



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Organizaciones Populares de Vivienda:
Alternativa al déficit de vivienda
adecuada en Colombia.
Estudio comparativo de caso
Asociación para la Vivienda Integral –
ASOVIVIR con MISN Ciudad Verde.**

Juan Carlos Castellanos Puentes

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia

2017

**Organizaciones Populares de Vivienda:
Alternativa al déficit de vivienda
adecuada en Colombia.
Estudio comparativo de caso
Asociación para la Vivienda Integral –
ASOVIVIR (Bogotá) con MISN Ciudad
Verde (Soacha).**

Juan Carlos Castellanos Puentes

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Urbanismo

Director

Doctor Carlos Alberto Torres Tovar

Línea de Investigación:

Instrumentos de planeación, gestión y formulación de proyectos para el desarrollo de
competencias en la intervención urbana

Grupo de investigación:

Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo

Bogotá, Colombia

2017

A mi familia, en especial a mis padres por su apoyo y a mi abuela quien me impulsó a formarme a pesar de su falta de estudio formal.

En lugar de culpar del desorden y el caos de la ciudad a la urbanización autogestionaria, es necesario aprovechar las ventajas sociales, económicas y ambientales de las organizaciones comunitarias y apoyar su gestión institucionalmente para construir ciudad de manera sustentable.

*“Human settlements are the embodiment of the human spirit, where we determine our rights and responsibilities, both as individuals and collectively.”
(Habitat III Zero Draft Of The New Urban Agenda)*

“Las ciudades son reinventadas todos los días por un gran número de decisiones y esfuerzos individuales, familiares y comunitarios descoordinados, y por impulsos impredecibles que no están sujetos a planes, normas y standards oficiales... El resultado ha sido y es la co-existencia de dos ciudades paralelas: la de los que pueden pagarla y la de los que no pueden pagarla... un primer paso es comprender... y apoyar estos procesos mediante los cuales los grupos de bajos ingresos adquieren, mantienen, mejoran y amplían sus viviendas” (Jorge Enrique Hardoy).

Agradecimientos

Al profesor Carlos Torres mi director por sus valiosos aportes

Al Lincoln Institute por su reconocimiento y apoyo para este trabajo

A la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en Montevideo por su generoso apoyo para el reconocimiento de sus experiencias.

A COPEVI y la Cooperativa Guendaliza'a en Ciudad de México por su apoyo

A las comunidades de Asovivir y de Ciudad Verde por compartir sus experiencias

Resumen

El presente trabajo busca indagar sobre las opciones de las Organizaciones Populares de Vivienda para brindar alternativas de acceso a la vivienda adecuada en Colombia (de acuerdo con la definición del Pacto de Derechos Sociales Económicos y Culturales), a partir de la comparación entre el estudio de caso del mayor Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional: “Ciudad Verde” en Soacha (con una producción cercana a las 50 mil viviendas mediante la habilitación masiva de suelo rural lejos de la oferta de bienes y servicios de la ciudad) y la Asociación de Vivienda Integral ASOVIVIR, la cual a principios de los 90 construyó 550 viviendas unifamiliares a través de un proceso autogestionario y dio origen a la Federación de Vivienda Popular FENAVIP que desarrolló más de 20.000 viviendas en el país, con ciertas ventajas diferenciales frente a la producción de los agentes inmobiliarios tradicionales con ánimo de lucro, a través de los cuales el gobierno nacional ha canalizado la producción habitacional.

Palabras clave: Condiciones de vivienda. Cooperativas de producción. Derechos humanos. Desarrollo económico y social. Desarrollo urbano. Proyectos de desarrollo

Abstract

The present work seeks to inquire about the options of the Popular Housing Organizations to offer alternatives of access to adequate housing in Colombia (according to the definition of the Covenant of Economic and Cultural Social Rights), from the comparison between the study of case of the largest Macro Project of Housing of National Social Interest: CIUDAD VERDE in Soacha (with a production close to 50 thousand homes through the massive enabling of rural land far from the offer of goods and services of the city) and the Association of Integral Housing ASOVIVIR, which in the early 90's built 550 single-family homes through a self-managed process and gave rise to the Federation of Popular Housing FENAVIP that developed more than 20,000 homes in the country, with certain differential advantages over the production of traditional for-profit real estate agents, through of which the national government has channeled the housing production.

Keywords: Development projects. Economic and social development. Housing conditions. Human rights. Production cooperatives. Urban Development

Contenido

	Pág.
Lista de figuras	XI
Lista de tablas	XII
Lista de abreviaturas	XIII
Introducción	1
1. Contexto teórico y político	5
1.1 Derecho a la vivienda en las políticas internacionales	9
1.1.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).....	10
1.1.2 Vivienda Adecuada.....	11
1.1.3 Historia de la transformación de la política internacional sobre el derecho a la vivienda	13
1.1.4 La política habitacional internacional actual	17
1.2 Miradas alternas a la política internacional.....	20
1.2.1 Derecho a la ciudad.....	20
1.2.2 Participación ciudadana en la gestión habitacional	23
1.2.3 Producción y Construcción social de hábitat y vivienda.....	25
1.3 Consideraciones del primer capítulo	28
2. La política de producción de vivienda social en América Latina, con relación a la construcción social de vivienda	33
2.1 Antecedentes.....	34
2.2 Experiencia en Chile.....	37
2.3 Experiencia en México	42
2.4 Experiencia en Brasil.....	50
2.5 Experiencia en Uruguay	54
2.6 Consideraciones del segundo capítulo	58
3. Producción de vivienda social, con relación a la construcción social - Colombia.....	61
3.1 La vivienda social como motor de la economía.....	63
3.2 El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social	65
3.3 Los Macroproyectos de Interés Social Nacional.....	67
3.4 Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional Ciudad Verde.....	70
3.4.1 La seguridad jurídica de la tenencia en Ciudad Verde.....	72
3.4.2 La disponibilidad de servicios públicos en Ciudad Verde	74
3.4.3 Los gastos soportables en Ciudad Verde	76

3.4.4	La habitabilidad en Ciudad Verde	78
3.4.5	La asequibilidad económica en Ciudad Verde	80
3.4.6	Las condiciones de lugar y accesibilidad en Ciudad Verde	80
3.4.7	La adecuación cultural en Ciudad Verde	87
3.5	Dificultades y potencialidades de los MISN	89
3.6	Consideraciones del tercer capítulo	92
4.	La construcción social de vivienda con relación a la política de producción de vivienda social en Colombia.	95
4.1	Antecedentes de la construcción social de vivienda	96
4.1.1	Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento - CINVA.....	99
4.1.2	La autoconstrucción y las organizaciones sociales	101
4.1.3	La CENAPROV y las OPV pioneras	106
4.2	Las Organizaciones Populares de Vivienda – OPV	108
4.3	Experiencia en Bogotá	110
4.4	Experiencia reciente en el departamento de Antioquía.....	115
4.5	Experiencia reciente en el departamento de Boyacá	117
4.6	OPV Asociación para la Vivienda Integral ASOVIVIR.....	119
4.6.1	La seguridad jurídica de la tenencia en ASOVIVIR.....	120
4.6.2	La disponibilidad de servicios en ASOVIVIR	121
4.6.3	Los gastos soportables en ASOVIVIR	122
4.6.4	La habitabilidad en ASOVIVIR	123
4.6.5	La asequibilidad económica en ASOVIVIR	124
4.6.6	Las condiciones de lugar y accesibilidad en ASOVIVIR	125
4.6.7	La adecuación cultural en ASOVIVIR	129
4.7	Dificultades y potencialidades de las OPV en Colombia.....	132
4.8	Consideraciones del cuarto capítulo	134
5.	Conclusiones y recomendaciones	137
5.1	Conclusiones	137
5.2	Recomendaciones.....	145
A.	Anexo: Resolución 044 de 1990	147
B.	Anexo: MISN adoptados	153
	Bibliografía	161

Lista de figuras

	Pág.
Ilustración 1 Neo-Cité San Francisco.....	40
Ilustración 2 DUIS Tijuana.....	45
Ilustración 3 Cooperativa Guendaliza'a.....	48
Ilustración 4 Condominio João Cândido.	52
Ilustración 5 Cooperativa de Ayuda Mutua COVICIVI	56
Ilustración 6 Ubicación Ciudad Verde	81
Ilustración 7 Accesibilidad vial Ciudad Verde	83
Ilustración 8 Villa Javier	97
Ilustración 10 predios urbanizados por la CVP sin vivienda.....	110
Ilustración 11 Disponibilidad de servicios públicos ASOVIVIR.....	121
Ilustración 11 estado actual ASOVIVIR.....	123
Ilustración 12 Integración de grupos vulnerables en ASOVIVIR.	124
Ilustración 13 Ubicación de ASOVIVIR.	126
Ilustración 14 Plano ASOVIVIR	127
Ilustración 14 Forma urbana ASOVIVIR.	128
Ilustración 16 Entorno ASOVIVIR.....	129
Ilustración 17 Jornadas de trabajo en ASOVIVIR.....	131

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1 Cooperativas afiliadas a FUCVAM en 2017	57
Tabla 2 Ficha Técnica Encuesta	72
Tabla 3 Condición de tenencia de la vivienda.....	72
Tabla 4 Fuente del subsidio familiar de vivienda	73
Tabla 5 Plazo del crédito para la vivienda	74
Tabla 6 Servicios públicos de conectividad	75
Tabla 7 Ingresos familiares CV	76
Tabla 8 Valores servicios públicos	76
Tabla 9 Origen habitantes CV	77
Tabla 10 Habitantes por vivienda	78
Tabla 11 Tipos de familia.....	78
Tabla 12 Estado de entrega de apartamentos.....	79
Tabla 13 Estado de las zonas húmedas a la entrega.....	79
Tabla 14 Estado de adecuación a la entrega.....	79
Tabla 15 Distribución de áreas para equipamientos.....	85
Tabla 16 Procesos organizativos en CV	88
Tabla 17 Unidades de Vivienda OPV en METROVIVIENDA Bosa	113
Tabla 18 Resultados Convocatoria METROVIVIENDA OPV Víctimas	114
Tabla 19-: Costos ASOVIVIR	122
Tabla 20 Cuadro general de áreas ASOVIVIR	126

Lista de abreviaturas

<i>AID</i>	Agencia para el Desarrollo Internacional
<i>ASOVIVIR</i>	Asociación para la Vivienda Integral
<i>BID</i>	Banco Interamericano de Desarrollo
<i>BM</i>	Banco Mundial
<i>CAV</i>	Corporaciones de Ahorro y Vivienda
<i>CINVA</i>	Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento
<i>CVP</i>	Caja de Vivienda Popular
<i>CV</i>	Ciudad Verde
<i>DESC</i>	Derechos Sociales Económicos y Culturales
<i>DTS</i>	Documento Técnico de Soporte
<i>DUIS</i>	Desarrollos Urbanos Integrales Sustentable
<i>FMI</i>	Fondo Monetario Internacional
<i>FUCVAM</i>	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
<i>ICT</i>	Instituto de Crédito territorial
<i>INURBE</i>	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
<i>MAVDT</i>	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial
<i>MCMV</i>	Minha Casa Minha Vida (Mi casa Mi vida)
<i>MISN</i>	Macroproyecto de Interés Social Nacional
<i>ONU</i>	Organización de la Naciones Unidas
<i>OPV</i>	Organización Popular de Vivienda
<i>PDD</i>	Plan Distrital de Desarrollo
<i>PIDESC</i>	Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales
<i>PND</i>	Plan Nacional de Desarrollo
<i>SMLMV</i>	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
<i>SNVIS</i>	Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social
<i>UPAC</i>	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
<i>VIS</i>	Vivienda de Interés Social
<i>VS</i>	Vivienda Social
<i>VIP</i>	Vivienda de Interés Prioritario

Introducción

El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye a la vivienda, fue consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 y ratificado en 1966 por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la década de los ochenta se conformó el Comité de DESC, para monitorear el cumplimiento del Pacto por los países adherentes, este fijó en 1991, a través de la Observación General No. 4, siete variables de una vivienda adecuada (seguridad en la tenencia, asequibilidad, disponibilidad de servicios, lugar, adecuación cultural, habitabilidad y gastos soportables).

En 1996, la conferencia de la ONU sobre Asentamientos Humanos en Estambul (Hábitat II), considera que: “*Una vivienda adecuada **significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también (...) una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable***”. El derecho a la vivienda no se concreta solo con una unidad habitacional sino que esta debe permitir el acceso a servicios y bienes de la ciudad

El déficit habitacional no es solo la falta de vivienda, es un problema cuya solución implica considerar además de las carencias en términos de unidades (déficit cuantitativo) las características físicas y condiciones de habitabilidad de las mismas, para brindar satisfacción a las necesidades de sus habitantes (déficit cualitativo).

Gobiernos de diferentes países en América Latina han desarrollado programas para suplir los déficits de vivienda, inicialmente a través de la construcción y financiación directamente por las entidades estatales y posteriormente por entidades privadas; a raíz de las reformas neoliberales impulsadas en los años ochenta por instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹, se impulsó la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado, con la redirección del gasto público en subsidios, la privatización de las empresas estatales y la desregulación del mercado entre estos el financiero (Puello-Socarrás 2015: 22-28) Este modelo cuyo máximo ejemplo en América Latina es el de Chile, ha sido efectivo para ayudar a reducir el déficit cuantitativo pero ha incrementado el déficit cualitativo (Rodríguez, 2005)

El mercado formal e informal de vivienda para familias de menos ingresos, para bajar costos, disminuye el área de las unidades y elige ubicaciones periféricas con escasos servicios sociales de la ciudad; alternativamente se ha implementado en varios países latinoamericanos un esquema de producción asociativa que busca mejorar las condiciones

¹ El economista John Williamson, las denominó en 1989 el Consenso de Washington.

habitacionales combinando la autogestión con la intervención de la administración pública. El primer esquema se aplica en los macroproyectos de vivienda y el segundo en la construcción social de vivienda, el presente trabajo a partir de una comparación entre estos pretende evidenciar que solo a través del segundo esquema es posible satisfacer la necesidad de vivienda adecuada.

En el caso colombiano, la Ley 9ª de 1989 abre la posibilidad a la construcción social de la vivienda, mediante la figura de las Organizaciones Populares de Vivienda - OPV, una variación a la gestión de la vivienda por el mercado de capitales que han generado algunas experiencias exitosas en calidad edificatoria y hábitat, pero con una relativa baja producción de unidades, lo cual ameritaría una revisión en la política pública en la perspectiva de incrementar los impactos positivos de estas.

La teoría sobre la participación ciudadana en la producción de ciudad sustenta que la planeación urbanística es un proceso creativo de consenso, mediante el cual se da la colaboración para la planificación a través de las actividades urbanas y se involucra la participación ciudadana en el desarrollo de la ciudad, Healey (2003); enfatiza la dimensión política del planeamiento y reclama que los urbanistas deben facilitar el debate sobre alternativas de planeación.

Identificar como satisfacer el derecho a la vivienda adecuada es en una tarea fundamental para los urbanistas; en Colombia hay escasa producción bibliográfica sobre las OPV, dentro de la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional, Sepulveda desarrolló el único trabajo de grado que versa sobre estas, en el cual analiza cinco barrios populares “cuya gestión, construcción y consolidación estuvo a cargo de organizaciones populares de vivienda y en su proceso reúnen elementos de la producción social del hábitat” (Sepulveda, 2010). En el 2014 Cano realizó una publicación sobre las OPV en Boyacá y en el 2015 Yory publicó un libro sobre la construcción social de hábitat, documentos insumo fundamental para este trabajo.

La pregunta principal de este trabajo es: Qué opciones tienen las Organizaciones Populares de Vivienda, para brindar alternativas de acceso a la vivienda adecuada en Colombia (de acuerdo con la definición del PIDESC). Para desarrollar este análisis se realiza la comparación entre el estudio de caso del mayor Macroproyecto de Interés Social Nacional - MISN “Ciudad Verde” en Soacha (con una producción cercana a las 50 mil unidades de vivienda) y la Asociación de Vivienda Integral ASOVIVIR, la cual a principios de los 90 construyó 550 viviendas unifamiliares a través de un proceso autogestionario y dio origen a la Federación de Vivienda Popular FENAVIP que desarrolló más de 20.000 viviendas en el país.

La hipótesis de este trabajo es que a través de las OPV se puede generar vivienda adecuada y con el apoyo decidido de la administración, estas pueden contribuir a disminuir el déficit cualitativo. Los hallazgos de investigación pretenden realzar el aporte de la sociedad frente a la problemática habitacional para los sectores de menores ingresos, rescatando el potencial de los procesos asociativos de construcción de vivienda.

De acuerdo con Saldarriaga (1996), entre 1943 y 1965, en Colombia la gestión de la vivienda se desarrolló fundamentalmente través de las entidades estatales, y luego de un periodo de transición, entre 1965 y 1972, entra en vigencia un nuevo modelo sustentado en la Unidad de Poder Adquisitivo Constante que impulsa la producción privada; modelo

que se fortalece con la promulgación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social con la Ley 3ª de 1991 y la nueva Constitución Política en Colombia.

En el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, esta se define por su precio, es decir por su valor de cambio y no por su valor de uso. Tanto el mercado formal como informal de suelo y vivienda para familias de menos ingresos, mediados por el ánimo de lucro y acogiéndose a las normas mínimas de vivienda, ofrecen unidades pequeñas y con escasos bienes y servicios urbanos. El mercado promueve que las unidades habitacionales se vayan minimizando en área y condiciones de habitabilidad, incrementando el déficit de vivienda, el cual, de acuerdo con proyecciones realizadas por el DANE, se estimó que en 2009 correspondía al 13% de los hogares colombianos (1.200.000 hogares), cifra que creció a 2.2 millones en 2017 según el estudio del BBVA Research². La política nacional de generación de vivienda para sectores de menos recursos, en las primeras décadas del siglo XXI, se concentra en los macroproyectos de vivienda de interés social nacional, mediante los cuales se habilita suelo en su mayoría suburbano o rural, de manera masiva.

A septiembre de 2017 el país contaba con 15 MISN aprobados, que permitirían la construcción de aproximadamente 229.811 viviendas, de estos, uno correspondía a un macroproyecto de segunda generación y se encontraba en formulación; otro MISN formulado en el 2012 fue suspendido y dos más no habían iniciado su ejecución; los 11 proyectos en ejecución tenían un potencial de 184.665 soluciones de vivienda; en estos macro-proyectos se concentra la población de menores ingresos pero se contruyen sin la participación de esta, desconociendo prácticas consolidadas de auto-construcción e incrementando la segregación, lo cual los convierten en trampas de pobreza pues se ubican generalmente en la periferia sin acceso a los servicios y bienes de la ciudad. Los dos planes nacionales de desarrollo del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) apuntan a recuperar el protagonismo de la industria de la construcción como motor del desarrollo económico, la prioridad no es satisfacer el derecho a la vivienda adecuada

El presente trabajo de investigación se organiza en cuatro partes: Se parte de un abordaje teórico sobre la concepción de la vivienda como mercancía o como satisfactor de necesidades, retomando la discusión sobre el concepto de vivienda adecuada desde la política internacional y desde miradas alternativas a esta.

Luego de esta contextualización se analizan las políticas habitacionales en algunos países de América Latina como Chile, México, Brasil y Uruguay, entre la última década del siglo XX y hasta el 2017, a partir de experiencias que incorporan diversos modos de producción de vivienda desde la netamente capitalista que la concibe como mercancía, hasta la construcción social de la vivienda que la concibe como derecho.

En el tercer capítulo se revisa la política de producción de vivienda social en Colombia, con relación a la construcción social de vivienda, los programas y proyectos nacionales y locales, desde la perspectiva del Estado y los actores privados, a partir de la promulgación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que desencadena en los Macroproyectos de Interés Social Nacional.

²<http://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/oferta-de-vivienda-en-colombia-no-cubre-deficit-508552>

La cuarta parte de este estudio analiza la construcción social de vivienda con relación a la política de producción de vivienda social en Colombia y cómo se ha asumido este déficit para la población de menores ingresos desde las OPV

Los estudios de caso de ciudad verde y ASOVIVIR, se presentan dentro del tercero y cuarto capítulo como insumos para una evaluación de las dificultades y potencialidades de los Macroproyectos de Interés Social Nacional y de las Organizaciones Populares de Vivienda a partir de una matriz de análisis, en la cual se contemplan las condiciones de vivienda adecuada que cumplen estos proyectos.

En las conclusiones y recomendaciones se pretende contribuir a la generación de insumos para el mejoramiento de la política habitacional dirigida a proveer vivienda adecuada para población de menores ingresos, incorporando la gestión social del hábitat a través las organizaciones populares de vivienda en la planeación, la gestión y la ejecución de los proyectos urbanísticos, como alternativa al déficit cualitativo de vivienda

El enfoque metodológico aplicado es el descriptivo, partiendo de la observación y análisis de experiencias concretas de producción de vivienda social en Bogotá y otras ciudades de América Latina. La presente indagación recurre al trabajo de campo en Montevideo, Tijuana y Ciudad de México, así como en las dos experiencias comparadas y otros proyectos en Bogotá, para la recopilación sobre el contexto social y geográfico, logros y dificultades de los proyectos, con el fin de realizar un análisis comparativo de variantes o semejanzas mediante la recolección, sistematización y análisis de la información en archivos documentales y fotografías así como la realización de entrevistas a directivos de organizaciones populares de vivienda e inmobiliarias productoras de VIS, autoridades relacionadas con la gestión de vivienda social y encuestas semiestructuradas a los habitantes de los proyectos en mención.

Se aborda el tema desde las vivencias de sus protagonistas, se apela a los testimonios de algunos de ellos: viviendistas, directivos, técnicos, y políticos. Es una muestra no probabilística, con la misma pauta de preguntas, esperando como resultado que sus respuestas aporten una mirada diferente del mismo aspecto. Todo ello se analiza a la luz de las variables e indicadores de la vivienda adecuada, para reflexionar sobre la eficacia, eficiencia, legitimidad y sostenibilidad de la política pública que sustenta los dos modelos.

La información consultada es de carácter documental sobre estadísticas del déficit de vivienda del Departamento Nacional de Estadísticas - DANE, el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional - CENAC y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como las Estadísticas Históricas de Bogotá, la normativa internacional, nacional y local, información de prensa y otras publicaciones impresas o virtuales de los constructores; además sobre aspectos normativos de las condiciones urbanísticas de los proyectos; la cartografía oficial disponible entre otros en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y los archivos de Planeación Municipal. Además, se revisan los teóricos de modos de producción de vivienda para hogares de menos recursos, y el derecho a la ciudad como Lefebvre, Turner, Pradilla y Ortiz Flores.

1. Contexto teórico y político

El objetivo de este capítulo es realizar una contextualización sobre las concepciones de la vivienda que han marcado las tendencias de producción habitacional en el mundo. Desde las políticas públicas, la vivienda es concebida como un derecho inherente a la calidad de vida de los seres humanos, como bien meritorio, debe ser provisto por los Estados en conjunto con otros derechos; adicionalmente la vivienda también es concebida como un elemento clave en el desarrollo económico y como tal se asimila a una mercancía, objeto de las condiciones del mercado.

Inicialmente se presenta como Françoise Choay (1970) y Peter Hall (1996), autores clásicos del urbanismo, evidencian que desde los orígenes de la revolución industrial los programas de vivienda social responden más a las necesidades de las clases dominantes, (para garantizar el sistema de producción capitalista), que a las de la clase obrera; frente a lo cual, Federico Engels (1873) plantea que la solución al problema de la vivienda es cambiar el sistema de producción.

Posteriormente se revisa la transformación del concepto de vivienda desde la política internacional, partiendo de su reconocimiento en la Carta Universal de Derechos Humanos (1948), su concreción en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC (1966) que luego se precisa con la Observación No. 4 del Comité DESC, sobre vivienda adecuada (1991). También se observa la mutación de la concepción, a partir de los eventos de Hábitat I, II y III, así como de la Cumbre del Milenio (2000), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Adicionalmente se observa como el asunto habitacional se relaciona con otros derechos y se plantea su gestión interinstitucional, como en el caso las Organizaciones Mundial y Panamericana de la Salud y la vivienda saludable.

En la segunda parte del marco teórico, se revisan los planteamientos alternativos a las políticas internacionales, entre estos, Lefebvre (1969), quien considera a la ciudad como *“forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho de apropiación”* (diferente del derecho de la propiedad) (Lefebvre, 1969: 159)

Este derecho de apropiación se asemeja al derecho a la participación que reclama Turner (1976) en *Libertad para construir*, quien plantea que el proceso productivo de vivienda debe ser controlado por los usuarios, pues si estos pierden el control, *“la vivienda se convierte en un artículo de comercio de reducido valor para el individuo y con frecuencia en un gasto excesivo para la sociedad”* (Turner 1976: 11)

La crítica del papel de la ciudadanía y su relación con el Estado, la reacción a los modelos capitalistas y neoliberales de producción de vivienda para vencer la segregación socio-espacial, generan una propuesta alterna a las políticas internacionales, como el concepto

de la Producción Social de Hábitat y Vivienda, defendido entre otros por Enrique Ortiz Flores (2012) desde la Coalición Internacional del Hábitat (HIC). Concepto que es complementado con el de *Construcción Social de Hábitat*, por Carlos Mario Yory, quien plantea que producción se asimila con producto, mientras construcción se relaciona con proceso, siendo tan importantes para las políticas habitacionales, proceso - producción, como resultado - producto. (Yory, 2015: 68)

Este contexto teórico y político permite revisar las diversas dimensiones del concepto de vivienda, como insumo para explicar más adecuadamente los modelos y estrategias presentes en los casos de estudio.

Con los efectos nocivos de la revolución industrial sobre las condiciones humanas, las disciplinas sociales inician la reflexión sobre las condiciones que debe tener la vivienda y su entorno para satisfacer las necesidades de los seres humanos que habitan las ciudades; a manera de introducción es necesario revisar algunos autores como Federico Engels, Peter Hall y Françoise Choay, quienes evidencian como desde los inicios del urbanismo se presenta la tensión entre la racionalidad productiva del sistema capitalista al servicio de unas clases dominantes y las políticas sociales que conciben la vivienda como un derecho humano al que se puede acceder de manera colectiva.

Hall en *La Ciudad de la Noche Espantosa*, refiere los problemas de hacinamiento en que vivía la población de las principales ciudades europeas, producto de los procesos de industrialización y el surgimiento de comisiones y programas sociales con el fin de ofrecer soluciones de vivienda para los habitantes de sectores con dificultades de salubridad y seguridad. Hall refiere como detrás de gestión de vivienda para personas de menores ingresos, se encuentra la búsqueda de preservación de los beneficios de los dueños del capital; la construcción de barrios obreros permite la conservación y reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones adecuadas de higiene, y además previene las revueltas y movilizaciones sociales que pongan en riesgo la estabilidad del sistema. (Hall 1996) La segregación socio espacial está en los pilares del urbanismo, pues el ordenamiento del territorio contemplaba vivienda para los pobres lejos de los ricos, para evitar su mezcla con los sectores “sanos” de la población, que no estaban “contaminados” de los males de la población migrante.

Para Engels, en *Contribución al problema de la vivienda* (1873) la penuria de la vivienda “no es más que uno de los innumerables males menores y secundarios originados por el actual modo de producción capitalista.” Un mal que afecta a toda la sociedad, aunque en mayor grado a la clase proletaria. Las deplorables condiciones de vida de los obreros, producto de la mercantilización de los bienes y servicios, pone en riesgo la reproducción de la fuerza de trabajo, por ello en el modelo socialista propone acabar con el sistema capitalista de propiedad individual, que sumerge a la sociedad en el mercantilismo y convierte al trabajador en un vendedor de su fuerza de trabajo para consumir bienes y servicios, (entre estos la vivienda).

Para Engels “No es la solución de la cuestión de la vivienda lo que resuelve al mismo tiempo la cuestión social, sino que es la cuestión social... lo que hará posible la solución del problema de la vivienda” (Choay, 1970: 223-236); el énfasis no está en el producto sino

en el sistema de producción. Los preurbanistas³ contemporáneos de Engels, formularon modelos de ciudades más justas y saludables para los sectores más vulnerables, estos modelos de ciudad ideal son el *progresista* y el *culturista*. (Choay, 1970:16-17), los cuales son replicados desde los finales del siglo XIX hasta la actualidad.

El modelo progresista, impulsado por Owen, Fourier, Richardson, Cabet y Proudhon, se sustenta en la higiene, propone un diseño simple, regido por las leyes de la geometría y la precisión, amplios espacios libres con suficiente luz y aire para erradicar las fuentes de enfermedades y garantizar la salubridad. El espacio urbano se divide de acuerdo a su funcionalidad, separando el trabajo de la vivienda, la cultura y el esparcimiento. A partir del progresismo surgen comisiones gubernamentales que promueven medidas de saneamiento, la legislación laboral y de vivienda (Choay, 1970: 111-186). El modelo progresista sustenta las políticas de “erradicación de tugurios”, (sin valorar las soluciones construidas por la gente) y la racionalidad en la producción habitacional, que desemboca en la cosificación de la vivienda y la formulación de normas mínimas, que regulan las condiciones individuales del bien-mercancía

Bajo la orientación “higienista” los Estados privilegian las viviendas individuales sobre la construcción de infraestructura pública, la “vivienda social” deja de ser un derecho de la sociedad para convertirse en un derecho individual, mediante el cual los trabajadores adquieren una propiedad, que termina asimilándose con una mercancía.

La política de provisión de infraestructura urbana y vivienda a cargo del Estado se inicia a mediados del Siglo XIX para enfrentar las pestes y epidemias, como estrategia higiénica, funcional al sistema productivo industrial, garantizando la fuerza de trabajo y salvaguardando la propiedad privada. Los gobiernos deben proveer de manera universal, un conjunto de bienes y servicios (los cuales son reconocidos como derechos de la ciudadanía) y son esenciales para la reproducción social y la estabilidad del proceso de acumulación capitalista.

El modelo culturista promovido por Ruskin y Morris y retomado después por Ebenezer Howard en su “ciudad jardín”, propende por la recuperación de la unidad orgánica de la ciudad, desaparecida por la industrialización. Este modelo sustenta la producción social de vivienda, pues no enfatiza en las soluciones individuales de vivienda y se concentra más en resolver la crisis de salubridad mental que se viven en las ciudades a partir del hacinamiento y la segregación social. (Choay, 1970: 189-219).

Choay rechaza la concepción del urbanismo como un proceso de planeación del territorio exclusivo de arquitectos y urbanistas que excluye a agentes sociales constructores de ciudad. La concepción sociológica, inspirada en el modelo culturalista, más que el producto habitacional, aborda la satisfactores de necesidades en la vivienda, (que no se miden solo

³ Los preurbanistas realizan observaciones críticas a las nuevas realidades surgidas luego del proceso de la industrialización, “en el preciso momento en el que la ciudad del siglo XIX comienza a adquirir su propia fisionomía, y provoca un nuevo fenómeno que incita a la observación y la reflexión”. Los preurbanistas parten del pensamiento económico y filosófico de finales del siglo XVIII y principios del XIX, especialmente de los planteamientos de Rousseau, Hegel y Smith sobre la industrialización, la democracia, las luchas de clase, la explotación del hombre por el hombre, la “plusvalía” y la alienación laboral. (Choay, 1970)

por la calidad de esta) como la seguridad material, económica y emocional, la identidad, el reconocimiento social; hay necesidades cambiantes de acuerdo con las condiciones sociales y culturales de los individuos.

Es necesario diferenciar las necesidades humanas con los satisfactores de estas, Abraham Maslow (1943) propone en su artículo "*Una Teoría de la Motivación Humana*", una jerarquía de las necesidades así: *Fisiológicas, de seguridad, de amor y afiliación, de estima y reconocimiento, y de autorrealización.*

Las *fisiológicas* están relacionadas con la supervivencia como respirar, comer, dormir o abrigarse; cuando estas se satisfacen, el ser humano busca la *seguridad* en la cobertura de estas en el futuro; una vez el individuo se siente físicamente seguro, requiere *amor y afiliación* que le permitan la procreación y la colaboración social para el acceso a bienes y servicios. Cuando la persona está integrado a grupos sociales, necesita de *estima y reconocimiento* para asegurar su permanencia dentro de estos grupos, con roles y estatus; finalmente, los seres humanos requieren crear y alcanzar metas para conseguir la satisfacción personal. Mediante la vivienda se permite la satisfacción de diversas necesidades identificadas por Maslow, esta asegura la supervivencia de los individuos y su realización como seres humanos dentro de una sociedad.

Max-Neef (1986) en *Desarrollo a Escala Humana* clasifica las necesidades humanas en: Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. Bajo la lógica de la producción capitalista, mediada por el ánimo de lucro, la vivienda puede satisfacer solo las dos primeras, mientras la construcción realizada de manera asociativa permitiría la satisfacción plena de las carencias.

Agnes Heller (1986) desde el marxismo, afirma que aunque hay necesidades fisiológicas, estas están construidas históricamente y sus satisfactores responden a instrucciones del capitalismo; plantea que aunque los procesos físico-biológicos sirven para la autoconservación, no constituyen en sí necesidades y la forma en que estas se expresan, van cambiando en el tiempo y en el espacio.

Heller diferencia las necesidades individuales de las sociopolíticas y plantea las Necesidades *Radicales*, sobre las cuales dice que

"nacen en la sociedad capitalista como consecuencia del desarrollo de la sociedad civil, pero que no pueden ser satisfechas dentro de los límites de la misma. Por lo tanto, las necesidades radicales son factor de superación de la sociedad capitalista. (...) de un lado, Marx constituyó filosóficamente el sujeto de la historia, el proletariado, al que asignó el papel de guía del proceso revolucionario. De otro lado, elaboró una teoría según la cual el desarrollo de las fuerzas productivas conduciría a la superación de la sociedad capitalista casi como una necesidad natural" (Heller, 1986: 28)

Para Heller, "*las necesidades radicales son de por sí plurales (...) constituyen el núcleo del movimiento de la autogestión de la revolución de la forma de vida...*" (Heller, 1986: 78) Sistemas asociativos de producción de vivienda y propiedad cooperativa de esta, permitirían la superación del esquema capitalista, que ha predominado en las políticas de vivienda desde los comienzos del urbanismo.

La vivienda como mercancía permite satisfacer los requerimientos humanos básicas para asegurar la protección, supervivencia y reproducción, mientras que para satisfacer las necesidades superiores no basta con el consumo de la vivienda como bien, sino que amerita la participación activa en su producción para permitir a los seres humanos integrarse a una sociedad y ser partícipes del desarrollo de esta.

La vivienda es un bien que permite satisfacer necesidades y como bien enajenable en el mercado, sujeto a las dinámicas de la oferta y la demanda, puede aportar al desarrollo económico de un territorio; las políticas habitacionales deben atender estos dos aspectos: la satisfacción de las penurias humanas y el desarrollo económico.

El progresismo y el culturalismo, inspiran los dos tipos de soluciones que han marcado al urbanismo, la primera que propende por el desarrollo de unas normas mínimas, que son cuantificables en un producto con un valor de cambio; la segunda se concentra en los efectos de las viviendas sobre los habitantes y la relación de estos con las unidades habitacionales (valor de uso). Estas dos tendencias se integran en una concepción integral holística que se refleja en la Carta Universal de los Derechos Humanos (1948).

1.1 Derecho a la vivienda en las políticas internacionales.

A raíz de los efectos devastadores de la segunda guerra mundial, se proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. Se consagra que los derechos deben ser protegidos *“a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”*, se revalúa el racionalismo que sustenta el modelo de desarrollo económico.

La Carta en el Artículo 25 consagra en su numeral 1 el derecho a un nivel de vida adecuado, que asegure a la persona y su familia, *“la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*, además de seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez o pérdida de los medios de subsistencia. Se consagra el derecho a un nivel de vida adecuado, no el derecho a la vivienda de manera directa y expresa, lo cual plantea la necesidad de asumir la política habitacional en conexión con otros derechos humanos.

La Carta Universal de Derechos Humanos, como declaración no define ni aclara que se entiende por *nivel de vida adecuado*, lo cual será objeto del desarrollo normativo de cada uno de los Estados, dentro de un régimen económico inmerso en un sistema mayoritariamente capitalista que privilegia el mercado sobre los derechos individuales, lo cual orienta esa definición y las políticas internas adoptadas en concordancia con estas.

Se presenta una tensión entre el deber de los Estados de satisfacer unas necesidades ciudadanas para asegurar un nivel de vida adecuado a través de la vivienda y la necesidad institucional de generar viviendas como motores del crecimiento económico, que facilita la expansión del sistema capitalista sustentado en la mercantilización de bienes y servicios, en la cual se privilegia el valor de cambio sobre el valor de uso.

Los Estados, para garantizar la producción masiva de vivienda para las poblaciones más vulnerables, facilitan condiciones para los empresarios inmobiliarios, pero estos en busca

de mejores utilidades que les permita mayor crecimiento, excluyen precisamente a quienes no tienen el poder adquisitivo suficiente. La vivienda termina siendo asimilada con una mercancía sometida a las restricciones del mercado y a la especulación, dilatándose con esto el derecho a la ciudad en el consumismo. Se genera especulación inmobiliaria y acumulación de capitales, además de segregación, dejando por fuera del mercado a las poblaciones más vulnerables, que se ven obligadas a generar soluciones de manera alterna a los programas estatales, mediante desarrollos informales.

La inclusión, en la Carta Universal de los Derechos Humanos, de la vivienda como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, facilita la dilución de esta responsabilidad por parte de los Estados, pues se concibe como un derecho relativamente restringido, dada la insuficiencia de recursos, por ello las familias terminan accediendo a un producto denominado “vivienda social”, que por lo general no incluye plenamente el conjunto de bienes y servicios de la ciudad. El derecho individual a la vivienda es entendido entonces en relación con otros colectivos, como se concibe en el Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. (1966).

1.1.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Los Estados adherentes al PIDESC, adoptado por la Asamblea General de la ONU a través de su Resolución 2200 del 16 de diciembre de 1966, reconocen que para la satisfacción de la dignidad humana no es suficiente la simple declaración de la Carta, sin “*que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos*” (PIDESC Preámbulo) por lo tanto cada Estado adherente, de acuerdo con sus recursos se compromete a adoptar medidas para lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos. Se resalta lo progresivo porque, como se verá más adelante, esta condición es una excusa para dilatar la responsabilidad estatal para brindar soluciones.

En el Artículo 11 del PIDESC, (como en el numeral 1 del Artículo 25 de la Declaración) se consagra el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda, pero se contemplan unos artículos independientes para los derechos a la salud, los servicios sociales y la seguridad social. La especialización del derecho a la vivienda facilita su concreción en productos inmobiliarios cuantificables que terminan convirtiéndose en mercancías. Sobre esta diferenciación los desarrolladores inmobiliarios pueden sustentarse para ofertar unidades sin acceso a bienes y servicios sociales.

Una de las instancias, para la supervisión del PIDESC, es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (establecidas por la ONU mediante resolución del 28 de mayo de 1985); el Comité observa que algunos Estados se limitan a la adopción de medidas legislativas y condicionan las acciones a la disponibilidad de recursos, como las normas no son suficientes el Comité insta a los Estados a adoptar medidas para la plena efectividad de los derechos.

El Comité comienza, a partir de su tercer período de sesiones en 1989, la preparación de observaciones generales, con miras a prestar asistencia a los Estados en relación con sus compromisos y obligaciones. A partir de la Observación General No. 4 (1991), el Comité,

se ocupa propiamente de los derechos consagrados en el Pacto, en esta precisamente trata sobre la vivienda, a la cual le dedica también la Observación No. 7 realizada en el 16º período de sesiones (1997). Esto revela la importancia de la vivienda en el ámbito de los Derechos Internacionales.

Los Estados deben presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, respeto a los derechos reconocidos en el Pacto y corresponde al Consejo Económico y Social su revisión y recomendaciones; el gobierno colombiano ha presentado seis informes y frente a estos hay sendos informes alternos de la sociedad civil, sobre estos se tratará más adelante; por ahora es pertinente adelantar que los gobiernos buscan cumplir los compromisos internacionales con la producción del mayor número de viviendas al menor costo, aunque ello signifique constreñir el asunto a la mera producción de unidades habitacionales, sin tener en cuenta la satisfacción de otros derechos relacionados en el PIDESC o los demás atributos de la vivienda adecuada.

1.1.2 Vivienda Adecuada

El 13 de diciembre de 1991, durante el sexto período de sesiones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expide la Observación General No. 4, a través de la cual aclara el concepto del derecho a una vivienda adecuada, reconociendo que más que el derecho a un techo, este es “*a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*” y tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los DESC.

Los criterios de la vivienda adecuada retoman los lineamientos de la *Vivienda Saludable*, enunciados por la Organización Mundial de la Salud – OMS, en los 11 *Principios de Higiene de la Vivienda*, entre los cuales está la cooperación y autoayuda comunitaria. (OMS, 1990). El concepto de vivienda saludable da preponderancia a la participación ciudadana, (no es suficiente que los gobiernos contemplen en sus programas la provisión de inmuebles sin contemplar la participación de los usuarios en el diseño, construcción y habilitación), la vivienda no acorde a las condiciones de sus habitantes afecta la salud física y mental. La OMS contempla reducir los factores de riesgo del contexto geográfico, económico, social y técnico, a fin de promover una adecuada ubicación, edificación, habilitación, adaptación, así como manejo y uso por parte de sus residentes

Con la Observación General No. 4, se precisa el concepto de vivienda mediante unos atributos particulares, para que esta sea considerada adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

“*Seguridad de la tenencia, que garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.*

•*Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, como agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos además de la eliminación de residuos.*

•*Asequibilidad económica, que no dificulte el disfrute de otros derechos humanos.*

•*Habitabilidad, que garantice seguridad y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y la vida.*

•*Accesibilidad, en consideración a las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.*

•*Ubicación, que ofrezca acceso empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios lejos de zonas contaminadas o peligrosas.*

•*Adecuación cultural, que tome en cuenta y respete la expresión de la identidad cultural*". (ONU-Hábitat 2010: 4)⁴

Los siete atributos de la vivienda adecuada están relacionados con ámbitos más amplios y otros derechos que cualifican la vivienda más allá de un producto o mercancía. La seguridad jurídica de la tenencia, no se refiere exclusivamente a la propiedad privada, también puede incluir la propiedad colectiva o el arrendamiento, lo que se busca es garantizar la protección contra desalojos, (aspecto que se desarrolla más ampliamente en la Observación No. 7), pues las soluciones producidas por la gente, en ocasiones no se desarrollan en predios sobre los cuales se ostentan los títulos de propiedad, por ser producto de invasión o de urbanización pirata.

La mayoría de las soluciones producidas por la gente, (pero también por algunos desarrolladores privados), presentan falencias en la *disponibilidad de servicios*, así como en la *habitabilidad*, por ello el Comité DESC exhorta a los Estados a aplicar los *Principios de Higiene de la Vivienda*, pues una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se relacionan con altas tasas de mortalidad y morbilidad.

Frente a la *Asequibilidad económica* el Comité plantea que los Estados deben crear subsidios, así como formas y niveles de financiación para los que no pueden costearse una vivienda, lo cual da sustento a las políticas financieras y de subvenciones que fortalecen los esquemas de producción neoliberales.

Con respecto a la *Accesibilidad*, se privilegia a los grupos vulnerables, lo cual da sustento a las políticas de priorización, que han conducido a la segregación y el clientelismo; como se privilegia vivienda de bajo costo se formulan unas condiciones mínimas de las unidades habitacionales, y estas terminan convirtiéndose en las condiciones máximas que brindan los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro; buscando mayor y mejor ganancia se ofrecen inmuebles con el mínimo permitido por la normatividad.

En el aspecto de *Ubicación*, el Comité observa que la vivienda adecuada "*debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales*". Este aspecto que le confiere a la vivienda una dimensión de integralidad no es satisfecho desde un sistema de producción orientado a las unidades habitacionales asimiladas a mercancías, en el cual la obligación del desarrollador inmobiliario se limita a la entrega de una vivienda y/o un conjunto residencial con una escasa oferta de bienes y servicios pues se deja a las entidades gubernamentales la obligación de la provisión de estos.

El criterio de la *adecuación cultural*, a través de la cual se debe permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad en la vivienda, (entre otros, con materiales de construcción y distribución espacial acorde a las condiciones particulares de las familias) no se satisface plenamente por la producción industrializada de unidades estandarizadas que opera bajo

⁴ La oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, en el folleto informativo No 21/Rev.1, presenta la definición del Comité de DESC para cada uno de los componentes de la vivienda adecuada, puede verse en el anexo A.

la lógica de mayor y mejor ganancia y podría ser satisfecho vinculando la participación de los futuros habitantes en el diseño y construcción de las viviendas.

La Observación No. 4, reitera que el derecho a una vivienda adecuada debe considerarse en conjunto con otros derechos, entre estos, a la libertad de expresión (relacionado con la adecuación cultural) y de asociación, este último sustento de los procesos de producción social de hábitat y vivienda.

Las Observaciones son lineamientos para los Estados, a través de los cuales se promueven las políticas internacionales, las cuales desafortunadamente en ocasiones son orientadas por gobiernos que quieren preservar sus posiciones de privilegio, por ejemplo en la sesión de diciembre de 2001, el Comité DESC instó a tomar “*medidas para aumentar los subsidios de vivienda*” y recomendó “*la adopción de un sistema de financiamiento de viviendas económicas, para dar a los grupos más pobres acceso a una vivienda adecuada*” (Garay y Rodríguez, 2007: 208), es decir se promueve la continuidad de la política basada en los subsidios y el financiamiento a través de la banca, manejada a través de emporios económicos nacionales e internacionales.

Los Estados partes incorporan en sus legislaciones la doctrina de la Carta y los demás documentos que la desarrollan, con lo cual las políticas internacionales se incorporan al bloque de constitucionalidad; los derechos consagrados en los pactos internacionales pueden ser tutelados como derechos fundamentales.

1.1.3 Historia de la transformación de la política internacional sobre el derecho a la vivienda

En la política de vivienda internacional, impulsada por organismos multilaterales a través de las Agendas Urbanas, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se concibe la vivienda desde una perspectiva de desarrollo económico, apalancada en la combinación de fondos nacionales públicos o privados, subvenciones y préstamos internacionales del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el BID, que financian programas de vivienda y de servicios públicos y establecen las condiciones para la ejecución, acordes con las políticas internacionales. El Fondo Europeo de Desarrollo, creado en 1957 por el Tratado de Roma es el principal instrumento de la Unión Europea para promover “ayuda al desarrollo” a los países de África, el Caribe y el Pacífico; este modelo de desarrollo obedece a las concepciones dominantes de los países europeos que financian.

El 1 de enero de 1975, la Asamblea General de la ONU, estableció la *Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos*, que en 1976 organizó en Vancouver, la primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). Posteriormente en 1996, la *Comisión de Asentamientos Humanos* de la ONU organiza en Estambul, la segunda Conferencia sobre las ciudades (Hábitat II), y en 2016 el programa ONU-Hábitat realiza en Quito, Hábitat III. Producto de estas conferencias se suscriben documentos denominados Agendas, a través de los cuales se imparten lineamientos para el desarrollo urbano, que inciden sobre las políticas de los Estados.

De manera simultánea a las conferencias de hábitat, la ONU convoca a Asambleas y otros tipos de eventos de carácter multilateral, como las Cumbres Mundiales realizadas en 2000, 2010 y 2015, que concluyeron con la formulación de los Objetivos del Desarrollo

Sustentable – ODS, en los cuales se reconoce la importancia de la gestión integral de la vivienda, el hábitat y el ambiente.

En Hábitat I, se promulgó la *Declaración de Vancouver*, en la cual se reconoce que las condiciones de los asentamientos humanos impactan en el desarrollo humano, social y económico, además que el crecimiento urbano descontrolado afecta negativamente al ambiente; para enfrentar los desafíos del crecimiento rápido y descontrolado de las ciudades se formula el *Plan de Acción de Vancouver*, con un enfoque integral que incorpora la vivienda y su entorno, con sus dimensiones políticas, espaciales, sociales, culturales, económicas y ambientales. La conferencia promueve un nuevo enfoque de las políticas públicas de vivienda que contemplan el uso y tenencia del suelo, la infraestructura y los servicios básicos de acuerdo con las necesidades de las poblaciones, quienes tienen el deber y el derecho de participar en las decisiones sobre sus asentamientos humanos⁵

Las “*directrices para la acción*” de la declaración de Vancouver establecen que: “la vivienda y los servicios adecuados son un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de promover su acceso prioritario a través de programas de *autoayuda y acción comunitaria*, las políticas eficaces de asentamientos humanos requieren de colaboración continua entre gobierno y comunidades, pues el objetivo del diseño de los asentamientos humanos es preservar la identidad de individuos familias y sociedades”. La agenda de Vancouver privilegia la participación y orienta los préstamos hacia esa línea, que da sustento a programas de autoconstrucción

En 1987, año internacional de los sin techo, la *Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* formuló la Estrategia Mundial de Vivienda (EMV), adoptada en diciembre de 1988 por la Asamblea General de Naciones Unidas. La Estrategia consistía en que los gobiernos dejaran de impulsar directamente proyectos habitacionales para apoyar a los sectores no gubernamentales en el suministro de vivienda, adoptando un papel de facilitadores del potencial y los recursos de los actores sociales; se abre espacio a la participación de las organizaciones sociales productoras de vivienda, pero se aplicó fundamentalmente para facilitar el accionar de los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro. (Coulomb, 2010: 572)

El concepto central de la EMV fue el de “enabling strategy”, estrategia facilitadora o habilitadora, que se formuló en un momento en que los países latinoamericanos estaban sumidos en una crisis económica y el Fondo Monetario Internacional con el Banco Mundial recomiendan ajuste a las políticas económicas para asegurar el pago de las deudas, (Coulomb, 2010: 572). Aunque con la Estrategia Mundial de Vivienda se impulsa la implantación de políticas neoliberales adversas para el sector de vivienda social, esta ha sido revalidada hasta el 2030.

En 1996, los gobiernos participantes en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Estambul (Hábitat II), suscribieron la “*Agenda Hábitat*” reconociendo el deterioro de las condiciones de los asentamientos humanos y la vivienda, especialmente en países “en vías de desarrollo”, establecieron el compromiso de promover

⁵ Se puede ver la declaración completa <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/353/61.pdf>

vivienda adecuada y asentamientos humanos seguros, salubres, habitables, equitativos, sustentables y productivos. La agenda hábitat reconoce que, **para lograr una vivienda adecuada, los mercados deben funcionar con eficiencia y responsabilidad social y ambiental**; que se requiere **la combinación de esfuerzos de comunidades, gobiernos locales y entidades privadas**.

En el Plan Mundial de Acción para el Siglo XXI aprobado en Hábitat II, se revalidaron dos conceptos que dan cuenta de las tendencias en las políticas habitacionales: *enabling* (habilitación o facilitación) y *partnership* (asociación de actores). En el *enabling* el Estado deja de ser productor de vivienda y asume el papel de administrador de la política a través de un marco institucional y legislativo para facilitar el desarrollo económico y social mediante la producción a través del sector privado, las organizaciones sociales y los individuos. El concepto de *partnership*, hace referencia a la creación de nuevos escenarios de gestión para articular la acción gubernamental, con las iniciativas del sector empresarial y de la sociedad civil para el acceso al derecho a la vivienda.

La primera tendencia es la dominante en el esquema neoliberal, pues propende por el perfeccionamiento del mercado mediante la eliminación de entidades públicas de construcción y financiamiento, la oferta de subsidios de demanda y garantías a las entidades privadas para el financiamiento de la vivienda.

La segunda tendencia responde a la aspiración por el derecho a la ciudad y parte de la cooperación y participación de los habitantes, el control a la especulación del suelo y el acceso equitativo a los bienes y servicios de la ciudad; son parte de esta tendencia, los programas de regularización de la tenencia, la urbanización de asentamientos de origen informal o el apoyo a la producción mediante esquemas asociativos, con asistencia técnica, conformación de bancos de tierras y créditos acordes a la baja capacidad de pago de las familias de menos ingresos.

La Agenda de Hábitat II estableció que debían fortalecerse las capacidades financieras e institucionales de autoridades locales, sumando a estas los esfuerzos del sector privado, que las políticas y la legislación, debían priorizar la atención de los más desfavorecidos, para lo cual los Estados tendrían que adoptar una estrategia habitacional, en concordancia con la Estrategia Mundial presentada en la Conferencia; estrategia que planteaba la consulta a las personas carentes de vivienda y la articulación de las autoridades nacionales, regionales y locales para vincular las políticas conexas a las obligaciones dimanantes del artículo 11 del PIDESC.

La Agenda estableció que: *“En el contexto general de un enfoque facilitador, los Gobiernos deberían tomar medidas oportunas con el fin de promover, proteger y asegurar la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda digna.”* (Parágrafo 61). Se consideró en ese momento que la eficiencia y eficacia del mercado eran importantes para alcanzar la meta del desarrollo sostenible y por lo tanto los gobiernos debían facilitar el buen funcionamiento del mercado de la vivienda e intervenirlo de ser necesario. Se asume el mercado solo desde la perspectiva de las empresas con ánimo de lucro, sin desconocer la producción realizada por las comunidades.

La declaración de hábitat II, reconoce en el numeral 73 que:

“(…) especialmente [en] países en desarrollo, más de la mitad del patrimonio de viviendas existente ha sido construido por los propios dueños ocupantes,

principalmente en el sector de población de ingresos más bajos. La construcción de la propia vivienda seguirá teniendo durante mucho tiempo un papel fundamental en el suministro de viviendas. Muchos países están prestando apoyo a este medio de construcción de viviendas por medio de programas de regularización y mejora.

Por lo anterior se sugiere, “**fomentar el papel de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales en la asistencia y facilitación de la producción de viviendas construidas por los propios interesados**” (numeral 74 declaración hábitat II) y garantizar el acceso a la tierra como condición estratégica para la vivienda adecuada.

El “Plan Global de Acción” aprobado en 1996 como conclusión de la conferencia de Hábitat II, recomendaba establecer sistemas de subsidios equitativos y eficientes para la población excluida del mercado hipotecario bancario, aunque se insiste en los subsidios, estos podrían facilitar el acceso a las familias de menores ingresos no sujetas de crédito y facilitar los procesos asociativos de producción.

En 1997 la Comisión de Asentamientos Humanos (hoy Concejo de Administración de ONU-Hábitat) expidió la Resolución 16/7 para “*la implementación del derecho a una vivienda digna*”, que recomienda a ONU-Hábitat y a la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos (OHCHR) elaborar un programa para apoyar a los Estados en la implementación de sus compromisos con el fin de asegurar el desarrollo pleno y progresivo del derecho a una vivienda digna. En el 2001, la Comisión de Asentamientos Humanos adoptó las Resoluciones 2014/34 y 2014/28, (sobre una vivienda digna como componente del derecho a un nivel de vida adecuado) a partir de las cuales ONU-Hábitat y OHCHR establecen el *Programa de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda (UNHRP)* en el 2002, para apoyar los esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil y las instituciones nacionales por el derecho a una vivienda digna, en concordancia con las declaraciones de derechos humanos internacionales y la Agenda de Hábitat II.

Como se planteó previamente, el concepto de *vivienda saludable*, de la OMS, confiere una importancia fundamental a la participación de la ciudadanía en las soluciones habitacionales, en concordancia con esto, la Organización Panamericana de la Salud, produce en el 2006 una guía para las autoridades nacionales y locales sobre los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Retomando las concepciones de comienzo del siglo sobre vivienda higiénica, se implementan estrategias de apoyo a las iniciativas ciudadanas de mejoramiento de vivienda, en barrios autoconstruidos con dificultades para acceder a servicios de acueducto y alcantarillado, en los cuales la salubridad es crítica, especialmente por la posibilidad de enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias, por la proliferación de vectores y polvo debido entre otras causas a la disposición a cielo abierto de excretas y las vías sin pavimentar.

En 2008 el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), la Comisión Europea y ONU-Hábitat, lanzan el **Programa Participativo de Mejoramiento de Tugurios** - PSUP (*Participatory Slum Upgrading Programme*) que vincula la participación de los habitantes en programas de mejoramiento barrial, con el cual se asume un "cambio de mentalidad" frente a producción habitacional realizada por la ciudadanía, al 2017 el programa había llegado a 160 ciudades en 35 países de ACP.

El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, en el folleto sobre vivienda adecuada (2010), citando la Estrategia Mundial de Vivienda reconoce que “muchas de las medidas requeridas para promover el derecho a la vivienda requieren sólo la abstención del gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados.” Es decir que la solución no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos pues la autoayuda puede contribuir a la solución de las falencias además de los recursos de cooperación internacional.

1.1.4 La política habitacional internacional actual

Los Estados han reafirmado reiteradamente la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, pero aun continua el drama habitacional en el mundo, especialmente en los denominados *países en desarrollo* como los de América Latina. Ante la brecha entre las políticas internacionales, las normas nacionales y las condiciones reales de la vivienda y para evaluar los alcances y limitaciones de la política internacional en materia habitacional, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, creó en el 2000 la figura del *Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida digna*.

La relatora especial sobre una vivienda adecuada Leilani Farha, en su Informe al Consejo de Derechos Humanos del 30 de diciembre de 2015, considera que, aunque dentro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio está asegurar, para 2030, el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles:

*“la falta de hogar es una crisis mundial de derechos humanos directamente relacionada con el aumento de la desigualdad en la riqueza y la propiedad (...) se debe a la incapacidad de los Estados para dar respuesta tanto a las circunstancias individuales como a una serie de causas estructurales, abandonando la responsabilidad de la protección social y permitiendo que la especulación y la inversión inmobiliarias no reguladas excluyan a un número creciente de personas de todo tipo de vivienda (...) **La falta de hogar se produce cuando la vivienda se trata como una mercancía y no como un derecho humano.**”* (Farha. 2015)

Farha atribuye como causas de la crisis del modelo de desarrollo, entre otros, a la ineficiencia en la regulación de los mercados financieros y a la especulación sobre la tierra y los inmuebles que dan como resultado viviendas precarias, asentamientos informales o su ubicación en zonas remotas, insuficientemente atendidas, donde no hay trabajo y las personas son privadas de las oportunidades económicas y redes sociales. Plantea la relatora que desde un enfoque de derechos humanos debe reconocerse como actores del cambio a las personas carentes de hogar y permitírseles que estas mismas definan sus necesidades y hagan parte de las soluciones para una vivienda adecuada; sugiere que en la realización progresiva “*se debe reconocer a las personas sin hogar como agentes centrales de la transformación social necesaria para la realización del derecho a una vivienda adecuada*” (Farha 2015: 5-6).

La relatora considera como una causa estructural de la falta de hogar para los más necesitados, *la confianza en el suministro de vivienda del mercado privado*, pues este:

“(...) se ha centrado principalmente en los ricos, lo cual ha creado sobrepresiones en los bienes inmuebles, especulación y déficits considerables de vivienda asequible. (...) En lugar de velar por el acceso de la población necesitada de vivienda, la

ordenación del territorio, la planificación y la zonificación han convertido los asentamientos informales en “ilegales”, han favorecido el desarrollo comercial sobre la vivienda y no han respetado la función social de la tierra.” (Farha. 2015: 7).

A partir de las recomendaciones de la relatora especial⁶, el Consejo de Derechos Humanos, en sesión del 18 de marzo de 2016, de cara a la III Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), exhorta a la aplicación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, (que con la meta 11.1 busca asegurar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles así como a servicios básicos), e insta a adoptar estrategias intersectoriales que respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos, en especial de las personas más vulnerables.⁷ Previo a Hábitat III, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos presentó el Informe Mundial de las Ciudades, “*Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes*”, en el cual realiza un análisis del proceso de urbanización entre 1996 y 2016, resaltando que la desigualdad social en América Latina y el Caribe, para este periodo, corresponde a un coeficiente de Gini de 0.5 (lo cual se constituye en señal de alerta por ser mayor a 0.4). ONU Hábitat planteó que se debía elaborar una Nueva Agenda Urbana orientada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, garantizando los derechos humanos, el desarrollo equitativo y la participación democrática.

En la Nueva Agenda Urbana suscrita en *Hábitat III* (conferencia celebrada en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016) se establecieron lineamientos de políticas públicas para las ciudades en las dos décadas siguientes y se reconoció que los modelos de urbanización vigentes no son sostenibles desde lo ambiental, social y económico, por el crecimiento no planificado, la privatización de los bienes públicos y la falta de regulación institucional, lo que ha generado inequidad y exclusión espacial y económica. Dichos modelos han establecido ciudades segmentadas, con proliferación de barrios cerrados y asentamientos informales⁸, la aglomeración urbana facilita el desarrollo económico, pero los bienes y servicios que ofrecen las ciudades no son suficientes para atender a todas las familias; no es suficiente satisfacer el acceso a una unidad habitacional, por ello la carta por el Derecho a la Ciudad fue uno de los aspectos fundamentales en la discusión oficial y alternativa para la definición de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III.

Aunque la proporción de la población en asentamientos informales en países en vías de desarrollo pasó de 46,2% en 1990 a 29,7% en 2014 (ONU 2016), las cifras absolutas de población en estos aumentan (de 689 millones en 1990 a 880 millones en 2014). En el XXVI período de sesiones del Consejo de Administración de ONU-Hábitat realizado en mayo de 2017, se estimó que mil millones de personas viven en barrios de tugurios en todo

⁶ Farha reitera que los Estados deben adoptar estrategias para “la aplicación de medidas específicas, con plazos concretos, en consulta con las personas sin hogar” y que dentro de la regulación a los actores privados se debería incluir prescripciones a promotores e inversores para el suministro de vivienda asequible (Farha 2015: 39 - 43)

⁷ Puede verse el documento completo en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/054/94/PDF/G1605494.pdf?OpenElement>

⁸ Habitat III Zero Draft Outcome Document (May 2016). Disponible en: http://www.worldurbancampaign.org/sites/default/files/Habitat%20III%20Zero%20Draft%20outcome%20document%20%28May%202016%29_0.pdf

el mundo, y podría llegar a más de 3.000 millones para 2050, (alrededor del 40% de la población mundial).

Durante el XXVI período de sesiones, Raf Tuts, jefe de la División de Medio Ambiente Urbano y Planificación del Programa de Asentamientos Humanos de la ONU, consideró que mediante el PSUP se podrían implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana y anunció una financiación adicional de 30 millones de euros para la tercera fase de este programa emblemático de mejora de tugurios, para ampliar la cobertura a 79 países, incluyendo 35 en Latinoamérica y el Caribe, región en la cual 110,7 millones de personas viven en asentamientos precarios, que revelan *“una clara manifestación de la mala planificación y administración del sector urbano y, en particular, del mal funcionamiento del sector encargado de la vivienda”*. (XXVI Consejo de Administración ONU-Habitat, 2017. Nairobi, Kenia)

Para ONU-Hábitat, el PSUP *“es un motor clave de los cambios políticos positivos hacia una urbanización sostenible e inclusiva”* y este cambio de política promueve resultados positivos con: *“la iniciación de la planificación estratégica urbana, el aumento de las asignaciones presupuestarias y la formación de asociaciones multipartitas para la mejora sostenible de la condición de vida de los habitantes de los barrios de tugurios”* (en <https://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading>)

La política internacional impulsa la participación ciudadana en la gestión habitacional, sin embargo, esta apertura ha sido direccionada hacia los agentes económicos con ánimo de lucro (los dueños del suelo y los desarrolladores inmobiliarios), generando segregación socio espacial, que excluye a las personas de menos ingresos de los beneficios de la aglomeración urbana. Ante el déficit de suelo en zonas centrales, se incrementa su precio, esto reduce las utilidades para los productores, quienes para ofertar vivienda de bajo costo, buscan suelo en las periferias, con lo cual se dificulta la integración del nuevo espacio construido con la ciudad central, además la expansión de las ciudades pone en riesgo zonas de valor ambiental y promueve el incremento de la contaminación producto de los vehículos que deben recorrer largas distancias para acceder a las centralidades.

La Carta de Derechos Humanos impone deberes a los Estados, para el cumplimiento de estos las entidades gubernamentales proponen, junto con los desarrolladores inmobiliarios, la producción masiva de vivienda bajo las reglas del mercado, como mercancías, en las cuales impera el valor de cambio sobre el valor de uso. (Lefebvre, 1969: 130) Las Agendas Urbanas han tratado de corregir la inequidad producto del modelo de desarrollo sustentado en la producción capitalista, desafortunadamente los emporios económicos dominantes han permeado las políticas nacionales en perjuicio de los grupos vulnerables; como lo planteó Lefebvre, *“las políticas tienen sus sistemas de significaciones –las ideologías- que les permiten subordinar a sus estrategias los actos y acontecimientos sociales por ellos influidos.”* (Lefebvre, 1969: 130). Por ello alternamente a las políticas internacionales, se han formulado postulados teóricos, algunos de las cuales han sido adoptadas por los estados, como el del derecho a la ciudad planteado por Lefebvre (el cual no está incluido dentro la Carta de Derechos Humanos) o la participación de la ciudadanía en sus propias soluciones a través del desarrollo progresivo, promovido desde el Perú por Turner. A continuación, se presentan algunos de estos postulados teóricos.

1.2 Miradas alternas a la política internacional

La vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos humanos, entre estos la libertad de expresión y de asociación, que permitiría a las familias sin techo organizarse para satisfacer sus necesidades habitacionales sin necesidad de recurrir al mercado privado, estos elementos son inherentes al derecho a la ciudad, propuesto por Lefebvre. La ciudad es un espacio en el cual se construyen y transmiten valores culturales; los funcionarios que la planean y diseñan, parten de una interpretación institucional y no de las vivencias y significaciones de los habitantes.

Lefebvre plantea que solo los grupos sociales pueden construir las soluciones a los problemas urbanos, las realizaciones de estos grupos, les permitiría ejercer el derecho a la ciudad. Los Estados desarrollan estrategias emergentes, apoyando procesos de autoproducción, aunque estos no respondan a procesos planificados, por ello Lefebvre critica que *“las iniciativas de los organismos públicos y semipúblicos no han sido guiados por una concepción urbanística, sino, simplemente, por el propósito de proporcionar el mayor número posible de alojamientos lo más rápido posible y al menor costo”* (Lefebvre, 1969:35). El asunto no es solo producir vivienda, sea a través de proceso formales o informales, sino que esta brinde acceso a los bienes y servicios de la ciudad.

Otra de las miradas alternativas frente a las políticas internacionales, es la defendida por John Turner, que reclamaba mayor participación para la ciudadanía en la construcción de sus viviendas, estos postulados han sido incorporados en las políticas oficiales, a través de programas de auto-construcción impulsados por algunos gobiernos, especialmente en América Latina, entre estos el de Colombia. La reacción institucional inicial frente a la producción “informal” es la erradicación de tugurios, pero posteriormente, los gobiernos, incorporando los planteamientos de Turner sobre desarrollo progresivo, deciden complementar la iniciativa ciudadana con programas de titulación y mejoramiento integral de barrios, que permiten generar soluciones de vivienda a más bajo costo para el Estado, que se pueden insertar en el mercado y el sistema tributario de la ciudad.

El planteamiento de Turner ha sido criticado por otros autores como Pradilla y Robledo que reclaman mayor participación del Estado en la gestión habitacional, considerando que la autoconstrucción implica menores inversiones por parte del gobierno, pero genera mayores costos para las familias. Frente a esto Ortiz y otros plantean la producción social de vivienda y hábitat, modalidad dentro de la cual se puede inscribir a las OPV.

1.2.1 Derecho a la ciudad

Para Lefebvre la vivienda es reconocida como *“un apéndice de los derechos del hombre”*, el Estado *“no transforma las orientaciones y concesiones adoptadas por la economía del mercado”*; impera la orientación mercantilista, (como Engels anticipara, en la política la cuestión del alojamiento ha desempeñado un papel secundario). Lefebvre predice que los conjuntos residenciales estarán marcados por su carácter funcional y en los cuales el Estado realizará solo el concepto de hábitat *“excluyendo el habitar: (...) el modelamiento de este espacio, la apropiación de sus condiciones de existencia por los grupos e individuos”* (Lefebvre. 1969: 35-36) la política se concentra en la producción de viviendas como motor de la economía sin importar las particularidades quienes las van a habitar.

La política estatal privilegia el urbanismo de los promotores, los cuales “*conciben y realizan para el mercado con propósitos de lucro [...] el urbanismo se convierte en valor de cambio*” para explotar a la gente, como consumidores de productos y espacio (Lefebvre. 1969: 42-43). El derecho a la ciudad es la posibilidad de los ciudadanos, de dirigir la construcción de las urbes que habitan, para garantizar territorios con diversos usos (no solo unidades habitacionales) donde a partir de la producción del espacio y los equipamientos públicos por sus usuarios y el aprovechamiento de su valor de uso se favorece la identidad cultural y la cohesión social como factores de desarrollo individual y colectivo. El desarrollo de la ciudad acorde a las necesidades de quien la habita permite asegurar el disfrute colectivo y equitativo de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades de las aglomeraciones urbanas sin embargo el predominio del valor de cambio y la generalización de la mercancía por obra de la industrialización, tienden a destruir las ciudades (Lefebvre. 1969: 20-24), el derecho a la ciudad implica controvertir la ideología del consumo, una revolución económica, política y social.

Lefebvre reclama que además del derecho al trabajo, la educación, la salud, el alojamiento, el ocio o la vida, debe reconocerse el derecho a la ciudad, para que los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de los momentos y lugares de encuentro e intercambios (Lefebvre, 1969: 167) reacciona al *Scéma Directeur* de Paris (1965) correspondiente al periodo de reconstrucción urbana y económica de posguerra (1945-1973) denominado “los treinta gloriosos” por el auge del capitalismo en esas tres décadas. El Plan de Paul Delouvrier inspirado en Le Corbusier contempló las *villes nouvelles* en los suburbios en los cuales se ofrecían HLM (*Habitation à Loyer Modéré*) a partir de “*un nuevo método de intervención y también un nuevo tipo de relación entre el estado y las autoridades locales*” (Alduy 1983: 78, citado por Hall 1996: 235). En este esquema de producción masiva de viviendas como mercancías, predominaba el valor de cambio sobre el valor de uso y por lo tanto era necesario devolverle a la producción a la gente (Lefebvre, 1969).

Lefebvre plantea que “*la estrategia urbana fundada en la ciencia de la ciudad tiene necesidad de apoyo social y fuerzas políticas para operar*”, la administración debe apoyarse en la clase obrera, única capaz de vencer la segregación. Las necesidades sociales, definidas por Lefebvre como “*la de actividad creadora, de obra (no solo de productos y bienes materiales consumibles)*” necesidades de lugares cualificados, de simultaneidad y encuentro, en los que el valor de uso suplanta al valor de cambio, no son satisfechas por el urbanismo, pues “*ni el arquitecto, ni el urbanista, ni el sociólogo, ni el economista, ni el filósofo o el político pueden sacar de la nada por decreto formas y relaciones nuevas*”, únicamente la vida social puede crearlas; los desarrolladores inmobiliarios no pueden o no les interesa prever las necesidades del usuario, construyen productos, no obras, que son producto de la interacción social. El derecho a la ciudad implica priorizar el valor de uso en esta y “*únicamente la clase obrera puede convertirse en agente, vehículo o apoyo social de esta realización*” (Lefebvre, 1969: 123- 139).

La búsqueda de satisfacción del derecho a la ciudad es el sustento de los procesos de producción social de vivienda y hábitat, por ello los desarrollos teóricos de Lefebvre, han sido retomados por movimientos y organizaciones civiles. En el Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre, Brasil, en 2001, se firmó la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* y se reclamó su promulgación por parte de la ONU, considerando que este no un derecho más, sino la materialización en la ciudad de los demás derechos.

El derecho a la ciudad implica cambios en el modelo de desarrollo vigente, por ello la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad reconoce en su preámbulo⁹ que:

“Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social.” (Preámbulo, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2001)

Algunos países o ciudades han incorporado el derecho a la ciudad en sus legislaciones, es el caso entre otros del *Estatuto de la Ciudad* en Brasil (2001), que reafirmó la función social del suelo; la *Constitución de Ecuador* (2008) que reconoce el derecho a la ciudad y la Ciudad de México que adoptó la Carta por el Derecho a la Ciudad (2010) y en la *Constituyente de la Ciudad* (2017), los sectores sociales vinculados a la producción social de hábitat están promoviendo la adopción de la Carta.

La Carta por el Derecho a la Ciudad propone incorporar el componente ambiental al concepto de vivienda adecuada y ampliar el enfoque tradicional de la gestión urbana centrado en la unidad de vivienda y el conjunto residencial, a la gestión a escala de la ciudad y su entorno rural; adicionalmente se busca reconocer el protagonismo de la ciudadanía a través de la participación de las organizaciones civiles en instancias públicas para la construcción y planeación de las urbes.

A partir de lo planteado por Lefebvre, David Harvey también reivindica el derecho a la ciudad, considera que “la urbanización capitalista tiende a destruir la ciudad como bien común social, político y vital” (Harvey, 2013:125), pero plantea que la transformación de la ciudad corresponde, no a los obreros como lo proyectaba Lefebvre, sino a las “ciudadanas insurgentes”¹⁰ a quienes mediante la articulación de prácticas sociales y políticas así como la participación en las instancias y entidades del Estado, inciden en la gestión de las ciudades, como el caso de los presupuestos participativos en Brasil. Para Harvey la satisfacción del derecho a la ciudad, además de erradicar pobreza y desigualdad social, debe atenderse la degradación ambiental, “interrumpir la producción de las formas destructivas de urbanización que facilitan la perpetua acumulación de capital.” (Harvey, 2013:202). La producción de vivienda sin ciudad amenaza su existencia

Otra variación de la reivindicación por el derecho a la ciudad, es planteada por Soja), más allá de la búsqueda de equidad social en abstracto “de los hombres blancos heterosexuales reaccionarios” se concentra en superar las desigualdades económicas así como las raciales o de género, producto de la urbanización capitalista que genera segregación además de “consecuencias destructivas tanto en los entornos urbanos como en los naturales” (Soja, 2008: 561-564). La producción inmobiliaria mediada solo por el

⁹ Documento disponible en http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

¹⁰ Harvey toma el concepto que James Holston, acuñó en *Insurgent Citizenship* (2008)

ánimo de lucro además de desconocer la adecuación cultural genera depredación ambiental. Soja presenta un ejemplo exitoso de la reivindicación del derecho a la ciudad, desarrollada en 2004, los habitantes de Inglewood, en Los Ángeles, impidieron mediante una consulta popular la construcción de un centro comercial de Wal-Mart, que remuneraba con bajos salarios a afroamericanos e hispanos además de atentar contra el pequeño comercio del suburbio, en 2007 se conformó *la Alianza por el Derecho a la Ciudad*, con académicos y organizaciones civiles (Soja, 2014).

El derecho a ciudad desde la perspectiva de Soja se concreta con la justicia espacial y la democracia territorial teniendo en cuenta las diferencias y particularidades de los habitantes, haciendo tangible el componente de adecuación cultural que contempla el PIDESC, en oposición a la vivienda genérica asimilada a una mercancía en la producción habitacional capitalista en la cual los constructores se concentran en las cosas más que en las personas que las van a usar. El derecho a la ciudad se materializa en la posibilidad de los ciudadanos de participar en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de vivienda y hábitat. La autogestión para la generación de soluciones de vivienda y hábitat, como una manera diferente de relación entre el aparato de Estado y la sociedad, puede ser una alternativa para la producción formal de vivienda adecuada.

1.2.2 Participación ciudadana en la gestión habitacional

En la construcción realizada por un organismo estatal o comercial, hay poco espacio para el dialogo, las decisiones son verticales y el proceso está muy regulado y jerarquizado, el oferente determina número de unidades, ubicación y costo de los inmuebles-mercancías, sin intervención del demandante, este se limita a decidir si adquiere o no el bien, sin incidir en su composición para satisfacer todas sus necesidades, pero si se da participación a los usuarios se genera mayor apropiación y creatividad en los productos, así como más posibilidades de satisfacción a sus necesidades.

Para Turner hay necesidades materiales mensurables (los costos financieros, el tiempo invertido, el espacio por ocupante, la circulación de aire, las instalaciones eléctricas o sanitarias) y otras no cuantificables, básicas o vitales, consideradas como "*existenciales subyacentes*" (el valor asignado por los ocupantes y el nivel de respuesta a sus requerimientos); no se debe confundir los fines humanos con los medios materiales (Turner, 1976: 170-171) es decir la producción o construcción (proceso) con el producto construido, asimilable a una mercancía.

La vivienda es "*una actividad y no un producto manufacturado y empacado*", (Turner, 1976: 159) "*puede y debe ser provista por el usuario mismo, en oposición a un producto provisto por entidades institucionalizadas, impersonales, públicas o privadas*", pues "*el usuario que controla cabalmente el diseño, la construcción y la gestión de su propia morada obtiene los mejores resultados*" (Turner, 1976: 11) vincular la participación ciudadana reduce costos administrativos y permite beneficiar más familias.

La vivienda elaborada por agentes estatales o comerciales sin participación ciudadana hace parte de un sistema impositivo y autoritario (Turner, 1976: 173), el mercado se sustenta en las condiciones mínimas definidas en la legislación habitacional, que favorecen la utilidad para los desarrolladores con ánimo de lucro, pero no genera soluciones para

todas las personas; ante la imposibilidad de acceder al mercado formal, las familias sin techo se ven obligadas a generar sus propias soluciones.

A través del “desarrollo progresivo”, las familias que no pueden acceder a los créditos financieros, van construyendo sus viviendas en la medida de sus ingresos, así se puede disminuir hasta el 50% el valor de la solución (Turner 1976: 63), se ahorra los intereses del crédito hipotecario, el seguro y los impuestos; aunque inicialmente las soluciones no cumplan las condiciones mínimas exigidas por la legislación, paulatinamente pueden rebasar las condiciones de las viviendas sociales producidas formalmente, adicionalmente el desarrollo progresivo permite adaptar la vivienda a la mutación de las familias.

La autonomía en la construcción permite maximizar los escasos recursos de la población más vulnerable. La autoproducción trasforma la vivienda de gasto general social en fuente de enriquecimiento económico y social, desactivando las posibles fuentes de conflicto que producen las condiciones desfavorables de la vivienda inadecuada, ofertada por el Estado, o el mercado. (Turner, 1976: 239). La reducción del costo de la vivienda y la liberación de la obligación de atarse a un crédito se unen a *“los beneficios no cuantificables de la acción autónoma [...] El orgullo de lo logrado, el sentido de competencia y satisfacción debidos a la acción personal directa es un estado subjetivo no reducible a términos monetarios”*

La hipótesis de Turner es que cuando los moradores controlan las decisiones y son libres de hacer sus contribuciones al diseño, construcción y administración de su vivienda, *“tanto este proceso como el medio ambiente creado estimulan el bienestar individual y social”*, mientras no se tenga control, la gestión habitacional puede *“por el contrario convertirse en una barrera para la realización personal y una carga para la economía”* (Turner, 1976: 237). Turner enfatiza en la importancia de las redes de usuarios, que pueden generar economías de escala, acceder a recursos e información, además de establecer demandas colectivas ante el Estado, la suma de esfuerzos es la base de la construcción social de vivienda.

En *“Libertad para construir”* Turner concluía que *“cualquier intento serio de eliminar un déficit cuantitativo habitacional mediante la construcción directa masiva por organismos centrales es absurdo”* pues aunque el Estado *“tiene más facilidades para disponer de los terrenos y créditos que se les niegan a los usuarios y constructores locales; pero los recursos económicos y administrativos sumados de estos suelen ser muchos mayores que los de las corporaciones constructoras”* (Turner, 1976: 254), con la organización solidaria se puede acceder a la autofinanciación y a la autoproducción de vivienda, pues los recursos de las entidades públicas son producto de los aportes de los ciudadanos y los recursos de las entidades financieras son los depósitos de los ahorradores.

El enfoque “alternativo” promovido por Turner reivindicó los aspectos positivos de la autoconstrucción, sin embargo, para Pradilla, la *libertad para construir*, *“es una formulación utópica y retardataria en el régimen capitalista de producción”*, desaprovechando las ventajas de la producción en serie. Pradilla critica la autoconstrucción individual, porque en esta las personas invierten un tiempo adicional que les genera mayor desgaste y afecta su capacidad productiva, además de sacrificar recursos de subsistencia adquiriendo materiales de construcción a precios más altos a través de intermediarios; además, con el fin de ahorrarse el pago de arriendo, las familias deben hacinarse mientras se concluye la construcción total. En la autoconstrucción las familias son explotadas económicamente, para pagar un suelo sin servicios; deben cubrir cuotas más altas que en una urbanización

formal, y si han invadido la tierra están sometidas a la amenaza de desalojo; las soluciones que se obtienen son precarias y sometidas a la segregación (Pradilla, 1987: 94-96).

Pradilla considera que transferencia de la carga administrativa a los participantes de los programas de autoconstrucción promovidos por el Estado, es una estrategia neoliberal, para concentrar la mayoría de sus esfuerzos económicos en la producción a través del mercado. Que el Estado sustituya la provisión de viviendas terminadas por lotes con servicios presenta varias limitaciones pues los precios del suelo en zonas centrales no son adecuados para el desarrollo de proyectos de autoconstrucción, solo los lotes ubicados en la periferia son accesibles a los recursos de familias de bajos ingresos, lo cual amplía la dispersión y genera problemas de transporte y servicios públicos (Pradilla, 1987: 98)

Robledo citando a Molina dice que en la autoconstrucción (individual), los insumos básicos se encarecen de 20% a 33%, se desaprovecha la economía de escala por ser programas individuales donde cada familia adquiere los materiales y el suelo de manera paulatina. La autoconstrucción individual *“niega todos los aportes que el capitalismo ha hecho al abaratamiento de los costos. Planificación, centralización, estandarización, mecanización, especialización”* (Robledo, 1985: 139) las soluciones de autoconstrucción individual son más baratas para el Estado, pero no para las familias.

La autoconstrucción individual no es la solución, es mediante la organización de esa “clase obrera” (en términos de Lefebvre) que se pueden transformar las condiciones adversas; es mediante la construcción social de la vivienda y el hábitat, la cual no se limita a la generación de unidades individuales sino que propende por la generación de territorios que permitan el desarrollo integral de los habitantes, con viviendas adecuadas y espacios dotacionales que permitan el acceso a los bienes y servicios de la ciudad.

1.2.3 Producción y Construcción social de hábitat y vivienda

La producción social de la vivienda es una acción colectiva, que permite a los ciudadanos normalmente excluidos de la sociedad, usufructuar el derecho a la ciudad mediante la concreción de la adecuación cultural en la producción y uso del espacio construido. Concibe la vivienda y el hábitat como *“proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio”* (HIC-AL, 2008).

Entre los años ochenta y noventa del siglo XX surge un movimiento que plantea una política alternativa de desarrollo territorial, que preconiza el valor de la producción de la vivienda y el hábitat, a través de procesos comunitarios; el cooperativismo y la asociatividad son defendidos entre otros por Pradilla y Ortiz en México, este sustenta:

“contabilizamos que el 67% de toda la producción habitacional en América Latina puede catalogarse como Producción Social del Hábitat. ¡Dos terceras partes de toda la vivienda se hacen sin el Estado y a pesar del Mercado! O sea: por pura voluntad de la gente de seguir adelante. Porque generalmente el Estado ha abdicado de su papel de garante del derecho a la vivienda, mientras que las fuerzas del Mercado no ofrecen alternativas accesibles, ya no digamos soluciones dignas, para la gente que vive en pobreza.” (Ortiz, 2012: 7-9).

La producción social se presenta tanto en procesos informales como formales, puede partir de familias organizadas espontáneamente o de empresas solidarias constituidas con todos los requisitos legales (como las cooperativas y las organizaciones sin ánimo de lucro que incluyen dentro de su objeto social la vivienda), e incluye variantes productivas, desde el mejoramiento de viviendas existentes o la producción de nuevas unidades, hasta el mejoramiento barrial o la generación de nuevos conjuntos urbanísticos. El principal esquema organizativo para la producción social es la cooperativa de vivienda que presenta diversas formas jurídicas, como asociación y empresa, puede ser entidad de primer nivel o federación; de acuerdo con la forma de tenencia, puede ser de propiedad individual o colectiva; pueden ser solo de ahorro y crédito y contratar la construcción con empresas especializadas, o de autoconstrucción, en las cuales los socios aportan mano de obra y recursos económicos para adquirir el suelo y contratar mano de obra especializada.

La producción social presenta un alto potencial ante la supresión de la producción pública y la incapacidad del productor privado de atender grandes sectores de bajos ingresos. Produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora para demandantes organizados, generalmente de bajos ingresos, pero con alguna capacidad de ahorro que, por lo general, participan activamente desde las primeras fases del proceso. Para Ortiz la producción social de hábitat:

- *basa sus prácticas en el ejercicio de la democracia participativa y el control social de las decisiones y procesos productivos y de gestión, con lo que contribuye a construir ciudadanía, abrir espacios concretos a la soberanía popular, hacer efectivos los derechos sociales y las garantías individuales y fomentar la corresponsabilidad;*
- *acrecienta la capacidad de gestión de los pobladores organizados y su control sobre los procesos productivos del hábitat;*
- *derrama recursos provenientes del ahorro, el crédito y los subsidios en la comunidad en que se desarrollan las acciones, fortaleciendo así los circuitos populares del mercado, la economía de los participantes y la de los sectores populares en su conjunto;*
- *abre y defiende espacios productivos controlados en todas sus fases por organizaciones sociales, constituyendo un contrapeso local y nacional importante a la concentración y dominio económico de unos pocos;*
- *controla los procesos de promoción, planeación, producción, distribución y uso de la vivienda, lo que limita las injerencias tecnocráticas; favorece el desarrollo de la capacidad técnica y administrativa del pueblo; respeta y alienta la diversidad, las prácticas culturales y el desarrollo tecnológico adecuado al entorno ambiental y a la participación comunitaria; fomenta decisiones que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida, tanto a nivel urbano como familiar; abarata costos y favorece la movilización de los múltiples recursos técnicos, sociales y culturales que constituyen la riqueza de los pueblos;*
- *contribuye a la construcción de instrumentos que reconocen y alientan el crecimiento personal y la acción colectiva consciente y responsable, coadyuva así a enfrentar con eficacia las tendencias individualizantes y marginalizantes actuales.*
- *Contribuye también a [...] prácticas culturales ubicadas en contextos ambientales específicos, lo que permite no sólo respetar la diversidad sino avanzar significativamente en el desarrollo, experimentación y difusión de prácticas que aportan a la sustentabilidad ambiental urbana; [...] garantizando así una mayor atención a las necesidades de los diversos actores, principalmente de las mujeres,*

grupos empobrecidos y en situación de vulnerabilidad, y aliviar los largos y desgastantes procesos de autogestión individual, lo que contribuye a facilitar y hacer más productivo, efectivo y organizado el esfuerzo social.” (Ortiz, 2012:18).

Este último punto planteado por Ortiz, encaja perfectamente en la condición de adecuación cultural de la vivienda y además la producción social dinamiza la economía con la movilización del ahorro para la inversión en activos fijos, demanda servicios, materiales e insumos de construcción y genera empleos durante los períodos de tiempo prolongados requeridos para el desarrollo progresivo (Fedevivienda, 2004: 17). La *producción social de hábitat y vivienda* deriva hacia la reivindicación del derecho a la planeación, construcción y el disfrute de la ciudad, que se concretan en el Derecho a la Ciudad (HIC-AL, 2008: 25).

Un desarrollo más reciente del concepto de la *producción social de vivienda* es el de la *Construcción Social del Hábitat – CSH*, concepto impulsado por Yory (2015), quien asimila producción con producto acabado, mientras la construcción es un proceso; para Yory:

“convertir la vivienda en un simple producto o mercancía es ignorar los factores ambientales, culturales y simbólicos que determinan su diseño y su adecuación a las formas de vida de sus habitantes. Visualizar la ciudad como paraíso de la especulación, es negar las razones que le dieron sentido como espacio de encuentro, intercambio, complementación, apoyo mutuo y convivencia, lo que nos ha llevado a producir ciudades duales fragmentadas y segregadas y a construir conjuntos de vivienda lejanos, monótonos, generadores de violencia intrafamiliar y social y de impactos negativos en la economía, la conectividad y el medio ambiente urbanos.” (Yory, 2015: 12)

La construcción social del hábitat implica que la planeación “no solo se ocupe de mejorar la productividad o facilitar la acumulación de renta, sino que, por el contrario, tenga como meta la distribución justa de los excedentes en el marco de una democracia desconcentrada y descentralizada puesta al servicio del empoderamiento local. (...) una nueva manera de gobernar, pero, sobre todo, supone una nueva manera de planificar, con la gente, de hacer ciudad” (Yory, 2015: 12). Los planteamientos de Yory cuestionan los modelos de planificación vigentes, pues no permiten la satisfacción los derechos:

“Una de las características inherentes a los derechos humanos, su universalidad, al considerar que estos son atributo de todas las personas, conduce a cuestionar un ordenamiento territorial y urbano regido por las leyes mercantiles de la oferta y la demanda que hoy determinan el acceso al suelo y, como consecuencia, la construcción excluyente y segregante del hábitat. Otra de ellas su interdependencia, obliga a abordarlo en su integralidad compleja, máxime cuando todo lo relativo al quehacer humano sucede en el territorio” (Yory, 2015: 12).

Según Yory, la participación, concertación y la organización, además de mejorar las condiciones de los más necesitados, puede “contribuir a la gobernabilidad, a partir de asumir la autoproducción desde la articulación entre las políticas sociales, económica, medioambientales y culturales” (como lo contemplan los DESC, que concibe la vivienda como un derecho articulado a otros); por ello “solo a través del mejoramiento de las capacidades económicas, sociales y políticas de los más pobres será posible enfrentar un problema que aqueja tanto a ricos como a pobres” (Yory, 2015: 71)

Para Yory la CSH implica un nuevo modelo de desarrollo, que transforme el *Hardware*, estructura básica y central del sistema, de la sociedad (capitalismo, modelo económico,

economía del mercado) como el *Software*, claves para accionar (políticas públicas); el reto es construir un *Orgware* que estructure nuevas prácticas que generen nuevos software, mientras el hardware “(*...en medio de las flagrantes crisis económicas, sociales, políticas y ambientales en que nos encontramos*) es revisado, modificado o definitivamente cambiado”. En la sociedad capitalista no se puede desconocer que “*el mercado es una realidad y sería utópico o ingenuo pretender ignorar esta tendencia cada vez más generalizada y avasalladora; si en el mundo de hoy todo lo reduce al ámbito del negocio, es necesario, [...] replantear el mismo (mientras cambiamos el orden de cosas actual)*” (Yory, 2015: 72) Por ahora, mientras se logra lo que reclamaba Engels, es necesario buscar alternativas de producción habitacional dentro del esquema capitalista, pues es necesario acumular capital para la compra del suelo y la construcción de los inmuebles, pero esta producción puede realizarse sin ánimo de lucro, mediante esquemas solidarios y que contribuyan a la construcción de una mejor sociedad.

Para Romero (2002) la forma de solucionar los déficits de vivienda, no es solo un asunto del financiamiento, de las normas o de las soluciones arquitectónico-constructivas e infraestructura, sino “*ver los problemas más bien, como una oportunidad de que la población misma pueda decidir y controlar como mejorar su vida, considerando, entre otros, los aspectos relativos al hábitat y a la vivienda*” (Romero, 2002, citado por Yory, 2015: 71) La adopción de la CSH como política pública podría ser una oportunidad de desarrollo equitativo de la sociedad, pero esto implica ajustes normativos y de concepciones culturales. Los procesos autogestionarios además de ser democráticos y promover la convivencia, generan la posibilidad de una mayor satisfacción de las necesidades de los pobladores, en contraposición a la adquisición de un inmueble “acabado” producido por un desarrollador inmobiliario, que se asume como patrimonio individual de su tenedor, como una mercancía susceptible de ser vendida en el mercado y que la mayoría de las veces no generan el mismo nivel de pertenencia.

En la concepción de Construcción Social del Hábitat el ser humano como ser social requiere de la interacción con otros; el espacio físico es “*tan solo un medio para la interacción social y no un fin en sí mismo, como parecen expresar muchas de las actuales políticas urbanas en América Latina cuando, [...] delegan en el sector privado el desarrollo de nuevos emprendimientos paradójicamente orientados a los sectores populares.*” (Yory, 2015: 67). El énfasis no debe estar en el edificio sino en la edificación como proceso. La vivienda no es solo un fin en sí misma (producto), sino que principalmente es un medio para satisfacer necesidades y el proceso constructivo además de resolver penurias materiales, permite el establecimiento de relaciones de pertenencia con el espacio construido y el establecimiento de relaciones con los vecinos que facilitan la convivencia.

1.3 Consideraciones del primer capítulo

La revolución industrial impulsó el crecimiento inusitado de las ciudades y agudizó los déficits de vivienda, especialmente para el proletariado, que ocupó las zonas periféricas de las urbes o se hacinó en los centros urbanos, en respuesta a esta situación surgen disciplinas como el urbanismo, con propuestas que se pueden agrupar en dos grandes tendencias: El *progresismo* y el *Culturalismo*. El *progresismo* concibe el asunto como una enfermedad que es necesario erradicar con intervenciones higiénicas, para evitar que los habitantes de zonas marginales amenacen la estabilidad del sistema y el crecimiento

económico. El *culturalismo* propende por una ciudad más orgánica, a imagen y semejanza de sus moradores y acorde a sus necesidades, esta tendencia sustenta el derecho a la ciudad y se le podría atribuir el origen de la construcción social de la vivienda, en la cual predomina su valor de uso

Bajo el modelo progresista la vivienda estatal y comercial se produce bajo la dinámica capitalista como una mercancía y cuyo fin no es la satisfacción de necesidades sino el incremento del capital invertido a través de la ganancia, para lo cual se procura minimizar la inversión. Los agentes privados de la producción (el capital industrial y financiero, así como el dueño del suelo), intervienen con la intención de obtener ganancia y mayor valorización de su capital, sin importa si cubren o no las necesidades de la demanda.

Frente a este panorama Engels propone transformar el sistema de producción capitalista, lo cual implica modificar el régimen de la propiedad y usufructo del suelo y recurrir a otras estrategias para la adquisición de materias primas y mano de obra. La propuesta de modificar el sistema no fue acogida pues la producción de vivienda implica inmovilizar un capital significativo para cubrir la renta acumulada del suelo, por ello es necesario el apalancamiento financiero tanto para el productor como para el usuario.

En un mercado perfecto, las tensiones entre la oferta y la demanda, promueven la estabilización de precios y el mejoramiento en la calidad de los productos, pero aunque la vivienda se asimila con una mercancía, es un bien de carácter particular, pues otras mercancías pueden producirse en minutos y se consumen más rápidamente, mientras la vivienda requiere más tiempo para su producción y su consumo; para su construcción se requiere el suelo, el cual no es reproducible, y como bien escaso tiende al alza constante, el propietario de este puede establecer un precio de monopolio que depende de la localización y que incrementa con su cercanía a los centros de producción o de servicios. Otro elemento que presiona el incremento de valor de la vivienda es la relativa baja tecnificación y modernización, aún se conservan prácticas manufactureras en la producción, que implica mayor uso de mano de obra no calificada, lo que significa menor remuneración para el trabajador y mayor utilidad para el capitalista.

El modelo progresista que impulso el desarrollo económico colapsó con la segunda guerra mundial, y para tratar de corregir esta tendencia se expide la Carta Universal de los Derechos Humanos, en la cual se concibe como centro del desarrollo a las personas y a estas se les debe garantizar condiciones de vida digna, para lo cual se generan unos instrumentos de política internacional que son suscritos por los gobernantes

Dentro de los instrumentos de la política internacional, la vivienda es asumida de manera integral, no como una mercancía sino como un derecho fundamental para el acceso a unas condiciones de vida adecuada, por lo tanto los Estados se comprometen a generar las condiciones para su satisfacción, la administración gubernamental debe ser garante de la relación equilibrada entre la oferta y la demanda, regulando las relaciones de producción que aseguren la oferta adecuada suficiente y permitan el acceso equitativo.

Las políticas internacionales inicialmente se orientaron a garantizar la disponibilidad y el acceso a la vivienda a través del mercado, especialmente para los sectores de menores ingresos, pero la generación de oferta no implica la satisfacción plena de la necesidad, la vivienda como mercancía solo puede ser accesible para quien tiene la capacidad de económica y/o el respaldo financiero. Los gobernantes no pueden limitarse a garantizar la

producción, sino que deben intervenir los mercados y fijar las condiciones para que las viviendas respondan adecuadamente a las necesidades de los habitantes, por ello a través del Pacto de los Derechos Sociales y Económicos se establecen los atributos para que las viviendas sean adecuadas, por las condiciones de la unidad como de su entorno así como la interacción con otros derechos, como la salud, con lo cual se busca un nivel de vida adecuado para las personas y las familias.

En concordancia con el PIDESC los Estados establecen agendas con las condiciones de las relaciones sociales y de producción de la vivienda y el aparato de Estado es responsable de administrar estas condiciones para garantizar tanto el crecimiento económico, como la satisfacción de las necesidades de los administrados. Para garantizar la oferta habitacional, agencias internacionales como ONU Hábitat y el Banco Interamericano de Desarrollo, brindan apoyo y financiamiento a los gobiernos para agenciar las políticas internacionales.

Las políticas internacionales están en constante interacción con las agencias multilaterales de crédito, influenciándose mutuamente, de esta manera se construyen las agendas mundiales que se apalancan con financiamiento a los gobiernos nacionales. Las políticas habitacionales, aunque están formuladas en términos de derechos, obedecen a la lógica de los intereses políticos y económicos dominantes: Los propietarios del suelo, las entidades financieras, los industriales de la construcción y los desarrolladores inmobiliarios (que en ocasiones son uno solo), se asocian con los tomadores de decisiones para implementar estrategias de producción habitacional que apoye la reproducción del capital y el mantenimiento en el poder político a través de los gobernantes aliados.

La oferta de vivienda social, provista por el Estado o por particulares apoyados por este, como lo enunciaría Hall, ha sido una concesión de las clases económicas dominantes como estrategia de control ideológico para evitar las confrontaciones sociales, pero además genera utilidades para los dueños del suelo, los productores capitalistas y el sector financiero. Las políticas priorizan la función de la vivienda como motor del desarrollo económico sobre la satisfacción de necesidades de los usuarios; desde esta perspectiva la vivienda no se concibe desde su valor de uso sino desde su valor de cambio, y el sistema tenderá a la disminución de la calidad de las unidades producidas y al incremento de su precio; se privilegia la construcción de unidades acabadas, aunque estas tengan condiciones precarias de habitabilidad y localización en la periferia, que valoriza más los predios centrales, en los cuales pueden desarrollar proyectos más rentables.

La producción de vivienda a bajo costo, a través de desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro, ha sido la estrategia para favorecer el crecimiento económico; pero el Estado debe además de *“asegurar que el crecimiento urbano sirva a las empresas constructoras y al capital financiero [...] mitigar los efectos nocivos del desorden urbano sobre el funcionamiento de la ciudad y el capital”* (Pradilla, 1987: 97), por ello se incorpora dentro de las políticas, el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos.

En la política internacional se reconoce la vivienda como satisfactor de necesidades humanas, sin embargo, en la medición del cumplimiento de los compromisos estatales, se privilegia el número de unidades producidas, sobre el nivel de apropiación de los ciudadanos de los espacios construidos o la participación de estos en su producción, prevalecen las dimensiones de la vivienda por su valor de uso sobre el valor de cambio.

Recientemente a través del *Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida digna*, se ha evidenciado el fracaso del modelo de producción capitalista para alcanzar la equidad habitacional y satisfacer la necesidad de las personas sin techo, y a través de nuevas agendas y el establecimiento de objetivos se plantea una gestión integral de la vivienda.

La sociedad ha sido sometida a dos urgencias: déficit de unidades de vivienda y falencia en la calidad habitacional, estos dos problemas se han visto tradicionalmente desde la perspectiva del crecimiento económico, pero este no puede darse sin desarrollo social. Lefebvre plantea que se debe concebir a la sociedad urbana como meta y finalidad de la industrialización; no subordinar la vida urbana al crecimiento industrial, este produce la urbanización como medio para transformar la ciudad a partir de la interacción organizada de la sociedad para satisfacer las necesidades humanas

El énfasis en la producción de unidades sin provisión de servicios, genera asentamientos urbanos de desarrollo incompleto, que no son producto exclusivo de procesos urbanos informales. El déficit de vivienda adecuada, que se asume como una distorsión producto de la falta de adaptación de los sectores de menores ingresos al sistema, en realidad es producto del sistema que conduce a la exclusión social del empleo, la vivienda digna, el crédito y los bienes y servicios de la ciudad, la mayoría de los productos ofertados por el mercado formal se limitan exclusivamente a la unidad habitacional con escasos espacios dotacionales, privando a las poblaciones del “derecho a la ciudad”.

Turner reclama la participación ciudadana en la producción habitacional como una expresión de la libertad para construir, sin tener que recurrir a créditos, viviendas que reflejen las condiciones de los usuarios, lo cual no es posible con un bien inmueble “acabado” producido por un desarrollador inmobiliario con ánimo de lucro. Lefebvre, va más allá y promueve la participación en la construcción de la ciudad, como una forma superior de los derechos, que se concreta en el derecho a la ciudad. Una ciudad hecha a la imagen y a la medida de las necesidades de sus habitantes

Ante la mercantilización de la producción habitacional sustentada en las políticas que favorecen fundamentalmente a los productores y entidades financieras, el camino que le queda a los sectores sociales es incidir en las políticas públicas de vivienda; el escenario legislativo y administrativo se convierte en prioridad para los que defienden la vivienda como satisfactor de necesidades; las políticas públicas son entonces el escenario para la confrontación a las fuerzas económicas y la reivindicación de los derechos sociales.

La producción realizada por el mismo consumidor permite subsanar necesidades subjetivas que no son contempladas en la producción realizada por un tercero puede romper la tensión entre la oferta inadecuada y la demanda insatisfecha, el desarrollo progresivo permite minimizar la inversión inicial, evitando la inmovilización de recursos y subsana la dificultad de acumulación de capital: mediante la autoproducción se pueden resolver necesidades básicas de subsistencia así como otras necesidades superiores.

Los excluidos del mercado, pueden recurrir a la autoproducción de diversas formas, e incluso algunos gobiernos han apoyado estas iniciativas mediante programas oficiales, cooptando los esfuerzos ciudadanos. La autoconstrucción individual permite incorporar dimensiones subjetivas de los usuarios, y algunas de estas experiencias resultan más baratas para el gobierno, pero más costosas para el conjunto de la sociedad y en especial

para los habitantes de los proyectos realizados, pues llevar bienes y servicios de la ciudad o acceder a estos implica costos adicionales. Pradilla considera que la autoconstrucción individual profundiza la problemática de vivienda, con sobrecostos para la sociedad, y plantea que debe intervenir de manera estructural el sistema de producción habitacional.

Ante la mercantilización de la producción habitacional sustentada en las políticas que favorecen a los productores y entidades financieras, el camino para los sectores sociales es incidir en las políticas públicas de vivienda; el escenario legislativo y administrativo se convierte en prioridad para los que defienden la vivienda como satisfactor de necesidades; las políticas públicas son entonces el escenario para la confrontación a las fuerzas económicas y la reivindicación de los derechos sociales. En contraposición a la producción capitalista o la autoconstrucción individual, se plantea la gestión integral que además de la vivienda incluye el hábitat, como una manera de acceder al derecho a la ciudad.

La producción social además de ser una alternativa de acceso al suelo, permite mejorar los procesos de producción por autogestión y ayuda mutua; mediante la cooperación y participación de los usuarios, con asistencia técnica de profesionales y entidades, se trasciende la generación de soluciones habitacionales individuales para generar procesos de desarrollo territorial, que vincula la capacidad de las comunidades como agentes de su propio desarrollo; es decir se permite la satisfacción de necesidades básicas, así como de autorrealización de los individuos y la comunidad. La asociatividad, a diferencia de la autoconstrucción individual, permite implementar técnicas de producción que disminuye costos aprovechando la economía de escala en la compra de materiales de construcción así como la implementación de procesos alternativos y sustentables de construcción.

El concepto de *Producción Social de Vivienda* es complementado con el de *Construcción Social de Hábitat*, por Carlos Mario Yory, quien plantea que tanto el proceso (la producción) como el resultado (el producto) son importantes para las políticas habitacionales. El trabajo articulado de comunidades organizadas y autoridades estatales permite el desarrollo integral del territorio en lo físico, lo social y lo económico. La Construcción Social de Hábitat - CSH, se diferencia de la simple producción de unidades habitacionales (sea formal o informal, individual o colectiva) en que esta pone su énfasis en que el producto puede ser planeado o no, mientras la Construcción Social de Vivienda, implica articulación y trabajo asociativo de las personas para producir su propio espacio habitable. La CSH rescata entre otros aspectos positivos de los asentamientos populares: la flexibilidad para acoger diversos espacios y funciones, la posibilidad de articular una economía local por medio de comercio y talleres, así como la creación de espacios para la interacción social.

Como veremos a continuación, en América Latina El estado ha apoyado la producción a través de organizaciones sociales sin ánimo de lucro, sin embargo, *“mientras subsista la propiedad privada del suelo y las condiciones especulativas en su mercado, los programas estatales de vivienda o las acciones espontáneas de los auto-construtores mantendrán la tendencia a la ubicación periférica”* (Pradilla, 1987: 98). Tanto el Estado (aun en procesos de enajenación forzosa) como las organizaciones sociales debe someterse a las condiciones del mercado, que asigna precios más bajos para localizaciones periféricas, aunque a la larga llevar bienes y servicios hasta estos predios resulte más costoso para las familias y la sociedad. Se requiere un ajuste en los mercados y las políticas del suelo.

2. La política de producción de vivienda social en América Latina, con relación a la construcción social de vivienda.

Luego de abordar los conceptos básicos, es pertinente revisar como se ha asumido la solución al déficit habitacional en algunos países de América Latina. En este apartado se revisan las políticas implementadas para dar respuesta a las necesidades sociales en interacción con los agentes inmobiliarios con ánimo de lucro y las organizaciones sociales productoras mediante esquemas asociativos, y cómo estas políticas han influido en la cantidad y la calidad de la vivienda para la población de menores ingresos,

Se presentan algunas experiencias de producción de vivienda social, como los casos de Chile y de México, países en los cuales se han implementado estrategias de generación masiva de vivienda que han permitido disminuir drásticamente el déficit cuantitativo. Adicionalmente se trata sobre experiencias de construcción social de vivienda, a través de algunos casos recientes en algunos países como México, Brasil y Uruguay, en los cuales se evidencia que mediante esquemas solidarios se puede generar mejores resultados que los agentes inmobiliarios con ánimo de lucro y que con el apoyo del Estado se puede incrementar el impacto en la construcción social de vivienda.

Se refieren a los casos de la ciudad de Santiago con la habilitación del suelo sin límite urbano, pero con dificultades de acceso a los bienes y servicios de la ciudad; la experiencia revisada para el caso de México es el de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), se refiere en particular los casos de los conjuntos Valle de las Palmas, San Pedro y Villa del Campo, tres DUIS en Tijuana, en el estado de Baja California, los cuales fueron visitados para esta investigación¹¹. En la ciudad de México también se observan los casos de las cooperativas de vivienda especialmente las de Palo Alto y Guendaliza'a, impulsados por el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento – COPEVI, experiencia visitada en el desarrollo de esta indagación.

También se observa la experiencia del programa *Mia Casa Mia Vida* en la modalidad *Entidades*, con referencia especial al proceso del condominio João Cândido, en Taboão da Serra región metropolitana de Sao Paulo. Se trata sobre la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua FUCVAM, que es la principal promotora del cooperativismo en América Latina y en particular el proyecto de revitalización del casco antiguo de Montevideo, que se visitó para este trabajo en el 2014.

¹¹ Este reconocimiento se hizo en el marco del III Seminario Internacional de Desarrollo Urbano y Sostenibilidad, realizado en Tijuana en noviembre de 2016, a partir de la investigación realizada por la doctora María de Los Ángeles Zarate López de la Universidad Autónoma de Baja California

2.1 Antecedentes

Las políticas en América Latina han sido agenciadas por instancias internacionales, como la Carta de la Organización de Los Estados Americanos, suscrita en Bogotá, el 30 de abril de 1948; en el marco de la IX Conferencia Panamericana, los Estados del continente conformaron la OEA como organismo multilateral de cooperación para mejorar las condiciones de la población, en diversos aspectos, entre estos la vivienda:

En 1950 surge la *Fundación para la Vivienda Cooperativa* en Estados Unidos, la cual por encargo del BID y la Agencia para el Desarrollo Internacional - AID, inicio en países de América Latina la oferta de empréstitos con el fin de impulsar la constitución de cooperativas y desarrollar proyectos habitacionales a través de estas. (Copevi, 1964: 13-14). Precisamente Eric Carlson, integrante de esta Fundación, dirigió durante algunos años el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento – CINVA, en Bogotá. La *Fundación* promovía un decálogo que recogía los Principios Cooperativos de los Pioneros de Rochdale de 1848¹², entre estos la destinación de predios y construcción de instalaciones para el esparcimiento y las actividades comunales; las cooperativas, además de proporcionar viviendas adecuadas, debían “*desarrollar comunidades de base de buen vecindario y de un ambiente saludable a la vivienda familiar*” (Copevi, 1964: 33). En 1957 se fundó la *Confederación Cooperativa del Caribe* con sede en Puerto Rico, que promovió el movimiento solidario en torno al tema habitacional para todo el continente.

En 1961 se realizó la *Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social* en Uruguay, a través de la Carta de Punta del Este, los gobernantes aceptan el modelo de desarrollo económico capitalista propuesto por Estados Unidos y se comprometen con reformas tributarias, la estabilización monetaria y fiscal, el estímulo a la iniciativa privada y la aceleración de la integración económica de los países americanos; además se instaura la *Alianza para el Progreso*, como estrategia para evitar la expansión de la influencia comunista y el modelo de desarrollo socialista en el territorio a raíz de la revolución cubana en 1959 (COPEVI, 1964). Dentro de los objetivos de la *Alianza* se encontraban: Acelerar el desarrollo económico y social, ejecutar programas de vivienda, y mantener la política fiscal y monetaria (Levinson, y De Onis, 1972).

A través de la Liga Cooperativa de los Estados Unidos, con el apoyo de la *Alianza para el Progreso*, en Montevideo (1963), se reorientó la *Confederación Cooperativa del Caribe* hacia la *Organización Cooperativa de las Américas* y se conformó el *Instituto Interamericano de Financiamiento Cooperativo*; a 1964 en América Latina había 734 cooperativas de vivienda con 95.496 afiliados (COPEVI, 1964: 45-49).

En el Advocacy Planing, Davidoff (1965) propone que los urbanistas asesoren y defiendan (como los abogados en un juicio) a grupos comunitarios excluidos del planeamiento urbanístico oficial, para que desarrollen sus propias viviendas. Para quienes accedían a la vivienda a través del mercado informal, (sometido a otros ciclos y condiciones de

¹² La *Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale* fundada en 1844, fue la primera cooperativa de consumo en distribuir los excedentes generados entre sus socios, base del movimiento cooperativo moderno.

circulación del dinero) los gobiernos desarrollaron programas que iban desde la legalización de la titulación individual hasta el mejoramiento integral de barrios con participación de los habitantes, con estos programas se tenía la seguridad jurídica de la tenencia y acceso a servicios públicos básicos; pero, en la mayoría de los casos, la falta de instalaciones sociales y estructuras productivas dificultaban la integración con el tejido urbano y el desarrollo social de los habitantes.

A partir de la década de los setenta, los planteamientos de Turner fueron adoptados por como una alternativa a la “erradicación de tugurios”; los gobiernos obtuvieron empréstitos de entidades como el Banco Mundial o el BID para dinamizar el esfuerzo individual de los habitantes con soluciones más baratas; pero para disminuir la inversión inicial, generalmente se recurrió a predios sin urbanizar, ubicados en periferia o en zonas de alto riesgo, incrementando los costos para llevar servicios o mitigar el riesgo y el acceso a las centralidades urbanas multiplicaban los gastos de la familia¹³. El desarrollo posterior de las unidades básicas, sin planificación o diseño, en ocasiones generaba desperdicios de material, por ejemplo por columnas sobredimensionadas o por que se requería demoler parte de la construcción para reformas no contempladas; se ocupaban zonas comunes, construyendo sobre los patios y afectando la salubridad del espacio, por falta de ventilación e iluminación; la ausencia de cálculos estructurales y el reciclaje de materiales incrementaba los riesgos frente a un movimiento telúrico.

La “*Política Sectorial sobre Vivienda*” del Banco Mundial en 1975, recomendaba priorizar el programa de lotes con servicios para los más pobres mediante el cual se fomenta las soluciones populares con “*un acabado de más baja calidad; proporcionar servicios e instalaciones de fontanería comunales en vez de privadas; alentar una densidad más elevada de construcción, (...) y con menos espacio por cada unidad*”, (B.M. Vivienda documento de política sectorial, 1975. Citado por Robledo, 1985: 138-139). Se impuso la tendencia de la producción de vivienda como motor del crecimiento económico sobre el impulso habitacional para desarrollo humano y social y en reacción al modelo de desarrollo capitalista promovido por las agencias multilaterales y el gobierno norteamericano, surgieron movimientos sociales de ideología comunista que proponían modelos de desarrollo alternativos como las cooperativas por ayuda mutua.

Con base en las teorías de Turner los gobernantes latinoamericanos impulsaron la autoconstrucción, pero esta, realizada de manera informal o formal, resuelve el acceso al suelo y a soluciones de vivienda progresiva en condiciones precarias, con déficit cualitativo, especialmente a nivel de servicios públicos domiciliarios, cuya provisión implica sobrecostos a las administraciones municipales. La tesis de Hernando de Soto (1986), planteaba que la autoconstrucción mejoraba las condiciones económicas del productor individual, por el acceso a la propiedad, pero esta solo genera cargas tributarias y pago de servicios públicos, lo cual no hacía sustentable el proceso.

Apalancado en el concepto del derecho a la ciudad de Lefebvre, a partir de los años sesenta el cooperativismo toma gran fuerza, especialmente en Uruguay (con las

¹³Algunos actores políticos en Colombia han empleado la figura del desarrollo progresivo para acceder al poder y sustentarse en este, y las soluciones formales no favorecen sus intereses.

cooperativas por ayuda mutua) y México donde se producen diversas experiencias como la de Guerrero y la de Palo Alto, en las cuales, los pobladores excluidos del mercado formal emprenden acciones para acceder a una vivienda adecuada auto producida e incidir en la política pública para incorporar en esta la producción social de vivienda.

En contraposición a la autoconstrucción como práctica individual y a la producción a través de agentes inmobiliarios con ánimo de lucro, se plantean formas de producción a través de las organizaciones sociales, las cuales acortan la distancia formalidad – informalidad tomando lo mejor de cada sistema de producción, para producir vivienda adecuada de bajo costo. Es diferente construir un barrio con todas las formalidades plenas desde su inicio a recomponer un desarrollo de origen informal; se articula la autonomía de la autoproducción con la experiencia de expertos, para mejorar las viviendas y el hábitat, así como la calidad de vida y las relaciones sociales en el espacio construido; la construcción social permite la transformación del territorio mediante un proceso explorativo, no impuesto

El Banco Mundial ente 1970 y 1990 impulsó cambios en la política habitacional: Inicialmente el objetivo era implementar proyectos mediante la provisión de tierra a precios asequibles a las familias más vulnerables, (donde el Estado era directamente el proveedor); en los ochenta el Banco buscaba generar intermediarios financieros para los créditos hipotecarios autosuficientes y reestructurar los subsidios habitacionales (el estado pasa de benefactor a regulador). Para los noventa el objetivo fue crear un sector habitacional que promoviera el desarrollo económico y atendiera las necesidades de los consumidores, productores, financistas y gobiernos (Torres, 2009: 55); el Estado continuó con su función reguladora, pero en su tarea de garantizar el desarrollo económico, debía facilitar la operación de los agentes económicos limitándose a fijar responsabilidades frente a las condiciones mínimas de la vivienda.

La relación entre el desarrollo económico y la producción de vivienda se interpretó por los gobiernos latinoamericanos, como el apoyo a los desarrolladores inmobiliarios y las entidades financieras. De manera simultánea a la producción de la ciudad por agentes del mercado, a partir de las dificultades de acceso al suelo urbanizado, se produjo otra ciudad por los sectores de menores ingresos, por medio del esfuerzo familiar o a través de grupos organizados, quienes generalmente extendieron la ciudad hacia áreas no aptas para la urbanización, con malas condiciones urbanas, en vulnerabilidad física y/o ambiental. Esto generó un desarrollo urbano fragmentado y segregación socio-espacial.

A partir de los años noventa, con el Consenso de Washington, la producción de vivienda social se ha desarrollado bajo un modelo económico neoliberal, que implica la reducción de entidades estatales, la desregulación del mercado y la redirección del gasto público en subsidios, lo cual contribuyó a la expansión de las fuerzas del mercado inmobiliario (Puello-Socarrás 2015: 22-28). Los subsidios se convierten en otra fuente de recursos para la financiación de la producción, de la cual se benefician los constructores, las entidades financieras y los propietarios del suelo, pues asegura la compra de manera anticipada, incluso sin invertir en comercialización. Los bancos juegan un papel importante en la política de vivienda, con provisión de capital que permita el desarrollo de proyectos y con créditos a los usuarios para garantizar la capacidad de compra, pero como las entidades financieras no prestan fácilmente a los sectores de menores ingresos, el Estado debe garantizar la rentabilidad y recuperación de la inversión del constructor, además de subsidiar parte del valor de la vivienda o de las tasas de interés.

En los noventa, en reacción al neoliberalismo, el movimiento solidario apalancado en organizaciones sociales de orientación socialista, se expande desde Uruguay y México a otros países y en esta década hay abundante producción a través del sistema solidario en Chile, Venezuela, Ecuador y Brasil y en el siglo XXI el cooperativismo ha sido retomado en áreas urbanas centrales de Buenos Aires por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos – MOI, en Bolivia por la Federación de Vivienda por Ayuda Mutua y en San Salvador por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, entre otras, apalancadas desde la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), en México con la Coalición Hábitat México (CHM) vinculada a la HIC, que impulsan la Construcción Social del Hábitat.

2.2 Experiencia en Chile

La política de habitacional chilena es considerada exitosa para disminuir significativamente el déficit cuantitativo de vivienda y el modelo del subsidio aplicado en este país ha sido replicado por varios gobiernos de América Latina; según los “*Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*” (Santiago, 2001), el Banco Central de Chile reportó que entre 1980 y 2000 se construyeron 1.912.521 unidades habitacionales, que equivalen aproximadamente al 43% de las 4.399.952 viviendas que se identificaron en el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (2002); entre 1992 y 2002 la producción de vivienda se incrementó 30,6% (Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2002 <http://www.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>) De acuerdo con el Censo, Chile tenía 15.051.136 habitantes, siendo uno de los países latinoamericanos de menor crecimiento, si el promedio por vivienda en 2002 estaba en 3,86 personas, para comienzos del siglo no habría déficit cuantitativo.

El Censo de 2012 identificó que la población chilena era de 16.572.475, lo que significa un aumento de 10,1% (1.521.339 personas) con respecto a 2002; pero el número de viviendas incrementó tres veces más que la población. El aumento en la producción habitacional facilita el acceso a una segunda vivienda para los sectores de mayores ingresos, el 12,7% del stock inmobiliario corresponde a segunda vivienda. (Instituto Nacional de Estadísticas, 2012. <http://www.ine.cl>). Que algunas familias tengan más de una vivienda implica que otras no tienen acceso a ninguna y que haya más viviendas que población puede conducir a una burbuja inmobiliaria.

En el Pre-Censo de 2016 se registraron 6.421.382 viviendas, que representa un aumento de 819.351 unidades (14,6%) respecto al Pre-Censo de 2011, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo revelados el 31 agosto 2017 por el Instituto Nacional de Estadísticas (<http://www.censo2017.cl/proceso-censal-resultados-preliminares/>), la población ascendió a 17.373.831 personas, 801.356 más que el 2012, lo que significa en incremento del 4,84%, se mantiene la tendencia del 2012, con crecimiento del número de viviendas tres veces más que la población, sin embargo a pesar de las estadísticas el número de personas sin vivienda o habitando en condiciones inadecuadas persiste.

La política habitacional sustentada en el subsidio, aunado al crédito y el ahorro, que surge desde finales de los setenta, durante la dictadura militar y el auspicio de agencias multilaterales, se concentró en reducir el déficit, cambiando los “campamentos” por viviendas nuevas; el subsidio a la demanda como un mecanismo de financiamiento público,

garantiza la oferta y protege a los agentes inmobiliarios, pero genera inquietudes frente a la calidad de los inmuebles, han surgido protestas contra las empresas constructoras y contra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) por problemas en la calidad de la vivienda social, los servicios y equipamientos, así como con la seguridad y convivencia.

Además del subsidio, el Decreto Ley 910 de 1975, establece la devolución del 65% del IVA de los costos de producción a las empresas de construcción; el MINVU también respalda a las entidades bancarias, financiando los seguros sobre los préstamos hipotecarios y asumiendo el remate del inmueble en caso de insolvencia del deudor. Se produce un stock de viviendas inadecuadas en términos de calidad y acceso a los bienes y servicios de la ciudad este es un fenómeno social conocido como las familias “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 59). A pesar de la amplia oferta de vivienda nueva en Chile esta no es accesible a toda la población y aún subsisten los campamentos en los cuales habitan personas de escasos recursos en condiciones deficitarias de vivienda.

En el mercado de la vivienda, una de las razones del incremento del precio se atribuye a la escasez de suelo urbanizable, frente a esto en Chile se aplicó la estrategia de liberar el acceso al suelo rural para incorporarlo a la ciudad, se eliminó el límite del crecimiento urbano lo cual permitió la expansión del perímetro para la generación masiva de vivienda social; las políticas de desregulación comenzaron a partir de 1979 con base en la concepción que la escasez de la tierra era producto de la excesiva regulación. A través de la liberalización del mercado se generó oferta de vivienda para familias de bajos ingresos, pero esto a su vez, impulsó la segregación espacial al dificultar el acceso al trabajo, el estudio y los servicios de la ciudad (Sabatini 2000) adicionalmente en un esquema de liberación del mercado, impera la dinámica de oferta y demanda que podría estabilizar el precio pero dejando por fuera algunos sectores sociales de bajos ingresos

Desde 1985, el Estado se ha concentrado en erradicar el déficit, la mayoría de las familias de bajos ingresos accedieron a vivienda propia en terrenos urbanizados; aunque de baja calidad, la vivienda es superior a la de los asentamientos irregulares o “campamentos”, los cuales representaban sólo el 4% del total al 2005. El Programa “*Chile Barrio*” pretendía erradicar la totalidad de habitantes de los campamentos, pero no incluyó estrategias para superar problemas estructurales de inequidad social, se generan “*pobres con techo*”; el mayor déficit en las condiciones de calidad de vida se presenta en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 61)

Desde 1992, el aumento de viviendas nuevas ha sido superior a la formación de nuevos hogares, aumentando la oferta, sin embargo, para productores y entidades financieras esto no ha representado problemas, pues son muy pocas las empresas con capacidad para concursar por los cupos anuales de construcción de conjuntos de vivienda social asignados por el Estado. Los desarrolladores inmobiliarios, ante la expectativa de una demanda y capital asegurados, durante la crisis económica de inicios de los ochenta, compraron grandes extensiones de terreno en lo que entonces era la periferia de Santiago, en los cuales se han venido desarrollando los proyectos de vivienda social, con una ganancia adicional, producto de la plusvalía del suelo que incrementó su precio especialmente durante los noventa. (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 59-61)

Para obtener mayor rentabilidad, los diseños son estandarizados, en perjuicio de la adecuación cultural, además la densidad se incrementa; los proyectos alcanzan a tener

más de 600 habitantes por hectárea, mientras el promedio del Gran Santiago es de 83 habitantes. Con un mercado cautivo y poca competencia, las empresas productoras no se preocupan por la innovación en el diseño (no contemplan desarrollo progresivo de la vivienda) ni por la tecnología de la construcción, hay tendencia al deterioro en la calidad; en 1997, en Puente Alto (la comuna de Santiago con mayor concentración de vivienda social) las casas se inundaron y se presentaron fallas estructurales, y fueron reparadas con subsidios del MINVU, lo cual evidenció falencias en el modelo y obligó a realizar ajustes al sistema constructivo. (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 61)

El modelo de crecimiento con preponderancia del mercado impulsa la ocupación de predios periféricos de menor precio, se han configurado grandes manchas urbanas, aisladas las unas de las otras, con lo cual se incrementa el costo para llevar bienes y servicios a los conjuntos; algunos municipios y constructores privados han construido un equipamiento social deficiente, con escuelas, puestos de salud y servicios privados de transporte público. En el proceso expansivo se generan predios vacantes que luego son aprovechados para proyectos más rentables, pero que podrían ser aprovechados para el desarrollo de planes habitacionales que se benefician de la localización, como los proyectos de repoblamiento de la *Corporación de Santiago* realizados en los noventa. (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 64-78) La intervención de la administración pública puede revertir la tendencia mercantilista de la vivienda.

Las reservas de terrenos que quedan en medio de esas manchas urbanas se incorporan a la ciudad consolidada, se ha incrementado el precio del suelo y en estas reservas es más rentable construir vivienda para familias de mayor poder adquisitivo o centros comerciales, expulsando la vivienda social fuera del Gran Santiago. Los principales problemas de este sistema de producción de vivienda social se concentran en la zona metropolitana de la capital, Rodríguez y Sugranyes calculan que al 2005 había un millón de personas habitando los conjuntos de vivienda social en la ciudad, los cuales ameritan una política social, habitacional y/o urbana para mejorar sus condiciones de vida.

El área metropolitana de Santiago tiene 35 comunas; en 1997, se modificó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS100), incorporando 10.000 hectáreas de suelos agrícolas en las comunas de Lampa, Colina y Tiltil. A través del Plan Chacabuco, se incorporaron 12.800 hectáreas, de estas 4.950, pasaron de una densidad de 10 a 120 personas por hectárea. En el año 2013 se amplió el límite urbano fijado en el *PRMS 100* y se aumentó en otras 10.207 hectáreas el área de la ciudad. En el 2014 se aprobó una reforma tributaria en la cual las viviendas en general debían estar exentas del IVA, dado su carácter de bien social, y adicionalmente no se gravó la plusvalía generada por el cambio de uso de suelo de rural a urbano generando con esto gran rentabilidad a la industria y en especial a los propietarios del suelo. (Trivelli, 2015:134)

Entre 2013 y 2015 en las áreas intercomunales de Valparaíso, Concepción y Santiago se agregaron 90.221 hectáreas de expansión urbana y dado que el precio de la tierra se incrementa por su mayor y mejor uso, estas medidas de liberación sin gravámenes ha presionado una continua alza, además de la ampliación de la mancha urbana, en Santiago, en un periodo de 30 años, el precio del suelo incrementó alrededor de 1.000%; en 1982 el valor promedio era de 0,64 Unidades de Fomento (U.F.) por metro cuadrado, y en 2012 el

promedio sobrepasaba las 7 U.F.¹⁴ mientras la mancha urbana alcanza unas 72.000ha. En la Región Metropolitana de Santiago hay unas 50.000 hectáreas de suelo urbano desocupadas, en el Gran Valparaíso 34.500 hectáreas aproximadamente y en el Área Metropolitana de Concepción unas 47.000 hectáreas; las tres mayores ciudades suman unas 130.000 hectáreas de suelo urbano vacante (Trivelli, 2015: 85–109).

El aumento continuo del precio de la tierra que absorbe hasta el hasta 60% del subsidio habitacional, compromete la sustentación del sistema y excluye a las familias más vulnerables. Frente a estas falencias, el gobierno de Bachelet ha introducido cambios en la política habitacional desde su primera administración, (2006 a 2010), a raíz de los efectos del terremoto de 2010 se evidenció falencias en la calidad de las viviendas.

Ilustración 1 Neo-Cité San Francisco



Fuente <https://www.archdaily.co/co/760857/neo-cite-vivienda-social-en-el-centro-de-santiago-por-una-ciudad-inclusiva-y-equitativa>. Autor Gabriel Renié

El programa “*Contigo Quiero Mi Barrio*”, reconoce las falencias de la política habitacional y promueve la participación ciudadana en procesos de mejoramiento barrial y generación de vivienda nueva. A través de procesos de renovación urbana, con el apoyo de la Municipalidad de Santiago entre 2013 y 2014 se construyó el “*Neo-Cité San Francisco*”, ubicado en el casco antiguo; el gobierno aportó el suelo que correspondió a 200 UF por familia (US\$ 8.571) y 117 UF (US\$ 5.014) en efectivo, a esto se sumó 504 UF (US\$ 21.600) que asignó el Programa Fondo Solidario del Ministerio de Vivienda y Urbanismo,

¹⁴ La Unidad de Fomento (U.F.) creada en 1967, es una unidad que se ajusta constantemente a la inflación, de modo que el valor de la Unidad de Fomento se mantiene constante a diario de manera similar al UPAC en Colombia.

el costo por vivienda fue de 821 UF (US\$ 35.185). El proyecto permitió estimular la convivencia social y la solidaridad entre vecinos, con la maximización del espacio público, mediante un sistema de circulación orientado hacia un gran espacio central de reunión y esparcimiento. (Castillo, 2014: 18)

El 5 de mayo de 2015, la presidenta Bachelet anunció las “*Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana*”, del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, un nuevo marco normativo que promueve la participación de la sociedad civil y principios de planificación urbana para ordenar y regular el uso del suelo urbano y las acciones de los distintos agentes del suelo; por ejemplo, controlar la especulación sobre el suelo rural y la segregación social y eliminar las exenciones de impuestos como la plusvalía.

El 19 de julio de 2016 la Cámara de Diputados aprobó la *Ley de Aportes al Espacio Público* para la cooperación público-privada-sociedad civil para garantizar un desarrollo urbano más sustentable; de acuerdo con la publicación del Mercurio del 20 de julio de 2016, “*según estimaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo solo el 5% de los proyectos inmobiliarios se hacen cargo hoy del impacto vial que generan*”, pues la Ley solo exigía obras de mitigación al Sistema de Transporte Urbano a proyectos con más de 250 estacionamientos. Con la nueva Ley además de obras de mitigación en la movilidad, se exigen aportes al espacio público a los proyectos de renovación y recursos hasta por el 44% del avalúo del terreno para proyectos de desarrollo urbano, para financiar planes comunales o intercomunales de obras y proyectos de movilidad (Al menos 70% se debe invertir en movilidad y espacios públicos)¹⁵

A través del *Programa de Recuperación de Barrios*, a octubre de 2017 se habían desarrollado más de 3.300 proyectos, beneficiando alrededor de 1.200.000 habitantes¹⁶ Durante la visita de Bachelet al conjunto habitacional del Comité *Villa Altura Las Proteas 1* en la región de O’Higgins, uno de los proyectos producto de la nueva política, la mandataria anunció que se ha transitado “*de una lógica subsidiaria y uniforme para dar respuesta a las necesidades habitacionales, a una política integral, que concreta proyectos de calidad*”¹⁷ aunque se mantienen los subsidios, estos aplican para vivienda nueva y para mejoramiento de estas, procesos en los cuales se vincula a la comunidad mediante comités de vivienda integrados por familias de alta vulnerabilidad social.

El giro en la política consiste en desarrollar proyectos que faciliten el acceso a los bienes y servicios de la ciudad, por lo cual contemplan edificios dotacionales y espacios públicos, que tengan en cuenta la diversidad de las familias y que no estén expuestos a riesgos; el trabajo mancomunado entre autoridades y comunidad busca construir nuevas viviendas y espacios públicos de calidad. Otro de los proyectos emblemáticos productos de la organización social es el conjunto habitacional *Don Horacio*, en la localidad de Santa Cruz integrado por 363 viviendas, con un área mayor a las del mercado, “*además de equipamiento, sedes sociales, espacios y áreas verdes de convivencia*” como lo anunció

¹⁵ Ver: <http://cndu.gob.cl/cambio-urbano-congreso-aprobo-ley-de-aportes-al-espacio-publico-que-crea-nuevo-sistema-de-mitigacion/>

¹⁶ Publicado el 21 de oct del 2017 http://www.minvu.cl/opensite_det_20171021182114.aspx

¹⁷ (ver http://www.minvu.cl/opensite_det_20171025165351.aspx)

el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que destacó la buena localización, junto al Conjunto Pablo Neruda, donde se aplica el Programa *Quiero mi Barrio*.

Uno de los ejemplos del *Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales* del MINVU, es el del sector de *Glorias Navales* en Viña del Mar, con los conjuntos *Brisas del Mar* y *Nuevo Horizonte 2* entregados en la década de los noventa, son 312 apartamentos de 40 m², que se van a aumentar a 58 m² además de disminuir la densidad de los conjuntos con la demolición de bloques para generar espacios públicos y equipamiento comunitario mediante el trabajo conjunto con la comunidad y el municipio, según la ministra de Vivienda y Urbanismo, Paulina Saball (2017). Este Programa se ha implementado en nueve barrios de cinco regiones del país, en sectores con alto nivel de deterioro urbano. (ver: http://www.minvu.cl/opensite_det_20171017155808.aspx).

El balance que se puede realizar de la experiencia de Chile, exitosa en aportar al disminuir el déficit cuantitativo, pero desastrosa en calidad, es que si las viviendas no van acompañadas de bienes y servicios de la ciudad y no se tiene en cuenta las condiciones particulares de los habitantes, se genera segregación, hacinamiento y fragmentación social, además de efectos nocivos sobre la convivencia; producir unidades habitacionales sin oportunidades para el desarrollo equitativo de los habitantes impulsa nuevos problemas a los habitantes de los conjuntos habitacionales, a la sociedad y al Estado (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 65). Se presenta déficit en la localización, la calidad del entorno y en la flexibilidad para ajustar las viviendas a los cambios de la familia.

La liberalización de los mercados de suelo urbano en Chile contribuye a incrementar la oferta pero no a disminuir el déficit cuantitativo, además de agravar el déficit cualitativo, por ello se ha revaluado la política y se ha iniciado el apoyo a iniciativas de autogestión así como propuestas de modificación a la *Ley General de Urbanismo y Construcciones* que el gobierno está proponiendo para regular más el mercado y conferir mayor responsabilidad social a la industria de la construcción en la generación de espacios públicos y preservación del patrimonio cultural y ambiental, por ejemplo mediante la recuperación de la plusvalía, como se aplica en Colombia y Brasil.

A pesar de que el modelo de producción masiva de vivienda, implementado en Chile está siendo revaluado por el gobierno de este país, este ha sido copiado en otros países de América Latina, como los Macroproyectos de Interés Social Nacional en Colombia o los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables en México con unos resultados nocivos similares, en cuanto a los problemas de acceso a bienes y servicios de la ciudad.

2.3 Experiencia en México

La acción del Estado mexicano en el tema de vivienda, similar a la de otros países, se concentró en la producción de vivienda nueva, a través de empresas privadas apalancadas por entidades públicas mediante créditos y facilidades normativas. Los usuarios reciben créditos y subsidios tanto para la adquisición del inmueble como para cubrir los créditos, se realiza una "*producción promocional del Estado*" (Schteingart, 1989: 122). El Programa Financiero de Vivienda y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), creado en 1963 como fondo de operación y descuento, al 2003 había financiado a través de Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y Organismos Estatales de

Viviendas (OREVIS), alrededor de 5.7 millones de viviendas, correspondiente al 23.6% de todo el inventario habitacional del país. (Coulomb, 2010: 562).

El andamiaje institucional se complementa con los fondos de vivienda, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) que captan el 5% del salario de los trabajadores. Para la población con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos se creó en 1982, el *Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (FONHAPO), que provee soluciones mediante lotes con servicios para el desarrollo progresivo (Coulomb, 2010: 571),

La orientación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, planteó “*instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactivación económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos*” (SPP, 1985: 126). Esta orientación aún vigente, prioriza la reactivación económica y empleo a través de la industria de la construcción, sobre los programas de autoconstrucción o mejoramiento, a los cuales se les asignan menos recursos y se les atribuye una función paliativa.

A partir del Consenso de Washington y con el impulso de la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) y los organismos financieros multilaterales, se inicia el desmonte o transformación de las instituciones estatales de vivienda para facilitar la producción a través de empresas privadas. A partir de 1992 se producen varios ajustes como la reprivatización de la banca, las reformas a los organismos públicos de vivienda (FOVI, INFONAVIT Y FOVISSSTE) y la expedición del “Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, PFDV”. El Estado deja su función de promotor y gestor de programas de vivienda, para entregarla al mercado; las instituciones públicas de vivienda se limitan a financiar o facilitar ciertos programas y regular las normas para los promotores/constructores, cuando éstos utilizaban recursos de los organismos públicos. (Coulomb, 2010: 574). Con estas reformas se benefició al sector privado capitalista, a partir de la desregulación y la liberación de suelo, el sector inmobiliario compró grandes extensiones de tierra alejadas de la zona urbana a un precio bajo para el posterior desarrollo de vivienda social.

A partir del 2000, el subsidio a la vivienda fue reorientado para mejorar la solvencia de los adquirentes, asegurar la recuperación de los créditos y reducir la cartera vencida, “*en detrimento de dos elementos inicialmente claves de la política habitacional: la atención prioritaria a la población de bajos ingresos, y la vinculación de la vivienda con el desarrollo urbano*” (Coulomb, 2006). Con este ajuste el “producto financiado por los organismos financieros ya no fue la vivienda en sí misma, sino el crédito”, por ello los créditos del INFONAVIT se reorientan hacia las familias con mayores ingresos, “quienes representaban un menor riesgo crediticio” (Coulomb, 2010: 575).

La mayoría de la población no es atractiva como sujeto de crédito para las entidades financieras y solo pueden tener acceso al mercado habitacional con el apoyo de subsidios, lo cual no es sustentable para las finanzas estatales. En el 2002 el Banco Mundial concluye que México requiere un sustancial programa de subsidios para “*apoyar la acción de los organismos estatales de vivienda*” (Banco Mundial, 2002: 94). Fortalecer el programa de subsidios, para facilitar el acceso individual a las familias, desconociendo la capacidad de

la autoproducción social, hace parte de la estrategia de fortalecimiento a los agentes con ánimo de lucro, como promotores del crecimiento económico.

En el 2001 se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, que en 2006 se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), y se lanzó el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. En el primer lustro del siglo XXI, los ONAVI asignaron en promedio 632.000 créditos por año, 431.000 para financiar vivienda nueva y los demás para mejoramiento habitacional; solamente 8% de los créditos para vivienda nueva fue para la población de menores ingresos, especialmente para lotes con servicios y desarrollo progresivo, concentrándose la producción de vivienda nueva para otros sectores de mayor poder adquisitivo a cargo del sector privado, financiado por el Estado, especialmente en las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey (Coulomb, 2010: 576-581).

La producción industrializada en terrenos de gran extensión en las periferias urbanas, reduce los costos a una tercera parte frente al sistema artesanal y genera mayor ganancia para el constructor, en perjuicio del habitante por su localización alejada de los centros de producción y de servicios, pues incrementa los costos de desplazamiento y dificulta el acceso a oportunidades, además de la reducción de las áreas en las unidades habitacionales, ausencia de privacidad y aislamiento acústico por falta de muros entre las viviendas, así como la uniformidad de los diseños que no consideran condiciones climáticas, ni la diversidad cultural de los ocupantes o la posibilidad de adaptarlas al crecimiento de las familias o al cambio en las necesidades de los habitantes.

Los nuevos sistemas industrializados impulsan la generación de oligopolios y consorcios empresariales (que integran la propiedad del suelo, la promoción inmobiliaria y la financiación bancaria). La producción se concentró en nueve empresas, cada una superó las 5.000 viviendas anuales; la mayoría cotizaron en la bolsa de valores y reportaron un rendimiento de 619% para el periodo 2000-2005, por encima de la bolsa que obtuvo en el mismo periodo una ganancia de 215% (CIDOC y SHF, 2006).

La orientación mercantilista de la política habitacional fue evidenciada en el mensaje del presidente Felipe Calderón en la presentación del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, *“una política que facilite a más mexicanos acceder a créditos hipotecarios acordes a su capacidad de pago”*. (Conavi, 2008: 4). La gestión institucional se orienta al fortalecimiento y saneamiento del sector inmobiliario y financiero, no a la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores ingresos; la participación de la banca en la financiación de la vivienda subió de 0.3% a 9.4% entre 2000 y 2006 (Coulomb, 2010: 577)

En el marco del Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, la CONAVI creó los DUIS para el ordenamiento territorial de estados y municipios; que además de las unidades habitacionales debían contemplar la infraestructura, equipamientos y servicios públicos, podrían ser intraurbanos o periurbanos de impacto regional; en los proyectos podían participar el gobierno federal, estatal y municipal, así como los desarrolladores inmobiliarios; mediante estos se produjeron 6.6 millones de viviendas, que aportaron a la disminución del déficit cuantitativo, pero presentan dificultades cualitativas, diseños homogéneos de conjuntos habitacionales de interés social que se replica en todo el país, sin tener en cuenta la adecuación cultural. (Zárate et al, 2016)

Los DUIS, concebidos como ciudadelas, se convirtieron en ciudades dormitorio, pues no presentan los equipamientos previstos en los diseños, se presenta déficit en el acceso a los servicios públicos, especialmente en el acueducto, debido al agotamiento del recurso hídrico en las cuencas hidrológicas donde están localizados los proyectos. Terminaron siendo conjuntos habitacionales, no apetecidos por su ubicación periférica, que incrementa los costos de desplazamiento y por su escasa oferta de bienes y servicios; ante la baja demanda e incluso el abandono de los inmuebles, las constructoras terminaron declarándose en quiebra y los DUIS sin concluir, los equipamientos quedaron incompletos, y las zonas comerciales abandonadas. (Zárate et al, 2016)

Ilustración 2 DUIS Tijuana.



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo 2016.

En visita a los proyectos, en noviembre de 2016, se pudo observar que, en Tijuana, Baja California, se desarrollaron tres DUIS, *Valle de las Palmas*, *San Pedro* y *Villa del Campo* en los cuales se encontraron viviendas con mala calidad constructiva, abandonadas y saqueadas, en una ubicación periférica, en lugares desérticos y los habitantes evidencian problemas de inseguridad y costos de desplazamiento superiores al pago de una renta en lugares céntricos de Tijuana o Tecate. Los centros comerciales se encuentran abandonados y el único dotacional construido de impacto metropolitano es la sede de la Universidad de Baja California; situación similar se presenta en los demás DUIS, lo que evidencia el fracaso de la política habitacional en términos sociales y económicos, pues las constructoras quebraron.

Ante las dificultades, la política de vivienda de interés social en México plantea un nuevo modelo que pretende controlar la expansión de la mancha urbana, definiendo perímetros de contención urbana. Los DUIS se transforman en *Desarrollos Certificados*, mediante los cuales se busca pasar de un modelo cuantitativo de producción a uno cualitativo, con densificación de las ciudades y mayor producción de infraestructura (Zárate et al, 2016).

Esta transformación por ahora es solo nominal, por ejemplo, para el caso de Tijuana, el *Valle de San Pedro* se constituye sobre el DUIS del mismo nombre.

Dentro de la nueva política, el INFONAVIT lanzó el programa *Venta e Intermediación de Vivienda Económica VIVE*, para rematar los inmuebles producidos y recuperar los abandonados, dando facilidades a los nuevos adquirientes (Zárte et al, 2016), esto es positivo pues la vivienda tiene más bajo costo y presenta disponibilidad inmediata, pero el programa es solo una estrategia económica que permite la recuperación de cartera para las entidades financieras, pero mantiene la concepción de producción de viviendas sin acceso a bienes y servicios de la ciudad y ante la desaparición de los constructores, corresponde al Estado, la provisión de estos, con cargo al presupuesto público.

De manera alternativa a la producción a través de los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro, en México, la producción de vivienda a través de procesos asociativos, recibe un impulso importante a raíz de la Alianza para el Progreso, en el marco de la cual se estableció en 1963 un convenio con la AID y el BID para el financiamiento de la vivienda social; los recursos se manejaron a través del Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI) mediante un fideicomiso con el Banco de México S.A. Ante la prevención con los sindicatos, los préstamos se canalizaron fundamentalmente a través de organizaciones sociales y esto fortaleció a las cooperativas (Fovi, 1964: 129-139)

Uno de los principales procesos organizativos es el *Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento* - COPEVI, que surgió en 1962 como un organismo no gubernamental dedicado al estudio del problema habitacional y la promoción de soluciones a través de la gestión asociativa; uno de los procesos más reconocidos, impulsados por Copevi, es el de la *Cooperativa de Vivienda Unión de Palo Alto*, impulsada entre otros por el arquitecto Enrique Ortiz Flores, el cual prestó la asesoría urbanística y arquitectónica al proyecto.

Palo Alto está ubicada en las afueras de la capital, sobre el Kilómetro 14 de la carretera a Toluca, en el predio existía explotación de unas minas de arena que cerraron a principios de los setenta, los trabajadores construyeron sus viviendas sobre predios arrendados en las minas, la zona estaba rodeada por asentamientos residenciales de lujo y el dueño trató de erradicar a sus antiguos trabajadores, pero estos se organizaron en una cooperativa en 1972, con 247 socios, para permanecer en el lugar. (Copevi, 1987)¹⁸

El 31 de julio de 1973, se realiza la ocupación simbólica del terreno y se construyen viviendas provisionales¹⁹; luego de varios intentos de desalojo, en 1974 se firma el convenio con el propietario y se delimita el predio (46,242 m²). En 1976 se inician las obras, que fueron realizadas colectivamente, además del aporte en mano de obra, algunos habitantes eran contratados para tareas especializadas; el área individual del terreno es de 54m², se desarrollaron 168 casas de dos plantas con más de 100 m² c/u

¹⁸ Situación similar a lo ocurrido con el barrio Pardo Rubio, ubicados en el borde oriental de Bogotá, habitados por familias de los antiguos trabajadores de los chircales y sometidos a la presión para ser expulsados de la zona que ha adquirido un alto valor comercial.

¹⁹ Similar a la experiencia del barrio el Motorista en Bosa, que ocuparon un predio de la empresa de transporte para la cual trabajaban, en reclamación de sus salarios.

Para ocupar el terreno más rápido, las viviendas se construyeron antes que las infraestructuras de servicios y equipamientos; además de las unidades habitacionales se construyó cancha de fútbol, biblioteca, capilla, bodega para la cooperativa, salón para asambleas, tres unidades productivas (tortillería, tienda y productora de tabiques) y una casa se destinó para jardín infantil; se gestionó la construcción de un centro de salud y de una escuela en el entorno y más recientemente un salón de usos múltiples. Los equipamientos sirven de sede para prestar servicios a la comunidad como campañas de alfabetización, de higiene y nutrición y eventos culturales y el desarrollo de actividades que fortalecen la organización cooperativa, así como la convivencia. Dentro del proyecto se reservó un área para vivienda multifamiliar destinada a los hijos de los socios, la cual al 2016 había sido construida y habitada de manera parcial.

Palo Alto se organizó como unidad cooperativa de usuarios de vivienda, los terrenos y las edificaciones son propiedad colectiva, se establece un contrato de uso y goce con los asociados, el cual es heredable a los descendientes. Para el apalancamiento económico se consolidó la cooperativa financiera FONVICOOP, las tres unidades productivas generaron empleo para algunos miembros de la cooperativa y las ganancias generadas se reinvierten solidariamente; la principal funcionalidad de la cooperativa es brindar créditos a los asociados y canalizar recursos de diferentes fuentes, entre estas el *Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular* y el *Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO)*.²⁰

A partir de Palo Alto, el sector asociativo recibe un importante impulso, entre 1982 y 1992 FONHAPO benefició a unas 150.000 personas, con apoyo financiero a organizaciones de vivendistas y organismos estatales, mediante programas de lotes con servicios, vivienda progresiva y apoyo a la autoconstrucción comunitaria para combatir la urbanización irregular y la “autoconstrucción anárquica” (Yory, 2015: 73). En 1988 se alcanzó la mayor producción (60.004 soluciones) que representó el 25% de la demanda de vivienda para familias con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos. (Coulomb, 2010: 576). Sin embargo, dado que históricamente (y especialmente a partir del consenso de Washington) en la política habitacional de México ha habido una fuerte inclinación hacia el sector privado, la apertura al mercado no beneficia la producción social de vivienda, y se han ido cerrando paulatinamente los espacios de atención y orientación a las iniciativas de los grupos autogestionarios, frente a esto, las organizaciones sociales se han organizado para incidir en la transformación de la política.

En 1990 se crea la *Convergencia de organismos civiles por la democracia*, que articula unas 120 organizaciones de diversos ámbitos como: alimentación, derechos humanos, desarrollo urbano y rural, educación, ambiente, salud, vivienda, comunicación, investigación y educación popular. Uno de los espacios de la *Convergencia* es el foro de corresponsabilidad gobierno - Plataforma de Organismos Civiles y en 1993 surge la CHM, para la *gestión democrática del territorio, la producción social del hábitat, la defensa de la vigencia y ejercicio pleno del derecho a la vivienda y a un hábitat digno*²¹. La CHM se ha dedicado al cabildeo con organismos públicos e instancia legislativas, promoviendo

²⁰ Mayor información en <http://www.lacoperacha.org.mx/palo-alto-cooperativa.php>

²¹ Puede verse la página <http://hic-al.org/>

propuestas alternativas ante los programas, leyes y reglamentos en torno a la vivienda, el desarrollo urbano y contribuye con análisis e informes frente a organismos internacionales.

En la visita del relator especial para la vivienda adecuada, en marzo de 2002, este recomienda subsidiar de forma significativa a la producción social de vivienda y la descentralización de la acción habitacional del Estado (Coulomb, 2010: 582).

Palo Alto es pionera de las cooperativas de vivienda en México, y la experiencia fundante de la producción social de hábitat y vivienda, ha inspirado a otros vivendistas que impulsan el modelo cooperativo para la generación de proyectos, aunque la legislación vigente no les facilita su operación. (Ortiz, 2012) A través de Copevi se impulsa la producción habitacional cooperativa y en el marco del *foro de corresponsabilidad* con el gobierno del distrito federal, se desarrollaron programas de desarrollo territorial integral, así como de mejoramiento barrial y de vivienda, en diez zonas de la ciudad. Impulsadas por la *Convergencia* y apoyadas por Copevi, así como por HIC; a noviembre de 2016 existían en la ciudad de México cinco cooperativas de vivienda, entre las cuales, la de más reciente creación es Guendaliza'a, que se fundó en el 2014 y está conformada por 48 familias e incluso participan personas que de manera individual se vincularon al proyecto entre estas dos jóvenes solteras como Urzula Raviela, menor de 25 años.

Ilustración 3 Cooperativa Guendaliza'a.



Fuente imágenes de archivo Cooperativa y registro propio 2016

Según Raviela estudiante de derecho, la producción social, enfrenta el problema que la legislación sólo reconoce tres tipos de cooperativas: de producción, de ahorro, y de préstamo y consumo, dejando por fuera a las cooperativas de vivienda, que deben

funcionar como Sociedad de Consumo, que son grabadas con impuestos que incrementan el costo de las viviendas y les impide acceder a créditos de forma colectiva, pues el INFOVIT solo otorga créditos individuales, por ello con el MUP quieren implementar la figura de la Cooperativa de Vivienda en la Ley Federal de Cooperativas y lucharon por incluir el cooperativismo en la Constituyente de la Ciudad.

Guendaliza'a, además de la experiencia de Palo Alto, ha emulado la figura de las cooperativas habitacionales de Uruguay, las viviendas se desarrollaron en un conjunto de apartamentos de diferente tipología de acuerdo con las necesidades y características de sus habitantes, quienes participaron del diseño y la construcción, lo cual disminuyó los costos. La propiedad es colectiva y la administración es cooperativa, las viviendas fueron entregadas a las familias a principios del 2017 con el derecho a su uso y disfrute, pero los inmuebles no pueden ser vendidos, por ser propiedad de la cooperativa.

Guendaliza'a, junto a Tochán en Azcapotzalco, Uscovi, en Iztapalapa, Guerrero en la colonia del mismo nombre y Palo Alto en Santa Fe surgen del *Movimiento Urbano Popular* (MUP) y la *Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata*; en el 2010, con la firma de la Carta por el Derecho a la Ciudad, conformaron una Federación de Cooperativas de Ayuda Mutua como en Uruguay, que ha articulado un trabajo conjunto por el derecho a la ciudad.

Uno de los logros de CHM y la *Convergencia de organismos civiles por la democracia* es la incidencia en la **Ley de Vivienda** (2006), mediante la cual se reconoce oficialmente la "*Producción Social de la Vivienda y el Hábitat*"²² (PSVH) y se crean oficinas, así como programas de apoyo al hábitat popular; la PSVH contempla la gestión del suelo, la autoconstrucción directa o a través de terceros y la distribución. (Similar a lo contemplado para las OPV en Colombia;) el cuello de botella se presenta en la gestión del suelo. La Ley realiza ajustes al *Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda*, en "*ubicación con respecto a fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios del suelo, de las medidas de control para evitar su especulación*" (artículo 44) los cuales según Yory (2015) miden solo el producto pero no la sustentabilidad de los procesos sociales que los producen (su organización, operación, articulación). En esta Ley faltan instrumentos de gestión del suelo, de los conflictos, del riesgo, la legalización de la tenencia, los créditos, los subsidios, la sustentabilidad y la articulación con la institucionalidad (Yory 2015: 74).

Además del reconocimiento de la producción social de hábitat y vivienda en la *Ley de Vivienda*, uno de los logros más recientes del movimiento cooperativista es su inclusión en la discusión de la Constituyente de la Ciudad de México en el 2017, para impulsar la Carta por el Derecho a la Ciudad, en la cual se reivindica el derecho de la ciudadanía a producir su propia vivienda con acceso a los bienes y servicios de la ciudad. A pesar de que en

²² Definida como la "que se realiza bajo el control de auto-productores y auto-constructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recurso, procedimientos constructivos y tecnologías de base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones" (artículo 4)

términos de unidades la experiencia de producción social de vivienda y hábitat no ha sido significativa frente a la producción habitacional en el país, la política ha sido permeada por movimientos sociales para incidir en la legislación.

De otra parte, se ha revaluado la producción masiva de unidades habitacionales a través de alianzas gubernamentales con desarrolladores con ánimo de lucro, mediante la liberación de suelo ubicado en la periferia, que no permite la satisfacción plena de las necesidades de los habitantes y ha generado el colapso económico de constructoras.

2.4 Experiencia en Brasil.

De manera similar a México, los movimientos sociales por una vivienda digna en Brasil, reivindicaron el derecho a la ciudad y lograron incluirla en la Constitución Federal de 1988 (art. 182 y art. 183), en la que se establecen las competencias de los municipios y de los estados en la gestión urbana (a través de los planes directores municipales y leyes locales de urbanismo y ambiente), se reconoce la propiedad urbana como derecho fundamental y se adopta el concepto de las funciones sociales de la ciudad, con la distribución de las cargas y beneficios del urbanismo.

En 1991 en Sao Pablo se conforma la *Secretaria Latinoamericana de Vivienda y Hábitat Popular* – SELVIHP, una red internacional de organizaciones populares de vivienda liderada por la FUCVAM en Uruguay, el MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos) en Argentina y la UNMP (Unión Nacional por Moradía Popular) en Brasil, con la bandera del derecho a la vivienda y a la ciudad, se plantean los siguientes ejes²³:

- a) *Enfrentamiento al neoliberalismo capitalista*
- b) *Construcción de una red Latinoamericana de organizaciones de base de vivienda popular*
- c) *Impulsar la instalación de políticas de autogestión*
- d) *Incorporación de organizaciones con experiencia concreta en la producción social y material de vivienda y equipamiento comunitario, es decir, organizaciones de base productoras sociales y materiales de hábitat popular.*

Con la aprobación del *Estatuto de la Ciudad*, el 10 julio de 2001, se reconoce el *Derecho a la Ciudad* como un derecho colectivo, en el cual se incorporan mecanismos para la participación ciudadana en la planeación y la gestión urbanas frente al ejecutivo (consultas, consejos, comités, referendos y presupuesto participativo), el legislativo (audiencias públicas e iniciativa popular para proyectos de ley) y el judicial (acción civil pública para proteger derechos colectivos). Además, el Estatuto posibilita las relaciones entre del Estado con los sectores privados y la comunidad, mediante asociaciones público - privadas y operaciones urbanas consorciadas.

La *Carta por el Derecho a la Ciudad*, contempla la función social de la ciudad y de la propiedad privada, el ejercicio pleno de la ciudadanía en la gestión urbana, la protección especial de grupos en situación de vulnerabilidad y el impulso de la economía solidaria.

²³ Ver en <http://selvip-america.blogspot.com.co/>

Dentro de los derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad, se contempla la **Producción Social del Hábitat**, para lo cual los gobiernos deben establecer mecanismos institucionales, jurídicos, financieros, administrativos tecnológicos y de capacitación para apoyar los procesos autogestionarios. (*Carta por el Derecho a la Ciudad, principios*)

En 2003 se crearon el Ministerio y el *Consejo Nacional de las Ciudades*, para atender de forma articulada la vivienda social, el saneamiento ambiental, el transporte público y las cuestiones territoriales; el Consejo compuesto por 86 miembros, tiene mayoría de la sociedad civil, son 49 en representación de movimientos populares, sindicatos, ONGs, instituciones académicas y el sector empresarial. El Ministerio está obligado a seguir los lineamientos del Consejo. A través del Ministerio se desarrolla el *Programa Nacional para la Asistencia a la Regularización Territorial Sostenible* para apoyar la regularización de los asentamientos informales, el cual para apoyar la autoproducción combina estrategias políticas, legales, financieras, de planificación urbana y de intervención, así como articulación de municipios, estados federales y ONGs con subvenciones a programas de regularización y el reconocimiento jurídico de los derechos de prescripción adquisitiva a tierras federales ocupados por la comunidad. (Fernandes, 2010)

El programa de regularización contempla la escrituración, urbanización de asentamientos precarios, apoyo a adquisición de material de construcción, reforma y ampliación de vivienda, entrega de lotes urbanizados y rehabilitación de inmuebles para uso habitacional. Desde su creación en 2003 hasta el primer semestre de 2008, a través del Programa de regularización catastral en suelo e inmuebles federales, denominado *Papel Passado* (Escritura Firmada), se habían regularizado 2.231 asentamientos con 1.374.410 familias. Complementando la legalización, se lanzó el *Programa de Aceleración del Crecimiento* (PAC) dirigido a la provisión de servicios públicos, infraestructura y urbanismo de asentamientos informales, con prioridad para las 11 regiones metropolitanas, las capitales y las ciudades con más de 150 mil habitantes. (HIC-AL. 2008)

En el 2005 se estableció el *Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social* – SNHIS y el *Fondo Nacional para la Vivienda Social* – FNHIS; el SNHIS tiene como objetivo implementar políticas y programas de inversiones y subsidios, para viabilizar el acceso a suelo urbanizado y a vivienda digna y sostenible para la población de bajos ingresos. Se reconocen como agentes promotores, además de los órganos estatales y entidades privadas, a fundaciones, asociaciones comunitarias y cooperativas que desempeñen actividades en el área habitacional. Se posibilita a las administraciones territoriales constituir instancias administrativas con representación de la sociedad y constituir *Fondos Públicos de Habitación de Interés Social*, para implementar planes de vivienda. En 2007 el presidente Lula lanzó el *Programa de Aceleración del Crecimiento* (PAC), con un componente específico para asentamientos informales y en noviembre del mismo año firmó la *Disposición Provisional No. 387*, garantizando el acceso de las asociaciones y cooperativas de vivienda al FNHIS

Para enfrentar el déficit habitacional, la política se concentra en la producción de nuevas viviendas para familias de bajos ingresos además de la urbanización y regularización catastral de asentamientos informales; existe un conjunto de fondos públicos y privados (bajo la responsabilidad de la Caixa Econômica Federal) que pueden destinar recursos a programas habitacionales, como el *Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio* FGTS

(privado) y el *Fondo Nacional de Habitación de Interés Social* (público) a través de los cuales se posibilita la financiación y traspaso de recursos a los Estados y Municipios, personas naturales, asociaciones civiles y empresas, así como el subsidio a población que devenga hasta cinco salarios mínimos mensuales.

En el 2009, el presidente Lula lanza el programa federal de vivienda de interés social, *Minha Casa, Minha Vida* (Mi Casa, Mi Vida), con la meta de construir 1.000.000 de viviendas en tres años, dado el afán de alcanzar las metas, este programa fue entregado a constructores con ánimo de lucro. La estrategia de delegar en los constructores con ánimo de lucro la construcción de vivienda social ha recibido críticas de la ONU, a través de su relatora especial sobre una vivienda adecuada, quien plantea:

*“A nivel mundial, hay indicios de un patrón constante: los gobiernos han abandonado su función fundamental en la protección social, incluida la vivienda asequible, han recortado o privatizado las prestaciones sociales y **han delegado en el mercado privado**, permitiendo a los actores privados y las élites con acceso al poder y el dinero controlar esferas clave de la adopción de decisiones. Como resultado, los bienes inmuebles y el capital especulativo han orientado el uso del suelo y el desarrollo urbano. Incluso donde ha habido inversiones a gran escala en vivienda asequible, como São Paulo (Brasil), los intereses del capital especulativo han predominado.”* (Farha. 2015: 8).

A pesar de que la normativa facilita la gestión asociativa de la vivienda, incluso gobiernos progresistas como el de Lula, para cumplir sus metas recurren a desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro en perjuicio de la función social de la vivienda. Lula, reconoció a la prensa que los primeros resultados de este fueron decepcionantes y citó como ejemplo los trabajos en *Governador Valadares*, en Minas Gerais donde las viviendas estaban sin acabar, las paredes sin estuco no tenían puerta y el piso era de tierra.

En conversación, realizada en Bogotá en Octubre de 2016, con Rodrigo Rafael del *Movimiento de Trabajadores Sin Techo (MTST)*, este expresa que además de la afectación de la calidad de las viviendas, el programa *Mi Casa Mi Vida (MCMV)* ha sido politizado y controlado por las milicias asentadas en las favelas, aunque afortunadamente se ha introducido una variación denominada *Entidades*, que permite a las organizaciones sociales diseñar construir y administrar las viviendas con el apoyo estatal.

Ilustración 4 Condominio João Cândido.



Fuente: elaboración a partir de imágenes de <http://taboaoemfoco.com.br/>

La primera experiencia del programa MCMV *Entidades*, se realizó en el condominio *João Cândido*, en *Taboão da Serra* región metropolitana de Sao Paulo, el proyecto contempló 1.100 apartamentos y las primeras 192 unidades fueron entregadas por el expresidente Lula en diciembre de 2014, quien destacó la calidad y el tamaño de las viviendas, además de lamentar no haber desarrollado más proyectos con la modalidad de entidades, dijo²⁴: *"Vamos a probar que es posible que con el mismo dinero, hacer un apartamento de calidad para las personas humildes de este país"*. El conjunto tiene áreas comunes y un centro comunitario, las unidades entregadas tienen entre 56 m² y 63m² y fueron destinadas a familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos, quienes participaron de la administración del proyecto, el cual fue subvencionado en un 95%.

Guilherme Boulos, coordinador nacional de MTST, dijo a los periodistas en el acto de entrega de los apartamentos del condominio *João Cândido* que estos son los de mayor área del programa MCMV, construido con los mismos recursos asignados a otros proyectos, y reclamó fortalecimiento para la modalidad de Entidades. Para la Gerente Nacional de Entidades Urbanas de la Caja Económica Federal, el Condominio João Cândido *"es un punto de referencia en calidad y tiempo de la obra. Prueba de que cuando entregamos el recurso a los futuros beneficiarios, el resultado es mejor y más rápido"*.

²⁴ Ver nota de prensa en <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/12/primeiro-minha-casa-minha-vida-com-gestao-popular-e-entregue-em-sao-paulo-4657.html>

El gobierno de Dilma Roussef le dio continuidad a la modalidad de Entidades, pero con la llegada de Temer a la presidencia, se recortaron varios procesos sociales razón por la cual los integrantes del movimiento por la moradia sienten amenazada la continuidad del proceso y por ello en Septiembre de 2016, organizan un evento en defensa de la modalidad Entidades al cual asiste Roussef quien califica el proyecto de vivienda João Cândido como el mejor y de mayor calidad en Brasil, resalta que se haya hecho por el mismo costo y reconoce que esto es posible por la participación de la gente²⁵ En esta experiencia se destaca la lucha de los trabajadores por incidir en la política pública.

La experiencia de Brasil muestra la efectividad de la organización social para incidir en las políticas públicas frente a la producción de vivienda social con acceso al derecho a la ciudad. El programa MCMV contribuyó a disminuir el déficit cuantitativo, aunque como lo reconoce su propio creador presenta falencias; una nota de prensa²⁶ consigna que de casi 3 millones de unidades de MCMV, sólo 50.000 fueron construidos para la modalidad de *Entidades* y que aproximadamente solo el 1,5% del programa se dirigió a las organizaciones populares de los movimientos por la *moradia*.

La relativa escasa participación de organizaciones sociales en el desarrollo del programa *Minha Casa, Minha Vida* plantea el desafío de como incrementar la productividad en los procesos asociativos de vivienda, y la modalidad de *Entidades* del programa MCMV evidencia que con el apoyo estatal es posible construir vivienda formal con participación de los usuarios, a menor costo y mayor calidad, que los productores con ánimo de lucro.

2.5 Experiencia en Uruguay

La experiencia más exitosa de construcción social de vivienda en América Latina ocurre en Uruguay con las cooperativas de vivienda, que se remontan a la década de los sesenta. El cooperativismo incorpora el trabajo comunitario en la administración y mano de obra en el desarrollo del proyecto, que se complementa con trabajo especializado contratado a terceros, es todo un sistema que presenta diversas modalidades y tiene varios componentes y agentes especializados (la mayoría sin ánimo de lucro) que realizan proyectos habitacionales y/o fomentan la participación de grupos sociales de bajos ingresos, vulnerables o en situación de emergencia en proyectos. También existen *desarrolladores sociales*, término genérico para diferentes tipos de entidades o empresas sociales que gestionan, realizan, asesoran y/o financian proyectos de producción social de vivienda, mediante asistencia técnica integral. (Ortiz Flores, 2012:38)

Según Ortiz (2012: 39) los agentes que apalancan la construcción social de vivienda son por un lado los productores, así:

- **Cooperativas matrices de vivienda:** Organizan y fomentan el ahorro de los socios y apoyan la integración social, la planeación y la gestión de proyectos ante entidades

²⁵ Ver nota de prensa en <http://www.jornalnnet.com.br/noticias/13964/dilma-roussef-visita-taboao-da-serra-e-elogia-condominio-joao-candido>

²⁶ Ver nota de prensa en <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/12/primeiro-minha-casa-minha-vida-com-gestao-popular-e-entregue-em-sao-paulo-4657.html>

públicas y financieras; asesoran la adquisición de suelo, la construcción y la adjudicación de las viviendas; contratan con organismos especializados la asistencia técnica integral; negocian precios, acopian o producen materiales y conceden préstamos

- **ONG productoras de vivienda:** Promotoras y ejecutoras de proyectos, por encargo de las cooperativas de base o vinculando a los afiliados de estas a la producción, los beneficiarios participan de la dirección y ejecución de los proyectos, eliminando o disminuyendo intermediaciones y sobre costos.

- **Cuerpos técnicos vinculados a los movimientos sociales:** Algunas organizaciones sociales cuentan con profesionales que trabajan exclusivamente para ellas.

- **Organizaciones civiles filantrópicas:** Promueven programas de vivienda y ejercen el control productivo, para atender casos de emergencia y grupos vulnerables.

Por otro lado, hay instituciones de apoyo a la producción social de vivienda y hábitat:

- **Centros o institutos de asistencia técnica:** Proporcionan asesoría técnica integral (social, técnica, financiera, legal, administrativa y contable), a las productoras

- **Federaciones de cooperativas:** Promueven, capacitan, organizan, asesoran y respaldan la producción a través de unidades cooperativas, pero también cumplen un papel político en el desarrollo y defensa de la producción y gestión social del hábitat.

- **Organizaciones de voluntarios:** Proporcionan asesoría técnica y realizan tareas constructivas, principalmente a familias sin techo, migrantes, desplazados y damnificados.

- **Empresas socialmente responsables:** Empresas productoras de materiales de construcción, pueden donar sus productos en el marco de la responsabilidad social empresarial u ofertar descuentos y facilidades de pago en productos o servicios.

La recesión posterior a la segunda guerra mundial afecta la economía sustentada en las importaciones, crisis que genera impulso a la industria nacional y una migración interna que comienza a alojarse en las periferias de las ciudades y demanda vivienda que no podía ser atendida por la falta de instrumentos legales; hasta la década del sesenta, Uruguay no contaba con normativa habitacional y la mayoría de los proyectos eran de iniciativa privada, individual o familiar y en muchos casos por la autogestión solidaria de familiares, amigos y vecinos. En 1966, por recomendación de la *Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Económico* se iniciaron las primeras tres cooperativas de vivienda en el interior del país; posteriormente, en 1968, se aprueba la Ley No. 13.728 o Plan Nacional de Viviendas, la cual en el capítulo X contiene el marco normativo de las cooperativas de vivienda.

La regulación de las cooperativas ha tenido diversas actualizaciones, lo cual genera confiabilidad en la figura y los procedimientos, deben constituirse mediante escritura pública para acceder a una personería jurídica con un mínimo de seis socios, si se trata de reciclaje de edificaciones, o diez para viviendas nuevas y un máximo de cincuenta asociados; la cooperativa debe registrarse ante el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que otorga el Certificado de Regularidad, con el cual pueden participar de las convocatorias para acceder al préstamo hipotecario.

Para acceder al sorteo de los créditos, autorizado por el MVOTMA, deben poseer un terreno, un anteproyecto arquitectónico aprobado y firmar un contrato con un Instituto de Asistencia Técnica. Los préstamos se realizan sobre hipoteca y de acuerdo con las condiciones del *Plan Quinquenal de Vivienda* (dos veces al año); la asignación regular de

créditos para el sector cooperativo, y el andamiaje institucional fortalece a este sector. El proceso constructivo puede ser de autogestión o dirigido.

Las cooperativas pueden ser de propietarios o de usuarios: Las *cooperativas de propietarios* aplican el esquema solidario en la producción y adquisición de la unidad, pero se otorga al socio la propiedad individual; en la de usuarios la propiedad está a nombre de la cooperativa, el socio tiene el derecho de uso y la tenencia para él o sus herederos; si desea retirarse o debe cambiar de domicilio, recibe el valor indexado de la propiedad, correspondiente al trabajo y efectivo invertido, más el subsidio, pero no se le aplica un valor de especulación, en esta modalidad se inscriben las *cooperativas por ayuda mutua*.

En las cooperativas por ayuda mutua, las viviendas se construyen entre todos y nadie sabe cuál le va a ser su asignada; la cooperativa gestiona los subsidios y el préstamo es responsabilidad colectiva, ante la calamidad de un asociado pueden cubrirse solidariamente sus obligaciones. Los usuarios son los gestores y desarrolladores con el apoyo de organismos especializados y dado que no existe ánimo de lucro, los resultados del ejercicio económico se deben reinvertir en el mismo proyecto, con lo cual puede garantizarse mayor calidad urbanística del conjunto y de las unidades habitacionales.

Las cooperativas por ayuda mutua conformaron en 1970 la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua – FUCVAM, la cual se ha convertido en un aparato de apalancamiento de la política de gestión social de la vivienda y el hábitat, no solo para Uruguay sino para otros países; sin embargo las políticas inspiradas en el Consenso de Washington y la liberalización de los mercados también afectaron la gestión cooperativa, pues el gobierno de Uruguay, se ha sometido al recorte de instituciones, dando paso al mercado y a los desarrolladores inmobiliarios que compiten por los recursos del Estado, y producen para las cooperativas de propietarios.

Uno de los primeros proyectos de FUCVAM fue el Complejo José Pedro Varela en Montevideo (1971-1975), en el cual se unieron siete cooperativas y con el apoyo de un Instituto de Asistencia Técnica gubernamental, construyeron vivienda para 839 familias, mediante mano de obra contratada y comisiones de trabajo entre los asociados, entre estas de obras, de suministros y de finanzas; una vez entregadas las viviendas la organización se fortaleció con otros comités como mantenimiento, servicios y cultura. En 1989 los movimientos sociales impulsados por la FUCVAM inician la ocupación de suelo, que desencadena en la creación de la *Cartera de Tierras* en 1990 por el gobierno de Tabaré Vázquez, la ocupación más importante fue realizada en 1991 a predios de la Universidad de la República en Montevideo, que luego de la concertación con el gobierno da origen al barrio 26 de octubre, construido mediante procesos cooperativos.

En 1990 se crea el *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay* – MVOTMA, que impulsa la construcción de *Núcleos Básicos Evolutivos*, que consistían en viviendas de 30m² construidos por empresas privadas con un valor de 1150 *Unidades Reajustables*,²⁷ a pesar de que, por este valor, FUCVAM proponía construir

²⁷ El valor de la Unidad Reajutable se calcula anualmente de acuerdo a la variación en el índice medio de salarios. (Ley 13.728, artículo 38). Es una figura similar al UPAC

60m². Otra crítica era que el subsidio era igual para todas las familias, generando una oferta homogenizada y deficiente, para “pobres” (Fucvam, 2013).

A pesar de las políticas neoliberales del gobierno nacional, el gobierno de Montevideo apoya la producción impulsada por FUCVAM y los logros en términos de mayores y mejores condiciones generan cuestionamientos a la política nacional y permiten el ascenso del Frente Amplio al gobierno del país, socio estratégico de la construcción social de vivienda. Dos ejemplos son la *Cooperativa de Vivienda para Impedidos* – COVIMP, constituida por 22 familias con personas en condición de discapacidad física, por lo cual las viviendas contemplan condiciones de adecuación para la movilidad y accesibilidad sin limitaciones. Otra experiencia destacable fue el de la cooperativa *Mujeres Jefas de Familia* - MUJEFA, constituida en 1994 exclusivamente por doce familias de madres con sus hijos y que a 1997 con la financiación del Banco Hipotecario de Uruguay, logró realizar un proceso de reciclaje de una edificación en el casco histórico de Montevideo,

En octubre del 2014 se visitaron algunos proyectos con la colaboración de FUCVAM, de los cuales es importante destacar la experiencia de la *Cooperativa de Vivienda Ciudad Vieja* - COVICIVI, en el casco histórico de Montevideo entre 1994 y 2008, cuando la zona presentaba deterioro físico y social, con la intervención de la cooperativa se inició la revitalización urbana del sector y ahora el entorno presenta una alta valorización del suelo.

La obra que integra un conjunto de 4 edificios, se realizó a partir del reciclaje de unos edificios de valor patrimonial, por la presencia de los restos de unas bóvedas que sirvieron de almacén en época colonial y el espacio público frente a la rambla portuaria, el conjunto constituye un buen ejemplo de recuperación de un sector urbano degradado; de manera similar a Palo Alto en México las viviendas poseen un altísimo valor por su ubicación, pues a partir de la intervención de la cooperativa, que desarrolló otros tres proyectos en la Ciudad Vieja, se construyeron otros conjuntos de alto valor por urbanizadores privados

La experiencia de COVICIVI es valiosa no solo por la recuperación de edificaciones mediante la revitalización urbana sin generar gentrificación, sino porque en este proyecto se realizó la aplicación de prácticas ambientales como el reusó de aguas

Ilustración 5 Cooperativa de Ayuda Mutua COVICIVI



Fuente elaboración propia a partir de trabajo de campo 2014

Otra experiencia destacada es la Cooperativa de Viviendas por Autogestión y Ayuda Mutua Corazón Fuerte (COVICOFU), fundada en 2002 y reconocida con el premio a la Producción Social del Hábitat 2016, ante el tornado del 15 de abril de 2016, que dejó más de 7000 damnificados en la ciudad de Dolores, la Cooperativa desarrolló un proyecto de apartamentos con reclusos de la cárcel de Punta de Rieles, que además de promover su vínculo a la sociedad, permitió que las familias de estos pudiesen acceder a soluciones de vivienda. El predio fue entregado por la Intendencia de Montevideo, y el proceso de autoconstrucción fue apalancado en créditos gestionados a través de FUCVAM

Las experiencias de Uruguay evidencian las posibilidades de las cooperativas para generar proyectos mediante la implementación de prácticas novedosas, como procesos de renovación urbana e innovación social; en general las cooperativas permiten la construcción de viviendas a bajo costo y con mejores condiciones urbanísticas que las producidas por desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro. El tiempo promedio que debe esperar una familia para acceder a su vivienda es de cinco años, dependiendo de la aprobación del crédito por el Ministerio de Vivienda, que puede ser de unos tres años, y para las obras se calcula un plazo de dos años. A septiembre de 2017 existía un total de 357 cooperativas habitadas (260 de ellas en Montevideo) y 88 se encontraban en trámite ante FUCVAM, lo cual revela la vigencia del esquema.

Tabla 1 Cooperativas afiliadas a FUCVAM en 2017

	Proyectos	Familias
Cooperativas Habitadas	357	17.887
Cooperativas en trámite	88	2165
Cooperativas en obra	68	2129
Total	513	22.181

Fuente: <http://www.fucvam.org.uy/situacion-demografica-de-fucvam/>

La fortaleza del movimiento cooperativo de vivienda en Uruguay reside en su capacidad para incidir en la legislación y el establecimiento de acuerdos y concertaciones con las entidades estatales para el acceso a créditos, asistencia técnica y al suelo. En el 2008 se creó la *Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social* (CIVIS) como banco de predios e inmuebles de propiedad pública para desarrollar programas habitacionales.

El MVOTMA anualmente oferta predios que pertenecen a CIVIS, para que las cooperativas se postulen a los sorteos para el préstamo, en el 2017 se ofertaron 18 terrenos en todo el país y se presentaron 92 grupos cooperativos bajo la modalidad de ayuda mutua y 1 de ahorro previo, lo que comprende un total de 2789 familias. (<http://www.fucvam.org.uy/wp-content/uploads/2017/04/Relacionamiento-con-el-Estado.pdf>). A pesar de carteras de tierras, el acceso al suelo como insumo fundamental para la construcción de vivienda, se ha convertido en el principal limitante de la gestión asociativa, por ello el movimiento cooperativista en Uruguay reclama en 2017, en la 68ª Asamblea Nacional Extraordinaria, una política de Estado que controle el mercado y evite la especulación del suelo.

Entre 2015 y 2017 se habían terminado 4105 viviendas cooperativas y a diciembre de 2017 había 5934 viviendas en obra, (41% en Montevideo y 59% en el interior del país). Para este año el MVOTMA adjudicó 1700 cupos de crédito (<http://www.mvotma.gub.uy/portal/>). Esto evidencia la vitalidad y vigencia del movimiento cooperativo, gracias a la organización y al apoyo gubernamental a través del *Sistema Público de Vivienda* en cabeza del MVOTMA, la Dirección Nacional, el Fondo Nacional y la Agencia Nacional de Vivienda.

Las cooperativas están compuestas en promedio por menos de cien familias, es decir que la gestión de vivienda no se sustenta en procesos masivos o macroproyectos. La experiencia de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua ha sido promovida en diversos países de América; en el 2007 la FUCVAM obtuvo el reconocimiento a la trayectoria en defensa del Derecho a la Vivienda por el Comité de Hábitat de Naciones Unidas, y en el 2012 el *Habitat Award* por la transferencia de experiencia solidaria.

La FUCVAM ha desarrollado alianzas estratégicas para transferir el modelo, ha sido cofundadora de la SELVIHP, está vinculada a la HIC y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Basándose en FUCVAM, se creó el *Comité Articulador de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua de Bolivia*, que obtuvo reconocimiento a la Producción Social del Hábitat en 2016. La *Coordinadora Centro Americana de Vivienda de Interés Social* que agrupa las cooperativas de Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica, ha desarrollado varios proyectos mediante la autogestión, por el derecho a la vivienda y el hábitat adecuados para familias de menores ingresos, desafiando la lógica especuladora de mercado capitalista, pues las viviendas no ingresan al mercado inmobiliario.

2.6 Consideraciones del segundo capítulo

A partir del Acuerdo de Washington, que impulsa el retiro del aparato de Estado de la producción de vivienda para darle espacio a los productores empresariales con ánimo de lucro, una de las políticas habitacionales más aplicada en América Latina es la de los subsidios focalizados para la vivienda nueva, los cuales deben sumarse a los recursos propios y al préstamo hipotecario con el fin de alcanzar el cierre financiero; sin embargo se presenta una contradicción que hace inviable el acceso a la vivienda a familias de alta

vulnerabilidad social, que por esta condición se ganan el derecho al subsidio pero para las cuales es muy difícil generar ahorro y/o ser sujetos de crédito. La producción por agentes privados, movidos por el ánimo de lucro no privilegia aspectos de localización y calidad urbana, pues ubicaciones periféricas disminuyen el precio del suelo pero tienen escasa oferta de bienes y servicios de la ciudad.

La aplicación de subsidios puede contribuir a disminuir significativamente el déficit cuantitativo, pero el crecimiento desmedido de las ciudades, además de las implicaciones nocivas para el ambiente, incrementa la segregación. La crisis de la política sustentada en la producción masiva a través de los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro, se evidencia en los casos de Chile, México y Brasil que han comenzado a implementar proyectos que vinculan la participación ciudadana en la producción habitacional.

La experiencia de Chile con la habilitación del suelo sin restricciones, ha sido exitosa frente al déficit cuantitativo, pero ha presionado el incremento de los precios de la tierra y promovido la ubicación periférica de la vivienda social, vulnerando el derecho a la ciudad, la persistencia de los campamentos en los centros urbanos evidencia la falta de efectividad de este modelo. Frente a esto el gobierno, en cabeza de Michelle Bachelet, actual presidente (2014-2018), además de recortar beneficios a los desarrolladores inmobiliarios fijándoles mayores responsabilidades sociales y urbanísticas, ha implementado programas de ocupación de suelo vacante en zonas centrales y procesos de renovación urbana con participación ciudadana.

En el caso de México, además de las consecuencias surgidas en Chile, se ha generado una crisis económica entre las empresas constructoras, lo cual revela la ineficiencia de la política sustentada en la construcción de vivienda por el mercado apalancada en los subsidios para promover el desarrollo económico. Como en Chile la política ha sido revaluada, transformando los *Desarrollos Urbanos Sustentables* en *Desarrollos Certificados* cuyo énfasis está en la calidad, no en la cantidad. De otra parte el movimiento cooperativista ha continuado promoviendo la producción social de hábitat y al 2017 había varios proyectos en ejecución como el de Guendaliza'a ganadora del premio a la Producción Social del Hábitat en 2016; otro logro de la PSH es su incidencia en la política pública, por ejemplo con su inclusión en la Constitución de la Ciudad de México.

En Brasil, a semejanza de México, los movimientos sociales también han incidido en la política habitacional con logros tan valiosos con el reconocimiento del Derecho a la Ciudad y la expedición de normas como el Estatuto de la Ciudad, en las cuales se reconoce la función social del suelo por encima del ánimo de lucro; en concordancia con estos logros, los gobiernos progresistas impulsaron el programa de vivienda social *Minha Casa Minha Vida* sin embargo para alcanzar las ambiciosas metas, la producción se le encomendó a los desarrolladores con ánimo de lucro que generaron vivienda con déficit cualitativo. Afortunadamente dentro del programa MCMV se formulan estrategias para la construcción social de vivienda a través de organizaciones sociales y se ha producido vivienda adecuada, como el condominio Joao Cândido, con mejores condiciones de hábitat y a menores costos que las de los constructores con ánimo de lucro.

La experiencia más destacable de construcción social de vivienda es la de las cooperativas por ayuda mutua, que agremiadas en la FUCVAM han logrado permear la política pública para la generación de un sistema de producción habitacional, con instituciones y

mecanismos que privilegian el cooperativismo, a través del cual se genera la mayoría del stock inmobiliario con proyectos que incluso vinculan a grupos vulnerables como personas con discapacidad, víctimas de desastres naturales e incluso mujeres cabeza de familia, que no podrían satisfacer el derecho a la vivienda adecuada a través del mercado capitalista con ánimo de lucro.

El principal logro del modelo uruguayo es la extracción de la vivienda del mercado especulativo, con la propiedad colectiva de los inmuebles, con el derecho de usufructo a los asociados impera el valor de uso sobre el valor de cambio.

En América Latina las fuerzas del mercado han permeado los organismos gubernamentales y de esta manera han incidido en la política habitacional para perpetuar los beneficios para los agentes inmobiliarios desde la oferta de materias primas y acabados hasta la construcción y el sistema financiero. A pesar de ello subsisten experiencias de construcción social de vivienda que respaldados en la normatividad vigente han desarrollado proyectos asociativos que han evidenciado las ventajas económicas, sociales y urbanísticas de la producción formal a través de organizaciones de usuarios, pues por precios similares se generan viviendas de mayor área, con mayor calidad y/o mejores condiciones de accesibilidad a bienes y servicios de la ciudad

La principal dificultad aún vigente es la gestión del suelo, que implica un ajuste estructural en el sistema, que va más allá del establecimiento de bancos de tierra estatales e implicaría por ejemplo la recuperación de la plusvalía y la aplicación efectiva de la función social del suelo, como lo contemplan las legislaciones de Brasil y Colombia, sobre la cual trata el siguiente capítulo.

3. Producción de vivienda social, con relación a la construcción social - Colombia

Este capítulo se concentra en el análisis de las políticas para la vivienda social en Colombia a partir de la interacción con las organizaciones sociales; el marco normativo y algunos programas y proyectos para población de menores ingresos. Se observa la transformación de las políticas institucionales, para lo cual se presentan los antecedentes normativos de la implementación de los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social (MISN).

Se observa en particular el MISN Ciudad Verde en el municipio de Soacha en límite con la localidad de Bosa en Bogotá, se revisa las condiciones de vivienda adecuada del proyecto, información recaudada mediante trabajo de campo a través de visitas a los proyectos, entrevistas a autoridades y responsables del proyecto, así como encuestas semiestructuradas a los habitantes, también a partir del análisis de la información de los constructores, notas de prensa y otros trabajos académicos.

La historia del desarrollo de la vivienda social ha estado mediada por tres tendencias:

- La primera ha buscado que el estado sea el directo proveedor de las soluciones y de su financiación, el estado de Bienestar.
- En la segunda, el Estado se convierte en regulador del mercado, tanto formal como informal, para que los promotores inmobiliarios pueden impulsar la economía satisfaciendo las necesidades de los más vulnerables, promueve el equilibrio del mercado para garantizar utilidades al sector inmobiliario y precio accesible a sectores de menores ingresos, esta tendencia del libre mercado ha conducido a la reducción del área de la unidad inmobiliaria y los bienes y servicios complementarios a esta y/o la disminución de los costos de producción adquiriendo suelo más barato, en ubicaciones periféricas.
- La tercera involucra la participación de los beneficiarios en la solución de vivienda; con procesos de producción asociativa mediante esquemas de eficiencia como la economía de escala; la participación de los futuros usuarios en la construcción sus propias viviendas hacen más lento el acceso a la solución, pero esta puede ser más adecuada.

Estas tendencias generan dos tipos de política, una orientada a la producción masiva al menor costo que asegure el crecimiento económico a través de la construcción y la otra que propende por la integralidad de la vivienda como un derecho. La primera ha sido la predominante en la política de vivienda en Colombia, en beneficio de los agentes con ánimo de lucro, que intervienen con la intención de obtener ganancia y mayor valorización de su capital independientemente si cubren o no las necesidades de la demanda (Harvey 1977: 159-199. Jaramillo, 1979: 65-120. Pradilla 1987: 17-22).

Los agentes sociales productores de vivienda no son prioritarios en la política, que ha estado imbricada con el interés privado, esto puede explicar porque la concepción estatal

de la vivienda social está mediada principalmente por el precio de las unidades inmobiliarias, es decir se conciben por su valor de cambio y no por su valor de uso²⁸. Adicionalmente la política habitacional se sustenta en concepciones teóricas incorporadas en la política internacional y los acuerdos suscritos por el país, así como por los intereses de los poderes económicos que inciden en las elecciones de los gobernantes.

El primer instrumento multilateral relacionado con la vivienda que suscribe el Estado Colombiano es la Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada en Bogotá, el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana. En el Artículo 34 de esta Carta, se reconoce que: *“la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral.”* Para lo cual se fija dentro de las metas básicas la **Vivienda adecuada para todos los sectores de la población**; en esta Carta la vivienda se concibe como un derecho independiente, no como en la Carta Universal de Derechos Humanos, que la concibe como un derecho asociado a las condiciones de vida adecuada, y por lo tanto relacionado con los derechos fundamentales y susceptible de ser tutelado en concordancia con la legislación vigente.

Bajo la orientación higienista, las entidades gubernamentales generan barrios modelo, populares u obreros, así como ciudadelas dentro de las ciudades, que terminan siendo ciudades para pobres con escaso o nulo acceso a bienes y servicios de la ciudad. A partir de los sesenta, la oferta de vivienda totalmente terminada y financiada a través de entidades estatales es reemplazada por constructoras privadas; entre 1963 y 1966 el sector privado generó el 89.2% de la producción habitacional en el país (Robledo, 1985).

El sector privado se concentra en sectores de ingresos medios y altos, las entidades estatales se dedican a la producción de vivienda social, generando nuevas centralidades en sectores periféricos; el Instituto de Crédito Territorial (ICT) entre 1967 y 1972 desarrolló “Ciudad Kennedy” mediante supermanzanas que incluían dotacionales y comercio al interior; en la misma modalidad de “ciudades dentro de la ciudad” se construyen otros barrios populares en la periferia como Piamonte, Guacamayas, Laches, Quiroga y multifamiliares como Timiza, sin embargo la oferta no es suficiente para cubrir la demanda y en torno a estos proyectos se generaron desarrollos informales.

Mediante la Ley 74 de 1968, se incorpora a la legislación el PIDESC (1966), así como el Protocolo Facultativo de este, agregando al bloque de constitucionalidad el derecho a la vivienda adecuada, consagrado en el Pacto, mediante el cual se establece que los Estados *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados”*.

En 1968 la Superintendencia Bancaria asume el control de las actividades relacionadas con enajenación de vivienda y créditos para la adquisición, se crea el Fondo *Nacional del*

²⁸ La vivienda adquiere un valor de uso, por ser un objeto útil que satisface necesidades, como bien que se vende y compra en el mercado, adquiere un valor de cambio asimilable a una mercancía (Pradilla, 1987: 17) mercancía especial pues se consume en un largo periodo de tiempo y por su componente de suelo no tiende a la depreciación sino que se concibe como patrimonio familiar.

Ahorro, con el objetivo de incentivar la provisión de vivienda para trabajadores (especialmente funcionarios públicos), mediante la construcción a través de agentes inmobiliarios con ánimo de lucro y créditos con bajo interés y largo plazo. Con estas medidas se orienta la producción de vivienda con énfasis en lo financiero y se apalanca la financiación a empresarios inmobiliarios privados como motores de desarrollo.

3.1 La vivienda social como motor de la economía

Currie (1969) en su Operación Colombia, propone que la inversión en desarrollo urbano y vivienda, más que un fin, debe ser un medio para el desarrollo económico y social, a través de la industria de la construcción y las entidades financieras privadas; la producción habitacional recibe otro enfoque, no como derecho en sí, sino como producto de un sector especializado (que recogería la mano de obra no calificada) y así se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo "Las cuatro Estrategias", (1970 – 1974).

La primera estrategia del *Plan* era “*la promoción del desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora*” complementada por las otras tres estrategias, siendo la cuarta “*la redistribución del ingreso*”, se consideraba que, a partir del mejoramiento de la cantidad y calidad de los empleos, se mejoraría la capacidad adquisitiva de las familias más vulnerables para adquirir vivienda. El 2 de mayo de 1972 el presidente Misael Pastrana Borrero, promulgó el Decreto 667, mediante el cual se impulsó el ahorro privado, ofreciendo a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero destinado a los créditos para vivienda, mediante la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), a la cual se le aplicaba la corrección monetaria para evitar su depreciación por la inflación, esto impulsó la construcción con la financiación de las empresas productoras a corto plazo y para los usuarios a largo plazo.

Los postulados de Currie sustentan la racionalidad económica de las políticas habitacionales actuales, efectiva para fortalecer la financiación, sin embargo, esta estrategia fracasó como solución de vivienda para los sectores de menores ingresos, pues la creación de la UPAC incrementó la oferta residencial y la demanda de materiales de construcción, así como el precio de estos, presionando el crecimiento de los precios de la vivienda y generando disminución de la construcción de vivienda social por ser menos rentable; a las CAV se les permitió la financiación de vivienda para familias de mayores ingresos y edificaciones no residenciales (MAVDT 2014: 36).

Las CAV se convirtieron en un reglón importante de la economía, pasando del 44.2% de los créditos hipotecarios en 1973 al 78,4% en 1977; pero desafortunadamente el crecimiento del sector no se vio reflejado en la financiación de la vivienda para familias de menores recursos pues los préstamos para familias del estrato 1 pasaron del 8.1% en 1970 al 2,5% en 1977; en este mismo periodo las inversiones en los estratos altos pasaron del 10,7% al 34,7% (Jaramillo 1979: 165). El censo de 1973 refleja que el déficit (871.383 unidades) había incrementado con respecto al censo de 1964 (635.580 viviendas).

Robledo citando al CENAC reafirma la insuficiencia del mercado para satisfacer la demanda de los sectores de menores ingresos y su concentración en familias de mayores ingresos; en 1980 la oferta fue inversamente proporcional a la demanda, se ofertó el 3.3% de lo demandado por los estratos bajos, mientras en el medio bajo fue de 10.1%, en el medio de 25.18%, en el medio alto 51.09%, y para sectores de mayor poder adquisitivo se

produjo alrededor del doble de la demanda; además denuncia que las CAV realizan prestamos principalmente a las constructoras del mismo grupo empresarial, como el caso de Las Villas, presidida por Luis Carlos Sarmiento Angulo, la cual, en 1981, adjudicó el 60% de sus créditos a su misma Organización (Robledo, 1985. 102-110). Lo mismo ocurre con otros grupos económicos integrados por constructoras, entidades financieras y aseguradoras como Colpatria, y Bolívar, entre otros

El esquema de la construcción como motor del desarrollo económico (vivienda como mercancía) y no como promotora del desarrollo social equitativo (vivienda como derecho), contribuyó al fortalecimiento de los constructores y de las entidades financieras, pero no se pudo satisfacer el déficit de vivienda para los sectores de menos recursos, por la incapacidad de estos para ser sujetos de crédito, que los obligó a recurrir al mercado “informal” del suelo y a la autoproducción de sus viviendas.

Para facilitar el acceso a familias vulnerables, el presidente Belisario Betancur promueve el programa de vivienda sin cuota inicial, provista por desarrolladores con ánimo de lucro y las entidades financiaban el valor total de la solución, con esto se eliminaba el obstáculo del ahorro inicial, pero según el ex director del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, Guillermo Gómez Estrada este programa “*representó muchos problemas para el sistema financiero porque miles de usuarios se negaron a pagar las cuotas mensuales y debieron ser desalojados después de 24 o 36 meses de vivir gratis*”.²⁹

El abandono de la vivienda obedecía principalmente a la incapacidad de los beneficiarios para cubrir gastos que implicaba ser propietarios; las familias más vulnerables entregaban los inmuebles en ocasiones sin ornamentación o elementos que podían ser vendidos, lo cual evidencia que no es suficiente la solución habitacional sin garantizar ingresos económicos a los habitantes, que les permita acceder a una vida digna. Arango citando a la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), dice que a 1985, una familia con ingreso inferior a dos salarios mínimos invertía el 63% en el pago del crédito hipotecario, a lo cual debía sumarle el pago de servicios públicos y otros gastos que podían incrementar los gastos de vivienda hasta el 84% del ingreso (Arango 1986: 88).

Las estrategias implementadas desde los setenta aún se mantienen vigentes, con énfasis de la construcción de vivienda como motor del desarrollo económico y la garantía a los desarrolladores inmobiliarios para mantener el poder adquisitivo de su inversión; la política habitacional en Colombia prioriza el componente del desarrollo económico sobre la vivienda como un satisfactor de necesidades sociales. Con estas estrategias los agentes inmobiliarios crecieron, pero no se acabaron los déficits habitacionales; la lógica de la mayor y mejor utilidad condujo a la disminución del área y la calidad de las viviendas, frente a esto, Samuel Jaramillo (1992) afirma: “*La tendencia a la disminución de las áreas de la vivienda producida entre 1972 y 1985 presentó una tasa promedio anual de -3,56%, mostrando que en los catorce años comprendidos en dicho período el área promedio de la vivienda se ha reducido en un 60% de su tamaño inicial.*” (Citado por Castillo, 2004: 18).

²⁹ Ver El país.com abril 25, 2012 <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/vivienda-gratis-para-pobres-plan-entre-riesgos-y-muchas-incognitas-0>

El UPAC fue un mecanismo efectivo para garantizar la utilidad al sector financiero para la inversión en proyectos inmobiliarios, similar a la UR de Uruguay, pero la indexación de las tasas de interés al Índice de Precios al Consumidor, llevo a la crisis a este esquema, pues los usuarios, ante la imposibilidad de pago, se vieron obligados a entregar sus inmuebles para cubrir el préstamo, afectando el flujo de efectivo de las entidades financieras. Ante la crisis del UPAC, fue necesario ajustar el sistema.

3.2 El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Mediante la Ley 3ª de 1991 se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se reforma el IDCT, el cual es reemplazado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). El Sistema se estructura como un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de vivienda de interés social, y en este integra a las entidades públicas y privadas. Se profundiza el recorte de la acción del Estado como promotor de vivienda a través de instituciones especializadas y se abre paso al rol de regulador del mercado mediante el mecanismo del subsidio a la demanda.

El Sistema queda en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda Social, lo cual evidencia que la vivienda se concibe más como motor de la economía (mercancía) que como un derecho económico social o cultural, por ello la definición legal para la vivienda social se basa en su precio:

“Vivienda de Interés Social (VIS). Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).

Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP). Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

La legislación no aclara cuáles son esos *elementos de habitabilidad y estándares de calidad*, posibilitándose su interpretación y quedando con elemento objetivo de evaluación solo el precio. Aunque en el Decreto 1077 de 2015 se plantea que la vivienda nueva deberá contemplar como mínimo, además del lote urbanizado, un espacio múltiple, cocina con mesón y lavaplatos, lavadero, baño con sanitario, lavamanos, ducha y como mínimo una alcoba; reduciéndose el concepto de VIS a la unidad habitacional, sin contemplar los bienes y servicios que garanticen el derecho a la ciudad.

La Ley 3ª en su Artículo 5º, define como solución de vivienda al conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura³⁰, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro. La Ley consagra que son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

- Construcción o adquisición de vivienda;
- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo;
- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo;

³⁰ No se habla de vivienda adecuada sino de satisfactoria, pero no se definen los términos de esta satisfacción

- Adquisición de materiales de construcción;
- Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda;
- Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

A pesar de que se contempla como solución la adquisición de suelo o vivienda para el desarrollo progresivo, la mayor asignación de subsidios, en valor y número, corresponde a viviendas nuevas y acabadas sin posibilidad de ser adaptadas; sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-303 de 1993 interpretó que la vivienda digna es un derecho fundamental, "acorde con el valor de la persona humana [...]". La Sentencia abre espacio a la concepción de adecuación, al señalar que este derecho no se satisface exclusivamente con la adquisición de la vivienda.

La Corte considera la vivienda como un derecho exequible de manera progresiva de acuerdo con la disponibilidad de recursos del Estado, los cuales son limitados y por ello el subsidio solo puede ser otorgado a los hogares con ingresos de hasta cuatro Salario Mínimos Mensuales SMMLV, siendo mayor el monto para familias de menos ingresos y más número de miembros; pero el Decreto 1168 de 1996, en su artículo 7º, fija el valor del subsidio, en máximo un 70% del costo de la solución a la cual se aplica, por lo tanto es insuficiente para cubrir el precio total de la vivienda, y este debe ser complementado con los aportes propios producto del ahorro o las cesantías de trabajadores formales además de crédito hipotecario; el difícil acceso al sistema financiero formal a familias que no cuentan con el nivel de ingresos y la capacidad de ahorro suficiente, las obliga a recurrir a otros sistemas de financiación asociados al mercado informal. No es suficiente para acceder a una solución de vivienda, que las familias vulnerables sean priorizadas en el acceso al subsidio si no son objeto de crédito por el sistema financiero con ánimo de lucro.

A través del Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz" (1998 - 2002) se insiste en el rescate de la economía a través de las industrias, entre estas la de la construcción y se incorpora el sistema de ahorro programado para el acceso a la vivienda; a través de la Ley 546 de 1999, el UPAC se reemplaza por la Unidad de Valor Real - UVR (aún vigente) la cual se basa exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor sin permitir la capitalización de intereses, para proteger el patrimonio de los usuarios de los créditos hipotecarios, además de fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda.

Se insiste en el subsidio y el crédito hipotecario como motores de la vivienda social y con estos se pretende impulsar la economía, como da cuenta el Decreto 2420 de 2001, el cual en su considerando plantea:

"Que se hace necesario aunar esfuerzos de todos los actores que participan en la realización de proyectos de vivienda de interés social, buscando dinamizar el empleo y fortalecer el sector de la construcción; que la situación coyuntural del país requiere de la aplicación de estrategias a corto plazo para reactivar la economía; que la inversión en vivienda contribuye a la generación y estabilización de crecimiento del empleo y a la dinamización del sector de la construcción..."

Sin embargo, las dificultades de las familias vulnerables para acceder al crédito generaron un cuello de botella para la ejecución de los subsidios, que se trató de resolver ampliando la vigencia de estos, con el Decreto Nacional 2455 de 2002, el cual reconocía que sólo se había desembolsado el 56% de los recursos asignados. A pesar de las dificultades en su

ejecución, en el considerando del *Decreto 975* de 2004 se plantea que el subsidio “se constituye en uno de los instrumentos que facilita la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social” y por ello se mantiene.

Entre las principales falencias de las políticas basada en el subsidio, están la insostenibilidad fiscal y la incapacidad para cubrir totalmente la demanda, razones por las cuales el gobierno debe ajustar constantemente la reglamentación, en el *Decreto 975* se considera que para “*incrementar la cobertura, eficiencia y efectividad (...) es imperativo ajustar el marco institucional vigente de forma tal que se optimicen los esquemas de distribución (...) los procedimientos y mecanismos de acceso, y la dinámica de oferta de crédito y de soluciones de vivienda de interés social*”.

Las dificultades institucionales para satisfacer la demanda de vivienda social se evidencian en el Documento CONPES 3305 de 2004 “*Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano*” en el cual se diagnostica la siguiente situación:

- *Se estima que 1,3 millones de hogares urbanos del país, (16% del total) viven en condiciones de precariedad habitacional, ocupando especialmente zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.*
- *Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público: el cual se refleja en un indicador promedio (4 m² por persona) inferior al estándar mínimo internacional (10 m² por persona).*
- *Escasez de suelo urbano: asociado a procesos de expansión no planificada (especialmente en las zonas suburbanas) y deterioro y despoblamiento de las zonas interiores.*
- *Debilidad institucional: la cual se refleja en la falta de gobernabilidad en la planificación y control del territorio y en el bajo desarrollo a nivel municipal de los POT y de sus principales instrumentos de gestión y financiación.”*

También se reconoce en el CONPES 3305, que continúan las dificultades para abordar la urbanización informal y los asentamientos precarios, así como para proveer suelo y vivienda a la población de bajos ingresos, debido, entre otras razones, a la baja capacidad institucional de la administración municipal y la rigidez normativa en materia urbanística.

El Censo de 2005 revela que, de los 3,8 millones de hogares en déficit de vivienda, 2,2 estaban en áreas urbanas, de estos un millón se encontraban en déficit cuantitativo y el restante 1,2 en déficit cualitativo (relacionado con falencias en estructuras y falta de acceso a servicios básicos). Con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, además de ampliar el subsidio, asignándolo también a la tasa de interés, se incorpora a la política de vivienda la habilitación masiva de suelo, a través de Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional - MISN en suelo rural, que se declara urbano.

3.3 Los Macroproyectos de Interés Social Nacional

La política de vivienda formulada a través de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010), como estrategia de prevención a asentamientos precarios y aumento del déficit cuantitativo habitacional, fija entre sus metas: “**consolidar un sector edificador eficiente y competitivo**” con el objetivo de “**fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social**”. La administración se propuso financiar de 828.000 soluciones de

vivienda de interés social, principalmente mediante créditos para vivienda nueva (103.075 a través del Fondo Nacional de Ahorro) y subsidios para áreas urbanas (470.857 a través del Gobierno Nacional y 171.045 a través de las cajas de compensación familiar, dentro de estos 327.000 subsidios destinados a habilitación legal de títulos).³¹ Es importante resaltar el objetivo de fortalecer las empresas constructoras, es decir se continúa con el énfasis económico de la política habitacional.

Los MISN fueron establecidos a través de los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 del 2007; en concordancia con los Objetivos del Milenio consagrados en la “*Visión Colombia 2019*”, dentro de la estrategia de *Ciudades Amables* se promueve la implementación de Macroproyectos de Interés Nacional “*para la generación de suelo para VIS y para la optimización de equipamientos de escala regional y nacional*”.

El artículo 79 de la Ley 1151 define los MISN como “*el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial*”. A través del Decreto 4260 del 2007 se reglamenta que dichas operaciones debían tener énfasis en VIS y VIP, y la producción de vivienda de interés social no podría ser inferior al (1%) del número de hogares existentes en los municipios objeto del macroproyecto; lo cual puede justificar la razón del desarrollo de un MISN para Bogotá en Soacha, pues si se realizara en territorio del Distrito Capital se requeriría una mayor proporción de vivienda social.

El Gobierno Nacional, como sustento de los macroproyectos, reconoce que: “*Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: (1) escasez de suelo urbanizable; (2) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; (3) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión; y (4) dificultad de los constructores para obtener financiación.*” (Ley 1151 de 2007) Por ello se habilita suelo en nuevas zonas de expansión y se promueven alianzas público-privadas, mediante consorcios con constructores y propietarios de la tierra, a través de las cuales el gobierno comparte la financiación y los riesgos del mercado.

A través de la estrategia de gestión y financiación, el Gobierno Nacional puede adoptar instrumentos para el cierre financiero de la operación urbana por encima de la normatividad territorial; por ejemplo, la no recuperación de la plusvalía por cambio de uso de rural a urbano por la inversión directa del gestor en el desarrollo del proyecto, esto deja sin recursos al municipio para la financiación del desarrollo urbanístico o la generación de vivienda para nuevos hogares de bajos ingresos³².

Con los MISN, se pretende articular los subsidios del gobierno nacional con los de las entidades territoriales, además de los recursos de cooperación internacional y crédito externo en la promoción de oferta VIS y VIP. La normatividad facilita los procedimientos y

³¹ Ver Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, cuadro 3.18 “*Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda*”

³² En el marco de la función social del suelo, la Ley 388 faculta a los municipios (no a la Nación) para disminuir tributos a los propietarios del suelo destinados a vivienda de interés social e incluso exonerar del cobro de participación de plusvalía a los inmuebles que se dediquen a estos usos.

privilegia la inversión hacia estos; a través del Decreto 2190 de 2009 se ordena que hasta el 40% de los recursos de FONVIVIENDA se asignen entre otros a los planes de vivienda en los macroproyectos; se consagra además que serán beneficiarios preferenciales de recursos de los Concursos de Esfuerzo Territorial Nacional o Departamental.

Mediante los MISN se busca impulsar la producción de vivienda social a gran escala, en territorios donde se concentra el déficit habitacional, sumando recursos públicos y privados, como estrategia para la generación de empleo en el sector de la construcción. Es decir que los macroproyectos acogen los lineamientos formulados por Currie, como motores del desarrollo económico más que como política social. Se evidencia el énfasis de la producción de vivienda social a través de productores inmobiliarios empresariales, dejando de lado los productores sociales con estructuras financieras débiles.

El Decreto 4260 del 2007 plantea que los MISN deben promover el diseño y ejecución de proyectos integrales de alta calidad urbanística y ambiental, con provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos, que aporten a *“la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional”*. Sin embargo, se contempla que los MISN podrán localizarse en suelos de expansión urbana o rural (por lo general sin provisión de bienes y servicios de la ciudad) por lo cual los MISN no siempre acogen las necesidades y potencialidades de los entes territoriales y generalmente se convierten en islas urbanísticas, pues las administraciones locales no tienen la capacidad para atender las demandas por el crecimiento inusitado de habitantes en el territorio.

El Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, en su Artículo 132° plantea dentro de los Lineamientos Estratégicos a Nivel Regional: *“Reactivación de macro proyectos urbanos de vivienda y gestión concertada Nación - Entidades Territoriales”*, (Ley 1469 de 2011), da continuidad a los MISN y propone además la entrega de vivienda gratis desarrollada por constructores privados con recursos públicos, se mantiene la producción a través de constructores privados financiados vía subsidio y se desconoce el potencial de las organizaciones productoras de vivienda. A través del *Programa de Vivienda Gratuita* consagrado en la Ley 1537 de 2012, *“por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”*; se entregan viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, esta Ley que tiene por objeto *“incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”*, fija el subsidio a la oferta y a partir de esta, la política de vivienda social se concentra en la producción de VIP, articulando recursos nacionales y territoriales.

Para complementar la intervención en la VIP, por medio del Decreto Nacional 0156 de 2013, se incrementa el monto del subsidio hasta setenta smlmv para vivienda en Macroproyectos de Interés Social Nacional. Con lo cual se enfatiza la política de los subsidios y especialmente para vivienda nueva en los MISN.

El Plan de Desarrollo 2014-2018, da continuidad a los MISN, impulsando más la participación del sector privado en la producción inmobiliaria y la administración traslada las decisiones urbanísticas a la iniciativa privada, sin un plan eficiente de desarrollo del territorio, promoviendo ocupación de predios en zonas periféricas de las ciudades (donde el suelo es más barato y la plusvalía es apropiada por el terrateniente y/o el constructor).

En los macroproyectos se concreta la política habitacional orientada al impulso del crecimiento económico; para sustentar como los macroproyectos obedecen más a una dinámica económica en beneficio de los emporios económicos y no son una alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia, Como lo expresó Jordi Borja el 21 de octubre de 2016, en la Universidad Nacional de Colombia en la Conferencia ¿Qué viene después de Hábitat III?, los gobiernos se han concentrado en las metas de producción de unidades de vivienda, no en la calidad de vida que podrían generar estas, para Borja “la función económica ha regido a la función social y ambiental”.

María Mercedes Maldonado, Secretaria de Hábitat de Bogotá 2012-2015, expresa en la misma conferencia, que los MISN son una negación del derecho a la ciudad, se han desarrollado como un negocio en el cual las pequeñas constructoras y las OPV no pueden participar por falta de experiencia y capital. Plantea como ejemplo a Ciudad Verde, donde según ella hay menos del 20% en VIP.

3.4 Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional Ciudad Verde.

La iniciativa del Macroproyecto Ciudad Verde es privada y es apalancada por el Estado. El representante legal de Amarilo S.A. como apoderado de 22 propietarios de predios rurales en Soacha, (en su mayoría de la tradicional familia Navas Sanz de Santamaría) sugirió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la determinación del Macroproyecto, el cual es presentado mediante Resolución de Anuncio y Delimitación 1577 del 2008, el anuncio se modificó en febrero de 2009, adicionando cuatro predios. Con Resolución 1687 del 2009, se adopta el MISN CV, con las siguientes cifras:

Área Bruta Urbanizable	327,96 Ha.
Área Neta Urbanizable	272,59 Ha.
Área Útil Vendible	158,48 Ha.
Unidades de Vivienda	36.000 en siete Unidades de Ejecución

El macroproyecto fue formulado para 22.000 soluciones, pero adoptado para 36.000 viviendas, se desarrollaría el 70% en vivienda y un 30% en usos complementarios; su construcción inició en el 2010 y ha sido modificado por las Resoluciones No. 1434 del 2010, No.1355 del 2011 y No. 0182 del 2015 proyectándose a 49.656 viviendas. Con un incremento superior al 36% del número de unidades aprobado inicialmente por el MDVDT sin aumentar el suelo, la relación de espacios públicos y dotacionales se disminuye.

Los promotores del macroproyecto son entre otros Amarilo, Eduardo Pizano de Narváez (quien fue ministro de Desarrollo en el 2001 y senador de la república) y el arquitecto urbanista Camilo Santamaría (quien participó del diseño de Ciudad Salitre) los cuales se asocian con los 26 propietarios de los terrenos y conforman un Fideicomiso. Los titulares de los predios aportan su suelo por lo tanto no se necesitaron procesos de enajenación o expropiación, lo cual simplificó y agilizó la implementación del esquema fiduciario; también se vincularon otros agentes con aportes en dinero o en especie como: Prodesa, Marval, Ospinas, Constructora Bolívar y Coninsa Ramon H. (MVDT 2009) El proyecto es promovido desde grandes constructores y agentes económicos capitalistas que obviamente persiguen ganancia y buscan la mayor y mejor utilidad.

Ciudad Verde (CV) en Soacha es el macroproyecto, que a septiembre de 2017, había construido más unidades habitacionales en Colombia, aunque con su potencial de 49.656 soluciones de vivienda y un área bruta de 327,96 hectáreas, no es el más grande, (segundo después de Ciudad del Bicentenario en Cartagena, que tiene un área bruta de 388,04 hectáreas y un potencial de 65.138 soluciones de vivienda), fue el quinto en ser adoptado sin embargo es el más avanzado en obras de urbanismo y de viviendas.

Como puede apreciarse en el anexo B, con corte a 30 de septiembre de 2017 el Ministerio de Vivienda reporta que Ciudad Verde presenta un urbanismo adelantado para 47.779 soluciones de vivienda y en ejecución para 1.877; obras de edificación terminadas para 32.153 viviendas y en ejecución para 17.503 soluciones.³³

Según el Ministerio de Vivienda, CV participa con el 26% del total de los macroproyectos, es una de las más grandes operaciones de vivienda (con un área casi un tercio mayor que la de Ciudad Salitre que tiene 250 Has.) y la que presenta la mayor dinámica de construcción; en cinco años se habían vendido 22.500 unidades y construido 13.940m². (MVCT, 2014:69) esta cifra de acuerdo con el reporte de 32.153 viviendas entregadas a septiembre de 2017 da un promedio de producción de 4.593 unidades por año.

El Censo del 2005, reveló que Soacha era el municipio más poblado y de mayor densidad de Cundinamarca y el octavo en número de habitantes en el país (398.295 personas). Según las proyecciones del DANE al 2017 había 511.200 habitantes, sin embargo, según el diario El Tiempo del 28 de febrero 2017: “(...) la Secretaría de Planeación municipal realizó un diagnóstico en el que tomó el número de predios del territorio, que están por el orden de los 195.000, y los multiplicó por un promedio de 3,8 habitantes por cada terreno. El resultado le arrojó a la entidad un estimado de 744.199 residentes” y según el alcalde, el sub-registro de 232.900 habitantes, reduce los ingresos del municipio, lo cual afecta la provisión de bienes y servicios a cargo de la administración territorial.³⁴ Con el incremento poblacional producto de diversos proyectos urbanísticos, entre estos el MISN CV, los recursos locales son insuficientes para atender las necesidades de toda la población.

Las 49.656 viviendas, con un promedio de 4 personas por hogar, corresponderían a unos 196.000 habitantes, con lo cual en una década se incrementaría en aproximadamente el 50%, la cifra de 398.295 soachunos contabilizados en el censo del 2005, un crecimiento tan inusual afecta la posibilidad de atender los requerimientos de toda la población y genera déficit en infraestructura y servicios. Ciudad Verde se concibe como una solución al déficit habitacional, el cual asegura la demanda para los gestores del proyecto, pero no contribuye a la disminución del déficit cualitativo de vivienda, pues no ofrece la posibilidad de acceder adecuadamente a los bienes y servicios de la ciudad. Este macroproyecto disminuye el déficit cuantitativo en Bogotá, pero agrava el déficit cualitativo en Soacha.

Con el fin de indagar sobre las condiciones de vivienda adecuada de CV, como parte del proyecto de investigación No. 19559 del 2013 “*Macroproyectos de Interés Social Nacional: La tensión entre la política nacional de vivienda y el ordenamiento territorial municipal.*”

³³ Fuente: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/macroyectos-de-inter%C3%A9s-social-nacional>

³⁴ Ver: <http://www.eltiempo.com/bogota/soacha-pide-censo-de-habitantes-del-municipio-62680>

Caso MISN Ciudad Verde Soacha” de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional (en el cual el autor fue asistente de investigación, y en el marco del curso *Vivienda Social en Colombia* dirigido por el profesor Carlos Torres de la Facultad de Artes en la Universidad Nacional, director del presente trabajo, se realizó un trabajo de campo que se dividió en dos facetas, una de corte cuantitativo, con la aplicación de un instrumento de investigación a modo de encuesta, en 95 unidades habitacionales previamente definidas a partir de muestro aleatorio. Así mismo se desarrolló una faceta cualitativa, con la aplicación de 40 encuestas a actores públicos, privados y comunitarios.

Tabla 2 Ficha Técnica Encuesta

Fecha de Realización de Campo:	Octubre del 2014
Grupo Objetivo:	Hogares de las viviendas de Ciudad Verde en Soacha.
Diseño Muestral:	Muestreo aleatorio simple
Tamaño de la Muestra:	95 encuestas
Técnica de Recolección:	Encuesta presencial
Cobertura Geográfica:	Soacha
Margen de error y Confiabilidad:	Se observa un error estándar relativo de estimación del 5.01% para proporciones con fenómeno de ocurrencia superior al 50% y con un nivel de confianza del 95%.
Fecha del informe:	Diciembre de 2014

La encuesta compuesta por 170 preguntas, organizadas en 10 secciones, las dos primeras dedicadas a la identificación predial y a la caracterización demográfica, los ocho restantes correspondientes a las variables de la vivienda adecuada del PIDESC; la unidad de análisis son los hogares y tomando por objetivo sus características habitacionales. Otra fuente de análisis de las condiciones de Ciudad Verde son las redes sociales, a través de las cuales los habitantes del macroproyecto revelan las problemáticas.

3.4.1 La seguridad jurídica de la tenencia en Ciudad Verde

La mayoría de forma de tenencia de los inmuebles, como se evidencia en la tabla 3, corresponde a la calidad de propietarios, normalmente los apartamentos se pagan mediante subsidio y crédito hipotecario a 15 años y el atraso en las cuotas puede implicar el remate del inmueble, hasta que no se cubra el crédito existe el riesgo sobre la tenencia.

Tabla 3 Condición de tenencia de la vivienda

Allegado	Arrendatario	Propietario	
2.1%	26.3%	71.6%	

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Es importante resaltar que CV está catalogada como estrato socioeconómico 3, es decir medio bajo, lo que implica sobrecostos en las tarifas de los servicios públicos con respecto a la condición económica de las familias para las cuales se proyectan los MISN (de menores recursos). Los costos de sostenimiento de los integrantes de las familias y el mantenimiento de la vivienda, incluyendo cuotas de administración, pueden poner en riesgo la permanencia de los hogares en las viviendas, especialmente las VIP

Llama la atención que el 26.3% de los hogares encuestados son arrendatarios, con lo cual se estaría violando la restricción legal para la vivienda social, ya que no se puede optar por un contrato de arrendamiento o venta en VIS y VIP en un tiempo inferior a los primeros 5 años desde su entrega; el incumplimiento de esta restricción pone en riesgo la tenencia y esto da cuenta que un porcentaje de la vivienda no está asignada a quienes realmente la necesitan para vivir en esta, con lo cual la producción no satisface el déficit.

Andrés Gallegos escribe en el portal web *periodismo público*: “*el macroproyecto tiene mucho futuro. El solo hecho de comprar sobre planos ya es ganancia [...] A las personas que quieren o piensen invertir en CIUDAD VERDE ya bien sea para habitarlo o arrendarlo o dejarlo quieto entre tanto se valore [...] Los inconvenientes de urbanismo se irán solucionando por el camino. Es evidente que Gallegos, piensa en inversión y la ganancia sustentada en la especulación, no en satisfacción de una necesidad.*

Con respecto a las condiciones de financiamiento y subsidio, se indagó por las fuentes del subsidio con los siguientes resultados:

Tabla 4 Fuente del subsidio familiar de vivienda

Caja de Compensación	No recibió/Otros	Municipio de Bogotá	Gobierno Central	Municipio de Soacha
50.5%	37.9%	6.3%	3.2%	2.1%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Se observa un alto porcentaje en la asignación de subsidios por las Cajas de Compensación Familiar, lo cual podría explicarse por la participación de Colsubsidio en la Fiducia, que le permitiría canalizar las subvenciones hacia sus afiliados, esta cifra además evidencia una mayoría de empleados formales, entre los habitantes del Macroproyecto.

Inicialmente todas las viviendas de CV por su precio eran de *Interés Social* o de *Interés Prioritario*, es decir sus adquirientes tendrían derecho al subsidio familiar de vivienda, a menos que poseyeran inmuebles a su nombre, por eso es significativo que el 37,9% de los hogares encuestados no optaron por subsidios, lo cual evidencia que en este Macroproyecto participan personas que seguramente adquirieron los apartamentos como un segunda vivienda, en calidad de inversión y esto puede explicar la alta oferta de inmuebles en arriendo, que se encontraron en los recorridos realizados.

De otra parte, es curioso que los encuestados expresan haber recibido subsidios asignados por el municipio de Soacha en este Macroproyecto, coincide este 2,1% con el porcentaje de los hogares afectados por la ola invernal del 2010, cuyas viviendas fueron pagadas en su totalidad por el Gobierno Nacional, estas familias a pesar de no tener que pagar cuotas correspondientes a un crédito hipotecario, deben cubrir gastos de administración que de no ser cubiertos podría implicar un cobro jurídico y podría poner en riesgo la seguridad jurídica de la tenencia.

Dado que la mayoría de las familias no recibieron subsidio por el valor total del apartamento (el valor del subsidio para familias con ingresos de dos SMLMV era en el 2014 de \$11.704.000) y para efectos del cierre financiero debieron recurrir a créditos, es importante indagar sobre el plazo solicitado para realizar el pago del préstamo.

Tabla 5 Plazo del crédito para la vivienda

Valor Mínimo	Valor Máximo	Promedio	Mediana
8 años	25 años	13-15 Años	15 años

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

El 76,1% de la muestra solicitó un crédito hipotecario con un plazo de 15 años, tiempo que es el tradicional de las entidades financieras; dado que el lapso es largo e incluso en algunos casos llega hasta los 25 años, La cuota del pago correspondiente al crédito es un valor que incide fuertemente en los egresos de las familias. Utilizando un simulador de crédito de una entidad financiera para un valor de \$30.184.000 correspondiente al 70% del valor de una VIP en el 2014 (70 SMLMV equivalían a \$43.120.000) el valor mensual a pagar por un lapso de 15 años sería de \$403.000 mensuales lo cual es una alta proporción de un salario mínimo mensual que para el 2014 era de \$616.000.

Para quienes viven en condición de arriendo la tenencia no está asegurada y a pesar de que la mayoría de las familias poseen título de propiedad, los inmuebles están hipotecados en promedio a 15 años, el relativo alto valor de las cuotas de amortización del crédito, sumado a los gastos de administración y de mantenimiento de la familia pone en riesgo la seguridad jurídica de la tenencia ante la pérdida del poder adquisitivo de las familias.

3.4.2 La disponibilidad de servicios públicos en Ciudad Verde

El Comité DESC determina que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

Dado que el predio de CV era rural, no existía disponibilidad de servicios públicos y fue necesario instalar las redes matrices. Mediante un esquema fiduciario a cargo de las nueve constructoras asociadas, cada una de las cuales contribuyen con suelo y presupuesto para las obras y espacios públicos. A través del fideicomiso, se asigna a cada aportante un porcentaje de participación en las cargas y beneficios; el fideicomiso hace la formulación y gestión del proyecto con la participación de FONVIVIENDA como veedor y garante, para que en el desarrollo urbanístico se cumplan las condiciones exigidas por la normatividad.

La Resolución No.1687 de 2009 establece que son cargas locales el suelo y las obras para vías del sistema vial local vehicular y peatonal, así como para las redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos; también está dentro de las cargas las cesiones obligatorias de suelo para la malla vial principal del Macroproyecto y las redes matrices de servicios públicos, así como para los elementos del sistema ambiental.

Tal como lo expresa el alcalde de Soacha del periodo 2008-2012, el sistema de reparto exigía al municipio, adquirir los predios y construir las redes matrices de acueducto y alcantarillado, así como para la malla vial arterial. Para el mandatario local la inversión para CV *“se convierte en una carga muy gravosa para el municipio que de no existir el Macroproyecto Nacional no se haría necesaria”* las obras solo benefician al macroproyecto

y como lo advertía el burgomaestre “se construiría un proyecto urbanístico que en vez de generar beneficios al municipio se convertiría en una carga insostenible para un municipio como Soacha que ya presenta problemas viales, de servicios públicos domiciliarios y déficit de espacios públicos y de equipamientos.” (Resolución 1687/2009)

En el 2010, la administración municipal nuevamente presentó requerimientos frente a la conectividad y distribución de equipamientos, lo cual obligó a los desarrolladores a la construcción de redes primarias, equipamientos públicos y obras de mitigación de riesgos, lo cual afectó el reparto de cargas, y el promotor solicitó cruzar estas inversiones con el valor de la recuperación de la plusvalía que correspondía al municipio por cambio de uso del suelo y además requirió una modificación en el número de unidades, sin generar áreas adicionales destinadas a espacio público.

La mayor densificación se justificó para incorporar un sistema de reparto que permitiera al Macroproyecto asumir todas las cargas locales y generales, que exigía la administración municipal, con cesión de suelo y construcción de obras. Además de la edificabilidad adicional (incluyendo usos más rentables), se ofreció a los desarrolladores inmobiliarios derechos de conexión a servicios públicos domiciliarios a empresas de Bogotá, dada la condición normativa especial del MISN, es la exclusión de la financiación del acueducto del reparto de cargas; estas obras costaron \$13.300'000.000, repartido en el total del área bruta del terreno, resulta un precio de \$4.056,11 por m², si el precio inicial del suelo era de \$13.500 m² en promedio y el precio residual de \$60.000 m², la plusvalía fue de \$46.500 por m², con lo cual se habría podido asumir las obras de acueducto como una carga, con un margen de ganancia para los propietarios del suelo.

Se dio viabilidad a la conexión a la red matriz de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, pero no existían recursos por parte de la Empresa para su construcción, el gestor asumió los gastos de la construcción del sistema, pero aún no se ha establecido quién asumirá estas cargas; existen cuatro posibles formas de financiación: i. Cobrando una tarifa al municipio, ii. Por parte de la Empresa en perjuicio de obras priorizadas en otras zonas urbanas, iii. Con una tarifa diferencial a los usuarios de CV, iv. Asumidos por el MISN de sus utilidades, pero frente a esta última opción, el gestor plantea incluirlos en el reparto de cargas y beneficios, lo que no afectaría sus utilidades. Si se establece una tarifa diferencial para los usuarios con el fin de pagar la instalación de las redes de acueducto y alcantarillado, se incrementarían los gastos para los habitantes en perjuicio de la siguiente condición de vivienda adecuada, los gastos soportables.

A pesar de la falta de definición sobre los responsables de los gastos correspondientes a las instalaciones de redes, en Ciudad Verde existe una cobertura del 100% de los servicios públicos domiciliarios, incluido el Gas Natural, este ámbito es el de mayor cumplimiento por parte del Macroproyecto, ya que los parámetros normativos tienen una alta exigibilidad, sin embargo, cómo se puede observar en la siguiente tabla, hay una cobertura de menos del 50% en la conexión a internet y telefonía fija, dado que estos no son obligatorios.

Tabla 6 Servicios públicos de conectividad

	Telefonía Fija	Tv por cable o satélite	Conexión a Internet
No	53.8%	55.9%	60.2%
Si	46.3%	44.1%	39.8%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

El incremento de la densidad y el cambio en la altura de las edificaciones, de unifamiliares a multifamiliares de seis pisos, ha afectado la presión del acueducto en zonas, sin embargo, la condición de disponibilidad de servicios se cumple en Ciudad Verde

3.4.3 Los gastos soportables en Ciudad Verde

Un aspecto que se contempló en la indagación es la relacionada con los costos que implican para las familias la adquisición y mantenimiento de sus viviendas, es decir si se cumple la condición de gastos soportables que aseguren el derecho a una vivienda adecuada. El primer aspecto trata sobre los ingresos en los hogares, medidos en términos de Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV del año 2014 (\$616.000) lo cual arrojó los siguientes resultados:

Tabla 7 Ingresos familiares CV

1 SMMLV o Menos	1-2 SMMLV	2-3 SMMLV	3-4 SAMMLV	Más de 4 SLMMLV	ND No responde
19.6%	50%	18.5%	8.7%	1.1%	2.2%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Es importante aclarar que existe la tendencia a ocultar la información de ingresos por hogar, por seguridad o por temor a las entidades oficiales les cobren más impuestos, también se debe a que el encuestado no suma los ingresos de todos los habitantes de la vivienda, sino únicamente del “cabeza de hogar” o del mismo encuestado, y por lo tanto es posible que se reduzcan el monto total de los ingresos. El resultado es que a mayoría de los hogares no superan un ingreso de dos SMMLV, lo cual los hace acreedores del subsidio para VIP, pero no les permitiría cubrir adecuadamente los gastos de la familia y la vivienda, es decir no cumplirían la condición de gastos soportables

Al valor de la cuota mensual del crédito, se deben sumarse los costos de servicios públicos, para evaluar cuál es el saldo para el sostenimiento del grupo familiar. Los valores de las mensualidades del servicio de acueducto y alcantarillado no se lograron establecer debido a que no se pudo unificar este parámetro, con respecto a los demás servicios incluyendo la administración los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 8 Valores servicios públicos

Servicio	Valor Mínimo \$	Valor Máximo \$	Promedio \$
Energía	7.000	80.000	38.840
Gas domiciliario	3.000	76.000	22.230
Administración	30.000	71.000	47.140

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

El promedio de costos de la telefonía fija fue de \$32.939 y el internet de \$47.466; estos costos, sumados al servicio de Acueducto y Alcantarillado, (con un valor hipotético de \$45.000) y el de la recolección de basura y mantenimientos de áreas verdes de \$5.000 mensuales. Los gastos mensuales en servicios suman en promedio de \$188.615, alrededor del 30% de un SMLMV del 2014

A valores del 2014, si las familias reciben dos salarios mínimos mensuales (\$1.232.000) y a esto se le resta el pago de los servicios y la cuota del crédito, queda disponible un valor de \$640.385, para el sostenimiento, es decir que en los gastos de la vivienda corresponden a casi la mitad de los ingresos de una familia promedio de CV, afectando la disponibilidad de recursos para otros gastos como el sostenimiento, con lo que se expone a mayor vulnerabilidad a las familias, que deben asumir altos costos de transporte.

Si dividimos el excedente de dos salarios mínimos, luego de pagar el crédito y los gastos de sostenimiento de la vivienda, entre cuatro personas, que es el promedio de integrantes por hogar, quedaría un valor de \$160.000 por persona para cubrir sus gastos personales durante el mes, es decir un poco más \$5.000 pesos por día (menos de dos dólares) lo cual es apenas suficiente para cubrir el costo de dos transportes.

Para familias que devengan menores ingresos, por ejemplo, las víctimas de la ola invernal, la situación es más crítica, las encuestas nos revelan que un 28.1% de las familias están en mora con los pagos de mantenimiento de áreas verdes y recolección de basura y que un 20,6% de los hogares se encuentra en mora con las cuotas de administración, coincidiendo con familias que tienen un ingreso mensual igual o menor de un SMLMV

La indagación nos dio como resultado que tan sólo el 19% de los hogares encuestados residían previamente en el municipio de Soacha, mientras el 65% provenían de Bogotá, lo cual puede implicar que sus trabajos y/o lugares de estudio están fuera del municipio y para acceder a estos deban desplazarse todos los días la movilidad ocupa un reglón importante en los gastos de las familias³⁵

Tabla 9 Origen habitantes CV

Bogotá	Soacha	Otros municipios de Cundinamarca	Otros municipios fuera de Cundinamarca
65.3%	18.9%	5.3%	10.5%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Adicionalmente la insuficiencia de oferta de bienes y servicios obliga a los habitantes a buscar la satisfacción de sus necesidades especialmente de educación, salud y bienestar por fuera de la ciudadela o del municipio, con lo cual se incrementan los costos para el sostenimiento de las familias. El municipio ha expresado su incapacidad para atender las construcciones y el esquema previsto para el desarrollo de dotacionales por cuenta de los privados, somete los servicios sociales a las leyes del mercado.

A estos costos se deben sumar el valor de las adecuaciones de las viviendas, las cuales son necesarias en la medida que la mayoría de estas se entrega en obra gris. Los acabados pueden alcanzar altos costos, algunas familias ocupan los espacios con la esperanza de adecuar más adelante, pero el valor de las cuotas y del sostenimiento del dificultan estas inversiones. Por los gastos de mantenimiento, la vivienda de CV afecta los gastos soportables contemplados en las condiciones de la vivienda adecuada.

³⁵ Si en promedio una familia está compuesta por cuatro personas y cada una debe tomar cuatro transportes diarios, a un precio de \$2.000 c/u, el costo por movilidad para 20 días equivale a \$640.000, que es superior al valor de un salario mínimo mensual de 2014.

De otra parte frente de en Ciudad Verde, la dinámica de oferta y demanda de arrendamientos no permite el cumplimiento del principio de protección a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

3.4.4 La habitabilidad en Ciudad Verde

El Comité de los DESC, considera que una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido que además de garantizar también la seguridad física de los ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes. El hacinamiento pone en riesgo la salubridad pues favorecen las enfermedades epidemiológicas.

Tal como se observa en la tabla 9, el 58,9% de los hogares cuenta con 3 o 4 integrantes por unidad habitacional, en concordancia con el cálculo en el DTS del Macroproyecto, lo cual significa que el área por unidad habitacional es adecuada para el número de personas

Tabla 10 Habitantes por vivienda

1	2	3	4	5	6	7	8
4.2 %	21 %	28. 4%	30.5%	11.6%	1.1 %	2.1%	1.1%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

A pesar de que CV es producto de un proceso de planificación formal, se evidencia hacinamiento, aunque relativamente bajo; el 15,9% de las viviendas cuenta con 5 o más habitantes. Por ahora, se revela la preponderancia de una sola familia nuclear por vivienda, lo cual se corrobora con la existencia de una sola cocina en la vivienda

Se puede observar en la tabla No. 10, la preponderancia de familias nucleares, compuestas por cónyuges e hijos. No hay altos índices de diferencia superiores a una línea generacional en el hogar, lo que revela que son familias jóvenes, tendencia que podría cambiar en una o dos décadas sin que se puedan modificar las unidades habitacionales

Tabla 11 Tipos de familia

Familia Nuclear	Nuclear Incompleta	Familia Extensa	Un Miembro	Más de dos generaciones	Con No parientes
68.4%	13.7%	5.2%	4.2%	3.2%	3.2%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

La existencia de más de dos generaciones, por ejemplo, cónyuges con hijo con esposa e hijo, es de gran importancia en las dinámicas habitacionales y demográficas, pues implica la posibilidad de crecimiento de los núcleos familiares y la posibilidad de hacinamiento.

Las condiciones del mercado entregan una mercancía acabada en cuanto a estructura, lo cual impide su ampliación o modificación para adecuarla a las transformaciones de las familias ocupantes, como el crecimiento de estas, pero es un producto inacabado en cuanto a ciertas condiciones de habitabilidad como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 12 Estado de entrega de apartamentos

Acabados Completos	Obra Gris	Obra Negra
16.3%	57.6%	26.1%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

A menor precio de la vivienda, más precarias son las condiciones de estos acabados, para adecuarlas los propietarios deben incurrir en gastos que no son incluidos en las proyecciones financieras de los proyectos urbanísticos y por lo tanto las familias deben habitar sus inmuebles en el mismo estado que los reciben, afectando su calidad de vida. Uno de los principales aspectos de los acabados es los enchapes de las zonas húmedas.

Tabla 13 Estado de las zonas húmedas a la entrega

Completos	Parcial	Sin enchape
14.1%	67.4%	18.5%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Existen otros aspectos que ameritan ser adecuadas para que la familia puede habitar con comodidad, por ejemplo, las condiciones de pisos y paredes o las puertas, a continuación, los resultados sobre la condición en que se reciben los apartamentos:

Tabla 14 Estado de adecuación a la entrega

Componentes	Si	No
¿Entregaron vivienda con closet?	4.4%	95.6%
¿Entregaron vivienda con puertas internas?	32.6%	67.4%
¿Son suficientes los puntos eléctricos?	20.6%	79.4%
Su edificio cuenta con ducto de Basura	26.1%	73.9%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Con respecto a las condiciones del espacio público a pesar que el proyecto es generoso en zonas verdes, vías peatonales y ciclorrutas, la invasión del espacio público es un asunto sobre el cual parece haber unanimidad en el rechazo, incluso en la entrevista realizada con el arquitecto urbanista Camilo Santamaría, responsable del diseño del Macroproyecto, considera que fue un error no incluir suficientes zonas comerciales “de barrio”, lo cual podría explicar la proliferación de comercio informal.

Martha Cantor expresa en el portal web *periodismo público*: “preocupa la invasión de espacio público por parte de vendedores ambulantes, generando contaminación, problemas de movilidad ya que ocupan calles y andenes beneficiándose de los aportes que los propietarios hacemos para mantenerla aseada y ordenada.”

La invasión del espacio público afecta la habitabilidad del proyecto en general, las condiciones en las cuales son entregados los apartamentos si bien permiten ser habitados con incomodidades, podrían conducir al deterioro de la vivienda, especialmente por filtraciones de agua en zonas húmedas; las adecuaciones se dan por desarrollo progresivo.

3.4.5 La asequibilidad económica en Ciudad Verde

El Comité DESC plantea que la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho y que debería garantizarse la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos, las víctimas de desastres naturales. El comité insta a los Estados a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

El Macroproyecto CV es de iniciativa privada, y obedece a las dinámicas del mercado capitalista, aunque inicialmente la mitad de las viviendas serían VIS y VIP, que permitía su asequibilidad para familias de bajos ingresos; incluso como las entidades públicas pueden invertir en este, el gobierno nacional asignó a los constructores \$13.496,27 millones, destinado a la provisión de vivienda gratuita para 768 familias damnificadas por el fenómeno de la niña 2010-2011.

Los ajustes en número de unidades alteraron la proporción de VIP de mínimo el 25%, pues el cálculo de VIP y VIS obligatorio se hizo sobre las primeras 36.000 unidades con que se aprobó el macroproyecto; los conjuntos más recientes, no incluyen VIP y sus precios son accesibles para sectores de mayor poder adquisitivo y no para familias vulnerables.

El 92,7% de los hogares no se autoidentifica dentro de la población vulnerable, es decir cuentan con trabajo y condiciones normales de salud; tan sólo el 5.3% de la población se reconoce como desplazados del conflicto armado, y 2% como afectados por la ola invernal de 2010, (estos se encuentran dentro de los 768 cupos asignados por el Gobierno Nacional). En ninguno de los hogares se reconoció la existencia de personas con algún tipo de discapacidad. Esto revela que CV no es asequible para familias de bajos ingresos.

En el caso de Ciudad Verde se cumple parcialmente las recomendaciones del Comité de los DESC frente a que las disposiciones, así como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad. El macroproyecto obedece a dinámicas económicas del libre mercado en el cual el Estado es un demandante de unidades habitacionales para entregarlas a las familias vulnerables, como el caso de las víctimas de desastres naturales.

3.4.6 Las condiciones de lugar y accesibilidad en Ciudad Verde

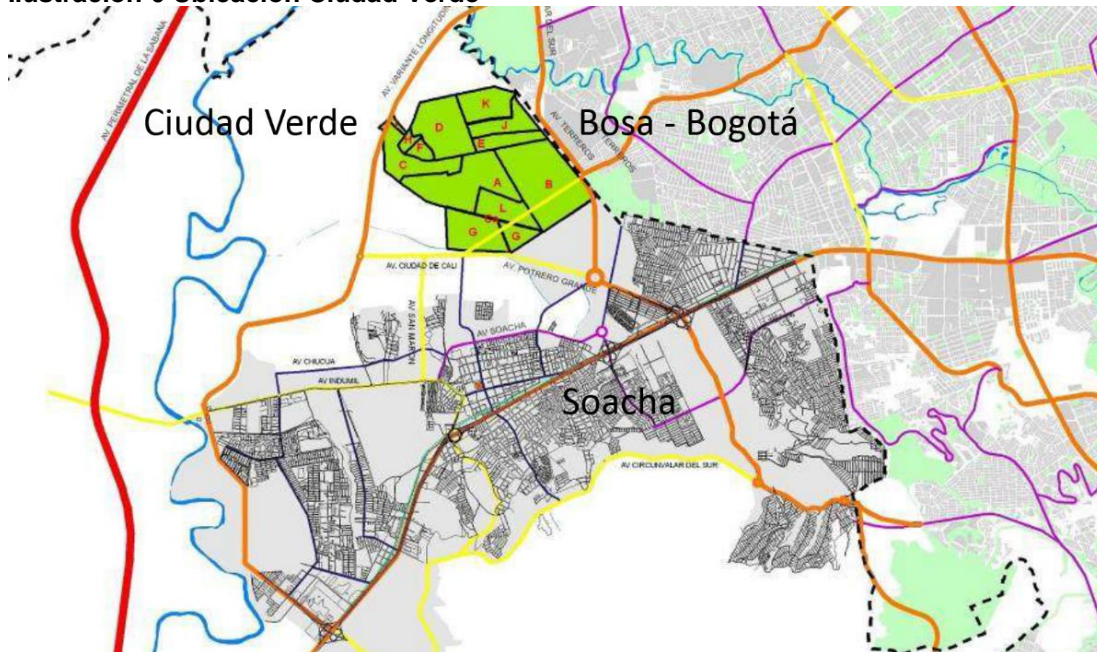
En la Observación General No. 4, se plantea que la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Para el Comité de DESC, esta condición es fundamental *“en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.”* Recomienda el Comité que la vivienda no debe construirse cerca de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.

El municipio de Soacha es estratégico por su proximidad a Bogotá, con la cual presenta conurbación en las localidades de Bosa y Ciudad Bolívar, (territorios de alta afluencia de desplazados y personas de bajos recursos en la cual se concentra vivienda de origen informal), Ciudad Verde impulsa más esa conurbación; en la Resolución 1687, el MVDT

concibe a CV como una operación estratégica que contribuye a la formación de un modelo regional, que equilibre la generación de espacio público adecuado en Soacha y su área de influencia pues permitiría la conectividad Soacha-Bogotá.

Se puede observar en la ilustración 6, la relación del área de Ciudad Verde con respecto al casco urbano de Soacha, del cual está más lejos que de la zona urbanizada en la localidad de Bosa en Bogotá, separado solo por el Canal del Tibanica. Ciudad Verde representa un incremento del 23,5% del área urbana de Soacha, (que según el DTS de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial – POT 2006-2007, es de 2699 hectáreas, de las cuales solamente 1392 estaban urbanizadas³⁶). Este macroproyecto representa un cambio significativo en los horizontes de planeación e inversión para Soacha, rompe con su patrón de desarrollo informal, (como ocurrió con Bosa y la intervención de METROVIVIENDA), implica la ampliación de responsabilidades administrativas para las cuales el gobierno municipal no estaba preparado, pues aún tiene un déficit en la atención de sus habitantes, además con el cambio de patrón de uso de industrial a residencial, se pierden fuentes de empleo para la población, pues las empresas migran a otros territorios.

Ilustración 6 Ubicación Ciudad Verde



Elaboración propia a partir de plano de Amarillo S.A.

La localización de este proyecto obedece más a criterios económicos de los propietarios del suelo y los desarrolladores inmobiliarios que a las necesidades de ordenamiento municipal; en el POT de Soacha, esta área estaba considerada como zona rural y no como suelo de expansión urbana; incluso el artículo 376 del Acuerdo califica las áreas del sector noroccidental de Soacha, (dentro de las cuales se ubica el Macroproyecto) “*con afectación por riesgo por inundación y/o carecen de los servicios públicos*” y fija la restricción de densidad a máximo 20 viviendas por hectárea sobre área útil. El POT, aprobado por el

³⁶ Fuente http://www.soacha-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml#geografia

Acuerdo 46 del 2000, preveía que en el territorio donde se desarrolló CV, solo se incluía como zona de expansión urbana, la franja del costado noroccidental de la proyectada Avenida Ciudad de Cali; en este territorio se planteaba un parque metropolitano en límites con el Humedal Tibanica y uno de los tres “*Parques Bosques de la Tranquilidad*” en la zona de preservación ambiental y patrimonial del cerro que se incorpora al Macroproyecto. La instauración del proyecto afecta las proyecciones de armonización ambiental.

En el POT el suelo rural es dividido en cuatro zonas y una de estas es la Agropecuaria de Bosatama, vereda aledaña al territorio de Ciudad Verde, entre el perímetro de expansión al norte de Soacha y el Rio Bogotá en el límite con Bogotá; esta zona es destinada a “*conservación y desarrollo [...] que mantenga una franja agrícola entre cascos urbanos de Bogotá y Soacha*” (Acuerdo 046, artículo 19) Dentro de las áreas protegidas, están las rondas de los ríos Soacha y Bogotá y sus quebradas afluentes, además a los humedales de Potrero Grande, Tibanica, Tierra Blanca, Neuta y Terreros, los dos primeros en inmediaciones del territorio de Ciudad Verde, el macroproyecto se formuló en zonas de productividad agrícola, con valor ambiental y/o inundables, lo cual pone en riesgo a los habitantes del macroproyecto y no se cumpliría la condición de vivienda adecuada.

Con respecto a los servicios sociales, en el POT, se señala que en Soacha hay déficit de cupos escolares (55% para primaria y secundaria y 85% para pre-escolar), el cual es cubierto en parte por Bogotá; se plantea además que el porcentaje de la población soachuna que trabaja en Bogotá es del 55%, (esto califica a Soacha como ciudad dormitorio), a partir de estas condiciones, se prioriza en el ordenamiento territorial la generación de zonas industriales como fuentes de empleo, transformando zonas rurales para proyectos industriales; con el desarrollo de CV se reduce el área para zonas dotacionales o industriales, agravando más el acceso al empleo, servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales para el municipio y el proyecto, esto afecta más esta condición de la vivienda adecuada.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 “*Soacha para Vivir Mejor*”, (Acuerdo 018 del 2008) reconoce que en el Municipio hay concentración de familias de bajos recursos con “*altos índices de necesidades básicas insatisfechas reflejados en la calidad de la vivienda y en la inexistencia de algún servicio básico (...) especialmente en las áreas adyacentes a zonas de fuerte crecimiento urbano de Bogotá, (...) en el área nororiental del municipio y del desborde de Bosa*” Se evidencia déficit cualitativo para la población residente en zonas como aledañas a las que se ubicó CV.

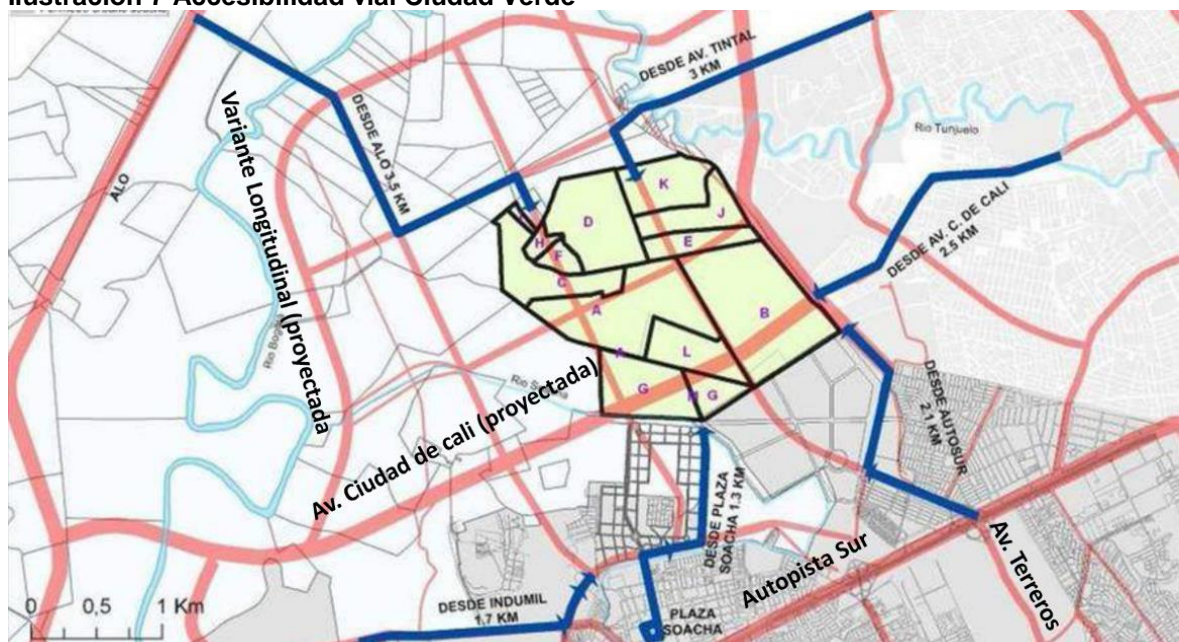
En el mismo Acuerdo 018 se consigna que “*Una de las mayores falencias en el municipio es la de espacio público de encuentro y esparcimiento y los existentes son pocos y no presentan las condiciones para ser espacios verdes que cumplan una labor ecológica, social y paisajística*”, en Soacha apenas había 1,9m² de zonas verdes y 12m² de espacios peatonales por habitante. La oferta de CV no responde a esta falencia, y ante el incremento de la densidad poblacional se agrava la atención de las necesidades de los habitantes.

En la resolución de adopción se plantea que este MISN busca: “*Generar las condiciones urbanísticas que permitan a largo plazo el desarrollo de una parte completa de ciudad que sea sostenible, en materia de empleo y de equipamientos públicos a través de la generación de diversidad de usos.*” Además, contribuir a disminuir el déficit de suelo para equipamientos públicos y de espacio público en Soacha. El MAVDT plantea que: “Las

viviendas generadas, complementadas con los usos de comercio, servicios e industria y equipamientos públicos y privados, permitirá el desarrollo de un sector de ciudad con desplazamientos cortos entre la vivienda y los sitios de trabajo, dentro del macroproyecto o hacia otras zonas industriales y comerciales existentes en el área de influencia.” (Resolución No.1687). Sin embargo, la zona industrial no se desarrolla y a cambio se genera más vivienda incrementando el déficit de fuentes de empleo y aumentando la densidad poblacional frente a los servicios y equipamientos disponibles, es decir no se cumplen los postulados enunciados en la adopción del proyecto.

Para Martín Peñuela, concejal de Soacha entrevistado para este trabajo en el 2014, el Macroproyecto además de violar la autonomía territorial y excluirlos de la adopción como autoridades municipales, se ha convertido en una carga adicional para el Municipio, que no tiene capacidad para atender las necesidades de la población residente y mucho menos para los nuevos pobladores; además los aportes del desarrollador no son suficientes ni adecuados para resolver las falencias del sistema vial, las redes de servicios públicos, los espacios y los equipamientos públicos y no se ha recuperado la plusvalía generada por el proyecto, para reinvertir en el desarrollo del municipio.

Ilustración 7 Accesibilidad vial Ciudad Verde



Elaboración propia a partir de plano de Amarilo S.A.

El Plan Vial contempla conectar el proyecto con Soacha y Bogotá mediante vías de la malla vial arterial como las avenidas Terreros, Ciudad de Cali y Tintal; adicionalmente los predios de CV están circundados por vías proyectadas de carácter regional que conectan con otras arterias como la Autopista Sur y la Longitudinal de Occidente, pero como varias de estas arterias no se ha desarrollado, la conectividad del proyecto es deficiente, pues al 2017 la única vía arterial construida es la Avenida Terreros (en un solo carril), la cual permite la conexión directa con la Autopista Sur sobre la cual funciona el sistema de Transmilenio

Al 2017, ni la administración de Bogotá ni la de Soacha habían programado inversión para al desarrollo de las vías arteriales previstas, por lo cual se depende de recursos o gestión

del Departamento de Cundinamarca o de la Nación. Otra posible fuente de recursos podría ser el sector privado interesado en el desarrollo de otros proyectos inmobiliarios en terrenos aledaños que apalanque o aporte los recursos para el desarrollo.

Dentro de la Política Nacional de Desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo, a través del Documento CONPES 3185 de 2002 (modificado mediante los CONPES 3404 de 2005 y 3681 de 2010). Se determina la participación de la Nación en la extensión del Sistema Transmilenio hasta Soacha con una estación terminal intermedia (Terreros), esto facilita la conectividad con Bogotá, aunque es insuficiente para atender la demanda del municipio, adicionalmente dado que la troncal se encuentra a 2.5 Km de CV, y no hay sistema de alimentadores, acceder a este implica asumir un pago adicional de transporte o desplazarse a pie por unos 20 minutos.

La accesibilidad a bienes y servicios de la ciudad, contemplada dentro de las condiciones de vivienda adecuada no se cumplen plenamente en CV, por las dificultades de ubicación del macroproyecto lejos de estos y las difíciles condiciones de movilidad; al interior del macroproyecto tampoco existe una suficiente oferta de servicios sociales. Los equipamientos previstos para el Macroproyecto fueron: Cuatro centros de salud de primer nivel de atención ambulatoria, un hospital de tercer nivel de complejidad; cuatro ciudadelas educativas con capacidad entre 3000 y 4000 estudiantes en dos jornadas, una ciudad universitaria, jardines infantiles sociales, centros de educación especial, centros de investigación documental y biblioteca; equipamientos de seguridad y atención de emergencias además de la casa de justicia.

En el primer ajuste de 2010, se cambió la destinación de un dotacional destinado a jardín infantil, por una terminal que permitiera a los habitantes vincularse al sistema de transporte público mediante buses urbanos, (lo cual no se había contemplado en la formulación). Aunque esta estación garantiza la presencia de transporte legal para la conectividad con Bogotá y Soacha, las rutas cubren pocos sectores de la capital y deben someterse a la congestión de la Autopista Sur, las personas deben hacer trasbordos, incrementando sus costos y tiempos de desplazamiento.

Con el segundo ajuste en el año 2011, se redujo el área de dotacionales, en 16.362m² para darle cabida a 768 familias afectadas por la ola invernal, pasando del 9.5% del área neta urbanizable (que es de 272,59 ha) a un 8%; adicionalmente se suprime el uso destinado a zona industrial, que permitiría ofrecer empleo a los residentes. El comercio en zonas residenciales no se desarrolló y para atender la demanda se planteó exclusivamente comercio zonal en los centros comerciales, con lo cual se reduce la posibilidad de construir la vida de barrio y se potencializa el comercio informal en espacios públicos, o al interior de las viviendas, sin que estas estén diseñadas para este fin, afectando la disponibilidad de espacio para sus habitantes.

La Resolución No.1687 de 2009 contempla las cesiones obligatorias de suelo para los equipamientos comunales públicos, dentro de las cargas generales que son imprescindibles para el desarrollo del macroproyecto y no benefician directamente a los demás habitantes del municipio, pero corresponde a los entes estatales su construcción. El esquema de gestión permite que para la provisión de dotacionales, se entregue los predios de cesión al municipio, los cuales pueden ser adquiridos por particulares (Institucionales Vendibles), quienes pueden proveer los servicios bajo una dinámica

comercial, lo cual implica que para los habitantes asumir el pago al privado y la exclusión de familias con escaso poder adquisitivo; es así como están previstos los centros de salud y de los colegios y la universidad, se asegura así la provisión de servicios, pero para su uso se incrementan los gastos familiares.

Las modificaciones en las cargas generales sustentaron el aumento en los índices de edificabilidad y en el número de unidades, sin generar áreas adicionales destinadas a dotacionales; dentro del área útil se destinan 18.48 hectáreas en predios vendibles para equipamientos privados. En la tabla 15 se refleja la distribución de áreas destinadas a espacios y edificios dotacionales públicos y privados:

Tabla 15 Distribución de áreas para equipamientos

Uso	Publico requerido	Publico adicional	Privado en área útil	Total suelo
Equipamientos	21.80 Ha.	5.47 Ha.	18.48 Ha.	45.77 Ha.

Elaboración propia Fuente: Resolución Número 1687 de 2009 MAVDT

La posibilidad de compensación en dinero o la sustitución de predios de equipamientos por predios en zonas de expansión del municipio, puede ser más rentable para el constructor por la diferencia de precio del suelo, pero afecta el acceso a bienes y servicios. Las diferentes modificaciones, con incremento de unidades sin modificar el área ni el proporcional aumento de dotacionales, implica menos espacios públicos per cápita, agrava más el déficit actual del municipio en cupos escolares y otros servicios sociales, con lo cual el MISN se convierte en una carga adicional para Soacha y para Bogotá especialmente para la localidad de Bosa que atiende la demanda de Soacha y también presenta déficit en servicios sociales

La ausencia de mecanismos de recuperación de la plusvalía, así como la falta de definición de responsabilidades del constructor frente a la infraestructura primaria que beneficia exclusivamente a la ciudadela, dejan sin recursos al municipio, pero lo cargan de responsabilidades que no puede asumir para garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes del MISN. Ante la incapacidad de la administración municipal de construir equipamientos, el gobierno nacional se comprometió con recursos para estos y en octubre de 2016 el alcalde de Soacha, Eleazar González, informó que se cofinanciarán 12 obras para instituciones educativas, 4 en convenio con el Ministerio de Educación y 8 mediante alianzas público-privadas. Al 2017 solo se contaba con una biblioteca construida por el Ministerio de Cultura y un jardín infantil del ICBF; dos colegios públicos y un Centro de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional; dentro de los dotacionales privados se cuenta con el centro de educación especial privado de Teletón y un colegio privado.

Para indagar sobre la provisión de servicios sociales se realizó una búsqueda en redes sociales y se encontró que a través del portal web *Periodismo Público*³⁷ el 6 de mayo del 2013 Ariel González publica un artículo titulado “*Los Macroproblemas de Ciudad Verde en Soacha*” y a partir de este se ha establecido una conversación virtual a través del cual se denuncian las principales problemáticas. Según González CV es un fracaso urbanístico, por falencias en la infraestructura vial y el acueducto, la movilidad, la falta de servicio

³⁷ Ver: Los Macroproblemas de Ciudad Verde en Soacha Lunes 6 de mayo de 2013, por Ariel González <http://periodismopublico.com/Los-Macroproblemas-de-Ciudad-Verde>

público de transporte, la ausencia de cupos escolares y la alta percepción de inseguridad. El 6 de octubre del mismo año, González publica otro artículo titulado *“Preocupación en Ciudad Verde por falta de colegios para niños y adolescentes”* en el que se documenta una protesta de la comunidad de CV frente a las instalaciones de Amarilo por el incumpliendo de la oferta de un colegio público para octubre de ese año, fecha en la que se estimaba que cerca de 23.000 familias habitan la ciudadela. Esta misma protesta se repitió en el primer trimestre del 2014, reiterando el incumpliendo de la entrega de un colegio público.

A través de *Periodismo Público*, alguien que escribe como *Kami11* opina: *“Los colegios, el hospital y la Estación de Policía son los incumplimientos más latentes...”* El transporte y la seguridad son temas de controversia entre los habitantes, *Leidi* solicita: *“Que por favor mejoren el transporte”* y que coloquen otro puesto de vigilancia policial (CAI) mejor ubicado.

Julieta evidencia las dificultades de movilidad y provisión de servicios existentes en la ciudadela: *“yo salgo de mi apartamento a las 4:20 am y no hay ninguna complicación por la presión en el agua, deberían averiguar si es más bien la constructora la que incumplió en el proceso de realizar las redes de agua y por eso se está presentando este tipo de inconvenientes. Acepto que, si falta colegios para los hijos de todos los habitantes de Ciudad Verde, más vigilancia por parte de la policía, más transporte de Soacha, jardines infantiles, hospitales, comercio y muchas cosas más...”*

Erik evidencia problemas similares, aunque considera que: *“la verdad no veo tan traumante lo del transporte a pesar de que voy a trabajar en transporte público y regreso de la misma forma en un recorrido que dura más o menos 1:30 hora por otro lado yo también vivo en un 5 piso y hemos utilizado las dos duchas a las 5:00 am ya que a esa hora nos alistamos con mi esposa para trabajar y funcionan perfectamente”*.

A través de perfil en facebook *Ciudad Verde Promesas Incumplidas*³⁸ se comparte la publicación del perfil de *Veeduría Ciudad Verde*³⁹ que realizó la convocatoria a marchar:

“...cansados ya de tantas promesas y problemas en materia de movilidad, transporte público, colegios, hospitales, estación de policía, falta del servicio de agua, estratificación exagerada, pagos elevados de servicio público, corte de césped, ventas ambulantes, grafitis, consumo de drogas, construcciones sin licencia y malos manejos de la agrupación social y administradores de conjuntos que han desvalorizado sus propiedades y llevado a muchos a vender en lo que se prometía era la solución de vivienda digna para la inversión del patrimonio familiar de toda una vida.”

La construcción de un solo Centro de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional no es suficiente para atender las necesidades de seguridad, en una población similar a la de un municipio intermedio como Zipaquirá; en entrevista con los directivos de Amarilo en febrero de 2017, informan que se ha previsto resolver la falencia con la construcción de una estación que no estaba planeada, con lo cual se contaría con un mayor pie de fuerza, pero el suelo destinado a esta construcción se debe restar del total asignado a otros

³⁸ Ver en <https://www.facebook.com/CiudadVerdePromesasIncumplidas/>

³⁹ Ver en <https://www.facebook.com/groups/veeduriaciudadverde/?fref=nf>

servicios sociales y la implementación depende del gobierno nacional, que debe asumir los gastos de funcionamiento y la provisión del personal y el pie de fuerza.

Por lo expuesto en este aparte, se identifica que la mayor falencia, de Ciudad Verde para ser considerada un proyecto con vivienda adecuada, son las condiciones de lugar y accesibilidad del macroproyecto.

3.4.7 La adecuación cultural en Ciudad Verde

La adecuación cultural, corresponde a la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan, que deben permitir la expresión de la identidad cultural de los habitantes expresados en la diversidad de la vivienda. Dado que las familias adquieren sus inmuebles ya terminados, no aportan a su diseño y construcción. Las viviendas se desarrollan de manera genérica sin tener en cuenta las particularidades culturales de los futuros habitantes

Como lo plantea Lefebvre, solo los habitantes construyen un territorio, a través de la interacción social, que en este proceso, se inicia solo con la llegada de los habitantes a sus apartamentos; es un gran desafío la convivencia de personas de diversos orígenes y condiciones culturales, algunas de las cuales nunca habían vivido en conjuntos residenciales de propiedad horizontal. Por la celeridad en la aprobación de las etapas, algunas familias llegaron a ocupar sus inmuebles sin que hubiese concluido la conexión de servicios públicos domiciliarios, especialmente el acueducto, ni la totalidad de las obras de habilitación y mitigación de riesgos, problemas que generan los primeros espacios de organización para reclamar ante las constructoras.

La organización de la ciudadela es por conjuntos residenciales, a los cuales llegan las familias de manera escalonada, de acuerdo con los avances de las obras, esto genera un fraccionamiento en los procesos organizativos pues al interior de cada conjunto existe un consejo de administración encargado de atender los problemas de estos. El proceso inicial de administración de los conjuntos está a cargo de las constructoras, solo hasta cuando se ocupaba más de la mitad de los inmuebles, los habitantes eligen su administración, para la gestión del reglamento de propiedad horizontal y las reglas de convivencia.

Los espacios colectivos de encuentro de los habitantes de los conjuntos se reducen normalmente a las asambleas, (generalmente anuales), en las cuales se elige el consejo de administración y el administrador, a quienes se les delega la gestión del mantenimiento y “gobierno” del conjunto. La interacción de las personas con la administración se reduce fundamentalmente a una relación comercial, en la cual las familias pagan por los servicios públicos colectivos como la vigilancia y el mantenimiento de las zonas comunes.

Los promotores de CV han impulsado la organización de una instancia de participación a través de la cual se pretende articular los diferentes conjuntos para la gestión colectiva de la ciudadela, siendo una de las tareas fundamentales de esta instancia, el mantenimiento de las zonas comunes y espacios públicos del Macroproyecto, para lo cual se cobra una cuota mensual a cada una de las familias.

El trabajo de campo reveló que no existen espacios institucionales de participación con la comunidad habitante del Municipio para la planeación y desarrollo del Macroproyecto, de

acuerdo con la normatividad vigente y especialmente para este MISN de iniciativa privada, solo se establece concertación entre los actores públicos y privados, sin consulta alguna de la comunidad ni de sus instancias de participación, como lo expresó la presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Soacha, en entrevista realizada por el autor en 2014.

Tampoco hay concertación con los nuevos propietarios frente al futuro de CV, la relación de las constructoras con los usuarios es meramente en torno a los apartamentos, el status de los habitantes no es de ciudadanos sino de clientes, sujetos demandantes de unidades inmobiliarias, y por lo tanto, se desarrolla una ciudadela que desconoce las necesidades colectivas de la población; se restringe la posibilidad que la ciudadanía participe de las decisiones de su territorio y la interacción con las autoridades municipales es nula.

La incipiente organización comunitaria que está surgiendo, es motivada por las carencias de bienes y servicios, por lo tanto la participación posterior a la formulación del proyecto, es reivindicativa frente a los constructores y el gobierno municipal, solicitudes que son canalizadas fundamentalmente a través de las administraciones de los conjuntos. Los procesos organizativos son presentados en la tabla No. 16:

Tabla 16 Procesos organizativos en CV

Espacios de Concertación- Participación	Existe		Participa	
	Si	No	Si	No
Consejo administración	82.1%	17.9%	27.4%	72.6%
Intercambio esporádico entre vecinos	22.1%	77.9%	5.3%	94.7%
Trabajo comunitario	19.0%	81.0%	1.1%	98.9%
Organizaciones religiosas	13.7%	86.3%	98.9%	1.1%
Asociaciones por filiaciones	7.4%	92.6%	98.9%	1.1%

Fuente: elaboración propia con base a la encuesta elaborada en el año 2014

Los Consejos de administración son los principales espacios de participación, pero surgen otras instancias comunitarias, sin respaldo o reconocimiento institucional, como las iglesias y las redes sociales que promueven la participación ciudadana en el MISN.

Al finalizar el 2016 se expresan públicamente molestias entre los habitantes por las condiciones inadecuadas del macroyecto, lo cual evidencia que, a pesar de generar una importante cantidad de apartamentos, este no es una alternativa para satisfacer el déficit de vivienda adecuada. En el mismo perfil de Facebook *Ciudad Verde Promesas Incumplidas*, el 2 de octubre 2016 Adriana Castiblanco, realiza una denuncia pública:

“anoche en buganvilla tuvimos una novedad (...) a eso de las 10 que salimos el salón estaba el salón a reventar con menores de edad estaban tomando, y fumando marihuana en el baño y en las afueras había como 80 menores más esperando a entrar. Pues resulta que era una chikiteca y estaban cobrando a 2000 la entrada.”

La inadecuada oferta de condiciones de seguridad y de espacios recreativos, genera situaciones que afectan la convivencia como esta de las “chiquitekas”, que pueden derivar en consumo de sustancias psicoactivas, pandillismo, embarazos adolescentes, entre otros problemas, una congregación de personas tan diversa como esta, donde parece que domina la ley del mercado y no las autoridades, puede convertirse en una “bomba de tiempo” como lo denuncian los habitantes.

Dado que la seguridad no depende exclusivamente de la fuerza policial, las dos principales falencias en la convivencia están relacionadas con la insuficiente oferta de programas para la recreación y el deporte y especialmente para los jóvenes, con lo cual estos están expuestos a un uso inadecuado de su tiempo libre. De otra parte, la amplia mezcla de condiciones sociales y culturales de los pobladores es fuente de conflictos, en el mismo territorio conviven personas de diversos orígenes e incluso pueden coincidir exintegrantes de grupos armados en conflicto, “víctimas” y “victimarios”.

La falta de articulación del macroproyecto con el territorio en que se inserta dificulta la interacción e integración de los habitantes con el entorno, facilitando la posibilidad de constituir “guetos” o trampas de pobreza. Ciudad Verde no cumple con las condiciones de adecuación cultural.

3.5 Dificultades y potencialidades de los MISN

Los MISN aportan a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda e impulsan el desarrollo urbano, pero dado que inicialmente no son concertados con los entes territoriales, en ocasiones no responden a las necesidades de los municipios y por el contrario terminan convirtiéndose en una carga adicional para estos, que no pueden atender plenamente las necesidades tanto de los nuevos habitantes como de la población originaria, agudizando el déficit cualitativo por insuficiencia de bienes y servicios de la ciudad.

Como los macroproyectos son incorporados en la política habitacional de la Nación, siguiendo los lineamientos de las políticas internacionales, el 20 de noviembre de 2009, el Consejo Nacional para la Política Económica y Social, mediante el documento CONPES 3625, da concepto favorable para contratar un empréstito con la Banca Multilateral por 40 millones de dólares, para financiar el programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional; la Resolución 204 del 2010 del MVCT, da cuenta de 22 MISN en curso para ese momento, (15 en etapa de identificación y determinación y siete en etapa de formulación).

La Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010 de la Corte Constitucional Colombiana declara inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151, pero no fue retroactiva y respetó los “derechos adquiridos” de los 30 MISN que ya habían sido anunciados y/o aprobados (denominados “Macroproyectos de Primera Generación” los cuales tenían en promedio 8.000 unidades de vivienda c/u), pero para la aprobación de nuevos MISN se debe consultar a los concejos municipales cuando estos puedan afectar el ordenamiento territorial.

En marzo de 2011 el Gobierno Nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos suscribe el Contrato de Préstamo BIRF 7998-CO con el Banco Mundial, este se hace efectivo en junio de 2011⁴⁰, mes en el cual, también se aprueba un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y se realizan ajustes a los MISN con la Ley 1469.

⁴⁰ Ver: Document of The World Bank. Report No: NCO0003485. Note On Cancelled Operation Report (IBRD-79980) On a loan in the amount of US \$40 Million to the REPUBLIC OF COLOMBIA for a NATIONAL MACROPROYECTOS SOCIAL interest Program Project. September 17, 2015 disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/216251468190134046/pdf/NCO3485-P110671-Box393213B-OUO-9.pdf>

En las “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos*”⁴¹, (2010-2014) se incluye a la vivienda dentro de las “*Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo*”, por ello plantea: “*Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana, acogiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional de acelerar la ejecución de los Macroproyectos de primera generación con el impulso del sector privado garantizando su articulación con los POT.*”

El gobierno da continuidad a los MISN, como una estrategia económica del país, pero plantea otros programas para alcanzar la meta de construcción de un millón de unidades, entre estos los *Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano* (PIDU), *Vivienda Para Ahorradores de Interés Prioritario* (VIPA) y las 100.000 viviendas gratuitas, a través de los cuales canaliza algunos recursos que FONVIVIENDA destinaba a los macroproyectos, mediante la transferencia a los patrimonios autónomos a título de Subsidio de Vivienda. La diversificación de la inversión pública para vivienda, evidencia la ineficiencia de los MISN

A partir de los ajustes normativos y políticos, el Departamento Nacional de Planeación-DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP y el Banco Mundial, reestructuran el préstamo de los 40 millones de dólares, con base en la nueva reglamentación de los macroproyectos, (Decreto Nacional 1310 de 2012). De los 22 macroproyectos identificados en la Resolución 204 de 2011, a diciembre de 2014 se habían adoptado 14 y se iniciaron obras en 10, con un potencial 208.326 viviendas, a septiembre de 2015, se habían iniciado 61.949 viviendas y 44.202 estaban construidas (14.419 a través del sector público y 29.783 por privados); 38.869 se habían entregado y 17.747 estaban en proceso. Sin embargo, solo se habían asignado 9.569 subsidios para macroproyectos, otro indicio de la falta de eficiencia de esta estrategia para resolver el déficit de vivienda para familias vulnerables.

Se realizó una evaluación del manejo del empréstito y se encontró que solo se había logrado invertir los recursos en el MISN Bosques de San Luis, adoptado mediante Resolución No. 2364 de 2008 y cuyos gestores fueron la Alcaldía de Neiva y la Gobernación del Huila, este recibió inicialmente aportes de la Nación por 35.932 millones de pesos en las vigencias 2008-2009-2010 y en el 2010 recibió otros 10.000 millones para atención de población en situación de desplazamiento. Con un potencial de 3.928 soluciones de vivienda y un área bruta de 36,73 hectáreas. A pesar de contar con recursos internacionales los MISN no facilitan la inversión pública.

El Banco Mundial plantea que frente a los MISN que: “*Si bien el diseño utiliza un innovador enfoque (un esquema APP) que es técnicamente correcto, el proyecto fue sobrecargado por normas rígidas*” por lo tanto concluye que “*las deficiencias en el diseño del proyecto, los cambios en las prioridades del gobierno y los mecanismos de ejecución [del empréstito] que diferían de los sistemas nacionales*” dan lugar a la cancelación del 85 por ciento del valor del crédito (34,2 millones de dólares) en junio de 2014. FONVIVIENDA compromete los 5,3 millones de dólares, que corresponde al 15% del préstamo para Bosques de San Luis que a septiembre del 2017 tenía asignados 2.520 subsidios, con urbanismo y construcción para 2.845 viviendas, de las cuales estaban entregadas 2.400.

⁴¹ Capítulo III “Crecimiento sostenible y competitividad”, literal C, documento que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, expedido por la Ley 1450 de 2011

De acuerdo con el reporte de MVCT, a septiembre de 2017, (como puede observarse en el Anexo B) hay 13 macroproyectos y el PIDU Mirador del Frayle, de iniciativa privada, ubicado en Candelaria (Valle), aprobado en junio de 2014; de los 13 MISN, los primeros cuatro fueron adoptados en diciembre de 2008 (dos promovidos por FONVIVIENDA y las alcaldías de Cali y Buenaventura y los otros dos por la Fundación Julio Mario Santo Domingo en Barranquilla y Cartagena). El resto fueron aprobados en su mayoría en el 2009 (cinco de iniciativa pública y Ciudad verde de iniciativa privada), dos más de iniciativa privada fueron adoptados en el 2012 y el más reciente de iniciativa pública es de 2014.

El balance de los MISN no es positivo, pues a pesar de contar con el apoyo financiero internacional, el promedio anual de producción es inferior a las diez mil unidades, durante el periodo 2009 – 2017; es difícil articular los esfuerzos institucionales de la Nación con los agentes inmobiliarios y los entes territoriales, estos informan en el 2015 a la Contraloría General de la República (CGRC) que los trámites del subsidio son engorrosos. Los MISN de segunda generación son de carácter privado, mientras el Gobierno nacional ha diversificado las estrategias para la vivienda, especializando la gestión de suelo para proyectos dirigidos a atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica a través de los PIDU (Decreto 4821 de 2010). Hay un cambio de foco de la política habitacional hacia proyectos diferentes a los MISN; la demanda legal y la prioridad del gobierno en la política de vivienda es la atención a víctimas, segmento de la población en que se ha concentrado la provisión de VIP, tipo de vivienda que no está presente en los más recientes macroproyectos pues estos son de iniciativa privada.

Son evidentes las ventajas de los MISN frente a los procesos tradicionales de gestión de suelo, pues reduce los tiempos y trámites ante a las entidades, agilizando los procesos urbanísticos, pero su implementación han generado efectos inadecuados en el desarrollo urbano y la calidad de vida de la ciudadanía, pues la generación de nuevas infraestructuras y espacios construidos además del crecimiento imprevisto de habitantes no permite a los gobiernos municipales atender adecuadamente las demandas de bienes y servicios de los nuevos habitantes y de los residentes existentes.

Los MISN generan dispersión de las ciudades, lo cual incrementa gastos en las infraestructuras de servicios, los sistemas de transporte y el mantenimiento de estos, además de los costos ambientales; se disminuyen las ventajas de la aglomeración; se produce concentración habitacional en la periferia y vacíos en los centros tradicionales, así como predios “de engorde” en ubicaciones óptimas al interior de la ciudad, propicios para el desarrollo de usos más rentables. La mayoría de los macroproyectos concentran solo unidades habitacionales funcionalistas (ciudades dormitorio) que además de promover la segregación, no ofrecen fuentes de empleo y ni están cerca de estas.

La expansión urbana demanda más espacio urbano y promueve que las ciudades desborden los límites administrativos, generando difusión de las competencias institucionales en las zonas conurbadas y dificultades de seguridad. Se constituyen zonas metropolitanas en la práctica, pero pocas veces en la norma, sin mecanismos que permitirían la gestión administrativa articulada e integrada, y sometidas a las contradicciones políticas entre los gobernantes, los habitantes tributan en un municipio y demandan bienes y servicio de otros

Para los municipios receptores los macroproyectos de vivienda se convierten en una carga, pues reciben población de otros territorios que incrementan la demanda de bienes y servicios con cargo al fisco municipal y las entidades del gobierno nacional se demoran o no cumplen con la provisión de estos para los nuevos habitantes. En los MISN no se presenta una adecuada interacción entre los entes territoriales y las instituciones nacionales, pues a pesar de existir claridad frente a las funciones y competencias, no hay recursos suficientes para la implementación de políticas urbanas nacionales con descentralización fiscal, política y administrativa basada en el principio de subsidiariedad y el respeto por la autonomía local.

Con estas operaciones urbanas se favorece a los propietarios del suelo y los desarrolladores inmobiliarios, con beneficios como la excepción del cobro por plusvalía, con lo cual se pierde una gran oportunidad para financiar el desarrollo urbano y dar respuesta a las necesidades de la población autóctona del territorio intervenido. Adicionalmente con la implantación de MISN en los cuales se aportan los espacios para los edificios dotacionales, pero se deja la responsabilidad de su construcción a las entidades territoriales, que no tienen los recursos suficientes para estos, se contribuye a aumentar el déficit de bienes y servicios de la ciudad. Por las diversas razones expuestas, los MISN no son una alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia.

3.6 Consideraciones del tercer capítulo

El inicio del retiro del Estado como productor de vivienda se inicia en los setenta con la creación de la *Unidad de Poder Adquisitivo Constante* (UPAC) para incentivar el ahorro para la construcción de vivienda, la cual se canaliza principalmente, a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV); el mercado apoyado por el gobierno da cabida a la profundización de la segregación, pues los migrantes y los desplazados por la violencia no contaban con el poder adquisitivo requerido y debieron recurrir al mercado informal que impulsó la constitución de barrios de desarrollo progresivo en la periferia.

La UPAC y la constitución de nuevas centralidades se basa en las teorías de Currie, sustentadas en factores económicos, se incentiva la concentración de grupos homogéneos cerca de sectores de trabajo, para promover una menor movilidad, sin embargo la principal oferta laboral venía de la construcción de vivienda para los sectores más pudientes que se concentraban en el norte y el noroccidente, lejos de los barrios populares en el sur; para acercarse a las zonas de trabajo surgen nuevos desarrollos informales en los cerros orientales del norte y sobre el borde noroccidental de la ciudad. (METROVIVIENDA 2011)

Con la UPAC se garantizaron recursos para la vivienda, generando estabilidad en la producción, pero esta estrategia no resolvió el acceso equitativo para las familias de menores ingresos. La retención de la tierra y el manejo de los recursos financieros sumado a monopolios de producción de materiales sacan del mercado a los medianos y pequeños productores y contribuye a oligopolios de la construcción. La creación del UPAC incrementó la oferta residencial y con esto aumentó la demanda de materiales de construcción, presionando el crecimiento de los precios de la vivienda y generando disminución de la construcción de unidades de vivienda social, lo cual presionó la implementación de ajustes en el sistema

Con el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se fortalece la producción a través de los agentes con ánimo de lucro y se recaba en la función de la vivienda como motor del desarrollo económico; el subsidio habitacional y los créditos garantizan los recursos para la oferta de vivienda social y asegura la demanda para los desarrolladores inmobiliarios; en estas condiciones la vivienda se somete a las leyes del mercado como una mercancía, que debe producirse al menor tiempo posible y más bajo costo. A pesar de que el déficit disminuye, continua e incluso la calidad de las viviendas baja, mientras el precio se incrementa y excluye del mercado a familias de bajos ingresos.

La escasez de suelo urbanizable afecta la producción, por ello en el caso de Colombia siguiendo los ejemplos de Chile y México, apalancado con recursos de la banca multilateral, se promovieron los macroproyectos de vivienda de interés social nacional, que permite la habilitación masiva en suelo rural o suburbano para la producción habitacional y favorece la economía de escala a favor de los productores además de generar utilidades adicionales para los propietarios del suelo.

En las excepciones de los macroproyectos, para dar viabilidad financiera a la vivienda social y en especial a la VIP, se permiten aprovechamientos y especificaciones técnicas concertadas con los promotores, además de la disminución y flexibilización de trámites para la adopción y ejecución de los proyectos urbanísticos. La aprobación del macroproyecto de manera expresa por el gobierno nacional implica reducción de tiempo para el inicio de las obras, lo cual baja costos de producción e incrementa las ganancias.

Los Macroproyectos garantizan la oferta para mitigar el déficit y generan beneficios económicos para los propietarios del suelo, los constructores con ánimo de lucro y las entidades financieras, pero se convierten en una carga inesperada para las administraciones municipales que no tienen la capacidad para atender la nueva demanda de bienes y servicios con lo cual se incrementa el déficit de dotacionales en los territorios, en perjuicio de la población receptora así como para los nuevos habitantes.

Ciudad Verde es el macroproyecto con mayor número de viviendas construidas, el incremento de la densidad sin variar el área del proyecto, han aumentado el número de unidades y suprimido algunas zonas industriales y dotacionales, disminuyendo la proporción de oferta de bienes y servicios; CV promueve el crecimiento del 50% de la población de Soacha, pero los equipamientos no cubren las necesidades plenas del total de habitantes del proyecto y el municipio no puede suplir esas falencias.

Existe aún dificultad de recuperación de la plusvalía por parte del municipio, existe un vacío jurídico, dado que uno de los objetivos de la recuperación de la plusvalía fijado en la Ley 388 de 1997, es la generación de vivienda para familias de menores ingresos y que los MISN se conciben para la generación de VIS y VIP; las plusvalías generadas por el cambio a urbano no fueron recuperadas por el municipio, sino transferidas a la inversión en infraestructura vial y de servicios dentro del mismo proyecto con lo cual no se generan recursos para una mayor producción de VIP en Soacha o para el desarrollo de proyectos en beneficio de otros sectores, pero si se aumentan las obligaciones para el municipio en servicios y bienes públicos para los nuevos habitantes.

Los propietarios de la tierra, como promotores asociados de los proyectos incidieron directamente en la definición del precio inicial del suelo, al inflarlo incrementaron sus utilidades en la venta y en esto se refleja en una menor plusvalía. Los precios de referencia

del suelo están muy por encima de los pagados por Metrovivienda en ese mismo tiempo (2010) en la Operación Nuevo Usme (de \$10.000 a \$15.000 el m²) frente a los \$60.000 de Ciudad Verde. La ausencia de recuperación de la plusvalía repercute directamente en una menor inversión en el mismo proyecto y en otros territorios del municipio.

Frente a la condición de los habitantes y percepción de satisfacción de sus necesidades, a partir de encuestas realizadas en el 2014 por el equipo de trabajo bajo la orientación del profesor Carlos Torres, se percibe que las personas están satisfechas con las unidades de vivienda, aunque las familias numerosas no cuentan con el suficiente espacio, las condiciones de acabados de los apartamentos se consideran adecuadas. Los aspectos que generan mayor grado de insatisfacción son la movilidad, la escasa oferta de bienes y servicios de la ciudad, la convivencia y la seguridad.

El proyecto presenta varias falencias con respecto a las siete condiciones de la vivienda adecuada, planteadas en la Observación General No. 4, especialmente en las condiciones de lugar y accesibilidad pues Ciudad Verde no se encuentra en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, escuelas y otros servicios sociales, y los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y servicios impone exigencias excesivas en los presupuestos de las familias

Al 2017 el proyecto estaba concluyendo las 49.656 unidades de vivienda proyectadas, sin embargo, la provisión de las vías arterias previstas y de edificios dotacionales no marcha al mismo ritmo de construcción de los apartamentos y centros comerciales, pues a pesar de ser un proyecto privado, estos dependen de los recursos públicos.

Otra falencia importante del macroproyecto es el incumplimiento de la condición de adecuación cultural, pues los habitantes no intervinieron en el diseño ni la construcción de las viviendas, las cuales fueron producidas de manera genérica sin tener en cuenta las diferencias culturales de los futuros habitantes. Al ser habitada la ciudadela han venido surgiendo problemas de inseguridad y que afectan la convivencia.

El gobierno nacional continúa con la ejecución de macroproyectos, pero ha incluido otras estrategias para la generación de vivienda; la suspensión del contrato de empréstito del Banco Mundial evidencia la ineficiencia del modelo. Adicionalmente la política de producción de vivienda social a través de agentes con ánimo de lucro, apalancados en los subsidios y los créditos hipotecarios, no ha sido efectiva para ofrecer vivienda adecuada, como lo evidencia la auditoría realizada por la Contraloría General de la República, lo cual implica la necesidad de reevaluar el modelo.

4. La construcción social de vivienda con relación a la política de producción de vivienda social en Colombia.

Las políticas para la producción de vivienda social no han podido resolver los déficits, por lo cual las familias sin techo han tenido que recurrir a la gestión de sus propias soluciones, ya sea de manera individual o a través de la construcción social, asunto de principal interés en esta indagación. Adicionalmente los gobernantes han impulsado programas y proyectos de producción con participación de los usuarios, mediante formas asociativas; en este ítem se hace una síntesis de estos procesos entre los cuales están los programas institucionales de autoconstrucción dirigida por ayuda mutua y esfuerzo propio y en particular los orientados a partir de los lineamientos del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), experiencias que se desarrolla con el sustento teórico entre otros de Fals Borda, Ortiz Flores y Yory

Las iniciativas privadas de construcción social de vivienda se realiza principalmente a través de las organizaciones sin ánimo de lucro como las cooperativas de vivienda, las mutuales y los sindicatos de empleados, denominadas genéricamente Organizaciones Populares de Vivienda, en Colombia; este tipo de organizaciones existen desde principios de siglo pero es hasta 1989 que se les confiere esa denominación; mediante las OPV, se ha dado algunas experiencias exitosas en calidad edificatoria y hábitat, a menores precios que las del mercado con ánimo de lucro.

En este capítulo se analiza la construcción social de vivienda realizada por las organizaciones sociales, con o sin el apoyo del Estado, como los programas institucionales de autoconstrucción regulados por la Ley 9ª de 1989, destacando casos en los departamentos de Antioquia y Boyacá donde se presenta la mayor profusión de experiencias exitosas de construcción social de vivienda a través de OPV, por esto es importante revisar la política habitacional en estos territorios.

Como caso de estudio se presenta la experiencia de la Asociación para la Vivienda Integral - ASOVIVIR en la localidad de Bosa en el suroccidente de Bogotá, una de las primeras OPV que surgió en la ciudad, la cual trascendió la producción de unidades habitacionales y promovió la construcción social del hábitat; de esta se indaga sobre el marco normativo, jurídico y político, la gestión económica y social además de las condiciones urbanísticas del proyecto producido, para indagar si las OPV son una alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia.

Además de la Ley 9ª de 1989, la producción asociativa de vivienda tiene sustento jurídico tanto en la Constitución política como en otras normas y en la jurisprudencia. Colombia

suscribe el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (adoptado en San Salvador, en 1988 y ratificado mediante la Ley 319 de 1996), reglamentada por el Decreto 429 de 2001, en el cual se reitera el derecho de los pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Con este pacto se puede sustentar el derecho a organizarse para satisfacer el acceso a la vivienda adecuada.

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia de 1991, consagra que “*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*”; es de resaltar que, dentro de la máxima norma nacional, se consagre las formas asociativas como un elemento inherente al derecho a la vivienda.

La asociatividad como integrante del derecho a la vivienda, es reforzado en la Sentencia T-533 de 1992, el magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz resalta: “*El principio de solidaridad social ha dejado de ser un imperativo ético para convertirse en norma constitucional vinculante*”. En la Sentencia T-251 de 1995 la Corte Constitucional considera la vivienda digna como: “*derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador*” para ser prestado por la administración directamente “*o a través de entes asociativos creados para tal fin*”; acá se retoma lo consagrado en la Constitución frente a la asociatividad. En la Sentencia T-258 de 1997, la Corte plantea expresamente que “*en su condición de derecho asistencial le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares*”.

En el 2013, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-583, del magistrado ponente Nilson Pinilla equipara el concepto de vivienda digna con vivienda adecuada y precisa que esta debe comprender un espacio, “*en el cual la persona y su familia puedan habitar y llevar a cabo los respectivos proyectos de vida, en condiciones que permitan desarrollarse como individuos dignos*” Es decir la vivienda no solo satisface necesidades básicas.

Sin embargo, a pesar de las normas, el impulso a modelos asociativos de gestión de vivienda, como lo contempla la Constitución, aún no ha sido elevado a categoría de política pública nacional, para ello se requiere un conjunto integral de acciones de las entidades estatales en articulación con los agentes sociales (Cano et al. 2014: 42) y que estas acciones perduren más allá de un programa de gobierno.

4.1 Antecedentes de la construcción social de vivienda

La gestión solidaria para el acceso a la vivienda, así como a los bienes y servicios de la ciudad, se remonta en Colombia, a procesos implementados antes de la llegada de los españoles, y que fueron impulsadas por estos, como la minga y la mano prestada. Reconociendo las ventajas de la autogestión, de manera alterna a la producción de vivienda social por parte del mercado, los gobiernos republicanos apoyan proyectos desarrollados por autoconstrucción; las primeras experiencias de autogestión en Bogotá en la primera década del siglo XX son la *Perseverancia* y Villa Javier, procesos organizados que dieron origen a los primeros barrios obreros en la Capital de la República

Entre 1910 y 1920, surgen barrios entorno a las zonas de las nacientes industrias, sin planificación ni adecuada provisión de servicios urbanos, frente a esto se plantea el discurso de la modernización. La fase higienista de los orígenes del urbanismo en Colombia está asociada con la provisión de vivienda “obrera”; para asegurar la cercanía de la mano de obra, se promueven los barrios obreros incluso por los mismos empresarios.

En 1911 se conforma el *Círculo de Obreros de Bogotá* por iniciativa del Jesuita *Jesús María Campoamor*, en el costado norte del río San Cristóbal, cerca de los chircales del suroriente, entre 1913 y 1933 se construye el barrio *San Francisco Javier* con 120 casas⁴². Allí se desarrolla una labor educativa para la higiene espiritual y física de la clase obrera. Se prohibía, la presencia de perros en las habitaciones y el consumo de bebidas alcohólicas, la urbanización incluyó la iglesia, y para el sano esparcimiento parques y casa cultural, aunque se prohibía la asistencia a cinematógrafos considerados “escuelas de corrupción” (Londoño y Saldarriaga 1994) a partir de esta experiencia surge la Caja Social de Ahorros, a través de la cual se podía financiar la vivienda, el proceso de ahorro y crédito como sustento del desarrollo de vivienda asociativa surge con Villa Javier.

Ilustración 8 Villa Javier



Fuente elaboración propia a partir de archivo del arquitecto Rubén Hernández

⁴² El arquitecto de la U.N. Rubén Hernández, habitante de Villa Javier, da cuenta que en los archivos del *Círculo de Obreros* hay una base de inscritos cercana a 700 personas, para dar respuesta a las familias el *Círculo* adquirió otros predios posteriormente desarrollados por otros constructores, entre estos en los cuales se destacan dos diseñados por Salmona: La Unidad de Vivienda Jesús María Marulanda (1963 - 1965), que lleva el nombre del primer presidente de la Caja Social del *Círculo de Obreros* y La Coruña (ciudad donde nació Campoamor), un conjunto de casas de dos plantas contiguo a Villa Javier, construido entre 1964 y 1965. El *Círculo* funcionó hasta 1975 y las asociaciones mutuales que agremiaban a los obreros aún subsisten.

En 1912 en el costado nororiental del núcleo central de Bogotá, se estableció la Unión Obrera Colombiana (La Perseverancia), que albergó trabajadores de la cervecería de Leo Kopp, quien adquirió un terreno cerca de su planta de producción, en inmediaciones de los chircales en los cerros orientales, donde el suelo era más barato; Kopp dividió el terreno y lo entregó a los trabajadores amortizando el valor de los lotes de los salarios de estos, con ello aseguró la disponibilidad de mano de obra cerca de la cervecería. Este proceso agenciado por el industrial surge como un proceso informal en contraste con Villa Javier.

Con base en el artículo 7 de la Ley 46 de 1918, se obliga a los municipios a destinar el 2% de sus ingresos a la construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria, se crea la *Junta de Habitaciones Obreras de Bogotá* que promueve la construcción de barrios populares, la mayoría en el sur de la ciudad, como Suramérica, San Isidro, Luna Park, Bravo Páez, Libertador, Santander y Girardot; algunos de estos situados cerca de las industrias extractivas de materiales para la construcción, colindantes con *Villa Javier*. Se desarrollan barrios autoconstruidos de manera progresiva, a través de diversos procesos promovidos por instituciones, comunidades religiosas e incluso los propietarios o tenedores de la tierra; en 1923 la revista el Gráfico No. 643, reseña que en el marco de la celebración del día del trabajo se inauguró el barrio obrero de San Cristóbal; en este mismo año Salomón Gutt adquiere sobre el Camino a Oriente y ocho años después desarrolla en ellos el barrio obrero de Santa Inés; luego en 1927 se desarrollan 25 “casas para obreros” en el barrio Buenos Aires por la compañía norteamericana Casa Ullen, sobre la ruta del tranvía y ese mismo año se aprueba el proyecto Primero de Mayo, dos años después por iniciativa de su propietario se urbanizan los terrenos de lo que hoy es el barrio 20 de julio (Contreras, 1999, p 343). El Estado impulsa barrios obreros, autoproducidos con la financiación a través de entidades estatales como la Caja Agraria y el BCH.

En 1933 se crea el Departamento de Urbanismo para Bogotá con Karl Brunner como director, quien propuso el Plan Maestro para el centro, la zonificación de la ciudad y la jerarquización de la malla vial, segregando las actividades laborales de las residenciales, lo cual promueve la generación de “barrios obreros”, los cuales en su mayoría son autoconstruidos. Robledo Citando al CENAC refiere que entre 1928 y 1938, las 2.931 viviendas autoconstruidas sin licencia representaban el 30% del total en Bogotá (Robledo, 1985: 130). La autoproducción surge de la necesidad y tanto entidades del Estado como de la sociedad civil la promueven con procesos formales e informales.

A través de la Ley 61 de 1936, se amplía la obligación de destinar las rentas ordinarias municipales para la construcción de viviendas para los trabajadores a un 3%, a pesar de esto, los gobiernos no tuvieron la capacidad de atender la demanda de manera adecuada, ante lo cual las familias generaron sus propias soluciones de manera individual o colectiva. En el caso de Bogotá, por ejemplo, Arango (1981:83) citando al Banco Mundial dice que a 1973 cerca del 70% de la ciudad había sido construida por autoproducción.

El Decreto 380 de 1942, faculta al ICT para financiar vivienda urbana en barrios obreros; el Instituto implementó diversos programas entre los cuales estaba la autoconstrucción individual sobre lote financiado o propio, o a partir de una unidad básica de vivienda inconclusa, donde las familias organizadas eran supervisadas por un técnico. Mediante el Decreto 53 de 1942, se reglamentaron los préstamos a las cooperativas de habitaciones y a través de la Ley 85 de 1946 se autoriza a financiar vivienda a través de las empresas y sus organizaciones solidarias como las cooperativas, las mutuales y gremios (Cano et al.

2014. 49), entre 1946 y 1950 el ICT prestó para vivienda popular a través de estas entidades solidarias, las cuales estaban especializadas en cooperativas de urbanización, de edificación y construcción, de trabajadores de la construcción, así como de habitación y propiedad colectiva (Álvarez et al. 2008, citado por Cano et al. 2014. 50).

A partir de 1950 el ICT desarrolló programas de autoconstrucción, en 1957 comenzó el *programa de erradicación de tugurios*, al siguiente año implementó el *programa de Ayuda Mutua Dirigida* y en 1959 lanzó el *programa de Construcción de Viviendas por Esfuerzo Propio* mediante venta de lotes y asistencia técnica. (Peña 2009: 214). Estos programas contemplaban la producción colectiva con dirección y asistencia técnica.

En la autoconstrucción dirigida por entidades del Estado, se garantiza la disponibilidad de recursos así como el respaldo legal para el inicio de los proyectos sin la necesidad de constituir una persona jurídica propia para los participantes; se presenta un ahorro por la economía de escala y se incrementa la productividad, con un mayor aprovechamiento del tiempo, sin embargo la participación y los procesos asociativos no son plenamente aprovechados y en ocasiones se presenta derroche de los recursos, pues en el caso de los programas del ICT, el control se limitaba solo al registro de asistencia a las jornadas de trabajo, donde los participantes no administran ni planean la ejecución del proyecto (Molina, 1987: 69). El objetivo era el acceso a unidades básicas que se desarrollaban de manera progresiva y para lo cual era prescindible la organización, sin embargo de manera alterna se impulsan experiencias asociativas que dan origen a procesos organizativos que reflexionan sobre los mecanismos y sistemas de producción social, una de estas experiencias es el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento

4.1.1 Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento - CINVA

En la década de los cincuenta el CINVA surge en Bogotá, por iniciativa de la Organización de Estados Americanos, en alianza con el ICT, a través del cual se impulsó la producción de vivienda popular. Desde la década de los cincuenta y hasta su liquidación en 1974, el CINVA, propuso soluciones de vivienda para los denominados países subdesarrollados y especialmente para América Latina, mediante la autoconstrucción dirigida por ayuda mutua y esfuerzo propio, (Rivera, 2002 y Peña, 2009). El programa de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio asociaba a 20 familias, que compraban un predio y lo desarrollaban de manera conjunta bajo la supervisión del ICT; a través el programa de Vivienda Cooperativa se prestaba una parte del costo de la vivienda a los cooperativistas y se les brindaba apoyo técnico, este programa también es conocido como el de terceras partes, constituido por la familia, el ICT y un inmobiliario (banco, aseguradora o constructora).

El CINVA, apalancado por la OEA y el IDCT en Colombia, además de estrategias de desarrollo, experimentó sistemas constructivos, y métodos de prefabricación que permitían la participación comunitaria y la disminución de costos de producción, dos ejemplos de esto en Bogotá son la Unidad Vecinal de Muzú (1949-1973) y el barrio Quiroga donde se construyeron 4014 viviendas (1951-1962). La estrategia del CINVA se basó en la participación comunitaria para la autoproducción, mediante *“la realización consecutiva de una serie de etapas conducentes a la organización de los grupos marginales como una estructura social autónoma, autosuficiente y consciente de sus principales carencias y de su potencial como fuerza creadora de soluciones en materia de vivienda y prestación de servicios”* (Torres, 2009: 66).

Fals Borda, desde el CINVA con el Curso Básico de Introducción a la Vivienda de Interés Social "Sociología de la vivienda: teoría y marco de referencia" (1958), introduce los referentes sociológicos y culturales de la vivienda proponiendo que esta dispone de forma y significado y tiene uso y relaciones con las instituciones sociales y patrones culturales; la construcción de la vivienda fortalece procesos de construcción de identidad en torno a un territorio y a través de las Juntas de Acción Comunal-JAC (organizaciones sociales territoriales de barrios y veredas, de las cuales Fals Borda es uno de los promotores), se pasa de la gestión individual de la vivienda a la gestión colectiva del entorno.

En 1958 se formula el primer Plan de Desarrollo Nacional, el cual, a través del CINVA y con el apoyo de la "Alianza para el progreso" impulso la política de "vivienda económica", siendo el programa bandera Ciudad Techo, inaugurado en 1961 por el presidente John F. Kennedy, proyectado para 80.000 personas en 405 hectáreas del antiguo Aeropuerto de Techo, 10.000 soluciones construidas con participación de los habitantes, por el sistema de ayuda mutua, fue un ejemplo de autoconstrucción para el mundo (Rivera, 2002: 157).

Bajo la administración de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), primer presidente del Frente Nacional, se generó un fuerte apoyo a los procesos de autoconstrucción dirigida, apalancado en recursos de la *Alianza para el Progreso*, el CINVA a través del ICT en 1958 creó el programa de *Ayuda Mutua Dirigida* y en 1959 el *Programa de Casas Inconclusas* (Inversiones y Construcciones del ICT 1942-1975, citado por Robledo, 1985: 135). En este periodo se impulsaron las cooperativas y la acción comunal, el 57.92% de la producción del ICT se realizó por autoconstrucción (Molina, 1979: 461-472) Sin embargo en estos programas la participación estaba limitada a lineamientos institucionales y los procesos organizativos (principalmente JAC) se generaban después de la entrega de las viviendas. El crédito externo del ICT creció del 1% del presupuesto en 1961 al 42% en 1963.

El presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) con recursos de la AID, le dio un amplio impulso a la autoconstrucción con asistencia técnica, créditos para el lote y los materiales; en 1965 la autoconstrucción representó el 69.4% del total de la producción de vivienda. Hacia 1970 con el desmonte de la Alianza para el Progreso, el crédito externo solo representaba el 8% del presupuesto del ICT, pero la autoconstrucción siguió siendo la principal estrategia institucional de producción habitacional para familias de bajos ingresos. La gestión institucional se orientó a la erradicación de tugurios y el mejoramiento de barrios subnormales además de la intervención a urbanizaciones piratas. Desde cuando la autoconstrucción se oficializó, ha permanecido en los planes de gobierno (ahora con Santos también) aunque "*a los jerarcas de la oligarquía les implica una contradicción entre sus rendimientos económicos y sus necesidades políticas*" (Robledo, 1985: 136.137).

El proceso del CINVA evidenció las ventajas de la autoconstrucción como estrategia habitacional para las familias de menores ingresos, sin embargo desde sus orígenes, la autoconstrucción institucionalizada ha generado críticas, en el caso del ICT las jornadas trabajadas por las familias, no se contabilizaban como aporte y eran pagadas al contratista privado; los costos de los materiales adquiridos de manera individual incrementaban ostensiblemente el precio final de la vivienda (Molina 1979) Además de los sobrecostos, uno de los inconvenientes de la autoconstrucción dirigida impulsada por el CINVA, a través del ICT, era la poca autonomía organizativa de los participantes en los proyectos.

El Decreto 1742 de julio 6 de 1981, define el sistema de autoconstrucción como "*todo programa de vivienda adelantado sin ánimo de lucro y con participación administrativa, financiera y trabajo comunitario de los propietarios beneficiarios*", en los procesos asociativos se instrumentalizaban la participación, para atenuar ciertas carencias pero no respondía plenamente a las necesidades de los pobladores, pues las decisiones eran programadas por los planificadores para ser validadas por la comunidad (Peña 2009: 236).

Peña afirma que con el cierre del CINVA, se presentó desconfianza en la organización comunitaria para gestionar vivienda y el Estado se orientó a la construcción de grandes conjuntos habitacionales a través de desarrolladores inmobiliarios, sin embargo el declive de este proceso puede obedecer más a otras causas como la política internacional de "erradicación de tugurios", que buscaba eliminar de manera masiva, los focos de inconformidad que podrían servir de germen para el apoyo al comunismo, mediante procesos de participación con más control por parte del Estado, como las JAC.

Además del desarrollo de tecnologías, procedimientos y programas para impulsar la producción habitacional con participación ciudadana, uno de los principales aportes del CINVA, fue la promoción de la organización social. A través de las JAC, reconocidas por la Ley 19 de 1958 se canalizaban las inversiones de los recursos públicos en las veredas y los barrios; el Concejo de Bogotá las reconoce a través de los Acuerdos 04 de 1959 y 35 de 1961, para "*vincular los recursos humanos, económicos y político-administrativos de la comunidad*" a los programas de desarrollo social, económico y físico que adelanta la administración distrital. Se destinan recursos para apoyar la gestión de estas además de permitir la participación de sus representantes en las juntas directivas de las entidades de servicios públicos; con participación ciudadana se desarrollaron obras para la provisión de servicios públicos domiciliarios, escuelas y salones comunales, entre otros.

4.1.2 La autoconstrucción y las organizaciones sociales

En los años sesenta se presenta un importante crecimiento de la población urbana, la autoconstrucción se convierte en una válvula de escape frente a la demanda; se traslada a la población la responsabilidad del Estado, la urbanización pirata se nutre del mercado del suelo (para el terrateniente la venta de su suelo sin urbanizar le representa ganancia y además valoriza sus terrenos aledaños); se incrementa la demanda para los proveedores de materiales, a quienes no les afecta la condición de la tenencia del predio, aunque para el usuario final los costos se puedan incrementar pues la venta de materiales se hace de manera legal pero a través de intermediarios y con créditos (Robledo, 1985: 134-135)

Para Molina (1979) la urbanización ilegal no es marginal a la economía sino constitutiva de esta; el impulso al "desarrollo progresivo" mediante procesos de autoconstrucción dirigida, parte del reconocimiento del Estado de su incapacidad para atender la demanda de vivienda social (Saldarriaga, 1996). La autoconstrucción permite a las entidades ampliar el número de soluciones y a las familias bajar los costos aportando su mano de obra, disminuyendo los costos de administración y utilidades del desarrollador inmobiliario con ánimo de lucro, lo cual se puede traducir en mayor área de la solución, de zonas comunes o mejor ubicación del predio con respecto a las zonas centrales de la ciudad.

Las instituciones implementan programas de emergencia como estrategia de prevención al aumento de tugurios: i). Mejoramiento de barrios de origen informal, mediante la

instalación de servicios básicos y la promoción del desarrollo progresivo de las viviendas. ii). Rehabilitación de barrios, mediante la legalización de la tenencia y del desarrollo como requisito para el préstamo para la construcción de las viviendas, la instalación de servicios públicos y la construcción de vías. iii). Erradicación de tugurios ubicados en zonas no urbanizables, que implicaba el traslado de las familias a otros sitios y la concesión de préstamos para lotes con servicios o vivienda nueva (Molina, 1979). Estos programas impulsan la autoconstrucción y los procesos organizativos, pues no se concentran en la gestión individual de las viviendas sino en el territorio.

La autoproducción habitacional presenta diversas variables, va desde la autoconstrucción individual ilegal hasta la producción formal mediante formas asociativas institucionalizadas. Para regular estos procesos, la Ley 66 de 1968 le asigna al Superintendente Bancario la inspección y vigilancia de los créditos para la adquisición de lotes o viviendas y la construcción y enajenación de inmuebles. Esta “matricula” de la política habitacional bajo la égida del sector financiero marca el carácter de la vivienda como un producto asociado al crecimiento económico, por encima de la satisfacción de necesidades sociales. El Artículo 3º de la Ley 66 fija la obligación de los urbanizadores de inscribirse ante el Superintendente Bancario, como enajenadores (asunto que se retoma para los autoconstructores en el Decreto Ley 78 de 1987), so pena de sanción penal consistente en prisión, la posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales y la intervención de los proyectos a través del ICT⁴³.

Para 1972, el Estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase II⁴⁴, estimaba que el 59% de la población de Bogotá habitaba en barrios de origen clandestino, la participación ciudadana en la construcción de sus propias soluciones de vivienda es alta. El estudio reconocía que la situación de los barrios clandestinos e invasiones, “*se debe aceptar como inevitable durante un considerable número de años*” (Molina, 1979: 417), lo cual evidencia la incapacidad estatal de resolver el acceso a la vivienda a través del mercado formal.

La producción clandestina, aunque proscrita, es tolerada por el Estado, e incluso apoyada mediante normas de vivienda mínima o programas como el mejoramiento barrial, que aún tiene vigencia en las políticas gubernamentales; ante la incapacidad del mercado “formal” para satisfacer el déficit de vivienda, los sectores de menos recursos debían recurrir al mercado “informal” para el acceso al suelo y a la autoproducción de sus viviendas. Bajo la presidencia de Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974) el ICT impulso tres estrategias: “*Desarrollo Progresivo de Barrios Piratas*”, “*Construcción de vivienda para Desarrollo Progresivo*” y “*Mejoramiento de la Comunidad*” mediante las cuales se impulsaba la autoconstrucción y se trasladaba la producción a las familias, mientras de otra parte se seguía ejerciendo control a los urbanizadores ilegales, intervenidas a través del ICT

A 1977 se habían intervenido 78 urbanizaciones piratas en el país y según nota del 15 de abril de 1981 en el periódico El Espacio, Edgar Artunduaga anunciaba que, a la fecha,

⁴³ Se da poder a la Superintendencia Bancaria de inspeccionar y vigilar la producción de vivienda, sin que esta estuviese adecuada para tan fin, y esta solo ejerce un carácter policivo en contra de los programas de autoconstrucción y autogestión comunitaria (Arango, 1986: 84)

⁴⁴ Estudio desarrollado por Departamento de Planeación Distrital de Bogotá, financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) junto con las Naciones Unidas

había 88 empresas y 190 urbanizaciones intervenidas en Bogotá y 237 en el país. (Arango 1986: 229). Una de las experiencias intervenida fue la *Asociación Provivienda de Trabajadores*, fundada en 1953 por el sacerdote Estanislao Carvajal, organización que contaba con chircales, fábrica de ladrillos y tejas propios y vendía lotes a los afiliados, a pesar de que de esta organización surgieron los barrios Carvajal y León XIII, según Arango (1986: 99) varias familias pagaron sus lotes y no recibieron nada. Como esta experiencia nefasta, hay otras afectaron la credibilidad en procesos organizativos.

Le correspondió al ICT administrar las urbanizaciones intervenidas, lo cual se convirtió en una carga superior a los procesos promovidos por la institución, en ocasiones era imposible o muy oneroso instalar los servicios públicos, por lo tanto era mejor facilitar la gestión a organizaciones legalmente constituidas a las cuales se les obligaba a registrarse como urbanizadores para tener permiso de venta de los inmuebles, además de contar con los planos aprobados y disponer de servicios públicos, para el desarrollo progresivo a partir de un proyecto legal, este es un antecedente de la tarea designada a las OPV en 1989.

Pero también hubo procesos exitosos de gestión solidaria como el caso de la cooperativa Saúl Rudas en Bosa, la cual contaba con 126 socios que luego de cinco años de gestión compraron el predio de manera conjunta, realizaron el loteo y lo asignaron a cada familia, para el desarrollo urbanístico solicitaron el apoyo de Humberto Valencia quien en ese momento (mediados de los 70) era concejal de Bogotá y en agradecimiento le asignaron su nombre al barrio; el proceso urbanístico se desarrolló durante una década con espacios para parque, salón comunal y escuela, a un precio por debajo de los ofertados por el ICT y de Alfonso Cruz Montaña, el mayor urbanizador pirata en Bosa. (DAACD, 1998: 73-96).

A comienzos de los ochenta se fortalecen los procesos de autoconstrucción; según Molina, esto se debe al apoyo estatal, así como de Organizaciones No Gubernamentales y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El crecimiento dentro del periodo 1982-1985, que coincide con el periodo presidencial de Belisario Betancur, se debe a las expectativas creadas por la posición del Estado frente a la autoconstrucción, reconociendo su potencialidad en la solución habitacional para los más pobres (Molina, 1987: 26).

El *Censo Nacional de la Autoconstrucción*, desarrollado por el SENA con ENDA América Latina y el Centro de Planificación y Urbanismo de la Universidad de Los Andes, bajo la dirección de Humberto Molina, reveló que de cinco proyectos de autoconstrucción que había en 1978, en 1987 se había pasado a 522 proyectos, los cuales agrupaban 89.960 familias; 498 proyectos surgieron entre 1981 y 1986, en torno a organizaciones de segundo nivel como Fedevivienda, Construyamos y Cenaprov (Molina, 1987: 11). La oferta habitacional del mercado no fue suficiente ni adecuada para atender la demanda de los sectores de bajos ingresos y por ello la administración recurrió al impulso de la organización social para la producción de vivienda, lo cual desencadena más adelante en la implementación de las Organizaciones Populares de Vivienda.

Este *Censo Nacional de la Autoconstrucción*, arrojó como conclusión que, frente a las soluciones ofrecidas por el mercado formal tradicional, los autoconstructores, obtuvieron

el doble de área por un tercio del precio del mercado⁴⁵, esto debido a la ausencia del ánimo de lucro pues el objetivo de las organizaciones es el mayor beneficio para sus asociados (Molina, 1987, 192-196). Sin embargo, esto no implica olvidar las dinámicas empresariales para incrementar la productividad y la eficiencia.

El Censo agrupa la autoconstrucción en cinco modalidades de organización así: *gestión comunitaria* (8,43% del total de proyectos), *autoconstrucción asociativa* (31,41% de los proyectos), autoconstrucción comunal (33,90% del total), autoconstrucción dirigida (17,44%) y autoconstrucción individual (5,37%); cada modalidad implica diferencias en el control y administración, así como en la construcción de las viviendas, la producción de insumos, la ocupación y apropiación del espacio público (Molina, 1987: 43).

En la autoconstrucción individual, cada familia avanza de acuerdo a sus recursos, con su propio trabajo y/o mano de obra contratada, la mayoría de las veces sin planeación, ni asesoría técnica, lo cual se refleja en un uso no racional de los recursos por ejemplo por sobredimensionamiento de las estructuras y sobrecostos especialmente en los materiales, incluso en ocasiones se recurre al reciclaje de materiales, generando riesgos en la estabilidad de la obra. La escasa solvencia económica implica la compra de materiales a crédito o al menudeo, que incrementa los precios, así como la dificultad de contratar especialistas, lo cual genera dificultades técnicas en el desarrollo de los procesos. (Molina, 1987: 139). Una alternativa para el acceso a los materiales es el uso de tecnologías apropiadas, la explotación de materias primas del mismo lote y el uso de materiales prefabricados por la misma comunidad como el caso de los bloques de la Cinvaram.

Frente a los procesos individuales, la producción asociativa presenta grandes ventajas, especialmente en los ahorros que permiten la economía de escala en el suelo, los materiales y la contratación de mano de obra y asesoría profesional. La organización facilita la gestión de bienes y servicios de la ciudad, la producción asociativa de vivienda se denomina de manera genérica producción social de vivienda, aunque presenta diversas modalidades, que dependen tanto del origen de la iniciativa como de su ejecución.

La *autoconstrucción dirigida*, aunque promueven ejercicios individuales se diferencia la gestión individual en la escala y los logros, los grupos entre 30 y 40 personas organizados por entidades como el ICT o la CVP, no se limitan a la unidad habitacional sino que involucran otros aspectos necesarios para habitar y habilitar la vivienda, como las condiciones, sociales, económicas y físicas del entorno. Aunque las familias tienen poca incidencia en la planeación y dirección de las obras, bajo la supervisión de técnicos y profesionales, el tiempo de producción se reduce a unos 12 meses con mayor calidad frente a la autoproducción individual, pero incrementaba los costos de administración (Molina, 1979: 366) el financiamiento y asesoría técnica del Estado, se constituyen en cargas adicionales para los participantes de los programas y los procesos organizativos propios se producían luego de la ocupación de los inmuebles.

⁴⁵ Los cálculos de Molina son que el 30% del costo corresponden a mano de obra y que en la autoconstrucción el aporte es del 71%, con lo cual los costos directos en este rubro se disminuyen en un 21,3% (Molina, 1987: 203)

En la autoconstrucción dirigida, se desconoce la capacidad de los procesos organizativos y a los beneficiarios se les relega a una posición pasiva como receptores de un programa, los diseños y la planeación de los proyectos son ajenos a las comunidades y el trabajo colectivo se limita a la realización de tareas de la construcción no calificadas, sin evaluar el rendimiento de las labores (Molina, 1987: 69). Dado que el producto del proceso de autoconstrucción dirigida es una unidad básica, para completar mediante desarrollo progresivo, la conclusión de la vivienda no estaba controlada por el promotor y en ocasiones las construcciones no se concluían o se realizaban por fuera de la normatividad sin gestión del riesgo o afectando las condiciones de habitabilidad (Molina, 1987: 159-160)

La *autoconstrucción comunal* implicaba mayores grados de organización y autonomía, se realiza a través de las JAC que están reguladas por la legislación, se puede agrupar en dos tipos, el primero parte de juntas de vivienda comunitaria, organizaciones que surgen previo a la adquisición del predio y promueve el desarrollo del proyecto urbano, el segundo tipo surge a raíz de desarrollos informales, en los cuales la comunidad se organiza en para gestionar los servicios frente a las entidades del Estado o instituciones privadas.

Los procesos organizativos en ocasiones se limitan a la adquisición de predios que una vez se divide en lotes son desarrollados de manera individual sin el apoyo de la organización comunal, en otras ocasiones la organización se disuelve con la construcción de las viviendas y a veces JAC asume la gestión urbanística para concluir la provisión de bienes y servicios e incluso perdura para promover mejores condiciones sociales entre los habitantes mediante el desarrollo de programas comunitarios.

La *autoconstrucción asociativa* constituida principalmente por asociaciones y fundaciones, que establecen diversas estrategias de gestión de la vivienda y el hábitat, algunas de estas apoyándose en comunidades religiosas, sindicatos, cooperativas y otro tipo de entidades sin ánimo de lucro y su propósito va más allá de las unidades inmobiliarias, pues cuando en la producción de la vivienda se privilegia el producto sobre la construcción de comunidad *“la vivienda aparece como una necesidad no articulada al conjunto de los derechos sociales de los ciudadanos, y una vez terminada no existe objeto para continuar con la organización conformada”* (Molina, 1987: 51).

Para Molina la modalidad de *autoconstrucción asociativa* refleja el mayor grado de organización y participación, pues implica consulta permanente a la comunidad, mayor control y participación en comités, así como cumplimiento de los requisitos legales y búsqueda de disminución de costos con la prefabricación de insumos para las obras; sin embargo, el porcentaje de esta modalidad de gestión en el total del Censo es muy baja. En los programas de *autoconstrucción asociativa* hay una clara división de trabajo, con asignación diferenciada de funciones, lo cual genera mayor control y aprovechamiento de recursos, las demás modalidades no involucran la participación activa de los usuarios, pues *“el proceso de construcción no responde a criterios definidos en la proyección, planificación, operación y control en función del tiempo, los recursos humanos y materiales y la necesaria rentabilidad del mismo”* (Molina, 1987: 68)

El mayor nivel de organización se refleja en más control del proceso constructivo y división del trabajo que incrementa la rentabilidad, a más participación mejores relaciones sociales, aunque estas condiciones no se ve reflejado en mayor eficacia o productividad en el número de unidades (Molina, 1987: 44) lo cual puede ser un elemento desmotivador para la participación y la organización, desde la perspectiva del producto, pero enriquecedor

como proceso de construcción vivienda adecuada, un comité de salud no aportará al desarrollo de las edificaciones pero si en la implementación de prácticas saludables en la vivienda tanto en el momento de construcción como de ocupación.

Otro proceso de gestión colectiva de vivienda que puede enmarcarse dentro de la modalidad de *autoconstrucción asociativa*, que incluso se propuso la incidencia en la política pública, pero que por su tendencia política y modo de operación fue cuestionada es la de la Central Nacional Provivienda - CENAPROV, que se presenta a continuación.

4.1.3 La CENAPROV y las OPV pioneras

La Central Nacional Provivienda – CENAPROV, es una organización que aún subsiste y ha impulsado proyectos en todo el país, Arango en las *Crónicas de la lucha por la Vivienda en Colombia* (1981) refiere que CENAPROV remonta su origen a la década del cuarenta en Cali, cuando proliferaron las invasiones, especialmente en zonas de propiedad del municipio o en las márgenes de los ríos, como el caso de Agua Blanca y Terrón Colorado; se conformaban comités provivienda que realizaban las tomas y con el apoyo de los dirigentes Alfonso Barberena y Julio Rincón se adjudicaba legalmente los predios a los ocupantes, desde las corporaciones públicas, (Barberena fue concejal por el partido liberal y Rincón llegó a ser diputado del departamento del Valle pero es asesinado en 1951); los comités se conformaron en una federación con la misma lógica de una organización sindical, pues la Central Provivienda surge con una orientación política de izquierda.

A pesar de los planos de “Cali Futuro” de Brunner en 1947 y de Wiener y Sert en 1950, la ciudad tuvo una oleada de ocupación imprevista, principalmente por invasiones a tierras ejidales o compra colectiva de terrenos sin urbanizar en los cuales se desarrollaron asentamientos ilegales que luego fueron legalizados. Entre 1956 y 1961 la administración municipal acondicionó más de 5600 hectáreas para el proyecto Aguablanca dentro de estos barrios se encuentra El Diamante, que, junto a la Pradera, constituyeron una invasión de ocho mil familias dirigida por el liberal Carlos Holmes Trujillo (Arango. 1986: 142). Este proceso de ocupaciones promovidas por dirigentes políticos que luego eran legalizadas por la administración con la gestión de estos mismos dirigentes desde las corporaciones y entidades se extiende a todo el país apalancado por normas municipales y nacionales.

Barberena (quien llegó a ser congresista por el Movimiento Revolucionario Liberal) promovió la Ley 41 de 1948, la cual determina que los terrenos ejidales podrán ser destinados por los respectivos Concejos Municipales para vivienda popular o aportados a sociedades cooperativas de producción agrícola para fomentar la producción de víveres baratos para la ciudad. Con la aplicación de esta Ley se podía asignar de manera expedita el suelo, a familias de escasos recursos por un precio con descuento hasta del 40% del avalúo catastral y un plazo para pagarlo hasta veinte años, apalancados en esta Ley se podía promover la ocupación de terrenos municipales y gestionar ante el concejo de la ciudad su asignación, así se hizo en Cali. Desde sus orígenes la CENAPROV basaba su trabajo en la mezcla de formas de lucha, por un lado, se promovían acciones de toma de tierra y de otra parte la gestión normativa para darle respaldo legal a estas acciones.

En 1959, con la participación de Barberena y de representantes sindicales, se conforma en Bogotá, una seccional de la Central Provivienda, la cual es reconocida por el Ministerio

de Justicia y se inicia la conformación de seccionales en otros lugares del país. En 1963 había 16 centros de Provivienda en Colombia, en 1976 para la 8ª Asamblea de la Central eran 46 centros en 22 municipios (solo en Bogotá había 12), mientras que para la 9ª Asamblea, en 1979, se contaban 165 centros en 61 municipios y 15 departamentos, con unas 25.000 familias y 150.000 afiliados (Arango 1986: 241)

Con la promoción de invasiones a predios, la Central entra en confrontación con las entidades estatales, que intervenían procurando la reubicación de las familias en otros lugares o regularizar la tenencia de los predios invadidos mediante acuerdos de pago, para legalizar los barrios y proveer servicios de manera legal; también se promovía la constitución de JAC para gestionar frente a algunas entidades bajo la dirección de los liberales o conservadores; la gestión habitacional es permeada por la gestión proselitista.

La cercanía entre la luchas por la vivienda y por condiciones dignas para los trabajadores, se evidencia por ejemplo en los eventos realizados en Medellín en marzo de 1963, cuando se llevaron a cabo de manera casi simultánea la Primera Conferencia de Dirigentes CENAPROV y la Primera Conferencia Nacional de Consulta de Dirigentes Sindicales, en la cual se reclamaba entre otros aspectos la “aplicación de un programa de vivienda”. Esta Conferencia condujo a la fundación de la Central Sindical de Trabajadores de Colombia - CSTC en 1964, en la cual participaron organizaciones de viviendistas, el mismo año en la posesión de la directiva de CENAPROV (entre estos Upegui como presidente), toma el juramento Francisco Sandoval dirigente sindical de la CSTC (Arango 1986: 42-48).

Desde su asamblea del 22 de noviembre de 1964, Provivienda planteó que los planes de la Alianza para el Progreso eran excluyentes por sus costos y se dirigía a *“ciertas capas de la sociedad adictas al Frente Nacional”* (Arango. 1986: 63-64). La Central se vincula a procesos reivindicatorios de la vivienda como parte de los derechos sociales; para procurar satisfacer necesidades complementarias a la vivienda, en todos los predios de la Central se dejaban lotes para escuela, espacios deportivos y una casa cultural multifuncional, que permitía la realización de asambleas, la formación a los vecinos o la realización de brigadas de salud entre otras, adicionalmente se conformaban comités de trabajo por tareas especializadas, por ejemplo en el barrio Policarpa, el más emblemático de la Central, se conformó un taller de zapatería y artesanías que era fuente de ingreso para varias familias, esto revela una concepción integral de la vivienda.

Las confrontaciones con la policía por la invasión de terrenos, terminaban en ocasiones con detenidos, heridos e incluso muertos, como los que se presentaron el viernes de la semana santa en 1966 en el barrio Policarpa, cuando se presentó la ocupación por más de 250 familias, hubo tres muertos, un centenar de heridos y un número similar de detenidos, hecho que fue cubierto por la prensa, lo cual promovió la solidaridad y el rechazo de algunos sectores, así como que el replanteamiento de las estrategias de gestión por los altos costos que implicaba la invasión de terrenos. Mediante la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2610 de 1979, se fijó la pena de prisión de dos a seis años, para quienes desarrollaran la urbanización ilegal, la sanción recaía sobre los representantes legales y los miembros de la Junta Directiva, sin perjuicio de otras sanciones penales.

En agosto de 1984 y recién firmados los acuerdos de cese al fuego con los movimientos guerrilleros, los congresistas del *Frente Democrático* Gilberto Vieira y Humberto Hurtado presentaron un proyecto de ley de reforma urbana, (Arango. 1986: 272-285) el proyecto no fue aprobado, pero contenía algunos aspectos que fueron retomados por la Ley 9ª de

1989; entre estos dar participación a las organizaciones gestoras de vivienda, en las entidades responsables de la política habitacional y la posibilidad de declaratoria de utilidad pública los predios destinados a la vivienda para familias de menores ingresos. La incidencia en la legislación, promovido entre otros por CENAPROV, revela la importancia del vínculo de la gestión habitacional con procesos políticos para transformar las políticas públicas como ocurrió en México, Brasil y Uruguay.

En 1985 se realizó el Congreso Unitario de Vivienda Popular, al cual asistieron además de CENAPROV, Fedevivienda, Provivienda, el Comité de Integración para la Vivienda, Construyamos del Valle del Cauca, el Movimiento Cívico Popular, la Asociación Popular de Inquilinos, el Movimiento Cívico “José Antonio Galán”, Fedevacun, Solidaridad de Nariño y Fencoeducol. En este Congreso se reconocieron grupos de diversas partes del país y se planteó la necesidad de consolidar un proceso nacional (Arango, 1986: 82). El surgimiento de organizaciones de segundo nivel con el objeto de apoyar la gestión de las organizaciones de base, y las de tercer nivel de coordinación institucional y representación gremial, permite la organización de un movimiento de autoconstrucción que pueda mejorar las condiciones de negociación frente al Estado.

En la plenaria de la Central Provivienda en marzo de 1986, se reconoció el surgimiento de *“organizaciones populares y cooperativas, dedicadas a la autoconstrucción”* y se oficializó el abandono de la estrategia de invasiones; al cumplir 25 años de la organización y ante la decisión de las FARC-EP de hacer una tregua con el gobierno y crear la Unión Patriótica, Mario Upegui, presidente de la organización es designado como presidente del nuevo partido político (Arango, 1986: 270-271) este hecho se puede interpretar como un reconocimiento a la gestión política para fortalecer los procesos asociativos de vivienda.

La articulación entre la gestión política y los procesos organizativos, que son fortalecidos a partir de programas gubernamentales como el CINVA o proyectos institucionales, así como las transformaciones en las formas de lucha para la reivindicación de los derechos, promueven la generación de nuevos escenarios para la gestión de la vivienda a través de las organizaciones sociales, el cual es recogido en la legislación nacional con la Ley 9ª de 1989 y la figura de las Organizaciones Populares de Vivienda.

4.2 Las Organizaciones Populares de Vivienda – OPV

Aunque la gestión colectiva de vivienda y hábitat existía antes de 1989, con el artículo 62 de la Ley 9ª de este año, se reglamentó OPV como organizaciones sociales sin ánimo de lucro, cuyo sistema financiero es la economía solidaria con el fin de desarrollar *“programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria”*.

Son OPV, por ejemplo, asociaciones, fundaciones, corporaciones, sindicatos, cooperativas, fondos de empleados o JAC. El reconocimiento de las OPV es una estrategia del gobierno nacional, para producir vivienda formal de bajo costo, incorporando las prácticas de la autoconstrucción y el desarrollo progresivo, de los procesos informales. Los planes habitacionales de estas, *“deben ejecutarse en terrenos aptos para el desarrollo urbano y de conformidad con todas las normas técnicas, urbanísticas y arquitectónicas”* y eso las diferencia de otras organizaciones de gestión de vivienda.

Se concibe a las OPV, como un mecanismo de participación ciudadana, para el desarrollo de funciones y servicios a cargo de los municipios, y para esto se les faculta para celebrar convenios, acuerdos o contratos con las entidades estatales. La expedición de las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991 así como la nueva Constitución Política de Colombia, generan un nuevo marco normativo para el acceso a la vivienda, el ajuste obedece a transformaciones a nivel mundial como la caída del muro de Berlín y la Perestroika que generan efectos sobre el escenario nacional, entre estos la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado promovido por los grupos guerrilleros de orientación socialista y comunista.

Con la Ley 9ª se plantean instrumentos de gestión de suelo para la generación de vivienda social, como la expropiación y la extinción de dominio para predios urbanizables no urbanizados o inmuebles urbanizados sin construir, con lo cual se promueve la urbanización y construcción de predios vacantes al interior de las ciudades, lo cual puede favorecer la gestión de las OPV reglamentadas por el Decreto Nacional 2391 de 1989.

Con la Ley 3ª de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se integra a las entidades públicas y privadas en tres subsistemas: De fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social, además del subsistema de financiación; las OPV y las agremiaciones de estas junto a organismos estatales, conforman los dos primeros subsistemas y dentro del tercer subsistema están las entidades financieras cooperativas o solidarias. A estos subsistemas se les asignó, entre otros, el objetivo de prestar asistencia técnica y financiera a las OPV.

La Ley 3ª de 1991, ordena dar prioridad a la ejecución de proyectos de vivienda, en asocio con las administraciones locales y las OPV, así como prestarles asistencia técnica y financiera, además asigna al INURBE la tarea de otorgarles créditos, El INURBE fue suprimido mediante el Decreto 554 de 2003 para dar paso al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA al cual se le asignaron los objetivos de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, dejando en cabeza del Fondo Nacional de Ahorro la financiación y la educación, pero solo para los afiliados a este; con la liquidación del INURBE, las OPV quedaron sin fuente de financiación, sin asesoría y sin acompañamiento.

La Ley 546 de 1999, crea el *Consejo Superior de Vivienda*, como organismo asesor del Gobierno Nacional, en el cual se le da asiento a las OPV junto a otros 13 integrantes, entre estos los ministros de Desarrollo Económico y de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, los Superintendentes Bancario, de Valores, de Sociedades y de Subsidio Familiar, además representantes de los constructores, de los establecimientos de crédito y del sector inmobiliario. Sin embargo este Consejo sólo se reunió tres veces entre el 2000 y el 2001, y posteriormente en el 2006, la ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Sandra Suárez trató de reactivarlo sin éxito; con la liquidación del INURBE y la inoperancia de este Consejo, las OPV pierden un espacio para incidir en la política habitacional y la ejecución de la política queda dependiendo casi que exclusivamente de los actores privados con ánimo de lucro, limitándose el papel del Estado al manejo de los subsidios bajo la tutela del Fondo Nacional de Vivienda.

A pesar de la profusión de normas que incluyen a las OPV, no existe una política pública nacional (con planes, programas, proyectos, estrategias, acciones y directrices) que privilegie la producción de vivienda asociativa. Como lo evidencia el MAVDT, en la publicación sobre los cien años de política habitacional en Colombia, los gobiernos

nacionales en el siglo XXI han desestimado la producción mediante OPV, privilegiando los macroproyectos o los programas de mejoramiento de barrios, que funcionan como una estrategia “curativa” para quienes no pueden acceder a la vivienda “formal”; en estas dos estrategias difícilmente pueden participar las OPV.

4.3 Experiencia en Bogotá

En Bogotá el ICT impulsó programas de producción colectiva como los de *Vivienda Cooperativa* y de *Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio*, mediante la modalidad de *autoconstrucción dirigida*. A partir de Ciudad Kennedy el esquema de producción mediante procesos asociativos se repite con algunas variaciones, las viviendas eran entregadas en una unidad básica para el desarrollo progresivo, en el marco de “*Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Comunitarios*” (Consultécnicos, 1972), como los proyectos de Quirigua (1970) y Tisquesuza (1971).

Desde la década de los setenta, la Caja de la Vivienda Popular – CVP desarrolló planes de autoconstrucción por ayuda mutua, este sistema se cambió por el de autoconstrucción por “esfuerzo propio” con la entrega de lotes con obras de urbanismo y servicios públicos, para el desarrollo a partir de unidades básicas construidas de manera colectiva, como el barrio Guacamayas desarrollado a partir de 1972 como parte del *Programa Integral de Desarrollo Urbano de Zonas Orientales de Bogotá – PIDUZOB*⁴⁶ (1972 - 1978), con empréstito del BID, en la localidad de San Cristóbal, aplicando las normas mínimas de urbanización, se desarrollaron 2.723 unidades básicas, para 14.704 personas en 50,39ha.

Mediante el Acuerdo 7 de 1979, se reconoce el desarrollo progresivo como una de las formas para adelantar el proceso de urbanización, resultado de la incapacidad del gobierno para dar respuesta formal a la totalidad de la demanda; dentro del programa *Ciudad Bolívar* (conocido como PIDUZOB II), desarrollado a partir de 1983, la CVP entregó 10.600 lotes con servicios en Arborizadoras Alta, Baja y Sierra Morena; sin embargo quedaron varias manzanas urbanizadas sin desarrollo de vivienda.

Ilustración 9 predios urbanizados por la CVP sin vivienda



Fuente elaboración propia a partir de trabajo de campo

⁴⁶ PIDUZOB agrupaba además programas de mejoramiento de vivienda, obras de infraestructura pública y regularización de barrios con el fin de transformarlos en focos de desarrollo.

A través de estas experiencias se demostró que con la organización se pueden disminuir costos y tiempo de producción, sin embargo, con afortunadas excepciones, varios de los proyectos no tuvieron adecuada asistencia técnica y las viviendas presentan deficiencias estructurales, además, la falta de recursos familiares para terminar las unidades básicas retrasa la consolidación urbana. A 2017, aún se encuentran viviendas en el mismo estado que fueron entregadas, predios que se dejaron para uso común se convirtieron en zonas de estacionamiento y algunos edificios dotacionales fueron ocupados como vivienda de manera ilegal, es decir a pesar de que el proceso constructivo es colectivo es artificioso y no surge de procesos autónomos, lo cual afecta la continuidad de la organización.

Los proyectos más destacados en los cuales participó la CENAPROV en Bogotá fueron: Las Colinas, Policarpa Salavarrieta y Nuevo Chile, además de Ciudad Latina y Camilo Torres en Soacha, así como Pablo Neruda en Sibate. La ocupación de las Colinas y Policarpa se iniciaron en 1961, como inicialmente los servicios públicos eran instalados de manera ilegal debía hacerse la gestión con el apoyo de políticos cercanos a la organización como el caso de Mario Upegui quien fue presidente de la organización y concejal.

Ante los altos costos de las invasiones, en términos de detenidos, presos, heridos y/o muertos, con el barrio Nuevo Chile (1971) la CENAPROV desarrolla otra estrategia de gestión del suelo, las familias negociaron los derechos de posesión o mejoras, con los ocupantes de un predio y establecieron contratos de arrendamiento de manera individual. Cuando la policía pretendía desalojarlos, las personas esgrimían los contratos y frente estos las autoridades no podían actuar. Así se pudieron establecer de manera paulatina 544 familias en cuatro años y se instalaron los servicios públicos domiciliarios legalmente, además se construyó de la escuela, el salón cultural y las canchas deportivas, y posteriormente la construcción de las vías de acceso.

En el Pablo Neruda (1973) se replicó y mejoró la experiencia del Nuevo Chile, pues a partir de una organización de arrendatarios se estableció un ahorro colectivo para adquirir un predio en el cual se desarrolló un proceso básico de urbanización y loteo, se levantó un plano y se diseñó una casa modelo, a principios de 1974, mediante sorteo, se asignaron los lotes a cada familia, en 1976 el barrio ya estaba consolidado con servicios públicos instalados legalmente, las vías son amplias y el trazado de estas es regular.

La estrategia de CENAPROV de adquirir el suelo de manera legal, implicó recurrir a la dinámica de la oferta y la demanda que establece el precio a partir de atributos como la ubicación. El precio bajo del Nuevo Chile obedece a la distancia relativamente distante del centro de la ciudad, situación similar al Pablo Neruda, ubicado en la vereda La Chagua a 5 Km del casco urbano de Sibate y a más de 6 Km del casco urbano de Soacha.

Los propietarios o tenedores de tierra situada en las periferias de las ciudades, que dejaba de ser atractiva para la agricultura y por lo general no estaba provista de servicios, ofertaban el suelo a bajo costo, lo que facilitó cambiar la estrategia de invasión a compra; además de los casos acá referidos, fueron alrededor de 200 barrios en el país; en Soacha, se comenzó a consolidar la oferta de vivienda para familias de bajos ingresos, donde Provienda, a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, impulsó barrios como Julio Rincón, El Porvenir y Ciudad Latina (esta con capacidad para 1450 familias).

Del proceso de CENAPROV es importante destacar la ocupación de predios vacantes que promovió el lleno de algunos vacíos en las ciudades, y el uso de diversas estrategias para

el desarrollo de los proyectos entre estos la gestión legal y la participación de sus dirigentes en espacios de decisión política, para la legalización y la inversión de recursos públicos.

Otra de las experiencias destacadas de producción asociativa de vivienda, es el proceso de Nueva Tibabuyes, un proyecto de iniciativa privada de la Asociación de Vivienda Popular - AVP Simón Bolívar, en la localidad de Suba con 2088 apartamentos desarrollado entre 1985 y 1993 en 33 hectáreas para unos 20.880 habitantes (Sepúlveda, 2010: 8).

Lo más valioso de esta experiencia es que es un proceso de multifamiliares⁴⁷, la AVP se constituye como en una organización de segundo nivel, contaba con un grupo de expertos encargados del estudio, la formulación y la ejecución de proyectos. Se desarrollaba un proceso de autoconstrucción dirigida de iniciativa privada, en el cual las personas se afiliaban mediante un contrato asociativo, y se comprometían a pagar mínimo el 20% del valor total con dinero y mano de obra (aproximadamente 150 jornadas diarias) y el 80% restante podría ser cubierto mediante un préstamo con una entidad bancaria (Peláez, 1988, p. 23, citado por Sepúlveda, 2010: 54). Según Sepúlveda *Nueva Tibabuyes*:

“cuenta con óptimas condiciones en su entorno urbano, sus vías de acceso y la calidad de las viviendas y los equipamientos [...] reflejan el desarrollo técnico y urbanístico de una ciudadela de vivienda multifamiliar, que rompe totalmente con la tipología y morfología que rodea al sector. [...] se percibe la organización y solidaridad propia de los conjuntos cerrados de vivienda, donde la gran mayoría de sus habitantes cuenta con tradiciones populares de vecindad y arraigo, lo cual fomenta más la organización y el sentido de pertenencia al barrio.” (2010: 54).

La AVP como gestora del proyecto, seleccionó el lote y desarrolló el diseño ajustándose a la norma, a partir de las jornadas de trabajo (que se complementaba con mano de obra especializada) además de la obra propiamente dicha, se aportaba a la construcción del barrio, con el jardín infantil, el restaurante comunitario, el proyecto piloto de educación, así como la protección de la laguna del Juan Amarillo, la seguridad y los servicios públicos. Los vínculos establecidos en el desarrollo de la construcción promovieron relaciones laborales, económicas y de amistad entre los habitantes, lo cual sustenta los procesos organizativos para continuar con la gestión social del hábitat. (Sepúlveda, 2010: 56-61). El reconocerse previamente antes de ser vecinos facilita proceso de convivencia y el establecimiento de organizaciones vecinales.

La proyección de ejecución fue de 30 meses, para esta se llevó más ocho años, Peláez considera que para evitar dilaciones es necesario *“la eliminación de trabas burocráticas en los organismos distritales y empresas públicas, la provisión de recursos de crédito constantes y una legislación adecuada a las distintas modalidades que ha asumido en el país la autoconstrucción.”* Pues a pesar de ser un proyecto para familias de bajos ingresos, cuenta con *“excelente calidad en sus espacios urbanos, de circulación y permanencia afable con el entorno urbano”* (Peláez, 1988, p. 18-20 citado por Sepúlveda, 2010: 63).

⁴⁷ Se empleó el sistema constructivo de CON-TECH con muros encofrados de concreto reforzado, que permitió el rendimiento de materiales y horas de trabajo, para lo cual se capacitó a los afiliados.

En 1988, Nueva Tibabuyes ganó el primer premio de la Sociedad Colombiana de Arquitectos en el concurso internacional de vivienda para destechados. La normativa vigente (acuerdo 7 de 1979) obligaba a la construcción de vivienda unifamiliar o bifamiliar en lotes y manzanas convencionales y para incrementar la densidad, AVP realizó amplias cesiones en espacios públicos. Posteriormente se desarrolló una segunda etapa del proyecto y se completaron 4.900 apartamentos.

Nueva Tibabuyes es un referente urbanístico y arquitectónico en medio de los desarrollos informales de este sector de Suba, demostrando que la autoconstrucción permite la ejecución de proyectos con mejores calidades frente al mercado con ánimo de lucro formal e informal. Infortunadamente la experiencia no fue replicada y la segunda etapa del proyecto terminó desarrollándose bajo una lógica del ánimo de lucro.

La experiencia de la administración distrital directamente con las OPV se remonta a la gerencia de Germán Ávila en METROVIVIENDA, quien fue directivo de la *FENAVIP*; entre 2004 y 2005, Ávila asignó predios a organizaciones populares, en las dos ciudadelas de Bosa para el desarrollo de 12 proyectos en los cuales se realizaron 1725 viviendas.

Tabla 17 Unidades de Vivienda OPV en METROVIVIENDA Bosa

CIUDADELA	OPV	PROYECTO	Unidades
RECREO	Nueva ciudad	Nueva Ciudad V	168
	Nueva ciudad	Nueva Ciudad IV	168
	Nueva ciudad	Nueva Ciudad III	168
	Nueva ciudad	Nueva Ciudad II	168
	Nueva ciudad	Nueva Ciudad I	177
	Tekoa	Tekoa El Recreo 4	74
	Tekoa	Tekoa El Recreo 3	75
	Tekoa	Tekoa El Recreo 2	78
EL PORVENIR	Tekoa	Urbanización Tekoa Porvenir etapa 7	156
	Tekoa	Urbanización Tekoa Porvenir etapa 8	162
	Tekoa	Urbanización Tekoa Porvenir Etapa 5	154

Elaboración propia a partir de reporte de METROVIVIENDA

Todos estos proyectos compuestos por unifamiliares que pueden complementarse con desarrollo progresivo permitieron el acceso a vivienda formal a familias de bajos ingresos, en zonas consolidadas urbanísticamente y con provisión de bienes y servicios de la ciudad; los costos de producción se disminuyeron con aportes representados en mano de obra. Esta experiencia demuestra que con apoyo de las entidades estatales es posible la producción de vivienda adecuada para familias de bajos ingresos.

Más recientemente el gobierno distrital expidió el Decreto 462 de 2011 “*Por el cual se ordena la implementación del programa de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, en cumplimiento de lo estipulado por el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011*”, con base en este Decreto, en el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016, se crea la *Política de Hábitat y Vivienda para las víctimas del conflicto armado*.

En el marco del Plan de Desarrollo Distrital, (Acuerdo 489 de 2012) en septiembre del 2014 METROVIVIENDA, a manera de piloto lanza el “*Concurso para la vinculación de 780 hogares víctimas del conflicto armado organizados bajo la forma de OPV*”, mediante el cual pone a disposición 18.388 m² de suelo urbanizado en la ciudadela El Porvenir de Bosa, para la construcción de viviendas de interés prioritario. Al concurso se postularon 11 OPV con iniciativas para 1377 hogares y 4637 personas de las cuales seis resultaron ganadoras para 784 hogares correspondiente a 2879 personas; se hizo entrega formal de los lotes en calidad de subsidio en especie, por un valor de 26 SMMLV para cada familia.

Tabla 18 Resultados Convocatoria METROVIVIENDA OPV Víctimas

OPV	Orden	Familias	Personas
Senderos de Paz	1	200	765
Brisas del Caney	2	105	424
Mar y Sol	3	200	760
Familias en pro de un Techo	4	60	231
Unidos por un Sueño	5	20	69
Hogares Víctimas	6	199	630
Memoria y Paz	7 elegible	173	644
Paz y Vida	8 elegible	65	65
Transparencia	Descalificada	200	680
Orvedevico	Descalificada	89	369
Campeños	Descalificada	66	
Total		1377	4637

Elaboración propia a partir de tabla de METROVIVIENDA

En calidad de víctimas cada una de las familias que constituyen las OPV tiene derecho a la Indemnización Administrativa y al Subsidio Nacional de Vivienda, para realizar el cierre financiero, pero al 2017, el gobierno nacional no había realizado los desembolsos, razón por la cual no se había iniciado los proyectos; adicionalmente con el cambio de gobierno distrital en el 2016, no se ha dado continuidad al proceso. Esta experiencia revela la vulnerabilidad económica de las organizaciones y como solo con el decidido apoyo de las entidades estatales es posible el desarrollo de proyectos.

Al 2017, existían 23 OPV agremiadas en el *Comité Central de Víctimas por una Vivienda Digna* y adicionalmente ante la Secretaria de Hábitat se encontraban inscritas 10 organizaciones facultadas para captar recursos y enajenar inmuebles: La Independencia, La Unión, Arboledas, Mi Casita, ANDAS, ANDICOL, CORPOVIVIENDA, Familias Unidas por un Sueño, 25 de Noviembre y Manzana 28. A estas dos últimas se le asignaron predios ubicados en la ciudadela El Porvenir en Bosa; los del 25 de noviembre aún no han iniciado obras y los últimos son familias que fueron reubicadas de zona de alto riesgo; las obras de construcción de viviendas unifamiliares se realizaron bajo la supervisión de la CVP.

La principal dificultad para las OPV es el acceso al suelo, sin embargo la experiencia con METROVIVIENDA, ha demostrado que es posible la entrega de suelo a manera de subsidio, pero además de esto se requiere el apoyo a las organizaciones en procesos organizativos y gestión económica para el desarrollo de la construcción, adicionalmente pueden promoverse alianzas con desarrolladores inmobiliarios a los cuales se les garantiza la demanda y la recuperación de la inversión vía subsidios, como ocurrió con los procesos en Bosa y las OPV en la administración de Germán Avila

4.4 Experiencia reciente en el departamento de Antioquía

En la administración del gobernador Sergio Fajardo, a través de la Ordenanza No. 14 de 2012, se aprobó el Plan de Desarrollo 2012-2015 “*Antioquia la más educada*”⁴⁸ dentro del cual se incluyó como una de las siete líneas estratégicas “*Antioquia es Verde y Sostenible*” con una participación del 16,7% del presupuesto. El objetivo de esta línea estratégica era: *Potenciar el desarrollo económico, social y ambiental [...] partiendo de sus particularidades y los modos de vida de la población antioqueña*. Teniendo en cuenta los ODS plantea que “*se requieren intervenciones donde, al entender las particularidades territoriales, culturales y sociales, se logre que la población se sienta reconocida y participe del proceso de transformación*”. La concepción de un desarrollo integral y sostenible, reconociendo las particularidades de los antioqueños es un insumo fundamental para la satisfacción del derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la adecuación cultural de la vivienda.

A través del programa: “*Antioquia mi hogar*” se entiende la vivienda como motor de desarrollo sostenible y se busca la “*ocupación responsable del territorio, a través de intervenciones complementarias en movilidad, espacio público, equipamientos y medio ambiente, y (...) reconocer las condiciones heterogéneas de la población y el territorio, formulando tipologías que respondan a las características propias de cada región*.” Se asume una visión integral de la vivienda, “*acompañada de proyectos municipales integrales que transforman espacios comunitarios, más allá de viviendas individuales para cada familia el programa*” (Asamblea de Antioquia, Ordenanza No. 14 de 2012)

El programa *Antioquia Mi Hogar* se sustenta en la educación, este componente es clave para el desarrollo de procesos de construcción social de vivienda; la educación, el acompañamiento técnico y el acceso a crédito que requieren las OPV y que se suprimió con la liquidación del INURBE, se revive en este Plan de Desarrollo.

Antioquia Mi Hogar, en alianza con Medellín se incluyó el Proyecto: “*Promoción de estrategias sociales, pedagógicas y de desarrollo de capacidades en temas de vivienda, ahorro y crédito*” dirigido a 125.000 personas con la “*vinculación de las comunidades a los procesos y proyectos, como insumo en la búsqueda de comunidades sostenibles con sentido de pertenencia; implementando veedurías ciudadanas y capacitaciones en temas asociados a la vivienda, la autoconstrucción como alternativa de pago, metodologías para el ahorro y crédito, que incluya el otorgamiento de créditos complementarios que permitan el acceso a la misma, así como la correcta transferencia de información mediante las TIC*.” (Asamblea de Antioquia, Ordenanza No. 14 de 2012)

En el marco de estas estrategias, la *Empresa de Vivienda de Antioquia y el Instituto Social para la Vivienda y el Hábitat de Medellín* (ISVIMED), sumaron esfuerzos para apoyar a las OPV, con facilidades en los créditos y gestión de subsidios nacionales y municipales. El ISVIMED desarrolla el *Plan Estratégico Habitacional* que promueve y apoya la gestión asociativa de vivienda, así como el *Plan Estratégico para el Fortalecimiento Organizacional de la Política de Vivienda y las OPV* – PEFO que en el 2012 permitió la construcción de 491 unidades de viviendas con Organizaciones Populares. (Cano et al. 2014: 65).

⁴⁸ Ver en <http://antioquia.gov.co/images/pdf/Plan-de-Desarrollo-Antioquia-2012-2015.pdf>

A partir de la indagación del autor, realizada en el marco del Foro Mundial de hábitat realizado en Medellín, a mayo de 2014 en la capital de Antioquia existía un total de 45 OPV activas con personería jurídica, constituidas no solo para la gestión de vivienda nueva, sino también para mejoramiento de estas en diversas comunas de la ciudad; estaban apoyadas por la administración municipal, con recursos y acompañamiento en sus gestiones.

El balance del programa *Antioquia Mi Hogar*, en el cual se incluye el apoyo a la gestión habitacional de las OPV, es positivo: Al cierre de la administración, la Empresa de Vivienda de Antioquia dentro del proyecto *Desarrollo de capacidades*, había formado a 56.695 personas en temas de vivienda y en gestión habitacional alcanzó el 99% de su meta, con 44.598 soluciones de vivienda, de las cuales 20.395 corresponden a vivienda nueva, 7.693 a mejoramientos y titulación de 16.510 predios.⁴⁹

Al 2015 el déficit cuantitativo había bajado de 95.844 a 54.668 viviendas, según las proyecciones de la Gobernación en el *Diagnostico para el Plan de Desarrollo 2016-2019 "Antioquia piensa en grande"*, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2013, insumo oficial de información en la *Empresa de Vivienda de Antioquia*, la disminución del déficit cuantitativo a casi la mitad, revela efectividad en la política en la cual el apoyo a las OPV es fundamental, pues con participación ciudadana los recursos destinados a la vivienda pueden multiplicarse para desarrollar más unidades y beneficiar a más familias.

En concordancia con el Departamental, el Plan de Desarrollo *Medellín Un Hogar Para La Vida*⁵⁰, promovió proyectos habitacionales con subsidios a familias asociadas a las OPV, correspondiente al 49% del valor de las soluciones, las familias debían aportar el lote y los diseños que representarían el 14% del valor de la obra. El ISVIMED, desde 2012 hasta diciembre de 2016, había entregado 1.096 subsidios a familias asociadas a OPV, cifra que supera las metas de años anteriores, (859 subsidios entregados entre 2005 y 2011). En el periodo se desarrollaron 14 proyectos habitacionales generando más de 4.500 empleos.

Medellín y Antioquia tienen una tradición de gestión habitacional a través de las OPV, existe y funciona la *Federación Antioqueña de Viviendas de Interés Prioritario*, que al 2017 agrupaba 16 OPV, cuya representante legal es la señora Jazmín Delgado, de la OPV *VIS Mujeres Activas*, fundada por 40 mujeres y la cual ha construido 65 viviendas en Villa Jazmín proyecto ubicado en San Javier, Comuna 13. Delgado anuncia en una nota de prensa de diciembre de 2016⁵¹ que la Federación estaba en proceso de adquirir un lote para el desarrollo de 800 viviendas a través de cuatro OPV. La existencia de organizaciones de segundo nivel a semejanza de las federaciones de vivienda de Uruguay facilita la gestión de las organizaciones, especialmente en el acceso al suelo.

Junto a Antioquia, Boyacá es otro departamento con historia en el apoyo a las OPV.

⁴⁹ Ver el informe completo en: <http://www.viva.gov.co/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DE-GESTIO%CC%81N-2012-2015.pdf>

⁵⁰ Ver en: <https://www.medellinmovamos.org/plan-de-desarrollo-2012-2015-medellin-un-hogar-para-la-vida-educacion-2012-pdf/>

⁵¹ Ver la nota en el mundo.com edición del jueves 22 de Diciembre de 2016
<http://www.elmundo.com/portal/especiales/especiales/detalle.noticia.php?idespecial=98&idarticulo=1107#.WlU7-LziZdg>

4.5 Experiencia reciente en el departamento de Boyacá

En Boyacá han habido experiencias de construcción social de vivienda previas a la Ley 9ª (Cano et al. 2014). Por ejemplo, con el apoyo de la Alianza para el Progreso se construyó el barrio La Magdalena en Sogamoso, territorio donde nació el autor de este trabajo y donde más experiencias recientes de OPV existen, la gestión asociativa de vivienda se incorpora en los Planes de Desarrollo Municipal. Los planes de Ordenamiento de Tunja y Sogamoso contemplan a las OPV como un componente para el modelo territorial y son políticas de cumplimiento obligatorio para la administración municipal, el fortalecimiento de programas populares y las formas asociativas de construcción de vivienda, así como la formación técnica y administrativa de las OPV para el desarrollo de programas y proyectos de vivienda de bajo costo, para optimizar los recursos. (Concejo Municipal de Sogamoso, 2000 y Concejo Municipal de Tunja, 2001, citado por Cano y Torres, 2014: 113).

La experiencia significativa más reciente de producción asociativa de vivienda en el Departamento es el *Plan de Vivienda Digna Asociativa - Plan Vida*, formulado en el marco del Plan Departamental de Desarrollo 2004-2007 “*Boyacá Deber de Todos*” de Jorge Eduardo Londoño; el *Plan Vida* vigente para el periodo 2005-2010, reglamentado mediante el Decreto 2109 del 2005. A través del *Programa para Dinamizar el Proceso Organizativo y Productivo de las Comunidades Autogestoras de Vivienda*, la Dirección de Vivienda de la Gobernación en asocio los Municipios prioriza la asignación de subsidios habitacionales a proyectos desarrollados a través de las OPV.

El Decreto 2109 define el *Plan Vida*, como “un modelo de gestión solidario fundado en el trabajo en equipo, sentido comunitario de pertenencia, el ingenio e imaginación individuales y colectivas, disminución de costos de inversión, generación y mejoramiento de las capacidades técnicas, sociales y económicas de la organización colectiva” (artículo 9º). El subsidio departamental, complementa el subsidio nacional, con los recursos de los municipios y las familias, que de esta manera no necesitan recurrir a créditos.

El Plan Vida se proyecta como una política pública más allá de un periodo de gobierno, por ello mediante el Decreto 994 de 2010, el Gobernador de Boyacá José Roza Millán delega en la *Secretaría de Infraestructura Pública*, la administración de los subsidios de vivienda departamental y está a través de la *Dirección de Vivienda*, presta acompañamiento, supervisión, control y asesoría en los aspectos jurídicos, técnicos, administrativos y sociales a las OPV, desde la formulación del proyecto hasta la entrega de las viviendas. Como política pública además de programas y proyectos se genera una estructura institucional, la cual permite darle continuidad a los procesos de producción de vivienda, dado que los proyectos inmobiliarios requieren de varios años y los cambios administrativos podrían afectar el logro de las metas, como ocurrió con las OPV en Bogotá

La Dirección de Vivienda estableció un proceso estándar de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, denominado “*Desarrollo y Gestión de Proyectos de Vivienda Asociativa*” a través del cual promovió la construcción de 2492 viviendas nuevas entre 2006 y 2010, apalancada en convenios interadministrativos entre OPVs y entes territoriales (especialmente a través de los Fondos de Vivienda) En el 2006 se establecieron 9 convenios interadministrativos a través de los cuales se construyeron 296 viviendas; en 2007 se construyeron 659 viviendas mediante 21 convenios; en el 2008, 308 viviendas y 13 convenios; en el 2009, 615 viviendas nuevas y 350 soluciones de mejoramiento con 30 convenios y en 2010, 604 viviendas a través de 14 convenios. (Cano et al. 2014: 74).

A pesar del cambio de gobierno en el 2008, la productividad y los convenios se mantuvieron e incluso se incrementaron. El 3 de septiembre del 2010 en la sección Portafolio del diario El Tiempo con el titular *Boyacá construyó 2.257 viviendas sociales en el último año*, el gobernador José Rozo Millán reconoció que esto fue posible "*Con la participación de la Nación, el Departamento, los municipios y los mismos beneficiarios*", el mandatario explicó que dentro del Plan Departamental de Desarrollo 2008-2011 "Para seguir creciendo" se planeó la asignación de 10.000 subsidios para el Plan Vida y anunció que el *Banco de Materiales* contaba con el apoyo de varias empresas nacionales e internacionales, para efectos del subsidio en especie.

Una vez concluido el periodo del Plan Vida en el 2010, el *Consejo Departamental de Política Fiscal* aprobó un cupo de vigencias futuras hasta el 2020 y el gobernador Rozo Millán solicitó a la Asamblea Departamental la autorización para comprometer estas vigencias futuras, con el fin de darle continuidad al programa de subsidios departamentales con 10 mil soluciones que correspondería a casi la mitad de las 22 mil del déficit de Boyacá.⁵² Se aspira desde la gobernación a resolver el déficit con participación ciudadana, lo cual es posible dada la experiencia de mayor rendimiento de los recursos mediante articulación de los subsidios y vinculo de los beneficiarios a través de las OPV, lo cual está fijado en la política pública.

Mediante el Decreto N° 939 de 2012 se reglamentó el Subsidio Departamental de Vivienda de Interés Social como una subvención complementaria para la construcción de vivienda nueva o el mejoramiento de las áreas rurales y urbanas, "*fortaleciendo el modelo asociativo y facilitando la adquisición de vivienda con la participación y alianza del Departamento, la Nación, los municipios, la empresa privada, la sociedad civil y los beneficiarios*". Este subsidio que por norma está dirigido a fortalecer procesos asociativos, puede ser en especie mediante el aporte en suelo, obras de urbanismo, materiales de construcción, mano de obra o maquinaria y puede llegar hasta el 70% del costo de la vivienda.

Para el año 2014, en Boyacá, había 363 organizaciones registradas como OPV. Las cámaras de comercio están organizadas en provincias; a 2014, en la provincia de la Libertad con 10.957 habitantes, había tres OPV registradas, y la provincia de Sugamuxi registraba el mayor número de OPV (108); Sogamoso, capital de la provincia, que de acuerdo con las proyecciones del DANE, en el 2013 tenía 114.213 habitantes, poseía el mayor número de registros de OPV, con 66 organizaciones. (Cano et al. 2014). Tan alta proporción de OPV con respecto al número de habitantes además de evidenciar la confianza en el modelo de gestión, garantiza la posibilidad de generar oferta en territorios que no serían atractivos para los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro, pues el margen de utilidad sería más bajo. A través del Fondo de Vivienda de Sogamoso, creado en los años noventa, se implementó la modalidad de autoconstrucción dirigida y la asignación de subsidios a través de OPV; con 47 proyectos al 2014, era el municipio con mayor número de planes de vivienda asociativos, en los cuales las OPV compran el lote y el Fondo aporta subsidios en especie a través materiales y/o maquinaria (Cano y Torres, 2014: 130)

⁵² Documento de exposición de motivos disponible en http://asamblea-boyaca.gov.co/apc-aa-files/35346366303031643365393965626331/PROYECTO_DE_ORDENANZA012_2010.pdf

La vigencia y continuidad de la política de producción de vivienda da través del apoyo a las OPV, se evidencia en Tunja, capital del Departamento, donde mediante Resolución 001 de 2017 la Secretaria de Infraestructura Pública, asignó suelo a manera de subsidio departamental en especie a 120 familias para la segunda etapa de la “Urbanización San Jerónimo”, un proyecto de la Gobernación formulado dentro del Plan Departamental de Desarrollo 2012 – 2015 “Boyacá se Atreve” para 270 viviendas, y que se armonizó con el actual Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019. Este proyecto da cuenta de la vigencia de la política pública de construcción social de vivienda, más de una década después de la formulación del Plan Vida.

En el Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019 “*Creemos en Boyacá, Tierra de Paz y Libertad*”, se le dio continuidad a la política departamental de vivienda, a través del programa *Hábitat y Sostenibilidad Urbana*, cuyo objetivo es “otorgar subsidios complementarios a la población en condiciones de vulnerabilidad, para acceder a vivienda digna y sostenible de calidad, incentivando la construcción de vivienda VIS”. A pesar de las diferencias conceptuales entre los gobernantes, la política pública en materia habitacional continúa sustentada en el subsidio departamental como un aporte del Departamento en dinero o en especie, para que el beneficiario, pueda complementar su ahorro, para la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social o prioritaria, urbana o rural. (Decreto 939 de 2012).

A pesar de los esfuerzos de algunas administraciones territoriales como en los departamentos de Antioquia y Boyacá, los gobiernos nacionales no han acatado plenamente el mandato constitución frente a la promoción de formas asociativas para la ejecución de programas de vivienda, por el contrario, las ha ignorado sistemáticamente e incluso “*las ha asfixiado deliberadamente*” (Cano et al. 2014: 78). El caso de Bogotá, aunque presenta experiencias significativas, tampoco es la excepción, a continuación, se presenta el estudio de caso de una de las primeras OPV constituidas en la ciudad, luego de la expedición de la Ley 9ª de 1989.

4.6 OPV Asociación para la Vivienda Integral ASOVIVIR

Una experiencia significativa en Bogotá ha sido la de la Asociación para la Vivienda Integral - ASOVIVIR, que desarrolló por autogestión 550 viviendas unifamiliares entre 1993 y 1996; es una de las primeras OPV que se establecieron en Bogotá, impulsada a partir de la desmovilización del movimiento guerrillero M-19 y el nuevo marco institucional que surgió a partir de este proceso

A partir de una agrupación de familias sin vivienda denominada Carlos Pizarro, se inició el proceso con la búsqueda de suelo, una vez seleccionado un predio la localidad de Bosa en Bogotá, se procedió a constituir legalmente ASOVIVIR, a la cual le fue reconocida Personería Jurídica mediante Resolución Especial No. 669 de 1992. En 1993 la organización adquirió el terreno propiedad del Instituto de Crédito Territorial y se estableció un crédito para el pago de este.

Bosa está ubicado en al suroccidente de la ciudad, a una distancia aproximada de una hora del centro histórico de la ciudad, rodeada de barrios de origen ilegal y con cierto estigma de inseguridad, lo cual representaba un precio de suelo relativamente bajo, sin embargo era una zona que estaba urbanizada plenamente y en proceso de consolidación

pues era un remanente del barrio Piamonte que el ICT había desarrollado y sobre el cual ya existía un proyecto urbanístico de un desarrollador inmobiliario privado.

Una vez obtenidas las licencias respectivas se inició la construcción para lo cual las familias participantes aportaron su mano de obra en jornadas de cuatro horas cada domingo, entre semana los obreros contratados desarrollaban las labores especializadas bajo la dirección de profesionales. El proceso constructivo se realizó en 36 meses

La Asociación se transformó después en la Federación Nacional de Vivienda Popular FENAVIP que impulsó la creación de otras OPV en Bogotá y otras regiones del país entre estas 140 casas en *Corinto* en Suba (1996) 1.700 viviendas unifamiliares en *La Esperanza* en Bosa (1997-2002), 616 casas en *Fontanar del Rio* en Suba (1999-2002), 750 casas en el *Hogar del Sol* en Soacha en el mismo periodo y 5260 viviendas en 4 etapas en *Caminos de la Esperanza* en Suba (1999-2004), así como Nueva Ciudad y Tekoa en la ciudadela El Recreo en Bosa, cuando, Germán Ávila, fundador de la Asociación Carlos Pizarro, fue gerente de METROVIVIENDA. A través de FENAVIP en una década se impulsó la construcción de unas 10.000 unidades básicas en Bogotá, lo cual revela la capacidad de los procesos asociativos que surgen a partir de ASOVIVIR.

4.6.1 La seguridad jurídica de la tenencia en ASOVIVIR

Las quinientas familias integrantes de ASOVIVIR adquirieron el suelo de manera colectiva, para lo cual cada grupo familiar solicitó un crédito ante una entidad cooperativa a un plazo máximo de sesenta meses, mientras se realizaba la construcción de las viviendas se iba amortizando el pago de este crédito.

Para cubrir el valor de la construcción, las familias constituyeron una cooperativa de ahorro y crédito propia, denominada CREAR Cooperativa y a través de esta se realizó otro crédito con tasas preferenciales y un plazo máximo de sesenta meses, con cargo a cada uno de los hogares; la amortización de este crédito también se inició mientras se realizaban las obras de construcción. Una vez asignadas las viviendas por sorteo, las familias podían ocuparlas a pesar que no habían terminado de cubrir el pago de los préstamos y de esta manera se liberaban del pago de arriendo en otros inmuebles

Además de los ahorros propios, los recursos fueron aportados por las familias fundamentalmente a través de los créditos con estas dos entidades financieras cooperativas, lo cual representaba menos intereses y un plazo más corto. Además como entidades del sector cooperativo las utilidades deben redistribuirse entre los afiliados o en lo que estos decidan, estos rendimientos se invirtieron para el desarrollo del proyecto, disminuyendo el valor del aporte individual para cada una de las familias.

Una vez realizado el pago total de los créditos, las familias recibían la escritura de sus casas libre de cualquier gravamen o hipoteca, por lo tanto no existía riesgo alguno que amenazara la seguridad jurídica de la tenencia. Como las cuotas de amortización del crédito no fueron altas no se presentaron procesos de cobros jurídicos.

Dado que el crédito hipotecario fue relativamente bajo y las tasas de interés económicas, las familias de bajos ingresos pudieron acceder a este proyecto y los préstamos se pagaron

en un plazo inferior a una tercera parte de los créditos comerciales, con lo cual no hay amenazas que pongan en riesgo la tenencia y el proyecto cumple con esta condición de la vivienda adecuada

4.6.2 La disponibilidad de servicios en ASOVIVIR

Para la expedición de las respectivas licencias de urbanismo y construcción y las aprobaciones, se requería la certificación de disponibilidad de servicios públicos de las respectivas entidades distritales; al momento de la formulación del proyecto, la urbanización estaba ubicada en una zona urbanizable y cumplía con requisitos legales

Las 500 casas desarrolladas inicialmente en un lote de 44 metros cuadrados, fueron entregadas como unidad básica, la cual consistía en una construcción de ladrillo a la vista, piso afinado, con cubierta de teja en asbesto cemento y si la familia realizaba un pago adicional recibía su casa con placa fundida en concreto lista para la ampliación de una segunda planta, esta placa contaba con puntos de energía e hidráulicos instalados.

Los inmuebles contaban con acceso a los servicios públicos básicos de energía, acueducto y alcantarillado y disponibilidad de servicio telefónico y de gas natural, el pago de la instalación de estos dos últimos estaba a cargo de los propietarios. Las casas se entregaban con las redes internas instaladas, así como batería sanitaria y la ducha. ASOVIVIR cumple con la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura y cuenta con conectividad a todos los servicios públicos domiciliarios los cuales son prestados sin dificultades o intermitencia

Ilustración 10 Disponibilidad de servicios públicos ASOVIVIR.



Fuente: Archivo propio del autor

La ilustración No. 11 evidencia las vías pavimentadas por las cuales circulan las redes matrices de acueducto y alcantarillado, también se aprecia el tendido de las redes eléctricas y la disposición de basuras en bolsas para su recolección por parte de las empresas de aseo, que circulan tres veces por semana.

4.6.3 Los gastos soportables en ASOVIVIR

Que los gastos correspondientes a la vivienda sean de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas, es la clave de esta condición, la cual es fundamental en procesos de autogestión como en este caso. Para ser parte de la organización, las familias debían hacer una inscripción con el pago de una cuota única de afiliación, destinada a gastos administrativos y además debían abrir una cuenta de ahorros en una misma entidad cooperativa de ahorro y crédito, la cual mediante acuerdo con ASOVIVIR, con el respaldo hipotecario del predio, prestaba a cada familia hasta cuatro veces el valor de sus ahorros para el pago del suelo al Instituto de Crédito Territorial a través de la organización.

Tabla 19-: Costos ASOVIVIR

	1995			2017	
	\$ COP	US \$		\$ COP	US \$
Dólar Dic. 1995	\$ 987	1	Dólar Dic. 2015	\$ 3.000	1
SMLMV 1995	118.934	121	SMLMV 2017	737.717	246
Suelo	800.000	811			
Aporte construcción	2.000.000	2.026			
Escritura	310.000	314			
Total	3.110.000	3.151	26 SMLMV	19.180.642	3.000
Más subsidio	5.110.000	5.177	43 SMLMV	31.721.831	8.249
Máximo Valor VIP	8.325.380		70 SMLMV	51.640.190	17.213
Diferencia	3.215.380		27 SMLMV	19.918.359	6.639

Fuente: Elaboración propia

El préstamo fue por valor de \$800.000, de acuerdo con las series estadísticas del Banco de la República, según la tasa de referencia del mercado, la tasa de interés para 1993 era de 25,83%, es decir que con intereses el valor a pagar en el lapso de 60 meses ascendía a unos 17.000 cada mes, que corresponde alrededor del 20% del smmlv de la época (\$81.510), que es un gasto soportable incluso para una familia con un ingreso correspondiente apenas a un salario mínimo mensual.

Parte del préstamo realizado en la entidad financiera para el pago del terreno, se invirtió en el urbanismo y la construcción; posteriormente como estrategia de financiación la OPV constituyó su propia entidad cooperativa de ahorro y crédito, la cual se denominó CREAR Cooperativa, y a través de esta se suministraron los recursos adicionales para la construcción de las viviendas mediante préstamos individuales a los asociados.

Para complementar el valor del subsidio a que tenían derecho, el préstamo para la construcción por familia fue de \$2.000.000 de 1995, que debía amortizarse durante 60 meses a una tasa de interés comercial de 32,34% anual, quedando una cuota mensual

aproximada de \$45.000 que correspondía a un 37% del smmlv de 1995 (\$118.934), lo cual era soportable incluso para familias que dependieran solo de un ingreso mínimo.

La sustentabilidad de los gastos dependía de las bajas tasas de interés de las entidades cooperativas, inferiores a las de los bancos, además de los aportes de los viviendistas con su trabajo comunitario, cada fin de semana, el cual complementaba el trabajo calificado que era desarrollado entre semana por obreros, entre los cuales se contrataba a algunos asociados con experiencia en construcción. La gestión administrativa, técnica y financiera se realizaba por los dirigentes de la OPV quienes recibían una remuneración por ello y además había funcionarios contratados, dentro de los cuales podrían estar los asociados calificados. ASOVIVIR generó trabajo remunerado entre sus asociados para labores administrativas y de construcción y algunas de estas personas fueron vinculadas posteriormente en los demás proyectos desarrollados por FENAVIP, constituyéndose en fuente de ingresos estable para cubrir las cuotas.

La tabla 19, revela los costos individuales asumidos por cada familia, a valores de 1995 e indexado al 2017; el aporte en efectivo para la construcción representó 2.5 veces más que el realizado para la compra del terreno; el precio del suelo representa un poco más del 15,6% del valor total de la vivienda sin incluir la cuantía que representa la mano de obra aportada por las familias, mediante comités de trabajo en aproximadamente 3 años (en promedio 144 jornadas de 4 horas semanales cada una). De esta manera se cumple la condición de gastos soportables, contemplados para la vivienda adecuada.

4.6.4 La habitabilidad en ASOVIVIR

Como la urbanización fue completamente legal, los cálculos y diseños fueron realizados por profesionales en cada una de las áreas, lo cual garantizan la habitabilidad de las viviendas ofreciendo espacio adecuado a sus ocupantes y protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, así como garantizar también la seguridad física de los habitantes.

Ilustración 11 estado actual ASOVIVIR.



Si bien las viviendas eran entregadas en obra gris, estas podían ser habitadas inmediatamente e ir mejorando las condiciones internas en términos de sus acabados; al 2017 (más de 20 años de haber sido entregadas) no se ha presentado afectaciones en las estructuras de las viviendas e incluso algunas familias han ampliado la edificación hasta cuatro plantas sin dificultades.

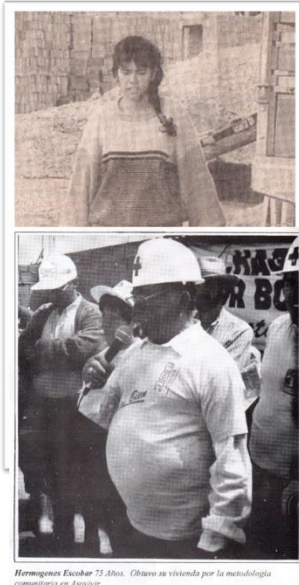
Las amplias zonas verdes complementan la habitabilidad contemplada dentro de las condiciones de vivienda adecuada. La ilustración nos muestra como algunas viviendas han superado los dos niveles que inicialmente estaban autorizados para la urbanización, sin que este exceso haya afectado las vidas de los habitantes

Adicionalmente la urbanización cumple con los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades. En estas dos décadas transcurridas, tampoco se han presentado brotes de enfermedades o brotes epidemiológicos, lo cual ha sido reforzado producto del comité de salud que se constituyó para el desarrollo de la construcción

4.6.5 La asequibilidad económica en ASOVIVIR

Esta condición plantea que la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho y especialmente para los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos y las víctimas de desastres naturales. La facilidad para vincularse al proyecto, permitió que personas de condiciones vulnerables pudiesen vincularse a este y acceder a una solución de vivienda con bajos costos. Como se evidenciara en el ítem de adecuación cultural en el proceso participaron mujeres, personas mayores e incluso personas en condición de discapacidad.

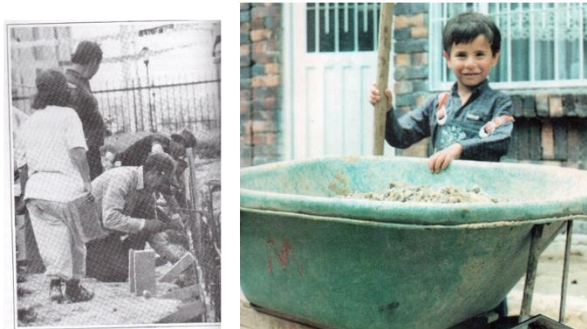
Ilustración 12 Integración de grupos vulnerables en ASOVIVIR.



Hermogenes Escobar 75 años. Obtuvo su vivienda por la metodología comunitaria en ASOVIVIR

Todos los domingos, los miembros de 500 familias bogotanas se reúnen en un predio de Bosa con un único fin: construir sus casas de 44 metros cuadrados.

Por eso, en Bosa decidieron contratar a un grupo de obreros que se encarga de realizar el trabajo más complicado de la construcción entre semana, para que la comunidad haga su parte de ornato durante el fin de semana.



No importa la edad, ni el sexo. Padres e hijos acuden sagradamente al terreno, ubicado en la carrera 17 con calle 6a. de Bosa, para trasladar ladrillos y palos y mover tierra y otros materiales.

Fuente elaboración propia a partir de archivo particular

La ilustración 12 presenta la participación en el proyecto de personas vulnerables, como los menores de edad, los adultos mayores y las mujeres

La clave de la disminución de los costos radica en la participación activa de los integrantes de la Asociación, tanto en la administración como en la construcción, al no existir ánimo de lucro no pueden existir utilidades y todos los recursos deben invertirse en el desarrollo del proyecto. El valor de los aportes en efectivo de los viviendistas (realizado mayoritariamente a partir de créditos) representa 26 salarios mínimos mensuales; el precio total de la vivienda incluyendo el subsidio y sin cuantificar el aporte de la mano de obra corresponde a 43 SMLMV, 27 salarios más barata que el de una VIP (70 SMLMV), es decir que el precio corresponde a la mitad de la vivienda más barata del mercado.

Si se suma el número de horas aportadas por los viviendistas, estas representarían 72 días de trabajo, es decir aproximadamente 2.5 meses, si cada mes se remunerara sobre un salario mínimo, el ahorro por familia sería de casi 25 salarios mensuales, con respecto al precio de una VIP, por ello las familias pudieron pagar rápidamente su inmueble.

Como estrategia financiera también se constituyó una fábrica de materiales prefabricados que disminuyó los costos de construcción, estos materiales fueron empleados en el proyecto y dependiendo de la demanda podría continuar produciendo elementos necesarios para el desarrollo progresivo de las viviendas los cuales se entregaban a crédito y podían financiarse a través de CREAM Cooperativa

El proyecto cuya ejecución se llevó tres años permitió la entrega de vivienda a bajo costo, y se convirtió en referente para la localidad e inclusive recibió reconocimientos nacionales como el Primer Puesto, del Concurso TECHO COLMENA, en Vivienda de Interés Social, Categoría Asociativa 1996. El valor del premio se invirtió en la construcción de 50 casas más que se vendieron a precio comercial y este dinero contribuyó a los gastos de espacios públicos del proyecto, disminuyendo los aportes.

Aún se encuentran edificaciones en el mismo estado que fueron entregadas, pero la mayoría han sido ampliadas para dar cabida al crecimiento de las familias y/o para generar ingresos vía renta, comercio o producción de menor escala que aportan a la sustentabilidad económica de las familias. Hay por ejemplo tiendas, droguerías, mini mercados, comidas rápidas, almacenes de productos varios, talleres de confección, peluquerías atendidas por personas mayores o mujeres jefes de hogar que presentan una oferta adecuada de servicios para los habitantes y que contribuyen a los gastos soportables de los propietarios de las viviendas.

4.6.6 Las condiciones de lugar y accesibilidad en ASOVIVIR

Tal como lo plantea el Comité DESC, la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Adicionalmente no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

Como producto de un proceso de urbanización formal, el predio donde se desarrolla ASOVIVIR no está expuesto a contaminación o riesgos naturales como inundaciones o

deslizamientos, es un predio completamente llano que está rodeado de una amplia y suficiente oferta de bienes y servicios de la ciudad. Está circundado por malla vial local, que es utilizada por el servicio de transporte público, incluso una de estas vías divide el lote en dos y atraviesa el barrio, con lo cual los habitantes acceden con facilidad a las rutas que los comunican con el resto de la ciudad.

La ilustración 13 muestra en el plano de la derecha la ubicación de la localidad de Bosa, en el límite suroccidente de Bogotá, la cual se comenzó a consolidar en la década de los 80; a la izquierda, en el corazón de la localidad, ASOVIVIR. El predio está cerca de un colegio oficial y un parque zonal, así como barrios de origen informal ya legalizados, con acceso a las redes de servicios públicos domiciliarios y vías del entorno pavimentadas.

Ilustración 13 Ubicación de ASOVIVIR.



Fuente: Elaboración propia a partir de google earth

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, aprobó el proyecto urbanístico mediante Resolución 0446 de 24 de marzo de 1995, con la siguiente distribución:

Tabla 20 Cuadro general de áreas ASOVIVIR

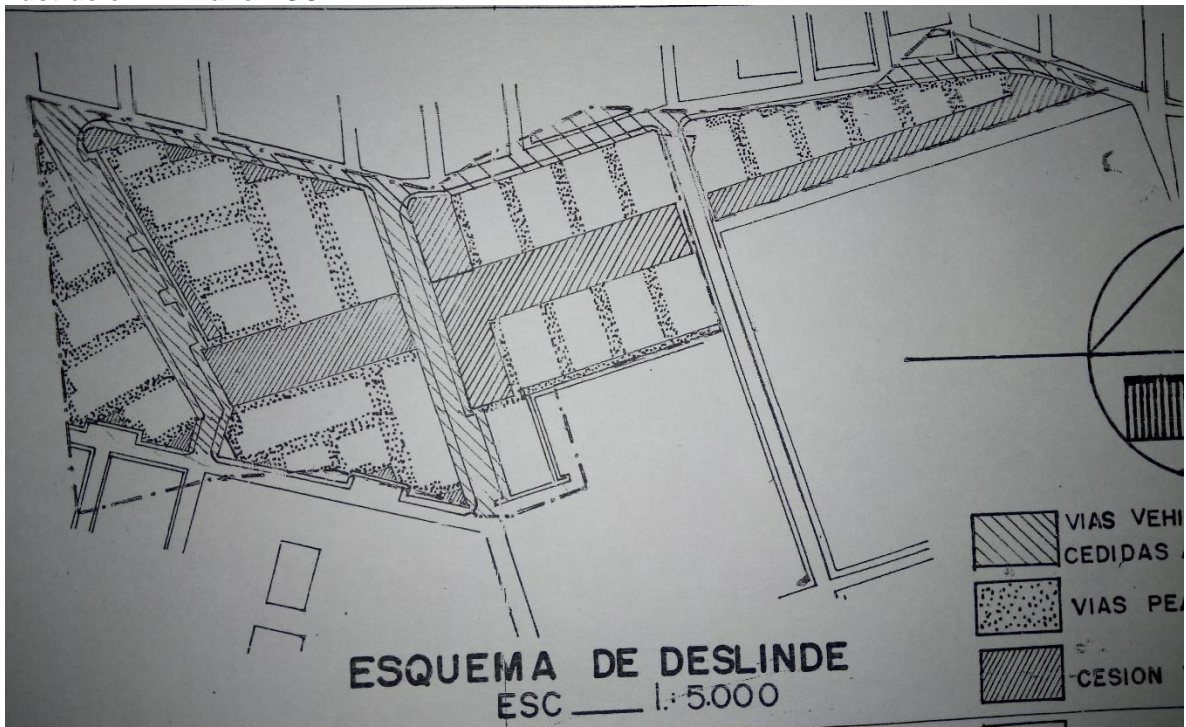
Área	Dimensión	%
Área Neta Urbanizable	58.503 m ²	100.0
Vías Locales	23.578 m ²	40.3
- Vehiculares y parqueaderos	12.194 m ²	20.8
- Parqueaderos	11.384 m ²	19.4
Cesión Tipo A	10.735 m ²	18.3
- Sectores A,B-C,D-E	9.992 m ²	17.1
- Servicios Comunes	761 m ²	1.0
Zona Verde Adicional	1.075 m ²	1.8
Área Útil	23.096 m ²	39.4

- Vivienda	22.616 m ²	38.6
- Comercio	480 m ²	0.8
Total Área de Cesión	35.406 m²	60.6

Elaboración propia. Fuente: Resolución 0446 de 1995 DAPD

La Resolución se expidió dentro de la modalidad de Desarrollo Progresivo para 31 manzanas, el área útil corresponde a un 38%, solo una tercera parte del lote se destinó a unidades inmobiliarias y el resto a usos complementarios; la gestión en ASOVIVIR permitió integrar procesos de planeación formal de la urbanización, con el desarrollo progresivo de las unidades de vivienda, característico de procesos informales, pudiendo conciliar la pulsión entre la formalidad y la informalidad propia del sector.

Ilustración 14 Plano ASOVIVIR



Fuente Resolución 0446 de 1995 DAPD

El uso principal permitido es vivienda unifamiliar, bifamiliar y trifamiliar con usos compatibles de comercio, institucional e industria artesanal, con alturas hasta de tres pisos; Las unidades básicas fueron entregadas con un solo acceso y su uso era vivienda unifamiliar, posteriormente se generaron dos o tres accesos para dar cabida a más de una familia y/o se instalaron establecimientos de comercio o industria, desde el diseño inicial se contempló la posibilidad de generar ingresos a los propietarios.

La mayor parte de las vías internas son de carácter peatonal, con lo cual se pudo aprovechar más el terreno disponible y se minimizaron costos de construcción; aunque estas vías se entregaron destapadas, así como dos vías vehiculares correspondientes a la malla vial local también fueron entregadas sin pavimento, pero producto de la organización y de la gestión con la Alcaldía Local en cabeza de Mercedes del Carmen Ríos, se pudieron desarrollar, esto evidencia la necesidad de realizar gestión ante las autoridades y que el apoyo de estas facilita la gestión de las OPV.

Uno de los principales logros de ASOVIVIR fue la generación de espacio público y zonas verdes, en lo cual la localidad presentaba la mayor falencia del Distrito, dado su origen mayoritariamente informal. Actualmente la urbanización está consolidada, así como su entorno, que ofrece una excelente oferta de servicios dotacionales, empleo y recreativo.

Ilustración 15 Forma urbana ASOVIVIR.



550 unidades de vivienda unifamiliar en lotes de 44 m² de 1 a 4 plantas

■ Ruta Transporte Público (Urbano, Alimentadores, SITP)

■ Jardín Infantil SISD ■ Zona comunal ■ Zonas verdes

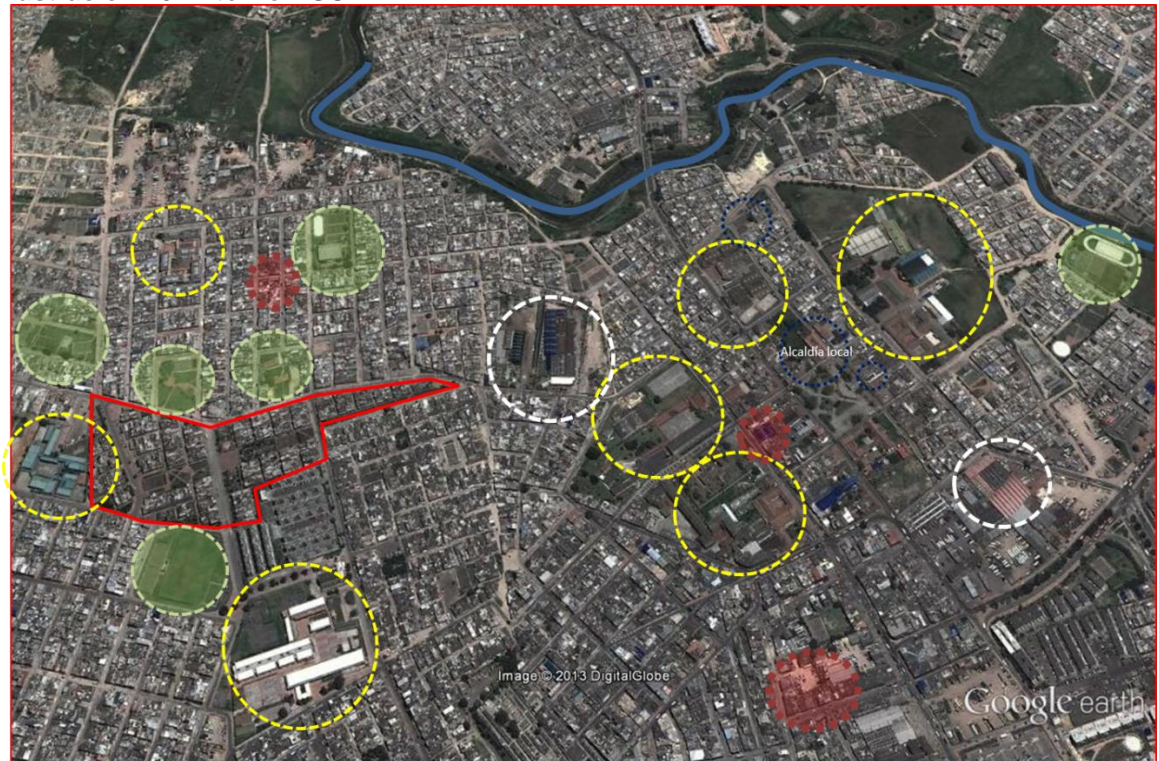
Fuente elaboración propia sobre google earth

Al momento de desarrollar el proyecto existían dos colegios públicos cercanos, el Fernando Mazuera a dos cuadras, el cual fue posteriormente ampliado y remodelado para dar cabida a 7 mil estudiantes en tres jornadas; también estaba el Porfirio Barba Jacob a cinco cuadras, con capacidad para cuatro mil estudiantes en dos jornadas. En un lote contiguo a la urbanización se construyó otro colegio público con capacidad para 5 mil estudiantes en dos jornadas. Además de estos hay tres colegios de carácter privado construidos desde mediados del siglo XX como colegios campestres administrados por comunidades religiosas entre estas los Claretianos. Esta amplia oferta con círculos en permite satisfacer el derecho a la educación a pesar de que la localidad presenta deficiencia de cupos.

Dentro de los dotacionales también se encuentran en un radio inferior a diez cuadras (mil metros) un parque zonal con cancha de fútbol sintética, tres parques públicos multifuncionales administrados por el gobierno distrital y las instalaciones de la alcaldía local en el centro de la localidad, donde además está la capilla doctrinera de Bosa, patrimonio histórico de la nación y la plaza fundacional.

Con respecto a las zonas de servicios, comercio y empleo, en la ilustración 16, con círculo en blanco se localizan dos grandes empresas que ofrecen empleo a la gente de la localidad y en las cuales están vinculados algunos habitantes de ASOVIVIR. En Piamonte urbanización contigua desarrollada por el ICT, se ubica la mayor zona de concentración de comercio local, que es otra fuente de empleo

Ilustración 16 Entorno ASOVIVIR



Fuente elaboración propia sobre google earth

En la ilustración No. 16, se muestra el entorno de la urbanización, con círculos amarillos los dotacionales (la mayoría son colegios públicos), con círculos blancos las zonas de concentración de empleo (industria y servicios) y con verde los parques y zonas verdes. Tan amplia oferta de servicios evidencia que ASOVIVIR cumple con las condiciones de lugar y accesibilidad de la vivienda adecuada.

4.6.7 La adecuación cultural en ASOVIVIR

El diseño y construcción del barrio se realizó de manera participativa con el acompañamiento de un equipo de profesionales de la construcción y de la gestión social, la Asociación designó a una persona exclusivamente para el componente de gestión social, encargada de la formulación e implementación de estrategias para la integración de las familias; todas las actividades se desarrollaban dentro de las jornadas de trabajo cada fin de semana, a través de unos comités de trabajo que se fueron conformando a partir de las necesidades que surgieron en el desarrollo del proyecto.

Las jornadas fundamentalmente estaban previstas para llevar a cabo actividades no calificadas como el descapote del terreno, la realización de las zanjas para la cimentación

o la preparación y organización de los materiales para el trabajo de los obreros calificados durante el transcurso de la semana; el trabajo se organizó por cuadrillas especializadas en frentes de obra, estas actividades debían ser desarrolladas de manera obligatoria por un solo integrante de la familia, sin embargo dado que estas se realizaban los domingos normalmente acudía toda la familia, incluidos niños y adultos mayores, estas jornadas devinieron en el desarrollo de múltiples actividades, orientadas por diferentes comités de trabajo, y a través de los cuales se fortaleció el tejido social para la toma de decisiones y la administración del proyecto.

Los comités surgieron de manera orgánica, por ejemplo, dado que en el desarrollo de cualquier obra de infraestructura existe el riesgo de accidentes, se implementó un comité, a través de este comité se implementaron programas de atención y prevención en articulación con las entidades locales de salud. Al finalizar las jornadas de se promovía la integración mediante el desarrollo de campeonatos deportivos de carácter recreativo, para lo cual se conformó un comité de deportes el cual organizaba torneos de microfútbol en torno a los cuales se fortalecían los lazos afectivos y de vecindad.

Para la información a la comunidad de las actividades y procesos propios de las jornadas y del desarrollo del proyecto, se implementó un sistema de comunicación basado en un micrófono amplificado a través de cornetas, el cual poco a poco se fue complementado con un reproductor de música y otros micrófonos para amenizar la jornada con música y comentarios a varias voces para evitar la monotonía. Este sistema se entregó a un grupo de personas que se convirtió en el comité de comunicaciones, el cual de manera rudimentaria desarrollaba programas de radio para acompañar las jornadas e incluso narraba los partidos organizados por el comité de deportes.

Como la mayoría de las mujeres llevaban a sus hijos y no había con quien dejarlos, fue necesario organizar un grupo de personas que se encargaran de cuidarlos durante la jornada y ofrecerles actividades lúdicas para mantenerlos entretenidos, así como acompañar la realización de tareas escolares, así surgió el comité de infancia. Algunas actividades eran reconocidas como aporte dentro de las jornadas correspondientes a cada familia y otras se realizaban de manera voluntaria. En el proceso de construcción se generaban desechos que debían ser tratados adecuadamente a partir de esto surgió el comité ambiental, que además se encargó del acondicionamiento y mantenimiento de las zonas verdes, aun hoy algunos vecinos salen en grupos los fines de semana a arreglar los jardines de la urbanización, rememorando este comité.

Dentro de estos comités (se conformaron 26) participaban todos los integrantes de las familias, desde niños hasta adultos mayores y a partir de estos se constituyeron organizaciones aún vigentes como el jardín Infantil ASOVIVITO, producto del comité de infancia, que hoy presta servicio a los niños y niñas del barrio y del sector. El comité de comunicaciones acompañó otros procesos de FENAVIP e incluso se amplió el trabajo a la comunicación escrita, mediante revistas y periódicos para los proyectos de otras OPV. Una vez concluido el proceso de construcción colectiva, el comité de salud se convirtió en una institución prestadora de servicios de salud en la cual pudieron trabajar de manera remunerada algunas personas de la comunidad

Las jornadas de trabajo además de disminuir costos, contribuyeron a la construcción de comunidad y de acuerdo a las condiciones culturales de los habitantes, muestra de ello es

que al 2017, a 20 años de la construcción del proyecto, más del 70% de los habitantes de las viviendas son los propietarios originales y/o sus descendientes, se encuentran familias hasta de tres generaciones, lo cual ha implicado la adecuación física de las viviendas. Aún persiste la dinámica de trabajo comunitario espontáneamente los vecinos se reúnen a organizar los espacios como lo evidencia la imagen 17 en la cual don Ivan Caraballo integrante del comité ambiental sigue velando por el entorno saludable.

Ilustración 17 Jornadas de trabajo en ASOVIVIR

Comités de trabajo



Nosotros estamos divididos en grupos de trabajos. En total hay 26 comités de salud, ecología, deportes y hasta de comunicaciones, explicó Juan Carlos Castellanos, quien hace parte del grupo de comunicaciones.

Este grupo está organizado de tal manera que ya tiene emisora comunal. Se llama Radio Cumbamba y sus emisiones son todos los domingos.

En la mitad del terreno hay una torre de madera y lata en la que funciona la emisora con una pequeña consola y un micrófono. Desde allí se reparte el sonido a los distintos altavoces que hay en las 30 manzanas que se han construido hasta el momento.

Así, mientras la gente mueve ladrillos y tierra van oyendo música, mensajes comunitarios y cuñas del comercio cercano.

Hasta hace dos semanas, Radio Cumbamba terminaba sus transmisiones a la 1 de la tarde. Sin embargo, el último fin de semana de octubre unos jóvenes de la comunidad pidieron al grupo de comunicaciones que les dejaran transmitir los partidos que se juegan por la tarde en una cancha improvisada. Ahora, el espacio de la tarde se llama Megamix.



Sembrando Ciudad. Asovivir Bosa

Fuente Elaboración propia a partir de fotos particulares y eltiempo.com, 25 de noviembre de 2006

La participación de los vivendistas en el diseño urbanístico y de las unidades habitacionales, permitió desarrollar viviendas culturalmente pues se tuvieron en cuenta las necesidades de los futuros habitantes, contemplando el desarrollo progresivo para ampliar las edificaciones de acuerdo con el crecimiento de la familia o para generar renta mediante el arrendamiento de parte de la vivienda.

ASOVIVIR se convirtió en laboratorio social para el surgimiento de liderazgos de personas que posteriormente desempeñaron cargos públicos: Josué Gastelbondo fue viceministro de vivienda en la administración de Álvaro Uribe Vélez y ahora es funcionario de ONU Hábitat en Centro América; otras personas se han desempeñado en la administración de Bogotá como secretarios de despacho de la Alcaldía Mayor (entre estas Mercedes del Carmen Ríos alcaldesa local en Bosa y Suba, además de Secretaria de Integración Social, Martha Nieto directora de la Caja de Vivienda Popular y Germán Ávila gerente de METROVIVIENDA, adicionalmente del proceso han surgido dos concejales de la ciudad,

alcaldes y ediles locales en Bosa. Desde los ejercicios políticos se ha podido favorecer la conclusión de varios proyectos y el desarrollo de nuevos procesos urbanísticos y sociales.

4.7 Dificultades y potencialidades de las OPV en Colombia

Con las Organizaciones Populares de Vivienda se incorpora la autoconstrucción colectiva a la producción de vivienda formal, mediante un esquema cooperativo, combinando la autogestión con la intervención de la administración pública; a pesar de su relativa baja producción de unidades, las OPV han generado algunas experiencias exitosas en calidad edificatoria y hábitat, demostrado que es posible atenuar las dificultades y deficiencias técnicas de la autoconstrucción individual de origen informal con planeación y gestión legal, y a la vez aprovechar las ventajas de las estrategias del desarrollo habitacional informal como el acceso al suelo sin urbanizar para disminuir su costo, la autoconstrucción y el desarrollo progresivo. (Jaramillo, 2008: 41).

Aunque el origen político de las organizaciones es muy dispar, algunas OPV, como en el caso de CENAPROV, han estado vinculadas a procesos y tendencias ideológicas de izquierda, lo cual genera resistencia frente a la autoconstrucción, como los agentes económicos capitalistas permean la administración pública, se presenta resistencia frente a la producción asociativa, pues esta representa una competencia por los recursos estatales, con la generación de una línea de promoción de vivienda para grupos de ingresos bajos, que desencadena procesos sostenibles, empleo formal y demanda de mercancías, entre otros. Esto puede explicar porque el Estado no apoya decididamente el esfuerzo de las organizaciones para hacer algo que es no sólo diferente, sino alternativo. (Jaramillo, 2008: 41-44)

La mala publicidad a las OPV, se sustenta en el fracaso de algunos proyectos por la defraudación de los líderes de las organizaciones a los afiliados, esto afecta la imagen de las organizaciones ante las entidades y la ciudadanía; adicionalmente la compra de predios a partir de los limitados ahorros de cada familia dilata el inicio de los proyectos, lo cual genera deserción de los procesos; de otra parte una vez concluye la etapa de construcción de las viviendas, la escrituración individual de los inmuebles dificulta la apropiación colectiva de los proyectos pues se entra en la lógica mercantilista y patrimonial de la unidad de vivienda, lo cual diluye la gestión colectiva del hábitat.

Dado que el accionar de las OPV es similar a los urbanizadores piratas, pues convoca a familias “pobres” para la autoconstrucción mediante el desarrollo progresivo, se considera que estas son ilegales, aunque están sometidas al constante vigilancia de las autoridades, desde la conformación de la organización, que debe registrarse para enajenar inmuebles y captar recursos de los asociados, así como el proyecto que se debe realizar acorde a la normativa y en terrenos urbanizables, este control garantiza una producción de vivienda adecuada, así como el buen manejo de los recursos de los asociados, pero el entramado normativo genera gran carga para las organizaciones y dilata los procesos lo cual afecta la estabilidad y continuidad de estas.

A pesar de las dificultades existen ventajas y oportunidades de constituir una OPV, dentro de las cuales se resaltan:

- Poder diseñar, gestionar y desarrollar su propio plan habitacional que cubra las necesidades particulares de los asociados, para ello se define colectivamente las características técnicas, ambientales, financieras y sociales del proyecto; esto no sucede con las personas naturales que aplican a proyectos diseñados por otras entidades, y deben aceptar lo que le es entregado, mientras que en la OPV se permite satisfacer las necesidades de la comunidad, por ejemplo, diseño y accesibilidad para personas en condición de discapacidad, espacio suficiente para familias numerosas, , zonas comunes generosas, instalación de equipos que permitan el uso de energías alternas y ecológicas, que disminuyan costos económicos y ambientales, entre otros.

- Gestionar la vivienda no sólo en las zonas periféricas de la ciudad, que normalmente ofrecen los desarrolladores inmobiliarios privados; la ausencia de ánimo de lucro de las OPV permite la gestión de predios en otros sectores de la ciudad, incluyendo el centro, menos extensos y seguramente más costosos, los cuales no serían tan rentables para un promotor inmobiliario privado. Si bien no en todos los barrios del centro de las ciudades la norma permite la densificación suficiente para desarrollar un proyecto significativo de VIP o VIS, ni en todos los barrios las comunidades locales desean el desarrollo de este tipo de procesos, si existen algunos territorios donde se dan las dos condiciones, y será en estos lugares donde las OPV tendrán alternativas diferentes a los territorios periféricos.

- Impulsar el trabajo social y el empoderamiento de la comunidad; la constitución de una OPV, involucra procesos de capacitación de economía solidaria, gestión de suelo, diseño urbano y financiación, entre otros temas; los procesos de formación facilitan el reconocimiento y la comunicación entre unas personas que en el futuro serán vecinos, ya que la tranquilidad de la vida en sociedad resulta fundamental para las comunidades barriales, el diseño y gestión colectivo de los planes de vivienda, facilitan el surgimiento de confianza en los esfuerzos comunitarios y en la unión como herramienta para superar dificultades; no sólo habrá buenos vecinos, sino una comunidad empoderada de los procesos de desarrollo social que no acabarán con la obtención de la vivienda. La cualificación además empodera a la comunidad, pues si esta conoce de proyectos, gestión de suelo e historia de experiencias exitosas en el país, tendrá una mayor posibilidad en la gestión de la vivienda adecuada.

- Consolidar organizaciones que trabajen con otras comunidades carentes de vivienda, cada vez que una OPV logra gestionar un proyecto, se convierte en referente de otros; de experiencias exitosas pueden surgir federaciones de organizaciones populares de vivienda o cooperativas que pueden contribuir a materializar el derecho a la vivienda.

- Gestionar vivienda a menor precio; al desarrollarse la OPV como una modalidad de economía solidaria, los aportes entre otros de mano de obra, suelo o dinero (el cual es valorado dentro de los recursos propios para la asignación del subsidio) contribuyen a disminuir el valor en efectivo que cada familia debe aportar para el cierre financiero, lo cual facilita la consecución de una solución habitacional formal, a menores costos que el mercado tradicional. Hay una mejor relación entre costo y calidad de las unidades, a través de las OPV se pueden construir mejores productos y a menores costos, gracias a que los constructores son los mismos usuarios y estos procuran mejores condiciones en área, acabados y/o equipamientos.

4.8 Consideraciones del cuarto capítulo

Colombia ha sido un territorio rico en experiencias de autoconstrucción, desde finales de los sesenta surgieron tesis que defendían la autoconstrucción como una práctica adecuada para las familias de bajos ingresos en las ciudades latinoamericanas y plantean que el Estado debía apoyar estas formas de producción en vez de combatirlas, algunos gobiernos se sustentaron en estos postulados para impulsar programas de autoproducción, por ejemplo a través del Instituto de Crédito Territorial, sin embargo las acciones de autoconstrucción individual resultaron muy criticadas, por sus costos.

En contraposición a la autoconstrucción como práctica individual, se plantean formas de producción a través de las organizaciones sociales, las cuales acortan la distancia formalidad – informalidad tomando lo mejor de cada sistema de producción, para producir vivienda adecuada de bajo costo. Es diferente construir un barrio con todas las formalidades plenas desde su inicio a recomponer un desarrollo de origen informal donde cada familia ha producido su vivienda de manera individual; en la construcción social se articula la autonomía de la autoconstrucción con la dirección y planeación de expertos, para mejorar las viviendas y el hábitat, así como la calidad de vida y las relaciones sociales en el espacio construido; la construcción social permite la transformación del territorio mediante un proceso explorativo, no impuesto

Los procesos de autoconstrucción individual pueden ser espontáneos, en reacción a la exclusión del mercado, mientras para las organizaciones sociales, deben ser orientados y planeados plenamente, aunque el proceso asociativo es voluntario, se concibe su planeación y formalidad desde el principio; la vivienda no se concibe como un producto acabado, sino como un proceso. Desde el momento de la conformación de la organización hasta la asignación de los inmuebles y posterior gestión del hábitat, se genera un proyecto que implica la concertación institucional para apoyar la iniciativa.

El reconocimiento de la potencialidad de la participación en la gestión de la vivienda, por parte de sus futuros ocupantes, se evidencia desde mediados del siglo XX por el CINVA. El esquema de ayuda mutua y autoconstrucción dirigida través del desarrollo progresivo, generó procesos de desarrollo sustentable a escala barrial, a partir del aprovechamiento del recurso humano, en especial de los que carecieran de un empleo fijo y por ello dispusieran de tiempo libre. La autoconstrucción reduce el pago de mano de obra y facilita la capitalización; la autoproducción donde la mano de obra es contratada por el habitante, elimina los costos de administración. Estos esquemas permiten sustituir la incapacidad del aparato de Estado para suplir los déficits habitacionales.

Mediante la producción asociativa se han generado soluciones de vivienda de manera formal y en mejores condiciones que las del mercado de los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro o las urbanizaciones piratas, con lo cual se contribuyen a la disminución del déficit cualitativo; la mayoría de estas experiencias han contado con el apoyo de la administración pública, infortunadamente su impacto en términos cuantitativos es muy bajo por que se ha privilegiado en la política habitacional la producción a través de desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro.

En la construcción social de vivienda, dado que esta es realizada por sus propios usuarios, más que las unidades habitacionales, se procura satisfacer las necesidades de vivienda

adecuada, con servicios públicos y sociales, así como equipamientos colectivos en el proyecto o el entorno. La decisión de localización, no se rige por la lógica de mercado, por ello no depende principalmente del precio del suelo sino de la accesibilidad y conectividad, se procuran mejores condiciones de habitabilidad en las unidades con cualidades ambientales y de seguridad en el entorno

Una de las principales ventajas de la producción asociativa es que se facilita el acceso a créditos más favorables con el respaldo de una persona jurídica y del patrimonio colectivo; adicionalmente la disminución del costo de producción de la vivienda, dado que no hay ánimo de lucro no puede haber utilidades y en el caso de existir excedentes estos se deben reinvertir en el mismo proyecto para mejorar las condiciones de este; puede haber otros ahorros en la administración que está a cargo de los mismos usuarios y es posible el aporte de su mano de obra que disminuye el pago de agentes externos; de otra parte los materiales e insumos así como la mano de obra especializada se adquiere a precios más bajos que si se hace de manera individual por cada familia,

Otra ventaja ostensible de la producción asociativa es la mayor eficacia y eficiencia que se genera a partir de la división del trabajo control y procesos planificados orientados por profesionales, es más fácil cubrir los honorarios en proyectos colectivos. El aporte en los jornales de los asociados complementado con el trabajo los profesionales y la mano de obra calificada, permite superar las limitaciones técnicas de la autoconstrucción individual y la pérdida de recursos por falta de planeación o construcción inadecuada; se puede realizar diseños adecuados a los usuarios, implementar técnicas de producción industrializada aprovechando economías de escala y explorar nuevas opciones, como el urbanismo sustentable y materiales alternativos. Desde la perspectiva económica, esta estrategia además de disminuir los costos para los usuarios genera empleo. La construcción social de la vivienda además de los ahorros para sus asociados genera desarrollo urbano a menor costo para la sociedad en su conjunto, en comparación con la vivienda de origen informal y la producción con ánimo de lucro.

Vincular la participación de la ciudadanía en la construcción de su vivienda, reconociendo que esta no es un producto sino un proceso, tiene implicaciones en aspectos sociales culturales y políticos; la relación entre gobernantes y gobernados se da en el marco de un estado social de derecho, no a partir de relaciones clientelares o del puro asistencialismo los ciudadanos se transforman en agentes de su propio desarrollo y se facilita la satisfacción del derecho a la ciudad

De otra parte, dado que en el proceso de desarrollo del proyecto se presenta interacción entre los integrantes de la organización, desde la concepción del proyecto hasta la distribución y ocupación de las viviendas producidas, se facilita la construcción de relaciones armónicas entre los futuros vecinos, lo cual se revierte en mejores condiciones de convivencia y previene los conflictos, fortaleciendo la seguridad ciudadana.

El reconocimiento de la potencialidad de la participación en la gestión de la vivienda, es recogido en el PIDESC, además de ser reiterado en diversas ocasiones por organismos internacionales, incluso en el informe del 2015 de la relatora especial sobre una vivienda adecuada, reclama mayor participación ciudadana en las soluciones; pero no ha sido aplicado con suficiente fuerza por parte de los gobernantes, pues sus resultados exceden los periodos constitucionales de los ejecutivos nacionales o territoriales que se

comprometen con metas de unidades las cuales son más fáciles de cumplir a través de constructores especializados.

Las experiencias de construcción social de vivienda han demostrado que se generan mejores productos y a menor precio. Las viviendas producidas por sus futuros habitantes además de responder mejor a las condiciones de vivienda adecuada consagrada en el pacto DESC, pueden ser desarrolladas de manera más sustentable desde la perspectiva económica, social y ambiental, pero para incrementar su impacto requiere la formulación de políticas públicas, que prioricen la ejecución de subsidios a través de proceso asociativos de producción, como el caso de los departamentos de Antioquia y Boyacá.

La experiencia de la OPV ASOVIVIR, demuestra que es posible la producción de vivienda formal con participación de los mismos beneficiarios, los análisis de los resultados del proyecto dan cuenta que se cumple con todos los atributos de la vivienda adecuada consagrados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A pesar del reconocimiento de las ventajas de la participación en la construcción de vivienda y el relativo escaso aporte al crecimiento económico de la sociedad, por parte de los tradicionales sistemas de producción habitacional a través de desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro, los gobiernos más recientes mantienen el énfasis en la producción de vivienda como motor de la economía en detrimento de vivienda como satisfactor de necesidades y de la producción social de vivienda

El Estado debe facilitar el acceso a suelo seguro, servido y bien ubicado, como insumo para la vivienda adecuada, pues de otra manera las organizaciones se vean obligadas a buscar tierra en zonas periféricas con los costos que implica llevar servicios o adecuarlas, la adquisición colectiva de la tierra baja costos y permite dejar espacios colectivos para equipamientos, se puede igualmente priorizar otras condiciones diferentes al precio, como ubicación o acceso a bienes y servicios de la ciudad, lo cual no es posible con adquisiciones individuales donde la negociación se centra en el precio.

La potencialidad de las organizaciones se ve disminuida con la dificultad para acceder a los recursos para adquisición de suelo y para la construcción; ante el incremento del precio del suelo en las grandes ciudades, se requiere la construcción de multifamiliares en altura, y dada la escasa experticia técnica de las organizaciones, estos pierden competitividad frente a los desarrolladores inmobiliarios privados, lo cual puede subsanarse con formación y acompañamiento técnico como lo contempla la legislación para las OPV.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

El concepto de vivienda social (VS) nace asociado a la respuesta estatal frente a la demanda habitacional, especialmente del proletariado, con la industrialización en Europa y Estados Unidos, la revolución industrial impulsa el crecimiento inusitado de las ciudades, que agudiza los déficits de vivienda, en respuesta a esta situación surgen estrategias y políticas para la provisión de vivienda a través del Estado estatal y/o el mercado bajo la dinámica capitalista. Los agentes privados de la producción habitacional (el capital industrial y financiero, así como el dueño del suelo), independientemente si cubren o no las necesidades de la demanda, buscan obtener mayor valorización de su capital, para lo cual se procura minimizar la inversión e incrementar la utilidad.

La vivienda es un bien inmueble necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo y asegurar la continuidad del sistema de producción; desde su funcionalidad recibe un valor de uso, para acceder a su consumo se debe adquirir el bien a un precio (valor de cambio) que incorpora los costos de producción (representado en suelo, materias primas y mano de obra) y la utilidad. El valor de cambio depende de características objetivas y subjetivas del bien, se puede incrementar el precio, a partir de atributos externos valorados por la sociedad, como la exclusividad o el vecindario.

La política habitacional concentrada en producción de vivienda, sin garantizar la mejora en las condiciones de ingreso no resuelve el déficit; el problema de la vivienda no se limita a falta de producción, sino en el acceso equitativo al suelo y la vivienda; debido a la desigualdad en el ingreso entre los dueños de los medios de producción y quienes solo poseen su mano de obra se precisa el equilibrio entre la oferta y la demanda.

En Colombia ante el difícil acceso al mercado de la vivienda, para las poblaciones de menores ingresos, las políticas establecen estrategias para ayudar a cubrir los costos de la vivienda, mediante subsidios, con los cuales se garantiza la demanda y se ayuda a paliar el déficit pero no se resuelve definitivamente, pues al depender de los recursos fiscales así como de las agendas de los gobernantes, no es una política sostenible y es vulnerable a las condiciones económicas, a los créditos y políticas internacionales.

El derecho a la vivienda ha sido concebido en la política colombiana, como un impulsor del crecimiento económico; el apoyo al sector inmobiliario y financiero para garantizar la producción ha prevalecido sobre la satisfacción de necesidades de las familias a través del acceso a la vivienda y sobre los procesos asociativos para su producción, a pesar de la consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, en la cual se decreta que la política pública de vivienda social debe incluir la promoción y apoyo a las formas asociativas de

producción, con capacitación, acompañamiento técnico y acceso a recursos mediante créditos y subsidios

Bajo el esquema de la construcción como motor del desarrollo económico (vivienda como mercancía) y no como promotora del desarrollo social equitativo (vivienda como derecho), se ha contribuido al fortalecimiento del sector de los constructores y de las entidades financieras, pero bajo la lógica del mercado "formal" no se ha podido satisfacer el déficit de vivienda para los sectores de menos recursos, muestra de esto es que estos debieron recurrir al mercado "informal" para el acceso al suelo y la autoproducción de sus viviendas. Las normas asfixian la autogestión, restringen la libertad a las familias para construir sus viviendas de manera progresiva; se requiere libertad para construir y apoyo estatal con subsidios y créditos, no represión a las soluciones de la gente.

Desde el marxismo más que una política habitacional, se propone la transformación del sistema de producción para satisfacer las necesidades de la vivienda a familias de menores ingresos, lo cual hasta el momento no ha sido posible, sin embargo, la gente ha tenido que resolver el acceso a la vivienda mediante la autoproducción, dentro del sistema capitalista se pueden implementar otras estrategias como la producción asociativa, en la cual predomina el valor de uso. Cuando la producción se realiza por el mismo consumidor el aporte de su fuerza de trabajo disminuye costos de mano de obra, y dado que no percibe utilidad, los costos de producción se reducen.

Sea producto del mercado formal o informal, la vivienda se asimila con una mercancía cuyo insumo fundamental es el suelo que no puede ser producido y por lo tanto su precio depende de una dinámica especulativa que incrementa constantemente el precio de la edificación; la vivienda es un bien transable en el mercado que satisface necesidades y como tal es simultáneamente sujeta del mercado y objeto de la política pública: Como mercancía se produce masivamente sin contemplar las diferencias culturales y sociales de sus demandantes, los diseños se limitan por lo general a largas hileras de monoblocks, donde las zonas verdes y comunales o los edificios dotacionales no son considerados inherentes a la vivienda sino como gastos adicionales.

La política habitacionales impulsada desde las agencias internacionales, consagra la vivienda como derecho y establece el compromiso del Estado para proveerla, como bien meritorio, es decir, un bien con valor social; en concordancia con las políticas internacionales los sistemas de gobierno nacionales establecen las condiciones de las relaciones sociales y de producción de la vivienda y el aparato de Estado es responsable de administrar estas condiciones para garantizar tanto el crecimiento económico, como la satisfacción de las necesidades de los administrados

Para garantizar la oferta habitacional en los países y agenciar sus políticas, las agencias internacionales como ONU Hábitat y el Banco Interamericano de Desarrollo, brindan apoyo y financiamiento a los gobiernos, estos se han orientado a estructurar y hacer sostenibles los sistemas de financiación para apalancar la producción garantizando la disponibilidad de unidades y adicionalmente para incrementar la capacidad adquisitiva del usuario; la función del Estado se ha limitado al control del sistema normativo, dejando la producción de la vivienda en manos de los productores particulares y el mercado.

Los excluidos del mercado, deben recurrir a la autoproducción de diversas modalidades, e incluso algunos gobiernos han apoyado estas iniciativas mediante programas oficiales, cooptando los esfuerzos ciudadanos. Las experiencias de autoproducción sean individuales o colectivas se agrupan en dos tipos, el “formal” que cuenta con el reconocimiento y apoyo gubernamental y el “informal” a partir de la autogestión individual o colectiva, generada por fuera de los esquemas oficiales.

La producción realizada por el mismo consumidor puede romper la tensión entre la oferta inadecuada y la demanda insatisfecha, el desarrollo progresivo permite minimizar la inversión inicial, evitando la inmovilización de recursos y subsanando la dificultad de acumulación de capital inicial, mediante la autoproducción se pueden resolver necesidades básicas de subsistencia, además de subsanar otras necesidades subjetivas que no son contempladas en la producción realizada por un tercero. La autoconstrucción permite incorporar dimensiones subjetivas de los usuarios, aunque se presentan diferencias entre la producción individual y la asociativa.

Aunque las experiencias de autoconstrucción realizada por las familias de manera individual, resultan más baratas para el gobierno, son más costosas para el conjunto de la sociedad y en especial para los habitantes de los proyectos realizados, si los usuarios aportan su mano de obra disminuyen los costos iniciales, aunque posteriormente deban invertir más trabajo y recursos en su conclusión de la unidad y la provisión de bienes y servicios; la autoconstrucción individual no garantiza la disminución del déficit cualitativo.

En contraposición a la producción capitalista o la autoconstrucción individual, se plantea la producción social del hábitat, una gestión habitacional que además de la vivienda incluye el hábitat, para acceder al derecho a la ciudad. La acumulación de capital es posible para las empresas productoras privadas, pero no para quienes tienen bajos ingresos, sin embargo, la producción asociativa y las alianzas del Estado con organizaciones sociales permiten sumar recursos para resolver esta dificultad y además facilita la división del trabajo que disminuye costos dentro del sistema de producción.

La producción social además de ser una modalidad alternativa de acceso al suelo, permite mejorar los procesos de producción por autogestión y ayuda mutua; mediante la cooperación y participación de los usuarios, aunada a la asistencia técnica de los profesionales y las entidades, se trasciende la generación de soluciones habitacionales para generar procesos de desarrollo territorial, que vincula la capacidad de las comunidades como agentes de su propio destino; es decir se permite la satisfacción de necesidades básicas, así como de autorrealización de los individuos y la comunidad

América Latina ha sido un territorio rico en experiencias de autoconstrucción, desde finales de los sesenta surgieron tesis que defendían la autoconstrucción como una práctica adecuada para las familias de bajos ingresos y planteaban que el Estado debía apoyar esta forma de producción en vez de combatirla, sin embargo las acciones de autoconstrucción individual resultaron muy criticadas, por los costos en que incurría la sociedad para corregir las falencias del desarrollo no planificado. En América Latina las políticas habitacionales se han debatido entre la producción y financiación por agentes privados apalancados por subsidios estatales y la autoproducción de manera individual o colectiva promovida por la acción o la omisión del aparato de Estado.

En Chile la política sustentada en la asignación de subsidios para incrementar el poder adquisitivo de las familias, además de la liberación del suelo para el crecimiento de las ciudades ayudó a disminuir de manera drástica el déficit cuantitativo pero sin resolver de fondo la permanencia de los desarrollos de origen informal aumento el déficit cualitativo, el crecimiento desmedido de las ciudades, además de incrementar problemas sociales como la segregación y con sus implicaciones nocivas para el ambiente genera gastos para las familias. En Chile el modelo ha presionado el incremento de los precios del suelo, vulnerando el derecho de la ciudadanía al uso y disfrute de la ciudad, por ello el gobierno actual de Bachelet ha reformulado la política promoviendo la ocupación de suelo vacante así como la revitalización urbana sustentada en la participación ciudadana.

En México, también se aplicó al estrategia de habilitar suelo por fuera del perímetro urbano para desarrollar proyectos de vivienda social, además de las consecuencias nocivas surgidas en Chile con la dificultad de acceso a bienes y servicios de la ciudad, se generó una crisis económica entre las empresas constructoras que las llevó a la quiebra, lo cual revela la ineficiencia de esta política, sustentada en subsidios y construcción de vivienda mediada por el ánimo de lucro, como base del desarrollo económico.

De manera alterna a la producción capitalista, en México se han desarrollado proyectos exitosos de producción social de hábitat, algunos de los cuales están en ejecución y han recibido reconocimientos internacionales lo cual ha permitido a los movimientos cooperativistas incidir en las políticas nacionales y promover procesos asociativos en la construcción de vivienda, para satisfacer el derecho a la ciudad.

En Brasil la fuerte presencia de los movimientos sociales en la gestión habitacional ha permitido el desarrollo de instrumentos avanzados que facilitan la gestión social de la vivienda, la inclusión de la función social del suelo en las normas, la aprobación de la carta por el Derecho a la Ciudad y la expedición del Estatuto de la ciudad, brindan sustento legal a la construcción social de la vivienda. Sin embargo, a pesar de la incidencia de los movimientos viviendistas en la política nacional, el programa Minha Casa Minha Vida es ambicioso frente al número de viviendas, sin embargo su ejecución se deja en manos de los desarrolladores inmobiliarios con ánimo de lucro y apenas una pequeña parte se asigna a través de la modalidad Entidades, que se ejecuta a través de organizaciones sin ánimo de lucro. Lula Da Silva, artífice del programa MCMV reconoce que a través de esta modalidad se logran mejores viviendas a menores precios que las producidas por los constructores empresariales.

En Uruguay el movimiento cooperativista también ha incidido fuertemente en la política habitacional para privilegiar la construcción social de vivienda, existe todo un sistema que involucra instituciones, estrategias, instrumentos, programas para favorecer la producción asociativa. El principal protagonista de este sistema es la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, que desde la década de los setenta ha venido promoviendo el desarrollo de proyectos a través de cooperativas filiales y que actualmente siguen construyendo viviendas adecuadas.

Uno de los aspectos más importantes de la experiencia de Uruguay es la propiedad colectiva de las viviendas que están a nombre de las cooperativas, con derecho de usufructo para los afiliados que los pueden heredar a sus descendientes, de esta manera los inmuebles son sustraídos del mercado y no aportan a la especulación capitalista.

Otros aspectos a destacar de la experiencia uruguaya, es la demostración que a través de procesos organizativos es posible el acceso a soluciones para población vulnerables, como hogares monoparentales con mujeres cabeza de hogar, familias con personas con discapacidad e incluso víctimas de desastres naturales. De otra parte, el desarrollo de proyectos de renovación urbana que permiten ubicaciones céntricas, cerca de zonas con una oferta adecuada de bienes y servicios.

El modelo de las cooperativas por ayuda mutua y su organización federada, ha reconocido por organismos de nivel internacional como ONU Hábitat y se ha replicado en países de centro y sur américa como Bolivia, con resultados destacados que también han recibido reconocimientos internacionales.

En Colombia existen antecedentes importantes de autoconstrucción, algunos de iniciativa social como Villa Javier, otros de iniciativa empresarial como La perseverancia, otros con un fuerte contenido político como la Central Provivienda y otros promovidos por entidades públicas como el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Popular, algunos con bases teóricas tan fuertes como el proceso del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento que promovió la generación de las Juntas de Acción Comunal apalancado en la Alianza Para El Progreso y que desarrollo proyectos importantes por su impacto y alcances como Ciudad Kennedy,

Con la implementación del sistema UPAC y las CAV, en Colombia, se inicia el apoyo a los desarrolladores inmobiliarios privados y el desmonte de las empresas estatales productoras de vivienda; se aseguró la disponibilidad de recursos para los emporios de la construcción inmobiliaria, pero se afectó la disponibilidad para los pequeños productores entre estos los del sector solidario.

Dado que la mayor utilidad de la construcción no se deriva fundamentalmente de la productividad (incluso la escasa producción contribuye a incrementar el déficit y de paso la demanda y el precio) sino de la especulación del suelo, los empresarios y capitalistas vinculados con el sector habitacional no invierten en la tecnificación de la industria que permitiría una mayor producción y así un descenso del precio producto de las dinámicas del mercado. Los tomadores de decisiones al servicio de los intereses de la vivienda como mercancía, les interesa la implementación de políticas que apunten prioritariamente al desarrollo económico y no a la satisfacción de necesidades.

El Sistema Nacional de Vivienda en Colombia a partir del Consenso de Washington, favorece el crecimiento de la industria de la construcción y del sistema financiero. La política de vivienda social en Colombia basada en la asignación de subsidios y los estímulos para la vivienda social, como la exención del IVA y descuentos tarifarios en la expedición de la licencia de construcción, ha privilegiado la ejecución de los proyectos habitacionales a cargo de desarrolladores privados con ánimo de lucro, los cuales han contribuido a disminuir el déficit cuantitativo pero no lo han logrado subsanar plenamente además han aportado a disminuir la calidad habitacional de los inmuebles

El Sistema sustentado en los subsidios focalizados para la vivienda formal, (que se suman a los recursos propios y al préstamo hipotecario), presenta una contradicción que hace inviable el acceso a la vivienda a familias de alta vulnerabilidad social, las cuales tienen derecho al subsidio, pero no pueden generar ahorro y/o ser sujetos de crédito para alcanzar el cierre financiero. La estrategia del subsidio presenta una crisis, pues no ha sido

suficiente el incremento constante del valor de la subvención, (incluso hasta cubrir el valor total de la solución) y presenta múltiples problemas en la asignación y ejecución, dejando por fuera del mercado formal a una buena proporción de familias vulnerables, las cuales han sido las principales perjudicadas con esta política

Con los subsidios se garantiza la demanda, y se ayuda a paliar el déficit pero sin resolverlo definitivamente, al depender de los recursos fiscales así como de las estrategias políticas de los gobernantes, no es una política sostenible y es vulnerable a las condiciones económicas, a los créditos y a las políticas internacionales. Los subsidios a la demanda se ha transformado en una transferencia de recursos a los constructores a través de subsidios a la oferta, para apoyar el desarrollo de su actividad, pero esto no ha sido efectivo para acabar con el déficit habitacional, razón por la cual constantemente la normatividad debe ser ajustada, hasta concluir con la priorización del subsidio para la vivienda más precaria y para las soluciones masivas a través de los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional – MISN.

En los macroproyectos los propietarios del suelo aportan la tierra como socios del proyecto y subsanan la dificultad de la inversión inicial para los productores, los cuales se concentran en los gastos de construcción. Desde la lógica capitalista presente en los macroproyectos, el productor busca obtener ganancia y reducir costos, por ello recurre a suelo que por su ubicación periférica tiene menor precio y procura reducir el área y calidad de los inmuebles. Cuando el agente inmobiliario adquiere el suelo “bruto” a bajo costo y especula con este, también obtiene una mayor rentabilidad que se carga al consumidor final, por lo tanto, el principal aspecto a resolver es el acceso a la tierra.

A semejanza del modelo de Chile y México, con apoyo de la banca multilateral, se promovieron los MISN, con la habilitación masiva de suelo rural o semiurbano, para que los desarrolladores inmobiliarios puedan ofertar vivienda a los sectores de menores ingresos, aunque ello implica un crecimiento urbano artificioso y sin articulación con el planeamiento del ordenamiento territorial. Dado que los macroproyectos como estrategia de la producción capitalista se concentran en la producción de unidades, no ofrecen los bienes y servicios necesarios para los habitantes por lo cual no reúnen las condiciones para la vivienda adecuada

La extensión del perímetro urbano implica mayores tiempos de desplazamiento, incrementa el tráfico automotor y la contaminación del aire; además genera “guetos sociales” segregados en los cuales se concentran problemas como la inseguridad y la inestabilidad económica, con dificultades para el acceso a los bienes y servicios de la ciudad, que se concentran en el centro urbano, donde se presenta el mayor precio por metro cuadrado en el suelo y el espacio construido.

Uno de los macroproyectos orientados desde el nivel central por el gobierno nacional y desarrollado por grandes empresas de construcción, es Ciudad Verde en Soacha, promovido sin la anuencia del concejo municipal, máxima autoridad del ordenamiento territorial. La producción habitacional incrementó en 50% la población del municipio que presentaba déficits de bienes y servicios para sus habitantes y no contemplaba este crecimiento y por lo tanto no tiene la suficiente capacidad para atender la demanda de los nuevos habitantes y el macroproyecto agrava más las falencias de dotacionales, espacios públicos y movilidad.

Ciudad Verde es el mayor macroproyecto y el más avanzado en metas frente al número de unidades, pero la planeación de equipamientos no cubre las necesidades plenas del total de habitantes que se prevén habitarán la ciudadela, adicionalmente la provisión de edificios dotacionales al 2017 no marcha al mismo ritmo de construcción de las unidades vendibles es decir los apartamentos y locales comerciales.

Ciudad Verde es un proyecto de vivienda formal, desarticulado de la trama urbana de Soacha y Bogotá, lejos de los centros de producción, con escasa oferta de sitios de trabajo, así como centros de servicios para la población. El proyecto no cumple con las condiciones de vivienda adecuada, como productos acabados, los apartamentos no permiten ser adaptados a las necesidades particulares de los habitantes y son edificaciones monótonas que no responden a la adecuación cultural.

Ante la incapacidad del mercado para cubrir toda la demanda, las entidades estatales en alianza con las Organizaciones Populares de Vivienda pueden generar vivienda formal para las poblaciones de menores ingresos, existen diversas experiencias que dan cuenta de ello en los departamentos de Antioquia y Boyacá en los cuales se ha elevado a política pública la canalización de los subsidios en especial a través de la oferta de suelo para los proyectos desarrollados a través de OPV, lo cual ha permitido generar oferta de calidad en donde no sería rentable para los desarrolladores con ánimo de lucro.

La evidencia que es posible desarrollar vivienda de calidad a precios más bajos que el mercado con ánimo de lucro está en experiencias privadas como la de la Asociación de Vivienda Popular Simón Bolívar en Suba, cuya calidad urbanística y gestión le mereció un reconocimiento de la Sociedad Colombiana de Arquitectos

Con ASOVIVIR caso de estudio se puede observar como las viviendas reúnen todos los atributos de la vivienda adecuada contemplados por el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial el de adecuación cultural:

- La tenencia está asegurada, pues el manejo de los créditos a través de una organización cooperativa de ahorro y crédito se sustenta en la solidaridad y no en el ánimo de lucro, además los bajos intereses permitieron el pago en plazos más cortos que la banca comercial
- La disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, está asegurada por ser un proyecto formal acorde a la normatividad vigente y en suelo urbanizado, como proyecto aprobado legalmente cumple con las condiciones de habitabilidad, y no está expuesto a riesgos para la salud y la vida.
- La ubicación del predio en una zona en proceso de consolidación urbanística permite el acceso a empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios sociales.
- La asequibilidad económica, es posible con la disminución de costos producto de la autoconstrucción y la administración a cargo de la organización; el proyecto desarrollado permitió la accesibilidad, a familias vulnerables.
- La participación de los asociados en el diseño y construcción da respuesta a la adecuación cultural, planteada en el PIDESC.

En los procesos de construcción social de vivienda, se concibe la participación desde la planeación del proyecto; la vivienda no es un producto acabado, sino un proceso. Desde el momento de la conformación de la organización hasta la asignación de los inmuebles y posterior gestión del hábitat, se genera un proceso de construcción de comunidad.

El desarrollo urbano dirigido por los agentes inmobiliarios privados (de la mano del Estado que propicia el marco legal-normativo necesario), se orienta a la obtención de mayores utilidades y no a satisfacer las necesidades de los pobladores o resolver condiciones estructurales que facilitan la informalidad urbanística. La normatividad, orientada a promover el crecimiento económico, permite maximizar la utilidad del desarrollador inmobiliario, con mayor aprovechamiento del suelo y la producción de unidades de menor calidad en términos de materiales o áreas.

Se formulan políticas especializadas de producción de vivienda, así como en otro sectores como la educación o la salud, esto conduce a la resolución de los problemas de manera aislada, con producción de edificios para uso sectorial (escuela, hospital, habitación); se producen unidades de vivienda sin los otros servicios necesarios para la satisfacción del derecho a la calidad de vida adecuado, esto podría resolverse con Operaciones Urbanas u Operaciones Territoriales Integrales (Yory 2015: 79), que además de viviendas produzcan edificios para el acceso a bienes y servicios, como se planteó en el caso de México con los DUIS o en Colombia con los MISN, sin embargo los edificios dotacionales, no se producen de manera alterna a las unidades de vivienda.

Para las familias, la vivienda propia puede significar un seguro de desempleo o una pensión, por ello compran unidades de vivienda, no proyectos urbanos; las mediciones de gestión se concentran en el número de unidades de vivienda, en productos transables en el mercado como una mercancía, no se evalúa los equipamientos y los servicios que también se pueden medir como mercancías pero dentro de las políticas sectoriales, pero la satisfacción no es medible por lo tanto no es objeto de financiación (Yory. 2015: 87); no se mide como a partir de la interacción de los habitantes con el entorno se construye bienestar y adecuación cultural.

La experiencia en otros países, como México y Brasil han demostrado que mediante esquemas asociativos es posible incrementar la calidad de las viviendas y en el caso de Uruguay incluso contribuir a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda a precios accesibles para familias de menores ingresos. La promoción de las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda, como lo contempla la Constitución Colombiana, ha evidenciado, que dados los limitantes en acceso a suelo y recursos para la construcción, no es la solución definitiva sino una alternativa a los déficits, especialmente el cualitativo.

La autoconstrucción, cuando se desarrolla de manera organizada y dentro de esquemas colectivos, es un soporte para el desarrollo social y político colectivo de los pobladores, para su consolidación como sujetos políticos que aportan a la construcción de condiciones de vida digna a través de la vivienda.

La producción mediante esquemas asociativos permite generar ahorros con una economía de escala en la adquisición de suelo y materiales, así como de mano de obra y dado que la urbanización se puede dar en menor tiempo se puede resolver más rápido la necesidad de vivienda y se contribuye al incremento o generación de patrimonio familiar

Los procesos de producción colectiva facilitan la economía de escala, sumando el ahorro de las familias, potencializan la gestión de suelo y pueden facilitar la regularización de la tenencia, la consecución de servicios públicos y el acceso a programas gubernamentales;

pero además de organización y solidaridad, requieren capacitación, procesos democráticos y ejercicios de convivencia social, lo cual puede ser un obstáculo para su existencia, pues en la sociedad capitalista predomina la promoción del individualismo. La producción social de vivienda puede contrarrestar las tendencias actuales, como los macroproyectos, que contribuyen a desarrollar mecanismos cada vez menos democráticos, atentan contra la soberanía territorial y desconocen las identidades de los habitantes de los proyectos inmobiliarios.

Las falencias de los procesos asociativos están en el acceso al suelo, a los recursos para el urbanismo y la construcción, así como en la insuficiente o nula asesoría técnica en la organización, administración y construcción, lo cual genera dilación en los proyectos y afecta la credibilidad en los procesos. Esto se podría resolver con el apoyo estatal mediante el acompañamiento y asesoría como lo contempla la legislación vigente, así como la entrega de suelo como subsidio en especie como las experiencias de Antioquia y Boyacá, o con adecuados sistemas de financiación o a través de alianzas público-privadas

5.2 Recomendaciones

La mayoría de las ciudades colombianas han sido construidas por los mismos usuarios, en ocasiones infortunadamente en zonas fuera del perímetro urbano a donde llevar los bienes y servicios de la ciudad implica mayores esfuerzos para el fisco municipal, o en zonas de donde se pone en riesgo la vida de los ocupantes o los ecosistemas estratégicos, debería aprovecharse ese capital social y productividad de las personas y mediante el apoyo técnico y financiero (como se había planteado antes de la supresión del INURBE) construir ciudad de manera formal con la gente y para la gente, mediante formas asociativas como lo contempla el artículo 51 de la Constitución Política.

Aunque el derecho a la vivienda está reconocido en la Constitución Política y otras normas, así como en diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por el Estado e incorporados al bloque de constitucionalidad, no existe una política pública de vivienda con enfoque de derechos, esta se limita a la provisión masiva de vivienda social a través de Macroproyectos y la financiación a la demanda, dejando de lado otras estrategias de como la autoconstrucción mediante OPV. Por ello es necesario ajustar la política pública para fortalecer la construcción social de vivienda.

Las instituciones deberían acomodar sus programas dentro del marco normativo para alcanzar mayor efectividad, sin que se abandone el acompañamiento y asesoría institucional, especialmente en ciudades donde el suelo es escaso y se requiere un desarrollo en altura, lo cual presenta mayor complejidad.

Es necesario que la política pública apoye a las redes de organizaciones y la conformación de organizaciones de segundo nivel que permitan brindar asesoría a las organizaciones de base y faciliten la interlocución con las entidades estatales. La financiación que es uno de los limitantes se puede resolver con el sistema cooperativo de ahorro y crédito, la política pública puede apoyar a las organizaciones para constituir un banco, a partir de la evaluación de la experiencia de CREAR Cooperativa en Asovivir. Los recursos externos, que podrían provenir de las entidades oficiales, mediante modalidades de subsidio en especie (con materiales o suelo) o de recursos de manera anticipado, pueden acelerar la ejecución de los proyectos autogestionados.

En las pequeñas ciudades donde aún hay disponibilidad de suelo, las OPV pueden desarrollar proyectos unifamiliares que no requieren técnicas avanzadas de construcción y que pueden adaptarse al crecimiento de las familias mediante desarrollo progresivo, pero en las grandes ciudades, donde el suelo es escaso y se requiere la construcción en altura, se presenta un desafío para las organizaciones auto productoras tradicionales y una oportunidad para la vinculación de los profesionales a las OPV para el desarrollo de nuevas modalidades sustentables de construcción.

Se requiere la consolidación de un movimiento de organizaciones de construcción social de vivienda, que permita generar interlocución con los gobernantes, para incidir en la política pública de vivienda

Es necesario apalancar la constitución de organismos de segundo y tercer nivel de las OPV, que brinden apoyo y asesoría a estas, además de establecer interlocución con los gobernantes para ajustar la política habitacional, tal como lo contemplaban la Ley 9ª de 1989 y la ley 3ª de 1991, que daban asiento a los representantes de las organizaciones en las entidades responsables de la gestión de vivienda como el INURBE.

Lo ideal sería que en cumplimiento del mandato constitucional establecido a través del artículo 51 de la Constitución Política, se incrementara el número de planes de vivienda de interés social, con la implementación de sistemas adecuados de financiación para familias de menores ingresos (incluso a través de cooperativas de los viviendistas), y que la ejecución de estos programas de vivienda se desarrollara privilegiando formas asociativas, a través de las cuales se podría manejar subsidios en especie por ejemplo en suelo vacante declarado de desarrollo y construcción prioritaria y/o materiales de construcción adquirido al por mayor aprovechando economías de escala.

A. Anexo: Resolución 044 de 1990

Por el medio de la cual se reglamenta la recepción anticipada de dineros con destino al desarrollo de planes y programas de vivienda adelantados por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.

EL SUPERINTENDENTE DE SOCIEDADES

En uso de sus atribuciones legales, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 62 de la Ley 09 de 1989, corresponde a la Entidad que vigile las actividades de las organizaciones populares de vivienda, en los términos del Decreto – Ley 78 de 1987 y demás disposiciones sobre el régimen comunitario, adoptar un reglamento especial que permita la recepción anticipada de dineros destinados al desarrollo de planes y programas de viviendas adelantados por sistemas de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.

SEGUNDO.- Que por Decreto 497 de 1987, el Gobierno Nacional atribuyó al Ministerio de Desarrollo Económico a través del Superintendente de Sociedades, la inspección y vigilancia sobre las personas naturales y jurídicas dedicadas y a las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y a la realización de planes o programas de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO. - El desarrollo de todo plan o programa de vivienda por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción, requiere por parte de las organizaciones populares de vivienda, tanto de la obtención de un permiso de captación de recursos, así como del correspondiente permiso de escrituración expedidos por el Distrito Especial o por el municipio donde se vaya a realizar el mencionado plan o programa.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Toda organización popular de vivienda para adelantar planes por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción deberá:

1. Obtener personería jurídica como entidad sin ánimo de lucro previo concepto favorable de la Superintendencia de Sociedades, de que trata el Decreto 914 de 1983.

Para la expedición del mencionado concepto el interesado deberá cumplir ante esta Entidad los siguientes requisitos:

1º. Remitir copia auténtica o autorizada del acta de constitución de la entidad sin ánimo de lucro, firmada por todos los participantes, con la constancia del número de votos emitidos para aprobar su constitución y el texto mismo del acta.

Por copia autorizada ha de tenerse aquella suscrita por el secretario o por el presidente de la organización en formación.

2º. Enviar copia autenticada o autorizada del acta de la reunión en la cual se aprueben los estatutos que, de cuenta, entre otros, de los nombres de los asistentes, los votos emitidos para adoptar esta determinación, así como los emitidos para aprobar el texto del acta.

3º. Los estatutos deberán contener los siguientes puntos básicos:

- a. El nombre de la entidad.
- b. Domicilio.
- c. Duración
- d. Objetivos
- e. Patrimonio.

En este punto deben distinguirse las cuotas de vivienda de las cuotas de administración y sostenimiento. Estos dos rubros, si bien hacen parte del patrimonio de la asociación, se diferencian en su destinación, como quiera que las primeras tienen como finalidad cubrir el valor de la vivienda que cada afiliado pretende obtener y son reintegrables al momento de expulsión o retiro voluntario; las segundas por su parte están dirigidas a sufragar los gastos que demanden el sostenimiento de la entidad, razón por la cual, no son reintegrables al momento de retiro del asociado.

f) Órganos de administración.

g) Funciones de los órganos de administración, forma y período de elecciones, reuniones, (época y forma de convocarlas), mayoría para deliberar y decidir.

h) Causales de disolución y trámite de liquidación del patrimonio social. Es del caso anotar, en lo que se refiere a las juntas de vivienda comunitaria, que los estatutos además deberán ajustarse al Decreto 1930 del 8 de agosto de 1979, 300 del 11 de febrero de 1987, a la Resolución 2070 del 11 de junio de 1987 emanada del Ministerio de Gobierno, así como a las instituciones impartidas en su Boletín No. 9 de abril de 1989.

4º. Allegar debidamente aprobado por la asamblea, el reglamento interno de vivienda, el cual deberá contener:

- a. Número de afiliados.
- b. Requisitos para el ingreso al programa
- c. Clases de cuotas, señalando en todo caso la cuantía de las mismas y el procedimiento para modificar este monto.
- d. Derechos y deberes de los afiliados.
- e. Procedimiento para la adjudicación de las viviendas.

1. Causales de sanción

2. Clase de sanciones

3. Órganos competentes para imponer sanciones.

4. Procedimiento para sancionar.

g) Forma y término de devolución de las cuotas de vivienda.

2. Registrarse en los términos del numeral 1º. Del artículo 2º. Del Decreto Ley 078 de 1987, en concordancia con el artículo 3º. Del Decreto 2610 de 1979, ante el municipio donde se proyecte adelantar el plan o programa de vivienda.

3. Registrar los libros de contabilidad que correspondan según la naturaleza jurídica del ente, y en todo caso cuando menos el libro Diario, el libro Mayor y el libro de Inventarios y Balances.

Las organizaciones que adelanten diferentes planes llevarán libros auxiliares de contabilidad por cada uno de ellos, y presentarán anualmente un balance consolidado a la Superintendencia de Sociedades el primer día hábil del mes de mayo.

ARTICULO TERCERO.- Para el otorgamiento del permiso de captación, se deberán cumplir los siguientes requisitos ante el Distrito Especial de Bogotá, o los respectivos municipios, según el caso:

- a. Acreditar el cumplimiento de los requisitos 2 y 3 del artículo 2º. De la presente resolución.
- b. Determinar el nombre del plan y la ubicación del mismo.
- c. Acreditar la propiedad y tradición de los terrenos en donde se pretende desarrollar el plan, adjuntando el folio de matrícula inmobiliaria actualizado y la carta, o documento de intención de venta del globo de terreno entre el propietario y la entidad solicitante.
- d. Allegar el plano de loteo provisional y localización, donde se establecerá el número de solución proyectadas, firmado por un ingeniero o arquitecto titulado.
- e. Adjuntar el concepto previo y favorable emitido por la Oficina de Planeación respectiva sobre la viabilidad para adelantar el plan o programa.
- f. Adjuntar los conceptos favorables emanados de las Oficinas municipales correspondientes, relativos a la viabilidad de servicios públicos.
- g. Señalar el número de participantes del plan, el cual no podrá exceder al número de unidades proyectadas, que a su vez no podrán ser más de 200.
- h. Presentar un presupuesto detallado de ingresos e inversión de recursos, analizando pormenorizadamente.
 1. Valor del terreno.
 2. Costo de instalación y conexión de los servicios públicos.
 3. Costo de honorarios, diseño y asesorías.
 4. Ingresos por cuotas de afiliación y de vivienda, y su forma de pago.
 5. Inversión de los recursos que se capten.

Dicho presupuesto deberá ir firmado por un contador público, quien bajo la gravedad del juramento certificará que las cifras presentadas corresponden a la realidad.

i) Presentar un cronograma que señale la manera como se ejecutará el programa de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.

j) Presentar certificación en que conste que no tiene obligaciones pendientes con la Entidad que ejerza las funciones de inspección y vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 78 de 1987.

k) Acreditar la constitución de pólizas de manejo por parte del representante legal de la organización popular de vivienda, el tesorero y de todo aquel directivo o empleado que tenga la facultad de disponer de los dineros de la entidad.

ARTICULO CUARTO. - Examinados los documentos anteriores, el funcionario competente, expedirá el correspondiente permiso de captación, siempre que en dicho estudio establezca la viabilidad del programa, y existan las condiciones a que se refiere el Decreto 078 de 1987, artículo 2º. Numeral 2º. Literal b.

En caso de consideración no viable el programa, el funcionario así lo hará saber al peticionario mediante resolución motivada, en la cual se señalará un término de dos (2) meses, prorrogable por un término igual, a su juicio, a fin de que se subsanen las irregularidades detectadas.

Agotado el plazo anterior sin que se hubieren subsanado las deficiencias anotadas, se archivará la petición, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud.

ARTÍCULO QUINTO. - La organización popular de vivienda que obtenga el correspondiente permiso de captación debe presentar ante la misma autoridad, dentro de los seis (6) meses posteriores a su expedición lo siguiente:

1. Los documentos que demuestren que se ha adquirido el derecho de dominio del terreno sobre el cual se va a desarrollar el plan o programa de vivienda acreditando que se dio previamente observancia a lo ordenado en el artículo octavo del Decreto 2391 de 1989 y en su defecto explicar la razón por el cual no se ha podido adquirir el inmueble.
2. La constancia de que las autoridades Distritales o municipales, según se trate, han aprobado los planos y el reglamento de propiedad horizontal, cuando fuere del caso, así como que han otorgado la licencia de urbanismo o construcción.
3. Un cronograma del proyecto con indicación del porcentaje de avance de obra en que se encuentre el plan o programa promovido.

PARAGRAFO. - El cumplimiento de los anteriores requisitos no exime a la entidad promotora, de a observancia que debe dar a las obligaciones que respecto de a la superintendencia de Sociedades prevé el artículo sexto del Decreto 2391 de 1989.

ARTICULO SEXTO.- En el evento en que se decida por parte de los afiliados de la organización popular de vivienda reunidos en asamblea, adquirir un terreno distinto a aquel en el que se proyectaba adelantar el plan de vivienda, deberá comunicarse inmediatamente concederá un plazo no superior a dos (2) meses a fin de que se acredite el cumplimiento de los requisitos en los literales c), d), e), f) g), h) e i) del artículo 3º. De esta resolución, respecto del nuevo predio que se pretende adquirir y con base en ello resuelve si el plan debe continuar o revoca el correspondiente permiso de captación.

ARTICULO SEPTIMO. - Toda modificación que se introduzca al programa de vivienda, diferente de la prevista en el artículo 6º. De esta providencia, que supere más del 10% de su valor, deberá someterse a la aprobación de los afiliados reunidos en asamblea de acuerdo con sus estatutos, y comunicarse a la autoridad territorial competente dentro del mes siguiente a la fecha de su aprobación.

A igual procedimiento se someterá cualquier modificación a las características físicas del lote, o variación de las dependencias (áreas, alcobas, baños, etc...) de las unidades de vivienda, dejando claramente establecido en el acta de la asamblea correspondiente, cuáles van a ser las nuevas especificaciones del programa de vivienda.

La aprobación de las modificaciones aludidas se acreditará mediante la remisión del acta correspondiente debidamente autenticada.

La entidad territorial, en el evento en que establezca que tales modificaciones alteran el plan de manera que se estime que no pueda llevarse a efecto, lo hará ajustar a las reales condiciones económicas de los afiliados al programa y a las condiciones técnicas exigidas por las autoridades respectivas.

ARTICULO OCTAVO. - El permiso de escrituración se otorgará previa solicitud del interesado, a la cual se anexará el correspondiente paz y salvo de la Superintendencia de Sociedades; permiso que se expedirá cuando a juicio de la entidad territorial respectiva, se hubiera acreditado la ejecución de las obras de urbanismo y de construcción en la proporción que lo exigiere el Distrito Especial o el municipio correspondiente.

En virtud de este permiso, las organizaciones populares de vivienda podrán transferir el derecho de dominio de los inmuebles construidos en el programa respectivo.

ARTICULO NOVENO. - Las sumas de dinero recaudado como cuotas de vivienda, así como las donaciones recibidas para el desarrollo del programa, deberá destinarse exclusivamente a la adquisición del inmueble donde ha de ejecutarse el mismo; a efectuar las obras de urbanismo; a la construcción de las viviendas y a las obras directamente relacionadas con el cumplimiento del plan.

ARTICULO DECIMO. - Las organizaciones populares de vivienda, crearán anualmente un fondo constituido por el diez por ciento (10%) de sus ingresos por cuotas de vivienda, para atender exclusivamente las devoluciones que deban efectuarse.

El agotamiento de dicho fondo no es causal para que las devoluciones que no alcancen a cubrirse con el mismo dejen de afectarse dentro de los plazos fijados en los estatutos o en el reglamento interno de vivienda.

ARTICULO DECIMO PRIMERO. - El incumplimiento de esta resolución acarreará a los directivos de la Entidad promotora las sanciones establecidas en las disposiciones sobre la materia.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. - Por tratarse de una reglamentación expedida en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 3º. Del artículo 62 de la Ley 9ª. De 1989, esta Resolución rige para todo el territorio de la República a partir de su publicación, sin perjuicio de que los municipios, expidan disposiciones especiales mediante las cuales señalen los requisitos que consideren indispensables para el cabal cumplimiento de lo preceptuado en esta providencia.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE,
Dada en Bogotá, D.E. a 16 de enero de 1990.

Nota: Publicada en el Diario Oficial 39147 de 17-01-90

B. Anexo: MISN adoptados

Fecha de corte: 30 de septiembre de 2017

1. Altos de Santa Elena - Cali (Valle)	<p>Gestor: Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali. Área Bruta Adopción: 46,63 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 5.000 Soluciones Estructura Urbana: 3 Unidades de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.2503 del 14 de Diciembre de 2009.</p> <ul style="list-style-type: none">• Urbanismo terminado para 3.430 soluciones de vivienda.• Obras de Edificación terminadas para 2.230 viviendas y en ejecución 980 Apartamentos.• Entregadas 2.135 soluciones habitacionales.• 1.515 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$33.700 Millones Vigencias 2008-2009-2010.</p> <p>Otros Recursos de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none">• 957 cupos por valor de \$30.069,90 Millones para Hogares damnificados por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y los ubicados en zona de riesgo no mitigable.• \$2.440,67 Millones asignando 119 SFV en las vigencias 2016-2017 en el marco del Programa de Vivienda de Interés Social para Ahorradores-VIPA.
2. Ciudadela San Antonio y Ciudadela Nueva Buenaventura - Buenaventura (Valle)	<p>Gestor: Fonvivienda – Alcaldía de Buenaventura. Área Bruta Adopción: 215,25 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 4.052 Soluciones Estructura Urbana: 5 Unidades de Ejecución en San Antonio y 1 en Ciudadela Nueva Buenaventura. Estado: Adoptado mediante Resolución No.0207 del 9 de Febrero de 2009 y Resolución No.0934 del 27 de Diciembre de 2012, modificada por Resolución No.0670 del 11 de Octubre de 2017.</p> <ul style="list-style-type: none">• Urbanismo y Obras de Edificación terminadas para 1.320 soluciones de vivienda.• Entregadas 1.290 casas.

	<ul style="list-style-type: none"> • 1.289 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$99.852 Millones Vigencias 2007-2008-2009-2012-2013.</p> <p>Otros Recursos de la Nación: \$4.622,27 Millones en las vigencias 2015-2016, para atención de población en situación de Desplazamiento.</p>
<p>3. Ecociudad Navarro - Cali (Valle)</p>	<p>Gestor: Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali. Área Bruta Adopción: 67,32 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 6.000 Soluciones Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.2576 del 23 de Diciembre de 2009, modificada por Resoluciones No.1526 del 6 de Agosto de 2010 y No.0215 del 10 de Febrero de 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Municipio contrató los estudios técnicos para ajustar la formulación del Macroproyecto y se encuentra elaborando el Documento Técnico de Soporte para entregar al MVCT. • Una vez expedido el Acto Administrativo de Modificación de Adopción, se podrán definir las acciones para continuar con la ejecución del MISN. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$1.055 Millones Vigencia 2007.</p>
<p>4. Villas de San Pablo - Barranquilla (Atlántico)</p>	<p>Gestor: Fundación Mario Santo Domingo. Área Bruta Adopción: 133,31 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 18.871 Soluciones Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.2353 del 18 de Diciembre de 2008, modificada por Resolución No.0362 del 13 de Junio de 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo terminado para 2.000 soluciones de vivienda y en ejecución para 249. • Obras de Edificación terminadas para 1.968 unidades habitacionales y en ejecución 251 casas. • Entregadas 1.941 viviendas. • 906 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$20.000 Millones Vigencia 2008.</p> <p>Otros Recursos de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De la vigencia 2010 \$3.942 Millones para atención de población en situación de Desplazamiento y \$16.058

	<p>Millones para la construcción y dotación de equipamientos públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • \$ 34.168 Millones, asignando 832 SFV en las vigencias 2013-2014-2016 en el marco del Programa de Vivienda Gratuita PVG-1.
<p>5. Ciudad del Bicentenario - Cartagena (Bolívar)</p>	<p>Gestor: Fundación Mario Santo Domingo. Área Bruta Adopción: 388,04 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 65.138 Soluciones Estructura Urbana: 6 Unidades de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.2362 del 18 de Diciembre de 2008, modificada por Resoluciones No.2538 del 17 de Diciembre de 2009, No.2774 del 31 de Diciembre de 2010, No.0361 del 13 de Junio de 2012 y No.0725 del 19 de Noviembre de 2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo terminado para 3.921 soluciones de vivienda y en ejecución para 298. • Obras de Edificación terminadas para 3.862 viviendas y en ejecución 302 casas. • Entregadas 3.684 viviendas. • 1.283 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$29.000 Millones Vigencias 2008-2009-2010.</p> <p>Otros Recursos de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De la vigencia 2010 \$2.664 Millones para atención de población en situación de Desplazamiento y \$17.336 Millones para la construcción y dotación de equipamientos públicos. • \$50.916,02 Millones, asignando 1.235 SFV en las vigencias 2013-2014-2016 en el marco del Programa de Vivienda Gratuita PVG-1.
<p>6. Nuevo Occidente “Viviendas con Corazón hacia Territorios Equitativos” - Medellín (Antioquia)</p>	<p>Gestor: Alcaldía de Medellín. Área Bruta Adopción: 125,86 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 11.455 Soluciones Estructura Urbana: 5 Unidades de Gestión Estado: Adoptado mediante Resolución No.2363 del 18 de Diciembre de 2008, modificada por Resoluciones No.2537 del 17 de Diciembre de 2009 y No.0340 del 04 de Junio de 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo y Obras de Edificación terminadas para 9.557 soluciones de vivienda y en ejecución para 424 unidades habitacionales. • Entregadas 9.421 viviendas. • 3.624 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

	<p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$86.543 Millones Vigencias 2008-2009-2012-2013.</p> <p>Otros Recursos de la Nación: \$33.198,58 Millones, asignando 909 SFV en las vigencias 2014-2015-2016 en el marco del Programa de Vivienda Gratuita PVG-1.</p>
<p>7. Bosques de San Luis - Neiva (Huila)</p>	<p>Gestor: Alcaldía de Neiva y Gobernación del Huila. Área Bruta Adopción: 36,73 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 3.928 Soluciones Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.2364 del 18 de Diciembre de 2008, modificada por Resoluciones No.2536 del 17 de Diciembre de 2009 y No.2717 del 29 de Diciembre de 2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo y Obras de Edificación terminadas para 2.845 soluciones de vivienda • Entregadas 2.400 viviendas. • 2.520 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$35.932 Millones Vigencias 2008-2009-2010.</p> <p>Otros Recursos de la Nación: \$10.000 Millones Vigencia 2010 para atención de población en situación de Desplazamiento.</p>
<p>8. Centro Occidente de Colombia San José - Manizales (Caldas)</p>	<p>Gestor: Alcaldía de Manizales. Área Bruta Adopción: 98,73 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 5.974 Soluciones Estructura Urbana: 30 Unidades de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.1453 del 27 de Julio de 2009, modificada por Resoluciones No.1527 del 6 de Agosto de 2010, No.1793 del 6 de Septiembre de 2011, No.0483 del 16 de Julio de 2012, No.0693 del 13 de Noviembre de 2013, No.0902 del 29 de Diciembre de 2014, No.0565 del 14 de Julio de 2015 y No.0085 del 15 de Febrero de 2016, consolidadas por Resolución No.0544 del 22 de Agosto de 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo terminado para 24 soluciones de vivienda y en ejecución para 640. • Obras de Edificación terminadas para 24 viviendas y en ejecución 640 unidades habitacionales. • Entregadas 24 viviendas. • 129 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$40.000 Millones Vigencias 2009-2010.</p>

<p>9. Ciudad Verde - Soacha (Cundinamarca)</p>	<p>Gestor: Amarilo S.A. Área Bruta Adopción: 327,96 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 49.656 Soluciones Estructura Urbana: 7 Unidades de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.1687 del 3 de Septiembre de 2009, modificada por Resoluciones No. 1434 del 27 de Julio de 2010, No.1355 del 6 de Julio de 2011 y No.0182 del 20 de Marzo de 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo terminado para 47.779 soluciones de vivienda y en ejecución para 1.877. • Obras de Edificación terminadas para 32.153. viviendas y en ejecución para 17.503 soluciones. • Entregadas 32.153 unidades habitacionales. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no se han destinado recursos por este rubro.</p> <p>Otros Recursos de la Nación: 768 cupos por valor de \$13.757,56 Millones para Hogares damnificados por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y los ubicados en zona de riesgo no mitigable.</p>
<p>10. Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo - Pereira (Risaralda)</p>	<p>Gestor: Alcaldía de Pereira. Área Bruta Adopción: 163,34 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 13.971 Soluciones Estructura Urbana: 16 Unidades de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.2146 del 04 de Noviembre de 2009, modificada por Resoluciones No.1348 del 14 de Julio de 2010, No.0664 del 26 de Septiembre de 2012 y No.0031 del 19 de Enero de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo terminado para 3.667 soluciones de vivienda y en ejecución para 403. • Obras de Edificación terminadas para 3.633 viviendas y en ejecución 437 unidades de vivienda. • Entregadas 3.319 unidades habitacionales. • 550 Subsidios Familiares de Vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$10.000 Millones Vigencias 2009-2010.</p> <p>Otros Recursos de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • \$1.091,46 Millones asignando 56 SFV en las vigencias 2015-2016 en el marco del Programa de Vivienda de Interés Social para Ahorradores-VIPA. • \$33.427,84 Millones, asignando 825 SFV en las vigencias 2013-2014-2015 en el marco del Programa de Vivienda Gratuita PVG-1.

<p>11. La Italia - Palmira(Valle)</p>	<p>Gestor: Jaramillo Mora S.A. Área Bruta Adopción: 97,07 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 6.026 Soluciones Estructura Urbana: 2 Unidades de Ejecución en 9 Etapas. Estado: Adoptado mediante Resolución No.0048 del 07 de Febrero de 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo terminado para 3.872 soluciones de vivienda y en ejecución para 178. • Obras de Edificación terminadas para 3.872 viviendas y en ejecución 178 unidades habitacionales. • Entregadas 3.825 viviendas. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no se han destinado recursos por este rubro.</p> <p>Otros Recursos de la Nación: \$22.173,39 Millones asignando 1.150 SFV en las vigencias 2015-2017 en el marco del Programa de Vivienda de Interés Social para Ahorradores-VIPA.</p>
<p>12. Ciudadela del Valle - Tuluá (Valle)</p>	<p>Gestor: Grupo ODINSA S.A. Área Bruta Adopción: 31,00 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 3.920 Soluciones Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.0528 del 03 de Agosto de 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de conformidad con el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011, determinó en la Resolución No.0572 del 30 de Agosto de 2017, que ha operado la figura jurídica de la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 0528 de 2012, como quiera que han transcurrido más de cinco (5) años desde la publicación de dicho acto administrativo, sin que se hayan adelantado gestiones tendientes a la ejecución del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela del Valle.
<p>13. PIDU Mirador del Frayle - Candelaria (Valle)</p>	<p>Gestor: IC Prefabricados S.A. Área Bruta Adopción: 100,80 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 6.568 Soluciones Estructura Urbana: 4 Unidades de Actuación Urbanística Estado: Adoptado mediante Resolución No.0389 del 27 de Junio de 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo y Obras de Edificación en ejecución para 300 unidades habitacionales. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: Las 300 viviendas del proyecto Mirador del Frayle Etapa 1 se desarrollan en el marco del Programa de Vivienda Gratuita PVG-2.</p>

14. Pienta - Homenaje Comunero al Bicentenario - Piedecuesta (Santander)	<p>Gestor: Gobernación de Santander. Área Bruta Adopción: 124,98 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 17.226 Soluciones Estructura Urbana: 8 Etapas de Ejecución Estado: Adoptado mediante Resolución No.0750 del 21 de Noviembre de 2014, modificada por Resolución No.459 del 12 de Julio de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En trámite de obtención de la Licencia de Urbanismo. <p>Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no se han destinado recursos por este rubro.</p>
---	--

Macroproyectos de Segunda Generación

Fecha de corte: 31 de agosto de 2017

1. Santa Fé - Cali (Valle)	<p>Gestor: Constructora Bolívar S.A. Área Bruta Anunciada: 164,43 hectáreas. Potencial Soluciones Vivienda: 18.000 Soluciones Estructura Urbana: 7 Unidades de Ejecución Estado: Anunciado mediante Resolución No.551 del 23 de Agosto de 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En proceso Formulación.
-----------------------------------	--

Fuente MINVIVIENDA <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/macroproyectos-de-inter%C3%A9s-social-nacional>

Bibliografía

ARANGO ZULUAGUA, Carlos. La lucha por la vivienda en Colombia. Bogotá: Ecoe Ediciones. 1986.

CANO Castro, Ginna Paola y TORRES Martínez, Jairo Edilso. El papel de la Organización Popular de Vivienda en el desarrollo urbano del municipio de Sogamoso, Boyacá. En Traza, (10), 2014. p.p. 106-139.

CANO Castro, Ginna Paola et al. Organizaciones Populares de Vivienda en Boyacá – OPV Tunja: Ediciones USTA. Facultad de Arquitectura; Colciencias, 2014

CASTILLO COUVE, María José. El derecho a la ciudad: De Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. En Revista INVI Vol. 29 No. 81. . {En línea}. {Agosto 2014} disponible en: (<http://revistainvi.cl/>).

CASTILLO, Mercedes. Anotaciones sobre el problema de la vivienda en Colombia. En: Bitácora No. 8. Bogotá (enero - diciembre de 2004); p.15-21.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO URBANO REGIONAL - CENAC. Evolución del déficit habitacional en Colombia. 1993 – 2005. {En línea}. {3 abril de 2016} disponible en: (<http://www.cenac.org.co/>).

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO –CID–. Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá, D.E. Estudio dirigido por el economista Lauchlin Currie, Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 1969

COPEVI Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. La Cooperativa Factor de Acción Habitacional. Ciudad de México, 1964.

- Cuadernos de Dinámica habitacional, Palo Alto, Esfuerzo Colectivo y Organizado. Ciudad de México, 1987.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA CASA y SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL. Estado actual de la vivienda en México. México: CIDOC-SHF-Conafovi-Sedesol. 2006

CHOAY, Françoise. Urbanismo Utopías y Realidades. Barcelona. Lumen. 1970

CONAVI. Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable. México. Disponible en <<http://www.conafovi.gob.mx/img/> 2008

COLÓN, Luis Carlos. El saneamiento del Paseo Bolívar y la vivienda obrera en Bogotá, artículo de la revista Urbanismos No. 2, de la maestría en Urbanismo, p. 104-115. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2007

CONGRESO REPUBLICA DE COLOMBIA.

- Constitución Política de 1991
- Ley 9 de 1989
- Ley 1469 de 2011, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1310 de 2012. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

CONSULTÉCNICOS Ltda. Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios. Bogotá: DNP, DAPD, ICT. 1972

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

- Hábitat y vivienda digna: una deuda creciente. En: Informe del Estado de los Recursos Naturales y del ambiente 2008 – 2009, pp. 255-359 Bogotá. Contraloría General de la Republica. 2009. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/9621/1/LFG-Inf_MedAmb_2008%5B1%5D.pdf
- Informe de auditoría Fondo Nacional de Vivienda Vigencia 2014. Bogotá. Contraloría Delegada Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional. Julio de 2015. Disponible en <http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/195598398/INFORME+FINAL+FONVIVIENDA+2014.pdf/c6f6160b-4efb-4dc0-9279-093ad6ab420c?version=1.0>

CONTRERAS FORERO, Fray Martín. Suroriente: territorio y memoria de la localidad de San Cristóbal. Bogotá: Departamento de Acción Comunal Distrital. 1999

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA Sentencia T-583/13 Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-583-13.htm>

COULOMB, René.

- La vivienda en arrendamiento, en R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy. 2006
- Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda. En Desarrollo urbano y regional / Gustavo Garza y Martha Schteingart, coordinadores. México: El Colegio de México, 2010. 657 p.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and Pluralism in Planning. Journal of the American Institute of Planners. 1965

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DISTRITAL - DAACD Campo Elías Osorio. Barrio Humberto Valencia. En Voces del Común. Testimonio de Líderes Comunales de Bogotá, 73–96. Bogotá: Imprenta Distrital de Bogotá. 1998.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Censo 2005, calidad de vida, ficha metodológica déficit de vivienda, 2005.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, REPUBLICA DE COLOMBIA

- Las cuatro estrategias. Bogotá. 1972
- Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018
- Documento CONPES No. 3583. Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial DNP - Bogotá D.C., 2009

ENGELS, Federico Contribución al problema de la vivienda, (1873) {En línea}. {10 marzo de 2016} disponible en: (<https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/1.htm>)

FALS BORDA, Orlando. Sociología de la vivienda: teoría y marco de referencia. Curso Básico de la Vivienda: Aspectos Sociales. Bogotá, Centro Interamericano de Vivienda 1958

FARHA, Leilani. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Naciones Unidas Asamblea General 30 de diciembre de 2015. {En línea}. {10 abril de 2016} disponible en: (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/294/55/PDF/G1529455.pdf?OpenElement>)

FEDEVIVIENDA. Informe final del taller Producción Social del Hábitat. Bogotá, 2004.

FERNANDES, Edesio. La construcción de "derecho a la ciudad" en Brasil. En C, Santos Carvalho & A. Rossbach (organizadores), El Estatuto de la Ciudad: un comentario (pp. 494-518). São Paulo, Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades. 2010.

GALLO, Ignacio. "El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá" En: Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia". Banco Interamericano de Desarrollo, 2010

GARAY, Luis Jorge y RODRÍGUEZ, Adriana. Políticas de empleo, salarios y vivienda, en Colombia diálogo pendiente, vol. II. Bogotá: Planeta Paz. 2007.

HALL, Peter. Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996. 495 p

HARVEY, David. Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1977

- Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal. 2013.
- Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo 1ª ed. Quito: Editorial IAEN. 2014

HEALEY, Patsy Collaborative Planning in Perspective University of Newcastle upon Tyne, UK. 2003.

HELLER, Agnes Teoría de las necesidades en Marx. Pensamiento contemporáneo, 1986

HENAO PADILLA, María José. Análisis del proceso de producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de ciencia política y gobierno, Bogotá D.C. 2011

HIC-AL, Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina. Derecho a la Ciudad en el Mundo. Compilación de documentos para el debate, Ciudad de México, Septiembre de 2008.

JARAMILLO, Samuel. Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá. Editorial Dintel. 1979. 240p.

- Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. En Pradilla Cobos, E. (Com). Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 1982, pp. 149-212.
- Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. En Territorios, núm. 18-19, Bogotá: Universidad del Rosario, 2008, pp. 11-53.

LEFEBVRE, Henri. El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Península. 1969. 169p.

LEVINSON, Jerome y DE ONIS, Juan. La Alianza Extraviada. México: Fondo de Cultura Económica. 1972.

LONDOÑO, R & SALDARRIAGA, A. La Ciudad de Dios en Bogotá. Fundación Social. Bogotá. 1994.

LÓPEZ ESGUERRA, Jorge Luis. ¿Es posible construir vivienda de interés prioritario? Presentación en Power Point {En línea}. {Diciembre 3 de 2015} disponible en: (<http://slideplayer.es/slide/1058516/>).

MAX -NEEF, Manfred et al. Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. Cepaur, Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago de Chile, 1986.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

- Decreto 4260 (2007) Por medio del cual se reglamenta el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007
- Resolución 1577 (2008). "Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde del municipio de Soacha departamento de Cundinamarca."
- Resolución 0318 (2009). "Por medio de la cual se adiciona la Resolución número 1577 del 10 de septiembre de 2008"
- Resolución 1687 (2009). "Por medio del cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde en el Municipio de Soacha, Cundinamarca"
- Resolución 1434 (2010). Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1687
- Resolución 1355 (2011). Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1434

MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO Cien años de política habitacional en Colombia. Bogotá: Panamericana. 2014. 280p

MOLINA, Humberto (editor). Colombia: Vivienda y subdesarrollo urbano. Centro de Planificación y Urbanismo Universidad de los Andes. Bogotá. 1979. 530 p.

MOLINA, Humberto y HENAO, Carlos A. Colombia: Autoconstrucción y participación. Centro de Planificación y Urbanismo Universidad de los Andes, ENDA, SENA. Bogotá. 1987. 206 p.

MUNICIPIO DE SOACHA. Acuerdo 18 del 31 de mayo de 2008 - Plan de desarrollo municipal de Soacha 2008-2011- Soacha para vivir mejor.

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD. Principios de Higiene de la Vivienda, OMS, Ginebra, 1990.

ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. Sexto período de sesiones, 1991. Disponible en www.observatoripoliticassocial.org

ONU Hábitat. El derecho humano a una vivienda adecuada Folleto informativo sobre los derechos humanos N° 21 (Rev.1). Geneva. Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. 2010 disponible en <http://www.ohchr.org>

- Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Brasil: CAF - Banco de desarrollo de América Latina, agosto del 2012. 243 p
- Construcción de ciudades más equitativas. Bogotá: CAF - Banco de desarrollo de América Latina, marzo 2014. 243 p
- Habitat III Zero Draft Outcome Document. Disponible en: http://www.worldurbancampaign.org/sites/default/files/Habitat%20III%20Zero%20Draft%20outcome%20document%20%28May%202016%29_0.pdf (May 2016).

ORTIZ FLORES, Enrique. El camino posible. Producción social de vivienda y hábitat en América Latina: Bases conceptuales para una política pública. Ediciones Trilce Montevideo, Hábitat International Coalition, 2012

PEÑA, Martha Liliana. Procesos urbanos informales, participación comunitaria y autoconstrucción de vivienda: la experiencia CINVA (1951-1974). En Procesos urbanos informales y territorio. Bogotá: Universidad Nacional, 2009.

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO.

- Informe alterno al quinto informe del Estado Colombiano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Impresión: Gente Nueva Editorial Bogotá. 2010
- Resumen Ejecutivo del Informe alterno de la sociedad civil al VI Informe del Estado Colombiano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales {En línea}. {15 de septiembre de 2017} disponible en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/24_02_2016_boletin_pcddhd_conajustes.pdf

PRADILLA COBOS, Emilio.

- Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina. En Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, Emiliano Pradilla. México: UAM – Xochimilco. 1982.
- Capital, Estado y Vivienda en América Latina. Cap. I. Notas acerca del problema de la vivienda. México: Fontamara, 1987.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco... [et al]. Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativa, coordinado por Luis Rojas Villagra - 1ª ed. – Asunción: CLACSO, 2015, 316p

RIVERA PÁEZ, Jorge Alberto. El CINVA modelo de cooperación internacional. Tesis de grado para la Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2002.

ROBLEDO, Jorge Enrique. El drama de la vivienda social en Colombia .Bogotá. El Ancora Editores, 1985, 200p

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (editores). Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005, 265p

SABATINI, Francisco. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. EURE, 26(77), pp. 49-80. 2000.

SALDARRIAGA ROA, Alberto. Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. Bogotá: INURBE, 1996

SCHTEINGART, Martha. Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México. México, El Colegio de México. 1989.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (SPP). Antología de la planeación en México 1917-1985, vol. 10. México, Fondo de Cultura Económica. 1985

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. El déficit habitacional en Bogotá D.C. 2014: Evolución y análisis socioeconómico de los hogares. {En línea}. {27 marzo de 2016} disponible en: (http://www.habitatbogota.gov.co/index.php?view=download&alias=2990--624&category_slug=politica-de-vivienda-y-habitat&option=com_docman&layout=table&Itemid=617).

SEPÚLVEDA CORZO, Juan Gabriel. “La producción social del hábitat en la configuración urbana de los sectores populares de Bogotá”, trabajo de grado desarrollado entre los años 2008 y 2010 para optar al título de Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia.

SOJA Edward. Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de Sueños. 2008.

- En busca de la justicia espacial. Valencia: Tirant Humanidades. 2014

TORRES TOVAR, Carlos... [et al]. Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios: hábitat y vivienda. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, 2009.

TORRES TOVAR, Carlos Alberto y CASTILLO DE HERRERA Mercedes. Procesos urbanos informales y territorio: ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad. Grupo de investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Maestría en Hábitat. 2009

TRIVELLI Pablo. Algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el Financiamiento de las Ciudades”, Biblioteca del Congreso Nacional, La ciudad que queremos, marzo 2015, pp. 85–109.

TURNER, John. Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario. México: Siglo XXI Editores. 1976

VÉLEZ TRUJILLO, Álvaro Hernán. Hacia la disminución del déficit habitacional en Colombia. CAMACOL Bogotá, {En línea}. {20 de mayo de 2009} disponible en file:///C:/Users/hp/Desktop/Downloads/camacol%20final.pdf

YORY, Carlos Mario La construcción social del hábitat. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia. 2015. 433 p.

ZÁRATE LÓPEZ, María de los Ángeles... [et. Al]. Vivienda abandonada de interés social: El caso de Tijuana, Baja California. Escuela de Ciencias de la Ingeniería y la Tecnología- Universidad Autónoma de Baja California. 2016