad que demanda vivienda. Nosotros lo entendemos como un derecho progresivo que se acumula y se mejora con el tiempo, y por esa vía las personas pueden llegar a vivir en condiciones de dignidad aceptable. Para darle sostenibilidad recurrimos a la visión de hábitat, y pretendemos que en el marco del Pacto podamos asegurar realmente esa condición, y llegar por allí al resultado que todos queremos: una vivienda digna sin necesidad de subsidiarizar demasiado la política de vivienda.

## HACIA UNA POLÍTICA DE HÁBITAT

### ANÁLISIS INTEGRAL DE NECESIDADES DE HÁBITAT

Análisis de necesidades - Análisis de oferta y demanda efectiva -  
Análisis marco jurídico e institucional - Definición de escenarios  
de política.

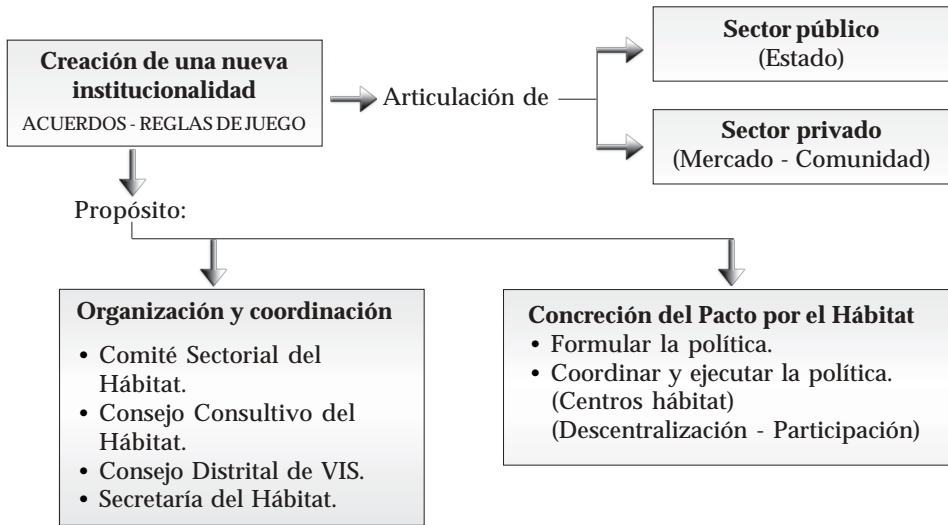
### CONCERTACIÓN

### DEFINICIÓN DE POLÍTICA DE HÁBITAT DEL DISTRITO

Atención al mercado de suelo	Atención del stock habitacional	Generación unidades habitacionales nuevas	Programas territoriales	Programas ambientales
Oferta y demanda.	Mejoramiento integral.	Vivienda nueva.	Cobertura de servicios.	Control ambiental.
Instrumentos de gestión	Recuperación urbana.	Tratamiento del riesgo.	Accesibilidad.	Gestión ambiental urbana.
Inclusión de beneficios del desarrollo urbano a las localidades marginales.	Rehabilitación patrimonial.	Renovación urbana.	Movilidad.	Gestión de residuos.
Creación de riqueza colectiva.	Titulación.	Crédito para el hábitat.	Espacio público.	
	Control de vivienda.	Subsidio.	Equipamiento urbano.	
	Mejoramiento de la vivienda.		Tarifas y su impacto en el ingreso familiar.	
	Microcrédito.			

### DEFINICIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL HÁBITAT

## SIGNIFICADO DEL PACTO POR EL HÁBITAT DIGNO DE BOGOTÁ



### BOGOTÁ: HACIA UN MODELO DE CIUDAD SUSTENTABLE

#### AGENDA HÁBITAT

(Declaración de Estambul y Programa Mundial sobre los Asentamientos Humanos).

“Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos”

“Vivienda adecuada para todos”

#### CAMPAÑAS

(Defensa de los derechos humanos y búsqueda de la paz en un espacio de mayor libertad y democracia reconciliando los diversos actores de la sociedad).

→ Gobernabilidad urbana.

→ Seguridad y tenencia de vivienda.

### CONSTRUCCIÓN TEJIDO SOCIO-INSTITUCIONAL DEL TERRITORIO

#### ACUERDOS ENTRE ACTORES

(Fortalecimiento de la política de hábitat y su operación).

#### PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

#### ACUERDOS CIUDAD REGIÓN

(Mesa Bogotá-Cundinamarca)  
(Mesa Bogotá-Región Central)

→ **PACTO POR EL HÁBITAT DIGNO**

→ **IMPACTO EN LA POLÍTICA NACIONAL**

## HACIA UNA VISIÓN UNIVERSAL

FABIO GIRALDO ISAZA\*

**L**a idea de dignidad en torno a la vivienda estaría expresada desde la perspectiva que desarrolla el programa de Hábitat de las Naciones Unidas en Colombia, a partir de un enlace profundo entre lo que sería el hábitat sostenible y el desarrollo urbano como estrategias fundamentales. Puede verse claramente esta confluencia en la puesta en marcha del Informe de Desarrollo Humano, por una parte, y por otra en la conformación de la futura Secretaría del Hábitat que haría la lectura de las necesidades del hábitat en esta ciudad con apoyo del Programa de Naciones Unidas.

Reconocemos un sesgo en nuestra actuación porque nuestros programas apuntan a hacer visibles las injusticias humanas, las inequidades y desigualdades que hay en nuestras regiones; de qué manera incluso, uno de los territorios aventajados de nuestro país, como es el de la ciudad de Bogotá, está signado por profundas inequidades, desigualdades e injusticias humanas que no debemos aceptar, porque no sólo se viola la dignidad humana, eje central de la reflexión que tenemos hoy, sino fundamentalmente porque sometemos a degradaciones materiales y síquicas muy profundas a vastos sectores de la comunidad, que pueden ser corregidas drásticamente con el diseño de políticas urbanas que articulen por supuesto la acción de los planificadores y el ejercicio de la vida democrática.

---

\* Director nacional del programa UN-Hábitat.

Hay algo que el padre Gilberto Cely dejó en el camino y que voy a tratar de recoger, pero no yendo a Grecia sino a la profundidad de la modernidad. Se trata del tema ético por él señalado, que hoy se expresa en la polarización profunda entre el crecimiento y el desarrollo, que es la misma que se da entre la eficiencia económica y la equidad, o entre la economía y la política; o la polaridad entre derecho-mercado-microeconomía o macroeconomía, o entre ricos y pobres, o entre individuos que asumen la ciudadanía –como lo estamos haciendo en este Foro– y personas aisladas sin voz ni posibilidad de discutir porque simplemente están atrapadas en la dictadura del hambre, por lo tanto de la inequidad, de la ignorancia y de la no participación.

Siempre es dado plantear esta reflexión, sobre todo tratando de aplicarla al espacio urbano, porque conduce a respuestas tan variadas como sorprendentes. Hago referencia a la respuesta que le dio a uno de sus alumnos un gran politólogo moderno, uno de los más grandes premios Nobel de Economía, el profesor Keneth Arrow, sobre la pregunta que le hacía aquel como estudiante de si es compatible el mercado con la democracia. El profesor Arrow sentenció que el mercado, en teoría, no es compatible con ningún sistema político, con ninguna forma de gobierno, por supuesto que no lo es con la democracia ni con la dictadura, pero el alumno –como muchos de los míos en la universidad– cuestionaba: ¿acaso usted no trata de enseñar en la teoría de los mercados perfectos y de las intervenciones del Estado, que si mezclamos el Estado con las políticas podemos estar tomando favor de los mercados libres, cuando en la ciudad un mercado libre es una perfecta contradicción, en los términos que ofrece la teoría, por supuesto?

Una cosa es razonar en términos económicos y otra muy distinta es hacerlo en términos políticos. Los compartimientos del saber que estos encuentros tratan de achicar han quedado casi siempre atrapados en esa falsa oposición, y no ven que la oposición entre gobernar la ciudad por definición y la de gobernar la ciudad por su propia vocación, interfiere drásticamente los mecanismos teóricos del mercado y pone a la luz y en evidencia, como sucede cuando se habla de la esfera de lo privado y de lo público, no es la contradicción que sugiere el profesor Arrow sino dos realidades en teoría irreductibles pero en la práctica profundamente inseparables.

En la universidad hacemos con frecuencia este ejercicio central y nos ilumina siempre la Facultad de Arquitectura y de Arte, porque busca-



mos con nuestra actuación el hecho fundamental que añade el arte a todas las reflexiones académicas de politólogos y economistas; el arte agrega el sentido y la emoción al lenguaje humano, es el lenguaje que nos sirve para la comunicación.

Traigamos el problema más profundo y veámoslo desde la arquitectura: la música es previa a las palabras y su significación; el bebé que buscamos con la vivienda digna, recibe sin comprender las palabras, pero gracias a las formas que damos empieza a abírsele un mundo lleno de significación. En los distintos hábitat ese papel lo hacen la arquitectura y el urbanismo al ofrecer el cobijo más fundamental, no solamente para la observación fría del paisaje a través de las puertas y las ventanas, sino desde el molde de nuestras emociones básicas; una casa que no acoge, que no agrada desde los principios de los procesos de socialización, es un camino seguro hacia el malestar. El arte nos lleva a ese lugar en donde no hacen falta las explicaciones que quienes quieren polarizar la economía y la política, como el gran premio Nobel, no entienden; la construcción de la ciudad es un arte que se dignifica a través del trabajo de nuestros planificadores y por supuesto del trabajo que desde la ética enseña nuestra universidad.





*TEMA PRIMERO*

*VIVIENDA, SUELO  
Y TERRITORIO  
Un derecho fundamental*



# LA PROTECCIÓN DEL DERECHO

ROQUE CONRADO IMITOLA\*

**L**a consulta del Derecho, en sus facetas del Derecho Internacional Humanitario, o las de los Derechos Humanos, o las de las normas legales que puedan desprenderse de ellas, es por supuesto un paso obligado para avanzar en la aclaración de la disyuntiva que anima este primer tema del foro permanente: ¿es la vivienda un derecho de las personas y por lo tanto están en la posibilidad de exigir acciones precisas de parte del Estado, o es definitivamente una mercancía y queda por lo tanto regulada por principios y leyes propias del mercado?

En uno u otro sentido el debate es completamente distinto, pero aquí se trata precisamente de evitar la polarización a la que hizo referencia Fabio Giraldo y procurar vías de acercamiento que hagan posible ver la vivienda como una necesidad básica del ser humano, y que ésta debe ser provista a través de mecanismos de regulación e intervención que no son propias del mercado pero que tampoco le contradicen, y en cambio sí dignifican y legitiman la acción del Estado en cuanto es conducente a la provisión de un bien con alto significado humano y social. ¿Hasta dónde la legislación universal y nacional permite esta consideración? ¿Hay respaldo en el Derecho para que la vivienda, como instrumento e insumo para alcanzar la dignidad, pueda ser considerada un derecho?

---

\* Defensor Delegado de Política Pública de la Defensoría del Pueblo.

El mundo está lleno de declaraciones, unas más fuertes que otras, sobre este asunto, declaraciones que en la mayoría de casos son de obligatorio cumplimiento en virtud de los Protocolos Internacionales y entrañan por lo tanto obligaciones legales para los países; de allí que este tema de la vida en torno a la vivienda y la dignidad tenga una protección especial. Los instrumentos son: la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social; la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos; la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo; la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; los planteamientos de la Comisión Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Los componentes en los cuales la Defensoría del Pueblo recogió tanto de los instrumentos internacionales como de la misma Constitución Política y de la jurisprudencia colombiana, son los siguientes:

1. La seguridad jurídica de la vivienda.
2. La calidad física de la vivienda.
3. La accesibilidad económica de la vivienda.
4. La adecuación cultural de la vivienda.

La seguridad jurídica de la vivienda está definida como “el derecho a gozar de un cierto grado de seguridad que garantice una protección contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, sea cual fuere el título que ostenta el tenedor de una vivienda.” Este elemento tiende hacia una defensa del derecho de las personas de protegerse y permanecer en su vivienda, derecho que se expresa en acciones principalmente procedimentales, para evitar que las personas sean despojadas injustamente del derecho a permanecer en su vivienda.

Del componente de la seguridad jurídica se deriva la prohibición de los desalojos forzosos que se definen como “el hecho de hacer salir a las personas, familias o comunidades de los hogares y las tierras que ocupan, tanto de forma permanente o provisional.” Como se observa, la definición contempla un elemento de ilegalidad, es decir, no constituye un desalojo forzoso el que se realiza conforme un procedimiento legal, permite el acceso a la defensa y los recursos adecuados, es proporcional y observa las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bajo la categoría de los desalojos forzosos como una violación al derecho a la vivienda adecuada. En los casos de desalojos forzados a causa del conflicto armado, el Estado debe prote-

ger los derechos sobre las viviendas y tierras que las personas desplazadas deben abandonar y de igual forma proteger su derecho a regresar y reclamar sus propiedades.

La calidad física de la vivienda es el aparte que establece los parámetros mínimos esenciales para que ésta sea habitable en condiciones de dignidad. Incluye tres de los componentes definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CESCR–, relacionados con las condiciones físicas de las soluciones de vivienda, la disponibilidad de servicios, las facilidades materiales e infraestructura, la habitabilidad y la localización adecuada.

En materia de disponibilidad de servicios, facilidades materiales e infraestructura, este mismo Comité señala que una vivienda adecuada debe contar con un mínimo de servicios indispensables para garantizar la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Los servicios que según el Comité deben estar disponibles en las viviendas son: agua potable, energía, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamientos de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

La Corte Constitucional, en relación con este tema, señaló que el acceso a los servicios públicos implica que los planes de vivienda deben corresponder a planes adecuados de desarrollo urbano. En la misma ocasión, al referirse al conjunto de condiciones que debe reunir una vivienda digna, manifestó lo siguiente:

El derecho a la vivienda digna implica entonces una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales requeridos para la vida en sociedad de una persona.

La habitabilidad de la vivienda es el conjunto de características y virtudes que reúne el bien para que sea ocupado en condiciones de dignidad indiscutible. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que para que una vivienda sea habitable, ésta debe reunir varios elementos: espacios adecuados para sus habitantes; pro-

tección contra los rigores del clima, los vectores de enfermedades y otras amenazas para la salud; protección contra riesgos estructurales y garantía de la seguridad física. En tal sentido ha recomendado que los Estados parte apliquen los principios de higiene de la vivienda establecidos por la Organización Mundial de la Salud. La adecuación del lugar en que se ubique la vivienda como componente del derecho a la vivienda tiene un doble sentido: por un lado, el lugar de ubicación de la vivienda debe permitir el acceso a servicios, a los sitios de trabajo, a los servicios de salud, a las escuelas. Esta directiva toma mayor relevancia en las grandes ciudades, o en zonas rurales donde los costos en tiempo y en dinero para acceder a dichas opciones pueden ser demasiado altos.

La accesibilidad económica de la vivienda, o la posibilidad real de que sea adquirida por las personas, incluye dos de los componentes definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relacionados con la garantía de pago de las soluciones de vivienda por parte de las personas en cualquiera de las formas de tenencia adoptada: la asequibilidad y el gasto soportable.

La asequibilidad consiste en la posibilidad de acceder a una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Por otra parte, el componente de la accesibilidad económica también incluye los gastos soportables, lo que significa que está previsto en el Derecho el que el monto de los costos relacionados con la vivienda no ha de ser en ningún caso tan alto que impida la satisfacción de otras necesidades básicas de la familia que adquiere el bien.

La adecuación cultural de la vivienda es un asunto que, aunque intangible, debe ser tomado muy en cuenta. La vivienda, por su forma de construcción y sus materiales, constituye una expresión de la cultura y una expansión de la esfera personal que debe ser respetada y protegida. Si bien se reconoce que la vivienda tiene una dimensión universal común a todas las personas, también posee una dimensión ligada a los diversos contextos culturales en que se desarrollan las personas y los grupos sociales, por lo tanto forma parte de sus acervos.

Con fundamento en tales planteamientos, queda claro que en materia de vivienda el Derecho ha dado grandes pasos para reconocer la dignidad que puede asistir a las personas en torno a la vivienda y cuáles son las implicaciones legales que pueden derivarse para los efectos de



nuestro debate. Sin embargo, reconoce la Defensoría del Pueblo, existen algunas limitaciones sobre el derecho a la vivienda digna, no relacionadas con el reconocimiento y aplicación del Derecho en sí mismo sino con factores que desfavorecen su ejercicio:

- El problema del desplazamiento interno, producto del conflicto armado, genera la más seria violación al derecho a la vivienda adecuada, particularmente en el compartimiento de la seguridad jurídica de la vivienda. Las personas desplazadas son sometidas al desalojo forzoso por parte de terceros quienes vulneran el debido proceso y la garantía de otros derechos.
- El enfoque tradicional de la política de vivienda que se dirige a la reactivación económica y a la generación de ingresos. Ello ha originado dos problemas concretos que violan este derecho: identificar que la solución es la construcción y compra de vivienda, y por lo tanto la orientación de esfuerzos y recursos estatales hacia aquellos grupos de ingresos más elevados que están en capacidad de comprar vivienda, dejando a un lado a las personas más pobres y vulnerables. Como resultado, estas personas resultan excluidas del sistema formal y reducidas a conseguir vivienda en asentamientos subnormales.
- El sistema de financiamiento de largo plazo para la adquisición de vivienda en Colombia no permite el acceso de la población más pobre y casi siempre vinculada al sector informal de la economía y el auto empleo, lo que constituye un factor de discriminación claro que debe ser reducido por el Estado colombiano. Para ello debe impulsar la creación o fortalecimiento de otros mecanismos de financiación de vivienda asequibles a estos grupos de población y evaluar su intervención para garantizar la democratización del crédito, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en varias sentencias sobre el UPAC y el sistema de financiación.

Por consiguiente, resalta la necesidad de incorporar en la discusión de los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial, en la perspectiva de garantizar una vivienda social digna, el enfoque conceptual y social que proporcionan los Derechos Humanos. El país no puede avanzar de espaldas a este requisito. Las políticas de desarrollo, en cuanto obedecen más a intereses del modelo económico que al sentir de los seres humanos, resultan lesivas y generadoras de grave descontento social. Las políticas públicas de vivienda han de estar diseñadas, implementadas y ejecutadas de manera integral, teniendo siempre en consideración los elementos que provee el Derecho para proteger los derechos de los pueblos.

# DERECHO A UNA VIVIENDA

ALIRIO URIBE MUÑOZ\*

Una mirada completa sobre la vivienda supone partir de algunos presupuestos, que dada su contundencia jurídica, se convierten en pilares de toda política pública y gestión de gobierno:

1. Los derechos económicos, sociales y culturales son verdaderos derechos humanos.
2. Los derechos económicos, sociales y culturales hacen parte del derecho internacional de los derechos humanos y hay necesidad de hacerlos visibles.
3. No se puede alcanzar la paz y liberar a las personas del temor y de la miseria sin garantizar todos los derechos humanos.
4. Los derechos económicos, sociales y culturales son exigibles a través de mecanismos internacionales de protección que se hace necesario promover.
5. Los derechos económicos, sociales y culturales al igual que los derechos civiles y políticos son indivisibles e interdependientes y esenciales para garantizar la dignidad humana.
6. El derecho al desarrollo como un derecho humano se puede llenar de contenido garantizando la vigencia y disfrute de todos los derechos humanos a la población.

---

\* Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. Vicepresidente de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH).

De otra parte, en el contexto de los establecimientos especiales de las Naciones Unidas, la vivienda se encuentra definida como...

“El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.”<sup>4</sup>

El derecho a la vivienda es por tal razón un derecho básico que le corresponde a todas las personas, por el sólo hecho de pertenecer al género humano. En Colombia este derecho aparece negado o limitado (o por lo menos no totalmente provisto) para la mayoría de los habitantes, y en la medida en que se desciende en la escala socioeconómica se hacen más profundas las precariedades habitacionales. Este derecho se puede definir como la posibilidad real de disponer de un lugar que le permita al individuo y a su familia usarlo como habitación, con espacio suficiente para vivir, en el cual pueda aislarse de su contorno social si lo desea, dotado de infraestructura y servicios básicos adecuados y situado convenientemente respecto del sitio de trabajo; todo ello a un precio razonable.

La vivienda hace posible atender funciones vitales, sociales y culturales de las personas, proporciona abrigo, resguardo, intimidad y reposo, sirve como referencia individual. Al mismo tiempo se dan en ella las condiciones para hacer efectiva la pertenencia a una comunidad, posibilitando la interacción entre el individuo, la familia, la sociedad y la cultura.<sup>5</sup>

De acuerdo con lo anterior, en el entorno de la vivienda es posible integrar dos dimensiones básicas: una de interioridad o casa y una de exterioridad o entorno que corresponde al concepto de barrio, comuna o ciudad. Los atributos de la casa son las paredes, los techos y los pisos y los componentes sociales son los parques y el equipamiento en general. La vivienda, a su vez, se ubica dentro de un contorno mayor que corresponde a la ciudad como un todo urbanístico y habitacional.<sup>6</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas definió, como parte de su tarea de aclaración de las pre-

<sup>4</sup> E/CN.4/2001/51, párr. 8º de la introducción.

<sup>5</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25º y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 21º.

<sup>6</sup> El ponente toca criterios que más adelante expondrá María Mercedes Maldonado cuando habla del “hecho colectivo de ciudad”.

rrogativas universales de las personas en torno a sus derechos y para la correcta interpretación de los Estados adherentes, los componentes fundamentales del derecho a la vivienda:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia.
- b) Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.
- c) Gastos soportables.
- d) Habitabilidad.
- e) Asequibilidad.
- f) Lugar, y
- g) Adecuación cultural.

La normativa internacional reconoce, además, el derecho de las personas a que su vivienda esté ubicada en un sitio en el que tenga fácil acceso a opciones de empleo, servicios de salud, centros de atención a los niños, escuelas y otros servicios sociales. Así mismo establece que las viviendas deben estar alejadas de fuentes de contaminación.

En Colombia no se garantiza la universalidad de este derecho: no todos los colombianos cuentan con una casa para vivir dignamente y tampoco se trabaja adecuadamente para superar un déficit total de 3,7 millones de viviendas. El déficit absoluto de vivienda mide la diferencia cuantitativa entre la oferta y la demanda de este bien, reflejando los alcances económicos y políticos que corresponden en el momento en que se deba proveer este derecho.

La calidad de las viviendas está así mismo cuestionada. Las casas en tanto habitaciones, presentan problemas de estructura y de disposición de espacio así como de acceso a los servicios públicos, que son precariedades que afectan su comodidad, funcionalidad y habitabilidad. La capacidad portante de la vivienda también es deficitaria. La forma simple de establecer la deficiencia de espacio en las viviendas es a partir de la relación entre el número de habitaciones que provee la vivienda y la cantidad de personas que en ella viven. También falla la estructura de las mismas. La inadecuada distribución física de la vivienda afecta a un alto número de hogares. Se estima que el 31% de los hogares en Colombia debe compartir el espacio de la vivienda o los servicios con otras familias; el 15% de los hogares no cuenta con servicio sanitario; el 10% de los mismos no dispone de un recinto para ducharse y un 11% tiene problemas para cocinar por no contar con un espacio separado para el efecto.

Sería dado concluir en el marco del foro permanente que no ha existido un manejo adecuado de los procesos de desarrollo urbano, particularmente a propósito del desarrollo de la vivienda, y no se conciben soluciones de largo plazo que den respuestas, no a situaciones coyunturales y a problemas de urgencia, sino a problemas de fondo que permitan ordenar el desarrollo urbano, y detrás de él la vivienda, la provisión de agua potable y los demás valores que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas.

Es necesario trabajar, por consiguiente, en las viviendas “subnormales” como problema central, es decir aquellas que no tienen condiciones mínimas para habitarlas. A este esfuerzo se debe agregar la provisión de garantías sobre la propiedad del terreno en el cual está asentada la vivienda. En una situación económica precaria como la que viven muchas familias en Colombia, el gran esfuerzo que se hace para adquirir un pedazo de tierra debe ser protegido; celebran un contrato con una constructora (en el caso de operar bajo la legalidad) o con algún urbanizador pirata (en el caso de la ilegalidad) y terminan perdiendo su patrimonio y ahorros cuando son desalojados (por la vía legal o la ilegal) de su precaria vivienda, simplemente porque no pudieron pagar los desarrollos agregados sobre la tierra que ya compraron. Ciudad Bolívar, con aproximadamente medio millón de habitantes que viven bajo la línea de pobreza y dentro de franja crítica de miseria, puede ser una muestra de esta situación. Otras ciudades capitales de departamento como Medellín, Barranquilla, Cali y Bucaramanga, también han aumentado su población y tienen barrios marginados y de invasión que pueden estar presentando ésta o peor situación.

El 21% de los hogares cuenta con vivienda normal, es decir, con casas o apartamentos independientes, con muros de ladrillo o bloques de cemento revocados y pintados; techos de placa de cemento o teja de zinc; generalmente están conectados con todos los servicios públicos. Estas viviendas constituyen conjuntos residenciales técnicamente planeados, generalmente construidos por firmas urbanizadoras en zonas aledañas al centro de la ciudad, con vías pavimentadas y facilidades de transporte.

Otro 52% de los hogares ocupa viviendas a medio terminar o en obra negra, para ser terminadas paulatinamente por autoconstrucción. Pueden ser casas independientes, pero tienen con seguridad más de una familia estructurada viviendo allí con alto grado de hacinamiento, compartiendo cuartos entre adultos y menores de edad, disponiendo de algunos servicios públicos pero viviendo en condiciones precarias de higiene y salubridad.

Cada cama sencilla es ocupada por más de una persona en la siguiente proporción: un 51% en los estratos subnormales; un 48% en el estrato bajo. Los barrios que sirven para estas viviendas son por lo general de la periferia urbana y casi siempre generados por urbanización espontánea, de modo que no disponen de vías públicas transitables y por lo tanto son escasos e irregulares los medios de transporte; no tienen alcantarillado; no disponen de otras ventajas del amoblamiento urbano de la ciudad. Las familias de estrato bajo-bajo –aquellas que dentro de un estrato bajo están en la peor condición–, ocupan viviendas construidas con materiales de desecho tanto en las paredes como en los techos y definitivamente no disponen de ningún servicio, por lo tanto lo consiguen por conexión clandestina. Pertenecen a este tipo los ranchos, chozas, carpas, cuevas, viviendas de desecho y en general cualquier recinto de carácter provisional o permanente pero muy precario. Estas últimas están ubicadas en zonas marginadas no urbanizadas ni urbanizables, pues son casi siempre zonas que pertenecen a las rondas de ríos, quebradas y caños, y están expuestas a alto riesgo.<sup>7</sup>

## OBLIGACIONES DEL ESTADO

Los Estados tienen, en materia del derecho a la vivienda, obligaciones que deben cumplir conforme con las normas del Derecho Internacional, que pueden ser atendidas desde contextos económicos y políticos diferentes y utilizando sistemas y métodos que correspondan con las circunstancias en que se encuentra cada país. Sin embargo ello no significa que su cumplimiento sea discrecional.

Los acuerdos y pactos internacionales establecen criterios y pautas que orientan al Estado en el cumplimiento de sus compromisos en la

---

<sup>7</sup> El problema del acceso a los servicios públicos tiene gran impacto en la calidad de la vivienda de los pobladores del país: sólo un 61% de las viviendas en Colombia cuenta simultáneamente con los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica; algo más del 9% de las viviendas está privado de estos tres servicios públicos esenciales. Cuantificadas por separado las carencias de servicios públicos se pudo establecer que el 13% de las viviendas no cuenta con servicio de energía, el 34% de los colombianos no tiene acceso a acueducto y el 36% carece de alcantarillado. En las zonas rurales la situación es más grave puesto que cerca de la mitad de sus pobladores no recibe agua en condiciones de potabilidad, la cobertura del acueducto sólo llega al 44% y un 81% de los pobladores del campo no cuenta con servicios de alcantarillado.

materia. Estas pautas han sido desarrolladas y precisadas en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los trabajos de los diferentes Relatores nombrados por dicho Comité para el efecto:

- a) Reconocer en la legislación interna el derecho a la vivienda como un derecho humano.
- b) Garantizar a todas las personas la satisfacción, por lo menos, de los niveles esenciales mínimos del derecho a la vivienda brindándoles techo, abrigo, seguridad básica y suministro de los servicios públicos y sociales de subsistencia.
- c) Garantizar la no discriminación en el acceso a la vivienda, en lo cual también se halla envuelto el deber de conceder prioridad a grupos sociales colocados en situación vulnerable o que se encuentran en condiciones inadecuadas, prestándoles especial atención.
- d) Respetar el derecho a la vivienda, lo cual implica abstenerse de toda medida que impida que las propias personas satisfagan ese derecho cuando pueden hacerlo, por sí solas o en asocio con otras. En particular corresponde al Estado abstenerse de llevar a cabo o propugnar desalojos forzados o arbitrarios de personas y grupos o comunidades.
- e) Garantizar la justiciabilidad<sup>8</sup> de aspectos básicos del derecho.
- f) Adoptar una estrategia nacional de vivienda para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las viviendas.
- g) Informar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a UN-Hábitat de la situación de ese derecho en el país y del estado de cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

Las instancias internacionales tienen por lo tanto injerencia judicial en el asunto al interior de las fronteras de los países. En relación con el apartado b) del párrafo 10 de la resolución 2001/28 de la Comisión de Derechos Humanos y el párrafo 86 de su informe, el Relator Especial de la Comisión desearía recibir información sobre:

- a) Las leyes nacionales relativas a la vivienda y los servicios conexos; y
- b) La jurisprudencia interna y las medidas adoptadas para aplicar las leyes y sentencias judiciales.

---

<sup>8</sup> La justiciabilidad es la posibilidad con que cuentan las personas de acudir a mecanismos contenciosos o administrativos para reclamar del Estado el reconocimiento, respeto o satisfacción de su derecho a la vivienda, o de aspectos del mismo, en la forma establecida en las normas jurídicas que lo obligan en la materia.

La justiciabilidad del derecho a la vivienda implica, por lo menos, la posibilidad de exigir mediante procedimientos jurídicamente coercitivos: a) Los contenidos mínimos del derecho a la vivienda relacionados con un sitio que brinde protección y seguridad a las personas. b) La protección ante desalojos arbitrarios y la reparación cuando es violado el derecho que ya está siendo ejercido por la persona. c) Reclamaciones por el costo del alquiler. d) Reclamaciones por condiciones insalubres o inadecuadas de viviendas. e) Juicios colectivos en grupos de personas sin hogar; y, f) Garantías contra la discriminación en la adjudicación de viviendas o en la contratación de arrendamientos, así como en los eventos en los cuales se proceda a realizar desalojos con causa legal y justa. Quiere decir que una persona del común puede recurrir a las cortes internacionales en cuanto se demuestre que su derecho no fue protegido ni garantizado en el país de origen.

En Colombia no es reconocido, ni legal ni jurisprudencialmente, el derecho a la vivienda como un derecho fundamental autónomo. No se le considera un derecho subjetivo que genere para las personas la posibilidad de demandarlo mediante procedimientos judiciales; por considerarlo como un derecho humano y de desarrollo progresivo, condiciona su efectividad a la previa obtención de las condiciones materiales que lo hagan posible.

La jurisprudencia considera el derecho a la vivienda como de naturaleza programática, liberando al Estado de obligaciones concretas y mensurables en la materia, con lo que se contradice lo dispuesto en la normativa internacional de los derechos humanos. Es ésta la razón por la cual no existe un mecanismo jurisdiccional para demandar la satisfacción de este derecho. En correspondencia con ello, se ha planteado que el derecho a la vivienda no es exigible mediante la acción de tutela, pero puede llegar a serlo si se halla relacionado directamente con algún otro derecho fundamental. En tal caso procede.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Más de tres millones de colombianos han tenido que huir de sus tierras y sus viviendas por la violencia, lo cual les privó de todos sus derechos a una vida digna, representando para el Gobierno Nacional la obligación, en este caso sí, de proveer una solución en tanto la persona logra restablecer condiciones aceptables de vida, y en esa provisión debe garantizarse la condición de dignidad (Ley 387 de 1997).



## ORDENAR PRIMERO, CONSTRUIR DESPUÉS

JULIO GÓMEZ SANDOVAL\*

**M**últiples planteamientos son útiles para abordar esta parte del debate, pero el primero y muy concreto podría ser el recurrido y a la vez trajinado interrogante de por qué la vivienda es un problema grave en el caso colombiano. Por allí se puede conseguir entrada a sinnúmero de razones que tienen que ver sin duda con la escasa oferta de suelo, o con la vivienda en sí misma, o quizás con el mal uso del entorno ambiental; o seguramente con la creciente demanda, dados los crecimientos vegetativos de las poblaciones, empeorados por los procesos de migración forzada e incluso voluntaria hacia las ciudades, agravados todos por el déficit habitacional; o también con la falta de recursos monetarios para adquirirla, o la inadecuada aplicación de las posibilidades de crédito y soporte financiero. Pueden conseguirse muchas o pocas razones para explicar el problema en uno cualquiera de estos factores y otros tantos, o seguramente en todos ellos a la vez, porque hemos de convenir, para el desarrollo de nuestro debate de aquí en adelante, que la cuestión de la vivienda es un asunto complejo de comportamientos integrales que vincula diversas problemáticas en un solo problema central, y por lo tanto no puede seguir siendo tratada de manera aislada y parcial.

---

\* Magister en Urbanismo, Universidad de Iuav (Italia). Director de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Pero, además, hemos de tomar como base del debate que la esencia del problema no ha de buscarse necesariamente en la vivienda como tal, o en la persona que no tiene la posibilidad de acceder a la suya, puesto que estos vienen siendo sujetos que, en apelación del principio de complejidad, resultan afectados por otra serie de factores de los cuales no pueden tener control. A esto me refiero cuando llamo la atención del Foro en el sentido de hacer referencia al tema de la gestión como diálogo para la apropiación del suelo y la vivienda de interés social, recordando que en el fondo muchas de las dificultades para enfrentar correctamente el tema de la vivienda social y en general del hábitat se encuentran en los obstáculos para aplicar y hacer una realidad el concepto de ordenamiento, en el sentido de aplicar instrumentos (legales) específicos de “urbanismo puro”, uno de los temas que en mi criterio tiene menor avance en los años recientes en nuestro país.

Luego es cierto, el complejo tema de la vivienda ha de comenzar a resolverse sólo cuando se pongan en marcha todos los instrumentos con que cuentan nuestras ciudades y municipios para hacerlo y se tome conciencia de las verdaderas dimensiones que tiene el problema. Los casos presentados a consideración del foro permanente, en referencia específica a Barranquilla, Cali y Medellín, son suficientes para entender que si bien el de la vivienda social es un problema de grandes dimensiones poblacionales, en tanto vincula numerosísimas familias de colombianos, el comienzo de la solución está en el terreno de la gestión pública en cuanto implica la aplicación correcta y oportuna de instrumentos propios de la planificación que ya están al alcance de todas las entidades territoriales. Por lo tanto hay forma de tratarlo con carácter de máxima emergencia y en el marco de claras iniciativas de gestión.

En efecto, al consultar las posibilidades de expansión territorial que consagran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), se encuentra que las ciudades en general tienen importantes ofertas de suelo que puede ser aplicado para vivienda social, luego el problema no es falta de espacio para hacerlo.

El tema de la expansión urbana en las ciudades principales colombianas es, desde el punto de vista de cantidad, absolutamente contundente frente a las demandas futuras de vivienda, es decir, que con esas dimensiones de suelo que estamos viendo que tienen las ciudades principales, no se puede argumentar que el déficit presente sea por falta de suelo.

Más bien tiene que ver con dos factores anexos de gran relevancia: la propiedad de las tierras, por lo general en manos de pocos propietarios con amplias capacidades financieras, que en casos concretos como el de Barranquilla y Bogotá conducen a la especulación, o por lo menos a la prioridad de planes de alta rentabilidad no propiamente sociales; y las estipulaciones de norma urbanística como sucede en Cali, que impiden en la actualidad pensar en vivienda social.

Las normas en el POT tienen algunas restricciones que dificultan la acción en viviendas tipo 1 y 2. Fijan, por ejemplo, en 72 m<sup>2</sup> el área mínima de lote. Podemos entrar en discusión de los mínimos de lote, que es una discusión fundamental en el tema de la vivienda; que los accesos a la vivienda sólo se pueden dar por vías vehiculares, con subterrenización de redes eléctricas, y exigencias excesivas de estacionamiento y especificaciones técnicas de pavimentos, lo cual no es sensato porque encarece la infraestructura y eleva el valor de la vivienda.

La conclusión es que aún cuando la oferta de suelo del municipio es considerable, con las actuales condiciones normativas no es posible desarrollar vivienda de interés social con un precio inferior a 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes; sólo es posible desarrollar vivienda social a partir de tipo 3, para más de 70 salarios, a la que pueden acceder familias con más ingresos.

La oferta de suelo se fortalece de otro modo cuando se incorpora el concepto de área metropolitana y por esa vía el de planeamiento regional. Es natural que los municipios que se vinculan al área metro contribuyan con sus espacios ordenados a la oferta global de tierras, y que esa asociación de espacios permita ampliar de modo significativo las posibilidades de expansión: sucede en Cali en el eje Cali-Jamundí; sucede en toda el área metropolitana de Medellín; sucede en Bogotá con todos los municipios de la sabana de occidente y sucede en Barranquilla con los municipios conurbanos de Soledad y Malambo.

¿Qué hay que hacer para que este ordenamiento funcione? Prever soluciones normativas que permitan concentrar el esfuerzo fiscal y la localización de subsidios (si es que tal política prevaleciera) para que las áreas metropolitanas puedan acometer grandes planes. De ahí la importancia del planeamiento regional, porque los problemas que se des-

prenden de ello, como el de la expansión de los servicios y la ampliación de vías para atender necesidades de acceso hacia áreas dormitorio, son aspectos del desarrollo municipal que, aunque costosos, resultan relativamente fáciles de resolver en el contexto de región.<sup>10</sup> En consecuencia sería dado decir que hay cierta falta de compromiso y acción para asumir determinaciones de ordenamiento territorial y regional que permitan que situaciones como las expuestas no se presenten.

Pero hay todavía una tercera vía para mejorar la oferta: la recuperación de predios internos, el reordenamiento y la compactación. Al ejemplo de lo que se hizo en Medellín, en torno al balance relacionado con el uso de 10.700 predios urbanos no desarrollados al interior del perímetro urbano, las opciones de compactación y consolidación urbana puede dar muchas respuestas a la vivienda y al hábitat en esos espacios...

..no basta con hablar de suelo de expansión, es necesario considerar el suelo al interior del pavimento y sobre todo tener en cuenta que los proyectos de vivienda no tienen por qué ser (necesariamente) desarrollados en únicos proyectos en unidades prediales únicas, sino que la suma de proyectos individuales en el marco de una visión global, al interior de predios dispersos en el perímetro urbano, es una alternativa viable y dentro de ese mecanismo desarrollar igualmente vivienda de interés social. Por tanto, la compactación y consolidación urbana, que es un tema de ordenamiento urbanístico, que es un tema de norma, de regulaciones, es básico en la perspectiva de superar la crisis de vivienda en nuestras ciudades.

<sup>10</sup> Barranquilla tiene 2.600 hectáreas de expansión urbana disponibles y debe resolver un déficit actual de 117 mil soluciones en el área metropolitana. La meta del plan de desarrollo actual es la construcción de 35 mil soluciones en el ámbito del Distrito, pero quedan por resolver las necesidades de Soledad con cerca de 480 mil habitantes y Malambo, dos de los municipios que hacen parte del área metropolitana que acogen la mayor cantidad de población de bajos ingresos.

Cali cuenta con 3.900 hectáreas brutas de expansión. Además tiene habilitada una área para su desarrollo urbano inmediato como expansión y cinco áreas cuyo desarrollo se hará más adelante, conforme al crecimiento de la población, pero también de acuerdo con expectativas de desarrollo urbanístico. El suelo de expansión habilitado, es decir el área disponible hoy, es de 1.650 hectáreas, y además 601 hectáreas no desarrolladas aún dentro de su perímetro urbano; en síntesis tendría 2.600 hectáreas de suelo disponibles para desarrollos urbanísticos, incluida obviamente la vivienda en todas sus escalas.

Queda suficientemente explícito que los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial y regional son de obligatoria discusión. En primer lugar queda exaltado el valor de las áreas metropolitanas como estrategia de conjunto para responder al tema de la oferta de suelo, incluido aquel que debe ser destinado a vivienda social. El país no puede seguir empecinado en que la respuesta la debe dar cada municipio a su propio problema porque de esta manera estamos condenados a fracasar. Hay necesidad de acometer procesos de ordenamiento global que faciliten: el que las regiones se proyecten como escenario propicio para la vivienda digna, pero que se pueda, sobre todo, manejar adecuadamente las diferencias de precio y controlar la especulación; concertar sobre las lógicas de disposición de las actividades en el territorio urbano y regional; y atender y preservar las expectativas de los sectores rurales frente al acoso urbano de sus bordes. A este respecto es dado concluir...

..todos son temas que sólo tienen respuesta sensata y real cuando disponemos de adecuados instrumentos de manejo y gestión de áreas metropolitanas o de regiones en el sentido amplio. Obviamente la región o el concepto de área metropolitana pone nerviosos a los municipios, y se disuelven las reuniones cada vez que se pone en discusión el tema de vivienda social en el ámbito regional o de áreas metropolitanas, pero la vivienda no es en sí el único tema que se debe abordar, y tampoco la vivienda es de hecho un tema único, pero sí es conveniente tratarlo como tema metropolitano a gran escala para que queden también resueltos otros aspectos críticos como los servicios, dotaciones y obviamente el transporte.

Pensar en ciudad región es desde todo punto de vista recomendable. Bogotá ha comenzado a hacerlo hace ya un par de décadas, pero especialmente en los últimos años a raíz de la escalada del desplazamiento

---

Medellín también tiene suelo suficiente para desarrollar vivienda de interés social. El Plan Parcial "Pajarito" garantiza respuesta para vivienda tipo 1 y 2 como mínimo para los próximos tres o cuatro años según sus propias proyecciones de población y demanda de vivienda. El problema en Medellín es que más municipios del área metropolitana no han contemplado suelo para este tipo de vivienda en sus respectivos planes, es decir, que la cabecera metropolitana está respondiendo casi sola a un problema que no es solamente de esta ciudad sino del conjunto de municipios que de alguna manera comparten con ella funcionalidades y dependencias de todo tipo.

forzado. El asunto hay que pensarlo desde la perspectiva nacional para asegurar que en cuanto haya desarrollo regional en la provincia, en las ciudades intermedias, y se recuperen las condiciones de seguridad que alteró el conflicto armado, la gente no tenga necesidad de venir a las ciudades a vivir en condiciones de evidente indignidad, a sobrevivir en los cinturones de miseria, mientras logra consolidar una ocupación y un trabajo digno.

## INTERVENIR LA TIERRA

MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO\*

**E**s interesante discutir este tema del mercado de la tierra desde una nueva perspectiva que no es la clásica, la confrontación entre el Estado y el mercado, sino desde la disyuntiva entre el mercado y el Derecho, que suena bastante interesante como proposición para entender lo que realmente sucede en materia de vivienda en Colombia.

Porque aunque desde la perspectiva del mercado existe una concepción más o menos clara de los derechos, con referencia por ejemplo a la propiedad (de la tierra, del inmueble, de otros bienes), en materia de vivienda se sigue hablando sólo de la vivienda, cuando deberíamos haber avanzado ya hacia el concepto de hábitat para la vivienda, logrando combinar lo privado, lo íntimo, con lo colectivo, con lo social, y a ello darle legitimidad como derecho.

Pero es evidente que en Colombia vivimos más desde la perspectiva del mercado que desde la perspectiva de los derechos, correspondiendo esto con un enfoque claramente neoliberal que además es típico de los tiempos modernos. Significa que hemos recurrido insistentemente a mecanismos del mercado para resolver el problema de la vivienda, es decir, hablando de lo que la gente puede comprar, para formular desde allí una política de vivienda que se ajusta a las leyes del mercado, en vez

---

\* Coordinadora en Colombia del Programa Lincoln Institute of Land Policy.

de concebir lo que puede ser aceptable como derecho y ajustar la política en consecuencia. El país desde los años 90, para asegurar el acceso de los más pobres y vulnerables a la vivienda, dejó operar libremente el mercado y más bien recurrió al mecanismo de habilitar la capacidad de pago de los más pobres a través de los subsidios directos a la familia. Esto es mirar el tema desde la perspectiva del mercado, y es de celebrar que el Distrito Capital haya reconocido con sentido crítico en el foro permanente que la discusión del problema de la vivienda social debe sobreponerse al reduccionismo de considerar que sólo es cuestión de subsidios, desacelerando y desestimando otros mecanismos que podían resultar muy interesantes, como por ejemplo los procesos comunitarios, que son dinámicas no de mercado que han logrado avanzar incluso hasta la consolidación de hábitat y entran en el pensamiento de lo público como bien colectivo y como activo social. Con este enfoque limitado al marco de los subsidios la cuestión se queda en una perspectiva de búsqueda y apropiación de unos dineros que si bien se asignan a las familias más pobres, lo que se busca es evitar alteraciones graves en el mercado, sin llegar a resolver el problema de fondo en torno al déficit de vivienda.

El hecho colectivo de ciudad, por lo tanto, ofrece otra perspectiva para la discusión. La ciudad es una forma de vida colectiva que está llamada a prevalecer, y el grave reto que tenemos frente a nosotros es su complejidad y la gran cantidad de aspectos, necesidades, procesos y relaciones que se establecen alrededor de esa construcción social, de la cual la vivienda es una unidad básica. Todo en la ciudad lo resolvemos no desde la perspectiva de los derechos individuales, como haríamos quizás en torno a la vivienda y en el marco del derecho a la propiedad, sino desde una perspectiva de derechos más subjetiva como son los derechos sociales, que se componen a la larga de derechos individuales reconocidos en lo público, pero que al fin son derechos del individuo, sólo que agregados en el entorno de lo colectivo y de comunidad. El derecho de propiedad colectiva ya no opera ligado al mercado, puesto que se hace colectivo y pertenece a todos, lo cual entraña un desafío para la ciencia del Derecho, que debe buscar la manera de extraer la tierra como mercancía de apropiación individual y dar una respuesta diferente en el terreno de la propiedad colectiva, exclusiva pero incluyente, dentro de límites precisos y con una clara responsabilidad compartida de todos los miembros de la comunidad. Esa es la connotación jurídica ligada a la ciudad. La construcción de ciudad está unida a la incorporación de espacios comunes en donde cabe aplicar mecanismos jurídicos, no necesariamente de mercado, no necesariamente atados a la



propiedad, pero que hay necesidad de construirlos de manera progresiva hasta llegar a la conformación de un entorno que esté proyectado a la larga como hábitat.

En eso consiste la paradoja de la ciudad. Es una mole de procesos colectivos aparejados a un andamiaje de procesos individuales que terminan necesariamente en la discusión del derecho de propiedad. Aquí media en la discusión el acceso al título, particularmente cuando se trata de asentamientos ilegales que se han establecido y crecen sobre la base de procesos de expropiación continua de tierras (o invasión), no siempre de propiedad privada y casi siempre pertenecientes a las reservas públicas, o a través de procesos irregulares de adquisición con urbanizadores piratas. Este problema constituye uno de los grandes retrasos en Colombia, porque la falta de solución jurídica y legal y la carencia de título impiden entrar de lleno con programas de probada viabilidad como es el mejoramiento de vivienda y la reorganización en los barrios. Un avance significativo en la titularización permite avanzar también en la formalización de los contratos y en la regularización en la ocupación de la vivienda, que es una garantía real para la construcción de lo colectivo y la construcción de ciudad. Tanto en el plano de la vivienda nueva como en el de la vivienda informal se requiere una solución en equidad. Tenemos algo así como medio siglo de institucionalidad que trata de establecer política de vivienda y aun así, a pesar de todos los intentos que se han hecho, los ajustes y cambios de políticas de acuerdo con las tendencias de cada momento, no hemos resuelto el problema del acceso para miles de familias más pobres. La vivienda social, aquella que es formalmente producida para los más pobres, no llega aún y sigue afectada en su esencia por la cuestión de la tierra.<sup>11</sup>

La defensa del hábitat digno enfrenta en todo caso una oposición evidente. Es un hecho que el tema se sigue mirando desde la perspectiva del bien individual, y como tal las directrices de política y los programas se orientan a establecer estándares que pueden llegar a afectar exclusi-

---

<sup>11</sup> El país ha transitado durante cuatro décadas por los laberintos legales hasta llegar a la Ley 9 del 89, después de presentados 18 proyectos de legislación que fueron sistemáticamente negados en el Congreso. Luego viene la nueva posición en torno a la Constitución del 91, que comienza a incorporar derechos colectivos como el derecho a participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, hasta llegar a la Ley 388 del 97.



Foto tomada de <http://mdb.idct.gov.co/displayimage.php?album>

Ciudad: una mole de procesos colectivos ligada a un andamiaje de procesos individuales que terminan necesariamente en la discusión del derecho de propiedad.

vamente el tamaño de la vivienda, pero sin lograr mayores alcances urbanísticos, por cuanto no hacen claridad sobre otros espacios vitales distintos de los de cesión obligatoria para uso público, amoblamiento y otros menesteres urbanos. Eso no es dignidad en la vivienda, y la sociedad tiene el compromiso de empezar a discutir si esas condiciones bajo las cuales se permite la vida de las familias más pobres es en efecto un hábitat digno.<sup>12</sup> Construir ciudad de manera equitativa, no excluyente, significa entonces distribuir de manera justa también los costos de urbanismo, y asegurar que todos reciben vías, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con las necesidades que marcan parámetros tan reales como la densidad de población. Desde esta perspectiva, el acceso a un hábitat digno es el acceso a lo colectivo en condiciones de equidad.

---

<sup>12</sup> Lotes de 35 m<sup>2</sup> no permiten hacer vivienda digna. El calificativo de dignidad no aplica en este caso, menos aún cuando los porcentajes de cesión se mantienen y se reducen drásticamente los espacios colectivos que son los que confieren dignidad de hábitat.

Lo que importa discutir en el marco del foro permanente y fuera de él en dirección a una política pública para vivienda social, es cómo garantizar el acceso a la vivienda digna a todas las personas, en condiciones de verdadera equidad como corresponde hacer en un Estado Social de Derecho. Por lo tanto hay que discutir el tema desde los instrumentos que ofrece la Constitución y la Ley. Eso es algo que nuestra sociedad tiene que empezar a hacer, ojalá en la buena perspectiva de hacer evidente la voz de los vulnerables que no tienen la tierra y la necesitan, y acallar en cambio la excesiva preocupación de los propietarios de ésta y la de los constructores ante la aplicación de políticas de gestión sobre el suelo y la potencial intervención en el precio de la tierra.

Cuando existen diferencias tan marcadas entre el precio final de la vivienda legal y la construcción ilegal, se encuentra razonable el que la gente prefiera una solución ilegal, dado que paga menos y tiene menos problemas.<sup>13</sup> Lo que hay que ver en torno a ello es que con la política de subsidios, para impulsar la vivienda legal, lo que se hace en realidad es trasladar recursos de inversión social y recursos de las familias más pobres a los bolsillos de los propietarios de la tierra. Eso no es equitativo. Hay necesidad de replantear las políticas en torno al uso del suelo y lograr procedimientos más distributivos para que todos puedan adquirir su vivienda legal, controlando el precio del suelo, que es el responsable de los incrementos en el precio final, presionado por la necesidad que todo ser humano tiene de adquirir su vivienda.

---

<sup>13</sup> En la localidad de Usme el programa de expansiones contempla 80 hectáreas para llegar a manzanas de 4 hectáreas con la definición de los parques y demás elementos colectivos. Los costos de inversión en tierra son alrededor de 450 millones de pesos. Los piratas, si las expansiones se hicieran por concesión ilegal, venderían a las familias más pobres lotes de 72 m<sup>2</sup> en \$ 5 millones de pesos, utilizarían hasta el 70% de la tierra de Usme y las familias pagarían como mínimo 300 mil millones de pesos a los piratas, como ya lo han hecho en otras zonas de la ciudad. En el norte de la ciudad hay para expansión más o menos 1.000 hectáreas. Si se llega de la misma forma con manzanas de 4 hectáreas, dotación mínima de parques y alcantarillado, son más o menos 500 mil millones de inversión. Si se hace para un promedio de 1 ha, el incremento en los precios del suelo es de \$1 billón 100 mil pesos.

## VIVIENDA, UN DERECHO FUNDAMENTAL

DIONNE ALEXANDRA CRUZ\*

**L**a connotación que le concedemos al derecho a la vivienda digna desde el artículo 51 de la Constitución Nacional, nos da la posibilidad de concebir ese derecho, no sólo desde la plataforma de los derechos económicos, sociales y culturales, como en efecto lo es, sino desde los derechos de carácter fundamental en cuanto está ligado, como hemos visto hasta aquí, a la vida y la dignidad de las personas. Este es un debate ciertamente filosófico, pero también jurídico-político, que estamos dispuestos a abordar en cuanto la vivienda digna tiene directa conexión con un paquete de derechos esenciales: derecho a la vida, derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho al disfrute a una vida íntima personal y familiar, y en el caso de los niños y las niñas implica hablar de derechos fundamentales de la niñez y de los jóvenes.

El abordaje del tema de la vivienda como derecho ligado a la vida digna acarrea múltiples efectos. Si se trata de hacerlo exigible, como cualquier otro derecho que no puede entrar en discusión, significa que el Estado en su accionar debe garantizarlo y prever y proveer los recursos legales y económicos necesarios para dar respuesta a la posible demanda social que desde allí concurre. No hacerlo sería dejar desprotegido el derecho e incurrir por lo tanto en violación de sus principios y obliga-

---

\* Vicepresidenta de la Asociación de Politólogos e Internacionalistas Javerianos.

ciones. Hablar por ejemplo de una eventual aplicación del recurso constitucional de la tutela frente a este derecho sería entrar en una discusión que seguramente quisiera tomar el Colectivo de Abogados porque sin duda alguna el tema llegaría a tener connotaciones impresionantes desde todo punto de vista jurídico, legal, económico y por ende de gestión pública. Cerrar la entrada de la vivienda como derecho a este recurso de la Carta, sería quizá la privación de una oportunidad valiosa para miles de colombianos que aspiran a vivir bajo condiciones más dignas. Como puede verse, es un tema de absoluta relevancia en el campo del Derecho, y obviamente en la política pública de vivienda, particularmente en la mirada desde los Derechos Humanos. En ese sentido es del todo pertinente revisar cuál ha sido la respuesta del Estado frente a esta demanda y cuáles han sido las reacciones en términos de política pública frente a esa “forzada” condición que tendría ese derecho a la vivienda digna. ¿Ha permitido la política pública de vivienda en Colombia hacer exigible y garantizar ese derecho? ¿La política de subsidios, de créditos, de préstamos, de planes, el sistema financiero en general, y la respuesta que ha provisto el Estado colombiano frente a este derecho ha sido suficiente? <sup>14</sup>

Ahora bien, en cuanto hacemos comprensión de la vivienda como un asunto holístico e integral, más allá de la vivienda como tal, pasamos de la cuestión de un simple diseño y la construcción de unas paredes, después de conseguir un cemento y unos ladrillos, a una dimensión más profunda, que es aquella que determina la manera como los seres humanos, las personas, habitan el mundo y hacen ocupación del territorio. Esa relación nuestra con el hábitat y con el mundo a través de la vivienda, según señalara Gilberto Cely, no habrá de ser olvidada ni puesta en segundo plano, sino que servirá de hilo conductor para una conceptualización integral de la vivienda.

La vivienda es, claro, un asunto ligado al territorio y por lo tanto sujeto de planeación, para dar la atención necesaria al mercado de sue-

---

<sup>14</sup> La ponente se refiere al planteamiento de la doctora María Virginia Casasfranco quien afirmó en su momento que no. Y frente al planteamiento que ha hecho el representante del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, en torno a la fusión reciente entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Económico, cuestiona si ha sido beneficiosa para el país, o por el contrario ha debilitado estas dos carteras fundamentales en la política social y en la política pública del orden nacional y, por supuesto, de todas las regiones del país.

lo. Implica entonces la necesidad de un respaldo en la ley, y por esa ruta en la política pública, para que la vivienda digna trascienda hasta la dimensión del territorio y la propiedad, es decir, el derecho al suelo, pero bajo plenas garantías de seguridad para el desarrollo de la vida de las personas. En el fondo, la discusión del derecho a la vivienda está conexo al derecho a la propiedad y al derecho a acceder a espacios adecuados y debidamente ordenados.<sup>15</sup>

Vivienda digna es, del mismo modo, un asunto de interrelación entre el espacio privado (de la vivienda) y el espacio público (como amoblamiento urbano). La Bogotá de la que habla el Gobierno del Distrito Capital es una ciudad, no de ahora sino de un par de décadas ya, que avanza vertiginosamente hacia el establecimiento de espacios comunes de recreación y esparcimiento de uso popular, en las áreas más deprimidas de la ciudad. En estas áreas no ordenadas y por supuesto deprimidas y caóticas, encontramos cómo los árboles, las zonas verdes, los sardineles, los antejardines y las fuentes de agua desaparecen progresivamente, en comparación con otras zonas mejor ordenadas de la ciudad, porque impera desde luego la lógica del aprovechamiento máximo de cada metro cuadrado para la construcción de vivienda, y, claro, en muy dudosas condiciones de dignidad. La contaminación ambiental, el cambio climático que se experimenta en estos barrios es evidente, y castiga con mayor severidad a las personas en cuanto sufren emergencias ambientales y sanitarias con mucha más frecuencia que en otras áreas mejor dotadas de la ciudad. Luego el asunto de la vivienda es un tema ambiental, no hay duda en ello, pero que se traslada con facilidad al terreno de la salud pública. De ahí la importancia de una respuesta integral desde el gobierno.

---

<sup>15</sup> En Cartagena, con ocasión de la visita de James Lemoine, ex Comisionado para la Paz de la ONU en Colombia, un grupo de religiosas misioneras que lo acompañó estuvo observando la situación de marginalidad y pobreza que vive esta ciudad. Las misioneras planteaban sorprendidas que habían estado en África, en la India y nunca habían encontrado los niveles de pobreza y marginalidad que acababan de presenciar, que sumados a la pobreza física y material, evidenciaban que las personas no tenían ni territorio, ni propiedad y mucho menos vivienda digna. Recientemente se desarrolló un Congreso Nacional de Planeación Participativa en la ciudad y la presidenta del Consejo Territorial de Planeación comentó que el 77% de la población cartagenera está por debajo de la línea de pobreza. Bogotá desde luego es una ciudad de enorme marginalidad y en el nivel nacional no solamente estas dos ciudades, pero el caso sirve para demostrar cómo el tema de la vivienda también es un asunto de planeación territorial y un asunto de derecho de acceso al suelo.

Y la vivienda como un asunto sociocultural. Claro, la construcción es por excelencia una de las más recurridas y valiosas expresiones de cultura de los pueblos desde el comienzo de la humanidad, y en ello la vivienda no constituye excepción: las personas quisieran construir como vivienda un espacio agradable para sí mismas, y plasmar en ella su imaginación. En la construcción social y participativa del hábitat y de la vivienda como una necesidad imperiosa para estampar allí los deseos imaginarios y cosmovisión, los símbolos y valores para las comunidades que habitamos el planeta; la necesidad de hacer confluencia entre lo público y lo privado y lo comunitario; el diálogo y la concertación en la construcción de acuerdos sobre los rumbos que deben seguir los planes de hábitat y vivienda, existen experiencias exitosas. Hay que aprender de ellas.

Queda por resolver el tema de lo rural. En el Congreso Nacional de Planeación Participativa realizado en Cartagena, el director de Planeación Nacional presentaba las conclusiones del estudio prospectivo *Colombia, visión 2019*, pero lamentablemente en ese documento no hubo una mención clara e inequívoca al desarrollo regional equitativo; se hace mención fuerte del tema urbano, pero no se menciona el tema rural. Si el país no logra comprender la trascendencia que tiene lo rural, los municipios seguirán albergando migrantes en cinturones de miseria que crecen desmedidamente y que rebasan de lejos la respuesta institucional, dejando a los recién llegados en una situación de elevada precariedad y abandono. Lo vemos en Bogotá y en todo el país. La gente llega a las ciudades no solamente en razón del conflicto armado –como anotara en su momento la Defensoría del Pueblo– sino que se desplaza en busca de mejores oportunidades. El país no responde de modo equitativo a las expectativas de desarrollo en las áreas rurales y por lo tanto estos ciudadanos buscan protección en las grandes ciudades. De allí la nueva complejidad en el tema de vivienda.

Siempre será necesario observar de manera prospectiva estas realidades para trazar desde allí líneas de acción acordes con las necesidades. La presión social sobre el tema es inmensa y el de la vivienda digna es un asunto de agenda prioritaria en el contexto nacional y regional, dado que a pesar de los avances, los reiterados reclamos, demandas y luchas que han emprendido tantas comunidades, tantas organizaciones populares, tantas personas, el país no ha logrado hacer conciencia cabal de los problemas sociales que implica la desatención o aplazamiento de soluciones para responder a este derecho.







*TEMA SEGUNDO*

*MACRO Y MICRO ECONOMÍA  
PARA VIVIENDA DIGNA  
¿Un asunto de mercado?*



## LO QUE APRENDIMOS DEL UPAC

EDUARDO PIZANO DE NARVÁEZ\*

**D**urante los años 90 hasta el 2000 sucedieron en Colombia grandes hechos: el *boom* crediticio que se da a partir del proceso de apertura, motiva una importante corriente de dólares, incrementada por los ingresos petroleros que llegaron al país a raíz del aumento sostenido de los precios internacionales, genera riqueza que presiona las ventas en otros sectores, uno de los primeros el sector de la vivienda, lo que empieza a conformar una burbuja especulativa que ya venía nutrida por medidas económicas tomadas desde 1984 como la indexación de la UPAC al DTF. Todo esto sin contar con el ingreso evidente de dineros calientes a la economía.

Cuando el Banco de la República interviene en 1998 para restringir la base monetaria, se resiente el crecimiento del sector e inmediatamente se dispara la tasa de interés, lo cual provoca aumento de las cuotas de vivienda y la caída de los precios de la finca raíz, indudablemente una de las grandes causas que produjeron la crisis de la UPAC. La inflación hace que haya necesidad de emitir más moneda, pero la medida del Banco a partir de 1998 provoca una caída brutal en la base monetaria que hace que las tasas de interés del mercado suban y al subir éstas suba el DTF. El UPAC, que había estado siempre ligado al índice de precios al consumidor, a partir del año 84 es alineado con el DTF y se produce así el efecto gigantesco sobre las

---

\* Investigador, ex ministro de Desarrollo Económico, ex senador de la República.

cuotas de pago por vivienda que llevaron a la crisis del sistema hipotecario. La gente simplemente dejó de pagar; era imposible hacerlo.

Intervino la Corte Constitucional en 1999 con una decisión distinta, recordando que el índice de precios al consumidor históricamente se mantuvo aislado y ligado con la corrección monetaria y por lo tanto el UPAC. A partir de 1984 se liga el instrumento al DTF y de ese modo, al subir en 1998 la tasa de interés, viene el aumento gigantesco de las obligaciones de pago que deben hacerse al sistema hipotecario. Por esta vía más de 100 mil familias colombianas perdieron su vivienda en ese corto período de tiempo, y es dado estimar que cerca de otras 500 mil de varios estratos sufrieron dramas gigantescos para poder cumplir con la obligación.

Queda así resumido el daño que se le hizo a la economía colombiana. Partiendo de un mal manejo de política monetaria por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, la caída de los precios de la vivienda que puede observarse a abril de 2004, tomando como escala de comparación el año 94, es impresionante en todos los segmentos de la sociedad. Puede haber otras causas, pero la gran realidad es que lo que valía 100 en el 94 acabó costando 60 en los estratos altos; en los estratos del medio acabó costando 80, y en los estratos bajos, en donde el valor de la finca raíz subió algo a mediados de la década de los 90, acabó cayendo también en una forma dramática.

## SUPERAR EL DÉFICIT

El gran activo que tienen los colombianos, el gran activo de la sociedad colombiana, está en la finca raíz. Una cifra de 6,5 millones de propietarios en finca raíz muestra que la vivienda está realmente en proceso de democratización total en el país y que corresponde a los gobiernos como gestores de política pública, y a todo el estamento público y privado en general, la obligación de proteger ese patrimonio con tan amplias repercusiones sociales. No hacerlo es dar pasos para terminar empobreciéndolos a todos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El ponente estima que en Colombia tenemos en términos prácticos 7.5 millones de hogares y 6.5 millones de viviendas.

De acuerdo con tal planteamiento, sería necesario construir un millón de viviendas sociales y necesitamos reparar otro millón, o mejorarlas. Esta cifra concierne a lo que ya medianamente sabemos en las ciudades, pero de la parte rural tenemos entendido que más de 1.8 millones de viviendas están todavía en piso de tierra. En consecuencia, aún sin hablar de vivienda nueva, sólo de lo que tenemos, el país está abocado a reparar o mejorar casi 2.8 millones de viviendas en la ciudad y el campo, al menos con un piso de cemento, y construir un millón de otras nuevas para ponerse al día con la demanda real actual. ¿Qué se puede hacer?

Hay dos posturas, y el foro permanente avanzará en la discusión de éstas y otras más para establecer sus efectos y conveniencias. Contrario a lo que se dice regularmente desde la esfera del gobierno y las instituciones públicas territoriales en torno a la responsabilidad que cabe a la nación en la promoción y dinamización de la vivienda social, es necesario hacer conciencia en que el país se descentralizó desde los años 80 a través de las alcaldías y los departamentos, que luego vino la elección de alcaldes y enseguida la descentralización de recursos. En desarrollo de esa dinámica se cedió primero parte del impuesto a las ventas, después el impuesto al valor agregado (IVA) y finalmente los demás componentes del llamado situado fiscal.<sup>17</sup> Si el esfuerzo fiscal que hace la nación en favor de los municipios es de suyo tan grande, no tiene mucho sentido que se le siga exigiendo que gaste más en otros componentes adicionales (como la vivienda) cuando las normas fueron claras en ese sentido: el tema de la vivienda, a través de las distintas leyes que descentralizaron recursos (la Ley 60 del año 93 y la Ley 715 de 2001) está en cabeza de los alcaldes municipales, de manera que no tienen otro recurso que obrar, y para poder hacerlo disponen además de otras dos normas sumamente importantes: la Ley 90 y la Ley 388 de 1997.

Con este respaldo legal, los alcaldes tienen a su disposición instrumentos de poder gigantesco para hacer vivienda. Son ellos quienes en

---

<sup>17</sup> Luego de la Constitución del 91, el Ministerio de Hacienda toma todos los recursos provenientes del IVA, aranceles, impuestos a la Renta y Patrimonio, y los devuelve a las regiones a través del situado fiscal, en una proporción que alcanza el 50% del recaudo total de la nación, para pagar los compromisos en educación y salud, y además gira la participación que tienen los municipios en las regalías y otros ingresos nacionales para hacer inversión.

colaboración con los concejos municipales declaran las zonas urbanizables y pueden jugar alrededor de este factor un papel promotor impresionante; tienen competencia para ordenar el territorio, expropiar y comprar. Muchos alcaldes dicen que no tienen plata, pero es que no la necesitan. En efecto, un alcalde, de acuerdo con las leyes de reforma urbana ya citadas, puede hoy comprar y pagar a ocho años cualquier predio que quiera, cancelando un 20% de cuota inicial y financiándolo hasta en un 20% por debajo del incremento del IPC que este año está en el 5%. Un alcalde como el de Bogotá puede financiar los predios que compre hasta con un 4% de interés durante ocho años.

Otra cosa es que los alcaldes no hayan querido entrar en el tema de la vivienda en serio y gestionar y ejecutar grandes proyectos. ¿Por qué razón un alcalde de Villavicencio sí logró armar unos planes de vivienda



Foto aportada por el ponente.

Los alcaldes tienen a su disposición instrumentos de poder gigantesco para hacer vivienda. Son ellos quienes en colaboración con los concejos municipales declaran las zonas urbanizables y pueden jugar alrededor de este factor un papel promotor impresionante.

gigantescos para su ciudad? Porque tomó la decisión de hacerlo, nada más; se necesita que los alcaldes y alcaldesas se apropien del tema, lo hagan suyo dentro de su gestión de gobierno y lo saquen adelante, pero...

... no ha habido un alcalde en esta ciudad y pienso que casi en ninguna ciudad de Colombia, que haya tomado en serio el tema de la vivienda y haya resuelto arreglarlo. Ahí están las normas para poderlo trabajar.

Hay al alcance de los alcaldes y alcaldesas instrumentos de gestión que les permiten desarrollar grandes proyectos y avanzar hacia significativas soluciones, pero con el cuidado de no enfocar todo el esfuerzo hacia la vivienda nueva porque también puede haber vivienda mejorada; tampoco con exclusividad hacia la vivienda propia, porque pueden diseñar planes de vivienda alquilada. Con ello se abre un buen abanico de posibilidades para abordar de manera ingeniosa y creativa un problema tan urgente.

## VIVIENDA PARA LOS MÁS POBRES

Hay un asunto por resolver, indispensable para poder avanzar. Se refiere al tema del crédito ligado al subsidio de vivienda. El Gobierno Nacional se equivocó dramáticamente al cambiar la política de subsidios y ligarla al sistema de créditos. Hasta hace muy poco tiempo recibía subsidio para vivienda todo colombiano que demostrara necesitarlo y hubiese cumplido una cuota básica de ahorro programado como contrapartida; hoy ese colombiano debe ser sujeto de crédito, lo cual implica que tiene que someterse al escrutinio de los sistemas de seguridad financiera y, en caso de superar la prueba, demostrar que puede pagar. Los pobres en Colombia no son sujetos de crédito aún teniendo disposición a pagar, de modo que una política pública de vivienda como la actual, que implica ahorro por un lado y subsidio ligado a una condición crediticia por otro, requiere que quien reciba el subsidio sea un sujeto solvente que no represente riesgo para el sistema de crédito.

¿Qué hacer con los más pobres de la sociedad? De 18 millones de trabajadores que hay en Colombia, 6 millones son informales, y la gran mayoría de ellos no pueden acceder al crédito convencional. No es que las instituciones financieras no presten dinero, porque de hecho el 43%



Foto aportada por el ponente.

¿Por qué razón no se construye más vivienda social? Los constructores tienen la tierra, tienen la capacidad financiera necesaria, tienen como empresas casi todo lo necesario para poder hacerlo, pero están limitados al mercado de vivienda que se vende hoy, es decir, aquel que dispone de subsidios.

de los recursos de crédito de vivienda en el país están entregados para vivienda de interés social y el 57% para vivienda distinta, lo cual demuestra que sí hay financiamiento formal de la vivienda de interés social; el asunto está en que estos créditos se concentran en sujetos que pueden demostrar que tienen un empleo y por lo tanto un flujo confiable de recursos que les va a permitir pagar ese crédito con el tiempo, no en los más pobres.

Entonces, de nuevo, ¿qué hacer con los más pobres de la sociedad? El alcalde municipal tiene la obligación de intervenir, y ello implica practicar directamente una política de compra de tierras y de urbanización formal –no pirata como la que ha sido frecuente hasta hoy y que después obliga al municipio a hacer grandes inversiones para legalización– que facilite a los pobres el acceso a la tierra. Es una buena alternativa en una dimensión mucho más económica, la cual permite hacer un urba-



nismo de primer nivel, con todos los servicios públicos, con las calles y vías de acceso, con las zonas de sesión tipo A, con colegios y establecimientos de salud, es decir, con todo lo que se requiere para que la gente viva dignamente. Allí se puede entregar, o vender o financiar un lote para que la persona se pase cuando quiera a un sitio donde el municipio y el sistema en general le permita construir su casa, bajo unas normas y especificaciones dadas. Es una forma efectiva de llegar a la gente más pobre.<sup>18</sup>

La cifra básica que se paga por el lote se puede financiar, no subsidiar, dejando incluso abierta la posibilidad de que el bien sea negociable. Aquí no son necesarios los subsidios, ellos vienen más tarde cuando el propietario requiere fondos para construir su casa. Para aquel segmento más pobre de la sociedad, aquel que no se podría beneficiar con su lote porque no tiene cómo pagarlo, puede decidirse si se le regala y, en consecuencia, los recursos que invierte el municipio son calculados y provistos con perspectiva social. La pregunta es si tenemos en los municipios recursos suficientes para preparar lotes ordenados y adecuados para un millón de familias, digamos que en una perspectiva razonable de 10 años.

Otra faceta es la de los arriendos, o la vivienda en alquiler, a la cual se debe llegar como alternativa viable para aquellos que no pueden –o no quieren– hacerse propietarios, o no logran ser sujetos de crédito. No es indigno vivir en arriendo, no lo es en Europa y tampoco en Colombia, por lo tanto el tema de los arriendos es algo que vale la pena mirar con buen ánimo, incluso en el escenario de los más pobres. No está mal vivir en arriendo, lo que está mal es que no haya vivienda para que los pobres tengan la opción de vivir en arriendo; hay vivienda así en estratos altos y medios, en donde se llega a pagar por concepto de alquiler entre el 0,8 y el 1% del valor comercial de una vivienda, y se vive bien, dignamente, pero no sucede así en los estratos bajos; allí no hay vivienda digna para arrendar, y si la hay se llega a pagar precios especulativos sobre el valor comercial de la vivienda.

---

<sup>18</sup> Estudios realizados por el ponente en el 2003 para saber cuánto costaría hacer un lote de 30 m<sup>2</sup> en Bogotá, en las zonas de expansión urbana, mostraron que se puede hacer con \$ 4 millones. Si fuese sumado \$1 millón por concepto de plusvalías e incrementos de dos años que han pasado, llegaríamos a una inversión de \$5 millones por lote.

Si en razón de nuestro argumento hay en Colombia y en nuestras ciudades cada vez más pobres que no tienen casa, quiere decir que hay una demanda creciente de vivienda en otra condición que puede ser la de alquiler. Si no hay oferta construida de vivienda social para arriendo, quedan entonces los inquilinatos, las piezas y cualquier otra división anormal de las viviendas construidas, que es una oferta en todo caso muy limitada. Siendo que ella no es suficiente, la alternativa para la gente pobre no sería otra que los tugurios y los cinturones de miseria en las grandes ciudades

¿Por qué razón no se construye más vivienda social? Los constructores tienen la tierra, tienen la capacidad financiera necesaria, tienen como empresas casi todo lo necesario para poder hacerlo, pero están limitados al mercado de vivienda que se vende hoy, es decir, aquel que dispone de subsidios. Si en un año cualquiera hay disponibles 40 mil o 50 mil subsidios, eso es justamente lo que se construiría como vivienda, pero no está bien que el crecimiento de la oferta de vivienda esté tasado por el número de subsidios que destina el gobierno, o quizás algunas cajas de compensación, puesto que ello impide aprovechar el resto de la inmensa capacidad que tiene el sector para desarrollar más complejos de vivienda social digna en donde la gente pueda conseguir su casa (o apartamento) en alquiler. El negocio para los constructores podría ser muy grande. No debería haber preocupación por la honestidad y seguridad en los contratos, dado que la normatividad actual protege al propietario y, en caso de ser necesario, facilita la recuperación de los inmuebles después de procesos muy cortos. Aclarado ese panorama legal, el efecto social de muchas viviendas en alquiler podría ser inmenso.

# COLOMBIA, UN PROBLEMA DE INGRESOS

CÉSAR FERRARI\*

Colombia vive una situación de déficit habitacional muy grande (Tabla 1). En realidad muchos no tienen nada, ni siquiera el techo, y otros tantos apenas logran compartir una vivienda. Las cifras dicen que 1.880.529 personas que representan el 26.50% del total de hogares están sin vivienda, y comparten vivienda alrededor del 11% del total de hogares del país. Estas cifras son muy altas y de suyo muy graves, pero más aún si las comparamos con el resto de los países de la región. Resulta que la situación en Colombia es peor que en Bolivia, ciertamente que en Chile y en Uruguay (Tabla 2).<sup>19</sup> Así que el problema es grande y grave desde cualquier punto de vista. Grande porque involucra muchas personas y grave porque las posibilidades de resolver este asunto parecen, por ahora, complicadas.

Desde la perspectiva de un economista sería dado pensar que hay dos posibilidades: desde la oferta o desde la demanda. Desde la oferta la respuesta es construir más vivienda, pero enfrentamos un severo problema de inversión porque es necesario aclarar un importante flujo de recursos. Desde la demanda tenemos dos preguntas previas: ¿hacemos

---

\* PhD. Director de la Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>19</sup> A partir de fuentes de la CEPAL, el déficit habitacional total en Uruguay es del 6.8%, en Chile 14%, en Bolivia el 15% y en Colombia 25%.

vivienda para vender? o ¿hacemos vivienda para alquilar?. En cualquier caso nos encontramos frente a un falso dilema.

Tabla No. 1  
DÉFICIT HABITACIONAL - CABECERAS NACIONALES 2000

	No. Hogares	%
Hogares	7.104.262	100,00%
Hogares sin carencias	5.223.733	73,50%
Déficit habitacional	1.880.529	26,50%
Déficit cuantitativo	933.387	13,10%
Hogares que cohabitan	801.985	11,30%
Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	29.197	0,40%
Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	19.516	0,30%
Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0	0,00%
Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	34.825	0,50%
Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	47.864	0,70%
Déficit cualitativo	947.142	13,30%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Información preliminar.

Tabla No. 2  
DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA URBANA

	Bolivia <sup>a/</sup>	Colombia	Chile	Uruguay
Total	15,6%	25,4%	14,3%	6,8%
Tradicional (compartida)	15,4%	22,3%	10,2%	3,6%
Categoría III (más pobre)	15,5%	4,2%	4,7%	3,5%

Fuente: Cepal

a/: Estimaciones con base en el Censo de 1992.

La propiedad en primer lugar. Si la gente dispone de un techo que sea digno, da lo mismo que sea propio o alquilado; la cuestión de propiedad y, por lo tanto, la presión sobre construir para vender, sea con subsidios o no, pierde importancia.

El segundo problema es el del ingreso. Aquí la cuestión está en si se otorga un crédito o un subsidio, en cuyo caso también estamos enfrentados a un falso dilema, porque está escondido y sin resolver el asunto de los recursos propios. ¿Se trata por lo tanto de apoyar la demanda y mejorar las oportunidades financieras y subsidiadas de la gente para acceder a la vivienda o apoyar la oferta para mejorar la cantidad de vivienda disponible en buenas condiciones de precio? ¿En donde realmente deberíamos enfocarnos?

Observando desde la demanda de vivienda –en este caso de servicios de vivienda– es necesario precisar que es ésta una función del precio y los ingresos, y que por lo tanto depende de la dinámica de uno y otro a través del tiempo. En primer lugar los precios no han variado mucho en la última década según el DANE, expresada a partir de variaciones anuales por tipos de edificaciones. La tasa de crecimiento del año 98 fue de (+0.12%) mientras que en el 2004 fue de (- 2.011%), la cual, aunque es una variación importante en sólo 5 años, permite ver que en realidad el precio de las edificaciones se mantiene más o menos estable, por lo menos desde 1998 hasta el 2004 (Tabla 3). La situación es igual tanto para apartamentos como para casas, por lo cual los precios no son un factor que dinamice mucho la función.

En consecuencia, si el problema de la demanda no está en los precios, puesto que no varían significativamente, el análisis nos conduce a buscar el problema en los ingresos, y suponer de entrada que son muy va-

Tabla No. 3  
VARIACIÓN ANUAL TOTAL, POR TIPOS DE EDIFICACIÓN (%)  
23 municipios

Período	Total (incluye otros)	Tipos de edificación	
		Apartamentos	Casas
1998	0,11	0,2	0,0
1999	-3,50	-1,1	0,7
2000	0,16	-1,4	0,9
2001	-0,02	-0,7	-0,4
2002	-0,09	-0,1	-6,5
2003	0,27	-0,1	2,1
2004	-2,01	0,8	0,8

FUENTE: DANE, Índice de Precios de Edificaciones Nuevas.

riables o que son insuficientes, lo cual explicaría de paso por qué razón la demanda real de vivienda social es tan baja, a pesar de la situación deficitaria ya suficientemente entendida. Según cifras oficiales del Gobierno Nacional (Tabla 4), en el 2003 el 51.8% de la población colombiana es pobre, esto de acuerdo con las líneas de pobreza nacionales: el dinero alcanza apenas para comprar una canasta básica, lo cual hace imposible pensar en adquirir una vivienda; más aún, el 16.6% de la población colombiana alcanza niveles de indigencia, lo que significa que se trata de personas cuyos ingresos se aplican casi totalmente para comprar alimentos.

Tabla No. 4  
POBREZA E INDIGENCIA EN COLOMBIA

Año	Total nacional		Cabeceras		Resto		GINI Nacional
	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	
1991	18.7	52.5	13.6	46.6	30.0	65.8	0.546
1992	20.9	52.9	15.2	46.8	33.5	66.5	0.555
1993	17.7	50.0	11.3	42.2	31.2	66.5	0.553
1994	17.6	49.9	11.7	42.6	30.3	65.4	0.559
1995	15.5	49.5	10.9	43.0	26.6	65.1	0.560
1996	17.2	50.9	10.6	42.9	33.0	70.0	0.567
1997	18.5	52.7	11.2	44.2	36.4	73.8	0.574
1998	20.8	55.3	13.3	47.4	40.1	75.4	0.579
1999	25.4	57.5	16.3	49.4	48.6	78.1	0.600
2000	19.0	55.0	13.5	48.2	33.2	72.8	0.563
2001	18.7	55.2	13.4	49.4	32.6	70.5	0.557
2002	20.7	57.0	15.5	50.2	34.9	75.1	0.575
2003e	15.8	50.7	12.6	46.3	24.6	62.9	0.540
2004e	17.4	52.7	13.7	47.3	27.6	67.5	0.561
2005e	14.7	49.2	10.2	42.3	27.5	68.2	0.553

Fuente: Cálculos de MERPD con base en la Encuesta de Hogares del DANE.

Por lo tanto, tratando de entrar en los terrenos de la economía de la vivienda digna, lo que hay que tomar en cuenta es que no es un problema de precios sino un problema de ingresos. La solución, siendo este el problema, es que han de mejorarse los ingresos de las personas y por ende sus posibilidades de invertir recursos en vivienda. Y aquí caemos en la disyuntiva de si hablamos de recursos propios, o prestados, o subsidiados. ¿Cuál fuente es la mejor?

Hay varias maneras de completar los ingresos de las personas. Una es darles subsidios, es decir, regalarles dinero para que puedan tener

acceso a una vivienda. ¿Cuánta plata se necesita para darle la misma oportunidad –equitativamente– a todos los millones de hogares que la requieren? ¿Dispone el Estado de ese recurso? Muy complicado. Otra forma es prestarles la plata. Se recurre al sistema financiero que tiene en efecto la capacidad necesaria, pero resulta muy complicado prestarle plata a quienes no pueden tener un ingreso corriente, adecuado para su nivel de vivienda, y propia, además. Queda entonces una única vía, que es la de ayudarles a generar ingresos propios, que son los únicos que equilibran la función, tanto para comprar como para pagar un crédito. ¿De dónde generar ingresos propios? De la ocupación de las personas, no se ha inventado otra cosa. Hacemos que las ocupaciones mejoren su productividad y renten lo necesario, y ello vincula el empleo independiente, o el autoempleo. El principal problema a atacar es el de la baja productividad, pero es un asunto esencialmente distinto.

Las personas, cuando trabajan independientes o auto empleadas, dedican por lo general mucho tiempo para generar pocos ingresos, correspondientes en esencia al valor agregado sobre la materia prima que compran para elaborar su producto. Ese ingreso depende entonces de los costos para producir el artículo, pero también del precio alcanzado en la venta, del nivel de actividad desplegado para generar ese ingreso, y ese nivel de actividad depende de la inversión. Ello nos coloca frente a un tema crucial, porque surgen dos preguntas: una, ¿en qué invertir (para generar ingresos)?; y, dos, ¿con qué fondos trabajar? Quedamos ante un problema realmente clásico de la economía, que es completamente aplicable al caso de la vivienda, cual es el de decidir si se invierte en bienes transables o en bienes no transables. Para generar ingresos, dice la experiencia, es necesario invertir en bienes transables, y resulta que invertir en la construcción de vivienda es, en el fondo, invertir en un bien no transable que es por definición un servicio localizado.<sup>20</sup>

## INVERSIÓN EN BIENES TRANSABLES

¿Por qué razón es importante la inversión en bienes transables? Porque la economía basada en el intercambio de bienes transables tiene

---

<sup>20</sup> La condición de no transable se configura cuando se hace referencia a un bien (la vivienda en este caso) que sólo se puede usar en el lugar en donde está ubicado.

efectos positivos en el crecimiento, no afecta la balanza de pagos, al contrario, la mueve positivamente, y conlleva efectos saludables en la dinámica monetaria. La construcción y la vivienda no son actividades que aporten mucho en esa línea, al menos en la situación moderna de mercados abiertos.

El país puede enfrascarse en la política de invertir en la construcción de vivienda y tratar de regresar la construcción a su posición de sector líder de la economía como lo fuera diez o veinte años atrás, pero comete un grave error. Las condiciones de hoy, fundadas en mercados abiertos, en fronteras que caen, en economías globales, obliga a pensar las cosas de modo diferente.<sup>21</sup> En una situación de mercados cerrados como la de años atrás tenía sentido, hoy no tiene ninguno porque el país necesita generar divisas con bienes transables en el exterior (minerales, petróleo, alimentos, manufacturas, servicios) para no desequilibrar su balanza de pagos con respecto al conjunto de bienes que necesita y que es más atractivo comprar en el exterior. La construcción de vivienda, en cuanto no genera divisas pero sí las consume (importación de aceros y otros insumos) genera un efecto de desbalance en el largo plazo que el país no puede financiar, a no ser que cayera en uno de los cuatro principales problemas de las economías modernas: endeudamiento externo innecesario; gasto directo de reservas de moneda extranjera; inflación; y desajuste y sobresaltos cambiarios. Cada uno de esos factores y la peligrosa combinación de ellos da lugar a continuos arranques y paradas, es decir, secuencias sucesivas de expansiones que conducen a una crisis en la balanza de pagos, seguidas de ajustes forzosos que provocan una recesión, para luego de un período de relativa calma y reactivación llegar a

---

<sup>21</sup> Una investigación en la Maestría de Economía demostró cómo el equilibrio general computable de 16 sectores, en los cuales hace una distinción entre diferentes tipos de construcción de vivienda, ya no es posible, simplemente porque genera un problema muy serio de largo plazo de balance de pagos. La razón es que el mundo de hoy ofrece un contexto muy diferente al de hace unas décadas cuando se tenía a la construcción de vivienda como un sector líder en la economía, que era un mundo de economías cerradas formado de instituciones locales (incluso internacionales y multinacionales) para servicios y productos locales, como sí es el caso del sector financiero. Hoy vivimos un mundo diferente, inmerso en una globalización progresiva en donde casi todos los mercados se abren, mientras que la vivienda se cierra. Ello genera en el corto plazo un riesgo evidente de desequilibrio en la balanza de pagos que conduce a cuatro problemas muy peligrosos en la economía de hoy: endeudamiento externo innecesario, gasto de reservas de moneda extranjera, procesos inflacionarios internos o desajustes y sobresaltos bruscos de la conducta monetaria.



una nueva expansión. Este ciclo de las economías se viene observando desde hace mucho tiempo en nuestros países y no son saludables.

La vivienda tiene en Colombia una proporción mucho más estable con respecto al PIB, no así la construcción. Se puede observar cómo la construcción en el año 94 representaba el 5% del PIB total, y en el año 2000 representaba el 1.9%; los servicios de vivienda representaban el 9.4% en el 94 y el 10.1% en el 99. Los servicios de vivienda son por lo tanto un poco más estables, mientras que la construcción se comporta más bien de modo pro cíclico, es decir, va acompañando al ciclo económico, y en este caso particular la construcción cayó mucho más de lo que cayó la economía, por eso perdió participación en el PIB. Con esto demostramos que la construcción ya no puede ser considerada un sector líder en la economía, no podría ser considerada así, de manera que mal haríamos en invertir en vivienda de la manera como se ha venido haciendo hasta hoy.

Lo que hay que hacer es invertir en transables. ¿Pero invertir en transables para qué? Para satisfacer vivienda, eso está muy claro. Hay que promover economías que generen divisas para que a partir de allí ocurra una expansión sostenida de la producción, y esa misma expansión sostenida acabe estimulando fondos de inversión, lo cual crea ocupación (empleo), por lo tanto autoempleo de alta productividad, y a la larga termina trasladando dinero a las manos de la gente, o sea ingresos.

Finalmente sería un problema de precios. Claro. Cuando hablamos de precios hablamos de precios básicos: tasa de cambio, tasa de interés, precio de servicios públicos, salarios, impuestos. Lo que se necesita es una estructura adecuada de precios, una combinación afortunada y eficiente de los mismos, sin que ello implique necesariamente algún precio líder, que rentabilice la actividad productiva de transables, para que aumente la inversión en la producción de bienes transables, y por esa vía se generen los ingresos necesarios para estabilizar las economías de las personas, y esos ingresos permitan entonces la reserva de recursos (propios) que se orienten a la inversión en vivienda.

¿Cómo se hace viable esta dinámica? Con política monetaria, con política fiscal y con política de regulación, pero siempre coherentes y concurrentes, cosa que no hay hoy en Colombia, porque lo que ha venido sucediendo es que esas tres políticas, mientras logran favorecer el desarrollo de sectores no transables como la construcción y la banca,

hacen inviable el desarrollo a largo plazo de la economía de cada individuo, la del colombiano normal, la del que compraría (si tuviera con qué) una vivienda, y por lo tanto frena todo tipo de posibilidad para que este individuo pueda cumplir con su derecho. Eso hay que cambiarlo.

# NUEVA ECONOMÍA PARA LA VIVIENDA

ALEJANDRO VIVAS\*

**L**a pregunta que nos hacemos en torno al foro permanente es si hablando de vivienda digna podemos entrar en el campo de una nueva política de vivienda. Los economistas tenemos líos cuando nos plantean el tema de la dignidad porque pensamos que no es un concepto que podamos medir desde la economía, pero yo me atrevo a decir que un apartamento de 32 m<sup>2</sup> para cinco personas y un perro, en el que cabe más bien el perrito, no va a ser vivienda digna para nadie. Tener una política de vivienda que fomente eso es algo bastante contrario a lo que busca la economía, que no es otra cosa que maximizar el bienestar de la sociedad, y cuando se habla de maximizar el bienestar de la sociedad se hace referencia a todos y cada uno de los individuos de todos los estratos.

Al traer la discusión de la vivienda a los terrenos de la micro economía se debe hablar de la demanda, pero sabemos que la demanda es un concepto que ocurre hacia adelante en el tiempo, que está por suceder, son los planes y deseos que tiene la gente. La demanda no es lo que la gente compró, la demanda es lo que la gente planea comprar, y eso hay que tenerlo bien claro porque la política no puede orientarse hacia lo que ya sucedió (las ventas de vivienda) sino hacia lo que la gente desea

---

\* PhD. Director del Instituto de Políticas de Desarrollo, Pontificia Universidad Javeriana.

hacer y no ha podido, o hacia la mente de las personas para que deseen hacerlo. Eso es actuar sobre la demanda.

Ya se sabe que la demanda depende de la riqueza de los hogares y se mueve en función del precio de la vivienda, del precio de los arrendamientos, de la tasa de interés real y de las ventajas o desventajas con respecto al precio de otros bienes esenciales. Entonces, si la gente no demanda, si no planea tener vivienda, es porque no le queda dinero para eso porque los alimentos están caros, o porque la tasa de interés real está alta. En particular, estamos en un país donde el 45% de la población es pobre porque o está desempleada o está subempleada; ahí la demanda es muy débil porque, por más dignidad que se tenga, el juego en la economía es con riqueza: el que no tenga pesos no existe para la economía; esto es lo complicado de esta ciencia nuestra, la gente termina sin ser visible.

Si la cuestión es de recursos, de pesos, el precio de la vivienda se torna importante. Si una persona que piensa comprar vivienda encuentra que los precios son altos, tal vez prefiera quedarse en vivienda arrendada; en tal caso contribuye a presionar la demanda de vivienda alquilada, no la de vivienda propia, por lo tanto el análisis que sería dado hacer es que es necesario pensar el sistema como un todo, tanto de vivienda nueva como de vivienda usada, y esa va a ser la clave de lo que se argumenta a continuación.

El efecto de la tasa de interés real es otro asunto bien importante en las discusiones en torno a la vivienda. Las tasas se fijan en el sector financiero y éste se las ha arreglado para tener, dentro de un manejo totalmente oligopólico, tasas de interés real más altas casi que las de cualquier país, y se ha dado maña para que el Banco de la República fije políticas que beneficien –protejan, dirían ellos– al sector financiero más que al resto de la sociedad. Entonces parte de la solución para dinamizar el sector de la vivienda es lograr un tratamiento distinto del mercado financiero que permita una reducción de las tasas reales.

El precio de otros bienes también tiene que ver. Si la economía no logra abaratar los precios de los alimentos, sean producidos en Colombia o importados, queda a las personas menos plata para pensar en la vivienda, o para el arriendo como salida digna para una situación de escasez de dinero. La gente simplemente prefiere comer.

La vivienda termina pues siendo el resumen de tantas cosas: es un sector más volátil y sensible que muchos otros. Se puede decir que cuando a la economía le va bien, el sector de la construcción está todavía mejor; cuando a la economía le va mal, al sector de la construcción todavía le va peor. Esa es la realidad en Colombia y por eso vemos la disminución de la demanda como un indicador inequívoco de que la economía marcha mal. Es un sector sensible que soporta fuerzas de todos lados, por eso es necesario tomar todos los factores en cuenta para poder hacer planes que reactiven la demanda. Por el lado de la oferta haríamos el mismo planteamiento. La oferta no es lo que se construyó, la oferta son los planes y estimativos de vivienda que es necesario construir. En esto entran otros criterios para acompañar el análisis como sería el precio de la tierra; hay que mirar con cuidado qué se hace con ella, porque hay todo tipo de tierras en las ciudades que no están siendo utilizadas, y eso crea una situación de escasez que sube los precios y promueve la especulación. Si buscamos precios de la tierra que no sean altos, quizás debemos regresar al concepto de una ciudad más vertical en la que aprovechamos los servicios y redes ya existentes.

Pero también actúa en la oferta los precios de los factores, el cemento por ejemplo. Son conocidas las maniobras de las grandes empresas cementeras para sostener precios altos, propios de situaciones de escasez real o ficticia, y ojalá mantener un monopolio. Ellos lo han logrado y no nos corresponde discutir aquí la razón, pero también es cierto que no puede dejarse por fuera de la discusión el aspecto de las ganancias. ¿Cómo hacer que los constructores ganen de forma razonable, dado que las ganancias son un incentivo legítimo para que las compañías se mantengan en el negocio y hagan más vivienda? Hasta allí todo bien, pero una cosa es que tengan ganancias y otra es que premeditadamente le metan la mano al mercado para fijar precios artificialmente caros. Como economistas creemos en el mercado, pero en un mercado sano y competitivo, no en cualquier mercado que sea manejado monopólicamente por los constructores de la vivienda, o por los proveedores de los insumos con los cuales se construye la vivienda.

Finalmente haremos mención del aspecto Tecnología. No es posible hablar de incrementos sustanciales en la oferta de vivienda de interés social, es decir, la que se ofrecería a gente de bajos recursos, si no se piensa primero en la forma de hacerla más barata. Sólo mediante la aplicación de nuevo conocimiento y soluciones más ingeniosas abarataremos la vivienda. Hay necesidad de actuar de manera más adecuada-

para construir viviendas que difícilmente caigan en las manipulaciones del mercado.

Lo que muestran las cifras es que desde el 2002 hasta el 2005, la oferta de vivienda de estrato bajo ha decaído. Las razones ya están dichas. No sabemos si esas son buenas o malas noticias para el país. Malas noticias, en efecto, porque están demostrando que no hay oferta para gente de estrato bajo, no hay oferta de vivienda social. Buenas noticias porque indican que dejamos de construir, lo cual nos coloca de nuevo en la situación expuesta antes con respecto a la inconveniencia de invertir (por ahora) en bienes no transables.

# PAÍS DE PROPIETARIOS

CLAUDIA HERNÁNDEZ VILLAMIL\*

**A**nte la cuestión de cómo avanzar en los procesos de apropiación de vivienda en un país que es evidentemente pobre y se empobrece progresivamente, se requiere la intervención del Estado para tratar de establecer condiciones de equilibrio en favor de aquellas familias que, en consideración de su debilidad económica, no están en la posibilidad de adquirir vivienda. El subsidio actúa, en consecuencia, como un factor promotor de la vivienda.

Se entrega como aporte no restituible y se hace como un recurso complementario al esfuerzo de inversión que hace la familia colombiana que adquiere vivienda. El Gobierno Nacional trabaja permanentemente para que el instrumento sea aplicado realmente para ese propósito y se potencien sus beneficios.

Las cifras demostrarían que el nuestro es un país de propietarios, tomando en cuenta los niveles de cobertura para atender más hogares, la llegada a poblaciones especiales, y el progresivo trabajo de vinculación de la inversión desde los municipios. Los entes territoriales tienen toda la facultad necesaria para colaborar en este esfuerzo nacional; no es un problema de gobierno central, es un problema nacional. Tampoco

---

\* Directora ejecutiva (E) de Fonvivienda, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

es un problema exclusivo de los entes territoriales, se requiere del concurso de mayor número de entidades privadas para avanzar en el tema de la apropiación de la tierra tanto como en el abaratamiento de los materiales y las demás características de la vivienda.

Estamos en la obligación de incentivar construcción de vivienda y focalizar el esfuerzo en viviendas tipo 1 y 2, realizando procesos efectivos de apropiación y financiación, pero también trabajando sobre estándares aceptables por todos. No puede considerarse digna una vivienda en un espacio de 35 m<sup>2</sup>. Es importante aclarar que la norma colombiana no establece que la vivienda social sea de ese tamaño sino que debe tener como mínimo esa área, lo cual es bien diferente. Se pueden lograr viviendas de 70 m<sup>2</sup>, o de 90 m<sup>2</sup> en donde la persona estaría en posición de conseguir desarrollo progresivo de su propia vivienda; por eso hablamos de vivienda tipo 1 y 2, para dar a entender que se puede desarrollar progresivamente a partir de una vivienda semilla. Eso lo contempla la norma y eso es lo que busca el Gobierno Nacional.<sup>22</sup>

El subsidio familiar de vivienda se apropia a través de distintas entidades del sistema.<sup>23</sup> En la actualidad se han invertido \$2.688.844 millones aproximadamente para otorgar 272.190 subsidios de vivienda. ¿Cuál es la importancia que tiene esta cifra?

El subsidio ha incentivado la construcción y ha logrado que muchos constructores opten por la vivienda de tipo 1 y 2. Adicionalmente seguimos mejorando el sistema para que todos dentro del orden nacional, municipal y las entidades privadas confíen en que la vivienda puede ser una realidad. Está claro para el Gobierno que el subsidio no lo es todo, y no lo es por lo escaso de los recursos,<sup>24</sup> pero lo importante es que sirve para que entre todos logremos el propósito de viviendas dignas para un país de propietarios.

---

<sup>22</sup> La funcionaria de Fonvivienda retoma la postura crítica del anterior ponente y la del profesor José Lozano, de la Universidad de Valencia, quien participó en el Foro desde España a través de una video conferencia.

<sup>23</sup> Fonvivienda, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorga los subsidios para la vivienda rural a través del Banco Agrario, las cajas de compensación que en el momento manejan recursos parafiscales en todo el país, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el Fondo Nacional del Ahorro, entre otras.

<sup>24</sup> Alude al planteamiento del doctor Pizano de Narváez sobre la importancia que tienen otros recursos propios en la dinamización de la vivienda.



<b>Sistema Nacional de Subsidios</b>	<b>Ejecutados</b>	
	<b>Número</b>	<b>Mill (\$)</b>
Fonvivienda	84.001	597.756
Cajas de compensación familiar	88.433	570.011
Caja de Vivienda Militar	16.037	232.140
Banco Agrario	33.642	148.248
<b>Subtotal subsidios</b>	<b>222.113</b>	<b>1.530.154</b>
FNA	22.496	615.491
Crédito Findeter y otros	27.581	543.199
<b>TOTAL</b>	<b>272.190</b>	<b>2.688.844</b>

Los subsidios llegan con prioridad a personas de bajos recursos, pero es importante notar que el Gobierno Nacional atiende obligaciones con poblaciones especiales. Hemos tenido en Colombia varios desastres naturales; vivimos en un país flagelado por el conflicto armado y tenemos, por consiguiente, un desplazamiento forzado muy grande que nos corresponde atender en virtud de la ley; adicionalmente tenemos una población muy grande y un índice deficitario de vivienda muy importante. Se atiende la población a través de diferentes bolsas. Cada una con una connotación distinta, cada caso con un proceso propio, y finalmente lo que se consigue es que las familias cuenten simplemente con un aporte para la construcción de su vivienda.

Después que ellos ya han entregado su aporte, las cajas de compensación, los constructores y las uniones temporales que se hacen entre los municipios y las entidades privadas realizan los proyectos de vivienda. Difícilmente se va a lograr que el déficit habitacional se reduzca en cuatro, ocho o diez años, no podemos estar seguros de ello, pero sí estamos afianzando la convicción de que es necesaria la participación conjunta de todas las entidades públicas y privadas para que se entienda que el fenómeno de la vivienda y de la vivienda digna es un problema de todos.

# DESDE LA CONSTITUCIÓN O DESDE EL MERCADO

ALEJANDRO FLORIÁN\*

**N**os ilusionamos mucho con la Constitución del 91 –yo por lo menos– y sigo ilusionado. Continúo creyendo que fue un pacto ejemplar para intentar solucionar conflictos que llevan más de 50 años, pero por otra parte me llama la atención que a pesar de todos los años que hemos trabajado sobre este asunto seguimos teniendo dudas como la que se plantea hoy en torno a la vivienda, si es ésta un tema de Derecho o de mercado.

Por un lado diría que somos parte de una sociedad que ha escogido el camino de las economías capitalistas de mercado, eso no se puede desconocer; pero también tenemos que reconocer que la Constitución establece justamente los mecanismos que son necesarios para iniciar un diálogo y relaciones reguladas entre el Estado de Derecho y sus garantías y esa abstracción del mercado, que también conviene no romantizar ni idealizar en extremo, como se ha podido escuchar en algunas de las posturas de este foro permanente. Es mejor llamar las cosas por su nombre para facilitar nuestra llegada colectiva a la esencia de los problemas.

La Constitución está técnicamente creada y tiene instrumentos muy concretos para relacionar el Estado de Derecho con el mercado. Es este

---

\* Director de Fedevivienda.

caso el del mercado de la vivienda de interés social en donde el Estado tiene un papel que jugar.

Mercado, en el tema de la oferta de vivienda de interés social, se refiere por ejemplo al insumo básico de “suelo urbanizable”, en donde operan unos agentes concretos, con intereses concretos, que son los propietarios de suelo. En el mercado inciden igualmente los oferentes de insumos para producir las viviendas como son los productores de cemento, de ladrillo, de hierro, para mencionar quizá los tres materiales que más repercuten en el costo de la vivienda, que son por demás aquellos actores sobre los cuales el Estado no ha podido hacer casi nada para establecer control, –por lo menos en estos 25 últimos años<sup>25</sup> o al menos ordenar su participación y aspiraciones de manera que se pueda avanzar en el cumplimiento constitucional de hacer equitativa la oportunidad de vivienda para todos.

¿Qué es necesario hacer? Domar, controlar, regular los intereses del “abstracto mercado” que en Colombia tiene nombres propios, y no solamente aquellos responsables del mercado formal sino todos los que operan el mercado informal, con ladrones de tierras, con urbanizadores ilegales, con tramitadores fuera de la ley, que son personas que manejan un mercado que no sólo no es pequeño sino que permite reunir la fuerza suficiente para controlar el Concejo de Bogotá –en el caso de la capital del país– y parte del Congreso de la República.

Las instituciones han sido de alguna manera secuestradas por este tipo de intereses. No se puede ignorar que hemos visto con altísima frecuencia la rotación de personas que pasan por cargos públicos con funciones de regulación, o conociendo información privilegiada de un determinado sector, que salen de allí a gestionar y trabajar en defensa de los intereses del gremio que antes regulaban o controlaban.

Los que no participan allí son los ciudadanos que de una u otra manera ejercen su derecho a la vivienda en la informalidad, tal y como hemos venido haciendo hasta hoy en el país. La gente de menores ingresos sigue haciendo su casa de manera espontánea, así llegue a costarle el doble o el triple. Es un sobre costo que asume la sociedad entera, no solamente quienes tienen el problema de hacerse a un techo; somos todos los colombianos, puesto que del bolsillo común del fisco –al que aportamos to-

<sup>25</sup> El director de Fedevivienda se refiere a los 25 años que lleva trabajando en la VIS.

dos— han de salir los dineros para remendar, para reponer, para compensar lo que no se hace bien, lo que no se planifica adecuadamente, o lo que no se construye bien y termina a la larga afectando la vida de las personas.

Diría también que hay temas centrales en el problema habitacional que han sido tratados como de segunda y tercera categoría: es el caso de la planeación. Nos parece que siendo una función pública, derivada de la función gubernativa del urbanismo, no tiene la categoría necesaria ni como función ni como institución. Sólo recientemente las instituciones de planeación del nivel local comienzan a ser reivindicadas como agentes que pueden contribuir a ordenar el crecimiento y el ordenamiento de las ciudades en función de intereses colectivos perfectamente legítimos y en todo caso sostenibles. Sin embargo, reconoceríamos que en las oficinas de planeación existe un carrusel de entrada y salida de personas que actúan para los agentes del mercado, distorsionando o debilitando la función pública y por ende la prelación del interés general por encima de los intereses particulares.

El otro tema central es el del subsidio. En 15 años el derecho a la vivienda se convirtió prácticamente en un asunto de derecho al subsidio. Llevamos dos décadas narcotizados por el tema como si fuera el único instrumento que puede proveer la nación para atender el déficit. Es un instrumento precario, de tercera categoría, con muy pocos recursos, y, además, con graves problemas de operación para que le pueda llegar efectivamente a la gente. No se puede explicar lo que sucede con las cajas de compensación, que son los organismos designados por el Gobierno para canalizar el subsidio, para que a estas alturas tengan en su poder miles de millones de pesos sin asignar; miles de subsidios asignados que no han podido apropiarse. Si el problema no es de dinero, porque lo hay, entonces ¿por qué no circula? ¿Por qué no llega adonde hay alguien que lo necesita?

El modelo tiene más de 15 años en América Latina y se impulsó para tratar de estabilizar la demanda, o para que “el mercado” siguiera ofreciendo productos que la gente pudiera comprar. Para ello se otorgaba el subsidio. Sin embargo el problema no cede, al contrario ha crecido y seguimos sin evaluar el “sistema de subsidio a la demanda”.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> El ponente insiste en que hay ejemplos cercanos que ni siquiera leemos objetivamente. Años tras año se trae el caso de Chile que nos muestra cómo en ese país sí funcionó el subsidio a la demanda, pero es que allá sí invertían US\$500 millones al año en subsidios con un tercio de la población de Colombia. En nuestro país difícilmente llegamos a los

Entonces, el derecho a la vivienda se torna en un producto más, en una mercancía y la mercancía la produce el mercado, ese mercado que parece abstracto pero que en Colombia tiene nombres propios. Por eso ofende tanto no avanzar en soluciones reales. El Estado colombiano no logra controlar los carteles del suelo, del cemento, del hierro, los ladrillos, etcétera, y menos al gran sector financiero que no solamente excluye a la gente sino que, además, cuando se quiebra, corresponde a toda la sociedad aportar de su bolsillo para pagar los costos de operaciones mal conducidas.

A pesar de todo seguimos creyendo que el mercado es una institución regulable en función del interés general. No se puede creer que vayamos a suprimir a los agentes de mercado, pero el Estado colombiano tiene la tarea de recuperar la dignidad y la fortaleza para ordenar, domar los agentes del mercado en beneficio de los menos favorecidos, porque de lo contrario el discurso sobre la dicotomía entre Estado y mercado se puede seguir polarizando, al extremo de ignorar los acuerdos constitucionales que claramente establecen los principios y la institucionalidad que debe garantizar la supremacía del interés general.

Son interesantes los esfuerzos que viene haciendo Bogotá desde hace algún tiempo. Nos parece que ese trabajo va en sentido de poner en práctica la Constitución. No es nada distinto lo que se necesita: poner en práctica la Constitución, reconocer que hay asentamientos que se deben mejorar, reconocer que hay gente que vive en zonas de riesgo que se debe reubicar, intervenir el mercado del suelo y domarlo para evitar la especulación que aleja y excluye a los más pobres y enriquece sin justa causa a unos pocos actores del mercado.

Se debe hablar del costo elevado del producto final. Para ello hay que hablar de los componentes, de las formas de producción, de la tecnología, del suelo. ¿Por qué la tierra es cara? ¿Por qué es necesario reducir los estándares? ¿Son situaciones inevitables? ¿Por qué las tasas de interés son tan altas? Es preciso cuestionar todos estos aspectos que han sido promovidos por años como una posición del mercado que se impone al Estado. ¿Es el subsidio la única salida? ¿Debemos mantenerlo para que unos pocos afortunados puedan comprar, sin importar cuánto valen los insumos o cómo se produce la vivienda? De esto casi nunca se habla y ese es el tipo de cosas sobre las que debemos reflexionar.

---

US\$100 millones al año y eso, porque ya sabemos que un porcentaje importante de lo asignado ni siquiera se puede cobrar.





*TEMA TERCERO*

*DESAFÍOS FISCALES PARA  
LA VIVIENDA DIGNA*

*La visión desde  
el municipio*





# DESARROLLO DE LA CIUDAD INTEGRAL

FERNANDO LASERNA\*

**V**ivienda digna: concepto que se explicita como derecho en el artículo 51 de la Constitución Política. Consideraciones en torno a la vivienda digna y a sus distintos calificativos puede haber muchas, pero para efectos de lo que pretende el foro permanente hemos de concentrarnos necesariamente en aspectos relevantes de tipo jurídico.

Una vivienda en medio de la nada no es una vivienda. Este concepto de vivienda con el calificativo de digna debe referirse tanto al campo de lo que es estrictamente privado, a lo que cabe al interior de las cuatro paredes que la integran, como a lo público, es decir, a su entorno más inmediato. La vivienda finalmente es un elemento integrador de dos calidades: la de la vivienda, comprendidos allí los valores que agrega la vivienda como tal; y la calidad de su entorno, entendidos otros valores relacionados con la oferta ambiental, los servicios, el amoblamiento público, lo cual contribuye a que esa vivienda pueda satisfacer las necesidades totales del ser humano.

He aquí, pues, una conjunción de derechos, el de lo privado y el de lo público, como un todo integrado. Es la coincidencia que estaría dando origen a las tendencias modernas que nos permitan hablar del derecho a la ciudad más que del derecho a la vivienda, puntualmente. Ese derecho a la ciudad concentra dos objetivos fundamentales: la calidad de

---

\* Abogado. Consultor para asuntos jurídicos y territoriales.

vida y la satisfacción de necesidades de la vida urbana y de la vida colectiva en la ciudad. A ello mismo deben apuntar la economía urbana, la ciudad, el hábitat, la arquitectura, el derecho, la sociología y en general el concepto de vivienda digna.

El tema de la calidad trabajado por un lado, o el de los créditos y la financiación trabajado por otro, permiten si acaso resolver por sí mismos lo concerniente al déficit de la vivienda en general, o el de la calidad en particular, pero no el de la vivienda digna como un todo integral; de pronto admiten avances puntuales y de carácter temporal, pero no mucho en torno a lo que comenzaremos a concebir como vivienda digna en una ciudad integral.

El Gobierno Nacional se hizo el propósito de colocar como plan bandera de su gestión 400.000 subsidios de vivienda, y desde luego asumimos que hace un esfuerzo muy grande a través de sus ministerios para cumplir con esa meta, pero ello no trae implícito el que cada uno de esos subsidios conduzca necesaria e inequívocamente a una vivienda digna; tampoco sería la solución para el déficit de vivienda, puesto que las cifras que han sido referenciadas aquí muestran que el faltante cuantitativo es de por lo menos 1,5 millones de unidades, de tal modo que con el esfuerzo fiscal propuesto se lograría arañar apenas una tercera parte de la demanda no cubierta hasta hoy. Es probable que con esos subsidios construyamos muchas viviendas en el futuro cercano, es cierto, pero allí no estamos hablando aún y con toda claridad de vivienda digna.

El tema tiene por lo tanto una complejidad evidente que queremos abordar, y quizás aclarar, en nuestro foro permanente desde el punto de vista de desarrollo urbano integral. Sólo mediante unas verdaderas políticas de desarrollo urbano integral podría ponerse el factor suelo al servicio de las demandas de todos los usos, y ante la posibilidad cierta de tener ciudades o conjuntos ordenados que satisfagan las necesidades de la vida urbana y del ser humano al mismo tiempo, que es de lo que estamos hablando.

La política urbana del Salto Social que inspiró la expedición de la Ley 388 de 1997 no se ha cumplido a cabalidad, y los instrumentos de gestión que tiene esa Ley, novedosos y útiles para la coyuntura actual, se diría incluso que revolucionarios, no han sido aplicados en todas sus posibilidades, o en todo caso de manera muy tímida. La Ley incorpora unos principios rectores, cuales son el de la función social y ecológica de

la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular; y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Estos principios no pueden ser vistos de una manera aislada como sucede hoy, sino de manera integral. Gracias a una interpretación equivocada que se extiende más y más, existen grandes discrepancias jurídicas, por ejemplo en lo tocante al reparto equitativo de cargas y beneficios, lo cual significa la obligación de todas las partes –la privada y la pública– de contribuir (y disfrutar si fuera el caso) equitativamente obligaciones y costos en la tarea de hacer desarrollo territorial: la nación, los entes territoriales, los constructores, los beneficiarios de vivienda. Este efecto no es nada distinto que la aplicación concreta del principio constitucional de la “igualdad de todos ante la ley”, sólo que traída al contexto de la vivienda y el desarrollo de los pueblos. No es por supuesto un nuevo mecanismo para financiar obras públicas, tampoco un nuevo impuesto, pero sí una forma más inteligente de encarrilar los esfuerzos conjuntos de todos hacia el objetivo de hacer desarrollo armónico a partir de los postulados que estableció la Ley 388, con la absoluta seguridad que conseguiríamos avances en materia del desarrollo integral de nuestros centros urbanos, y seguramente por ese camino la tan anhelada paz que todos estamos buscando, porque es en esos desequilibrios y exclusiones en donde más se pueden estar generando las inconformidades sociales.

¿Cómo puede lograrse este propósito? Estando la ley, como en efecto hemos dicho, ¿qué es lo que está dificultando su entera comprensión y aprovechamiento, o lo que impide que pueda ser aplicada a cabalidad? Existe preocupación frente a lo que pueden hacer los alcaldes distritales y municipales, incluso desde la cabal interpretación, dado que no sólo se refiere a un tema difícil que entraña algunos problemas sino que tiene además una redacción compleja.

Habría en ello dos asuntos fundamentales: el primero, que a pesar de lo hecho y dicho hasta hoy se necesita una adecuada reglamentación y ordenamiento jurídico de la ley y todos sus instrumentos por parte del Gobierno Nacional; muchos decretos reglamentarios de la propia ley, en algunos puntos muy buenos, han normado sobre diversos aspectos puntuales, pero lo han hecho de una manera no armónica e integral, debido a defectos de interpretación en los legisladores que condujeron a que fuesen introducidos conflictos prácticos de aplicación. Hacer un arreglo y ordenamiento jurídico es una tarea que se considera urgente. Por otra parte, es preciso reestablecer los límites claros de competencia nacional y local en lo que constituye la función a cargo del Estado, en el marco de

acción de lo que ya sentamos como derecho público, y presionar (facilitar en mejor sentido) la acción de los particulares para avanzar en la noción de igualdad de responsabilidades que así mismo quedó expuesta.

La acción pública en materia de desarrollo territorial quedaría pautada en torno al principio del interés común, ajustándose además al de la indiscutible y progresivamente ganada autonomía territorial, que es el carácter que permite al distrito o a los municipios ser líderes en el manejo de sus propios intereses, pero sin desconocer que esa autonomía es limitada y circunscrita a los parámetros que establece la ley, y entendiéndose en consecuencia que los municipios y distritos actúan como entes administrativos del problema, no legislativos, y como tales su función no llega más allá de regular en el nivel local sin contradecir la ley y sin inventar instituciones nuevas.

La acción de los particulares, al contrario, se rige por el principio del lucro, que parte de una economía fundamentada en la libertad de empresa y en la libre iniciativa privada. Sin embargo ha de reconocerse que siendo parte de un Estado Social de Derecho, la economía ha de ser intervenida en la medida en que sea necesario buscar alternativas que hagan más justa y equitativa la vida de las personas que no tienen nada, es decir, la mayor parte del conjunto de nuestras sociedades, a efecto de garantizar sus derechos fundamentales; de allí que nos sea dado expresar que si hay algo que es bien urgente en Colombia es esa concertación de intereses desde lo público con lo privado para que hagamos por fin una adecuada reforma urbana y desarrollo territorial para todos.

# CIUDADES DENSIFICADAS

JUAN CARLOS GIRALDO\*

**L**a realidad actual en el país es que alrededor del 72% de los 42 millones de habitantes vive en las zonas urbanas, entendidas tanto las cabeceras como los demás centros poblacionales que se desarrollan en torno a ellas; queda un 28% en las zonas rurales o aquellas con bajo nivel de urbanización. Dentro de este contexto aparece el Distrito Capital de Bogotá, con alrededor de 6.5 millones de habitantes y 1.098 municipios de los cuales 1.054 acogen una población inferior a 100 mil habitantes. Hay 38 municipios con poblaciones entre 100 mil y 500 mil habitantes, y siete ciudades con población superior a los 500 mil habitantes que son: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cartagena, Barranquilla y Cúcuta.

El nivel de urbanización ha sido drástico y progresivo desde 1950, cuando tenía el país una población urbana de 39.4%, para llegar al final del siglo XX con un 73.5% de población urbana. En solo cincuenta años los porcentajes de participación han cambiado radicalmente, y podíamos estar hablando que para dentro de dos décadas la proyección de población urbana podrá superar el 78%, agravando los problemas de tipo administrativo, fiscal y de planeación que son de todos conocidos, con efectos claramente predecibles en cuanto a pobreza, ocupación in-

---

\* Coordinador del Grupo de Desarrollo Técnico y Saneamiento Predial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

formal del suelo, hacinamientos y problemas de salud pública en general, manifestaciones típicas de los “asentamientos precarios.”<sup>27</sup>

Si nos fuera dado hacer comparaciones con otros países de África, el Asia Meridional y la América Latina y el Caribe, para conocer las diferencias en cuanto a la presencia de asentamientos precarios, nos encontraríamos frente al hecho que en nuestro país alrededor de 1.3 millones de hogares urbanos son considerados asentamientos precarios y que dicha cifra corresponde al 16% de la totalidad de hogares. La cifra podía ser tranquilizadora si en la comparación se encuentra que hay países del mundo en donde esta relación alcanza el 72%, lo cual no es, ciertamente, motivo de alegría, como tampoco significa que nuestra sociedad pueda sentirse tranquila hasta llegar a proporciones más alarmantes.

El Gobierno Nacional promueve entonces la ciudad compacta, una que pueda manejar mayor densidad. Una mayor densidad favorece la tarea de provisión efectiva de bienes y servicios, y por lo tanto facilita en parte la respuesta gubernamental. Apuntar a la redensificación es una tendencia inteligente, dado que las ciudades y municipios no disponen de una oferta considerable de tierras, y en caso que así fuera, la expansión no controlada le representa elevados costos de extensión de redes. La escasez generalizada de tierras en zonas urbanas en todos los municipios, en todos los departamentos, demuestra que es sensato pensar en un modelo densificado que logre mantener más personas agregadas y resulte por lo tanto más fácil y menos costoso construir y entregar servicios.

---

<sup>27</sup> Las Naciones Unidas han entendido este concepto como “carencia de espacios y facilidades básicas complementarias que garanticen la vida de las personas por encima de cualquier situación de riesgo en la vida, la seguridad y la salud, y permitan su desarrollo integral como seres humanos. Un asentamiento precario, en consecuencia, es todo lo contrario a lo que queremos dar a entender como vivienda digna. (N. del C.)

## EL MUNICIPIO, ¿CON QUÉ RECURSOS?

FERNANDO ENCISO HERRERA\*

**R**ecordando que la Ley 388 de 1997 tenía (y sigue teniendo) más carácter de reforma urbana que de ordenamiento territorial, y que el ordenamiento territorial es otro recurso legal de origen y desarrollo distinto, queda entendido que el municipio debe acudir a ambas normas para poder cumplir su tarea constitucional de proveer oportunidades de desarrollo integral para todos: allí comienza una contradicción, porque lo que se hace como vivienda de interés social, no es con certeza cercano a lo que se quisiera tener como vivienda digna.

El municipio, para cumplir con esta tarea, haría uso de los recursos fiscales que le entrega la nación. Veamos con qué cuenta el municipio en términos reales. En el artículo 348 de la Constitución Nacional y subsiguientes, se comienza a desarrollar el tema fiscal para todos los entes territoriales: nación, departamentos y municipios. Aparece luego el Decreto 111 del año 1996 que complementa la Ley 39 del año 1989; la Ley 179 de 1994; la Ley 224 de 1995; la Ley 60 de 1993 que define el gasto social y los conceptos en los cuales es posible hacerlo; y las asignaciones o las competencias que se dan a los entes territoriales y lo que puede hacer cada uno en las distintas materias de inversión social. De allí proviene la competencia municipal, hasta que la Ley 715 de 2001 introduce

---

\* Ex alcalde del municipio de Tocaima (Cundinamarca). Representante de la Federación Colombiana de Municipios.

una nueva reforma recortando los recursos sin haber disminuido la competencia. De este modo el tema de la vivienda quedó más en la letra de las leyes y decretos que en los propios recursos municipales. Esta ley determina al detalle, como también lo hizo la Ley 60, en qué deben gastar los municipios los recursos que le traslada la nación: el 58.5% se debe gastar en educación; el 24.5% en salud y el 17.5% en propósitos generales; dentro de esos propósitos generales el 28% es para libre inversión, 41% para saneamiento básico, 4% para el fomento del deporte, 3% para la cultura, 10% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), y el saldo que queda, si acaso fuera significativo, en otros sectores como vivienda, ambiente, justicia, equipamiento municipal, prevención de desastres. Eso lo que tiene el municipio de hoy. La Ley 388 de 1997 es un instrumento que le permite a los municipios implementar acciones para realizar algunos cobros de orden fiscal, para poder obtener recursos en su propio territorio, pero los procesos metodológicos, aquellos que permitirían por ejemplo hacer la estratificación urbana, no existen; por consiguiente, queda el ente territorial sin la posibilidad concreta de generar recursos. Tenemos “una ley pero sin dientes”.

¿Qué hace el alcalde frente al tema de la vivienda en su municipio? No es raro encontrar que existan dos y tres programas de vivienda de interés social, promovidos en muchas ocasiones por organizaciones populares, asociaciones de vivienda, juntas de acción comunal y asociaciones de ciudadanos, algunas de las cuales han incluso comprado su lote, pero hace falta la adecuación: el alcantarillado, el alumbrado público, las vías de acceso. Si el municipio ya ha dado los pasos necesarios para descentralizar la operación de los servicios públicos, de acuerdo con lo que determina la Ley de Servicios Públicos, estaría obligado a comprar la subestación para que la empresa de energía pueda proveer el servicio; lo mismo hará con el agua, facilitando la tubería que se desprende de la tubería madre. El alcalde tiene en ello un compromiso muy grande como autoridad y como cabeza visible del Estado, pero además como paisano y (probablemente) pariente de quienes solicitan la inversión, lo cual incrementa el grado de compromiso del gobernante con su pueblo.

¿Pero qué más hace? Como primera autoridad y garante del Estado Social de Derecho al alcalde le corresponde la prevención de desastres; las acciones que tienen que ver con la recuperación de los daños bajo una situación de desastre mismo. Aliviar un desastre implica limpiar alcantarillas, canalizar aguas, reconstruir vías, levantar muros de con-



tención; velar para que en un invierno no vayan a caerse las casas. Pero además el alcalde debe recoger las víctimas, llevarlas a una escuela, alimentarlas por unos días, y en muchos casos darles plata mientras pasa la emergencia. Eso también tiene que ver en un momento dado con el tema de vivienda.

Y hay más. A pesar de que el Gobierno Nacional no ha querido dar competencia en eso, a muchos de los alcaldes les corresponde la tarea de adelantar diálogos con los grupos subversivos para evitar que sigan matando gente y agravando problemas sociales locales. Los alcaldes no pueden acercarse a esos grupos porque no son interlocutores válidos, pero sí les corresponde manejar los efectos de la guerra, el tema de los desplazados. Todos los días llegan más y más personas desplazadas y muchas de las madres cabeza de familia que no tienen recursos porque a sus esposos los asesinaron. El alcalde es responsable de atenderlas y darles cobijo bajo condiciones de emergencia, algo para lo cual ni la ley ni la nación le ha dado recursos.

Cuando alguien se posesiona como alcalde le dicen: “usted dispone de tres bolsas de recursos: la bolsa de esfuerzo territorial, la bolsa ordinaria y la bolsa para atención de desplazados. Para obtener recursos de la primera es necesario presentar proyectos formales de vivienda, pero cuando se va a presentar el proyecto debe asegurarse que éste cuenta con el certificado de disponibilidad presupuestal, que implica haber reservado los poquitos recursos que le quedan al municipio como contrapartida del proyecto, de lo contrario no hay recursos. Si el municipio no dispone de la plata tiene que comprometer el presupuesto, y como los techos presupuestales son tan bajos, es posible que la contrapartida no alcance para nada; hay que ir, además, a pelear codo a codo los recursos con los demás alcaldes, porque aparte de todo son mínimos, o buscar con quién simpatizar allí para que le puedan asignar recursos. Este es un problema gravísimo que no se observa desde la nación, y en cambio dicen que el problema es que el alcalde no se mueve.”<sup>28</sup>

Si adicionalmente tratamos el tema del mejoramiento de vivienda, que podría ser una muy buena alternativa para la gente de los pueblos,

<sup>28</sup> En referencia a la afirmación de Pizano de Narváez en el sentido de que los alcaldes tienen todos los instrumentos y no han aprovechado esa circunstancia en favor de su gestión de gobierno. En esa categoría cabe también la postura de Fernando Laserna.

se está exigiendo a los municipios que financien el 50% del valor de lo que va a dar la nación por vivienda mejorada. Ello quiere decir que si el municipio es pobre, como en efecto sucede con más del 60% de los entes territoriales de este país, jamás va a tener la oportunidad de acceder a estos recursos, pues no hay ninguna norma que le favorezca frente a la competencia de los que sí tienen ingresos.

Con todo ello, queda planteada una problemática sumamente compleja en el terreno de lo fiscal. Se dice que el municipio es competente para hacer el desarrollo territorial y urbano que necesita, pero las normas y la estructura del sistema le impiden hacerlo, o quizás le genera demasiados obstáculos, aunque estamos seguros que se puede salir airoso de este desafío que plantean los tiempos modernos si aplicamos el necesario ingenio administrativo y de gestión. Probablemente haya más alternativas que las que tiene prevista la ley, pero en lo que sí hay que estar muy atento es a los desarrollos e innovaciones sugeridos a la Ley Orgánica de Presupuesto que excluiría la vivienda como uno de los conceptos de gasto social. Si en la situación actual, antes de la reforma, la inversión que puede hacerse desde los municipios es mínima, con una distribución todavía menor en el sistema general de participación la inversión pública en vivienda desaparecería prácticamente.

La situación de los municipios se presenta en consecuencia muy grave, pero aún más crítica en cuanto crece la desconfianza del nivel central hacia las administraciones territoriales. Siempre se hace referencia a los alcaldes como a unos ladrones, unos pícaros, y de hecho la nación trata de desvirtuar este concepto, pero algunas disposiciones demuestran otra cosa: los recursos de subsidio de vivienda, por ejemplo, que podían haberse canalizado a través de los municipios para hacer economías de escala y abaratar la vivienda, se dirigieron a través de las cajas de compensación familiar, lo cual hizo subir los costos de transacción en perjuicio de los beneficiarios. Por una parte se deshace lo que se pretende hacer por otra.

# RECURSOS FISCALES PARA VIVIENDA DIGNA

FERNANDO ROJAS\*

**C**on la pregunta ¿de dónde sacamos plata para vivienda digna? se ofrece al foro permanente un conjunto de respuestas y elementos instrumentales propios de la norma de ordenamiento urbano, que hoy podrían ser perfectamente aplicados para el propósito de hacer posible desde el municipio la inversión en vivienda social en condiciones de alta dignidad.

Se entiende, primero, que es necesario intervenir el suelo de diversas maneras, garantizar valores ambientales, incorporar el plan vial, concertar los planes de expansión de servicios públicos, asegurar la legalidad de las intervenciones, buscar economía en esas intervenciones a efecto de reducir los costos para el municipio, pero, sobretodo, para no castigar el precio para los usuarios de la vivienda. En ello hay que hacer conciencia de la obligación y efectiva posibilidad de emprender diversidad de acciones que componen un completo paquete de gestión, al que ya se ha hecho repetida referencia desde la percepción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y desde el Programa de Naciones Unidas para el Hábitat. Esta consideración resalta el papel que cabe cumplir a los alcaldes desde la plataforma del urbanismo, o el manejo de la tierra con visión de urbanismo, o la manera como se puede

---

\* Concejal de Bogotá.

concertar el uso del suelo, cómo se han de producir unidades de vivienda familiar bajo este nuevo concepto, qué amoblamientos resultan obligatorios y cómo ha de manejarse el problema de manera integral.

Pero la competencia y responsabilidad del municipio puede llegar un poco más allá. En la vivienda misma que se construye, ¿cuántos factores están vinculados en los que el municipio tendría un papel que jugar? En el tema de los materiales, como ordenador de los recursos naturales; en los temas tecnológicos, como garante de la norma de seguridad y riesgo; en los temas de planeamiento urbano, para garantizar la armonía de los desarrollos y la calidad de los mismos. En tal sentido la tecnología y el conocimiento juegan un papel preponderante y el municipio puede influir de manera definitiva para asegurar que todos los procesos, aún siendo de carácter privado, se mantengan dentro de la norma y previsiones de ordenamiento urbano y territorial. Y por otro lado, hacer propicias las posibilidades de acuerdo entre el gobierno y la empresa, en una alianza efectiva para avanzar en la solución de la demanda social de vivienda. Ese acercamiento ofrece posibilidades infinitas, lo mismo que la oportunidad que tienen los gobiernos frente a la empresa social y las opciones de mediar en su favor ante la oferta de vivienda.

La ecuación social, esa en la cual se ofrece vivienda social y se compra vivienda social, sólo funciona si las personas que van al mercado de la vivienda encuentran espacios de entendimiento con el vendedor (o con la oferta) sin lesionar con ello sus intereses y posibilidades, de otra manera la demanda no funciona. Hablamos de la posibilidad real de alcanzar acuerdos entre compradores constituidos en empresas sociales y empresas privadas que ofrecen vivienda y servicios, contexto éste en el cual el municipio puede intervenir de nuevo para jugar un papel regulador en nombre del Estado. Por ejemplo, en la forma de incorporar el ahorro para adquirir la tierra –opción que nos coloca de nuevo en la postura de Pizano de Narváez–;<sup>29</sup> o en la forma de incidir en la apropiación y administración de los subsidios, posición que ya defendió el representante de la Federación Colombiana de Municipios;<sup>30</sup> o en el fomento y apropiación del crédito, aspecto en el cual el municipio podría intentar interesantes intervenciones para hacer viable el circuito social.

---

<sup>29</sup> Ver en esta publicación la ponencia “Superando el déficit”.

<sup>30</sup> Se refiere a la ponencia de Fernando Enciso Herrera: ¿El municipio, con qué recursos? ya expuesta en el Foro.

Significa hacer múltiples intervenciones para hacer posible el desarrollo urbano con alto sentido de los problemas sociales, sin olvidar que hay otras facetas de la vida en los municipios que hacen de esta intervención algo más perentorio: la reubicación de familias, por razones de emergencia manifiesta; el mejoramiento barrial, en ejecución de planes locales de desarrollo; el planeamiento y construcción de nuevas urbanizaciones, en cumplimiento de los planes de expansión ordenada de la oferta. Son intervenciones que obligan, por otro lado, a trabajar el asunto de la titulación y el acceso a la propiedad; los temas relacionados con el arriendo protegido; el tema de la vivienda temporal y otras acciones relacionadas con emergencias y desplazamiento forzado como la vivienda fiscal, es decir, la posible oferta municipal para alojamiento de familias que pierden su techo debido a causas naturales o al conflicto armado.

En este contexto se ponen en evidencia algunos aspectos en los cuales corresponde a los municipios hacerse fuertes. El primero es el fortalecimiento de los bancos de tierras. En este particular, la pretensión no es ninguna otra que la de intervenir el precio del suelo, e intervenirlo significa controlar la especulación, significa hacer política para reprimir y castigar a quien trafica con el suelo, lo cual implica un gran programa para la democratización real de la tierra. El banco de tierras, por lo tanto, no estará conformado exclusivamente a partir de tierras que son a título propio del municipio, sino que vincula también aquellas que, de acuerdo con el POT, son de desarrollo prioritario, lo mismo que las que han de formar parte de la oferta pública de espacios –es el caso del Country Club de Bogotá– lo mismo que aquellas que se recuperan de otras intervenciones, como sucede con las tierras de la ronda del río Tunjuelito.

El segundo es la valorización. La ciudad se valoriza en la medida en que avanzan las obras públicas de Transmilenio y otras asimilables como el Parque Tercer Milenio, las obras de desarrollo barrial, etcétera, que están logrando recuperar grandes sectores deprimidos de la ciudad. Estas intervenciones deben generar recursos para la ciudad, bien por la valorización directa, bien por la participación en la plusvalía, bien por la tributación que se desprende de la reactivación de actividades comerciales. Toda la comunidad se favorece con estas obras y los sectores comerciales e industriales que se benefician de las troncales deben revertir a la ciudad para invertir justamente en obras como las que quedan ligadas a la vivienda digna.

El tercero podría ser el subsidio, como una fuente permanente de recursos que asegura un programa sostenido de vivienda. Los municipios evaden esa posibilidad por considerar que es una carga fiscal insostenible, pero es en efecto un buen factor regulador de política pública para dar estabilidad y crecimiento a la ciudad.<sup>31</sup>

El cuarto serían las prebendas fiscales. Una ciudad que crece con altos índices de deficiencias básicas, y que debe ser ordenada en favor de los sectores sociales más necesitados, puede generar condiciones de estímulo para el constructor, por ejemplo suspendiendo costos prediales, o el cobro de valorizaciones, siempre y cuando se trate de intervención en grandes globos que están siendo ocupados con vivienda social; sería una política muy sencilla que disminuye costos reales para los constructores, ahorros que son a su vez trasladables como beneficio al comprador de la vivienda social.

Un banco de fomento. El Distrito Capital mantiene casi 1.2 billones de pesos mensuales en los bancos y con un manejo adecuado de esos recursos y sus rendimientos podría tener un banco –o por lo menos un fondo- que contribuya con elementos de financiamiento al sector privado que se muestre dispuesto a hacer vivienda social. Ese banco tendría como función adicional el manejo y aprovechamiento de los bonos y pagarés de reforma urbana, que son recursos de los cuales dispone el Distrito y que en este momento no se aplican.

Por último está el recurso de las tasas y compensaciones pagaderas en efectivo y que pueden generar interesantes flujos de dinero para la ciudad. En una ciudad que se densifica en la medida en que crece, se reducen y se hacen escasas las sesiones de espacio público. Esa reducción del espacio público y de la oferta ambiental en áreas de renovación, y la no oferta del mismo en casos extremos, sería “castigada” a través de una tasa de compensación que, ordenada de la forma adecuada, haría posible la financiación de obras de desarrollo urbano en esa misma área o en otras de la ciudad.

---

<sup>31</sup> El concejal Rojas es autor del Proyecto de Acuerdo que daba vida al subsidio distrital de vivienda, el cual fue rechazado por la Corporación. En ausencia de éste gestionó el decreto que podía darle vida desde la Administración Distrital, pero el gabinete se negó a que el subsidio de vivienda en Bogotá sea una política pública permanente. En cualquier sentido, sea que se mantenga o no el decreto, la ciudad tiene la posibilidad de regular a través del subsidio el crecimiento de la oferta en materia de vivienda social.

# VIVIENDA DIGNA EN LA SABANA

MAURICIO ROMERO\*

**A**ntes que demostrar cómo se hizo posible el propósito de construir vivienda social digna en un municipio como Sopó, en el corazón de la sabana centro-norte del río Bogotá, importa discutir algunos aspectos que han de tomarse en cuenta a la hora de hacer vivienda social, con las características de dignidad que quiera dársele, en escenarios como el de la sabana en donde es evidente la conurbación que hace Bogotá con sus municipios aledaños y los problemas que ese proceso acarrea para los entes territoriales. Estamos hablando del costo de la tierra, la tenencia de la tierra, las tendencias de ordenamiento territorial, y del sentir y querer de cada uno de los municipios.

Hablando de la sabana norte y la sabana occidente, la conurbación de la región hace que los municipios sean tomados como reserva de tierras para la expansión de la ciudad, lo cual desencadena una ola especulativa que dispara los precios, porque se piensa en desarrollos presentes y futuros de altos estratos. De allí surgen varios problemas para los municipios, relacionados con la presión urbanizante dentro de sus límites territoriales –no siempre de buena calidad y con frecuencia turgurizante– y la necesidad de controlar ese crecimiento interno desordenado, que presiona a su vez la necesidad de extender redes de servicios, vías de acceso y hacer obras públicas complementarias para las cuales no siempre (de hecho casi nunca) tienen recursos previstos. Los planes

---

\* Alcalde de Sopó.

de desarrollo y la Ley Orgánica de Presupuesto contemplan crecimientos vegetativos razonables, nunca crecimientos explosivos como los que suelen verse en nuestros municipios, de modo que las necesidades de inversión se agrandan con el paso de los años y las posibilidades de resolverlas se alejan.

Está por supuesto el recurso legal del POT, que sería la herramienta ideal para que cada municipio se mire a sí mismo, se piense, se sueñe y se ordene en consecuencia. Al soñar nuestros municipios surge la obligación de visualizarlos integralmente y de allí, precisamente, la necesidad de pensar en la vivienda de interés social. Pero no siempre funciona.

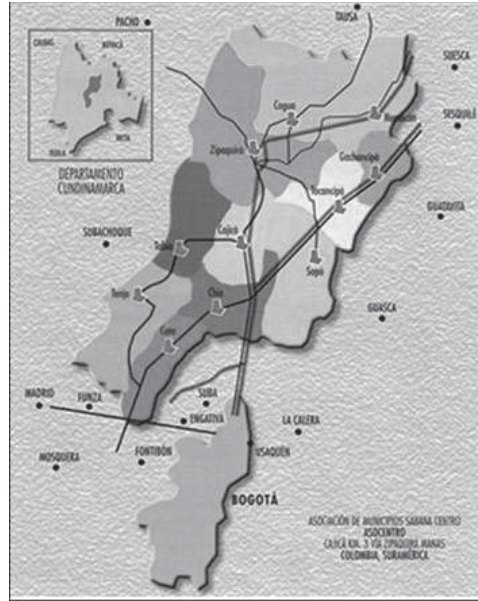


Foto: cortesía de la Alcaldía de Sopó

Sopó es un caso particular en el que la vivienda de interés social ha sido pensada para satisfacer la necesidad del crecimiento endógeno. El municipio ha pensado primero en satisfacer la necesidad, en condiciones de absoluta dignidad, de la persona nativa, del oriundo, del raizal.<sup>32</sup> Sopó no se piensa como municipio receptor de población que demande este tipo de vivienda, sin embargo es consciente del crecimiento poblacional inducido por el desarrollo industrial, unido a los altos estándares de calidad de vida que son reconocidos en la región, y por lo tanto está planificando la manera de satisfacer controladamente esa necesidad para el que llega y se hace parte de la comunidad al involucrarse en el sector productivo. El municipio creó para el efecto un Fondo de Vivienda de Interés Social con una gerencia que se encarga de desarrollar una política social que está precisamente enmarcada por la anterior directiva.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> El arquitecto Omar Rincón presentó al Foro el proyecto municipal de vivienda de interés social para 125 familias.

<sup>33</sup> El déficit de vivienda de Sopó supera en la actualidad las mil unidades. El municipio tiene una extensión de 106 km<sup>2</sup> y cerca de 17 mil habitantes distribuidos 50% en la zona urbana y 50% en la zona rural.



Dentro de los cuatro ejes temáticos del Plan de Desarrollo Municipal, el primero es la Protección Social, y como parte de éste la vivienda de interés social. El primer problema que se enfrenta con ello es la propia política nacional, dado que la directriz es hacer vivienda de interés social en las cabeceras municipales, lo cual viene a fomentar el desplazamiento desde las zonas rurales. Para el municipio de Sopó esta condición tiene unas connotaciones y dificultades bien importantes que vale la pena precisar.

Primero, que para dar respuesta a las necesidades endógenas hay que incluir muchas familias que están ubicadas en la zona rural que no pueden ser extraídas de su entorno productivo y su hábitat natural. En consecuencia, debe hacerse posible que estas familias accedan a vivien-



Foto: Cortesía de la Alcaldía de Sopó

Bajo el lema “viviendo con calidad” Sopó trabaja en mejoramiento, en soluciones nuevas y en titulación, que son los tres programas con los cuales la administración se coloca de frente al problema de la demanda social de vivienda.



Foto: Cortesía de la Alcaldía de Sopó

Para solucionar no sólo lo que tiene que ver con la unidad básica, sino que haya una verdadera calidad de vida a través de la vivienda que se le entrega a la familia, Sopó hace desarrollo de vivienda progresiva, que implica entregar casas con un área construida de 52 m<sup>2</sup>, la cual es extensible en la medida en que las habitan hasta 72 m<sup>2</sup>.

da social sin moverse de sus tierras y de ese modo evitar la concentración en centros urbanos y cabeceras. Al contrario, mientras más familias puedan llevarse a las zonas rurales productivas del municipio, mucho mejor. Bajo el lema “viviendo con calidad” Sopó trabaja en mejoramiento, en vivienda nueva y en titulación, que son los tres programas con los cuales la administración se coloca de frente al problema de la demanda social de vivienda. Es así como se avanza en el tercer programa de vivienda de interés social dirigido a la población que no tiene recursos superiores a los dos salarios mínimos mensuales.

Teniendo en cuenta lo que la norma permite en materia de interés social, Sopó trabaja para consolidar otros pequeños centros poblados distintos de la cabecera municipal, y mantiene un desarrollo progresivo pero muy controlado en la cabecera urbana. En esta última difícilmente podrían desarrollarse proyectos de alta calidad de vida por la falta de espacio, por lo tanto allí el ordenamiento es distinto y no hay vivienda de interés social.

Para solucionar no sólo lo que tiene que ver con la unidad básica, sino que haya una verdadera calidad de vida a través de la vivienda que se le entrega a la familia, Sopó hace desarrollo de vivienda progresiva, que implica entregar casas con un área construida de 52 m<sup>2</sup>, la cual es extensible en la medida en que las habitan hasta 72 m<sup>2</sup>. La vivienda preserva 12 m<sup>2</sup> de zona verde.<sup>34</sup> El concepto de desarrollo progresivo rescata un valor adicional, y es que la familia empieza a organizarse en torno a su propia vivienda, ahorra para invertir en su casa, vive en la casa que le gusta, trabaja para mejorarla. Si la vivienda se entrega en otras condiciones, más limitada de espacio, por ejemplo, la familia casi seguro la turguriza. Para el municipio es muy importante el que se viva en condiciones de dignidad pero, además, se preserve un contorno de paisaje y armonía urbana que también es importante para la elevada calidad de vida.



Foto: Cortesía de la Alcaldía de Sopó

El concepto de desarrollo progresivo rescata un valor adicional, y es que la familia empieza a organizarse en torno a su propia vivienda, ahorra para invertir en su casa, vive en la casa que le gusta, trabaja para mejorarla.

<sup>34</sup> El concepto de vivienda progresiva se funda en que las familias son por lo general extensas, de cuatro a cinco integrantes; ello hace pensar que dos habitaciones, un baño y una cocina pueden ser una solución inmediata, pero que es necesario dejar espacio para cuando la familia crezca.

## MENOS FRENOS DESDE EL ESTADO

SAÚL MONTEALEGRE\*

**E**l efecto dinamizador del Estado es, por lo expresado hasta aquí, un eje fundamental dentro de la cuestión de la vivienda digna: el Estado debe garantizar, por una parte, entornos generadores de crecimiento y riqueza que por lo menos hagan posible la vivienda y permitan humanizar el desarrollo. Sobre la base de este criterio se puede entrar a resolver cuál es el sentido que puede tener en Colombia el esfuerzo que se hace en torno a la vivienda. Lo que se ha visto es que la vivienda ha servido más para favorecer y activar determinados procesos económicos del sector de la construcción, pero no ha sido, y está lejos de ser, el instrumento que permita resolver el déficit habitacional. La vivienda de interés social se ha usado como plataforma de desarrollo económico, no de desarrollo social, que es una cuestión bien diferente.

Lo que demuestran los hechos entre 1997 y el 2005, en materia de la aplicación de la Ley 388, es que el escenario de hoy no es el mismo de antes y son otras las reglas de juego en materia de desarrollo urbano, por lo tanto son otros los esquemas de operación a los que estamos abocados en la actualidad. Los municipios están aportando visiones y criterios nuevos; los desafíos administrativos y de gestión son mayores; los recursos pueden ser más escasos, pero igualmente hay nuevas opciones para avanzar hacia soluciones más creativas; las presiones políticas, la

---

\* Arquitecto. Planificador Urbano y Regional. Miembro de PLANIJAV.

demanda social, la escalada del conflicto armado que fuerza el desplazamiento; el agravamiento de la situación de pobreza en los campos que obliga a migrar a las ciudades, son todos problemas que actúan conjuntamente, en una nociva coincidencia de tiempo y espacio, lo cual conduce a la necesidad de abordar una nueva discusión, tanto en el nivel nacional como en el nivel local, para aclarar una cuestión central que no ha sido resuelta: proveer vivienda digna a las personas más necesitadas.

Para claridad del foro permanente, hay dos problemas en el orden nacional. El primero es que todo el déficit habitacional se centra en el tema del subsidio, y por lo tanto si no hay subsidios no hay viviendas; una política de vivienda debe superar esa barrera y entrar en otras dimensiones igualmente importantes como pueden ser los incentivos, los créditos y otros recursos. Y el segundo es que se especula con este subsidio, es decir, que se amplían los rangos y se aumentan los recursos, pero se hace cada vez más difícil cumplir con los requisitos para lograrlos, luego la aplicación del subsidio, en lo que hace referencia a familias realmente pobres y necesitadas, se hace prácticamente imposible. De allí que se haya hecho mayor el porcentaje de rechazos en las solicitudes que el porcentaje de incorporación. Se diría entonces que el Estado hace demagogia con esos recursos, pues por un lado y de cara a la gente los ofrece a manos llenas, y por otro y de cara a las entidades financieras cierra todas las posibilidades de acceder a ellos. Una política manejada en esa forma conducirá a un gravísimo problema social antes de lo que pueda imaginarse.

## DEMANDA ENDÓGENA Y MIRADA GLOBAL

El crecimiento endógeno y las preocupaciones alrededor de la megalópolis no pueden convertirse en barreras para la adecuada proyección del municipio; muy al contrario, es una oportunidad de alianza que los entes locales pueden potenciar a su favor. La afirmación de política que se ha hecho en el caso de Sopó motiva en el foro permanente una réplica en el sentido de inducir y fortalecer en los municipios una mirada diferente con respecto al centro urbano mayor, no sólo para reconocer a tiempo las posibles ventajas de esta relación, que son muchas, sino para evitar una polarización negativa de la discusión entre el centro y la periferia, o en las relaciones entre los centros urbanos menores y el centro mayor, porque en el contexto moderno de la globalización y la configu-

ración de escenarios geoestratégicos de desarrollo, de atracción de capitales y de desarrollo industrial, son los centros urbanos y sus áreas metropolitanas los que cuentan con mayores ventajas. A partir de este entendimiento puede establecerse una relación de fuerzas y conveniencias en la que todos ganen. Es cierto, ha sido históricamente frecuente que el centro urbano mayor atropella los centros menores y acumula de esta relación beneficios unilaterales; pero tampoco se trata de una relación completamente vertical, mucho menos en la actualidad en la que casi la totalidad de municipios cuenta con alcaldes y concejos muy competentes para la tarea de gobierno, aunque sí sea necesario entrar en una discusión fundamental y progresiva entre unos y otros, en una relación de respeto, de equilibrio y de alianzas estratégicas para abordar programas y acciones en las que todos ganen.

## ¿QUÉ PASA CON EL ARRIENDO PROTEGIDO Y LA VIVIENDA FISCAL?

En respuesta a la pregunta en el auditorio sobre qué avances hay en cuanto al arriendo protegido y la vivienda fiscal, los panelistas Fernando Laserna y Fernando Rojas opinaron:

El arriendo protegido es un esquema que podría funcionar para volver a ocupar zonas urbanas que fueron desalojadas o que se hallan en situación deprimida. El Estado, haciendo uso de múltiples recursos legales puede tomar bajo su tutela dichas zonas y ordenarlas para esta modalidad de vivienda, logrando con ello intervenir la oferta de soluciones habitacionales para estratos no altos que son normalmente deficitarios. El centro de la ciudad que se deshabitó, o cantidad de centros comerciales y de servicios que luego se quedaron a medias, son escenarios recuperables para este propósito. Si se ofreciera la posibilidad de que éstos fueran arrendados de manera rápida, a unos precios muy baratos, dando incentivos a los propietarios para que los adecuaran, privilegiando por ejemplo aquellas zonas de alta concurrencia estudiantil que ya tiene caracterizadas el programa de Hábitat Urbano de la Cámara de Comercio de Bogotá, podríamos generar grandes cambios en la situación de hoy. Una manera efectiva de proteger el arriendo es que en el caso de estudiantes, o de familias vinculadas a empleos formales, reciban por intermedio de entidades de crédito estudiantil, lo mismo que por intermedio de los empleadores, bonos de subsidio girados al arrendador para garantizar su pago y correcta disposición.

La vivienda fiscal es otra enorme posibilidad. Así como existen viviendas fiscales para las Fuerzas Armadas, es decir habitaciones completas que se proveen a los militares durante el tiempo que permanecen en determinadas guarniciones, así mismo podría ser un mecanismo que use la nación y los municipios para asegurar vivienda a las personas que no la tienen debido a una situación anómala, por ejemplo un desastre natural o un desplazamiento, previa intervención para hacer adecuaciones indispensables en lo sanitario y lo locativo. Éste es un mecanismo cuya efectividad ya se probó cuando fueron construidas las viviendas que permitieron reubicar las familias que sobrevivieron a la tragedia de Armero y el terremoto del Eje

Cafetero. En desarrollo de la figura, se entrega a la comunidad un barrio, obviamente fruto de una serie de intervenciones previas, para que lo habiten y completen con la debida orientación y control desde el municipio. La gente, por la vivienda que recibe, paga un estipendio mensual que, en caso de alcanzar el tiempo necesario, puede convertirse en el valor pagado por la vivienda. Pasado cierto límite de tiempo la persona puede proponer ampliaciones y mejoras que el Estado puede subsidiar o acreditar, para motivar y fortalecer en los grupos familiares el interés por la construcción de su propio patrimonio, sin perjuicio de que puedan venderla a otras personas interesadas que igualmente estén en posición de asumir la deuda pendiente.





*TEMA CUARTO*

*SEGURIDAD HUMANA  
Y CALIDAD  
EN LA VIVIENDA*



## COMENZANDO DESDE LA INFORMALIDAD

RAFAEL URIBE RIVERA\*

**H**abiendo discutido en el foro permanente que el déficit nacional puede alcanzar dos millones de unidades, mientras se avanza a un ritmo de veinte mil, cincuenta mil unidades anuales, cuatrocientas mil unidades en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Se entiende que la oferta, sin discusión por ahora de su calidad y especificaciones, sigue siendo insuficiente para lo que está demandando el país.

Allí hay un tema de preocupación, pero lo que se está haciendo en la actualidad, la clase de vivienda, es el punto clave desde el cual es necesario partir para analizar el problema de dignidad en torno a la vivienda.

Cuando se recuerda una propuesta como la que hiciera el arquitecto Moshe Safdie en *HABITAT 67*, un modelo de vivienda que motivó a los estudiantes de la época y se convirtió en un verdadero paradigma, se aprecia que el mundo y la reflexión arquitectónica de ese entonces estaba ofreciendo a los usuarios de vivienda alternativas que tenían unas características prácticas, funcionales y verdaderamente valiosas. Era 1967 y se estaba pensando en la persona humana, en condiciones para una

---

\* Arquitecto. Actual director de la Oficina de Consultorías y ex decano académico de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana.



Tomada de *Arquitectura del siglo XX*, de Peter Gössel.

Como “una maravilla extraordinaria” califica el ponente esta propuesta hecha por el arquitecto Moshe Safdie, en Hábitat 1967, pensando en la persona humana y las condiciones para una vida digna.

vida digna, lo cual despertaba en el arquitecto todo tipo de desafíos. Hoy día, apenas cuarenta años más tarde, la búsqueda contemporánea de eficiencia y rentabilidad está totalmente alejada de los intereses del ser humano, y ofrece soluciones que afectan no solamente la dignidad de la vivienda en sí misma, que se ha deteriorado en su concepto, sino la dignidad en la reflexión del arquitecto y de quienes tendrían la tarea de “pensar” soluciones para este problema.

Podemos discutir todas las variables económicas, podemos hablar de costos de toda clase (cementos, materiales), de las presiones de la época, de la escasez de recursos, de todo lo que sea necesario, pero lo que es un hecho real en el día de hoy es que la oferta de vivienda social es cada vez más indigna de lo que debería haber sido después del modelo de Safdie.

Deberíamos estar en capacidad de ofrecer en la actualidad treinta mil o cuarenta mil unidades totalmente industrializadas. Las casas prefabricadas son en efecto una solución al alcance de todos, y las podemos producir a ritmo de cuatro diarias, pero paradójicamente todas estas fábricas se han quebrado, y se han quebrado porque el sistema, esa inmensa maraña jurídica y normativa, hace que el trámite de la licencia se demore un año para salir. Ninguna industria resiste tener inventarios aplazados hasta que salgan las licencias, y mucho menos sostenerse a ritmo de una licencia al año.

De este modo las soluciones se alejan cada día no solamente del ser humano en su expectativa integral, sino de sus posibilidades para adquirirla. Ante una situación como esta de no solución (o solución aplazada) el camino que encuentra la gente es el de la informalidad.<sup>35</sup>

Si ofrecemos un lote y colocamos encima una enramada, y planteamos eso como solución a la vivienda, como decía el ex senador Pizano ¿para qué buscar soluciones si ya están? Así, lleno de lotes con enramadas tenemos el país entero. Si no vamos a hacer soluciones más ingeniosas, por lo menos hagamos autoconstrucción que, aún consideradas las condiciones de vulnerabilidad y de hacinamiento interno, resulta de todas maneras infinitamente superior a lo que estamos ofreciendo hoy. Y es superior porque tiene la cualidad de ser vivienda propia, es decir, de la gente, y hecha por ellos según sus particulares posibilidades. Las soluciones que ofrecemos hoy a través de los programas de vivienda están totalmente pignoradas; allá, en las faldas de las colinas en donde no hay programas de vivienda, tienen su rancho o ‘casa’ y es de ellos, tengan escritura o no, porque en ese caso la titularización no vale nada; no importa porque mientras la familia está ahí, está creciendo y va construyendo su casa en un área que resulta a la postre el doble de grande de lo que por lo general estamos ofreciendo como vivienda. La gente está optando por vivir con lo que puede y con un poco más de dignidad: está en su casa, tiene su área, su perro, vive como le da la gana y no se la quita nadie; la otra vivienda (esa que han recogido los bancos porque no ha sido pagada) nadie la quiere. Pregunto ¿cuántas de estas viviendas informales han sido devueltas o desposeídas? Ninguna.

---

<sup>35</sup> Con este argumento el ponente regresa al planteamiento de Pizano de Narváez en cuanto a la posibilidad de dar inicio a la construcción de la vivienda a partir de la apropiación del lote, expuesto en esta memoria bajo el título: Superando el déficit.

Lo que se proyecta como esencia de un posible Plan “B” podría estar en un cierto grado de informalidad en el sistema, es decir, haciendo lo mismo que están aplicando en las colinas pero en la ciudad, de una manera algo ordenada y coherente. Tal vez de allí saldrían grandes cosas para las clases más pobres.

Sin embargo es necesario considerar otro hecho: el empobrecimiento general del país. En la medida en que las presiones económicas de los tiempos modernos se hacen más y más fuertes, las posibilidades que ofrece el sistema para preservar y acumular capitales se van tornando más estrechas; la clase media se empobrece progresivamente y genera un remanente social que se distancia cada vez más de la élite debido a la pérdida de poder adquisitivo, y termina unida a la gran masa más pobre, en un problema que es el mismo: la imposibilidad de tener su vivienda. Esta situación de pobreza ya fue expuesta y discutida en el foro permanente como un problema de falta de ingresos, lo cual permite agregar que estamos tratando de dar respuestas con soluciones que son apropiadas para otros sistemas...<sup>36</sup>

... pues claro que es así, pero un problema de ingresos del 90% del país, y el asunto complicado es que estamos tratando de solucionarlo desde la perspectiva del establecimiento y desde los esquemas institucionales, en donde la pobreza no quiere decir nada. Deberíamos estar solucionando los problemas desde la informalidad, no desde la formalidad. Debemos comprender la riqueza e inmensa cantidad de elementos que ofrece la economía informal, y si el país es informal debemos hallar soluciones que se ajusten a esa condición. No podemos pensar en una solución de interés social que cueste 19 millones, que exige a la familia por lo menos 700 mil de ingresos mensuales –eso es ridículo–<sup>37</sup> En Ciudad Bolívar podemos encontrar personas que son cabeza de familia que apenas viven con \$60 mil mensuales, y en esa cifra puede estar una inmensa población del país. De modo que es un problema que estemos tratando de organizar un sistema con características de otros sistemas; eso no es compatible.

<sup>36</sup> El ponente regresa a la postura de César Ferrari sobre la necesidad de contar con ingresos para acceder a la vivienda. Ver en este texto: “Colombia, un problema de ingresos”.

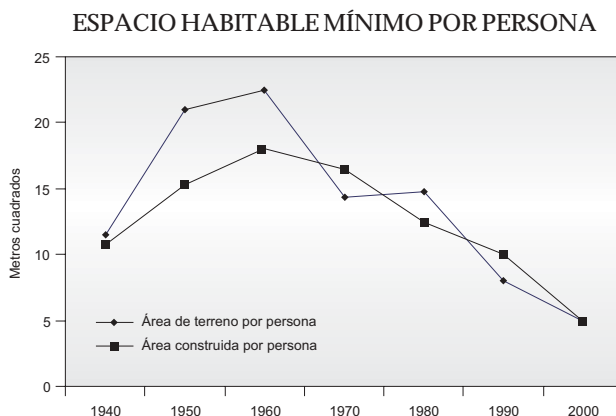
<sup>37</sup> El arquitecto Uribe critica el alto costo de la propuesta de vivienda presentada por el gobierno municipal de Sopó.

## ¿VIVIENDA DIGNA, QUÉ ES?

Retrotrayendo información de años atrás –por ejemplo desde 1949– sobre la cantidad de metros cuadrados que se entregaban por habitante en el marco de los programas sociales de vivienda, si se hace seguimiento de ese valor a lo largo del tiempo y se compara con los estándares internacionales, nos encontramos frente a una vivienda de 16 m<sup>2</sup> por habitante. Hoy estamos en Colombia ante 5.28 m<sup>2</sup> por habitante, de modo que salta a la vista qué es más digno: lo que no ofrece el Estado.

Con base en esa y otras premisas se puede demostrar que quienes están hablando de soluciones “ingeniosas” para el problema de vivienda están cayendo en situaciones por las que el país cruzó hace cuarenta años: el lote con servicios es la gran idea; el lote para poner la enramada, otra gran idea, y resulta que por ahí pasamos hace rato.

Sin pensar en financiación,<sup>38</sup> debemos armar una estructura que, con unos componentes esenciales, debe servir como espacio mostrable de un hábitat digno. El espacio vital que cumple con los estándares mínimos de habitabilidad no puede ser menos que 10 m<sup>2</sup> por persona; todo lo que tenga menos de 10 m<sup>2</sup> hemos de considerarlo indigno, tanto en terreno como en vivienda.



<sup>38</sup> Para el arquitecto Uribe el sistema financiero en Colombia es absurdo; está hecho para otra cosa y para otro mundo, no para una persona que se gana 60 mil mensuales, de modo que queda descartado de cualquier discusión.

Pero para pensar en una vivienda digna hemos de pensar también en un habitante digno, porque puede darse el hecho de entregar un excelente producto a una persona y que ésta en un rato lo tenga convertido en un tugurio. Implica un proceso pedagógico con la comunidad, con la persona, para que acepte reglas claras de organización espacial y social, y en ese binomio encontremos posiblemente el germen de una solución potencial de amplio espectro.

## MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Se apunta hacia el mejoramiento de la existencia de las personas con base en la vivienda que tiene y ocupa, pensando que en la medida en que son mejoradas sus condiciones y criterios de vida se puede avanzar más rápido en la solución de los graves problemas de la vivienda en el país. Hay muchas maneras de inducir el mejoramiento, pero una muy poderosa es a través de la utilización del subsidio, ese que sólo se aplica a la vivienda nueva, pero ahora destinado al mejoramiento, con la intención de que sirva para ampliar, completar y hacer más habitable el recinto. Con ello contribuimos de manera efectiva a solucionar el problema de la vivienda en el país.

Es un trabajo monumental, titánico, además tenemos “cuatrocientos millones” de arquitectos desempleados en el país que pueden estar trabajando aquí con todas estas cosas; este esfuerzo nos ha permitido producir un programa experimental de mejoramiento en donde partimos de lo microscópico. Este programa lo vamos a trabajar con la Caja de Vivienda Popular; lo vamos a replicar en todo Bogotá y queremos extenderlo a todo el país. Es un grano de arena, un aporte a una posible solución de una cosa que consideramos viable sin crecer un metro de ciudad. Con un programa de estos nos podremos ahorrar 3.500 hectáreas de sabana que no ocuparíamos con casas.



# LA CALIDAD DE LA VIVIENDA

OLGA LUCÍA CEBALLOS RAMOS\*

**E**l Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU) centra su reflexión en la comprensión y solución de problemas urbanos de la vivienda en Colombia. Luego de doce años de trabajo logra consolidar dos líneas de investigación que desarrolla a través de dos grupos: el grupo de Urbanismo y el grupo de Calidad y Habitabilidad de la Vivienda.

En el terreno de la calidad de las soluciones de vivienda, con énfasis en los sectores poblacionales de bajos ingresos en Bogotá, el reto está en construir y validar un modelo de análisis que permita evaluar las condiciones de calidad en la vivienda. La inquietud parte justamente en el punto de poder calificar, en términos concretos, qué es lo que se puede denominar como vivienda digna, a qué corresponde la dignidad de la vivienda y cómo puede ser evaluada esa condición, en referencia particular a la calidad y lo que ello significa en materia de habitabilidad, teniendo presente que la Ley 3ª del 91 cambió la acción estatal desde el papel de promotor de la vivienda al de un administrador de recursos (de subsidios) para la producción de vivienda en el país, con implicaciones que es necesario revisar a la luz del artículo 51 de la Constitución Nacional. La postura central es que la calidad de la vivienda en términos de

---

\* Directora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Diseño.

habitabilidad involucra al mismo tiempo aspectos físicos y no físicos que son los que aseguran la vida humana en condiciones de dignidad, pensando que esas condiciones serán aspectos no negociables o irrenunciables dentro del concepto de vivienda.<sup>39</sup>

Siempre es necesario partir de esta claridad, dado que en la experiencia previa del INJAVIU con INURBE, a propósito de la elaboración de un reglamento técnico para la vivienda social, que no fue aprobado, se encontró una gran oposición de Camacol y los gremios de la construcción porque argumentaban que subir la calidad de la vivienda aumentaba los costos unitarios de la unidad y ello podía sacar a los constructores del mercado. La academia defiende obviamente otro tipo de intereses, como sería en este caso la vivienda como parte sustancial de los derechos humanos, y de allí se llega con facilidad al conjunto de aspectos que no son negociables, como el componente higiénico de la vivienda: la familia tiene derecho a vivir en condiciones de higiene, es decir, a no vivir hacinada, a tener acceso a la ventilación natural, al agua potable, a los desagües e instalaciones sanitarias que preserven la salud; la familia y la persona tienen derecho a la privacidad, a poder aislarse tanto como individuo como grupo familiar, a separarse de sus vecinos tanto como de los demás miembros de la familia; la familia y la persona tienen derecho a la protección, es decir, a estar exentos del riesgo de que la casa les caiga encima, y que también los proteja de los rigores del clima; finalmente tienen derecho a la comodidad, es decir, poder portar con ellos sus pertenencias.

En la escala urbanística la condición de calidad significa que tengan acceso y sean beneficiados con los bienes y servicios que ofrece la ciudad: vías, transportes y demás facilidades que hacen de la calidad de vida una realidad.

Teniendo esta plataforma de reflexión, y en la perspectiva de validar el modelo de calificación, se enfrenta un problema práctico, cual es la falta de mecanismos de seguimiento a la política pública, sobre todo en

---

<sup>39</sup> La observación de calidad de la vivienda se hace sobre lo que se construyó en Bogotá entre los años 91 y 96, tanto en aquellos casos en los que se cumple la norma urbanística como en las viviendas que son de origen clandestino y que han recibido subsidio de mejoramiento de vivienda por parte del Inurbe, en el escenario de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Bosa.

términos cualitativos. En efecto, pese a que la Ley 3ª ordena al Gobierno Nacional crear los mecanismos legales para garantizar la calidad de la vivienda y demás, y la Constitución Nacional obliga también al Estado a garantizar estas condiciones dignas, no se han desarrollado instrumentos y apoyos concretos que permitan ese seguimiento, salvo el fallido intento del INURBE diez años atrás. Otras tentativas para regular sobre el tema no han tenido un impacto real en la producción de vivienda, de modo que no hay en la actualidad parámetros que determinen la calidad de ésta, salvo los que puedan incorporarse a proyectos específicos que representan en todo caso una excepción, no una regla.

La calidad, como resultado del estudio de INJAVIU, es deficiente tanto en la vivienda de origen normal como en la vivienda clandestina. Hay allí situaciones precarias de higiene, condiciones también insuficientes de localización que justifican esta afirmación.

En lo no físico, en lo que tiene que ver con el referente personal, siempre será importante la adecuación social de la vivienda, es decir el acercamiento a los referentes culturales de las personas, a lo que para ellos representa la condición de dignidad. Es un tema sobre el que poco se ha reflexionado en el país. La vivienda social se diseña en el escritorio de un dibujante que optimiza el espacio y ahorra al máximo, nunca en la sala de las personas que van a usar esas viviendas. En la satisfacción residencial, por lo tanto, no cuenta sólo la parte técnica de lo que se considera digno para la vivienda desde el punto de vista del diseñador, sino también la parte humana de lo que el usuario encuentra digno para él.

Por esa ruta se avanza en la aclaración del concepto de calidad, la cual se entiende lo mismo en términos objetivos y subjetivos. Así es, pues los grupos de población de bajos ingresos saben lo que es la calidad de su vivienda, conocen cuáles son los factores asociados a la calidad de la vivienda, lo que demuestra que son capaces de concebir su vivienda como algo complejo. Puede haber existido una actitud un tanto arrogante desde el diseñador al pensar que la gente no sabe qué es lo que quiere y qué es lo que necesita.

No obstante, las familias también expresan insatisfacción con lo que ellos mismos logran. Las viviendas, incluso las de origen normal, por el tiempo que llevan de haber sido construidas, han sido repetida y progresivamente intervenidas por los usuarios, en procura de la satisfacción de sus necesidades habitacionales, de modo que acumulan modifi-

caciones que deterioran (no siempre mejoran) las condiciones de habitabilidad.

## PATRONES URBANÍSTICOS

¿Cómo es posible que dos tipos de vivienda, construidos de manera aparentemente opuesta, la de origen normal ajustada a los términos de la planeación de la ciudad, y la de origen clandestino, puedan terminar siendo similares? ¿Cómo son estas viviendas en términos espaciales? ¿Cómo se producen? La investigación de patrones urbanísticos y arquitectónicos permite comparar las diferentes formas de vivienda en la ciudad, con el interés de caracterizar y entender qué sucede con la espacialidad al interior de las mismas.

Llama mucho la atención que haya en la ciudad un único patrón urbanístico indiferente a los procesos que le dan origen a la vivienda. Se debía asumir como hipótesis de trabajo que las viviendas, según su origen formal o clandestino, deberían ser diferentes porque no puede ser igual un patrón que parte de unas normas de planeación a uno que no las toma en cuenta, pero lo que sucede en realidad es que las normas urbanas no conducen a una diferencia cualitativa significativa. En una situación de crecimiento urbano fragmentado como el que vive la ciudad, es decir un crecimiento predio a predio y sin mayor ajuste a planes macro de ordenamiento, al menos hasta la entrada en vigencia del POT, en donde la dotación podía ser totalmente inexistente y con ubicación en la periferia y en zonas de alto riesgo en muchos casos, las personas que construyen vivienda buscan el máximo aprovechamiento del espacio y el suelo sin criterios de planeamiento urbano, sin mayores aportes técnicos, sin consideraciones de viabilidad y resistencia, incompletas en su dotación de equipamiento zonal y comunales, con un trazado muy pobre y sin argumentos de innovación. La vivienda así construida busca asegurar la máxima capacidad de alojamiento en el menor espacio posible, lo cual conduce al tema de la elevada densificación.

La densidad, como tema relacionado con la planeación urbana y con la vivienda social, aumenta de manera preocupante. Si treinta años atrás la norma mínima proponía una densidad de cien viviendas por hectárea, hoy podemos estar ante 250 viviendas por hectárea, fenómeno que actúa en detrimento de la calidad habitacional si no se hace nada para asegurar otros valores adicionales.

Hay detrás de esta tendencia a la densificación un cambio grande en la escala arquitectónica. De la vivienda unifamiliar, o la unidad bifamiliar en hilera (una vivienda sobre otra), se pasa rápida y progresivamente a la vivienda convertida en agrupación planificada altamente densa, que presenta una ventaja para los promotores urbanos porque permite hacer una producción que se separa de las exigencias de la norma en materia de lote mínimo. Significa que cuando se hace un desarrollo por agrupación no se están vendiendo unidades de suelo urbano estrictamente, no se habla por lo tanto de lotes para vivienda, sino de los súper lotes que luego se dividen en múltiples unidades de vivienda con lo cual los promotores multiplican de manera importante las densidades, terminando en proyectos de vivienda con expansión vertical en pequeños espacios de 15 m<sup>2</sup>.

Con esta evidencia queda claro que hay dos asuntos sobre los cuales corresponde trabajar intensamente. Por un lado, la legislación. Es necesario y urgente la adopción de un código de calidad para la vivienda, que no existe en el país, y que permitiría avanzar al menos hacia estándares mínimos de provisión no negociable. Y también es necesario intervenir decididamente el mercado con una regulación de los precios del suelo, dado el impacto tan exagerado que tiene el componente en el costo final de la vivienda. De allí la pertinencia de los bancos de tierras.

Por otro lado hay que llegar a un consenso sobre lo que significa vivienda social y replantear definitivamente los sistemas de financiación para hacer asequibles las soluciones de vivienda digna a la población de más bajos ingresos.

## ¿PROFESIONALES PARA QUÉ?

RICARDO RAMÍREZ BORBÓN\*

**N**o podemos seguir replicando modelos económicos y sociales que finalmente se traducen en profesionales que, aparte que están frustrados y quizás no ejerzan nunca su profesión, se comportan absolutamente indiferentes ante la realidad de la ciudad y el país. Estamos llenos de profesionales que no entienden la situación nacional.

Si las universidades no cambian rápidamente, por lo menos antes de dos generaciones de profesionales, no tendremos cómo atender los problemas de esta ciudad. Hoy no existe un grupo numeroso de arquitectos e ingenieros jóvenes que se le mida a trabajar en Ciudad Bolívar, o en tantas otras áreas críticas de la capital del país. Se mueren del susto porque, además, no la conocen. La única referencia real que tienen del sur de la ciudad la toman cuando se van para Melgar y tienen que cruzar por Soacha. Es una realidad actual de nuestros profesionales, que salen más preparados para trabajar en Italia que en su propio país. Y esa realidad hace que exista inequidad social en la ciudad, pero sucede también en Barranquilla, en Medellín, en Cali, y con seguridad en el resto de las áreas urbanas de Colombia.

En este orden de ideas, lo que ofrece la ciudad es una inmensa oportunidad para los profesionales de este país y lo que es necesario hacer es

---

\* Arquitecto. Consultor.

trabajar muy rápidamente en la solución de los problemas más característicos.

La ciudad debe construir en menos de diez años 150 mil viviendas, y esto va a suceder con nosotros o sin nosotros en los barrios informales. Las áreas informales en Bogotá son el producto de la ineficiencia del Estado y la apatía e indolencia de la sociedad que no facilitan alternativas para los más pobres, porque han fundado su esfuerzo en proteger y privilegiar de manera excluyente los intereses económicos y financieros de los que más tienen. De allí el altísimo grado de exclusión e inequidad que muestra la ciudad.

Paradójicamente hablando, lo que hay en Bogotá es una oportunidad para los más pobres. Ellos han demostrado a la sociedad que son capaces de producir 150 mil viviendas a bajo costo, que representarían 1.423 hectáreas ocupadas lícita o ilícitamente con viviendas de solo dos pisos, y las van a construir probablemente en menos de diez años con CAMACOL o sin ella, con cementeros o sin cementeros. La gente lo ha venido haciendo desde siempre y lo seguirá haciendo, estemos ahí o no. Lo que cabe proponer entonces es un criterio de intervención para que, con la gente de Bogotá, construyamos en menos de diez años 300 mil viviendas asistidas por profesionales. ¿Tendremos aún el coraje de pensar que no hay empleo para profesionales? Lo que hay son profesionales con una visión absolutamente distorsionada desde la academia.

Esa realidad plantea desafíos interesantes y uno de ellos es que se necesita espacio para hacerlo: lotes vacíos. Si Bogotá, en menos de diez años, no interviene este territorio, probablemente llegue a ser una ciudad inviable, insostenible para su propio crecimiento y necesidades, y por fuerza tendrá que expulsar vivienda informal hacia los municipios vecinos con todos los problemas que ello implica. Lo importante es entender que la ciudad no se detiene en su proceso de crecimiento y si éste no es intervenido para ordenarlo, los problemas inherentes a este caos se harán con el tiempo más graves.

Los factores directos que intervienen para incrementar el desarrollo inmobiliario –porque el de la ciudad es un esquema inmobiliario– son dos: en el año 2007 Bogotá llegará a un 100% de cobertura en acueducto y probablemente en diez años tengamos todas estas áreas conectadas al sistema troncal de movilidad de Transmilenio. Estos dos factores harán que la curva de crecimiento inmobiliario ascienda más rápido. Ahora,

en la medida en que las viviendas se incrementen hacia arriba en un piso, dos pisos, por efecto de las restricciones de área, aparece la posibilidad de hacer productiva la vivienda, por lo tanto la gente tendrá más posibilidad económica de desarrollar su propio inmueble. La preocupación desde el Distrito Capital es que si todo este desarrollo previsible no es asistido por profesionales –que por supuesto aseguren la incorporación de criterios técnicos y el ajuste a las normas de seguridad– toda esa masa de constructores no formales que abunda en la ciudad terminará construyendo lo que quiera, con los consecuentes problemas para una ciudad como Bogotá, que dejaría de ser viable en términos de seguridad ante un sismo, por ejemplo.

La política distrital buscaría que la vivienda se ajuste paulatina y progresivamente a los establecimientos normativos, lo cual nos puede llevar a que las viviendas de un piso se consoliden sin acompañamiento de un profesional, pero que a partir de allí, para dos y más pisos, se pueda construir de manera asistida y sin riesgo potencial para las personas y para la ciudad. Implica trabajar desde las universidades. El Distrito busca apadrinar hoy unas cincuenta mil soluciones con un número importante de estudiantes de arquitectura, para que ellos apoyen el proceso de estandarización de la vivienda. Es el reto que plantea el Plan de Desarrollo actual: Bogotá sin Indiferencia, y la propuesta está hecha para que modifiquemos el marco normativo vigente y hagamos una plataforma legal que ayude a formalizar el 60% de la ciudad. Esta sí es una política absolutamente incluyente.



# SEGURIDAD PARA LA VIVIENDA

RICARDO NAVARRETE\*

**H**ace unos meses la revista *Proyecto y Diseño* hizo una convocatoria para generar proyectos basados en el cruce objetivo de satisfactores frente a necesidades. El resultado de ese cruce de variables permite hacer objetos (también la vivienda) y bienes económicos que pueden tener niveles asegurados de satisfacción de necesidades. Esa sensación de seguridad con respecto a un bien es la que queremos tener en la vivienda.

¿Qué es la seguridad? Escrita en cualquier parte, la seguridad es una sensación, una sensación que deriva de la certeza de estar o no bajo un riesgo y producto de una relación entre la amenaza y la vulnerabilidad. Esta es una descripción universal sobre la cual se trabaja para la mitigación de los impactos relacionados con la falta o ausencia de seguridad. Siendo una sensación, se puede sentir seguridad y morir incluso con una sensación de seguridad, pero estar realmente en una condición completamente contraria; nos pasa con frecuencia que nos sentimos seguros cuando en efecto estamos en medio de un grave riesgo.

¿Cómo afrontar el problema de seguridad frente a este postulado universal? Hay formas de verla y entenderla desde sus múltiples facetas. La seguridad social, que en un Estado moderno garantiza por lo menos la

---

\* Presidente Nacional de la Sociedad Colombiana de Arquitectos.

atención en salud y el retiro cuando la persona no puede trabajar más. La seguridad nacional, centrada en el Estado y aplicada en torno al ejercicio legítimo de la autoridad y el monopolio de las armas; si no hay seguridad y persiste la situación de conflicto, los desplazamientos aumentarán. La seguridad económica, a partir del trabajo y la posibilidad de unos ingresos suficientes, obviamente basada en una política de generación de empleo. La seguridad física, en la que tenemos que ver un poco más, referida a las características del espacio habitable, entendido como el espacio individual de la vivienda y el espacio público de uso común. La seguridad sobre la convivencia, que finalmente nos abre los espacios como seres sociales, fundamentada en la libertad y que nos permite decir que vivimos con seguridad para proyectarnos hacia el futuro.

En nuestra consideración sobre la vivienda cabe hacer énfasis en tres puntos. Uno es la seguridad económica dirigida al trabajo, fuente de ingresos que permite pensar en vivienda. Siempre existirá la intención de adquirir vivienda, por tanto siempre tendremos demanda; la diferencia está en que esa posibilidad se ha debilitado con el tiempo en la medida en que la gente se hace más pobre, aunque siempre han de quedar otras formas de generar recursos desde el trabajo; sin embargo, en la actualidad se habla solamente de subsidios, como si fuese la única forma viable. Si hay subsidios se construye vivienda, si no los hay no se construye nada, es una fórmula totalmente equivocada.

En segundo lugar, hay otros aciertos que contribuyen a aumentar la seguridad como son los centros de acopio de materiales, que aportan en el ahorro de tiempo y disminución de costos; los créditos subsidiados que facilitan el financiamiento parcial, los subsidios cruzados, que apoyan el cierre financiero del proceso de adquisición pero no son el único elemento; en fin, tantas formas creativas de pensar que la construcción de vivienda está mucho más al alcance de lo que nos hemos empeñado en creer.

Dos elementos indispensables actúan de manera complementaria desde la parte física: el ordenamiento territorial y la política de servicios públicos. Y uno desde la parte emocional dirigido a la convivencia, o la construcción de ciudadanía como cosa más tangible, que es una idea nacida en las facultades de arquitectura en Europa hace veinte o veinticinco años, que la sembraron y la dejaron crecer en un ambiente de ideología política de vanguardia hasta verla hoy colocada como refe-

rente indispensable en el pensamiento y acción de todo alcalde, todo concejal. Ello ya forma parte de la visión holística que debe poseer todo arquitecto y que en ningún caso resulta excluyente con otras formas de pensar la disciplina.

Justamente en tal sentido se crea desde la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) el premio Ciudad Popular, en homenaje a Germán Samper Gnecco, con una visión, la de hacer mejores ciudades. Cuando se lanzó la convocatoria se presentaron varios proyectos, pero el premio se declaró desierto, lo cual lleva a la SCA a una reflexión posterior sobre lo que podía estar pasando. La condición y el enfoque se mantiene y hoy tenemos gran producción y compromiso de los arquitectos en los diferentes frentes. Se pueden hacer las cosas.

# LA IMPORTANCIA DE LA NORMA

JUAN CARLOS GIRALDO\*

**E**l país regula en la actualidad sobre la calidad de la vivienda. La operación reguladora se enfoca hacia la calidad de la vivienda, y a través de la normatividad procurar mejoramientos que vinculan todas las facetas del proceso, desde quienes realizan la construcción hasta los responsables de la interventoría, para que estos profesionales de la ingeniería y la arquitectura hagan conciencia en que allí van a vivir familias pobres que tienen derecho a recibir, en torno a su vivienda digna, la seguridad necesaria y la mejor calidad posible para los efectos de mejorar de hecho la calidad de vida.

El Gobierno Nacional se empeña en vincular la totalidad del sistema de la vivienda de interés social, bien sea como constructores o como interventores, para que cumplan con las obras tal como están reglamentadas y se sometan a revisión con todo rigor. El país no puede ser apático y omiso en este asunto porque, como se dejó expreso en el Foro de Interventores del nivel nacional, “muchas viviendas que fueron revisadas e intervenidas por los propios participantes eran de calidad reconocidamente baja.” Este problema fluye en contravía con el esfuerzo que hace el país al aplicar criterios de elegibilidad de proyectos de interés social a través de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER)

---

\* Coordinador del Grupo de Desarrollo Técnico y Saneamiento Predial del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

y las cajas de compensación familiar para que, partiendo de tales exigencias, tanto en lo financiero como en lo técnico, y ajustados los proyectos a las normas en todos sus componentes –como en el caso de la sismo resistencia, norma que regula cualquier tipo de construcción en el país, y la vivienda de interés social no es ajena a ella– se cumpla la normatividad. No se entiende cómo se construyen en el país viviendas sociales que se apartan por completo de la norma y de las especificaciones aprobadas. Alguien aquí no está haciendo bien su trabajo, con responsabilidad y ética, más aún cuando se conoce la condición de sismo actividad que caracteriza la región andina, y peor aún cuando sabemos que estos asentamientos son por lo general altamente densos.<sup>40</sup>

En el contexto normativo actual está la Ley 812, Plan Nacional de Desarrollo, que traza siete aspectos fundamentales en materia de desarrollo; dentro de ellos los tres últimos corresponden de una u otra forma a la vivienda: el manejo social del servicio público, la calidad de vida urbana y el país de propietarios.

Está igualmente la Resolución 610 que establece modelos para presentar los proyectos, e indica qué características son admisibles, qué fórmulas de cálculo tienen que aplicarse para que sean viables, de modo que el país pueda contar con la carta de navegación necesaria para asegurar qué desarrollos urbanos pueden ser admitidos y aplicarse a vivienda de interés social. La Resolución 573 modifica la anterior, específicamente para los proyectos de esfuerzo territorial en lo que corresponde a la mejora de las condiciones de la vivienda y su entorno

---

<sup>40</sup> El ponente anota que el Fondo de Financiamiento Territorial (FONADE) hace la supervisión de los proyectos para asignación de subsidios y a través de tales proyectos se hace la supervisión y el seguimiento, uno a uno en todo el país. En este momento transitan alrededor de quinientos proyectos que se están desarrollando, y algunos ya terminados que están en etapa de supervisión.

Dentro del proceso de elegibilidad de los proyectos está la Resolución 610, según la cual todo constructor que presenta un proyecto que va a ser declarado elegible por una entidad competente, se somete a revisiones técnicas, verificaciones jurídicas de los lotes, cierres financieros del proyecto, para garantizar que son aptos para recibir los recursos y se ajustan a la realidad de los medios con que se cuenta para construir ese tipo de viviendas. Se somete, además, al tope de precio para la población tipo 1 que es de \$19 millones. La norma establece modelos para presentar los proyectos, qué características son admisibles, qué fórmulas tienen que aplicarse para que sean viables, de modo que los municipios puedan contar con la carta de navegación que confirme que el proyecto puede aplicarse a vivienda de interés social.

urbanístico. No es solamente tener la casa construida, sino prever qué es necesario que haya a su alrededor. Puesto que estamos hablando de seres humanos que han de ocupar esas viviendas, aceptamos que necesitan de un hábitat donde vivir, donde compartir con su familia, y sobre todo espacios para que los niños puedan jugar, espacios que están vinculados de hecho al concepto del proyecto y no tienen que ser tomados a la fuerza, como es del caso observar con los cerramientos sobre el espacio público que han hecho los conjuntos residenciales en el Distrito Capital. El Decreto 1526 del 2005, finalmente, introduce cambios específicos en razón de la elegibilidad de los proyectos y las responsabilidades que se adquieren cuando son aprobados. La interventoría ocupa una posición especial dentro de este contexto de responsabilidades.

El Gobierno Nacional otorga un subsidio en dinero que es un componente de la vivienda, no es con lo que se puede construir la vivienda, es un auxilio cuyo tope máximo está en \$8.011.500. Si queremos lograr una vivienda digna, tenemos que poner todos: el ente territorial, las entidades privadas, los organismos internacionales, la comunidad, porque se trata de recursos y cuando los recursos son escasos, tenemos que buscar otros mecanismos, tratar de apoyarnos en ellos y lograr los objetivos que queremos. La responsabilidad que tienen los interventores en los programas de vivienda de interés social es directa.

Un programa especial que se está manejando a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es el de las posadas turísticas. Consiste en un subsidio que se está dando a familias de estratos 1 y 2 ubicadas en zonas que tengan un atractivo turístico natural, para que adecúen una habitación con baño privado para el servicio de alojamiento. Con ello se apoya el mejoramiento de la vivienda y de la calidad de vida de las personas porque pueden obtener recursos para su sustento no solamente por concepto de alojamiento sino por la venta de productos de la región. Los recursos de este programa del gobierno los maneja el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Banco Agrario.

Tenemos el apoyo del Banco Virtual de Materiales, un programa integrado por los ministerios de Ambiente, Vivienda y Agricultura, el Banco Agrario, Findeter, Camacol y los entes territoriales, que maneja una metodología muy similar a la de una subasta en la que, de una parte, se encuentran los constructores de vivienda de interés social (municipio, gobernación, empresas constructoras), y del otro lado los proveedores de materiales o insumos para la construcción. Su propósito es aportar

información que permita escoger y adjudicar materiales para la construcción a un bajo precio, sin desmejorar la calidad del producto ofrecido y eliminando la intermediación. Estamos encaminados a través de los municipios donde se están dando los subsidios y tenemos alrededor de cien convenios con alcaldes y gobernadores tratando de ayudarles a optimizar los recursos para vivienda. Un buen ejemplo de experiencia exitosa del Banco Virtual de Materiales es la que lideran CAMACOL Antioquia y la empresa industrial y comercial del orden departamental VIVA, que está funcionando y aplicando sus bondades a los programas de vivienda de interés social.

Materiales alternativos y técnicas constructivas. En este momento ya se presentó una convocatoria en la que podrán participar personas idóneas en el tema de materiales alternativos de construcción, de calidad de vivienda. Lo que queremos es recoger el mayor conocimiento al respecto y con todo esto formular unas guías que le sirvan a cada departamento, a cada municipio, para aprovechar en la construcción los materiales y técnicas más adecuadas para la región.







*HÁBITAT Y VIVIENDA  
PARA  
EL FUTURO*



# DE LA PLANIFICACIÓN AL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

GONZALO CORREAL OSPINA\*

**D**e la mano con el proceso de urbanización, el polo de la pobreza se ha trasladado del campo a las ciudades, generando cinturones de miseria y precariedad. Estos asentamientos se constituyen en la expresión de la inequidad, segregación y exclusión social del desarrollo urbano, y se agravan a través del proceso de “urbanización de la pobreza”<sup>41</sup>. Frente a esta situación, que amenaza la sostenibilidad misma de las poblaciones urbanas, resulta prioritario construir una sociedad más equilibrada que garantice condiciones de equidad y bienestar para todos sus habitantes, y que permita el acceso a derechos económicos y sociales, específicamente al derecho a un hábitat y a una vivienda dignos.

Para alcanzar este objetivo, a la luz del paradigma del desarrollo humano, es necesario complementar las estrategias de lucha contra la pobreza y las acciones territoriales en materia de hábitat, desde un enfo-

---

\* Arquitecto, M. Planeación Urbana y Regional, M.D.I. Presidente Asociación de Planificadores Urbanos y Regionales Javerianos (PLANIJAV).

<sup>41</sup> KAJUMULO TIBAUJUKA, ANNA. “Mensaje de la Directora Ejecutiva”. En *Habitat debate*. UN-Habitat, Vol 10, No. 4, diciembre de 2005.

que holístico e integrador basado en la complementariedad de las dimensiones política, económico-social, y estético-cultural. De esta manera es posible “asegurar el despliegue simultáneo de la riqueza, la habilitación de las personas y la integración de la sociedad”<sup>42</sup> sobre el territorio, con lo cual se garantizan no solamente las condiciones materiales mínimas para llevar una vida digna, entendida como el derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua en sus condiciones, sino también el fortalecimiento de valores como la equidad, la democracia (política y económica), el equilibrio ecológico, y la justicia de género, entre otros.

Desde esta perspectiva, concordante con la visión de *Capacidades y derechos* de Sen<sup>43</sup>, temas relacionados con los asentamientos humanos como la vivienda, la ciudad, el desarrollo urbano y el territorio –fundamentales para el disfrute de todos los derechos económico-sociales y culturales, y como tal, para la expresión de las libertades en sí mismas– se constituyen en agentes de desarrollo humano. Por contraste, la precariedad, ineficiencia e inequidad de las estructuras de estos asentamientos, son factores que contribuyen a la exclusión social. Por ello se ha dicho que: «La implementación de un modelo de desarrollo sostenible dentro de un marco de crecimiento poblacional, generalmente asociado a deterioro ambiental y por esta misma vía a la pobreza, involucra a la vivienda y el desarrollo urbano como agentes fundamentales en la medida en que constituyen “... las claves para la producción de un hábitat coherente, adecuado y bien planificado...” que contribuya a consolidar una calidad de vida integral»<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> FRENCH DAVIS, RICARDO. “Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de la globalización”. En: *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, [www.revistadedesarrollohumano.org](http://www.revistadedesarrollohumano.org), citado en *Habitat y desarrollo humano*, Cuadernos PNUD–UNHábitat, Bogotá, 2004.

<sup>43</sup> Desde esta perspectiva, propuesta por Amartya Sen, el desarrollo “- más que sólo los medios materiales, las ‘utilidades’ o la satisfacción de ‘necesidades básicas’ - radica en la promoción de las capacidades, las realizaciones y los derechos de la persona humana”. Es decir, enfatiza el “ser y hacer” de la persona humana, más que el “tener”. Ver Schuldt, Jürgen: “Capacidades y Derechos.”, Artículo tomado del libro *Neoliberalismo y desarrollo humano - Desafíos del presente y del futuro*, editado por el Instituto de Ética y Desarrollo de la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya, disponible en el sitio: <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/senschuldt.htm>

<sup>44</sup> PNUD–UNHÁBITAT, *Habitat y desarrollo humano*, Cuadernos PNUD – UNHábitat, Bogotá, 2004, p. 40.

## HÁBITAT Y VIVIENDA

El concepto de hábitat se utiliza con mucha frecuencia asociado al tema de los asentamientos humanos y, particularmente, al de la vivienda como factor de desarrollo humano; de hecho, en tal condición, se constituye en motivo central de nuestro foro permanente. De allí la necesidad de precisar el alcance de este concepto, estableciendo la relación entre casa-entorno, vivienda-ciudad y territorio-hábitat.

Desde la perspectiva de UN-Hábitat, *casa* y *entorno* son componentes del hábitat que se integran en el concepto de “vivienda”<sup>45</sup>. En él se articulan los atributos de uno y otro en términos de calidad y de cantidad. Es decir, además de “dar cuenta de los elementos que componen la interioridad del lugar para vivir, se involucran al mismo tiempo los elementos propios de los entornos próximos y remotos”<sup>46</sup>. Así las cosas, el problema de la vivienda no atañe a la casa en sí misma, sino que, por el contrario, está directamente asociado con aspectos de naturaleza diversa inherentes al entorno, que llegan incluso a trascender su materialidad física. Dentro de ellos podemos incluir, entre otros, la provisión de servicios públicos, la dotación de servicios sociales, la destinación de zonas verdes, la distancia a los lugares de trabajo, la conectividad urbana, el espacio público, etc.

A partir de las relaciones casa-entorno, vivienda-ciudad como referentes espaciales y soportes físico-funcionales, se extiende este concepto al del “territorio en que se localiza el ser humano de una manera multidimensional -natural y social-”<sup>47</sup>, es decir, al hábitat. No obstante su carácter espacial, este concepto no se reduce a él, sino que incluye lo que éste representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y en consecuencia, como espacio de significación y sentido. Así,

---

<sup>45</sup> PNUD-UNHÁBITAT, 2004, op. cit. p. 26. Este documento recoge importantes aportes conceptuales realizados en el país, incluyendo: *Ciudades y ciudadanía*. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo y Agua Potable, Bogotá, 1995. Fabio Giraldo y Fernando Viviescas, compiladores. *Pensar la ciudad*, Bogotá, 1996. Fabio Giraldo. *Ciudad y crisis. Y Ciudad y complejidad*, Bogotá, 2003 - Carlos Alberto Torres, ed. *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*, Bogotá, 2000.

<sup>46</sup> PNUD-UNHÁBITAT, 2004, op. cit., p. 40.

<sup>47</sup> PNUD-UNHÁBITAT, 2004, op. cit., p. 24.

el hábitat urbano, más allá de la concentración de personas en ciudades, puede entenderse como un sistema de relaciones sociales, culturales, ambientales y económicas que se tejen en el territorio, y cuya expresión física es la ciudad construida.

En la misma línea, en su introducción a este foro el padre Gilberto Cely S.J. establece una relación entre oikos y hábitat que es pertinente destacar. Como resultado de la necesaria concurrencia armónica entre *étos* (entorno natural) y *éto*s (entorno natural asumido desde la responsabilidad humana), *oikos* configura el concepto de *hábitat*, inherente a todo problema relacionado con la *vivienda* y consustancial, por extensión, al de casa y entorno. Nos recuerda, además, que el hombre es “naturaleza conciente de sí misma y en consecuencia, deviene en cultura”. Pero no sólo en cultura material, sino que, en su relación con los otros, con su sistema de interacciones y con su estructura social, también en cultura inmaterial. Esto nos permite reiterar que, detrás del problema de la vivienda subyace el del hábitat como un sistema que, como contexto físico-ambiental, involucra un complejo conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales, que constituyen factores de desarrollo humano.

Desde allí, resulta evidente la necesidad de asignar, como lo hemos hecho en el contexto de nuestro foro, dignidad al objeto (entendido como la vivienda), y no sólo pretender, mediante la provisión del objeto (la casa) contribuir a la dignificación del sujeto. Se establece de esta manera un marco de equilibrio en las relaciones entre objeto y sujeto coincidente con las *Capacidades y derechos* de Sen, con el cual es posible corregir un error histórico que en palabras de nuestro ponente, nos llevó a disociar uno de otro, atribuyéndole al sujeto las propiedades de dignidad y negándoselas al objeto.

## EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Reconocer la incidencia del hábitat urbano en la calidad de vida de los ciudadanos implica aceptar nuestra incapacidad de responder a las transformaciones derivadas de los procesos de urbanización y, particularmente, a los fenómenos asociados a la urbanización de la pobreza, incluyendo la segregación y la exclusión. Se suele culpar, por acción o por omisión, a la planificación urbana por las condiciones precarias que caracterizan a la mayoría de asentamientos humanos de los países en vía

de desarrollo. Con un criterio eminentemente técnico, centrado en la acción sobre la estructura físico-espacial, la planificación se orientó de manera preferente hacia la función de control urbano, cumpliendo “tareas de regulación rutinaria y burocrática del proceso de urbanización”<sup>48</sup> separándose así de uno de sus objetivos primordiales: el de promover un desarrollo armónico, equilibrado y sostenible del territorio constituyéndose de esta manera en un factor para el desarrollo económico y social. Las consecuencias son evidentes: pobreza y precariedad urbana, segregación socio-espacial y exclusión, inseguridad, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, entre otros.

Mientras que la concepción de la planeación se mantenga centrada en el ordenamiento físico, gastando importantes recursos en el vano intento de manejar el uso de la tierra a nivel micro, o en la regulación específica de la edificabilidad, las necesidades de los sectores más vulnerables de la población se mantendrán insatisfechas, o a lo menos atendidas por ‘piratas’ y especuladores que, de forma clandestina, construyen otra ciudad, precaria y conflictiva que genera conflictos y sobrecostos para el Estado, convirtiéndose en nueva fuente de pobreza e inequidad. Así las cosas, es apenas comprensible que se cuestione aquí, de forma generalizada, la capacidad de respuesta de la administración frente a los problemas del hábitat, y en particular el papel que cumple la planeación territorial.

En Colombia se ha respondido de manera anticipada a este problema. La Ley de Reforma Urbana promulgada en 1989 es uno de los antecedentes importantes. Además de reconocer la función pública del urbanismo como mecanismo integrador de las políticas públicas, acota con precisión uno de los principios fundamentales de nuestro modelo de ordenamiento económico y político: la propiedad es un derecho que implica obligaciones, en este caso obligaciones de ambas partes.

Teniendo en cuenta que la planificación no es neutral en cuanto a lo normativo y, por tanto, debe medirse a partir de los objetivos y valores de la sociedad en general<sup>49</sup>, se infiere la necesidad de establecer una

<sup>48</sup> HAGUE, CLIFF. “Una perspectiva desde la mancomunidad británica de naciones”. En: *Habitat debate*. UN-Habitat, Vol. 10, No. 4, diciembre de 2005, p. 6.

<sup>49</sup> TAYLOR, PAUL. “Planificando un futuro mejor”. En: *Habitat debate*. UN-Habitat, Vol. 10, No. 4, diciembre de 2005, p. 6.

visión estratégica del desarrollo, desde la cual se fortalezca la gobernabilidad. Partiendo de la construcción colectiva de una visión en la cual se reflejan los propósitos por alcanzar que animan a los agentes locales, esta visión encuentra soporte en el hábitat como un sistema de relaciones que se tejen en el territorio. Desde esta perspectiva, hábitat y gobernabilidad son, en efecto, inseparables.

Desde tal precisión y teniendo en cuenta lo dicho en el foro desde diversos puntos de vista, el ordenamiento territorial ha de considerarse pues como una necesaria política de Estado que, “con un carácter democrático y participativo, permite una apropiada organización político administrativa del territorio y una adecuada gestión territorial, desde el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y a partir de la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales de la sociedad, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población y la conservación del ambiente para las futuras generaciones”. (Gutiérrez Rey, 1996)





## *EPÍLOGO*



**F**ueron muchas y muy variadas las reacciones del público asistente al foro sobre el contenido, debate, inquietudes y posturas con respecto al tema tratado: el Hábitat como entorno que hace posible la vivienda digna, y la vivienda digna como escenario de interpretación y provisión de un derecho que asiste a las personas en apelación de principios universales, o en aplicación amplia de la Constitución y la Ley.

Después de una lectura cuidadosa de estas memorias, el lector encontrará múltiples elementos que quedan expuestos desde muy diversos ángulos para animar un debate que por supuesto no se entiende terminado. Al contrario, nos parece que lo que ha sucedido en este foro en torno al tema de la vivienda digna es suficiente argumento para nuevos encuentros, nuevos debates, animados no por la ignorancia sobre el tema sino por la certeza que tenemos de haber logrado una base sólida de conocimiento que nos ha de permitir entrar en discusiones más profundas y en todo caso más definitivas para la solución radical del problema: la gente debe tener acceso más amplio y equitativo a la vivienda, y cuando lo tenga, recibirá garantías de una vivienda integral que potencie su desarrollo y le permita construir una vida totalmente en dignidad.

A esa posición le apostamos al constituir el foro permanente. Quisimos abrir un espacio de debate franco y valeroso y este encuentro de octubre de 2005 ha servido para iniciar ese proceso. En adelante nos podremos encontrar en múltiples ocasiones, pero no para comenzar de cero sino para llevar celoso control de aquellos asuntos en los que sentimos que vamos avanzando y tomar medidas con respecto a aquellos que pueden estar quedando rezagados. Se trata pues de comenzar a manejar un problema que corresponde a la sociedad en su conjunto, contando con

la iniciativa, aporte y consulta de todas las personas que en ejercicio de su libertad se vinculan al foro. El país no podrá ignorar este esfuerzo colectivo y tampoco podrá negarse a atender sus recomendaciones y aportes.

El debate, de esta manera, queda apenas abierto. No se ha dicho la última palabra sobre ninguno de los temas cruciales en torno a la vivienda, pero en cambio se han discutido aspectos que sin lugar a duda representan buenos puntos de partida para seguir trabajando. En efecto, hay una preciosa claridad sobre lo que establece el Derecho Internacional en materia de vivienda digna; hay claridad sobre lo que pretendió el Constituyente de 1991 en materia de derechos para los menos favorecidos; hay claridad sobre el interés del gobierno, sea nacional, distrital o local, y también sobre las cosas que se pueden hacer en materia de desarrollo de vivienda en condiciones de asegurada dignidad; hay perspectivas de trabajo desde la plataforma legal vigente; hay buenas iniciativas fiscales; hay por todas partes buenas ideas en torno a lo que sería una vivienda digna; hay profesionales dispuestos a ayudar; hay, en una palabra, muchísimo trabajo por hacer: la cuestión es sólo empezar. La pregunta para todos es ¿qué estamos esperando?

Todas las personas que se vincularon de manera directa a este primer encuentro, lo mismo que todas las que lleguen y se vinculen al proceso en los nuevos foros o a través de las publicaciones, los comunicados y la página web ([www.unionjaveriana.org/foropermanente/](http://www.unionjaveriana.org/foropermanente/)) accederán a la información que se irá acumulando sobre el tema y podrán realizar nuevos y cada vez más valiosos aportes en la medida en que vayamos avanzando. Las puertas están abiertas.