

1

CONTEXTUALIZACIÓN

1. LA VIVIENDA A LA LUZ DE LOS DERECHOS

Gran parte de las políticas habitacionales implementadas en Colombia a partir de los años 80 del siglo XX, responde de manera directa a los lineamientos desarrollados a nivel internacional. En efecto, existe una clara asociación entre las decisiones que, en materia de política de vivienda social, se han adoptado en el país y los diferentes debates que se dieron años atrás.

Estos debates se inician a principios del siglo XX, cuando los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (en adelante, CIAM) plantean amplias soluciones a problemas asociados al crecimiento habitacional de las ciudades, a su rediseño y proyección.

Las Cumbres Mundiales del Hábitat, sucedidas entre los años 70' y los 90' del siglo XX, constituyen un escenario importante en el abordaje de la vivienda dado que cambian la escala de análisis: ya no se habla sólo de vivienda, sino, también, de asentamientos humanos, los cuales toman mayor relevancia; y se define una plataforma conceptual que se desarrolla con el reconocimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales y lleva a implementar: **El derecho a una vivienda adecuada.**

Desde las dos primeras Cumbres del Hábitat (Hábitat I, Vancouver, 1976 y Hábitat II, Estambul, 1996) convocadas por las Naciones Unidas, las ciudades latinoamericanas han emergido en una dinámica de apropiación y aplicación de los diferentes mandatos para el desarrollo humano. Tanto el primer escenario (Movimiento Moderno) como el segundo (Cumbres Mundiales del Hábitat) se manifestaron en Colombia, a través de la aplicación de políticas públicas para solucionar el problema de déficit habitacional. Sin embargo, se produjeron cambios significativos en el accionar del Estado colombiano que favorecen la aparición de nuevas problemáticas asociadas a la cobertura y calidad de la vivienda y modifican por completo la concepción de la misma.

En el marco de la política de vivienda en Colombia, la Ley 3 de 1991 introduce un hecho de suma importancia que marca el inicio del aumento del déficit cualitativo. En efecto, el Estado, dentro de la concepción neoliberal, reduce su rol como constructor directo y financia ya no la oferta sino la demanda de vivienda. Al crearse este vacío en la política pública, se redirecciona la construcción y producción de vivienda hacia el sector privado, sin obligar a éste a cumplir lineamientos que garanticen el derecho a la vivienda digna establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Bajo este mismo planteamiento, y con miras a reducir el déficit habitacional creciente, la ciudad de Medellín utiliza como estrategia política, la construcción de vivienda masiva dirigida a los sectores más vulnerables presentes en la ciudad. Por tal razón, es posible analizar las condiciones de habitabilidad de los proyectos

de vivienda de interés prioritario, específicamente en casos de reubicaciones y reasentamientos poblacionales.

1.1 ALGUNOS DEBATES MUNDIALES SOBRE LA VIVIENDA Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Estos debates son considerados de gran importancia por abordar el tema de vivienda desde diferentes perspectivas, por las múltiples reflexiones y aportes que se dieron desde la arquitectura y el urbanismo y, además, por constituir un referente vigente aplicable a las problemáticas de la ciudad de hoy.

1.1.1 Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, C.I.A.M. Los C.I.A.M. surgen del interés por solucionar problemas asociados al crecimiento de las ciudades europeas producto de la industrialización de finales del siglo XIX. Se trata de problemas como: la “*indigencia de las masas trabajadoras*”¹ por la voracidad del capitalismo, el hacinamiento, el déficit habitacional, entre otros. Allí los expertos reunidos identifican problemas, intentan establecer causas y buscan posibles soluciones.

Dichos Congresos establecen también un marco importante en los direccionamientos que actualmente se implementan para la vivienda, ya que reflejan las distintas preocupaciones de los arquitectos del Movimiento Moderno y constituyen una instancia relevante por los temas debatidos, y entre ellos: las condiciones físicas de la vivienda en relación con el habitante, dado que hoy se evidencian como problemas asociados a problemáticas sociales.

A continuación se presenta un resumen de los temas debatidos en los CIAM que abordan el tema de la vivienda.

Los planteamientos definidos en el segundo CIAM, realizado en Frankfurt en 1929, se centran en *La vivienda para el mínimo nivel de vida (Existenzminimum)*. Allí se rompe con la forma de construir la vivienda ya que intrínsecamente se incorpora el concepto de “Modelo Estándar”, concepción que lleva a preguntarse por “¿[...], qué es lo imprescindible necesario para el ser viviente?”²

“[...] el desarrollo de la vivienda mínima ha llegado a un punto muerto [...] porque no son suficientemente considerados los profundos cambios en la estructura social de los

¹ CIAM de 1929, Frankfurt. AYMÓNINO, Carlo 1973, *La Vivienda Racional*. Ponencias de los Congresos CIAM 1929 – 1930. Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona. ISBN 84-252-0755-X.

² Formulación de una propuesta de política de gestión urbana en asentamientos en desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín: Escuelas de Urbanismo y Hábitat. Facultad de Arquitectura Consultora y Departamento Administrativo de Planeación. Subdirección de Planeación Territorial. Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda. 2006.

pueblos, que exigen un nuevo planteamiento de la clase y tamaño de las unidades de vivienda [...]” (Walter Gropius 1929).

En su momento, las inquietudes por la ciencia y la tecnología, la relación tiempo-espacio y la salud pública exigen a la arquitectura una base científica fundamentada en el racionalismo y en la experimentación de las ciencias [...]. (Tarchópulos y Ceballos, 2003). Así, a partir de los fundamentos sociológicos de la vivienda mínima, detalles de la vivienda para el mínimo nivel de vida, las posibilidades constructivas existentes y las ordenanzas de la construcción (Aymonino, 1973), se establecen principios rectores que consideran dimensiones, iluminación, ventilación y disposición del espacio entre otros aspectos.

La reflexión sobre los parámetros mínimos del espacio habitable parte de la noción de “*privacidad de los dormitorios*” y su relación con los demás espacios de uso doméstico, en función del cumplimiento de las demás necesidades habitacionales de la familia. En consecuencia, la racionalización funcional de la vivienda arroja una variedad de modelos estandarizados que permiten su producción en serie, aparte de que son factibles económicamente para la clase obrera, lo cual asegura las condiciones cualitativas requeridas en términos de habitabilidad. (Tarchópulos y Ceballos, 2003).

El CIAM de Bruselas en 1930 plantea la discusión sobre los *Métodos constructivos racionales. Casas bajas, medias y altas*. Trata de dar respuesta a la pregunta sobre las alturas racionales para la agrupación urbanística de viviendas.

De esa forma, se analizan los costos de construcción para edificios en altura desde aspectos de densidad, ocupación de terrenos y urbanización, al igual que la economía del edificio y su disposición en la superficie de la ciudad, enfocada en la especulación del suelo, los recorridos verticales y horizontales, la parcelación del suelo, enmarcada en dos concepciones de la ciudad: la ciudad jardín y las ciudades concentradas con edificios en altura. Se reflexiona sobre la construcción, y enfatiza en aspectos estructurales, de seguridad, transporte y accesibilidad y el problema de las viviendas para clases de nivel de vida mínimo cuando son construidas por iniciativa privada o estatal. (Aymonino, 1973)

Se formula un nuevo planteamiento para la vivienda en términos del espacio, que se refleja en la conexión vivienda- entorno y los requerimientos funcionales de la misma. “*Las viviendas deben ser dispuestas en edificios que cumplan los principios higiénicos, especialmente los referentes a iluminación y ventilación*” (Ordenanzas Alemanas para Construcción de Viviendas, citado por Gropius 1930)

La carta de Atenas, fruto del CIAM de 1933, asume la vivienda como núcleo central en la planeación de la ciudad; y en ésta, se examinan de manera concreta los múltiples aspectos relacionados con la ciudad, especialmente su componente urbanístico (que se ve afectado por el crecimiento poblacional, la falta de área en la vivienda y de zonas verdes), problemas de localización de los asentamientos, de

conectividad entre el espacio residencial y los equipamientos entre otros. Aunque la Carta examina diferentes aspectos relacionados con la vivienda, también es limitada en la medida en que las exigencias establecidas se fundamentan en aspectos netamente técnicos³.

Le Corbusier define las cuatro funciones de una ciudad, es decir lo que él considera las claves del urbanismo:

- Un lugar para vivir.
- Un lugar para trabajar.
- Un lugar para la recreación.
- El sistema de circulación que une los tres anteriores.

“La vida sólo puede prosperar al igual que los dos principios contradictorios que rigen la personalidad humana: el individual y lo colectivo”. (Newman. 1961)

Se reafirma la idea de agrupación de la vivienda en “unidades de habitación” o barrios, [...], la unidad de habitación se toma como base para definir relaciones con las demás funciones urbanas: el trabajo y la recreación. Este ordenamiento de funciones y la zonificación, como herramienta para la distribución se constituyeron en las bases del urbanismo moderno. (Tarchópulos y Ceballos. 2003)

Posteriormente se realizan otros CIAM dedicados a temas diferentes, y en 1953 se lleva a cabo el noveno CIAM, en Aix en Provence, de nuevo sobre la vivienda, con el *Hábitat Humano* o la “Vivienda y sus extensiones” (*Logement prolongé*) como tema central.

³ En habitación, “HAY QUE EXIGIR

26. Que las densidades razonables sean impuestas según las formas de habitación propuestas por la naturaleza misma del terreno - 27. Que se fije un mínimo de horas de asoleamiento para cada vivienda. - 28. Que la alineación de habitaciones a lo largo de vías de comunicación sea prohibida - 29. Que se tengan en cuenta los recursos técnicos modernos para construir habitaciones altas. Que colocadas a gran distancia una de otra liberen el suelo en favor de amplias áreas verdes.

En esparcimiento, HAY QUE EXIGIR

37. Que los islotes insalubres sean demolidos reemplazados por áreas verdes los barrios colindantes quedarán así saneados - 38. Que estas nuevas superficies verdes, sirvan fines claramente definidos: contener jardines infantiles, escuelas, centros juveniles o todos los edificios de uso común. Ligados finalmente a la habitación.

En trabajo, “HAY QUE EXIGIR

46. Que las distancias entre los sitios de trabajo y las zonas de habitación se reduzcan al mínimo. - 47. Que los sectores industriales se independicen de los sectores de habitación.

En circulación, HAY QUE EXIGIR

61. Que los cruces, muy solicitados serán convertidos a la circulación continua por cambios de niveles. Y 63. Que las calles sean diferenciadas según sus destinos: calles de habitación, de paseo, de tránsito, vías principales.

Este analiza el caos del siglo XIX y los problemas derivados del mismo; el problema central de la época continúa siendo el suministro de viviendas para familias de menores ingresos, agravado por las destrucciones de la segunda guerra mundial. *“Los arquitectos deben aceptar este reto como su primera prioridad, y su lenguaje técnico tiene que ser enriquecido por el hombre para satisfacer sus necesidades materiales y espirituales [...] Cualquier propuesta arquitectónica o urbanística que ignore estas condiciones y no de al hombre su identidad, no cumple con los requisitos de la vida”.* (Newman, 1961)

Se aborda el concepto de identidad, como la necesidad de pertenencia y reconocimiento del barrio como unidad por encima de la vivienda. Esta identidad se encuentra en la vivienda, la zona residencial, la ciudad y la región.

Le Corbusier plantea que LA CASA debería ser un programa básico de vivienda, es decir que la misma se configure a partir de las actividades que realicen los miembros de la familia a escala individual y colectivamente. Se debe considerar LA CALLE como primer punto de contacto fuera de la vivienda, dado que los niños aprenden por primera vez del mundo fuera del hogar y es también el lugar donde se llevan a cabo actividades esenciales para la vida diaria. EL BARRIO es esencial porque en él, las personas están en contacto directo con las actividades que dan identidad a la comunidad y esto a su vez genera asociaciones más grandes que constituyen LA CIUDAD.

En el CIAM de Dubrovnik en Croacia en 1956, se formula la *“Carta del Hábitat”* y se debaten temas asociados a la labor del arquitecto-urbanista. Además, los expertos buscan nuevas formas de proyectos que tengan en cuenta las realidades de la población y las relaciones espaciales del individuo, dentro de la familia y con la comunidad. Así se empieza a visualizar una exigencia de corresponsabilidad entre el espacio y el residente, que mas adelante será condición de la habitabilidad.

Se puede ver los grandes aportes del Movimiento Moderno en la concepción de la vivienda, pues el reconocimiento de las condiciones espaciales que proporcionen ambientes adecuados para los habitantes, el valor de las relaciones entre el hombre y su entorno, la fortaleza de la identidad como condición sine qua non del espacio habitado, entre otros, constituyen un marco referencial para la construcción de esta vivienda. Sin embargo continúan vigentes los formatos de vivienda estándar aunque con menor rigurosidad, que desconocen los atributos antes mencionados y que fomentan la aparición de grandes problemáticas sociales.

1.1.2 Conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos.

Ante las dificultades para satisfacer las necesidades y aspiraciones básicas de las poblaciones en consonancia con los principios de la dignidad humana, *“[...] la tendencia excesiva a una concentración de la población, aumento de pobreza y personas sin hogar, desempleo, exclusión social, inestabilidad de la familia, insuficiencia de recursos, falta de infraestructura y servicios básicos, ausencia de planificación adecuada,*

*inseguridad, violencia, degradación del medio ambiente y aumento de vulnerabilidad ante desastres*⁴, se instauran las cumbres mundiales del hábitat (Hábitat I, Vancouver, 1976 y Hábitat II, Estambul, 1996), esta última, con el objetivo de garantizar el derecho a la VIVIENDA ADECUADA y definir lineamientos que orienten la actuación estatal en los países latinoamericanos.

Las grandes dificultades para satisfacer las necesidades y aspiraciones básicas de los pueblos, en consonancia con el principio de dignidad humana, constituye una preocupación común en muchos países, y dan origen a la primera conferencia sobre asentamientos humanos, denominada Hábitat I, realizada en Vancouver en 1976. En esta conferencia, se plantean oportunidades y soluciones como la construcción de asentamientos más habitables, [...] en donde se reconozca la ESCALA humana, [...], LA CULTURA de los pueblos y las necesidades de los grupos en desventaja [...] a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo, dentro de un marco de justicia social.

De igual manera, se definen principios generales que dan cuenta del mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos como el primero y el más importante de los objetivos de toda política pública de asentamientos, [...] (Vancouver 1976)

Finalmente se desarrollan directrices de acción que suponen que el diseño de los asentamientos humanos debe [...] proporcionar un medio para la vida en que se preserve la identidad de los individuos, las familias, las sociedades y los medios para que haya vida privada [...] Un asentamiento no es la simple agrupación de gente, vivienda y lugares de trabajo; debe respetarse y estimularse la diversidad de características de los asentamientos humanos que reflejen valores culturales y estéticos [...]; deben proporcionarse lugares de culto [...] a fin de satisfacer las necesidades espirituales y religiosas de los diversos grupos [...] (Vancouver 1976)

Ante la gran tendencia a la concentración de la población en las ciudades, al aumento de la pobreza, de las personas sin hogar, del desempleo, de la exclusión social, de la inestabilidad de la familia, de la insuficiencia de recursos, de la falta de infraestructura y servicios básicos, [...] ⁵, los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, D.E.S.C.) adquieren el compromiso de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del DERECHO A LA “VIVIENDA ADECUADA” y es así como surge la segunda Conferencia sobre asentamientos humanos, denominada Hábitat II, realizada en Estambul en 1996.

⁴ “Formulación de una propuesta de política de gestión urbana en asentamientos en desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín: Escuelas de Urbanismo y Hábitat. Facultad de Arquitectura, Consultora, y Departamento Administrativo de Planeación. Subdirección de Planeación Territorial. Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda. 2006”

⁵ *Ibidem*

Se habla de vivienda adecuada en el sentido de disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, un espacio con seguridad, iluminación, ventilación, infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable [...] ⁶.

1.1.2.1 Aspectos de la Vivienda Adecuada. La adecuación está determinada por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole. Aún así, la Comisión Internacional de los DESC considera que es posible identificar algunos aspectos del derecho a vivienda adecuada que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto determinado ⁷, para garantizar el bienestar de los habitantes. (Ver: tabla 1)

Tabla 1: Aspectos de la vivienda adecuada

ELEMENTOS	SIGNIFICADO
Seguridad en la tenencia	<i>“Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.</i>
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	<i>“Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios [...] deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”</i>
Gastos soportables	<i>“Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. [...]”</i>
Habitabilidad	<i>“Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. [...]”</i>
Asequibilidad	<i>“[...] Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria [...] a los grupos más desfavorecidos, [...]. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades espaciales de esos grupos. [...]”</i>
Lugar	<i>“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,</i>

⁶ ONU (1991). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1) Observación general N° 4

⁷ Ibidem

ELEMENTOS	SIGNIFICADO
	<i>escuelas y otros servicios sociales. [...]</i>
Adecuación cultural	<i>“La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.</i>

Fuente: Elaboración propia basada en los elementos definidos por la Comisión Internacional de los DESC.

En estos términos, la vivienda adecuada implica la vinculación de categorías de escala macro referidas a las dimensiones física, económica, social, cultural y legal, lo que es particularmente complejo al abordar procesos de reubicaciones y reasentamientos.

1.2 EL CASO COLOMBIANO: ESTRATEGIA DE APLICABILIDAD Y LINEAMIENTOS POLÍTICOS PARA LA VIVIENDA EN COLOMBIA

A partir de las orientaciones dadas por los lineamientos internacionales para la vivienda, las ciudades colombianas han sido el escenario donde se han materializado las acciones emprendidas por el Estado para resolver el déficit habitacional. Los programas de vivienda desarrollados por el Estado, a partir de los años cuarenta, aplicaron durante casi cincuenta años los principios del Movimiento Moderno en torno al crecimiento y al desarrollo urbano de las principales ciudades y constituyeron un mecanismo para enfrentar el problema habitacional. (Tarchópulos y Ceballos 2003 29, citando a Saldarriaga 1996: 257)

La visión económica del problema de la vivienda se ha centrado desde los años cincuenta en la relación costo-ingreso, para adquirirla, y allí se inicia el tratamiento del *“hábitat y la vivienda”* en su escala macro como un problema de desarrollo económico. (Fique, 2006) Dicha afirmación pone de manifiesto la fuerte presión económica del país que ha venido imperando en el diseño de las políticas públicas de vivienda.

“[...] después de más de veinte años de los asentamientos humanos haber sido tema de la Organización, los problemas en los países subdesarrollados no se han disminuido, antes por el contrario se han incrementado el déficit de vivienda, la aceleración de la urbanización y el crecimiento poblacional,. Lo anterior permite afirmar que el verdadero problema radica en el cambio demográfico y la dinámica rural- urbana” (Fique, 2006) que cada día es mayor en países como Colombia. A los problemas que plantea el autor se le suma la especulación del suelo y los desplazamientos de todo tipo.

Después de la primera Cumbre Mundial del Hábitat (1976), en los Planes de Desarrollo de los últimos cinco períodos presidenciales, se evidencian estrategias

implementadas para abordar el problema habitacional, agravado por las continuas migraciones que se generan del campo a la ciudad.

Por lo anterior, el Instituto de Crédito Territorial, ICT, contribuye a hacer efectivas algunas de las propuestas planteadas por el Movimiento Moderno y, desde la creación del mismo en 1939, instaura en el país una nueva forma de hacer ciudad, *“respaldada por reflexiones teóricas y técnicas frente al tema de diseño urbano, arquitectónico y constructivo [...]”*, cuando se realizan investigaciones sobre normas mínimas de urbanización, aportando un *“modelo teórico para la producción de vivienda de bajo costo [...] A partir de la identificación de patrones de crecimiento, se definieron lineamientos dimensionales y de diseño para barrios populares”* que incorporan el concepto de “Urbanización Progresiva” (Tarchópulos y Ceballos, 2003, citando a Saldarriaga 1996: 257)

El ICT desarrolla una diversidad de programas de vivienda, iniciando con programas dirigidos a la vivienda rural; luego con el cambio en sus funciones, se autoriza la construcción de vivienda urbana. (Ceballos et al., 2008)

Las diversas soluciones promovidas por el ICT fueron dirigidas a distintos sectores socioeconómicos: realiza y fomenta programas de vivienda, urbanismo progresivo y mejoramiento de vivienda desde 1958. Acude a la *“autoconstrucción dirigida por ayuda mutua en comunidades organizadas, casas inconclusas para desarrollo progresivo por esfuerzo propio, mejoramiento progresivo de barrios y viviendas, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, la rehabilitación urbana en barrios subnormales y la dotación de equipamiento comunal entre otros”*. (Tarchópulos y Ceballos 2003 29, citado de Saldarriaga 1996, 66 - 80)

Durante su existencia, el ICT actúa como operador directo en la construcción de viviendas o por contrato con el sector privado, para lo cual diseña una guía dirigida a los constructores, especificando calidades técnicas, urbanísticas y arquitectónicas.

En un país que, desde los gobiernos de Misael Pastrana, con su Plan de Desarrollo denominado “Las 4 Estrategias”, había definido la construcción como el motor de la economía y había optado por la urbanización con el fin de atender la población en las ciudades con menores costos, y de Alfonso López Michelsen que, en una perspectiva similar, había propuesto la creación de *“ciudades dentro de las ciudades”*, el ICT se transforma lentamente.

“Sin embargo, a finales de la década de los 70’s, se presenta un cambio radical en la producción de vivienda”; la especulación del suelo urbano aparece como una condición derivada de la potenciación de la industria de la construcción de alojamientos para sectores de medios y altos ingresos por el sector privado. Como consecuencia de lo anterior, el ICT reduce el frente del lote mínimo de la vivienda, pues aumentan las densidades urbanas y disminuye la calidad del urbanismo y el espacio interior. (Tarchópulos y Ceballos, 2003 citando a Saldarriaga, 1996)

Este hecho “se reafirma en las normas técnicas propuestas por el Instituto, cuando en 1987 entrega el “Manual de Normas para Constructores de Vivienda en Programas del ICT”: un lote mínimo de 36 M² con un frente mínimo de 3Mts. para vivienda terminada o progresiva (ICT, 1987). De esta manera, el Estado legitima parámetros de calidad deficientes, ejemplo continuado por el mercado, el cual es el directo responsable de la producción de vivienda social, desde 1991”. (Tarchópulos y Ceballos, 2003 citando a Saldarriaga, 1996)

Entre 1986 y 1990, Virgilio Barco Vargas en su plan de desarrollo “**Plan De Economía Social**”, define la justicia social como base para la distribución equitativa de recursos y la reducción de desigualdades sociales (DNP⁸: 1987 citado de Ceballos et al, 2008). La inversión estatal se destina a dos frentes principales: el mejoramiento de las condiciones de los sectores deprimidos y el fortalecimiento de las fuerzas militares. La vivienda se aborda como parte de una estrategia para mejorar la calidad de vida de la población más pobre, para el cual se diseñan tres planes:

- *Plan para la erradicación de la Pobreza Absoluta.*
- *Plan Nacional de Rehabilitación.*
- *Plan de Desarrollo Integral Campesino.*

El primero, dirigido a enfrentar factores sociales, económicos y políticos determinantes de pobreza, se estructura a partir de cinco programas: Asentamientos Humanos, Salud Básica para todos, Aprovechamiento de bienes básicos, Mejoramiento del Hogar y Educación básica para todos. (Ceballos et al., 2008). El programa de asentamientos humanos parte de una concepción de hábitat que involucra desarrollo regional urbano, vivienda y servicios públicos⁹.

El segundo plan es planteado para desarrollar y erradicar la pobreza en 250 municipios donde la miseria, la base económica precaria, la violencia y la ausencia del Estado estaban presentes.

De igual forma, el tercer plan tiene como finalidad mejorar las condiciones de producción y comercialización para la población y reconoce la importancia del sector de la construcción como potencializador de la economía, gracias a la generación de empleo, al uso de insumos nacionales y a la elevación del nivel de vida de otros sectores de la población. (Ceballos et al., 2008).

El período presidencial liderado por César Gaviria entre 1990 y 1994 cuenta con el plan de desarrollo denominado “**La Revolución Pacífica**”, y, a la par, es el escenario de la Asamblea Nacional Constituyente, por medio de la cual se pasa de

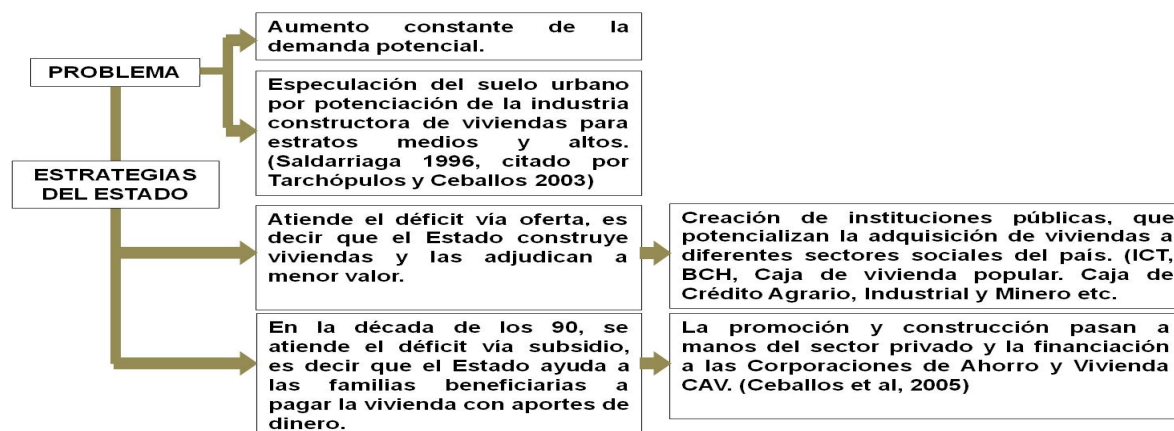
⁸ Departamento Nacional de Planeación

⁹ “Formulación de una propuesta de política de gestión urbana en asentamientos en desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín: Escuelas de Urbanismo y Hábitat. Facultad de Arquitectura Consultora y Departamento Administrativo de Planeación. Subdirección de Planeación Territorial. Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda. 2006”

una democracia representativa a una participativa. Este cambio se evidencia en la política de vivienda del plan de desarrollo. (CONPES 09, 1990).

A través de las disposiciones de la Ley 3 de 1991, se privatiza la promoción, construcción y financiamiento de la Vivienda de Interés Social y el Estado se encarga de incentivar, mediante subsidios, el acceso a la misma, mientras que la promoción y construcción pasan a manos del sector privado y la financiación a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda C.A.V. (Ceballos et al., 2008) Ver Gráfico 1

Gráfico 1: Estrategias implementadas por el Estado.



Fuente: Realización propia

El plan orienta la nueva política de vivienda social hacia dos campos: el institucional y el de subsidio. Esta nueva estructura del sistema busca estimular la participación del sector privado, focalizar los subsidios hacia la población de más bajos recursos, apoyar a los municipios para el cumplimiento de funciones en materia de alojamiento y ordenamiento urbano, entre otros. Por consiguiente, el Estado traslada la construcción directa de los planes habitacionales y la concesión de los créditos hipotecarios a los sectores privado y comunitario [...], a los cuales, delega, por esta razón, la recepción y evaluación de solicitudes así como la entrega de subsidios, la venta o canje de terrenos [...], la venta de cartera con descuento a los propios deudores o a entidades especializadas en hipotecas (Ceballos et al., 2008)

La nueva política traslada la obligación de gestionar proyectos de vivienda bajo la figura de Fondos Municipales de Vivienda de Interés Social "FOVIS" y la Reforma Urbana. El plan de desarrollo define varios tipos de subsidio en la política de vivienda:

- El subsidio directo que entrega dinero directamente al usuario, para adquirir una vivienda desarrollada por un privado, el municipio o el sector solidario y financiado por la banca privada. Según los ingresos de la demanda, aparece el subsidio individual, dirigido a viviendas con un valor entre 135 y 50 SMLV, el cual correspondía al 24% de su costo total y el 80% de la

cuota inicial, y el subsidio colectivo, dirigido a familias con ingresos de menos de dos SMLV, contenidas en planes colectivos para la construcción de viviendas, el subsidio cubría el 30% del costo total de la vivienda.

- El subsidio rural que atiende el déficit de servicios públicos en áreas rurales con posibilidades también, de ser postulación colectiva e individual.

El hábitat se fragmenta, y la política deja de ser integral para convertirse en una política sectorial y “viviendista”. Se enfatiza que el problema de la vivienda no está en el déficit cuantitativo, sino en el cualitativo¹⁰; no obstante el cambio de estructura del sistema potencializa aún más el déficit habitacional y dificulta el acceso de las familias de más bajos recursos a una solución de vivienda.

En el siguiente período, 1994 - 1998, el presidente Ernesto Samper Pizano, en su plan de desarrollo denominado “**El Salto Social**”, busca a través de la política habitacional que el subsidio familiar llegue a estratos socioeconómicos bajos y vulnerables, por medio de la integración del subsidio a la Red de Solidaridad y de su articulación a programas de mejoramiento del espacio y la infraestructura de servicios comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado. (Ceballos et al., 2008)

Los objetivos principales fueron:

- Incrementar el número de familias subsidiadas
- Complementar el subsidio con programas integrales de mejoramiento de entorno de barrios vulnerables
- Integrar los municipios y la comunidad en la identificación de solución de necesidades
- Promover procesos de reforma urbana para destinar suelos para la construcción de vivienda social.

La nueva política se orienta hacia la población más pobre, con la novedad de su articulación a la Red de Solidaridad Social, la integración de la comunidad, INURBE (la transformación del ICT), el municipio y los Fondos de Cofinanciación. (Ceballos et al., 2008)

El mejoramiento atiende asentamientos subnormales con graves problemas de habitabilidad (Ceballos et al., 2008); igualmente permite la adjudicación de subsidios a través de programas asociados como el programa de vivienda nueva, en el cual se exigen condiciones mínimas de habitabilidad en las viviendas, entendida ésta, como la unidad básica que comprende un lote urbanizado con espacio de uso múltiple, cocina, unidad sanitaria y lavadero, además de cumplir

¹⁰ Ibídem

con un diseño urbanístico, vías adecuadas de acceso, servicios públicos, espacios de recreación y cultura, entre otras, [...]¹¹

Entre 1998 y el 2002, el presidente Andrés Pastrana en su Plan de Desarrollo: **“Cambio para Construir la PAZ”**, reconoce la vivienda como parte determinante del desarrollo social y económico, en la medida en que *“contribuye a disminuir la pobreza, reactivar la economía y generar empleos”*. (Ceballos et al., 2008) La política de vivienda es dirigida específicamente a la vivienda de interés social. Se plantean cinco objetivos fundamentales:¹²

- Garantizar la existencia de esquemas de financiamiento para la vivienda a largo plazo de sectores pobres
- Detener el crecimiento del déficit habitacional
- Construir ciudad a través de la atención al déficit habitacional, propiciando un entorno digno
- Apoyar la generación de empleo y la calificación de mano de obra
- Consolidar la producción de vivienda.

Para el logro de los anteriores objetivos, el plan propone tres frentes: fortalecimiento y viabilización del sistema de financiación a largo plazo, alivio a deudores y entidades financieras, y direccionamiento de la vivienda de interés social y los subsidios. (Ceballos et al., 2008. 203)

Con el presidente Álvaro Uribe Vélez entre 2002 y 2006, la política de vivienda del plan de desarrollo **“Hacia un Estado Comunitario”** se enmarca en el lema *“Hacia un país de propietarios”* (PND 2002-2006). Esta política y el sector de la construcción aparecen como mecanismos de solución a los problemas de pobreza, empleo y déficit habitacional que, para este período, es de 1.130.000 viviendas en términos cuantitativos y de 870.000 viviendas en términos cualitativos. La financiación de la vivienda se articula a recursos de ahorro, subsidio y crédito complementario. (Ceballos et al., 2008)

Como estrategias del plan, relacionadas con los asentamientos humanos y el entorno urbano, se propone: impulsar el mercado de arrendamiento, desmarginalizar asentamientos humanos a través de la reducción de la vulnerabilidad, recuperación, mejoramiento del espacio público y disminución de la contaminación. Se reconoce el déficit de vivienda, la precariedad de la urbanización informal, la escasez de suelo urbanizable y la expansión irracional con abandono y deterioro del centro de la ciudad.

Bajo estos direccionamientos, aunque se construyen proyectos residenciales de Interés Prioritario dirigidos a la demanda potencial para reducir el número de

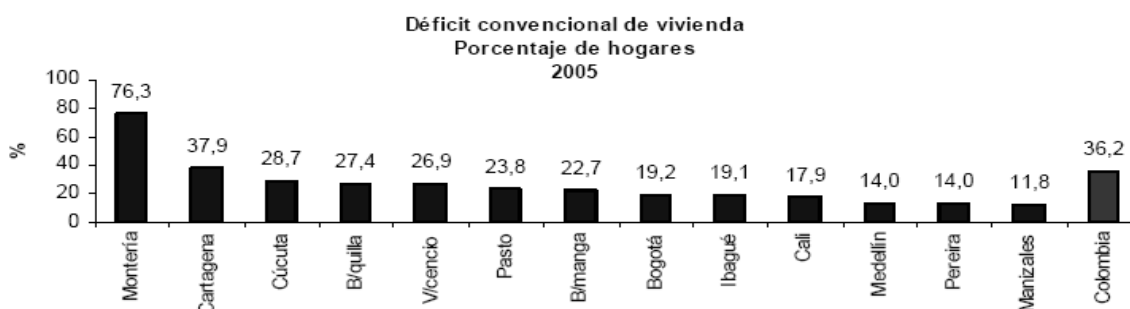
¹¹ Ibídem

¹² Ibídem

familias sin techo, se continúan habitando espacios en riesgo, razón por la cual continúa aumentando el déficit habitacional¹³, tanto cualitativo¹⁴ como cuantitativo¹⁵, principalmente en las grandes ciudades. (Ver: Gráfico 2)

Gráfico 2: Déficit de Vivienda en Colombia

Componente	No. Hogares	%
Hogares	10.570.899	100,0
Hogares sin carencias	6.742.844	63,8
Total Déficit	3.828.055	36,2
Déficit Cuantitativo	1.307.757	12,4
Déficit Cualitativo	2.520.298	23,8



Fuente: DANE. Censo 2005

En estos términos, es importante un mayor desarrollo tecnológico que permita la reducción de costos en la producción de vivienda para las familias de más bajos recursos, esto sin desmejorar aspectos relacionados con la habitabilidad. En ese sentido se aporta a la disminución de problemáticas sociales y al planeamiento de la ciudad.

También se pone de manifiesto la importancia de la cultura de los pueblos y las necesidades de los grupos más vulnerables, con el fin de asegurar justicia social. El derecho a una vivienda digna se convierte en el principio rector para el análisis de la vivienda, partiendo de los compromisos adquiridos en la cumbre de Estambul

¹³ Hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. DANE

¹⁴ El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. DANE

¹⁵ El déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes. DANE

+5 al igual que de los atributos establecidos por los derechos económicos, sociales y culturales D.E.S.C. para la vivienda adecuada, especialmente el referente a habitabilidad y adecuación cultural.

La perspectiva desde la cual se ha intervenido la vivienda en Colombia resulta ser preocupante por la concepción de ver la vivienda como un reactivador de la economía nacional. En esos términos, el derecho a la vivienda digna que menciona la constitución, no es claro porque pierde importancia la calidad espacial que se ofrece a los residentes y toma valor la producción.

1.2.1 La vivienda de Interés Social, VIS en Colombia. La vivienda social es entendida como aquella que se desarrolla para población de estratos socioeconómicos bajos (1 y 2) y medios (3 y 4). Para el caso colombiano, la vivienda dirigida a familias de estratos socioeconómicos 1 y 2 es subsidiada en un porcentaje por el sector público, aunque es construida por el sector privado y la vivienda de estrato socioeconómico 3 es construida por el sector privado.

A continuación se explican las tipologías de vivienda social.

1.2.1.1 Tipologías de la VIS. De acuerdo con el valor o precio límite equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), se establecen los siguientes tipos de solución: (Ver Tabla 2).

- Inferior o igual a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes en las ciudades que, según el último censo del DANE, cuenten con cien mil (100.000) habitantes o menos. (Ley 9 de 1989, citado por Ceballos et al, 2008.)
- Inferior o igual a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes en las ciudades que, según el último censo del DANE, cuenten con más de cien mil (100.000) pero menos de quinientos mil (500.000) habitantes. (Ley 9 de 1989, citado por Ceballos et al, 2008.)
- Inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes en las ciudades que, según el último censo del DANE, cuenten con más de quinientos mil (500.000) habitantes. (Ley 9 de 1989, citado por Ceballos et al, 2008.)

Tabla 2: Tipologías de la vivienda social según número de salarios mínimos legales mensuales vigentes y número de habitantes.

# HABITANTES X MUNICIPIO.	SMLV	TIPOLOGÍA	NOMBRE
Inferior a 100.000	Hasta 30	1	Vivienda de Interés Social Prioritario
Inferior a 100.000	Hasta 50	2	Vivienda de Interés Social Prioritario
Inferior a 100.000	Hasta 70	3	Vivienda de Interés Social Prioritario
100.000	Hasta 100	4	Vivienda de Interés Social
100.000 - 500.000	Hasta 120	5	Vivienda de Interés Social
Más de 500.000	Hasta 135	6	Vivienda de Interés Social

Fuente: elaboración propia basada en datos de Ceballos et al, 2008.

La denominación de Vivienda de Interés Social Prioritario, VIP, surge con el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 – 2010, del mismo Presidente. En la ley 1151¹⁶ de 2007, se agrupan las tipologías de vivienda subsidiable (1, 2 y 3) en vivienda de interés prioritaria, VIP, hasta 70 SMMLV y (4,5 y 6) en vivienda de interés social, VIS a partir de 70 y hasta 135 SMLMV.

La ley 388 de 1997, Ley de Ordenamiento Territorial, en el artículo 91, define la VIS como *"aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda"*.

El Decreto 4466 de 2007, en su artículo 1°, define la Vivienda de Interés Social, VIS, como la *"solución de vivienda cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV)"*. En el mismo sentido, define la Vivienda de interés prioritario, VIP, como una *"solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV)"*. Estas viviendas, por su bajo valor económico, se ven limitadas en el área construida, estableciéndose en algunos casos con áreas hasta de 40 Mts².

La VIS y la VIP están dirigidas principalmente a población de estratos socioeconómicos bajos (1, 2 y 3), familias de bajos recursos económicos y en su gran mayoría (estratos 1 y 2), con bajos niveles de educación, lo que dificulta su inserción en el mercado laboral.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE¹⁷, la encuesta de Ingresos y Gastos del 2007 determina que "para el total nacional, el 32,1% de los hogares tienen un ingreso corriente monetario disponible inferior al SMLMV del año 2007 (\$433.700); el 24,2% corresponde a las cabeceras y el 61,9% al dominio resto.

¹⁶ ... se optimizará el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) definiendo el tope de 135 smlmv para VIS y de 70 smlmv para VIS prioritaria, ajustando los criterios de distribución de recursos con base en la información de vivienda del Censo General 2005, estimulando la oferta de VIS prioritaria a través de la inversión de las entidades públicas y el programa "Pacto por la Vivienda con Bienestar", con especial énfasis en la atención de la población vulnerable y de las madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, familias conformadas por personas mayores y familias de los habitantes de la calle, madres con hijos discapacitados. Capítulo II de la Ley 1151 de 2007.

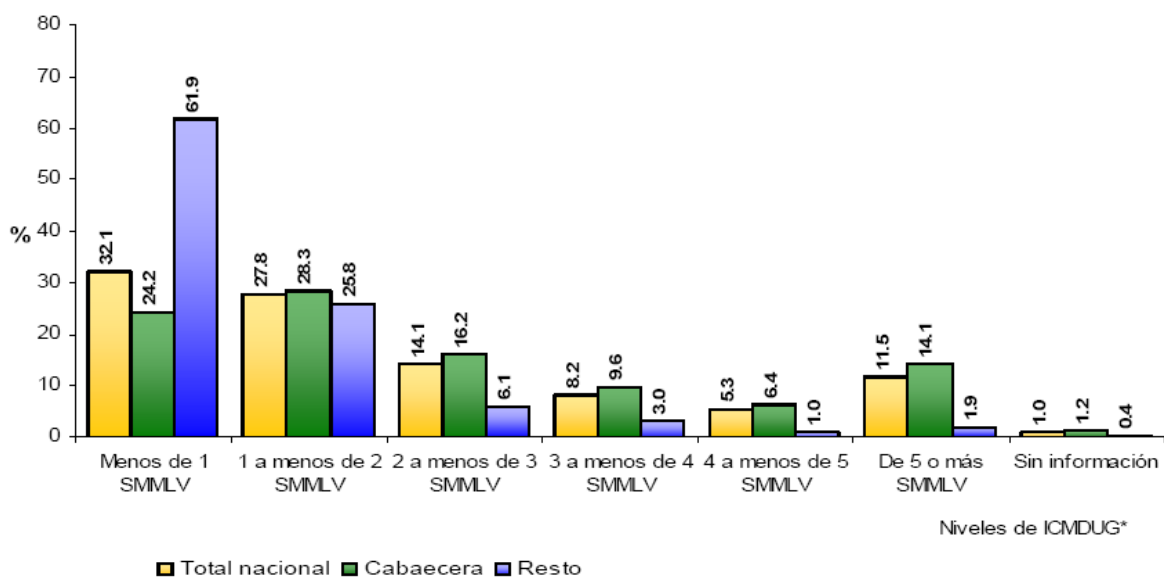
¹⁷ Entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

En el total nacional, el 41,9% se encuentra con un nivel de ingreso de 1 a menos de 3 SMLMV de 2007; en las cabeceras, el porcentaje corresponde al 44,5% de los hogares y el 31,9% de los hogares corresponden al dominio resto.

Con respecto al nivel de ingreso de 3 a menos de 5 SMLMV, en el total nacional, el 13,5% de los hogares se encuentra en este rango de ingreso; en las cabeceras, la participación es del 16%; y en el dominio resto, corresponde al 4%.

En el nivel de ingreso de 5 o más SMLMV, para el total nacional, la participación de los hogares es de 11,5%; por su parte, las cabeceras participan con el 14,1% mientras que el 1,9% de los hogares se encuentra en el dominio resto. (Ver: Gráfico 3)

Gráfico 3: Distribución de hogares por nivel (SMMLV) de ingreso corriente monetario disponible Total nacional, Cabecera y Resto. ENIG 2006 – 2007



Fuente: DANE. ENIG 06/07 Niveles de ingreso corriente monetario disponible de la unidad de gasto

Por lo anterior, se puede deducir que el 74% de los hogares en el total nacional¹⁸ tiene ingresos corrientes monetarios¹⁹ disponibles entre menos del SMMLV del año 2007 (\$433.700) y menos de 3 SMMLV del mismo año; al igual que en las cabeceras²⁰, el 68.7% y en el dominio resto²¹, el 93.8%.

¹⁸ Corresponde a las 23 ciudades en las cuales se realizó el estudio.

¹⁹ El Gasto corriente monetario del hogar se refiere al gasto en dinero, de contado o a crédito, en bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de consumo de los hogares, y a los gastos no imputables al consumo, que comprende transferencias corrientes de los hogares a otras unidades, menos el gasto no corriente monetario de la unidad de gasto. DANE

²⁰ Centro poblado donde está localizada la sede de la Alcaldía.

²¹ En el resto están los habitantes rurales: veredas y corregimientos.

De acuerdo con las estadísticas presentadas por el DANE, la población a la que se refiere esta investigación, se identifica en el 74% del total nacional y por tal razón, esta condición se convierte en una limitante para el crecimiento progresivo de las familias y para el sostenimiento de la vivienda asignada por el Estado.

1.2.1.2 Marco Normativo Vigente para la Vivienda Social en Colombia. El marco normativo que a continuación se presenta, se enmarca en las leyes que tienen una incidencia directa en el tema de vivienda y sobre otros que tienen relación con la misma, para garantía de mejores condiciones habitacionales de las comunidades: subsidio, medio ambiente, servicios públicos, financiación, planeación, entre otras. (Ver: Tabla 3)

Tabla 3: Marco normativo de la vivienda en Colombia.

NORMATIVA	RELACIÓN CON LA VIVIENDA
<p>Ley 9/89 Desarrollo Municipal y Reforma Urbana</p>	<p>Regula aspectos relacionados con el ordenamiento de las ciudades y su crecimiento y establece normas en materia de distribución del suelo, protección del espacio público y gestión del territorio.</p>
<p>Constitución Política de Colombia de 1991 Derecho a la Vivienda Digna (Art. 51)</p>	<p>Establece el derecho de todo colombiano a tener una vivienda digna. <i>“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.”</i></p>
<p>Ley 3/91 Sistema Nacional de VIS.</p>	<p>Ley de vivienda que dicta directrices sobre la VIS; se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, se coordina, planea, ejecuta, sigue y evalúan las actividades realizadas por las entidades que integran el sistema nacional de VIS, y se ordena conformar los subsistemas de: fomento o ejecución, asistencia técnica y promoción a la organización social, y de financiación.</p>
<p>Ley 60/93 Orgánica de Distribución, Competencias y Recursos.</p>	<p>Dicta las normas orgánicas sobre la distribución de competencias de los entes territoriales.</p>
<p>Ley 99/93 Gestión y Conservación del Medio Ambiente</p>	<p>Formula la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, se determinan las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y se promueve la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible.</p>
<p>Ley 152/94 Orgánica de Planeación</p>	<p>Establecen procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.</p>
<p>Ley 134/94 Mecanismos de Participación Ciudadana</p>	<p>Dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana, regula la iniciativa popular legislativa y normativa y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.</p>

NORMATIVA	RELACIÓN CON LA VIVIENDA
<p>Ley 128/94 Orgánica de Áreas metropolitanas</p>	<p>Da atribuciones a las Áreas Metropolitanas de coordinar el sistema de vivienda de interés social.</p>
<p>Ley 142/94 Régimen de Servicios Públicos</p>	<p>Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y garantiza a las comunidades la dotación de infraestructuras que garanticen mejores condiciones de vida.</p>
<p>Ley 388/97 Desarrollo Territorial</p>	<p>Ley de Ordenamiento Territorial que se fundamenta a partir de los siguientes principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.</p> <p>También establece mecanismos que permiten a los municipios, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.</p> <p>Además, garantiza que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.</p>
<p>Ley 546/99 Financiación de Vivienda</p>	<p>Con esta Ley, se regula el Sistema de financiación de la vivienda, se dictan normas en relación a la misma, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro programado, se ajusta la Unidad de Valor Real, UVR, se incorporan mecanismos de titularización y el leasing habitacional.</p>
<p>Ley 617/00 Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios.</p>	<p>Esta ley reforma la Ley 136/94, se adiciona la Ley Orgánica de presupuesto, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y normas para la racionalización del gasto público nacional.</p>
<p>Ley 962/05</p>	<p>En este documento, se dictan disposiciones sobre la racionalización de los trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.</p>

Fuente: elaboración propia basada en datos de Fique, 2006.

Bajo este esquema, la política nacional de vivienda define el área mínima de lote para VIS tipos 1 y 2, con un esquema que sirve de modelo para las instituciones encargadas del tema de vivienda a niveles nacional y departamental, así como para las Cajas de Compensación Familiar y otras entidades de orden privado. Esto sin desconocer que en el contexto nacional las normas asociadas a procesos de producción de vivienda están determinadas por la autonomía municipal. Por esta razón los municipios determinan una normativa más precisa que permite variar las

áreas y los índices de construcción para la vivienda; pues con las nuevas disposiciones de la Ley 388 de 1997, el Estado es el responsable de establecer el tipo y el precio máximo de las soluciones de vivienda de interés social.

Al mismo tiempo la Ley 388, en el artículo 92, obliga a los municipios a que en sus Planes de Ordenamiento Territorial, POT, determinen sus necesidades en materia de vivienda, a partir de las cuales se definan objetivos, estrategias e instrumentos para el desarrollo de programas habitacionales tendientes a solucionar el déficit habitacional. (Tarchópulos y Ceballos 2003. 31). (Ver Tabla 4)

Tabla 4: Área mínima de lote para VIS Tipos 1 y 2 en lo Nacional

TIPO DE VIVIENDA	LOTE MÍNIMO (M2)	FRENTE MÍNIMO (ML)	ASLAMIENTO POSTERIOR MÍNIMO (ML)
Unifamiliar	35	3.5	2.00
Bifamiliar	70	7.0	2.00
Multifamiliar	120	No Fijó	No Fijó

Fuente: (Ceballos et al., 2008)

Dentro del esquema nacional vigente, se evidencian vacíos en lo referente al concepto de habitabilidad en relación con el derecho a una vivienda digna. Según el artículo 40 de la Ley 3 de 1991, es obligación del Gobierno Nacional reglamentar las normas mínimas de calidad de la vivienda de interés social, especialmente en lo referente a espacio, servicios públicos y estabilidad. (Tarchópulos y Ceballos 2003). La vivienda se concibe en términos económicos exclusivamente no es vivienda digna sino vivienda barata.

1.3 MEDELLÍN: EL CONTEXTO CERCANO

El análisis siguiente aborda exclusivamente la vivienda de interés prioritario, VIP, en el orden local y luego en el marco de los últimos dos planes de desarrollo porque el tema de investigación se centra en este tipo de vivienda y además porque en estos dos periodos administrativos, la meta de construcción de vivienda es alta, para alcanzar 15.000 viviendas y realizar un cambio a nivel gerencial en el período 2008 – 2011.

La vivienda de Interés Social en la ciudad de Medellín ha sido sometida a varias transformaciones en su gerenciamiento, y estas decisiones han generado grandes problemáticas en la solución del déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) de la ciudad, dada la discontinuidad en los procesos y proyectos planteados. Más de 50 años han transcurrido tratando de solucionar problemas asociados a la vivienda en Medellín y en todo este tiempo, han sido varias las instituciones encargadas de dicho tema.

A mediados de los años 50, se presenta el fenómeno migratorio del campo a la ciudad por causas de violencia en las zonas rurales, de la configuración de Medellín como centro industrial, del atractivo ejercido por los servicios públicos y

comunitarios; se agrava entonces la situación social; aumentan la marginalidad urbana, la segregación socio-espacial, la formación espontánea de asentamientos humanos y la ilegalidad en el uso y la ocupación del suelo.

En este contexto y bajo la intervención del Estado, se fueron creando las siguientes instituciones encargadas de gerenciar la vivienda en la ciudad:

- En el año 1956, se crea la *Fundación Casitas de la Providencia*, con el objetivo de conseguir, recaudar y administrar bienes y rentas destinados a construir vivienda para los sectores pobres de la ciudad. (CORVIDE 45 años, 2001)

En los años 70s, se inicia la privatización de servicios sociales, surgen las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, y se inserta el capital financiero y los sectores constructor e inmobiliario en la producción masiva de vivienda. La fundación Casitas de la Providencia, es reestructurada en 1975 y denominada:

- Posteriormente, la *Corporación de Vivienda y Desarrollo Social*, se destina a impulsar y financiar programas de vivienda y desarrollo rural. (CORVIDE 45 años, 2001)

En la década de los 80s, el proceso de descentralización se posiciona fuertemente, al igual que las reformas fiscales en racionalización del gasto público y emergen los bancos de programas y proyectos en el control de la inversión pública.

- En 1982, se modifica el Estatuto Orgánico de la Corporación, adoptando la sigla CORVIDE: la entidad se proyecta a parcelas encaminadas a desarrollar y preservar el Cordón Verde de Medellín y de los demás municipios del valle de Aburrá. (CORVIDE 45 años, 2001)

En los contextos de las reformas del Estado y la transnacionalización de la economía, la Constitución Política de Colombia de 1991 y del nuevo ordenamiento jurídico, CORVIDE actúa como organización al servicio de la política habitacional de la ciudad, especialmente la de vivienda de interés social, que coordina el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social SINAVIS en lo local. (CORVIDE 45 años, 2001).

- En el año 2002, se suprime la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, CORVIDE, incorporando la vivienda al nivel central del municipio de Medellín. (ISVIMED, consultado en línea julio 2010)
- En el año 2004, se crea el Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social. (FOVIMED). (ISVIMED, consultado en línea julio 2010)

- En diciembre del año 2008, por iniciativa del Alcalde Alonso Salazar y con la aprobación del Concejo Municipal, a través del Acuerdo 52 de 2008, se transforma el FOVIMED en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), como un instituto descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. (ISVIMED consultado en línea julio 2010) Esta institución tiene como objetivo gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, para dar respuesta a las necesidades habitacionales; en especial de los asentamientos humanos más pobres, involucrando los sectores público, privado en la gestión y ejecución de los diferentes proyectos: construcción de vivienda nueva, legalización, titulación, mejoramiento de vivienda, entorno, reasentamientos, acompañamiento social, gestión inmobiliaria entre otros. (Acuerdo 52 de 2008).

En este contexto, continúa el gerenciamiento de la vivienda de interés social en Medellín. Hoy, *“ISVIMED, es el instrumento por medio del cual se pretende acelerar el trabajo para cumplir la meta”*. (Alcalde Salazar, 2009)²². El reto es la construcción de *“15.000 viviendas con Corazón”*, un reto que fue propuesto por el Alcalde Alonso Salazar en su Plan de desarrollo 2008 – 2011.

Para dar cumplimiento a dicho reto se ha determinado un Plan constructivo que se desarrolla de la siguiente manera:²³

- 7.954 Viviendas en suelo de expansión ampliando la oferta habitacional con el sector privado: consolidación del PUI como zona de expansión urbana en la ciudadela Nuevo Occidente, diversificando la oferta de proyectos habitacionales institucionales, y participación del sector privado con más de cuatro mil soluciones.
- 4.412 viviendas en mejoramiento integral de barrios: Intervención bajo la modalidad del mejoramiento integral de barrios, teniendo como objetivo principal, generar VIS, localizadas en áreas con restricciones geotécnicas, como una estrategia de gestión interinstitucional, promoviendo la convivencia, la estabilización de las laderas y cañadas y la recuperación ambiental para mejorar la sostenibilidad de los barrios más vulnerables.
- 2.634 viviendas en redesarrollo de predios: “Generando alternativas en proyectos estratégicos de la ciudad”.

Dado que la investigación se centra en el estudio de la habitabilidad de vivienda nueva en suelo definido como de expansión, a continuación se presenta el marco

²² Palabras del señor Alcalde Alonso Salazar. Video presentado en la Semana de la Vivienda y Hábitat en Medellín. Septiembre 7 al 13 de 2009.

²³ Viviendas con Corazón. Semana de la Vivienda y Hábitat de Medellín Septiembre 7-13 de 2009

normativo para la vivienda de interés social en el ámbito municipal y la dinámica habitacional que se ha venido afirmando en la ciudad desde hace mas de 10 años.

1.3.1 Marco normativo vigente para la vivienda en el ámbito municipal. Las normas legales que sirven de soporte a la estructura administrativa y las competencias en lo referente a vivienda y hábitat en el municipio de Medellín, son las siguientes: (Ver Tabla 5)

Tabla 5: Marco normativo de la vivienda social en Medellín.

NORMATIVA	RELACIÓN CON LA VIVIENDA
Acuerdo 32 de 1999 del Concejo Municipal	Crea el subsidio municipal para vivienda de interés social en Medellín y lo define como un aporte en dinero o especie, que se otorga siempre y cuando se cumplan las normas nacionales y municipales del subsidio. Establece la posibilidad de complementariedad de los subsidios nacional y municipal, siempre que la suma no supere el 90% del valor de la solución de vivienda.
Decreto 0867 de 2003	Reglamenta la administración y adjudicación del Subsidio Municipal de Vivienda, las variables de calificación entre otras disposiciones generales. Fija las nociones de subsidio municipal, grupo familiar, vivienda digna, vivienda nueva.
Decreto 1088 de 2003	Asigna el Subsidio Municipal para Mejoramiento de Vivienda, el porcentaje máximo de los subsidios, el aporte del grupo familiar a la solución de vivienda, el grupo objetivo del SMV, entre otras disposiciones.
Decreto 1457 de 2003	Modifica el decreto 1088 de 2003 y autoriza otorgar el subsidio para poseedores en el área rural.
Decreto 1334 de 2005	Modifica parcialmente el decreto 1880 de 2005 que reglamenta lo relacionado con el SMV para la población desplazada.
Decreto 1880 de 2005	Adjudica el Subsidio Municipal de Vivienda para familias desplazadas, define las condiciones que deben cumplir las familias para tener derecho al SMV, el monto del mismo, aporte de las familias entre otras disposiciones.
Decreto 2320 de 2005	Adopta la metodología para el pago de compensaciones.
Decreto 500 de 2006	Modifica el numeral segundo del artículo décimo del decreto 2320 de 2005, en lo referente a la determinación de un monto mínimo para el reconocimiento de la prima por concepto de Trámites Legales (PTL)
Decreto 1885 de 2006	Adiciona el Decreto 2320 de 2005, mediante el cual se adoptó la metodología de pago de compensaciones
Decreto 2097 de 2006	Modifica el decreto 867 de 2003
Decreto 021 de 2007	Modifica el artículo 10 del decreto 867 de 2003, modificado antes por el decreto 2097 de 2006. Incorpora un párrafo al artículo 10 del decreto 867 de 2003
Decreto 2190 de 2008	Se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

NORMATIVA	RELACIÓN CON LA VIVIENDA
Decreto 0920 de 2009	Este documento modifica los artículos 10, 11 y 12 del Decreto Municipal 867 de 2003
Acuerdo Cartera 4 de 2009	Establece políticas y procedimientos para la administración, control y dirección de la cartera de vivienda, por parte del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED

Fuente: elaboración propia, basada en datos del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín.

En esta perspectiva, existen contradicciones entre los planteamientos determinados en el Plan de Ordenamiento Territorial y la normativa implementada en la construcción de vivienda nueva. Aún así, el ISVIMED continúa construyendo proyectos residenciales (VIP) en Medellín y enfrentando el problema de déficit habitacional, direccionando la construcción de vivienda por las áreas mínimas definidas en las diferentes tipologías. (Ver Tabla 6) Con el marco normativo para la vivienda en Medellín, es posible identificar la correlación que pueda existir entre el discurso escrito en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín (en adelante, POT) y las áreas de que se dispone para garantizar condiciones de habitabilidad en una vivienda.

Tabla 6: Área mínima de lote para VIS Tipos 1 y 2 en el municipio de Medellín

TIPO DE VIVIENDA	LOTE MÍNIMO (M2)	FRENTE MÍNIMO (ML)	AISLAMIENTO POST. MÍNIMO (ML)
Unifamiliar	54	4.5	No Fijó
Bifamiliar	60	6.0	No Fijó
Multifamiliar	No se fijó	No Fijó	No Fijó

Fuente: Formulación de una propuesta de política de gestión urbana en asentamientos en desarrollo. Universidad Nacional de Colombia y Departamento Administrativo de Planeación. 2006

De acuerdo con la tabla anterior y tratando de correlacionar el discurso que se plantea en el POT de Medellín sobre habitabilidad²⁴, se logra evidenciar grandes vacíos en lo referente a la construcción de vivienda nueva, máxime cuando la administración municipal, a través de la entidad de planeación, reconoce la habitabilidad como condición importante que debe cumplir la vivienda para la satisfacción de las necesidades humanas, materiales y espirituales.

1.3.2 Dinámica Habitacional: Proyecto Residencial y Población Reasentada.

En la última década, la ciudad de Medellín enfrenta un proceso de grandes

²⁴ Conjunto de cualidades y condiciones específicas de los asentamientos humanos, el hábitat y la vivienda, que permiten la satisfacción de necesidades humanas materiales y espirituales, el bienestar individual y colectivo y que se concretan en la seguridad, la salubridad, la comodidad, los usos de la tierra, las densidades de la población y la vivienda, la accesibilidad, la movilidad y acceso a los bienes y servicios, las condiciones para la privacidad, la cohesión social, la participación y la integración socio-espacial. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Acuerdo 46 de 2006

transformaciones de su espacio geográfico, determinado por intervenciones de gran impacto tanto físico y morfológico como social y ambiental.

La vivienda hace parte de una de esas grandes intervenciones y se configura en una estrategia de la administración municipal para atacar principalmente el déficit habitacional. Esta estrategia es heredada de la política pública nacional de vivienda donde la misma se configura a partir de un modelo estándar a nivel de conjunto e individual, lo que ha generado una gran homogenización del espacio urbano y a su vez, expresiones de segregación frente a los nuevos residentes, por parte de los habitantes del entorno inmediato.

Con la construcción de este tipo de proyectos, se ha cumplido con uno de los objetivos que desde el diseño del Plan de las Cuatro Estrategias²⁵, se ha venido implementando en el país: “reactivar la economía a partir de la construcción de vivienda”. Además de dinamizar el sector de la construcción, también se ha cambiado el paisaje de la ciudad y activado el mercado de la propiedad raíz cuyos precios aumentan cada día más en cortos períodos de tiempo. Otro aspecto que vale la pena mencionar es la incorporación de algunas zonas periféricas de la ciudad que se caracterizaban por tener bajas densidades y por la ausencia de equipamientos, aunque esta última situación continúe igual.

Estas zonas, por su nueva condición, adquieren una nueva calificación: de zonas periféricas pasan a ser zonas de expansión²⁶, en las cuales los asentamientos son, en su mayoría, construidos para reasentar poblaciones de estratos socioeconómicos bajos (2 y 3), caracterizadas por su multiculturalidad, diversidad étnica, y procedencia de diferentes zonas del país. Gran parte de esta población ha sido desplazada del campo a la ciudad y tiene bajos niveles de educación, lo que dificulta entre otras cosas, el acceso a una vivienda por sus altos costos.

La transformación del espacio geográfico de la ciudad, además de propiciar espacios de reconocimiento a nivel internacional, también intensifica su imagen como foco de poblaciones migrantes de la zona rural, que aumentan aún más el déficit de vivienda, especialmente de los siguientes hogares. (Mejía, 2009):

- *Hogares que han perdido su vivienda por desastres naturales.*
- *Hogares cuya vivienda se localiza en zonas de alto riesgo no mitigable.*

²⁵ El Plan de las Cuatro Estrategias fue diseñado por el arquitecto Lauchlin Currie, en el gobierno de Misael Pastrana Borrero en 1970

²⁶ El suelo de expansión urbano está constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilita para uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajusta a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Artículo 32 de la Ley 388 de 1997

- Hogares cuya vivienda se ubica en suelos de protección.
- Hogares con vivienda situada en zonas de utilidad pública o interés social.
- Hogares con vivienda de baja confiabilidad tecnológica pero que no se encuentra ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable.
- Hogares en inquilinatos precarios.
- Hogares que comparten vivienda, aparte de los considerados anteriormente.

A continuación se presenta el estado actual del déficit habitacional de la ciudad (Ver tabla 7).

Tabla 7: Déficit Cualitativo y Cuantitativo Estimados²⁷

DÉFICIT CUALITATIVO ESTIMADO		
INDICADOR	# DE VIVIENDAS	
Materiales precarios en pisos	5.941	
Materiales precarios en paredes	15.752	
Sin acueducto	11.326	
Sin alcantarillado	24.721	
Sin energía	1.679	
Sin recolección de basuras	12.298	
DÉFICIT CUANTITATIVO ESTIMADO		
Hogares sin vivienda	Urbanas: 11.602	Rurales: 604
Hogares localizados en ZAR no recuperable	31.125 ²⁸	
Viviendas Localizadas en ZAR. no Recuperable	22.402 ²⁹	
Viviendas localizadas en ZAR no Recuperable	29.696 ³⁰	
Material Estructural Precario (Reposición)	1.230	

Fuente: SISBEN 2008, citado de Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020

²⁷ Son estimados porque algunas viviendas se repiten en varios de los indicadores, es decir que si se cuenta en viviendas con materiales precarios pueda que se cuente también en viviendas sin alcantarillado o acueducto.

²⁸ Dato por: Secretaría de Medio Ambiente, Corantioquia, Universidad Nacional sede Medellín, Censo de Alto Riesgo no Recuperable, Departamento Administrativo de Planeación Municipal- incluye Moravia.

²⁹ Dato por: percepción de los encuestados.

³⁰ Dato por: Secretaría de Medio Ambiente, Corantioquia, Universidad Nacional sede Medellín, Censo de Alto Riesgo no Recuperable, Departamento Administrativo de Planeación Municipal- incluye Moravia.

En los dos últimos períodos municipales, el tema de vivienda ha ocupado un papel importante y por tal razón, es posible identificar los diferentes proyectos residenciales de V.I.P. construidos en la ciudad. A pesar de que el proyecto objeto de investigación no haya sido construido en estos periodos, es importante mostrar los proyectos que hacen parte de esta explosión constructiva. (Ver tabla N° 8)

Tabla 8: Macroproyecto de Expansión Urbana

GESTIÓN INSTITUCIONAL: 1.992 VIVIENDAS							
La Aurora	Renaceres (Moravia)	Pedregal Alto	Redensificación UG-I CEME	Nazaret	Chagualón (La Iguaná)	Redensificación UG-V, CEME	
473	344	203	48	300	387	152	
GESTIÓN CON PRIVADOS: 4.192 VIVIENDAS							
Comfama, Mirador del Valle II	Coninsa, Cantares	Juegos Suramericanos	Comfama, Mirador del Valle III	Ayuntamiento Madrid	Poblado del Viento	Comfenalco, Veletas	Lusitania
380	345 (1200)	732	608	40	288	344	600
	En Ejecución		Con Diseño		En Convenio		

Fuente: Viviendas con Corazón. Semana de la Vivienda y Hábitat de Medellín Septiembre 7-13 de 2009

En consecuencia, es preciso observar el proceso creciente de la vivienda de Interés Social Prioritario en la ciudad de Medellín y la tendencia que tienen no sólo el espacio físico de la ciudad en términos del paisaje que estas configuran, sino también los procesos sociales generados a partir de la vida formal que ofrecen los reasentamientos.