

LA VIVIENDA EN COLOMBIA EN EL CAMBIO DE SIGLO: HERENCIAS Y RETOS¹

Gilberto Arango E

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas lo que se nos ha presentado como *política de vivienda* en Colombia han sido en realidad políticas de financiación de la vivienda. No obstante, desde mediados de los 80s cuando las políticas neoliberales se instalan para quedarse como la brújula de manejo del Estado Colombiano, la legislación en esta materia ha sido una sucesión ininterrumpida de ajustes desafortunados en la política financiera que sustenta el funcionamiento de la vivienda social.

Como resultado de esta política se produjo el colapso del sistema UPAC, después de una larga sucesión de ajustes que terminaron por hacerlo inoperante, arrastrando a miles de familias de clase media a una situación sin salida en la cual se vieron obligadas a entregar sus viviendas por no poder continuar cumpliendo con las obligaciones de crédito. A esta crisis se suma el bajo impacto de la política de subsidios, y el agravamiento de viejos problemas, como el crecimiento incesante de los déficit habitacionales y de la urbanización informal, que ahora toca hasta pequeñas ciudades debido al desplazamiento masivo de población de las zonas en donde se agudiza el conflicto armado.

Así, mientras aumentan las evidencias de que el problema de la vivienda se ha salido de las manos, el país no cuenta hoy con una *política integral* de vivienda, ni una legislación que le permita enfrentar una problemática que se ha ido tornando cada vez más compleja. Los intentos del pasado por mirar la vivienda integralmente e incluirla dentro de la política social del Estado, iniciados hacia mediados de los años 40, terminan simbólicamente en los 90 con la muerte del ICT y el BCH, pero se convierten en un hecho, cuando se consolidan definitivamente las políticas neoliberales en el manejo de los asuntos públicos.²

¹ Artículo escrito para ser publicado en el libro: Trayectorias urbanas en la modernización del Estado Colombiano

² Se puede decir que en los años 40 el tema de la vivienda era un asunto que no trascendía el ámbito de las preocupaciones locales. Los municipios eran los responsables de atender los problemas habitacionales de las poblaciones residentes en sus zonas de influencia. Luego se

Con este enfoque, se dejaron de lado como preocupación de los gobiernos, todos aquellos aspectos relacionados con la *calidad de la vivienda*, su cobertura, sus aspectos legales, sus formas de implantación y de relación urbana, las normas mínimas, la tecnología, los asuntos culturales, etc., y se asumen como temas que competen exclusivamente a las llamadas leyes del mercado, ahora únicas responsables de velar por la calidad de vida de la población.

Reducir el tema de la vivienda a su problemática económica, a la discusión de los costos de la construcción, a la estrechez o no del mercado, al papel de la construcción en la macroeconomía como generadora de empleo o dinamizadora de la economía, implica marginar todos aquellos aspectos que le son inherentes a ésta como el escenario primario de la vida de la gente, brindar cobijo, seguridad y confort y de aquellos del orden cultural que cargan de sentido el hecho del habitar. Estos aspectos están relacionados con la localización de la vivienda en la ciudad, con su uso, con la manera como se disfruta o se padece, como es valorada, se mantiene y se llenan de significado por quienes la habitan.

En el presente ensayo se intenta dar algunos pasos para entender estas particularidades del fenómeno de la vivienda en Colombia en este cambio de siglo. Así mismo, se pretende aventurar algunas hipótesis en torno a las tendencias que presenta el fenómeno y finalmente hacer algunas propuestas que apunten hacia un mejoramiento de la acción pública.

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA HOY EN COLOMBIA

¿Por qué cuando se habla de la vivienda, en un país como Colombia nos referimos al tema como *problema*?

Desde luego la vivienda es una necesidad básica del ser humano. Así se ha reconocido de una u otra manera en todas las culturas y a través del tiempo, aunque las formas de satisfacer esta necesidad hayan sido históricamente tan diversas, como lo han sido las estructuras sociales en que han tenido ocurrencia.³

Pero modernamente se reconoce que el tema de la vivienda ganó el estatus de *problema social*, a partir del momento en que la

crearon el Instituto de Crédito Territorial (ICT), institución pública responsable por más de 50 años de construir vivienda para la población de bajos ingresos del país y el Banco Central Hipotecario (BCH) que cubrió por décadas las demandas de vivienda de los sectores de ingresos medios. Ahora la ideología neoliberal pregona, además de la disminución del tamaño del Estado, la entrega a las leyes del nuevo Dios del *mercado* el manejo de la mayoría de las responsabilidades que tradicionalmente le habían correspondido.

³ “La vivienda como espacio social”, Jacques Pezeu Massabuau, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

revolución industrial concentró grandes poblaciones de campesinos y artesanos desarraigados en las ciudades, cerca a las instalaciones fabriles y en condiciones degradantes de hacinamiento e insalubridad.⁴ Desde los orígenes del movimiento obrero, la reivindicación de una vivienda digna formó parte de los objetivos centrales de sus luchas, motivando así mismo la denuncia y la crítica política de pensadores y luchadores sociales⁵, quienes pusieron en evidencia las condiciones infrahumanas en que se desenvolvía la vida de la población proletaria.

Es un hecho que la aglomeración urbana obliga a nuevas formas de vida. Las prácticas sociales, culturales y tecnológicas que habían mostrado ser validas en contextos rurales o provincianos, resultan ya inapropiadas para responder a las nuevas exigencias técnicas, funcionales y estéticas impuestas por la urbe.

Surgen entonces como *problemas* de interés general, asuntos que habían pertenecido al ámbito de lo privado, lo familiar o lo local y se tornan colectivos. Se acuñan entonces conceptos como la *salud pública* y la *educación pública* para denominar estos campos de actuación en la vida social. Así, la salud, la educación, la recreación, etc., pasan a ser reconocidos como problemas sociales y, como tales, el Estado y la sociedad en general, deben actuar sobre ellos de manera permanente y en beneficio de toda la población.

En Colombia como en los demás países que se vinculan tardíamente a la modernidad, esta situación se comienza a vivir en la mitad del siglo XX en forma dramática, por los efectos de la masificación de las necesidades a que da lugar el acelerado proceso de urbanización que se inicia con fuerza en estos años.⁶ Dentro de la visión del mundo que en ese momento estaba vigente como imaginario colectivo, el Estado es el responsable de llevar a la sociedad al desarrollo, el que a su vez se concibe como una especie de réplica del mundo que ya han logrado crear los países desarrollados y al que sólo se llegará si se emula el ejemplo de estos.

El Estado así definido, asume entonces como suyo, entre otros muchos problemas de la sociedad, el *problema de la vivienda*, y por espacio de 50 años (hasta finales de los 80s) de manera ininterrumpida se da a la tarea de pensar, diseñar y ejecutar una diversidad de políticas de vivienda.⁷ Crea además las

⁴ "Diseño de barrios residenciales: remodelación y crecimiento de la ciudad", Jorg Kircheman, Gustavo Gili, Barcelona, 1980

⁵ Federico Hengels "Contribución al problema de la vivienda", Progreso Moscú.

⁶ "Colombia: vivienda y subdesarrollo urbano", Humberto Molina, Fundación para la Investigación y la Promoción Social Finispro, Bogotá, 1979

⁷ "Estado ciudad y vivienda", Alberto Saldarriaga, Gilberto Arango, Gilma Mosquera, INURBE, Bogotá, 1996

instituciones responsables de ejecutarlas y los centros de capacitación e investigación, tales como el Centro Interamericano de la Vivienda (Cinva) y el Centro Nacional de Estudios de la Construcción (Cenac) ⁸ encargados de poner al país al día en las últimas teorías y metodologías de vivienda, en las tecnologías más avanzadas, y en capacitar a los profesionales que se han de poner al frente de la trascendental misión de satisfacer la demanda creciente de vivienda.

Así, *el problema de la vivienda* ha pasado por diferentes lecturas⁹. Bajo la figura del Estado benefactor, en un primer momento, se asume la vivienda como el factor ordenador de la ciudad mediante la definición de modelos de unidades habitacionales integrales, que debían contener además de las viviendas mismas, los equipamientos complementarios en educación, recreación, culto religioso, comercio y servicios, cuyo tamaño y complejidad estaba dado por el número de viviendas. De esta manera se pensaba que la sumatoria de conjuntos habitacionales integrales era la mejor manera de ir tejiendo ordenadamente la trama de la ciudad.

Luego, ante la evidencia de que se estaba perdiendo terreno frente a las prácticas del urbanismo informal, se adoptan diferentes estrategias cuantitativas que van relegando la mirada integral: las soluciones mínimas, la autoconstrucción, la masificación de la oferta, los lotes con servicios y finalmente los fallidos intentos por encontrar en la tecnología la fórmula salvadora, a partir de la construcción de grandes bloques de vivienda en altura.

A partir del momento en que se da el cambio de modelo de organización del Estado, bajo los nuevos principios del Estado eficiente, facilitador de la iniciativa privada y no ejecutor directo, *el problema de la vivienda* sufre una simplificación tanto en su concepción, como en su papel como componente social de la política pública. ¹⁰ Así, *el problema de la vivienda* deja de ser para el Estado un asunto de su competencia directa y pasa a serlo del mercado, y más específicamente del mercado solvente que es capaz de pagar los costos de acceso y amortización de la mercancía vivienda que en éste se produce.

De esta forma, la política de vivienda social, que en teoría se plantea hacer que los más débiles accedan al mercado, se reduce a que quienes por sus propios medios pueden acceder a una

⁸ Ver publicaciones del CINVA Centro Interamericano de la Vivienda, y del CENAC . Centro nacional de estudios de la Construcción.

⁹ "Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989", Alberto Saldarriaga Roa, INURBE, Bogotá, 1995

¹⁰ "The key to housing for all", Internacional Shelter Conference, 24-30 de abril, Washington.1990

solución, por mínima que ésta sea, lo hagan. Quienes quedan por fuera de esta posibilidad, tienen la opción de aspirar a la obtención de un subsidio de vivienda, el cual debe ser complementado con ahorros propios o créditos adicionales, para poder obtener una solución mínima de vivienda, claro está, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos.

Aparte de estos acontecimientos ocurridos en el campo de la financiación de la vivienda, que son los que han capturado la atención de las instituciones públicas y privadas en los últimos años, otras expresiones del *problema de la vivienda* han tenido ocurrencia en nuestra historia urbana reciente como expresiones de las luchas populares por el derecho a la vivienda, ante la imposibilidad del Estado y el establecimiento por proveerla.

Es el caso de las *luchas por el techo*, a través de las cuales sectores populares, de manera ininterrumpida desde que se inicia en forma el proceso de urbanización hasta nuestros días, construyeron cientos de asentamientos ilegales (barrios piratas o invasiones) en ciudades grandes y medianas y más recientemente en pequeñas poblaciones,¹¹ bien como resultado de una simple acción espontánea motivada en la necesidad, o auxiliados por grupos políticos o personas en busca de lucro económico.¹² Igualmente, forman parte del problema de la vivienda las luchas persistentes de los pobladores urbanos por el mejoramiento o la rehabilitación de sus barrios, derivadas de la naturaleza espontánea y precaria de los procesos de asentamiento de la población, tal como lo sucedido en el barrio Moravia en Medellín,¹³ el Distrito de Agua Blanca en Cali¹⁴ y Ciudad Bolívar en Bogotá, entre muchos otros casos.

La grave situación de la vivienda en los municipios se puso en evidencia cuando éstos son “vueltos a mirar” a raíz de la aprobación de la Ley de Descentralización Municipal y otras legislaciones recientes.¹⁵ En ellas se crean instituciones y se provee de herramientas para que los gobiernos locales

¹¹ “La ciudad en la sombra: barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977”, Alfonso Torres Carrillo, CINEP, Bogotá, 1993

¹² “Las luchas por la tierra en Colombia”, Carlos Arango, ECOE, 1986

¹³ “Mejoramiento barrial en Moravia, Medellín, Colombia”, Pedro Santana, GTZ Eschborn, 1986

¹⁴ “Procesos de autoconstrucción en Cali”, Gima Mosquera, Investigaciones 10, CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1989.

¹⁵ Además de la Ley 14 de 1986 de Descentralización Municipal, que le dio al municipio colombiano la autonomía y los recursos que había buscado por años para planear y procurarse su propio desarrollo, se destacan el Decreto 77 de 1987 que definió la autonomía municipal; la Ley 9 de 1989 o ley de Reforma Urbana que creó instrumentos que permitieron un manejo más eficaz del suelo urbano y favoreció la gestión de las ciudades; y la Ley 388 de 1997 o ley de Ordenamiento Territorial. Esta última reformó e hizo más operativa la Ley 09/89, y constituye un paso fundamental en la historia reciente del país, en tanto ha permitido, a través de los Planes de Ordenamiento que con carácter obligatorio han realizado o están preparando los municipios, tener una primera experiencia de planeación y ordenamiento territorial a partir de la iniciativa local.

intervengan en la vivienda, sobre todo a través del manejo del suelo urbano.

Recientemente también comienzan a cobrar importancia los conflictos habitacionales que se originan con los intentos de rehabilitación o renovación de áreas deterioradas en zonas próximas a los centros urbanos, en los que han predominado hasta ahora las acciones autoritarias que parten de expulsar la población residente. Así mismo, los procesos de autoconstrucción dirigida, que impulsan esporádicamente los municipios o asociaciones de vivienda apoyadas por ONGs, han marcado la historia reciente de las luchas por el acceso a la vivienda, con resultados diversos en cuanto a su eficacia y calidad.

Finalmente, ha aparecido en escena un problema que seguramente habrá de ocupar por mucho tiempo la atención tanto de los gobiernos locales como de la sociedad en general. Se refiere al problema de vivienda que plantea el fenómeno de los desplazados por el enfrentamiento armado que vive el país y que hoy se aglomeran en condiciones de extrema pobreza y precariedad en las periferias de muchas ciudades y poblaciones. A este fenómeno creciente se suma hoy uno que cada vez se torna más complejo y que produce efectos parecidos, el de los reasentamientos de población producto de la realización de los llamados proyectos de desarrollo, de situaciones de riesgo o por tragedias como la ocurrida recientemente en el eje cafetero.

Todas éstas son expresiones del *problema de la vivienda*, el cual se encuentra preso de la mirada unilateral que la política pública le ha querido imponer desde hace varias décadas, despojándolo de todo contenido económico, social y cultural que le es propio, al considerarlo exclusivamente desde la óptica de la macroeconomía y la política financiera.

LA VIVIENDA EN COLOMBIA EN CIFRAS: CONSIDERACIONES EN TORNO AL TEMA DEL DÉFICIT DE VIVIENDA

Para dar una idea integral de la dimensión del problema de la vivienda en Colombia, se debe combinar la mirada cualitativa con la cuantitativa. El déficit cuantitativo es el que resulta de dividir el número de hogares por el número de viviendas disponibles, mientras que el déficit cualitativo hace referencia al estado de la vivienda, en relación con determinadas cualidades o atributos prefijados como mínimos necesarios para toda vivienda. En Colombia sólo se consideran los atributos “de puertas para adentro”, sin tomar en cuenta los atributos del entorno.

Con respecto al déficit cuantitativo, hay que señalar que éste sólo permite hacernos a una idea de cuán lejos estamos de alcanzar

la meta ideal de proveerle una vivienda a cada familia existente en el país. El déficit cualitativo, entre tanto, nos muestra un panorama de tendencias generales sobre las principales falencias que aquejan la vivienda existente. Nos indica con mayor objetividad (ésta será mayor mientras mayor sea el número de atributos que se midan) los niveles de calidad de vida de la población en materia de vivienda. Si se incorporan atributos del entorno¹⁶ y además se mira el problema por atributo, o por la combinatoria de uno o más atributos, se puede tener una visión de los aspectos cualitativos de la vivienda más cercanos a la realidad y en esa medida orientar el gasto público en vivienda hacia objetivos más precisos. Claro está que mientras más atributos entran en el análisis mayor será el déficit a ser atendido.¹⁷

En relación con la magnitud de los déficit habitacionales en Colombia, señala el economista Humberto Molina¹⁸, "...superar el déficit cualitativo de vivienda en Colombia es equivalente a construir una ciudad como Bogotá (6.2 millones de habitantes). Así mismo, superar el déficit cualitativo equivale a construir otra Bogotá. Superar ambos déficit, el cualitativo y el cuantitativo, implica construir dos veces a Bogotá o cuatro veces la ciudad de Cali". Una empresa de semejante magnitud se nos presenta como un objetivo inalcanzable. Sin embargo, se puede afirmar que el problema no es nuevo. Superar el déficit cuantitativo de vivienda en Colombia ha sido históricamente una empresa equivalente a construir a la Bogotá de cada época.

A este respecto, es necesario tener en cuenta que el país en las últimas tres décadas ha tenido un drástico cambio en su estructura demográfica, al pasar de ser un país con una pirámide de edades con una base amplia (menores de cinco años) y una baja expectativa de vida (típica de los países con menor grado de desarrollo), a una estructura en la que la base de la pirámide se encoge, mientras se ensancha su línea media que corresponde a la población de jóvenes (entre los 15 y los 35) y se eleva al mismo tiempo la expectativa de vida, aumentando la población adulta y de la tercera edad. (Ver figura 8-1).

En efecto, en el caso colombiano a principios de los años 90, el 36.6% de la población estaba entre los 15 y los 34 años. Al

¹⁶ "Ciudad y crisis. Hacia un nuevo paradigma", Fabio Giraldo Isaza, Tercer Mundo, Bogotá, 1999

¹⁷ Según datos del CENAC(1993), el déficit cualitativo total para 1993 era de 2.068.000 viviendas que acusan algún tipo de faltante. Esto equivale al 30.87% del total de hogares, tendencia creciente promedio del 0.7% anual entre 1973 y 1993. Ahora bien, de este 30.87% preocupa el hecho de que el déficit de sólo servicios públicos aporta el 13.5% en tanto el hacinamiento aporta el 11.78%, y que la combinación de estas dos deficiencias aporta un 3,07% adicional (Giraldo,1999).

¹⁸ Conferencia dictada en el XXVI Congreso de Arquitectos, "La Arquitectura y el hábitat popular", 13-15 de Octubre, Girardot, 1999

mismo tiempo, se da un notable incremento en el déficit cuantitativo de vivienda entre los años 1985 y 1993 (de 76.6%, con respecto al período 73-85), a pesar de que efectivamente la oferta de vivienda en el periodo 1985-1993 había aumentado con respecto al periodo intercensal 1973-1985, pasando de 116.100 unidades al año a 175.500. Sin embargo, para los mismos periodos, la conformación de nuevos hogares pasó de un crecimiento anual promedio de 116.100 a 222.600¹⁹. Al respecto el ICAV señala que esta situación se explica por la disminución de la presencia estatal directa en la construcción de vivienda, en el momento en que se producía el incremento de la demanda ocasionada por este fenómeno demográfico.

Este nuevo panorama demográfico está indicando que las demandas sociales ya no se concentran como antes en la satisfacción de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), sino que estamos frente a una situación mucho más diversa y compleja de demandas, que apenas estamos comenzando a comprender. En el caso de la vivienda, el incremento de la demanda se explica en buena medida por el aumento del número de nuevos hogares a que da lugar un mayor peso de población joven. De la misma manera se ha incrementado la demanda por equipamientos urbanos de mayor complejidad, como las instalaciones de educación técnica y superior, los centros de capacitación, y las instalaciones deportivas, recreativas y culturales.

Tener en cuenta este trascendental cambio demográfico es requisito para el diseño de una estrategia que busque atacar de raíz los problemas habitacionales, pues tanto para una política de construcción de viviendas nuevas dirigida a atacar el déficit cuantitativo, como para aquella que se oriente al tema de mejorar los faltantes de calidad en la vivienda existente, se debe consultar la naturaleza de la demanda y sus particularidades coyunturales y medir sus posibles efectos en lo socioeconómico, lo cultural e incluso lo político. Es evidente que una coyuntura demográfica como la descrita (por lo demás anunciada con anticipación en muchos estudios), exigía una actuación por parte del Estado que nunca se dio. La crisis que estamos viviendo es en parte consecuencia de esa falta de planeación y de una verdadera política de desarrollo social.

De la misma manera, es preciso avanzar mucho más en el conocimiento de los problemas que se esconden detrás de las cifras gruesas que nos proporcionan las estadísticas de los déficit. En tal sentido, es necesario desagregar la información a nivel

¹⁹ "Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia". Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, ICAV. Comisión económica para América Latina y el Caribe. (Serie Financiamiento del Desarrollo). Santiago de Chile, 1997

municipal a escalas menores (el barrio, la comuna, el corregimiento, la vereda, etc). La información así territorializada debe someterse adicionalmente a un afinamiento de los indicadores que midan la calidad de la vivienda existente, de tal manera que ésta permita detectar con mayor objetividad la naturaleza de los problemas que se deben atender, ubicar los cuellos de botella, fijar prioridades y desarrollar los instrumentos y medios eficaces para actuar focalizadamente. Esto desde los gobiernos locales, que son quienes a futuro tendrán la responsabilidad histórica de gestionar la política social de vivienda.

En la investigación dirigida por Fabio Giraldo Isaza y consignada en el libro *Ciudad y Crisis*²⁰, se da un importante paso en esta dirección al aportar elementos metodológicos que permiten afinar el análisis del déficit cualitativo de vivienda. Para los propósitos del presente queremos resaltar los siguientes resultados del citado estudio:

- *El hacinamiento se presenta como el más grave componente del déficit cualitativo colombiano, siendo crítico en los estratos de bajos ingresos. Si se tiene en cuenta, como parece derivarse de las evidencias empíricas, que se ha presentado en los últimos años una fuerte caída de la autoconstrucción en las principales ciudades del país, que es la forma de producción que ha permitido el crecimiento del parque habitacional popular existente,²¹ y si además no hay una oferta significativa de vivienda de interés social, como ocurre hoy en Colombia, esto se traduce en hacinamiento para los segmentos de población que podrían entrar al mercado formal de vivienda y, por ende, en una baja circulación de viviendas en alquiler ya existentes, las cuales suelen ser ocupadas por otros grupos más pobres de la población que se benefician de la movilidad residencial de los primeros.*
- *Las capitales de departamento y los municipios que conforman sus áreas metropolitanas presentan una situación habitacional mejor que la de todo el país (17.09% de hogares en condiciones deficitarios en el primer caso, contra 30.87% del total nacional). Esto pone de presente que en el país el fenómeno del desarrollo desigual continúa acentuándose y que las políticas de descentralización aún no están produciendo los efectos esperados.*

²⁰ "Ciudad y crisis. Hacia un nuevo paradigma", Fabio Giraldo Isaza, Tercer Mundo, Bogotá, 1999

²¹ "Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector 1950-1993". Samuel Jaramillo. Ministerio de Desarrollo Económico/DNP, (Memorias seminario sobre políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia), Bogotá, 1994

- En relación con el tipo de déficit, el estudio señala que "...las necesidades de "dentro de la vivienda" con más peso en el índice total están mejor satisfechas que las de "fuera", presentando niveles críticos la infraestructura de servicios comunales". Esta situación confirma lo que ha sido una persistente demanda de pobladores y un argumento de instituciones que trabajan en hábitat popular, en el sentido de que el mejoramiento de vivienda debe comprometer el ámbito de lo barrial. Dado que la mayor parte del parque habitacional colombiano es autoconstruido, el mejoramiento de vivienda debe, además, subsanar el hecho de que la construcción de miles de viviendas no estuvo precedida de las obras de urbanización necesarias para hacer posible la vida urbana.
- En cuanto al peso que los factores relativos a la vivienda tienen sobre el conjunto de pobreza, el estudio señala que "para el total de las ciudades (analizadas en el estudio) la pobreza en vivienda representa el 30% de la pobreza en su conjunto." Para los estratos de bajos ingresos, esta proporción se distribuye según el estudio de la siguiente manera: 30%; para el "subnormal", 43%; para el estrato bajo-bajo (es decir, 73% para el estrato 1), 26% para el estrato bajo, y 16% para el medio-bajo. Muestra además como la insatisfacción en asuntos relativos a la casa está asociada al 83% de las necesidades de la pobreza por NBI.

El estudio concluye que es notorio el hecho de que a partir de 1985, año en que comienzan en forma los cambios en la orientación del Estado colombiano, el problema de la vivienda ha tendido a agravarse. Al respecto señala que "...en el país posiblemente se ha reactivado la dinámica que origina y nutre los problemas habitacionales, durante una coyuntura compleja, de transición entre el anterior modelo de intervención oficial sobre el sector y el actual de modernización del Estado, la privatización de la producción y la distribución de los bienes y servicios sociales". Muestra como el problema de la vivienda en el país (en el periodo 1985-1993) no sólo crecía en cantidad, sino que empeoraba en calidad, al tiempo que venía disminuyendo la inversión total en vivienda social. Esta situación antes que mejorar ha tendido que agravarse toda vez que tales tendencias se han mantenido e incluso agudizado.

ALGUNOS RASGOS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

- ***Los indicadores de pobreza***

Como hemos visto, los déficit de vivienda continúan concentrándose en los estratos más pobres de la población, cuya participación porcentual en los déficit generales está aumentando.

Esta situación en parte se explica por los indicadores de pobreza. Aunque los índices generales han mejorado, pues en 1972 el 60% de la población estaba bajo la línea de pobreza comparado con el 48.9% en 1990, cifra que según estimativos sigue vigente para hoy. Sin embargo, de éstos más del 60% se concentra en las ciudades. Pero más preocupante es la concentración de la riqueza. Mientras que en 1971 el 50% más pobre de la población recibió el 18% de los ingresos familiares totales generados ese año, el 20% más rico recibía el 54.2%; para 1990 estas mismas proporciones fueron el 17.4% y el 55.3% respectivamente.

El citado estudio señala que el 70% de los colombianos gana menos de 2 salarios mínimos. En el caso de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia –Comfama-, entidad cuyos recursos provienen de los aportes de los trabajadores y de las empresas donde laboran y que reúne el 50% de la población laboral vinculada al sector formal de la economía en el departamento, el panorama es el siguiente: el 42% de los afiliados gana 1 o menos salarios mínimos, el 32% gana entre 1 y 2 s.m. (es decir, el 74% gana 2 s.m. o menos), un 13% adicional gana entre 2 y 3 s.m. y el 44% del total no tiene vivienda propia²². Si consideramos el hecho de que estamos hablando sólo de la población con empleo formal (que es una minoría) y en uno de los departamentos más desarrollados, se puede afirmar que el país continúa sufriendo un problema de pobreza endémica, y que este factor sigue siendo un impedimento estructural no sólo para el acceso a la vivienda, sino también a los demás componentes del desarrollo social.

A esta situación se ha venido sumando un problema adicional, el de los desplazados. Cerca de dos millones de personas han sido expulsadas de sus lugares de origen hacia núcleos urbanos²³, como uno de los efectos más dramáticos de la guerra que vive el país. Según la Arquidiócesis de Bogotá entre 1995 y 1999 llegaron a esa ciudad 210555 personas (44.729 hogares) desplazadas por la violencia que azota el país.²⁴

Una consecuencia directa de esta situación de pobreza es la baja capacidad de ahorro de las familias que demandan una solución de vivienda, en la cual algo más del 60% de la población colombiana carece de capacidad de ahorro, "...si ahorra, sólo lo hace en forma de bienes de consumo durable, no en la forma de compra de activos financieros o acciones de empresas...".²⁵ Otra

²² "El derecho a la vivienda". William Hinestroza. Cehap, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, julio de 2000

²³ "Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada". Codhes/Unicef Colombia, Bogotá, 1999

²⁴ "Desplazados, huellas de nunca borrar. Casos de Bogotá y Soacha". Codhes /Arquidiócesis de Bogotá, Bogotá, 1997

²⁵ "El ahorro en Colombia", en Libardo Sarmiento et al., Cambios estructurales y crecimiento: 20 años de experiencia colombiana. Manuel Ramírez. Tercer Mundo/Uniandes, Bogotá, 1992

cara de la moneda es el hecho de que la pobreza habitacional también toca las puertas de estratos cuatro y cinco por diversos factores.

▪ ***La baja accesibilidad a la vivienda***

En relación con el déficit cuantitativo de vivienda, bajo las orientaciones de las políticas actuales, la responsabilidad para superarlo se centra en la capacidad del sector privado para lograr este propósito. Los indicadores muestran que del aumento que se venía observado en la oferta de vivienda antes de la crisis actual, el aporte más significativo efectivamente provenía de este sector (379.370 viviendas de un total de 594.394 producidas en el período 1991-1994). Además, es de prever que, una vez superada la crisis económica, el sector privado en ausencia de otras alternativas deberá continuar este liderazgo. De no introducirse cambios sustanciales en la política de vivienda (los cuales aún no se vislumbran), la vivienda continuará siendo inaccesible para el grueso de la población.

Retomando el caso de Comfama como ejemplo, el 74% de los afiliados gana menos de dos salarios mínimos mensuales. Estos niveles de ingresos, en el caso de Medellín y su área metropolitana, permiten aspirar a soluciones de 50 salarios mínimos mensuales (algo más que \$13 millones), para las cuales existía (agosto 2000) una reducida oferta por parte de la oficina de vivienda del municipio –Corvide- y de una agencia privada. La oferta comercial es de \$18 millones en adelante, la cual corresponde a una unidad básica de 21.7 m² (un espacio múltiple mínimo, cocina y baño) en obra negra, en la periferia urbana y sin equipamientos.²⁶

En cuanto a los municipios, podrían en teoría jugar un importante papel en la disminución de los déficit de vivienda entre la población más pobre, dadas ciertas ventajas que poseen, por la escala manejable que en la mayoría de las localidades reviste el problema, por el conocimiento directo que tienen del mismo las autoridades locales, por la facilidad para acceder a ciertos recursos básicos como la tierra, algunos materiales y tecnologías locales de bajo costo, etc. Sin embargo, la poca experiencia de los municipios en el manejo de proyectos, su bajo nivel técnico y de gestión, su incapacidad para aplicar herramientas jurídicas con que hoy se cuenta para facilitar la gestión pública, hacen que los programas de vivienda, cuando se dan, tengan baja cobertura, no lleguen a quienes más los necesitan y la mayoría de las veces sean irrepetibles.²⁷

²⁶ "El derecho a la vivienda". William Hinestroza. Cehap, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, julio de 2000

²⁷ "El problema de la vivienda social. ¿Qué podríamos hacer? ". Miguel Rueda Salazar. Revista CAMACOL N° 62 Marzo de 1995, 50-53

Con respecto a los programas de vivienda por autoconstrucción, que han contado con el acompañamiento de organizaciones no gubernamentales, si bien logran llegar a la población mas pobre, su cobertura es muy baja y siguen experiencias no replicables, puesto que normalmente operan bajo condiciones que los hacen especiales. Cuando en ellos se logra crear una dinámica propia y operar con recursos ordinarios y en condiciones similares a las del mercado, no se ha contado con el apoyo y la acogida necesarios para sostenerlos y menos aún para expandir la experiencia.²⁸

Dadas estas condiciones generales, la superación del déficit cuantitativo continuará siendo como hasta ahora un problema estructural de muy difícil solución, en Colombia, como en la mayoría de los países de medio y bajo desarrollo.²⁹

Así las cosas, la única vía por la cual los sectores más pobres de la población pueden acceder masivamente a una solución de vivienda, sigue siendo la de la urbanización ilegal. Por tanto, son los programas de *mejoramiento barrial* los que resultan ser más exitosos y de mayor impacto en benéfico de estas comunidades³⁰, dado que se dirigen a atender el déficit cualitativo de vivienda, el que tiene mayores efectos negativos en la vida y la economía de las familias.

No obstante esta realidad, las políticas públicas de vivienda han sido vacilantes respecto al mejoramiento barrial. Sólo a mediados de los 90s coyunturalmente el gobierno de turno, bajo la presión de las comunidades residentes en los barrios de origen ilegal y los argumentos esgrimidos por las organizaciones de vivienda, acepta la aplicación del subsidio a los programas de *mejoramiento de vivienda y entorno*, dando lugar a un corto período de acciones certeras por mejorar las condiciones deficitarias de calidad en la vivienda popular autoconstruida en el país.

Lamentablemente, la corrupción en las altas esferas del Estado desvió en su beneficio cuantiosos recursos de subsidios que

²⁸ "Formulación de un modelo de intervención: Propuesta de gestión para las viviendas básicas de desarrollo periférico" (ponencia), Congreso Internacional de vivienda de interés social, 15-18 Abril 1997, Manizales, Colombia

²⁹ "Un mundo en proceso de urbanización: informe mundial sobre los asentamientos humanos". Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Hábitat. Tercer Mundo/INURBE/Fondo Nacional del Ahorro (FNA), Bogotá, 1996

³⁰ "Mejoramiento barrial en Medellín 1964-1984" Gilberto Arango y otros. Investigaciones 6, CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1985
"Mejoramiento barrial en América latina" Compiladora Inés Elena Marín Investigaciones 7, CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1991

estaban destinados a programas de mejoramiento de vivienda y entorno, lo cual sirvió para que los recursos de subsidios volvieran a orientarse con exclusividad a la construcción de vivienda nueva, cerrándose así nuevamente la posibilidad de experimentar con un modelo de mejoramiento que estaba permitiendo llegar a la población más pobre.

▪ ***El suelo urbano y el déficit de vivienda.***

“En las sociedades modernas el Estado existe e interviene en el medio urbano, no sólo porque hay externalidades sino también porque hay monopolios naturales, necesidad de bienes públicos (o de consumo colectivo) bienes con costo marginal igual a cero, bienes y servicios socialmente deseables (merit goods) y toda una gama de instancias de intervención orientadas a redistribuir el ingreso, pero también para otorgar a la ciudad un carácter orgánico que es difícil, sino imposible, de generar con base en decisiones atomizadas, y más difícil aún de preservar en una ciudad que crece sobre la base de adiciones marginales fundadas en intereses individuales.”³¹

El suelo es una cantidad limitada dentro del área de influencia de la ciudad, y todo terreno que presente buenas condiciones para la urbanización, por su configuración, localización forma o tamaño, se convierte en un recurso doblemente codiciado. En el caso del suelo con vocación residencial en nuestras ciudades, la presión que ejerce una masa siempre creciente de demandantes de vivienda, convierte a quien lo posea -en la cantidad, con la localización y las características físicas adecuadas- en un potencial especulador y a la urbanización lote a lote en el modelo de expansión urbana que realmente hace la ciudad.

Hubo antecedentes más promisorios. El sentido social de la propiedad de la tierra periurbana, que en la ciudad heredada de los españoles eran los ejidos o zonas de propiedad comunal, no fue nunca desarrollado como una forma de control territorial, que mejorada y ajustada a las exigencias de la ciudad moderna hubiera sido de gran utilidad en el acompañamiento del proceso de urbanización del país. Sólo después de sucesivos fracasos de legislar en esta materia (varios proyectos de reforma urbana fallidos durante el Frente Nacional), con la aprobación de la Ley 9 de 1989 o de Reforma Urbana y más recientemente con la Ley 388 del 1997 o de Ordenamiento Territorial se han dado pasos en este sentido.

De hecho, la especulación del suelo fue durante los años claves de la urbanización del país, uno de los mayores impedimentos

³¹ “Desarrollo urbano, medio ambiente, mercado de suelo y sector público”. Pablo Tribelli O. Revista CAMACOL N° 56 Sept. 1993, 56-66

para la satisfacción social de la necesidad de vivienda y un factor clave en la configuración fuertemente segregada de nuestras ciudades. La posesión de las mejores tierras urbanas en pocas manos fue en el pasado y aún sigue siendo una constante que ha acompañado la fundación y posterior crecimiento de éstas.

El desarrollo de la conciencia del suelo urbano como fuente de rápido enriquecimiento mediante la aplicación de procedimientos especulativos, se fue refinando en el país en la medida en que avanzó el proceso de urbanización, afectando tanto la ciudad formal como la ilegal. En el primer caso, esto se dio mediante la aplicación de estrategias tendientes a sacar el mayor provecho de los terrenos destinados a la vivienda: tratando de adaptar las normas urbanas a las necesidades del promotor en la gestión de los proyectos, y en el diseño urbanístico y arquitectónico, buscando la utilización al máximo del los terrenos a costa de la disminución progresiva de la calidad y los estándares en el producto. Como resultado de este proceso, el control de las reservas de tierra con vocación residencial ha terminado por fundir los intereses de terratenientes urbanos, constructores y promotores.

El resultado físico-espacial de esta especulación con el suelo urbano ha producido en las últimas décadas una diversidad de engendros urbanísticos y arquitectónicos, entre los cuales las unidades o conjuntos cerrados y la destrucción de las periferias urbanas mediante su fraccionamiento en minilotes para soluciones unifamiliares, son las manifestaciones más perversas. En el caso de la urbanización ilegal, el ánimo especulador se expresa en la degradación gradual de los trazados y los estándares urbanísticos de los loteamientos que se ofrecen en el mercado informal de suelos, así como en la ocupación de terrenos cada vez peores en cuanto a su localización, posibilidades de adecuación y estabilidad³².

Hoy existen las condiciones legales e institucionales para que los gobiernos locales puedan ejercer el control en el manejo del suelo urbano. La Ley 388 de 1997 define claramente el sentido social de la propiedad, crea los mecanismos para evitar la apropiación privada de las plusvalías generadas por la inversión pública en el desarrollo de la ciudad, abre la posibilidad de ejercer la extinción de dominio allí donde prime el interés público sobre el privado, etc. De otro lado, los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios deben definir con precisión la vocación de las tierras vacantes, entre ellas las de uso residencial.

No obstante, los municipios no han aplicado estos instrumentos y menos aún participan activamente en el mercado del suelo

³² "Asentamientos populares Vs poder del Estado. Tres casos latinoamericanos: México, Bogotá y Valencia." Allan Gilbert y Peter M. Ward. Gustavo Gili, México, 1987

urbano³³. Son pocos los intentos innovadores en esta materia. Un buen ejemplo de éstos es el programa que adelanta la Alcaldía de Bogotá con el proyecto “Ciudadela el Recreo”, dirigido a sectores de bajos ingresos y en el cual se pretende seguir el modelo de Ciudad Salitre, sin duda el programa de vivienda dirigido a estratos medios más exitoso de las últimas décadas en Colombia.³⁴ De salir adelante estaría señalando el norte que deben seguir las demás ciudades del país.

Un instrumento poco aprovechado para intervenir en el mercado del suelo son la *inmobiliarias municipales* o *promotoras públicas municipales*. Éstas existen en muchos países desarrollados, y tiene la misión de regular los precios de la tierra, incorporar tierras a la producción de nuevas viviendas y regular, por la vía del mercado, los precios de venta y alquiler de la vivienda de interés social, aumentando la oferta de soluciones baratas para los más pobres. De esta forma se aprovecharían las ventajas comparativas que tiene los municipios por ser estos quienes definen y planean el desarrollo local, establecen las normas urbanas y poseen condiciones de privilegio para negociar la participación en los proyectos de las empresas municipales de servicios públicos, además de definir las políticas de expansión de dichos servicios. Con la creación y puesta en marcha de este instrumento el Estado estaría ciertamente jugando el papel de regulador o facilitador que la retórica institucional hoy recomienda.

- ***La financiación de vivienda y sus efectos socioeconómicos, culturales y espaciales.***

La vivienda es el bien más costoso que la mayoría de la población puede aspirar a adquirir a lo largo de su vida. Por lo tanto, la sociedad tiene que contar con un sistema de financiación que garantice mínimamente las siguientes condiciones: cuotas de amortización ajustadas al ingreso de las familias; amplios plazos

³³ “Plan alcaldías. Casi todo lo que sabemos en vivienda de interés social”, H.G. CONSTRUCTORA S.A., H.G. Constructores, Bucaramanga, 1998

³⁴ Ciudad Salitre es un complejo urbano desarrollado bajo la modalidad de leasing en terrenos estratégicamente ubicados en Bogotá, antes propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca. Mediante un concurso diversas firmas constructoras privadas fueron adjudicadas supermanzanas, abriendo así la posibilidad de que se propusieran diferentes modalidades de vivienda dentro de las pautas normativas predefinidas por el proyecto. Es quizás el experimento urbanístico más innovador de las últimas décadas en el país. En él se logra un urbanismo equilibrado, eficiente, de alta densidad, adecuadamente articulado a la ciudad, que permite una mezcla de estratos socioeconómicos, y todo dentro de un mercado con garantías de sana competencia entre los oferentes, altas calidades, y tal vez lo más importante, desalentando procesos especulativos. El proyecto de vivienda de interés social “Tercer Milenio. Ciudadela El Recreo” que adelanta la Alcaldía de Bogotá intenta extender esta experiencia en gran escala hacia los grupos de bajos ingresos, mediante la concertación con propietarios de suelo periurbano también bajo la modalidad del leasing, la ejecución de las obras de urbanismo por parte del Distrito Capital y la construcción de las viviendas a cargo de los constructores privados.

de financiación, y un sistema de financiación propio del sector, confiable y sostenible.³⁵

Históricamente, la política de financiación de vivienda en Colombia ha pasado por diferentes momentos, los cuales han estado estrechamente asociados a las distintas posturas asumidas por el Estado en relación con el modelo de desarrollo y específicamente frente a la política social³⁶. En el caso de la financiación de la vivienda social se pueden identificar tres periodos:

El período asistencialista, 1945-1972

A mediados de la década del 40s, el Estado asume la vivienda como un asunto de interés público, incluyendo la vivienda social dentro de sus políticas de desarrollo. En tal sentido y siguiendo los principios del *Estado benefactor*, cubre parte de los costos de los programas de vivienda que desarrolla a través de sus agencias, a manera de subsidio a la oferta o subsidio “oculto” con el propósito de que éstos lleguen a la población menos favorecida, igual que lo hace con la salud o la educación y otros servicios sociales básicos.

Las viviendas que ya tenían el subsidio incorporado, fueron adjudicadas bajo distintas modalidades de crédito a grupos localizados de la población, con créditos a 20 años y cuotas fijas, con lo cual se terminaba dando un cuantioso subsidio adicional, debido al proceso de desvalorización de la moneda. Y aunque en pocas ocasiones se lograba llegar a los sectores más pobres, los programas de vivienda pública se convirtieron en una opción real para amplias masas obreras y de clases medias.

En realidad, esta política de subsidiar la oferta de vivienda adolecía del problema de que pocas veces el subsidio llegaba a los más pobres. Al quedar dicho subsidio “escondido” en el producto, era su costo final el que decidía hacia quién iba dirigido, lo que siempre conducía a grupos de más alto ingreso que los originalmente previstos. También podía terminar favoreciendo a cualquiera de los actores que intervenían en el proceso de construcción: los productores de materiales, los intermediarios, los constructores o los propietarios de la tierra, bien por manejos del mercado, bien por la vía de los favoritismos políticos o personales.

³⁵ En Colombia los tiempos requeridos para cancelar una deuda hipotecaria pasaron de 20 años (créditos iniciales del BCH y del ICT) a 15 años (créditos UPAC). En países desarrollados estos plazos son de treinta y más años.

³⁶ “Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia”. Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, ICAV. Comisión económica para América Latina y el Caribe. (Serie Financiamiento del Desarrollo). Santiago de Chile, 1997

No obstante este aspecto negativo del subsidio, los efectos benéficos de esta forma de financiación y acción pública en vivienda, que operó en el país por algo más de 50 años, no se ha medido ni valorado suficientemente desde el punto de vista de sus aportes en lo urbanístico, lo arquitectónico y tecnológico, así como los efectos que tuvo en términos de cobertura y significación para con el colombiano medio al cual iba dirigida³⁷. Los pocos esfuerzos realizados en este sentido han mostrado como:

- * Esta política pública de vivienda contribuyó significativamente a formar clases medias urbanas. En buena medida, el patrimonio con que aún hoy cuentan amplios sectores medios, está representado en la vivienda que pudieron adquirir gracias a dicha política.
- * La oferta de vivienda pública subsidiada estimuló la movilidad residencial entre estratos medios y populares, hoy estancada, liberando espacio en el parque habitacional para que fuera ocupado por otras familias.
- * Se experimentó una gran diversidad de fórmulas de financiamiento que buscaban potenciar los recursos y comprometer diferentes actores.
- * De la misma manera, se aportó sin número de prototipos de soluciones urbanísticas y arquitectónicas, así como tecnologías que hoy siguen siendo ejemplos de calidad habitacional.
- * Se apuntaló el crecimiento urbano de muchas ciudades, con desarrollos viales, de infraestructura y equipamientos sociales, como quizá nunca más se volvieron a ver en las áreas populares de las ciudades.
- * Se contribuyó a crear sentido de pertenencia y de nación entre cientos de miles de familias.

El periodo de transición, 1973-1988:

Entre los dos períodos mas significativos por los que ha pasado la política de vivienda en el país, el del Estado constructor y financiador directo de la vivienda social y el del Estado privatizador actual, tuvo lugar un periodo de transición. Se le comienza a ver más como un factor motor de la actividad de la construcción y sector clave de la política macroeconómica, que como una necesidad social o núcleo básico en la construcción de la ciudad.

Con esta nueva lectura, los gobiernos de turno comienzan a buscar la manera de estimular el desarrollo del sector privado de la construcción, manteniendo aún su papel como responsables

³⁷ "Estado ciudad y vivienda", Alberto Saldarriaga, Gilberto Arango, Gilma Mosquera, INURBE, Bogotá, 1996

directos de la vivienda social y manteniendo la filosofía financiera descrita, con algunos ajustes. Se definen políticas tendientes a involucrar más directamente a este sector, hasta ahora limitado a la condición de contratista del Estado y en menor medida responsable de proveer lotes urbanizados para los estratos de ingresos medios y altos, además de la construcción de la vivienda por encargo para los grupos de altos ingresos, principalmente.

Para que esto sea posible, es preciso sortear el escollo de la financiación de la actividad constructora privada. Se requiere dotar a este sector de un sistema de financiación propio que respalde tanto la construcción de las viviendas como su adquisición con créditos a largo plazo por parte de los compradores. Este sistema, conocido como el UPAC, se crea a comienzos de los años 70, y con él se sientan las bases para el despegue definitivo de la producción privada de la vivienda. La política inicial de financiación mediante un “sistema de valor constante” como se llamó al UPAC, en términos generales fue exitosa en la medida en que benefició (mientras mantuvo su espíritu inicial) de manera sostenida a amplios sectores de la clase media³⁸. A manera de síntesis, el sistema UPAC en su versión original, permitió:

- Crear una cultura del ahorro social que antes no existía, al vincular amplias capas de la población a las prácticas del ahorro.
- Dotar al sector constructor de recursos financieros con que no contaba, destinados exclusivamente a fomentar su actividad y respaldar financieramente a los compradores de vivienda.
- Crear un mercado de vivienda dinámico entre los sectores de ingresos medios de la población. Es cierto que el UPAC nunca logró llegar a los estratos de bajos ingresos, pero también es cierto que nunca fue éste su propósito.
- Reactivar la economía gracias a los efectos estimulantes de la construcción en todo el sistema productivo.

Veinte años después, hacia finales de los años 80, el cambio en la filosofía hacia la privatización de la producción y financiación de la vivienda alcanza su total madurez. El Estado ya se ha desdibujado definitivamente como el principal agente productor de la vivienda de interés social, en tanto que es el sector privado a través de las compañías promotoras de vivienda el que ha tomado las riendas, tanto en la formulación de las políticas

³⁸ El UPAC se diseñó como un sistema de ahorro y crédito de largo plazo, que fomentaba el ahorro social con el aliciente de que los dineros ahorrados mantendrían su valor gracias a que eran reajustados según el índice de inflación mas una pequeña tasa de interés. El UPAC fue formulado por el Plan de Desarrollo “Las cuatro estrategias” del gobierno de Pastrana Borrero, bajo las orientaciones del economista norteamericano **Lauchlin Currie**. Con este mecanismo se resolvió el cuello de botella financiero que impedía al sector privado contar con un mercado estable de demandantes solventes de vivienda y al mismo tiempo contar con los recursos necesarios para poder desplegar toda su capacidad de operación en la construcción de viviendas.

habitacionales como en la construcción y comercialización de los productos de vivienda que se ofrecen en el mercado formal.

Período del mercado (1989 en adelante)

El entierro de tercera que se le dio al I.C.T. a finales de los 80s, y con él a los sistemas de financiación tradicionales, se hizo aprovechando una lamentable coyuntura de decaimiento administrativo y falta de liderazgo que afectaba a esta institución, logrando ocultar, tras el discurso moralizante de la privatización, toda una historia de realizaciones.

La nueva política de vivienda se estructura sobre el principio del fortalecimiento del mercado de vivienda –la gestión, producción y comercialización de ésta-, para lo cual el poder público debe actuar como simple facilitador. Con el objeto de hacer accesible la vivienda así producida a los estratos de menores ingresos, se crea la figura del subsidio a la demanda, en reemplazo del anterior subsidio que se aplicaba en los programas del CIT.

Este subsidio de vivienda fue creado por la Ley 03 de enero de 1991, que también creó el sistema nacional de vivienda de interés social y reformó el Instituto de Crédito Territorial. El subsidio se concibe como un “subsidio a la vista” y como mecanismo de apalancamiento al esfuerzo que las familias realizan para obtener una solución de vivienda.³⁹ Al beneficio del subsidio tiene derecho toda familia que se localice por debajo de un cierto nivel de ingreso, que se establece como el límite inferior del mercado solvente de aspirantes a la adquisición de vivienda, y que cumpla además con una serie de requisitos de elegibilidad previamente establecidos.

Adicionalmente, se establece que el subsidio sólo se entrega a quien ha realizado y hecho entrega de la solución habitacional, debidamente terminada, a la familia. Se fijan igualmente criterios de distribución equitativa de los recursos disponibles para el subsidio entre las distintas regiones y ciudades, con criterio eminentemente técnico y centralizado, buscando evitar las presiones y favoritismos locales.

Es indudable que la adopción de este subsidio significó un avance en la política de vivienda, especialmente en la intención de llegar a los estratos más pobres de la población, localizando el apoyo en familias concretas, facilitándoles el acceso a un producto tangible (una vivienda embrión por ejemplo) luego de un proceso previo de calificación que garantice que el recurso sea bien invertido.

³⁹ “Vivienda social”. Samuel Eduardo Salazar. Revista CAMACOL N°61 Diciembre de 1994, 28-32

Lamentablemente esta política del subsidio no ha dado los frutos que se esperaban. Aunque ciertamente ha sido un factor dinamizador de experiencias innovadoras en la producción de vivienda nueva, e incluso en un momento dado abrió enormes posibilidades a los programas de mejoramiento de vivienda y entorno (posteriormente esta modalidad de subsidio se eliminó), en su aplicación éste ha tenido muchos problemas.

Por un lado, los recursos que se han destinado para respaldarlo han estado siempre muy por debajo de las demandas consolidadas en proyectos y calificadas como elegibles (sin contar las no consolidadas que son mucho mayores). La institución que se creó para administrar el subsidio fue el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, pero a pesar de que en su diseño original se le previeron mecanismos innovadores de administración y operación, haciendo que primaran rigurosos criterios técnicos, de equidad y transparencia en la administración del subsidio, se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo (como muchas otras instituciones públicas en Colombia) en un aparato burocrático altamente politizado, ineficiente, con vicios de corrupción y cada vez más centralista.

Esta institución, presentada en su momento como la panacea que iba a rescatar la política de vivienda de interés social de las manos del obsoleto e ineficiente ICT, además de haber caído en los vicios señalados, ha llegado a convertirse hoy en día en un obstáculo para la labor de otros agentes que se esfuerzan por atender la vivienda social. Las Cajas de Compensación Familiar, las ONGs que tratan de encontrar la manera de llegar a los estratos más pobres y algunos programas desarrollados por los municipios, dependen para poder funcionar de la agilidad y capacidad de respuesta del Estado con el subsidio de vivienda, cualidades inexistentes en la actualidad.

Así pues, no obstante las buenas intenciones con que se reglamenta la operación del subsidio en sus inicios, en procura de hacer del proceso de adjudicación un procedimiento cristalino y equitativo, este espíritu se ha desdibujado, cayendo cada vez más en la mala práctica de los tratamientos preferenciales.

En la realidad los recursos no se han concentrado como se pretendía en los grupos más pobres de la población. Ha sido poca la oferta de soluciones habitacionales viables dirigidas a este sector de la población, el cual, como hemos visto, adolece no sólo de una limitación estructural de ingresos, sino también de otros factores que una política exclusivamente financiera no logra resolver. Por lo tanto, parte importante de los subsidios terminan apalancando los programas que desarrolla el sector privado constructor, dirigidos a familias de más de dos y medio salarios

mínimos. Es de observar que los subsidios aplicados en estos programas no han tenido efectos en la disminución de los precios finales de las viviendas.

Por otro lado, tampoco se han distribuido equitativamente los beneficios del subsidio en las distintas regiones como se pretendía, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo desigual que presenta el país. Los municipios con mayor capacidad de gestión han logrado concentrar más subsidios y los más atrasados no logran formular proyectos que resulten elegibles. Por último, se ha caído en el viejo vicio de que cada gobierno da su propia interpretación del subsidio, modificando su aplicación y operación, con lo cual se le ha ido restando gradualmente confiabilidad y eficacia.

El momento actual

El radicalismo neoliberal que se afinca en la política de vivienda en 1991 le da un golpe mortal a la filosofía desarrollista más social que dio origen al UPAC. Éste proponía que tanto la defensa del valor del dinero invertido por los ahorradores del sistema como el establecimiento de los montos y cuotas de los créditos dependían de la corrección monetaria (fijada a partir de las fluctuaciones del índice de precios al consumidor), más una pequeña tasa de interés adicional. La estrategia neoliberal propicia que el sistema en su conjunto pase a ser gradualmente regulado por la tasa de interés comercial o DTF que es la que resulta del rendimiento de los papeles comerciales que hay en un momento dado en el mercado, decisión que resulta inconcebible como política de Estado en vivienda social.

Con esta absurda decisión, el sistema UPAC se fue gradualmente configurando en un monstruo de dos cabezas. Por un lado, el espíritu especulador coloniza a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) creadas para operar el sistema UPAC, las cuales terminaron por no sentirse cómodas amarradas sólo al sector de la construcción de vivienda y comienzan a presionar para que se les permita financiar otro tipo de construcciones más prometedoras para la especulación inmobiliaria, e incluso participar en otros sectores de la economía. Por otro lado, la cultura especuladora contamina también a los ahorradores vinculados al sistema, quienes ya no se conforman con el solo atractivo de que su dinero mantenga el valor en el tiempo y un pequeño aliciente de intereses, sino que quieren obtener rendimientos a las mismas tasas de interés especulativas que comienzan a operar en toda la economía.

El incremento desmesurado de las cuotas que debían pagar los deudores de vivienda, fuertemente jalonadas por las altas tasas de interés y la fiebre especulativa que con la anuencia del Estado

invadió la economía, ocasionó que miles de familias se vieran obligadas a devolver sus viviendas como dación en pago a las corporaciones, trasladando así al sector financiero el patrimonio familiar construido durante años de esfuerzo. Las asociaciones de damnificados del sistema UPAC estiman que el monto de esta transferencia patrimonial de la clase media al sector financiero ha sido entre dos y seis billones de pesos.

De otro lado, la política de vivienda ha llegado a tal grado de dependencia de los avatares del sector financiero privado, que ha llevado a desviar el sentido mismo de la política pública de la vivienda social, en aras de proteger los intereses de ese sector. Cabe entonces preguntarse: ¿quién es el responsable por la multimillonaria pérdida patrimonial de la clase media colombiana? ¿Cómo y quién va a responder para resarcirla? Esto sin contar con la desvalorización de los inmuebles, la cual ha llegado hasta un 30% del valor con que fueron adquiridos, como una de las secuelas de la crisis económica a que ha sido llevado el país.

En un último intento por salvar el sistema de crédito de vivienda construido en el país durante treinta años a partir de la creación del UPAC⁴⁰, se aprueba una nueva ley de vivienda que, como ya es tradición en Colombia, se centra exclusivamente en el problema de la financiación. Si bien esto puede explicarse por la aguda crisis que vive el país y en particular el sector de la construcción, una vez más se dejan de lado todos los demás componentes de esta problemática.

La Ley 546 del 23 de diciembre de 1999 trata de subsanar los errores cometidos con el UPAC mediante la creación de una figura similar: las UVR (Unidades de Valor Real). Se fija nuevamente el índice de precios al consumidor como unidad de referencia para el establecimiento de las tasas de interés de los créditos, en un intento de rescatar el espíritu del viejo UPAC. Pero según las organizaciones de usuarios del sistema y analistas económicos,⁴¹ las UVR lejos de ser una solución, van a continuar golpeando el bolsillo de los usuarios del sistema, pues no sólo dejan intactos muchos de los problemas que acabaron con el UPAC, como los altos costos de intermediación financiera y el hecho de respaldar créditos de largo plazo con fondos provenientes de depósitos a corto plazo, sino que también agregaron nuevos problemas de consecuencias imprevisibles.

⁴⁰ A julio del 2000 la cartera hipotecaria acumulada representaba la no despreciable suma de 18 mil millones de pesos (revista Semana, julio de 2000), sin contar lo requerido para el desembolso de los nuevos créditos.

⁴¹ "Visión social de un sistema de financiación de vivienda". Octavio Quintero. Seminario La UVR en Colombia: incidencia en la vivienda, en la sociedad y en la economía. 5 de septiembre de 2000, Bogotá

A medianos de 2000, la ley todavía no se había acabado de reglamentar. Aunque ya cuenta con un fallo favorable de parte del Consejo de Estado frente a las demandas que pesaban sobre ella por inconstitucionalidad, y pautas para su aplicación que en principio apuntarían a propiciar el despegue del sector y a crear un ambiente de confianza para la adquisición de nuevos créditos por parte de la gente, es difícil pensar que con ello se logren subsanar las falencias estructurales que acusa la política de vivienda en Colombia.

Otros aspectos de la política financiera

Con relación a la vivienda informal o autoconstruida, el capital financiero nunca mostró interés en explorar alternativas de financiamiento, no obstante existir múltiples experiencias y estudios realizados en Colombia y otros países del llamado Tercer Mundo, que demuestran lo dinámico de esas economías y sus posibilidades de sostenibilidad financiera, siempre y cuando sean tenidas en cuenta sus peculiaridades.⁴² Han sido los usureros y prestamistas que operan en la economía informal, los que han acompañado por casi cincuenta años la autoconstrucción popular, que ha construido más del 60% del tejido urbano de nuestras ciudades.

En pequeña escala, algunas ONGs como Fedevivienda, Fenavip, y la Corporación Carvajal, han desarrollado desde los 80 proyectos de financiación a procesos populares con resultados exitosos. Lamentablemente éstas aun mantienen una baja cobertura en relación con las enormes posibilidades que ofrecen estos mercados. Igualmente, a nivel internacional hay experiencias que merecen ser estudiadas, como los movimientos cooperativista uruguayo y argentino, y el caso de Fundasal en El Salvador.⁴³

El papel jugado por los municipios en financiación de vivienda ha sido prácticamente irrelevante, a pesar de contar con mayores recursos⁴⁴. No han logrado conformar los Fondos de Vivienda Municipal que prevé la ley con la fortaleza requerida, carecen de experiencia y capacidad para gestionar recursos de crédito, y las oficinas de vivienda municipal, donde las hay, no logran superar el modelo mal aprendido del ICT. Los proyectos que se logran realizar son poco innovadores respecto a los sistemas de financiación tradicionales y

⁴² Los créditos deben ser en pequeñas cantidades que cubran una a una las distintas etapas de la construcción, y cuyos pagos se hagan a plazos cortos (uno o dos años), pudiendo ser directamente en materiales.

⁴³ Ponencia: "La experiencia salvadoreña en la elaboración de instrumentos para el desarrollo de la vivienda mínima". Edin de Jesús Martínez. Congreso internacional de vivienda de interés social. Manizales, Colombia, 15-18 de abril de 1997.

⁴⁴ "Plan alcaldías. casi todo lo que sabemos en vivienda de interés social" H.G. CONSTRUCTORA S.A. Bucaramanga, 1998

frecuentemente terminan sobresubsidiados, lo que los hace irrepetibles.

En relación con el mejoramiento de vivienda, se cuenta con buenos modelos de financiación que lamentablemente no son implementados de manera general en todo el país. Es el caso del Programa de Habilitación de Viviendas de las Empresas Publicas de Medellín, a través del cual se ha dotado de servicios de agua potable y energía a una cuarta parte de las viviendas existentes en Medellín y los municipios vecinos, beneficiando especialmente a los estratos 1 y 2.

Como conclusión de todo lo anterior, se puede afirmar que en la actualidad la financiación de la vivienda social atraviesa por una crisis sin precedentes cuya profundidad y grado de complejidad llama a repensar este problema de manera integral. Hay que buscar, en la gran cantidad de experiencias acumuladas en Colombia y otros países de la región, alternativas que nos ofrezcan soluciones diversas en función del variado universo de asuntos a resolver, evitando depender nuevamente de estrategias únicas, las cuales han demostrado ser sumamente vulnerables.

▪ ***El modelo de desarrollo y la llamada vivienda de interés social :***

Puede afirmarse que desde comienzos de la década de los 70s, la construcción logra consolidarse definitivamente como un sector económico, gana autonomía y deja de depender en un todo y por todo de la capacidad e iniciativa del Estado para desarrollar programas habitacionales. Como se ha señalado, la discusión en torno a los grandes problemas de la vivienda comienza a ser suplantada por el diseño de políticas económicas y el sector de la construcción, entendido como una variable macroeconómica útil para manejar políticas de reactivación económica y generación de empleo, aplazándose indefinidamente la toma de decisiones en torno a los aspectos fundamentales de la vivienda como satisfactor de necesidades sociales.

Pasan a un segundo plano asuntos como: ¿Cuáles estándares deberían ser adoptados en la vivienda colombiana en función de nuestra idiosincrasia y nuestras posibilidades? ¿ Cuáles características físicas y ambientales en la vivienda requiere el colombiano medio? ¿Cómo garantizar unas adecuadas condiciones de articulación de las áreas residenciales con la ciudad? ¿Qué tipologías de vivienda son las más aconsejables para los distintos tipos de familia que hoy día caracterizan nuestra sociedad? ¿Cuál morfología urbana ha resultado ser la más adecuada a nuestra cultura urbana?.¿Qué cambios está requiriendo la vivienda que hoy se hace, con miras a resolver los

problemas que se avistaron para el nuevo siglo? ¿Qué densidades urbanas son las más aconsejables para la consolidación de nuestras ciudades? ¿Cuáles deben ser los equipamientos que la experiencia de 50 años de urbanización nos recomienda para crear ambientes residenciales amables y equilibrados?⁴⁵

Estos y otros muchos interrogantes, claves para poder abordar responsablemente el tema de la vivienda, no tienen cabida dentro de la lógica con que piensa la ciudad la pragmática neoliberal. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que la vivienda, en sociedades con alto riesgo de desempleo e inseguridad social como Colombia, es la única forma de propiedad a la que puede aspirar la mayoría de la población y permite construir un patrimonio que brinda un mínimo de seguridad a las familias.

Además de esta particularidad que hace de la vivienda un bien tanpreciado, ésta ha sido reconocida en todos los lugares y a través del tiempo como el entorno primario de desenvolvimiento del individuo, la familia y el grupo social que más directamente contribuye a la formación de las personas física, social y psíquicamente. La vivienda es el espacio en el cual tienen lugar las prácticas sociales y culturales del habitar humano y donde se concretan las formas básicas de convivencia con la naturaleza.⁴⁶ Por tanto, reducir el desenvolvimiento de este universo complejo a la dictadura fría de los indicadores económicos, como ha ocurrido en Colombia en los últimos años, es un desconocimiento de los derechos elementales de la gente y una fuente de conflictos para nuestras ciudades.

Para el pensamiento neoliberal que se campea en el país hace más de una década, no tiene derecho a existir sino aquello que produzca rentabilidad económica en un entorno de competitividad, sin tener en consideración las condiciones de desarrollo desigual de nuestra sociedad. Así, gradualmente se han ido sacando del campo de las responsabilidades del Estado todos los servicios básicos y se han sometido al régimen de la competencia. Se habla hoy de la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos, la recreación, como problemas de mercado. Dentro de esta lógica los usuarios o beneficiarios ahora pasan a llamarse clientes.

Se ha reducido la valoración de las empresas sociales al indicador de su rentabilidad económica. No tiene importancia si un hospital, un colegio o una universidad públicos, producen rentabilidad en términos de recomponer o producir capital social;

⁴⁵ "La calidad de la vivienda y la ciudad". Fernando Viviescas M. Revista CAMACOL N°57 Diciembre de 1993, 73-89

⁴⁶ Ver "Boletines del Instituto de la vivienda". Facultad de Arquitectura Universidad de Chile.

como tampoco en el caso de la vivienda se considera como rentabilidad económica la eliminación de las deseconomías que ocasiona, por ejemplo, el hacinamiento, la insalubridad o la mala ubicación de la vivienda respecto al transporte o los servicios urbanos, menos aún si éstos son problemas que aquejan a la población no articulada a la economía formal.

Es la mirada fría de las agencias internacionales de crédito, los grandes grupos económicos, las corporaciones y las multinacionales, cuyos proyectos y metas económicas terminan definiendo el destino de las personas, desde el más humilde jornalero agrícola hasta el más optimista yupi de aeropuerto.

Dentro de esta lógica, el mercado se presenta como el gran regulador. En el caso de la vivienda, asuntos como la calidad de la vivienda, la confiabilidad técnica y constructiva, la localización respecto a los servicios urbanos, etc., son un resultado del libre juego de su mecanismo y agentes. Quienes estén por fuera del mercado, si tienen la suerte de vivir en una ciudad que cuenta con recursos y desarrolla acciones de mejoramiento en los asentamientos ilegales, se verán eventualmente beneficiados. Pero si por el contrario, como ocurre en la mayoría de las ciudades y poblaciones colombianas, no se cuenta con los recursos, ni la capacidad para ejercer una política social en vivienda, estas comunidades quedan totalmente al margen de toda acción en vivienda.

Ahora bien, si analizamos con cuidado lo que ocurre en el mercado de la vivienda que produce el sector privado, encontramos que no se trata propiamente de un mercado equilibrado, en donde existen reglas claras de común aceptación. En efecto, éste no es un mercado en el cual la competencia es la que regula la calidad, como tampoco se dan condiciones de igualdad para quienes concurren en él, puesto que está afectado por diversas situaciones que lo hacen inequitativo y aleatorio. Factores como: las dificultades de acceso al suelo adecuado y a la financiación suficiente y oportuna, el favoritismo frente a las normas, el hecho de ser un mercado siempre insatisfecho, que propicia la manipulación de la demanda, etc., lo convierten en un territorio de incertidumbres, siempre propicio para la aparición de prácticas especulativas y monopólicas. En cuanto al usuario, éste no cuenta con claras garantías sobre el producto que adquirió, ni con una legislación eficaz que los respalde para exigir sus derechos.

Pero lo más sorprendente de la política habitacional que se adelanta dentro del actual modelo de desarrollo, es que no obstante el enfoque unilateral que propone el diseño de estrategias sólo de tipo económico-financieras, es precisamente en este campo donde se ha presentando su más catastrófico

fracaso. Así, el discurso que clama por crear un mercado flexible de vivienda, en permanente crecimiento y abierto a los estratos bajos, se ve reducido a simple retórica, pues lo que realmente ocurre es que el modelo, antes que contribuir a disminuir los déficit habitacionales, termina por convertirse en un factor generador de déficit incluso entre grupos sociales que tenían su problema de vivienda ya resuelto.

El neoliberalismo está hoy en decadencia en los países desarrollados en donde tuvo su origen, gracias a que la gente entendió cómo este nefasto modelo estaba desmontando gradualmente el acumulado social, el que le daba sentido al concepto de nación y de pertenencia a las personas, y que esto significaba ni más ni menos la usurpación de los derechos colectivos, la enajenación de los patrimonios familiares y sociales en provecho del interés privado y de las empresas nacionales y transnacionales.

En Colombia como hemos visto, la aplicación ortodoxa que se ha hecho del modelo neoliberal ha tenido efectos nefastos en la política social. En el caso de la vivienda, ha generado déficit habitacionales donde no los había, el crédito se ha hecho inaccesible para miles de familias de ingresos medios, los estándares de vivienda se han reducido para las clases media y baja, la vivienda de interés social ha sido entregada a la especulación inmobiliaria, al tiempo que los más pobres quedan abandonados a su suerte en asentamientos cada vez más precarios en las periferias urbanas.

LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, SU CALIDAD Y TENDENCIAS

El tema de la calidad de la vivienda social ha pasado por diferentes etapas desde el momento en que se inicia formalmente la producción de la vivienda de interés social en Colombia. Corriendo el riesgo de caer en simplificaciones, es preciso examinar, aunque sea esquemáticamente, qué ha pasado a este respecto si se quiere entender el significado del momento por el que atraviesa hoy la vivienda y sus perspectivas.

A mediados de los años 40, cuando se crean el ICT y el BCH, la calidad de la vivienda que se construye es un propósito que alienta a estas dos instituciones. En ese momento se trata de presentarle a la sociedad una nueva forma de vivir, de llevarla a aceptar la nueva arquitectura y el nuevo urbanismo e incorporarla a la vida moderna. Ese cambio exige que los programas habitacionales nuevos ofrezcan ventajas con respecto a la vivienda tradicional que se trataba de sustituir.

Los proyectos de vivienda son concebidos entonces como unidades urbanas dotadas de la mejor infraestructura, las mejores vías, viviendas cómodas con excelentes diseños arquitectónicos y debidamente equipadas con servicios educativos, de salud, recreación etc. Los proyectos que se construyen tratan de lograr estas metas. De esta forma la búsqueda de la calidad se convierte en estímulo permanente a la innovación. La arquitectura y la ingeniería deben dar lo mejor de sí. El ideal propuesto era lograr que unidades residenciales como las descritas sirvieran de ejemplo para desarrollar las ciudades. Se copiaron modelos internacionales haciendo un esfuerzo por ajustarlos a nuestras realidades y posibilidades. De este período quedan núcleos residenciales en diversas ciudades, que son muy apreciadas por sus habitantes y que aún hoy continúan siendo ejemplo de calidad.

Un segundo momento se inicia a mediados de los años 60. Para esa época ya es evidente que la capacidad de oferta de la vivienda pública está lejos de satisfacer la demanda creciente que estimulaba la rápida urbanización. En consecuencia, la calidad del producto que se ofrece debe ceder a favor del aumento en el número de soluciones. Ésta es la etapa de las normas mínimas de urbanización y vivienda. En ella, son reducidos gradualmente los estándares y especificaciones en los diseños urbanísticos, arquitectónicos y tecnológicos que se habían experimentado en la primera etapa. Se busca con ello masificar la oferta, aún a costa de las consecuencias negativas que ello acarrearía para los usuarios y la ciudad.

Después vendrían las soluciones de los llamados “lotes con servicios” y luego a mediados de los años 80 el programa de “vivienda sin cuota inicial”, el que producirá las versiones más degradadas de vivienda pública que posteriormente servirían de justificación para el cambio de orientación en la gestión del Estado en esta materia.

Es preciso señalar que no obstante este proceso de disminución de estándares de calidad en la vivienda producida por el estado en esta última etapa, los proyectos realizados siempre aportaron a la ciudad desarrollos viales y de infraestructura, espacios verdes y comunitarios, aportes que fueron definitivos para el futuro desarrollo de las ciudades y aún hoy siguen siendo el único soporte urbanístico de amplias zonas urbanas de vivienda popular.

Con estos antecedentes, caben entonces las preguntas: ¿Qué ha significado en términos de la *calidad del producto vivienda* y la *calidad urbana*, el hecho de que se le haya entregado la responsabilidad de la vivienda social al sector privado? ¿Y cuáles

han sido los beneficios para la vivienda de interés social el haber entrado a formar parte del mercado inmobiliario?

Lo cierto es que desde la aparición del UPAC, punto de partida de la producción privada de vivienda social, hasta el día de hoy, no se ha realizado evaluación alguna de la vivienda realizada por esta vía (ni de parte de este sector ni de organismo estatal alguno), lo cual habría permitido medir los errores cometidos, proponer nuevas alternativas para enmendarlos e identificar las posibles fortalezas que permitieran mejorar dicha gestión. Algunos anuarios de arquitectura reseñan los proyectos que han merecido premios por su diseño, y las revistas de arquitectura registran los que a su juicio presentan especiales cualidades. Pero evaluaciones que toquen temas como la aceptabilidad de los programas por parte de los usuarios, el análisis de conflictos que en éstos presentan, la relación de los tipos de vivienda y los tipos de familia que las ocupan (que según estudios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ya son más de diez), los impactos urbanísticos de los programas, la demanda por nuevos espacios en la vivienda, etc., son pocas las que se han hecho.

Ciertamente ha sido pobre el papel jugado por el Estado en su papel de velar por la calidad de la vivienda social que se ofrece en el mercado. éste se ha limitado escasamente a vigilar el cumplimiento de las normas de diseño y urbanismo a través de las oficinas de planeación de los municipios (tarea hoy delegada a las curadurías), normas que frecuentemente terminan siendo modificadas en favor de los intereses de los grandes promotores.

No obstante, es un hecho que existe un rezago en el seguimiento de la calidad de la vivienda que se está produciendo en el país y en la conciencia de lo que esto puede significar en términos de calidad de vida para la población. Existen algunas investigaciones realizados o en curso⁴⁷ que comienzan a aportar al tema de la calidad de la vivienda, tanto de la vivienda producida por el sector formal, sus características y tendencias, como la que se produce por la misma gente mediante procesos de autoconstrucción⁴⁸. Pero sobre todo son muchas las evidencias que permiten aventurar algunos diagnósticos en el tema de calidad del producto de la vivienda que se está produciendo para los estratos de bajos ingresos:

- Se tienden a generalizar en todas las ciudades los nefastos conjuntos o unidades cerradas, modelo de urbanización antes

⁴⁷ “Los cambios en la vivienda en Colombia. Discursos y percepciones” de Gilberto Arango y otros. CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1997

“Calidad de las soluciones de vivienda nueva dirigida a los sectores de bajos ingresos en Santa Fe de Bogotá” (ponencia). Doris Tarchópulos Sierra. III Encuentro sobre la Investigación Urbano-Regional en Colombia, Aciur, 13-15 de abril de 1997, Bogotá

⁴⁸ Ver publicaciones del Barrio taller: “Series: “Ciudad y hábitat y Espacio y sociedad” Santafé de Bogotá.

exclusivo de las zonas de altos ingresos, que ahora se aplica en versiones urbanísticas degradantes a la vivienda de interés social. Este fenómeno se extiende en la actualidad a pequeñas ciudades y poblaciones, creando en ellas serios conflictos espaciales, funcionales y estéticos.

Existen muchos factores a favor de que las familias adopten medidas extremas como la de aceptar vivir en unidades cerradas: la inseguridad generalizada que vive el país y en particular las áreas urbanas, la vinculación laboral de la mujer y la consecuente pérdida de control de los hijos, el aumento de las distancias entre los lugares de trabajo y de la vivienda, etc. Sin embargo, estos problemas no son exclusivos de la sociedad colombiana ni de nuestras ciudades, igualmente los padecen muchas sociedades contemporáneas con igual o mayor desarrollo, pero sólo aquí se pretende solucionarlos convirtiendo la ciudad en un universo fragmentado en infinidad de guetos contenidos entre mallas, conectados a un red vial eternamente congestionada, en la que el espacio público y la vida ciudadana carecen de sentido. Estos engendros urbanísticos no sólo no están aportando a las soluciones, sino que terminan contribuyendo a agravar los problemas que pretenden resolver, pues con el tiempo se convierten en entornos de conflicto entre los residentes y de éstos con las áreas vecinas⁴⁹.

- Existe una muy baja capacidad de innovación en el diseño urbano y arquitectónico de la vivienda, como también de las propuestas tecnológicas que se aplican en los proyectos. Se puede afirmar que con muy contadas excepciones, las soluciones de vivienda de interés social producidas por el sector privado, desde que le fue entregada esta responsabilidad, no han sido más que la aplicación empobrecida de prototipos arquitectónicos, urbanísticos y constructivos desarrollados por el ICT o el BCH en el pasado.

Como respuesta a la alta vulnerabilidad sísmica de gran parte del territorio nacional, la ingeniería colombiana ha dado un importante paso en el diseño de estructuras sismorresistentes que en forma obligatoria se ha incorporado desde 1986 a la vivienda de interés social. Pero en los demás campos de la tecnología, la innovación para este tipo de vivienda se ha limitado cuando más a mejorar calidad de algunos materiales y, en algunos casos, de los métodos constructivos tradicionales. En realidad, el menú de ofertas tecnológicas es muy pobre, confirmándose lo que se señala en el Catálogo Iberoamericano de Técnicas Constructivas Industrializadas para Vivienda de Interés Social, cuando afirma que, mientras países como Chile

⁴⁹ "La vivienda futura y las nuevas formas de habitar". Gilberto Arango y otros. CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1999.

que posee 23 ofertas tecnológicas, Brasil 21, Venezuela 19, Costa Rica 12, en Colombia sólo figura 1.⁵⁰

- En cuanto a los estándares espaciales aplicados en las soluciones arquitectónicas de la vivienda, además del fenómeno antes señalado de la aplicación generalizada de estándares mínimos en todas las soluciones de vivienda que no sean de estrato 5 o 6, y la tendencia permanente a rebajarlos, es de anotar que con la desaparición del ICT el país perdió el control en la fijación de los estándares mínimos habitacionales, quedando éstos al vaivén de las negociaciones locales entre promotores y municipios.

Esta disminución de los estándares en la vivienda se trata de compensar con lo que podrían denominarse las “prótesis” de la vivienda, representadas en el conjunto de instalaciones cuya misión es la de disimular la falta de espacio, consumiendo tiempo libre de los habitantes. Un ejemplo de estas prótesis son las antenas parabólicas, las piscinas, el club house, los juegos infantiles, etc.

- Al nivel urbano predomina la tendencia a apropiarse de los beneficios urbanos ya instalados en la ciudad: vialidad, transporte, equipamientos sociales, instalaciones recreativas, etc., (plusvalías urbanas que inciden en la fijación del precio de las soluciones), en la mayoría de los casos ya deficitarios, sin aportar nada a cambio. Los equipamientos que se prevén para las urbanizaciones, en la mayoría de los casos, son de uso exclusivo de los residentes y se disponen al interior de las mallas, lo que se traduce con frecuencia en motivo de conflictos territoriales con las comunidades vecinas por el uso de los mismos.

La manera como las unidades cerradas son implantadas en la ciudad presenta impactos negativos en los vecindarios en donde se construyen. Un caso típico, por ejemplo, es obstrucción de la fluidez de la trama urbana preexistente, ya que los conjuntos sólo se abren por la fachada en la cual se encuentra el acceso y en las demás fachadas se disponen culatas o mallas que generan espacios residuales. Cuando se aglomeran tres o más conjuntos contiguos, además de romper la funcionalidad urbana se configuran vecindarios inseguros.

- Los diseños urbanísticos de los conjuntos presentan igualmente muchas diferencias: tratamiento inadecuado de pendientes, precaria dotación y definición de los espacios comunes, bajos estándares en las vías, los parqueaderos y senderos, desconocimiento de las necesidades de niños y jóvenes en el

⁵⁰ “El subdesarrollo tecnológico en la construcción de vivienda” (ponencia). Augusto Uribe Montoya. III Conferencia Nacional de Vivienda. COMFAMA, Medellín, 15 de junio de 1995.

diseño de los espacios comunes, espacios públicos de muy bajas calidades que se convierten en residuales, y en general poca creatividad en el manejo de las condiciones ambientales del entorno.

No siempre se cumple lo prometido en la promoción de los proyectos, con el resultado de crear expectativas que luego se traducen en frustraciones para las familias. Éstas a su vez carecen de asesoría a la hora de decidir la compra de la vivienda, lo que se traduce en la toma de malas decisiones en torno a factores como la localización, el monto de la obligación financiera y la capacidad para sufragarlo, el tipo de vivienda, entre otros.⁵¹

- En cuanto a la comunidad, ésta no está preparada para administrar formas de propiedad colectivas como el condominio. Se presenta un bajo nivel de participación en las asambleas y demás eventos requeridos para la administración de las urbanizaciones y no se cuenta con ninguna ayuda ni orientación para mejorar en este aspecto, lo cual redundaría en el deterioro y mal uso de las instalaciones.⁵² Tampoco existen reglas de juego claras sobre el régimen de garantías, competencias y responsabilidades que debe respaldar la adquisición de una vivienda.

Como se ve, pueden ser muy diversas las variables que intervienen en la valoración de la “*calidad de la vivienda*”; además ésta varía según sea el sujeto que la define. El promotor comercial de viviendas puede verla en la relación precio-producto, o en calidad de los acabados, mientras que el comprador puede encontrarla en la cercanía a los servicios urbanos básicos (la escuela, el puesto de salud, etc.) o en las buenas o malas relaciones de vecindario.

Para concluir cabe transcribir unas palabras de Max-Neef en relación con el papel de la vivienda como satisfactora de necesidades: “La forma como la vivienda cumple con sus funciones coadyuva, entorpece o impide la actuación de otros satisfactores. Su efecto a este respecto puede ser sinérgico, inhibitorio o aún destructor.”⁵³

❖ **La situación de la vivienda autoconstruida:**

Algo más de la mitad del tejido residencial urbano desarrollado en Colombia lo constituyen asentamientos de origen ilegal y

⁵¹ “La vivienda futura y las nuevas formas de habitar”. Gilberto Arango y otros. CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1999.

⁵² “Diseño, tecnología y participación”. David Elliot, Nigel Cross. Gustavo Gili (Colección Tecnología y Sociedad), Barcelona, 1975

⁵³ Citado en “Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Aspectos teóricos y metodológicos”. CENAC. Bogotá, Abril 1993.

desarrollo progresivo, sean ellos producto de loteamientos irregulares o de ocupaciones de lotes por invasión. En el caso de Bogotá se estima que 1.6 millones de habitantes de los 6.2 millones que viven en la ciudad habitan áreas urbanas precarias⁵⁴. Estos fueron construidos a lo largo de los últimos 50 años de urbanización y presentan hoy diferentes grados de consolidación y algunos han alcanzado incluso a ser legalizados.

Este gran parque habitacional presenta múltiples problemas de calidad, habitabilidad y sostenibilidad y su solución depende de la historia y características de cada asentamiento: su antigüedad, localización, geomorfología, origen (invasión o pirata), grado de apoyo recibido por las autoridades locales y las características socioeconómicas y culturales de los habitantes.

En los últimos años, estos problemas tienden a agravarse aceleradamente debido al fenómeno de los desplazamientos masivos de campesinos hacia los núcleos urbanos o sus proximidades y a las condiciones de extrema precariedad y rapidez con que se produce hoy la informalidad urbana en Colombia.

El último informe presentado por Codhes⁵⁵ hablaba de un total de 920.000 desplazados del campo. Hoy en día esta cifra se estima en 2.5 millones de personas, lo que equivale a 500.000 hogares que, teniendo vivienda, tuvieron que abandonarla y sumarse a los déficit existentes en las áreas urbanas. Esta acumulación de conflictos viejos y nuevos hace que el panorama habitacional colombiano se torne cada vez más complejo. Sin pretender decir la última palabra, a continuación se señalan algunos problemas derivados de estos conflictos, por su importancia en el diseño de la política de mejoramiento de vivienda que el país está requiriendo.

Quizás el aspecto más rezagado en el mejoramiento de asentamientos informales es el de la legalización mediante títulos de propiedad. Aunque la legislación urbana y de vivienda más reciente ha dotado a los municipios de instrumentos y medios legales para que procedan a legalizar los lotes, es poco lo que se ha hecho, a pesar de que existan en muchas ciudades colombianas cientos de asentamientos con niveles avanzados de consolidación que continúan condenados a la ilegalidad, impidiendo con ello que sus habitantes puedan acceder a múltiples beneficios urbanos, incluyendo el subsidio o crédito de vivienda.

⁵⁴ "Proyecto de regionalización nodal". Humberto Molina. 1998

⁵⁵ "Desplazados, huellas de nunca borrar. Casos de Bogotá y Soacha". Codhes /Arquidiócesis de Bogotá, Bogotá, 1997

Dentro de los indicadores que hoy se emplean para definir el déficit cualitativo de vivienda no se considera la sismorresistencia como factor generador de déficit, pero si se llegara a aplicar se incrementaría considerablemente el déficit actual. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el primer código de normas sobre sismorresistencia se aprobó en 1986, y que su aplicación ha sido prácticamente nula en los procesos de autoconstrucción espontáneos producidos desde esa fecha hasta hoy⁵⁶, esta falencia se constituye en una de las mayores amenazas para la población que habita inmensas áreas urbanas que están contenidas dentro de las zonas definidas como de alto riesgo sísmico. Se hace urgente entonces comenzar, cuanto antes, la inmensa tarea de incorporar estructuras sismorresistentes al parque habitacional existente.⁵⁷

Si a lo anterior se suman los diversos factores de riesgo que amenazan a la inmensa mayoría de los asentamientos humanos autoconstruidos (deslizamientos e inundaciones, principalmente) y la lata vulnerabilidad que éstos presentan, el tema del mejoramiento de la sostenibilidad de la vivienda hoy existente se debe convertir en una de las principales prioridades de la política de vivienda.

Esta tarea gigantesca de adecuación del parque habitacional existente en procura de mejorar su sostenibilidad, sus condiciones de higiene y seguridad ambiental, la disponibilidad de servicios públicos, las condiciones de iluminación, ventilación, adaptación bioclimática al medio natural, etc., requiere poder contar con profesionales capacitados en éste dentro de las lógicas del hábitat popular. De la misma forma será necesario adaptar los sistemas de crédito y los métodos de decisión y gestión de los entes públicos a estas realidades.

Por último, se debe mencionar el grave problema que representa la densificación no controlada de las áreas residenciales autoconstruidas⁵⁸, proceso que se ocasiona por el crecimiento endógeno de la población asentada en ellas, producto tanto de la formación de nuevas familias como de la llegada de inquilinos y que siempre sucede en las zonas residenciales populares cuando éstas han alcanzado un cierto nivel de consolidación. Esta situación se ve agravada por el hecho de que no se cuenta con una oferta de vivienda pública, como la que ofrecía en el pasado el Estado a través del ICT y que permitía cierta movilidad

⁵⁶ "Alcance del nuevo código sismo resistente" (ponencia). Francisco Javier Pérez. III Conferencia Nacional de Vivienda. COMFAMA, Medellín Junio 15 de 1995

⁵⁷ "Manual de sismorresistencia. Elementos de diseño, construcción y rehabilitación de vivienda en 1 y 2 pisos". Andrés Uriel Gallego, Luis Roberto Correa. Corporación de Vivienda y Desarrollo social, Corvide, Medellín, 1999

⁵⁸ "Hacia una gestión alternativa: Aproximaciones a la ciudad de Medellín y sus contextos territoriales". Gilberto Arango y otros. Ensayos FORHUM 4, CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1993.

residencial de estratos de bajos ingresos hacia áreas nuevas de expansión de la ciudad.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El panorama descrito hasta aquí permite aventurar algunas ideas que contribuyen a enriquecer el debate que el país está en mora de emprender hacia la formulación y puesta en práctica de una *política habitacional integral*, que de cuenta, desde diversos ángulos, de una problemática compleja y cambiante como es la vivienda. Este debate se hace más urgente después que el país ha podido vivir la experiencia del tránsito entre las dos concepciones de organización del Estado: la que en el pasado reciente propendía por la acción directa de éste en la solución de los problemas sociales y la actual en la que el mercado asume este papel imponiendo nuevas reglas de juego. Se trata pues de evaluar los efectos de este cambio en las políticas sociales y de la vivienda en particular.⁵⁹

A manera de síntesis, y a la vez como conclusión de lo planteado hasta acá, es preciso insistir, como se ha venido señalando a lo largo de este ensayo, que la mirada unilateral con que se ha manejado el tema de la vivienda en Colombia en la últimas décadas, enfocándolo sólo hacia el tema financiero y de mercado, está impidiendo el manejo integral que este problema requiere para poder encontrar salidas certeras y con efectos de largo plazo a la aguda crisis que se presenta en el sector.

De persistirse en este error de enfoque, además de continuarse desconociendo múltiples componentes de esta realidad, se seguirá renunciando a explorar la aplicación del amplio universo de experiencias que se ha venido construyendo desde la reunión de las Naciones Unidas celebrada en Vancouver⁶⁰, experiencias ya conocidas y aplicadas con éxito en el pasado que merecen una evaluación y ajuste a las nuevas realidades.

Una dimensión preponderante de las nuevas realidades constituye el agravamiento del problema de la informalidad, el cual hoy afecta por igual y en forma creciente a las grandes ciudades, las intermedias y las pequeñas poblaciones, agudizado por el conflicto armado y el fenómeno de los desplazamientos de población. Una política integral de vivienda tiene que incorporar el mejoramiento barrial como una política permanente y de largo plazo.

⁵⁹ "Desarrollo a escala humana una opción para el futuro". CEP/AUR/Fundación DAG. Hammar-skjold Uppsala, Suecia, 1986.

⁶⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia Hábitat. 31 de enero al 11 de junio de 1976, Vancouver.

Otro conjunto de nuevos problemas se deriva de haberle entregado como “un cheque en blanco” al sector privado la gestión, producción y adjudicación de la vivienda de interés social, y de la concentración de prerrogativas a favor de los intereses de éste. Como corolario se presenta una baja participación de lo público en la labor mediadora o reguladora, y pocas restricciones sobre un mercado plagado de distorsiones, circunstancia que hace difícil pensar en forma optimista en el futuro de la vivienda de interés social.

Frente al protagonismo del sector privado, los demás actores han entrado en franca decadencia. Los municipios contribuyen poco, desaprovechando las ventajas locales, incluyendo la facultad de otorgar subsidios autorizada por la Ley 60 de 1993. La población de usuarios y de aspirantes a la vivienda se encuentra desorganizada y sin acceso a los instrumentos o medios que le permitan hacer conocer su opinión, y menos aún para participar en la toma de las decisiones que acompañan la definición de políticas habitacionales. Antes estuvo sometida a las políticas centralizadas del Estado, hoy a los intereses del mercado

Si proyectamos las tendencias en la vivienda que se producen hoy, se puede afirmar sin temor a equivocaciones que el futuro de la vivienda no es el más deseable, sea cual sea el punto desde el cual se analice: el urbanismo, la arquitectura, el desarrollo tecnológico, lo ambiental, la habitabilidad y calidad, las posibilidades de acceso a los más pobres, etc.

Aún más, una parte de la vivienda nueva que hoy se produce pronto va a engrosar el déficit cualitativo.

En este contexto, propongo la urgencia de buscar soluciones nuevas y alternativas para salir de una situación verdaderamente crítica, y con este propósito planteo las siguientes ideas:

1- Formular una **ley integral de vivienda** que atienda por lo menos tres frentes claves de esta problemática.⁶¹

- El establecimiento de parámetros que permitan garantizar unas condiciones mínimas de *calidad de la vivienda*, en términos de confort, habitabilidad, durabilidad y sostenibilidad, para toda vivienda nueva que se construya en el territorio nacional.
- *Una tenencia segura* para la población económicamente más vulnerable, mediante el establecimiento de un régimen de garantías para quienes adquieran vivienda y para quienes estimulen modalidades de tenencia diferentes a la propiedad privada individual, abriendo así otras posibilidades de acceso a la vivienda de interés social (propiedad colectiva, vivienda en

⁶¹ “Ley sobre la calidad de la vivienda, un aporte a la solución habitacional. Opiniones de autoridades expertos y usuarios. El antes y el después de la ley”. Vivienda, Participación, Desarrollo progresivo. N°11, Febrero 1997, Santiago de Chile.

arriendo, en usufructo, préstamo, leasing con opción de compra, comodato, etc.) para diferentes situaciones familiares.

- La definición de *un régimen de compromisos y responsabilidades* que establezcan unas reglas de juego claras para todos los actores involucrados con la vivienda en sus diferentes momentos: planeación, diseño, construcción y adjudicación, hasta su uso, operación, mantenimiento y administración.
- La improvisación hoy predominante en la actividad constructora que produce la vivienda de interés social, en la cual propietarios de la tierra hacen de constructores, constructores hacen de promotores, financistas se convierten en promotores o constructores, y cualquier persona puede ser constructor, es una situación que amerita *una regulación* que ponga en orden y garantice el ejercicio de profesiones como la arquitectura, la ingeniería y la construcción.

2- Se debe dotar de *instrumentos eficaces* a los municipios para que éstos puedan intervenir en el mercado del suelo urbano y la vivienda, desplegando sus ventajas comparativas. Además, para jugar efectivamente el papel que le corresponde como regulador del mercado y facilitador de programas de desarrollo social.

Las creación de *inmobiliarias municipales y o promotoras municipales* que permitan desarrollar esta labor más eficazmente, concertar con los propietarios de la tierra empleando recursos como el leasing que no implique la compra de tierras⁶². Los municipios pueden así proceder a la planeación y diseño de programas de vivienda de envergadura e invitar a los constructores privados de la construcción de los programas. De esta forma los distintos actores hacen lo que saben, creándose de paso las condiciones para que exista un mercado democrático, no especulativo y que amplíe la oferta allí donde se necesita en forma considerable.

3- Esta ley integral de vivienda debe incorporar el tema de la información, con una clara orientación hacia la creación de un *sistema nacional de información sobre la población demandante de vivienda*.⁶³

Así como en el sistema de salud, en el cual a partir de la Ley 100 se ha ido construyendo una amplia base de datos por parte del conjunto de instituciones encargadas de aplicarla, la cual permite pensar en una planificación a largo plazo del sector partiendo de

⁶² "Renovación urbana y arriendo social: La renovación y el arriendo social como preámbulo al leasing social. El caso de Medellín, Ecuador y Francia" (ponencia). Pilippe Dartiel. Congreso Internacional de Políticas de Vivienda de Interés Social como factor de desarrollo municipal. 27-29 de agosto de 1997, Corvide, Medellín

⁶³ "El Estado y el sector privado: experiencias en la aplicación de tecnología informática en el campo de la vivienda de E.E.U.U. y el mundo" (ponencia). Gustavo A. Sapiurca. Congreso internacional de Políticas de Vivienda de Interés Social como factor de desarrollo municipal. 27-29 de agosto de 1997, Corvide, Medellín

un conocimiento cada vez más objetivo de los problemas y tendencias que se presentan, de la misma manera se hace urgente comenzar a construir para la política de vivienda social una base de datos que permita actuar planificadamente en ella, a partir de problemas claramente identificados y dimensionados,⁶⁴ y no, como hasta ahora, dando “palos de ciego” frente a datos muy generales que no permiten el diseño de acciones concretas.

Este sistema nacional de información se debe crear desde los gobiernos locales (los municipios), que es de donde realmente se tiene acceso a la información directa, mediante la apertura de oficinas receptoras de la información, en las cuales las familias que aspiran a tener vivienda puedan registrarse (registro de aspirantes) y comenzar un proceso progresivo de acercamiento a una solución. En esta tarea juegan un papel importante las cajas de compensación, las empresas, las organizaciones comunitarias de barrio, etc. Países con políticas avanzadas en vivienda, están demostrando que contar con una adecuada información sobre las necesidades de vivienda, no sólo como un indicador estadístico, sino como datos referidos a familias concretas, con necesidades y potencialidades sentidas, es dar un paso certero hacia la solución de los problemas.

4 - Es un hecho que la población requiere de una acción permanente de educación respecto a asuntos claves como la salud, la seguridad vial, el medio ambiente, los servicios públicos, el espacio público, etc., especialmente en las ciudades en donde una buena parte de quienes en ellas residen, apenas si han completado su proceso asimilación a la vida y la cultura urbanas. De la misma manera, el tema de la vivienda debe ser objeto de esta preocupación, pues es evidente que la gente, en especial la de bajos ingresos (para quienes una mala decisión al adquirir una vivienda puede tener un gran impacto en sus vidas y sus economías), no posee los elementos que le permitan ser “*consumidores conscientes*” en el mercado de la vivienda⁶⁵. No conoce los factores claves para decidir qué vivienda adquirir, no conocen sus derechos como consumidores y poco saben sobre sus deberes con respecto a un espacio residencial que es cada vez más compartido y requiere de una administración y manejo colectivos.

Esta educación cobra más importancia si se conviene en que la gente debe saber cómo actuar en el mercado de la vivienda, para que ésta sea sustentable. Además, la existencia de usuarios

⁶⁴ La única información de que se dispone es la que proporcionan las estadísticas generales de los déficit que provienen de los censos nacionales de población, cuya regularidad es variable; se han encontrado sus mayores debilidades para recabar la información precisamente en las zonas donde se concentra la población más pobre y con mayores problemas en materia de vivienda.

⁶⁵ “Libertad para construir. John Turner. Blume, Madrid, 1972

conscientes es decisiva para producir un cambio en los roles que hoy se presentan en la puesta en práctica de la política de vivienda.⁶⁶

5- Más temprano que tarde, *la vivienda de interés social debe salir de la esfera del mercado*, como se proponía en un congreso reciente del Partido Socialista Español⁶⁷, al referirse al retraso de ese país en materia de vivienda social comparada con los países del norte de Europa. Este camino, como postura filosófica es el único viable si se quiere realmente atacar el problema de la población más vulnerable de la sociedad. Tomar esta decisión no implica retrotraer la política al viejo modelo del Estado asistencial. Se trata más bien de entender que no puede haber una respuesta única aplicable a toda la sociedad, y que para los más pobres se deber abrir un abanico de modalidades de tenencia que se ajusten a su situación y les permita, en la medida en que vayan entrando a las redes de empleo y mejoren su ingreso, pasar a otras forma de tenencia más convencionales.

Entre tanto, para los grupos de ingresos medios y medios bajos (estratos 2, 3 y 4) la política de vivienda se debe centrar en facilitar el acceso al crédito, establecer criterios claros de operación del mercado y garantizar la calidad de las soluciones.

6- Las limitaciones de recursos, la acumulación de necesidades y vulnerabilidades que a todo nivel (en lo físico, lo social y lo cultural) suelen acompañar los procesos habitacionales populares, exigen una gran sincronía en la movilización de los recursos, la administración de los procesos y en el desempeño de los actores que intervienen en ellos.

En el caso del mejoramiento de vivienda, la existencia simultánea de falencias en distintos aspectos y componentes de la vivienda (legalización de propiedad, carencia de servicios públicos, hacinamiento, riesgo, etc.) hace difícil que se puedan atender todos de una solo vez, debido a las limitaciones económicas de las personas objeto de los programas y a las limitaciones de los entes ejecutores. Por ello se hace necesario combinar acciones de mejoramiento de vivienda y entorno, aplicando simultáneamente estrategias de desarrollo progresivo o por etapas y estrategias de concertación que permitan la movilización de recursos, capacidades y habilidades de distintas fuentes.

En el aspecto financiero de estos programas, además del subsidio familiar de vivienda, son necesarios créditos blandos para cubrir el pago de los costos de las instalaciones y aportes municipales provenientes de sus recursos de inversión o de préstamo. Para la ejecución de los programas deben intervenir

⁶⁶ "Vivienda: todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno". John Turner. Blume, Madrid, 1997

⁶⁷ "Materiales de debate sobre la vivienda." Izquierda Unida. Madrid. España. 1996

agentes técnicos de los municipios, contratistas privados, ONGs y las comunidades mismas, creando un escenario de concurrencia de actores en el cual diversos saberes, funciones y roles se integren haciendo posible lo que de otra forma sería impensable.

Con respecto a los programas nuevos de vivienda de interés social, debe abrirse un abanico de posibilidades: tradicionales, como los lotes con servicios y pie de casa para el desarrollo progresivo, programas de autoconstrucción dirigida, e innovadores, como los plan terrazas, el desarrollo de vivienda de alta densidad en áreas centrales subutilizadas, la construcción de vivienda compartida (inquilinos planificados), la reconversión (subdivisión) de edificaciones en buen estado hoy abandonados o en desuso en los centros de las ciudades. La factibilidad de estos programas dependerá de la manera como se logre la concurrencia de actores, la capacidad de innovación y la creación de condiciones de trabajo para movilizar recursos e iniciativas desde las distintas fuentes especializadas.

EPÍLOGO

Producir vivienda social en cualquier país, en la escala y con la calidad que se necesita, fue en el pasado, es ahora y lo será en el futuro una empresa compleja, como lo demuestra el hecho de que aún los países desarrollados presentan déficit cualitativos y cuantitativos de vivienda.

En el caso colombiano, al igual que ocurre en muchos otros países latinoamericanos y de otros ámbitos de lo que se ha dado en llamar el Tercer Mundo, cincuenta años de urbanización acelerada han sido una escuela rica en experiencias: unas que ya han sido incorporadas y forman parte de las políticas públicas o de las acciones de los grupos privados y ONGs, y otras que a pesar de haber sido exitosas, aún se las sigue viendo como marginales y se encuentran a la espera de ser aplicadas en escalas mayores, que permitan medir sus ventajas y beneficios.

Pero si algo se puede presentar como una lección ya aprendida, es que bajo las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de la población colombiana, por sus limitaciones estructurales para acceder al empleo estable, la tenencia segura, las oportunidades y el conocimiento, el hecho de descargar en el “dios mercado” la facultad de decidir la suerte de la política social en vivienda (al igual que de los otros servicios sociales básicos, como es la tendencia actual de la política de Estado), implica necesariamente dejar por fuera de toda solución habitacional a amplios segmentos de esta población, agravando con ello el problema social y ampliando la ya profunda brecha entre ricos y pobres. De hecho, implica, además, condenarlos a una

informalidad que, como hemos visto, adquiere formas cada vez más precarias, vulnerables y degradantes para la vida humana.

Esta entrega a las fuerzas del mercado como único factor regulador de la política social es una desgracia para los sectores más pobres de la población y para las clases medias que luchan por permanecer dentro de éste, pues implica poner en riesgo su frágil patrimonio (como de hecho ha venido ocurriendo) que es quizás el factor de estabilidad más importante de la Nación. Implica renunciar a la misión que se ha propuesto el mismo Estado de ser mediador del desarrollo económico, social y cultural.

Definitivamente, la política de vivienda no se puede limitar al favorecimiento de los sectores solventes de la sociedad y considerar a todo aquel que esté en incapacidad de concurrir a la panacea del mercado formal como parte de los “no integrados”, frente a los cuales la acción pública no debe ir más allá del ofrecimiento de ocasionales programas de ayuda para la supervivencia o acciones de emergencia, que es en lo que han devenido los llamados programas sociales de la política neoliberal. Por el contrario, una política de vivienda comprometida con el desarrollo equilibrado de la Nación, tiene que hacer posible su accesibilidad, mejorar la calidad de vida y garantizar una tenencia segura para todos.