

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN
COLOMBIA**

SEMINARIO REGIONAL INVESTIGATIVO

CARLOS ANDRÉS MUÑOZ MÁRQUEZ

Especialización en Gerencia de Proyectos del Territorio
y Valuación Inmobiliaria

Docentes

PROFESOR. MSc., Arq. MARCO ANTONIO BENAVIDES LÓPEZ

Arq. JHOANNA ECHEVERRI LONDOÑO

Universidad Católica de Manizales

Facultad de Ingeniería y Arquitectura

Manizales

2017

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1. VISION DE ASENTAMIENTO URBANO.....	6
1.1 Adquisición de suelo en la nueva comunidad	8
1.2 Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB)	11
2. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS SOBRE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO Y SOCIAL.....	15
2.1 ESTADOS DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA	16
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.3 CRECIMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN VIS EN COLOMBIA	26
3. CONCLUSIONES.....	27
4. BIBLIOGRAFÍA.....	30

LISTA DE TABLAS

TABLA 1: LEYES EXISTENTES SOBRE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO	20
---	-----------

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿LA RESPUESTA FORMAL DE LOS PROYECTOS DE INTERES SOCIAL PROPUESTOS POR EL ESTADO, SON DESARROLLADOS A PARTIR DE LAS NECESIDADES REALES DE LA POBLACION DE BAJOS RECURSOS?

OBJETIVO GENERAL

Analizar las políticas de formulación de proyectos de Interés Social por parte del Gobierno Nacional, frente a las necesidades de la población de bajos recursos que habita dichas unidades de vivienda.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- . Identificar las acciones de planificación y construcción de los asentamientos urbanos desde el ámbito de la informalidad.
- . Establecer la acción del Estado colombiano frente al proceso de construcción de viviendas de interés social.
- . Analizar si las determinantes constructivas propuestas al momento de su planeación, consideran la visión espacial de sus habitantes.

INTRODUCCIÓN

Contemplando la necesidad del ser humano de disponer un alojamiento y el desarrollo de proyecto de vida personal y familiar, se considera la vivienda como un elemento fundamental para dar garantía a la dignidad humana, desarrollándose en ésta un espacio en el que se genera convivencia, y cuidado de las familias y comunidades, traduciéndose en una necesidad básica de la condición humana; es por eso que para comprender el problema de vivienda, es necesario remontarse a los orígenes mismos de la evolución humana, en la que la necesidad de generar refugio llegó a dar origen a los primeros modelos de ocupación y por ende a las primeras tipologías de espacios.

Las necesidades habitacionales en la población son diversas y complejas, y la forma en que la comunidad las atiende es lo que caracteriza tal diversidad. Por ello, es necesario recurrir a la diferenciación entre dos conceptos que se emplean de manera ambigua, pero que desde la perspectiva conceptual se encuentran diferencias significativas entre *Casa y Vivienda*. En primera instancia, el concepto de *casa* puede traducirse, apoyado en la definición de (Juan Gabriel Hurtado Isaza, 2012) siendo el hecho arquitectónico que se produce como resultado de un conjunto de metodologías y procedimientos en el campo de la arquitectura, que dan garantía de generar protección y solución a las necesidades espaciales del ser humano.

Por otra parte, el concepto de *vivienda* debe entenderse como el medio de su desarrollo habitacional en donde enlaza todas sus estructuras propias de ocupar un lugar. A diferencia del concepto de *casa* en el que predominan las relaciones espacio-temporales, la vivienda se concentra más en las relaciones socio-antropológicas y el medio ambiente.

Considerando la necesidad de encontrar refugio, y tomando en cuenta las determinantes de no contar con suficiente suelo urbanizado para que las personas de ingresos económicos más bajos tengan la posibilidad de acceder a la vivienda en condiciones mínimas adecuadas, conlleva a la construcción de manera improvisada sus viviendas en las periferias.

Pese a la precariedad en su construcción tanto en el ambiente unifamiliar como en la adaptación de su estructura urbana en terrenos con características de vulnerabilidad, los habitantes de los asentamientos urbanos enfocan sus prioridades en la subsistencia económica, poniendo esto por encima de la incertidumbre de las consecuencias físicas de construir en zonas de alto riesgo.

Por otra parte, en el momento en que el Estado comienza a tener más participación en la creación de instituciones que se enfocaran en analizar el tema de la pobreza en Colombia, logra generar mecanismos que permitan a la clase obrera diferentes sistemas de crédito que le permitan tener acceso a la vivienda, determinando así los estándares y lineamientos para el desarrollo de unidades habitacionales de bajo costo, con soluciones de vivienda enfocadas en la densificación y la optimización de recursos para dar cumplimiento a las normas establecidas para la construcción de viviendas de interés social y prioritario.

Por lo anteriormente expuesto, este ensayo pretende analizar las políticas de formulación de proyectos de interés social por parte del Gobierno Nacional, frente a las necesidades de la población de bajos recursos que habita dichas unidades de vivienda.

TITULO I

1. VISION DE ASENTAMIENTO URBANO.

Como bien lo manifiesta (Zapata, 2009) Un asentamiento urbano se caracteriza por la mala calidad de las viviendas, tenencia insegura, hacinamiento y acceso inadecuado en la mayoría de ocasiones de servicios públicos. Es por eso que al momento de referirse al concepto de ciudad espontánea, esta surge no de forma absolutamente caótica, sino acorde con necesidades individualizadas, en cada decisión de establecer un nuevo uso, en la que la construcción de un edificio o la prolongación de una calle surgen de una insuficiencia urbana que se suple sin una previa planificación. Con el paso del tiempo esto promueve que las nuevas inserciones sobre lo ya construido generen dificultades funcionales en núcleos urbanos mayores en las que la distribución y las circulaciones no obedecen a un patrón determinado, por el contrario se convierten más en pasos circunstanciales adaptados a las necesidades del momento.

Los barrios que surgen bajo la condición de informalidad carecen de atributos que son necesarios que puedan permitir condiciones aceptables para la población, es por eso que en el contexto internacional se busca la promoción de intervenciones que promuevan la habitabilidad, entendiendo esto como la solidez en los materiales constructivos, un área adecuada, características bioclimáticas (adecuada ventilación e iluminación) y la dotación de los servicios públicos básicos (Jenny Sofía Rodríguez Rodríguez; John Gerardo Pinzón Cárdenas, 2016).

Con el afán de encontrar un espacio en el que se puedan establecer, los pobladores tienden a proveerse a sí mismos de vivienda, y considerando la escasez de capital para adquirir materia prima idónea para este ejercicio, se opta por emplear materiales y procesos constructivos rudimentarios que carecen de conocimientos técnicos, radicándose en la mayoría de las veces en

la periferia de las ciudades; con el paso del tiempo, lo que en un principio comenzó a erigirse con materiales de desecho, gradualmente se transforma en una construcción con servicios públicos y con materiales de mayor durabilidad. Lo importante es tener presencia con los primeros cimientos de una vivienda improvisada, dispuestas en el sitio sin un orden establecido; dando comienzo al asentamiento informal para los invasores.

Los materiales empleados para la construcción de las casas son de desecho, recogidos en la calle o de alguna construcción cercana, casi obteniendo más del 80% de los materiales de forma gratuita.

Las familias autoconstruyen casi en su totalidad toda su vivienda, son escasas las veces que reciben colaboraciones externas. Las mejoras o composturas que se deben hacer a la vivienda como reparar goteras en la cubierta, asegurar las tejas o las láminas que cubren el techo o reparar el piso por inundaciones la realizan directamente sus habitantes.

La ocupación de tierras ha sido la directriz de los asentamientos informales, siendo una alternativa para las familias sin techo para poder tener alojamiento, al ver la necesidad de vivienda buscan la manera de asentarse y levantar su morada. Para ello debe existir una organización entre varias familias, que con agilidad y prisa en tiempo record deben realizar la operación. El modo de proceder, asociado con el cuadro de pobreza de los pobladores, además de prevalecer la improvisación, al vulnerar el derecho a la propiedad, el asentamiento surge infringiendo los patrones convencionales de urbanización, convirtiéndolo desde sus inicios en asentamientos ilegales, irregulares y clandestinos.

El tema de la informalidad ha sido abordado tradicionalmente como un problema que trae consigo más complicaciones, que beneficios a largo plazo en la ciudad; aunque hasta ahora se le

está tratando de mirar como un fenómeno con potencialidades propias para el desarrollo de la misma, principalmente en lo relacionado a lo que ellos mismos pueden proveer como una solución de abastecimiento de las necesidades de vivienda, y que aunque de una manera insuficiente, ya tiene consolidados unos servicios urbanos que son más fáciles de mejorar que nuevamente crearlos. El arquitecto Juan Gabriel Hurtado Isaza manifiesta que;

“Es fundamental establecer que el reasentamiento es una circunstancia detonante para generar contextos de integración o desarticulación para los habitantes frente al nuevo territorio, exponiendo que la dificultad de fondo en el proceso es que los nuevos habitantes deben ajustarse a los códigos urbanos y a las manifestaciones territoriales preestablecidas por los pobladores de origen, quienes en defensa de aquello que ya han consolidado actúan de forma resistente a la integración forzosa de nuevos miembros”.

(Juan Gabriel Hurtado Isaza, 2012)

Se puede asumir desde esta perspectiva que la inclusión social de dichos asentamientos, a la trama urbana preestablecida traerá consigo intransigencia por sus pobladores y por ende rechazo a ese sector de la “nueva comunidad”.

1.1 Adquisición de suelo en la nueva comunidad

Sostiene (Abramo, 2003) que la forma en que los pobres acceden al suelo urbano corresponden a tres lógicas:

- *La del estado*, donde la sociedad civil y los individuos se someten a una decisión del poder público asumiendo éste la responsabilidad de definir la selección que garantice

el mayor grado de bienestar social. Para este caso, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano.

- *La lógica del mercado*, en la que el mercado sería el mecanismo para posibilitar el encuentro entre quienes desean consumir suelo urbano y los que se disponen a ofertar a eventuales consumidores del suelo. Esta lógica puede asumir características institucionales diferentes dependiendo del vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas jurídicas y urbanísticas de cada ciudad. Es así como se puede encontrar mercados cuyo objeto está inscrito en la normalidad jurídica y urbanística, llamados “Mercados Formales” y a su vez mercados no se enmarcan dentro del ámbito normativo a los cuales se les conoce como “Mercados Informales”.
- *La lógica de la necesidad*, dada por parte de la motivación condicionada por la pobreza, es decir, por la incapacidad de suplir una necesidad básica en función de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A esto debe sumársele la “*carencia institucional*” a razón del déficit de inserción en programas públicos o por un déficit de “*capital político*” que es el resultado de situaciones de conflicto o de prácticas populistas.

Como consecuencia de esto, el suelo no se moviliza necesariamente por recursos colectivos o individuales, la posibilidad de acceder del suelo depende de la participación en acciones colectivas que normalmente incluye eventuales costes políticos y jurídicos.

El sistema de autoconstrucción es la resultante de la imposibilidad que se tiene por parte de la población de bajos ingresos de acceder a terrenos, servicios públicos, materiales idóneos para la construcción, buscando que esta población encuentre soluciones a la necesidad de alojamiento haciendo uso de su ingenio de la mano de sus ingresos socio económicos.

Se entienden, en sentido estricto, las formas de edificación que se realizan mediante la inversión directa de trabajo por los propios usuarios de la vivienda. La autoconstrucción puede implicar el apoyo de parientes o amigos; en general se caracteriza por el empleo de fuerza de trabajo no remunerada (Fundación Razón pública, 2012).

Debido a la improvisación en los asentamientos urbanos los habitantes al momento de establecer los límites de su dominio, quedan sujetos a casi el tamaño y configuración de las viviendas, como en otros casos, pueden determinar sus lotes con un área superior generando espacios para la crianza de animales o parcelas para cultivo.

En su mayoría, los poseedores de estos lotes tienen problemas con la tenencia de los terrenos a causa de la invasión y pese a tener el uso, el goce y la disposición de manera ilegal, no se tiene el dominio sobre el lote; se presentan casos en el que no se pactó legalmente la compra o venta y con el paso del tiempo resulta más difícil y costoso el trámite para su legalización. Esto sucede por el desconocimiento o ignorancia al momento de elaborar un contrato o acuerdo legal o a la necesidad de evitar pagar los impuestos que marca la ley.

Conforme a sus necesidades, las casas adquirirían la cantidad de espacio necesario para el buen desarrollo de la vivienda; aunque en la actualidad la ley colombiana no están determinadas de manera precisa las áreas mínimas del lote y de la vivienda de interés social, en el caso de Manizales por medio del *Acuerdo 732 de 2009*, derogado por el *Acuerdo 0958 de 2017* se asumió como área mínima del lote para la vivienda de interés social la establecida en el *derogado decreto 2060 del 24 de Junio de 2004*, el cual establece que el área mínima de lote construible para vivienda de interés social es de 35 m², con un frente mínimo de 3,5 ml sin contar antejardín. Pero este tamaño no es realmente el equivalente al espacio interior habitable porque

hay que incluir el patio o el antejardín, así que en la práctica se estaría hablando de una unidad de vivienda de aproximadamente 26 metros cuadrados, es por eso que la norma no tiene en cuenta la cantidad de personas que habitan la vivienda, poniendo por encima de ello el bajo precio.

Considerando que en Colombia hay un promedio de 3,7 habitantes por hogar (DANE, 2008), a cada habitante le corresponde 6,5 metros cuadrados para vivir. Dentro de las viviendas, debe haber cocina, baño, patio, lavadero, sala-comedor y habitaciones separadas, para el desarrollo de la familia es muy importante que las habitaciones de los padres se encuentren retiradas de la de los hijos. La implementación de estas áreas mínimas se convierte en el tope máximo ofrecido en el mercado.

1.2 Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB)

Con el propósito de mejoramiento de la población en extrema pobreza, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) crea el programa de Mejoramiento Integral de Barrios enfocando su accionar trascendiendo más allá de la infraestructura, permitiendo el acceso a los servicios públicos domiciliarios (saneamiento básico, acueducto y alcantarillado), espacio público y demás mecanismos que generen bienestar a la comunidad, esto se logra a través de un modelo de gestión pública que permite la participación de entidades privadas en el territorio nacional.

La gestión del PMIB, se basa en el acompañamiento *Técnico, Financiero y Jurídico* a las administraciones públicas con el propósito de incorporar los asentamientos urbanos informales a la estructura territorial de los municipios.

Esto se logra por medio de la reorganización urbana del asentamiento, eso incluye la legalización de sus predios así como el desarrollo de infraestructura básica en el que se incluye la participación de la comunidad, el desarrollo social y el reasentamiento de las familias que se encuentren instaladas en zonas de alto riesgo.

Como bien se expresa en el libro *Colombia: Cien años de políticas ambientales* (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2014), el PMIB enfoca sus acciones en los siguientes ámbitos:

- **Ordenamiento Territorial**, regularizando y legalizando los asentamientos urbanos informales.
- **Infraestructura básica y de servicios públicos**, incluyen las redes de alcantarillado pluvial, acueducto, redes eléctricas entre otras.
- **Obras y acciones de protección ambiental**, estabilización de los suelos, arborización y control de erosión, recuperación de canales así como obras de mitigación de riesgo.
- **Accesibilidad y movilidad**, Vías de conexión al barrio.
- **Vivienda**, Titulación de los predios, reasentamiento de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo, unión de acciones con los programas de mejoramiento de vivienda.
- **Espacio público y equipamientos**, obras de espacio público dentro del barrio.
- **Desarrollo social**, acompañamiento social permanente y planeación participativa.

Vale la pena analizar el contexto del PMIB desde la perspectiva de quien habita tales asentamientos, pese a que los organismos gubernamentales se esmeran en el desarrollo de estos programas, existen otra serie de variables y determinantes que influyen en el avance de estos;

Para *José Humberto Duque Corrales*, Presidente de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal de Manizales ASOJAC, MANIZALES

“Es de aclarar que otro elemento importante al momento de ocupar tierras, se relaciona mucho con “terratenedores” clandestinos que logran la apropiación ilegal de suelo y posteriormente proceden a una venta ilegal de parcelas, a un precio sospechosamente accesible, el que la población más vulnerable accede desconociendo los inconvenientes futuros que trae dicha compra; recibiendo como supuesto garante una promesa de compraventa ficticia el cual, las entidades de registro de instrumentos públicos desconocen...” (Corrales, 2017).

La ocupación de lotes en los que se localizan la mayoría de los asentamientos en el caso específico de la ciudad de Manizales, no ha representado interés por parte de la administración Municipal, particularmente el caso del asentamiento urbano de Chachafruto, el cual se localiza en el viejo camino al Alto del Zancudo cuando los primeros colonizadores se dirigían al sector de La Enea y hacia el sector de Montaña, en el sector de Gallinazo y a las minas de Maltería.

Pese a la situación de estos asentamientos urbanos, en los que con el paso del tiempo han tenido que soportar las inclemencias de la naturaleza y reconociendo la vulnerabilidad a la que se enfrentan, han logrado conformar dichas comunidades, y por parte de la administración municipal mostrando interés por mejorar las condiciones de las comunidades, las cuales es de aclarar, no necesariamente están en zonas de vulnerabilidad y que por el contrario llegan a ser terrenos con condiciones óptimas para la construcción.

La percepción que puede tener el resto de la ciudadanía frente a estos asentamientos es de alto riesgo para la integridad física. A la gente no le interesa ni ir ni conocerlo.

Cuando la comunidad de chachafruto vio la posibilidad de legalizar sus predios y entrar en el proceso de MIB, optaron por llamarse *Jardín del Bosque*. El asentamiento dio inicio hace aproximadamente 70 años.

No es ajeno que a causa de la misma situación socioeconómica traiga consigo factores de riesgo, pero nada distinto a cualquier sector de la ciudad, esa percepción nace de sus mismos habitantes quienes sienten esa exclusión en los temas de desarrollo participación socio-comunitaria.

Entre los años 2013-2014 por parte de la línea de profundización en Hábitat de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales se planteó la propuesta del desarrollo Multifamiliar Chachafruto el cual consta de diez torres fundadas en la ladera de forma descendente y de las cuales cuatro de ellas eran VIS y las seis restantes eran VIP.

Generalmente se ha entendido de esta manera por lo que representa para el Estado reparar o atender posteriormente las carencias de los territorios desarrollados de manera informal; la aparición súbita de este fenómeno, no ha dejado espacio para la planificación, lo que implica atender el territorio solo en situaciones de emergencia, cuando los recursos se tornan insuficientes tanto para la dotación urbana como para las soluciones habitacionales.

TITULO II

2. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS SOBRE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO Y SOCIAL

Colombia, como un estado social de derecho y caracterizado por ser un país libre en las que las políticas estatales son claras, y conforme con la Constitución Política de Colombia, toda ley debe ser de claro conocimiento por parte de la población, pero en el tipo de educación que se brinda a la comunidad no es lo suficientemente específica para conocer sobre políticas de interés social, el cual es importante para entender los esfuerzos del estado por brindar a la población el derecho a una vivienda digna, como bien señala el **Artículo 51**: *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda* (Congreso de la República de Colombia, 1991).

El Estado, es un agente social fundamental que aparece en el proceso de construcción de la ciudad y de los barrios, produciendo infraestructura y equipamiento urbano; en la construcción estatal de vivienda a través de sus entidades especializadas, otorgando subsidios económicos destinados a la adquisición de vivienda, produciendo espacio construido para las funciones y actividades del aparato administrativo (equipamiento institucional a través de contratación directa o por medio de licitaciones públicas), y como apoyo o patrocinador de acciones de gran envergadura a través de planes, programas y proyectos.

Igualmente se ocupa de las declaratorias de emergencia social y económica o de las declaratorias de calamidad para determinadas áreas de las ciudades en los marcos de la política

urbana y de la política general que se haya trazado. La acción estatal está dirigida a resolver problemas de índole coyuntural ante la escasa apropiación de recursos frente al tamaño de las necesidades buscando mitigar las carencias más sentidas y controlar la explosividad social que genera la ausencia de los elementos básicos del proceso de consolidación (infraestructura, servicios públicos, equipamiento comunitario, accesibilidad). Los beneficiarios del subsidio de vivienda de Interés Social o de Interés Social Prioritario son las familias que no cuenten con los recursos suficientes para adquirir una vivienda nueva de interés social.

2.1 Estados de la vivienda en Colombia

Conociendo la frágil cobertura de los servicios públicos, en lo referente al acueducto y alcantarillado, en las viviendas, y pese a la preocupación sobre la precariedad de la calidad de las mismas, la política en la década de los cincuenta, inicia un periodo en el que la vivienda social es asociada con el modelo de vivienda económica. Descentralizando la participación tanto de los municipios como los departamentos en las políticas de ejecución, el Estado logra abarcar las cooperativas y asociaciones de obreros con el propósito de poder participar como oferentes de crédito para proyectos de vivienda económica, para ello se autoriza también la enajenación de salarios, seguros de los deudores y las cesantías dentro de los diferentes sistemas de crédito. Se amplía la gama de posibilidades en las políticas de vivienda permitiendo la compra de lotes, construcción de vivienda, construcción y reparación entre otros.

Posterior a la creación del *Subsidio Familiar de Vivienda* en el cuatrienio de 1943-1947 en la que el Estado realiza esa donación al valor de la casa, logra con ello que en las administraciones siguientes se realicen programas focalizados en la erradicación de tugurios y de ayuda mutua

(autoconstrucción organizada) en la que el Instituto de Crédito Territorial aportaba el lote urbanizado y la materia prima para su construcción.

A partir de allí, se crean normas en referencia de la calidad de las viviendas en las que se establecen los parámetros de localización de los barrios, vías de acceso, equipamientos urbanos, número de habitaciones, áreas mínimas, ventilación, iluminación, independencia del baño y de la cocina en relación a los demás espacios, materiales de construcción, entre otras. Con el fin de reducir costos se opta por la fabricación e importación de materiales de construcción económicos y prefabricados.

Si bien se expresa en el libro *Colombia: Cien años de políticas ambientales* (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2014) “*El desbalance entre generación de nuevas unidades y la demanda social y efectiva se agudiza debido a las precarias condiciones económicas de los hogares, lo cual los margina del acceso al mercado (incluido el financiero) y las soluciones de política pública.*” Esto conlleva a comprender las consecuencias de las condiciones económicas de los proyectos de vivienda que se localizan en la periferia, incidiendo considerablemente en el costo de la vivienda a raíz de la ampliación de las redes de servicios públicos.

El estado debe centrar su atención en el déficit cuantitativo y cualitativo en el que esta segunda categoría refleja los problemas habitacionales en el país. Se desarrollan normas urbanísticas y especificaciones para la Vivienda de Interés Social direccionadas al modelo de “Ciudad compacta”, enfocado en los beneficiarios de las soluciones de vivienda y la participación de dichos favorecidos por medio de programas que promuevan la autoconstrucción.

Con la creación del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) en 1968 y cuya finalidad principal era la de operar la administración de las cesantías de los funcionarios en el sector público, se buscaba promover el desarrollo de programas de vivienda y líneas de crédito hipotecario, teniendo presente la capacidad de pago de los hogares señalados, a lo que se formulan iniciativas de ejecución de subsidios indirectos a la oferta y la demanda con el fin de apalancar la capacidad de pago.

El concepto de Vivienda de Interés Social, entendiéndose como la vivienda subsidiada a la población inmediatamente superior en estado de pobreza se introduce en el año 1966, otorgando privilegios a las tipologías de vivienda multifamiliar, promovida con la expedición de la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, *“por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*, haciendo intermediaciones entre el sistema bancario y los constructores en temas de financiación y generación de vivienda; se reconoce por parte del Estado los dos métodos de producción social de vivienda: las asociaciones de vivienda registradas como operadores de la política pública y por otro lado la producción informal o ilegal.

Basándose en el modelo del *Déficit Cuantitativo*, en el que se estima en el número de viviendas que la sociedad debe construir para que exista la relación uno a uno entre los hogares que necesitan alojamiento y las viviendas adecuadas; sus variables pueden ser definidas en tres tipos:

Tipo de vivienda, entendiéndose la vivienda como un lugar cubierto y cerrado para ser habitado por personas, proporcionando a los seres humanos refugio y protección ante condiciones climáticas adversas.

Estructura, haciendo referencia al material en el que se construyen las paredes.

Hacinamiento no mitigable, en el que se refiere al número de personas de una vivienda por el número de habitaciones de la misma, promediando que hasta 4 personas por habitación puede contemplarse como hacinamiento mitigable;

El Estado asume que debe producir soluciones de vivienda nuevas para entregarlas a los hogares que no las poseen, aplicando subsidios indirectos y principalmente a la oferta, al no tener una definición clara de la población objeto de la política sectorial, hizo que se desarrollara la producción social de vivienda, en las que también se incluyen las categorías de la ilegalidad e informalidad.

Como consecuencia el sector de la construcción pierde liderazgo a raíz de no privilegiar los estímulos sectoriales sino aspectos relacionados con la calidad de vida, la distribución del ingreso, la educación, el desarrollo de la infraestructura y las comunicaciones. Al concluir el Estado que no puede competir con el sector privado en la producción de bienes y servicios en donde este muestra mayor competitividad, permite que este se encomiende en la producción y financiación de la vivienda social.

La crisis financiera del Instituto de Crédito Territorial y el déficit de vivienda, además de la exclusión de los grandes sectores de la población del mercado habitacional a causa de sus bajos niveles de ingreso, se concluye que hace falta mayor participación del sector privado a lo que se propone un nuevo modelo partiendo de la concepción de mercado.

2.2 Políticas públicas

Las políticas públicas deben entenderse como el conjunto de capacidades que permiten traducir a la realidad los propósitos que dan vida a los programas de naturaleza gubernamental pero que tienen incidencia directa en la esfera de lo público, es por eso que la gestión pública implica **evidenciar resultados y ser eficientes** (costo – beneficio) en la resolución de los problemas, lo cual conlleva a solucionarlos desde lo práctico y pasar de lo abstracto a lo tangible llevándolo a la realidad.

A continuación se hace una breve reseña de las leyes que ajustan las políticas públicas que buscan brindar viviendas calidad a la población de bajos recursos.

Tabla 1: Leyes existentes sobre Vivienda de Interés Social y Prioritario

ITEM	CONTENIDO
Ley 25 de 1981	Se crea la Superintendencia de Subsidio Familiar como unidad administrativa especial, determinando sus funciones las cuales serán regidas por la presente ley.
Ley 21 de 1982	Se determina que el subsidio familiar es una prestación social pagada a los trabajadores de medianos y menores ingresos, así mismo la forma de pago por parte de los empleadores. Define la conformación y administración de las Cajas de Compensación Familiar.

ITEM	CONTENIDO
Ley 71 de 1988	En ella se determina que las Cajas de Compensación cobijarán a los pensionados que soliciten subsidios familiares, bajo las mismas circunstancias que un empleado activo.
Ley 49 de 1990 Art. 68	Resalta la obligatoriedad por parte de las Cajas de Compensación Familiar a construir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, de la misma manera planes de financiación a los afiliados a las Cajas en proporción al número de empleados activos.
Ley 3 de 1991	Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones pertinentes frente a la construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de este tipo. Se crea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE.
Ley 115 de 1994	Las Cajas de Compensación Familiar estarán obligadas a brindar programas de educación básica y media a los hijos de trabajadores beneficiarios.
Ley 388 de 1997	Limita las zonas y las bases para la localización de proyectos de Viviendas de Interés Social.

ITEM	CONTENIDO
Ley 546 de 1999	Señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural.
Ley 1537 de 2012 Art. 5	Establece la distribución de recursos para proyectos de Vivienda de Interés Prioritario a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el cual definirá los criterios de distribución de los recursos del presupuesto general de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).
Ley 633 de 2000 Art. 63	Se define la creación del Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, FOVIS, el cual dispone el manejo de los aportes a la entidad por parte de las cajas de compensación familiar.
Ley 708 de 2001	Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para Vivienda de Interés Social
Ley 1114 de 2006	Modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6° de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social. Se define el ahorro voluntario en el Fondo Nacional del Ahorro y reglamenta la

ITEM	CONTENIDO
	participación e independencia del mismo por parte de las fuerzas militares. Destinación de los subsidios de vivienda a nivel nacional para VIS rural y urbana.
Ley 1432 de 2011	Por medio de la cual se modifica un párrafo al artículo 6o de la Ley 3ª de 1991. Aclara que los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda.
Ley 1537 de 2012 Art. 5	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.

Fuente: Elaboración propia

La tabla número 1 expresa la síntesis de las políticas de interés social, cuya ley debe ser de claro conocimiento para la población, por lo que sus mandatarios se encuentran en la obligación de transmitirlos y promulgarlos.

Uno de los indicadores de superación de la pobreza de más trascendencia en el proceso de adelanto de la sociedad occidental es el de ser propietario de una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares, es por eso que en los últimos años Colombia viene realizando trabajos para reducir el número de familias de escasos recursos sin vivienda.

Las diferentes maneras que ha asumido el Estado para abordar no sólo la informalidad urbana, sino la situación del hábitat popular, han estado marcadas por diferentes enfoques que han traído consigo aciertos y desaciertos, aprendizajes y repetición de procesos de la intervención pública.

Por tal razón, se considera especialmente importante, desarrollar el concepto de Gestión Pública (fortaleciendo las herramientas de gestión afianzadas en un sistema integrado permitiendo el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de los intereses ciudadanos, desarrollándose bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional) y retomar de éste sus principales fundamentos, a fin de poder plantear algunas consideraciones que aporten a la consolidación de una política pública orientada a los asentamientos informales.

El desplazamiento forzado en el país reflejado en los altos índices de violencia que arrojan los municipios más representativos, son una de las determinantes que genera exceso en el crecimiento poblacional en las que en su mayoría, las comunidades campesinas con acceso a una educación profesional o técnica es limitada trayendo consigo la falta de oportunidades laborales. El gobierno Nacional toma la decisión de intervenir en el proceso de adjudicación de viviendas en la que da prioridad a las comunidades desplazadas, reglamentada en el Decreto 4429 de 2005 *Art. 8 - 1. Otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para hogares postulantes víctimas de actos terroristas, situación de desastre o calamidad pública.*

Las alianzas público-privadas generadas a partir de la Ley 3 de 1991, buscaban facilitar el desarrollo las actividades que permitieran a la población obrera acceder a la construcción o mejoramiento de vivienda cubriendo las necesidades básicas de crecimiento igualitario.

El marco normativo ha puesto gran énfasis en el perfeccionamiento del tratamiento a las personas en estado de desigualdad, logrando que el subsidio familiar se fundamente en el bienestar colectivo abarcando las necesidades de los trabajadores.

Además de las instituciones que conforman el Sistema Nacional para la Vivienda de Interés Social, existen las entidades de Planeación Territorial en la que una de sus funciones está en la de facilitar y destinar zonas en las que puedan desarrollarse proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritario con el fin de cubrir las necesidades de vivienda conforme al índice poblacional del municipio; es por eso que se entiende que se consideran familias con prioridad en la adquisición de vivienda VIS y VIP no solo a aquellas desplazadas por la violencia, sino también a aquellos asentamientos localizados en zonas de alto riesgo, ya sea por salud o la integridad de sus habitantes a causa de la vulnerabilidad de sus suelos.

La Ley 388 de 1997 establece directrices de obligatorio cumplimiento frente al tema de la localización de suelo para el desarrollo de vivienda VIS y VIP y a su vez da garantía en la prestación de servicios públicos domiciliarios básicos. Así mismo, establece la clara posición del Gobierno Nacional en la asignación del costo de la vivienda de interés social y prioritario, basado en los recursos asignados para ello como también en las necesidades que tiene la población pobre del país.

Conforme a la ley 1450 de 2011 en el artículo 117, se define la Vivienda de Interés Social como aquella cuyo valor no excede los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), siendo de un costo aproximado de \$99.600.000.

En el Parágrafo 1 del presente artículo, se establece a la Vivienda de Interés Social Prioritaria a aquella que no supere los setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv), con

un valor aproximado de \$51.600.000. La excepción radica en los Proyectos de Renovación Urbana en el que el Gobierno Nacional podrá establecer el valor de la VIS hasta los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv), es decir \$129.100.475.

2.3 Crecimiento de la construcción VIS en Colombia

(Rotta, 2017) Manifiesta en su artículo, como el sector de la construcción crecería en 2,4% para el segundo semestre en los primeros 5 meses del año, según Camacol la vivienda de interés social ha crecido en 4,9% en lo que se refleja con una inversión de 2,4 billones en el primer semestre, cifra que no se había reflejado desde hace ocho años.

En la entrevista que el autor realizó a *Diego Velandia*, quien es actualmente el director del Observatorio de Vivienda de la Universidad de los Andes, concluye que el gran impulso radica en la vivienda nueva y propia, teniendo una durabilidad momentánea, pronosticando el tiempo que puedan llegar a durar los subsidios por parte del estado, en lo que vale la pena replantear los modelos que acompañan este fenómeno “premiando” mucho más el arriendo.

La oferta de subsidios por parte del Gobierno hace que el segmento medio (viviendas entre 100 y 321 millones) puedan bajar la tasa de interés de crédito en un poco más del 2%, según datos de Camacol en lo que se resumiría una disminución en la cuota mensual casi de \$500.000.

“Conocer objetivamente los procesos de construcción de la ciudad, en este caso la ciudad informal, así como los procesos de producción y transformación de la vivienda y el hábitat para los sectores de población de bajos ingresos, implica tener en cuenta la acción de múltiples actores y sus determinaciones y reconocer cuáles son los agentes sociales que actúan en ella y cómo intervienen, entendiendo como agentes prioritarios

la comunidad, el Estado y la iniciativa privada, en los que de acuerdo a sus intereses (políticos, sociales, económicos o culturales) propician tipo de ocupación y consumo de suelo urbano y, por ende, de estructura urbana, siendo a la vez los gestores de la formación y consolidación de los barrios, las viviendas y el hábitat urbano (Tovar, 2007)”.

La comunidad, en su incansable esfuerzo por resolver su problema de vivienda y hábitat a través de los más diversos elementos individuales y colectivos, de forma lenta pero constante, es el principal agente social impulsor de la construcción de ciudad, ya sea esta formal o informal, siendo en este último caso el actor fundamental en el proceso de formación y consolidación de los barrios informales y los de sectores de población de bajos ingresos. Pero ello solo se da cuando la comunidad adelanta sus esfuerzos a través de un proceso de organización y trabajo que le permite mejorar las condiciones de la vida colectiva. Sin los trabajos adelantados por la comunidad, el desarrollo físico, social, económico y el proceso de consolidación de los barrios para los sectores de bajos ingresos en la ciudad no tendrían la dinámica que se le reconoce.

TITULO III

3. CONCLUSIONES

Dando respuesta a la pregunta planteada en este ensayo: *¿LA RESPUESTA FORMAL DE LOS PROYECTOS DE INTERES SOCIAL PROPUESTOS POR EL ESTADO, SON DESARROLLADOS A PARTIR DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACION DE BAJOS RECURSOS?*, se puede concluir que pese a los esfuerzos hechos por parte del Estado de dar solución al pa problemática de vivienda social, no contempla las verdaderas necesidades físicas

ni sociales de los habitantes, desarrollando proyectos con requisitos mínimos de habitabilidad para núcleos familiares que no corresponden con la realidad.

Como señala (D’Inca, 2015) *La arquitectura ha propuesto varias maneras de abordar esta ‘otra’ ciudad, sin embargo, dichos esfuerzos han resultado estériles porque lo que se formula no responde a las necesidades o aspiraciones de los habitantes, en otras palabras, no contribuyen a su buen vivir y caen principalmente en adecuaciones que tienden a la “formalización” y consolidación de los hábitats informales.*

Para que una vivienda se considere digna debe localizarse en un lugar que garantice seguridad, con acceso a los servicios de salud, acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y aseo. Debe ser un lugar habitable, higiénico, que represente comodidad, protegiendo a sus moradores del frío, el calor, la lluvia y demás amenazas para la salud cuyos gastos representan lo que sus habitantes se encuentren en la capacidad económica de pagar; por ende debe existir espacios considerables que puedan evitar el hacinamiento, es decir, la Vivienda de Interés Social no se trata solamente de un techo, sino que debe tener una determinante esencial: que sea económicamente comprable.

El párrafo del punto 3 del *artículo 15 de la ley 388 de 1997* (Congreso de Colombia, 1997) establece que “Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.” Por lo que condiciona la construcción de Vivienda de Interés Social únicamente al precio, dejando en un plano inferior las condiciones mínimas de una vivienda digna.

La vivienda de interés social debe encontrar el equilibrio asequible entre el ámbito económico como el social, si se llegase a inclinar hacia lo económico, se amenazaría la premisa de vivienda digna con tratamientos de baja calidad, y si se inclinase hacia lo social, conociendo que este aspecto se encuentra sometido a la asignación de recursos limitados y a los altos costos de producción (capital, suelo, mano de obra, administración), la cual la haría inviable para su realización.

El decreto 075 de 2013 reglamenta que en un lote donde se construya un edificio VIS, el área de uso público se encuentra entre un 20 y un 30% del terreno, esto sin tomar en consideración el número de habitantes que habitarán la unidad; esto acarrea consecuencias a nivel espacial, ya que los habitantes tendrán áreas exteriores más reducidas en relación a las personas que habitan en viviendas de otro tipo. Argumentándose en que las viviendas VIS pueden hacerse con los espacios mínimos, permitiendo más unidades de vivienda por lote en comparación de lotes con viviendas comerciales.

Quienes encuentran un real beneficio con la construcción de viviendas VIS bajo estos parámetros son los propietarios del suelo, ya que las VIS tienen subsidios que impiden a los constructores vender por encima de los precios establecidos, ellos deben construir más unidades para vender más, sustentando sus ganancias en la cantidad y no en la calidad.

La oferta de vivienda de interés social se encuentra influenciada por tendencias mercantilistas y serios intereses económicos, así mismo la arquitectura de interés social trasciende de proponer soluciones de vivienda acordes a las necesidades de sus habitantes a imponer modelos que se alejan del interés propio de los pobladores reasentados, determinando las unidades de vivienda centrados más en la cantidad que en la calidad.

4. BIBLIOGRAFÍA

Abramo, P. (2003). cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*(136-137), 2-24.

Colombia, G. d. (26 de julio de 2017). *Urna de Cristal*. Obtenido de <http://www.urnadecristal.gov.co>

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Ibagué, Tolima, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá DC: Imprenta Nacional.

Corrales, J. H. (13 de 09 de 2017). ASOJAC y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios. (C. A. Muñoz, Entrevistador)

D’Inca, S. C. (2015). ¿Qué significa Buen Vivir en los asentamientos irregulares de América Latina? *POLIS*.

DANE. (2008). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.

Fundación Razón pública. (24 de julio de 2012). *Razón pública*. Obtenido de

<https://www.razonpublica.com/econom-y-sociedad-temas-29/3068-vivienda-autoconstruccion-sujetos-sociales-y-transformacion-de-su-realidad.html>

Jenny Sofía Rodríguez Rodríguez; John Gerardo Pinzón Cárdenas. (2016). *Estado del arte de la auto-construcción sostenible en colombia*. Bogotá D.C.

Juan Gabriel Hurtado Isaza, A. C. (2012). *Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Rotta, S. L. (02 de agosto de 2017). La construcción ve la luz: el sector proyecta 2,4 % de crecimiento para 2017. *El Espectador*, pág. 1.

Tovar, C. A. (2007). Ciudad informal colombiana. *Bitácora*, 53-93.

Zapata, G. M. (Marzo de 2009). Gestión de los asentamientos informales: UN ASUNTO DE POLITICA PUBLICA. Medellín, Colombia.