

**PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA POLÍTICA DISTRITAL DE  
VIVIENDA DE BOGOTÁ 2012-2016. ANALISIS DESDE EL ENFOQUE DE  
DERECHOS**

**Autora: Erika Andrea Rincón Acevedo**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL  
BOGOTÁ  
2019**

**PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA POLÍTICA DISTRITAL DE  
VIVIENDA DE BOGOTÁ 2012-2016. ANALISIS DESDE EL ENFOQUE DE  
DERECHOS**

**Autora: Erika Andrea Rincón Acevedo**

**TRABAJO DE TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN  
POLÍTICA SOCIAL**

**DIRECTOR: PEDRO SILVA VARGAS**

**Filósofo y abogado. Maestría en filosofía del derecho y derechos humanos.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL  
BOGOTÁ  
2019**

## **Agradecimientos**

*A la Flor de mi vida, quien todo me ha dado y a quien todo le debo.*

*Al apoyo incondicional de Karina Santos; cada té, mate y café animaron a escribir este trabajo.*

*A Alberto Castilla, por insistir y animar siempre.*

*Al profesor Pedro Silva por guiar y orientar con paciencia.*

*A David Cárdenas.*

*A los y las habitantes de la Plaza de la Hoja, por abrir las puertas de su casa y su corazón para contar las historias de quienes luchan por una vida digna.*

*A María Mercedes Maldonado, por compartir desde su perspectiva el desarrollo de la política de vivienda en Bogotá.*

*A Dina Riaño por sus invaluable comentarios y aportes.*

*A Laura Martínez, quien se tomó el tiempo de leer y sugerir mejoras al texto final.*

*A la Ciudad en Movimiento que hace historia en las luchas por vivienda digna.*

*Este trabajo llegó a su punto final en medio del momento más esperanzador para mi generación. A quienes paran y hacen sonar las cacerolas por justicia y dignidad para Colombia, también gracias.*

## Contenido

Agradecimientos .....	3
Contenido .....	4
Índice de tablas.....	6
Índice de gráficas.....	6
Índice de mapas .....	6
Índice de anexos.....	6
Resumen .....	7
Introducción .....	8
Capítulo 1 . El Derecho a la vivienda digna en el mundo. ....	11
1.1. La situación de la vivienda en el mundo .....	11
1.1.1. La vivienda, el suelo y el mercado inmobiliario .....	16
1.1.2. Gentrificación .....	18
1.1.3. La situación del suelo ha llevado a la formulación e implementación de políticas de reforma urbana.....	19
1.1.4. El sector de la vivienda y la construcción como sector económico en auge .....	20
1.2. El Derecho a la Vivienda Digna: Contenidos y estándares internacionales.	23
1.3. El derecho a Vivienda Digna en Colombia.....	34
Capítulo 2 . Movimientos sociales y participación social en la formulación de políticas de vivienda. ....	38
2.1. Movimientos sociales en la lucha por vivienda digna.....	38
2.2. Participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas.....	44
2.2.1. Distintos tipos de participación.....	51
2.2.2. Características de la participación.....	52

2.2.3. Participación social en políticas de vivienda.....	53
Capítulo 3 . Participación social en la política distrital de vivienda y hábitat de Bogotá 2012 – 2016 .....	59
3.1. Contexto de la vivienda en Bogotá .....	59
3.2. Déficit de vivienda en Bogotá. ....	65
3.3. Antecedentes de políticas públicas y habitacionales en Bogotá 1995 – 2011 .....	67
3.3.1. Primera administración de Mockus: 1995 – 1997.....	72
3.3.2. Administración de Peñalosa: “Por la Bogotá que queremos” 1998-2000 .	74
3.3.3. Segunda Administración de Mockus: “Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2003. ....	76
3.3.4. Administración de Luis Eduardo Garzón: “Bogotá sin indiferencia” 2004-2008 .....	79
3.3.5. Administración de Samuel Moreno: 2009-2011.....	80
3.3.6. La formulación de la Política Distrital de Vivienda de Bogotá Humana, durante la administración de Gustavo Petro: 2012-2016.....	82
3.4. Los actores y las tensiones que incidieron en el proceso de formulación de la política distrital de vivienda.....	89
3.4.1 La participación de la sociedad en la formulación de la política distrital de vivienda 2012 – 2016. ....	93
Normatividad .....	94
3.5. Legitimación de la solución.....	101
4. Conclusiones y recomendaciones de política social.....	106
Bibliografía.....	112
Anexos.....	117

## **Índice de tablas**

Tabla 1. relación entre derecho humano y carencia .....	25
Tabla 2. Tratados internacionales en relación al derecho a la vivienda digna .....	26
Tabla 3. Característica de la vivienda digna .....	31
Tabla 4. Comportamiento del déficit de vivienda en Colombia 1973 - 2005 .....	35
Tabla 5. Características de los niveles de participación .....	52
Tabla 6. Población en localidades de bogotá .....	60
Tabla 7. metodología para calcular el déficit de vivienda en bogotá.....	63
Tabla 8. Áreas mínimas vis .....	67
Tabla 9. Producción de Viviendas VIS y no VIS en Bogotá (Terminadas).....	68
Tabla 10. Árbol del problema de la vivienda en Colombia.....	88
Tabla 11. Protocolos para la participación ciudadana bogotá humana 2012-2016	94
Tabla 12. Mapa de Actores.....	99

## **Índice de gráficas**

Gráfica 1. Déficit total bogotá d.c. por localidad .....	66
Gráfica 2. Árbol del problema de la vivienda en Colombia .....	84

## **Índice de mapas**

Mapa 1. densidad poblacional por upz 2005 - 2015 .....	62
--	----

## **Índice de anexos**

Anexo 1. Desarrollo de la política de vivienda en Colombia.....	117
Anexo 2. Déficit Cuantitativo de Vivienda en Bogotá.....	120
Anexo 3. Déficit Cualitativo de Vivienda en Bogotá.....	120

## Resumen

El derecho a la vivienda digna y los mecanismos mediante los que es garantizado en Colombia debe centrarse en las familias más pobres, que son a quienes más afecta el déficit. Para atender esta necesidad, se expidió la ley 3 de 1991 mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en un momento de apertura económica y agotamiento de los Estados de bienestar en el hemisferio occidental.

Este trabajo de investigación analiza los alcances del proceso de participación de la sociedad en la formulación de la política distrital de vivienda y hábitat de Bogotá entre 2012 y 2016. Para ello, parte por delimitar la definición del concepto de vivienda digna de acuerdo al enfoque de derechos y a los contenidos y estándares internacionales reconocidos por los organismos de Naciones Unidas; así mismo relaciona la importancia de la acción colectiva de los movimientos sociales con las teorías sobre la participación de la sociedad en el proceso de las políticas públicas, específicamente de las políticas públicas de vivienda.

**Palabras clave:** vivienda digna, enfoque de derechos, participación social, políticas públicas.

## Introducción

Los años 90 marcan en Colombia y en los demás países de América Latina una ruptura importante en el campo de las políticas sociales, pues se instala un modelo que implementa la tesis de que es el mercado quien debe asignar con eficiencia los recursos de la sociedad y no el Estado, en un marco de apertura económica y globalización. El mercado es más eficiente en la producción de bienes y servicios, por lo que el Estado solo debe asumir un papel regulador (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

En el campo de las políticas de vivienda, estos cambios se implementaron a partir de la implementación de la ley 3 de 1991 y la liquidación del Instituto de Crédito Territorial que instalan el modelo de subsidio a la demanda en el que el Estado pasa de ser el principal gestor de la vivienda para personas de familias y personas de bajos ingresos, a ser principalmente promotor y regulador (Held, 2000, pág. 7). Los principales defensores de este modelo aseguran que se pueden construir cuatro veces más viviendas al mismo costo que en el modelo de subsidio a la oferta (Jolly, 2007), por lo que la política de vivienda ha estado determinada desde entonces por acciones orientadas al mercado (Held, 2000).

En Bogotá durante la administración 2012-2016, se llevó a cabo una importante modificación de las políticas, especialmente de la política de vivienda. La Alcaldía Distrital empezó por reconocer que la participación es el

Derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre

actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad, incidencia (Alcaldía de Bogotá, 2014, p. 18).

Así mismo, durante la administración “Bogotá Humana”, el gobierno de la ciudad implementó el Acuerdo 489 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012 – 2016 Bogotá Humana” que en su artículo 21 se refiere al “Programa vivienda y hábitat humanos” con el objetivo de “garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda”, según este acuerdo, el distrito centraría su política de vivienda en incentivar el incremento de la oferta de vivienda. Es decir, la administración “Bogotá Humana”, pasaría del modelo implementado por la ley 3 de 1991 de subsidio directo a la oferta, por un modelo de subsidio a la demanda.

En este sentido, este trabajo de investigación tiene por objetivo analizar la incidencia de las instancias de participación de la sociedad en la formulación e implementación de la política distrital de vivienda 2012-2016.

Para ello, se realizará una investigación de tipo cualitativo que empleará como técnica el análisis de de la normatividad y las instancias distritales de participación de la política distrital de vivienda de Bogotá, para contrastarlo con la formulación del Plan Distrital de Desarrollo 2012 – 2016. Esto implica examinar el alcance de instancias de participación como Encuentros Ciudadanos, Consejos Locales de Política Social, entre otras instancias, fueron tenidas en cuenta en los documentos que formulan e implementan la política.

Estas fuentes se contrastarán con entrevistas semi estructuradas que fueron realizadas a beneficiarios de los programas de la política distrital de vivienda y ex funcionarios de la administración distrital.

El trabajo está dividido en tres capítulos y un apartado final de conclusiones y recomendaciones de política pública. El primer capítulo presenta las generalidades de la situación del derecho a la vivienda en el mundo en relación con los crecientes fenómenos de urbanización y migración del campo a las ciudades; dinámicas que han estado determinadas por conflictos sobre la propiedad de la tierra, despojos y desplazamientos. Para definir el derecho a vivienda digna y/o adecuada e asume el enfoque de derechos presentado por Consuelo Corredor (2010) como eje estructurador de las políticas sociales, en especial de la vivienda.

El segundo capítulo relacionará la importancia de la acción colectiva de los movimientos sociales con las teorías sobre la participación de la sociedad en el proceso de las políticas públicas, específicamente de las políticas públicas de vivienda.

El tercer capítulo analizará específicamente el caso de la política distrital de vivienda y hábitat de Bogotá 2012 – 2016, haciendo especial énfasis en los límites, alcances y posibilidades de la participación social.

Finalmente, se sugerirán algunas conclusiones y recomendaciones de política social orientadas a fortalecer la participación de la sociedad como actor determinante de las políticas de vivienda.

## **Capítulo 1 . El Derecho a la vivienda digna en el mundo.**

El objetivo de este capítulo es ubicar las generalidades de la situación del derecho a la vivienda en el mundo en relación con los crecientes fenómenos de urbanización y migración del campo a las ciudades; dinámicas que han estado determinadas por conflictos sobre la propiedad de la tierra, despojos y desplazamientos. Para este fin, esta investigación propondrá una definición del concepto de vivienda en relación con su dimensión social y relacional, y asumirá el enfoque de derechos como un eje estructurador de las políticas sociales, en especial de la vivienda.

En un primer momento se abordarán los principales conflictos que determinan la situación de la vivienda en el mundo: escasez de suelo urbano, relación entre el acceso a la vivienda y las políticas de mercado, gentrificación y las políticas de Reforma Urbana que en distintos lugares del mundo se han implementado para solucionar el problema de la vivienda. En un segundo momento, este capítulo presentará el enfoque de derechos como una alternativa necesaria para entender la política social, especialmente las políticas de vivienda, desarrollando los contenidos y estándares internacionales sobre el derecho a una vivienda digna o adecuada. Finalmente, un tercer momento recorrerá los principales desarrollos normativos que configuran en Colombia el derecho a vivienda digna.

### **1.1. La situación de la vivienda en el mundo**

Cuando se habla de vivienda, desde una definición puramente operativa, tiende a definírsela como una estructura física de materiales diversos, en la que habitan una o más personas. Sin embargo, la vivienda es más que una estructura física, pues es en ella que se configuran diversas relaciones entre las características físicas que posee y las interacciones con las personas que la habitan; independientemente de las relaciones de sanguineidad o familiaridad que existan entre ellas (Pasca García, 2014).

La buena vivienda no es aquella que, careciendo de taras negativas, constituye una especie de higiénico establo para humanos, sino aquella que constituye positivamente un marco adecuado y creador del bienestar físico, social y psicológico de la familia y las personas que la integran. (Ferrando Nicolau, 1992, pág. 307)

Una comprensión más amplia del concepto debe incluir la dimensión social de la vivienda. En ella se configuran relaciones de identidad y pertenencia a un grupo social, así como sentimientos de refugio, seguridad y apego.

La vivienda es un lugar central en la vida de las personas, de tal modo que se sienten vinculadas a la misma. Dentro de los aspectos personales de la vivienda, se incluiría entre estos, el apego al lugar. Éste es definido, según Hidalgo y Hernández (2001), como el vínculo afectivo existente entre la persona y el espacio físico, que conlleva a una tendencia a mantener cercanía con el mismo. (Pasca García, 2014, pág. 6)

Esta investigación se remitirá a los conceptos de vivienda digna y vivienda adecuada como sinónimos, teniendo en cuenta los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada establecidos por la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1991). Estándares y disposiciones que establecen que una vivienda digna o adecuada satisface necesidades personales y familiares de los individuos, como la privacidad o intimidad y equipamientos básicos, pero también garantiza acceso a un entorno adecuado de acuerdo a las condiciones físicas, sociales y culturales (Ferrando Nicolau, 1992).

Partiendo de esta definición de vivienda desde su enfoque social y relacional, es necesario hacer un recorrido histórico sobre la situación de la vivienda en el mundo. El final de la década de los 80 y la década de los 90 del siglo pasado marcaron un momento de apertura económica y agotamiento de los Estados de bienestar en el hemisferio occidental. En 1989 se lleva a cabo el Consenso de Washington, que instala un modelo que implementa la doctrina económica neoliberal según la cual es el mercado quien debe asignar con eficiencia los recursos de la sociedad y no el Estado, en un marco de apertura económica y globalización. Este paquete de medidas económicas incluyó reducir drásticamente y progresivamente la disponibilidad de recursos públicos para la construcción de viviendas y el desarrollo urbano (CEPAL, 1998), medidas que se han mantenido vigentes en la actualidad. Para la escuela económica ortodoxa, debe ser generalizada la tesis de que el mercado es más eficiente en la producción de bienes y servicios, por lo que el Estado solo debe asumir un papel regulador (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Teniendo en cuenta que las políticas de vivienda en occidente se encuentran sujetas al modelo económico dominante, las ciudades y la lógica de la distribución del espacio urbano han estado desde entonces cada vez más determinadas por las lógicas mercantiles del sector inmobiliario (Muntó, 2018), lo que ha puesto a las políticas de vivienda y urbanismo en función de las economías de renta del suelo, generando en todo el mundo problemas para el acceso a la vivienda de los hogares más pobres, en un contexto de imparable urbanización. Y es que para abordar el problema de la vivienda es necesario partir de la realidad de un mundo en el que la mayor parte de la población vive en las ciudades, y es en ellas donde se generan y acumulan la mayoría de las ganancias y riquezas del modo de producción capitalista. Esta situación es particular en América Latina, pues en esta región casi el 80% de la población habita las ciudades (ONU Hábitat, 2015).

En 1996 se adopta en Santiago de Chile el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, en el que los gobiernos de la

región acuerdan en el marco de políticas de gestión “eficientes”, administrar de forma integrada el ordenamiento del territorio, regular normativamente el aporte del sector privado en la construcción de viviendas y prestación de servicios públicos y fomentar el uso de censos y estadísticas confiables (CEPAL, 1996). Para la escuela económica neoliberal y sus organismos multilaterales, las políticas sociales, incluidas las de vivienda, deberían estar caracterizadas por la descentralización, la reducción del gasto público y la privatización de las instituciones encargadas de construir y ofertar vivienda.

Sin embargo, estas medidas serían insuficientes o deficientes por varias razones. En primer lugar, por el acelerado crecimiento de la urbanización en las ciudades latinoamericanas; entre 1960 y 1999 la población urbana latinoamericana se triplicó, pasando de 120 millones (50%) a 360 millones (73.4). Mientras se dio este fenómeno, la población rural siguió siendo la misma (Salas Serrano, 2002). En segundo lugar, por el aumento de la pobreza y la inequidad en la región durante las décadas señaladas; pues después de los 80 la población más pobre del continente disminuyó sus ingresos en más de un 15%, mientras los ingresos de la población más rica aumentaban en un 10% (Salas Serrano, 2002). Y, en tercer lugar, por la intensificación del sector informal en la construcción de viviendas, pues mientras la población más pobre tenía menos ingresos, las únicas posibilidades para acceder a vivienda fueron la autoconstrucción y la construcción informal en invasiones y terrenos de alto riesgo ambiental.

El resultado de la implementación de los paquetes de medidas económicas neoliberales, en relación con las razones expuestas anteriormente, fue el aumento del déficit habitacional en la década de los 90. La misma Comisión Económica para América Latina identificó que “...pese a los esfuerzos realizados en la mayoría de los países para disminuir el déficit habitacional existente a comienzos de los noventa, éste ha aumentado llegando a afectar a dos de cada cinco hogares latinoamericanos.” (CEPAL, 1998, pág. 7).

En 1996, 25.7 millones de hogares equivalentes aproximadamente a 130 millones de personas se encontraban en condiciones de hacinamiento o precariedad habitacional, mientras 27.9 millones de hogares equivalentes a 140 millones de personas no tenían acceso a vivienda de ningún tipo. El total del déficit habitacional afectaba a más de 270 millones de personas, solo en América Latina (Salas Serrano, 2002).

La masiva migración y sobrepoblación de las ciudades debe entenderse entonces como un hecho histórico y político y no simplemente demográfico que tiene que ver con la tecnología agrícola, la violencia, el despojo, entre otros factores determinados por los conflictos por la propiedad de la tierra, generando que millones de trabajadores, estudiantes y personas de distintos grupos poblacionales se muevan hacia los grandes centros urbanos poblados teniendo que resolver su necesidad de vivienda.

La gente no llega a las ciudades de cualquier manera y en las mejores condiciones, generalmente consigue empleos precarios y soluciones de vivienda precarias, que se suman a las cíclicas crisis económicas que hacen que las familias no puedan pagar ni siquiera alquileres. Estos ciclos de crisis y pobreza han hecho que los Estados deban intervenir para proporcionar viviendas a las familias más pobres.

Esta situación pone como necesidad la discusión del problema de la vivienda en las ciudades, que asisten desde hace más de dos siglos a un fenómeno en el que:

El problema de la vivienda está vinculado específicamente a la etapa del capitalismo en que masas de trabajadores se vuelcan a las grandes ciudades, a la par que muchos son desalojados de las viviendas que

ocupaban en esos centros urbanos, a medida que se están valorizando (Astarita, 2017).

A continuación, algunos de los factores fundamentales del problema de la vivienda en las ciudades, sobre los que han tenido que intervenir no solo el Estado, sino las empresas privadas y las mismas organizaciones de la sociedad y movimientos sociales.

### **1.1.1. La vivienda, el suelo y el mercado inmobiliario**

Cada vez es más común encontrar que la principal responsabilidad del déficit de vivienda en las ciudades sea atribuida a la escasez de suelos. El asunto con el suelo es que cumple una doble función en el marco de las políticas de mercado y las políticas sociales; por un lado, es un medio de producción que genera rentas y plusvalías y por el otro es el medio esencial para cualquier actividad humana, y para la más esencial de ellas: tener un lugar para vivir, descansar y tener intimidad.

Debido a los crecientes fenómenos de urbanización, cada vez es más difícil encontrar en las ciudades del mundo suelos con servicios públicos básicos para la construcción de proyectos de vivienda social, esto encarece cada vez más la construcción de este tipo de viviendas, desincentivando a las empresas constructoras. Lo que esta situación genera es que los mejores suelos y los más apetecidos por las empresas inmobiliarias para la construcción de proyectos de vivienda sean aquellos en los que se pueden construir viviendas para estratos altos, pues generan mayor rentabilidad.

Esta ecuación es perversa, pues al ser el sector privado al que se le ha entregado privilegiadamente la tarea de construir viviendas, lo que dice el principio de la

rentabilidad es que es mejor construir vivienda para gente rica que para gente pobre. Dicho principio de rentabilidad actúa en el caso del suelo principalmente sobre tres factores: la calidad de los suelos urbanizables, los intereses y tasas de retorno de los créditos inmobiliarios y las ganancias sobre el costo del cemento y otros materiales para la construcción.

La relación que se gesta entre el déficit de vivienda y la preferencia de la rentabilidad en la construcción de la vivienda, por parte del mercado inmobiliario, es posible encontrarla en la historia residencial de Bogotá. Pues en esta ciudad, según Oscar Alfonso (2012), entre los años 1992 y 2008, se presentaron periodos de auge en la actividad constructiva, que correspondieron a la capacidad anticipadora y reactiva del capital estructurador, que, aprovechó la elevación de los precios del suelo dada la expectativa generada por la construcción de la Primera Línea del Metro – PLM y de la expedición del primer Plan de Ordenamiento Territorial- POT; para ir dando forma a una estructura residencial desigual.

Así, el capital inmobiliario desarrolló proyectos urbanos en algunas zonas de la ciudad<sup>1</sup> en donde ofertó un tipo de viviendas designado para hogares de ingresos medios y altos. En contraste, los hogares de ingresos bajos se vieron afectados por los elevados costos del suelo y de los materiales de construcción, que disminuyeron el margen de ganancia nominal de los estructuradores, a quienes les fue más beneficioso dejar de construir viviendas de interés social (Alfonso, 2012).

El déficit de vivienda, en ese sentido, no corresponde a un problema que concierne a la escasez de suelo únicamente, pues, también está determinada por la forma en que opera el capital estructurador y financiero, que, ordena el espacio residencial

---

<sup>1</sup> Como la zona de San Martín y los alrededores de la carrera séptima.

urbano, y decide según sus mayores ganancias, para que segmentos de la población construyan.

### **1.1.2. Gentrificación**

El comportamiento del mercado inmobiliario descrito anteriormente acapara los mejores suelos de la ciudad para proyectos de vivienda para estratos altos, desplazando directa o indirectamente a familias enteras que históricamente han vivido en los barrios céntricos de las ciudades. Este fenómeno, que recientemente se conoce como *gentrificación* (Romero Hernández, 2016) no es nuevo, ya desde finales del siglo XIX Engels señalaba que

Esto ocurre, en primer término, con las viviendas obreras situadas en el centro de la ciudad, cuyos alquileres, incluso en las casas más superpobladas, nunca pueden pasar de cierto máximo, o en todo caso solo de una manera en extremo lenta. Por eso son derribadas, para construir en su lugar tiendas, almacenes o edificios públicos” (Engels, 2006, pág. 20).

Este fenómeno se ha recrudecido sobre todo en las ciudades de América Latina, en las que “la vorágine inmobiliaria ha mirado el centro de la ciudad como zona a explotar y reciclar, generando con ello la expulsión de miles de familias de sectores populares” (Movimiento de pobladoras y pobladores en lucha, 2015, pág. 9), que se ven obligadas a cambiar su ubicación privilegiada en la ciudad –zonas céntricas–, por sectores que pueden ser accequibles según su capacidad de pago, los cuales, generalmente se encuentran en la periferia. Así, la gentrificación, por un lado, profundiza el desarraigo de múltiples hogares que deben cambiar su localización, y por otro, acentúa la desigual distribución espacial de las ciudades, pues el fenómeno resulta en un cambio poblacional que favorece a estratos altos, por su cercanía a equipamientos de alta calidad.

### **1.1.3. La situación del suelo ha llevado a la formulación e implementación de políticas de reforma urbana.**

Especialmente en América Latina, las reformas implementadas a finales de los 80 y principios de los 90, que aseguraban que se construirían más y mejores viviendas dejándole esta responsabilidad al mercado, no generaron los resultados esperados. Sobre este particular se ampliará más adelante para el caso colombiano.

Ante este panorama, los Estados debieron diseñar políticas de “Renovación Urbana” para garantizar acceso a vivienda, servicios y espacios públicos a las familias más pobres, y a las familias que se quedaban sin oferta por parte del mercado inmobiliario al que le resultan más rentable los proyectos para estratos altos. Fue así que en Brasil entró en vigencia el *Estatuto de Ciudades*, en Colombia en 1997, la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, la *Ley de Acceso Justo a la vivienda* en la Provincia de Buenos Aires en 2013; entre otras que también se implementaron en países como Ecuador y Chile (Movimiento de pobladoras y pobladores en lucha, 2015). Todas estas reformas orientadas a equilibrar la carga en los mercados del suelo y el sector inmobiliario y que terminaron replanteando el papel del Estado en la financiación de la vivienda.

Entonces, como el sector inmobiliario no estaba interesado en construir vivienda para familias pobres, los estados debieron implementar subsidios para estas viviendas, pero esta vez subsidios de lado de la demanda; es decir, subsidiando directamente a los hogares para que accedan a una vivienda en el mercado, y no construyendo las viviendas directamente. Por otro lado, debieron los Estados implementar programas de compra de suelos para la construcción de este tipo de viviendas.

#### **1.1.4. El sector de la vivienda y la construcción como sector económico en auge**

En el marco de las reformas señaladas, el asunto de la vivienda ha pasado a tener un doble comportamiento en las políticas públicas. Por un lado, la vivienda entendida como política social ha estado orientada a promover el acceso de las familias más pobres a programas de vivienda; por otro lado, ante la creciente rentabilidad que ha significado para los sectores inmobiliarios y de la construcción este mercado, ha estado orientada como una política económica para garantizar crecimiento del Producto Interno Bruto, empleos y crecimiento del sector financiero que otorga los créditos.

El sector de la construcción es un mercado emergente que representa en el mundo uno de los sectores productivos más grandes con países como China e India a la cabeza que representan un 38% del crecimiento del sector. Portales económicos hablan de un mercado que podrá expandirse hasta 4,8 billones de dólares en 2020 y representar el 45% de las economías emergentes (Roumeliotis, 2011).

Y es que este sector combina por lo menos tres fuentes de indicadores económicos y flujos de capitales: el sector financiero, encargado de ofrecer y desembolsar créditos para vivienda sobre los que capta rendimientos y tasas de interés; el sector de la construcción, que contrata la mano de obra; y los sectores productores de cementos y materiales para la construcción.

Si bien todos estos sectores de la industria de la construcción vivieron en el mundo un fuerte declive después de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos entre 2007 y 2008, su tendencia creciente ha repuntado y se ha mantenido desde 2010 en los países de Europa y Estados Unidos, no sin los flujos y reflujos de los ciclos de la economía capitalista. Para 2018, según la Federación Interamericana de la Industria

de la Construcción, la industria de la construcción aportó el 6% del PIB mundial (Hernández, 2019). En el caso de América Latina, los reflujos en las economías de los países de la región después de 2015, así como la disminución de gasto público en construcción de vivienda social, ha significado en algunos casos desaceleramientos y crecimientos moderados. Más adelante se retomará este análisis para el caso colombiano.

Así las cosas, distintos factores económicos incentivan o desincentivan la participación del sector financiero y las constructoras en la construcción de viviendas para los sectores populares. Generalmente, las familias pobres y dedicadas a la economía informal son “*sujetos riesgosos*” para los bancos (Held, 2000, pág. 11) mientras las familias más adineradas pueden pagar préstamos mucho más altos haciendo más rentable el negocio para las instituciones financieras. Así mismo, las tasas de ganancia, intereses y retorno de los créditos de vivienda tienen más beneficios para el sector financiero en el mercado de las viviendas de lujo o alto costo, pues es más rentable hacer pocos grandes préstamos, que muchos préstamos pequeños que implican altos costos administrativos.

Los estados han querido combinar este doble comportamiento estimulando el sector de la construcción en manos de empresas privadas y otorgando al sector financiero subsidios y la prioridad en el otorgamiento de créditos. Así, más que un derecho, la vivienda se asume como un bien mercantil al que se accede de acuerdo a la capacidad de pago, encadenando a familias enteras a las hipotecas de sus viviendas, hipotecas que se pagan a los bancos que generalmente hacen parte de los mismos grupos económicos de las empresas constructoras e inmobiliarias (Astarita, 2017).

Para que las constructoras y el sector financiero se interesen en construir proyectos de vivienda para familias pobres, partiendo de que no pueden renunciar al principio de la rentabilidad, estas viviendas se han construido en los márgenes de las ciudades con deficiencias urbanísticas y arquitectónicas. Las familias pobres, como bien lo señala Borja (2014) acceden a viviendas en precarias condiciones urbanísticas, por lo que movimientos sociales, de pobladores e inquilinos en todo el mundo se han movilizad para exigir que “los pobres también tenemos derecho a la belleza” (Borja, 2014).

Los principales factores que determinan la situación de la vivienda en el mundo anteriormente expuestos han sido enfrentados por los Estados con decisiones de política pública que no han contribuido a solucionar plenamente el problema y el déficit de vivienda, pues un billón de personas en todo el mundo viven en asentamientos informales y en viviendas de baja calidad y sin servicios públicos. Las proyecciones en este sentido no son las más alentadoras, para 2020 “se estima que 889 millones de residentes urbanos en todo el mundo vivirán en asentamientos precarios” (ONU Hábitat, 2015).

En América Latina, de acuerdo a los datos de ONU Hábitat, 1 de cada 4 personas en zonas urbanas vive en asentamientos informales o precarios. Esto significa que 113,4 millones de personas –el equivalente a las poblaciones de Colombia, Argentina y Venezuela juntas– carecen de un lugar adecuado donde vivir. (Hábitat para la Humanidad, 2015)

En ese sentido, las cifras presentadas muestran la urgencia de repensar la forma en que los Estados intervienen el déficit de vivienda. Pues, la magnitud de pobres urbanos que garantizan su derecho a la vivienda por medio de la autoconstrucción, podría ir en aumento, de no presentarse políticas de acceso a la vivienda, acordes a las condiciones económicas de estas poblaciones.

## **1.2. El Derecho a la Vivienda Digna: Contenidos y estándares internacionales**

¿Qué implica entender el asunto de la vivienda como un problema de derechos desde el enfoque de la política social? Cada concepción de política pública está determinada por el tipo de régimen democrático que impera en la sociedad (Canto-Chac, 2008). Para la formulación y la implementación de políticas públicas, los tomadores de decisiones han asumido a los sujetos de la política desde dos enfoques; uno que tradicionalmente ha sido el enfoque más gerencial de la administración pública, acude a la teoría de la decisión o la elección racional y entiende a cada “beneficiario” como quien hace uso de los servicios del Estado para satisfacer necesidades de acuerdo a sus preferencias. (Boussaguet, Jacquot, & Ravinet, 2016)

Otras teorías de la política pública, las definen como el resultado de las “movilizaciones” entre actores públicos y privados, con intereses contradictorios (Roth, 2009). En ese sentido, las decisiones de política pública dependerán de un ejercicio deliberativo y democrático (Cunill, 1991) en el que mediarán las relaciones de fuerza entre los actores sociales. Desde este segundo enfoque, los sujetos de las políticas públicas no son simples beneficiarios o destinatarios de acciones estatales, sino que son ciudadanos titulares de derechos que pueden presionar para participar activamente en las decisiones públicas.

Esta lectura considera las relaciones entre individuo, sociedad y Estado, desde una perspectiva más compleja, pues, sustentada en el desarrollo teórico del neoinstitucionalismo –que postula que los actores e instituciones se influyen mutuamente– comprende que en dichas relaciones se generan marcos discursivos, normativos y procedimentales. Los cuales le posibilitan a la sociedad civil ser coproductora de la política pública y a las instituciones públicas impactar

positivamente en las demandas de dichos actores, en la medida que de forma conjunta, se definen las *reglas del juego* (Roth, 2015).

Este trabajo entenderá el enfoque derechos como un principio estructurador de las políticas públicas que asume a los ciudadanos como sujetos activos de los procesos sociales y que

Conduce al empoderamiento de los excluidos, (...), superando las meras acciones de denuncia y reclamo para participar en la formulación, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas concertadas. De esta forma cobra sentido la promoción de la ciudadanía activa, la cual pasa por reconocer que los asuntos públicos no son exclusivos del ámbito estatal. (Corredor, 2010, pág. 59).

Entender a los sujetos de la política social como ciudadanos implica una ruptura con los enfoques que los entienden como beneficiarios o sujetos de necesidades, pues hacerlos titulares de derechos tiene que ver directamente con un rol de participación activa en la toma de decisiones de política pública, y este elemento, como se verá más adelante, es central para la concepción de derecho a la vivienda de la que parte este trabajo. De esta manera, a partir de Corredor, se pueden evidenciar las principales diferencias entre las corrientes que entienden a los sujetos de la política social como beneficiarios pasivos, y la forma en la que los entiende el enfoque de derechos (Corredor, 2010, pág. 50).

**TABLA 1. RELACIÓN ENTRE DERECHO HUMANO Y CARENCIA**

<b>Derecho Humano</b>	<b>Necesidad / Carencia</b>
El sujeto de las políticas públicas es un ciudadano.	El sujeto de las políticas públicas es un beneficiario.
Es universal y debe garantizarse a todas las personas por el hecho de ser humanas	Es focalizado y debe atenderse para los sectores específicos de la sociedad.
Obligan al Estado a desarrollar una política social integral.	No obligan al Estado, por lo que puede atenderlas a través de programas de asistencia social.
Nunca deja de ser derecho que puede ser exigible y debe ser garantizado.	Se supera o deja de existir al momento de ser suplida.

Elaboración propia a partir de Corredor, 2010.

La vivienda como derecho humano ha sido reconocido y ratificado por diversos pactos y tratados internacionales. El marco general de este derecho ha sido adoptado por el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

Es un derecho reconocido también mediante el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1966)

En este marco es preciso resaltar, que los Pactos Internacionales, además de reconocer que las personas tienen el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye la vivienda; incorporan la responsabilidad del Estado, como fundamental en la garantía del mismo. Esto resulta relevante, pues, los sujetos al tener una participación activa en las decisiones públicas, exigen a ese garante –El estado– la efectividad de su derecho.

El cuadro a continuación resume las principales disposiciones que los tratados internacionales de Derechos Humanos han estipulado en lo relativo al derecho a la vivienda digna y/o adecuada.

**TABLA 2. TRATADOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA**

<b>Protocolo o Tratado Internacional</b>	<b>Lugar/Año</b>	<b>Disposiciones relativas al derecho a una vivienda digna y/o adecuada</b>
Declaración Universal de los	1948 / Paris.	<b>Artículo 25.1:</b> <i>“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como</i>

Derechos Humanos		<i>a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)</i>
Convención sobre el estatuto de los refugiados	1951 / Ginebra	<b>Artículo 21:</b> <i>"En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros."</i> (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1951)
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	1965 / Ginebra	<b>Artículo 5 (e) (iii):</b> <i>"En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... (e) ... (iii) El</i>

		<i>derecho a la vivienda;</i> ” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965)
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966 / Nueva York	<b>Artículo 11.1:</b> <i>“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”</i> (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966/ Nueva York	<b>Artículo 17:</b> <i>“1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”</i> (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966)
Convención sobre los derechos del niño	1989/ Nueva York	<b>Artículo 16.1:</b> <i>“Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.”</i>

	<p><b>Artículo 27.3:</b> “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989)</p>
--	---

Otros tratados internacionales de Derechos Humanos reconocen la especial protección que merece el derecho a la vivienda digna y/o adecuada como bien esencial para alcanzar una vida digna y en condiciones de justicia y como condición necesaria para el disfrute de otros derechos. Los protocolos internacionales reconocen además que este derecho se garantiza y se disfruta de manera diferenciada de acuerdo con las características culturales y sociales de los pueblos o sectores poblacionales. Es el caso de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990), la *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007), la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2008), entre otras.

En desarrollo de estos protocolos y declaraciones internacionales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha explicitado el contenido del derecho a una vivienda digna y/o adecuada en dos observaciones generales<sup>2</sup>: la

---

<sup>2</sup> Las observaciones generales son documentos que ofrecen una interpretación fidedigna de los derechos reconocidos en los artículos y disposiciones de Tratados, Pactos y Convenciones internacionales. Estas pueden ser revisadas para aclarar determinadas cuestiones; o actualizadas, para que puedan reflejar acontecimientos recientes (Observatorio de infancia y adolescencia, 2009).

Observación General No. 4 sobre *el derecho a una vivienda adecuada* y la Observación General No. 7 sobre *el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos*.

En el marco de la Observación General No. 4, el Comité reconoce que el derecho a una vivienda digna es un derecho conexo con otros derechos humanos, entre ellos el mismo derecho a la vida, la dignidad, la libertad y el derecho a la libre circulación, pues este último depende de que las personas puedan decidir libremente dónde vivir, de acuerdo a sus expectativas, necesidades y cultura. El Comité reconoce además, que en tanto el problema de la vivienda afecta de manera diferenciada a las personas más pobres del mundo y a los países con menos recursos económicos, es responsabilidad de los Estados establecer medidas tendientes a superar el déficit y la precariedad de las condiciones de habitabilidad de las personas y sus familias.

El análisis del contenido de la Observación General No. 4 permite establecer además la relación del derecho a una vivienda digna y/o adecuada expresado en los protocolos internacionales con la definición de vivienda de la que parte este trabajo de investigación; pues los mismos organismos de Naciones Unidas reconocen que “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1991). Esto quiere decir que la interpretación del derecho a la vivienda no es la de acceder a una casa en cualquier tipo de condiciones, sino que los adjetivos “digna” y/o “adecuada” son componentes fundamentales de la esencia del derecho.

De acuerdo a lo anterior, el aporte fundamental de la Observación General No. 4 tiene que ver con que define las características o indicadores que determinan las condiciones en la que la vivienda es adecuada. El siguiente cuadro explica los elementos principales.

**TABLA 3. CARACTERÍSTICA DE LA VIVIENDA DIGNA**

	<b>Aspecto del derecho a vivienda adecuada</b>	<b>Características</b>
A	Seguridad jurídica de la tenencia.	Independientemente de si es propia, alquilada u ocupada; toda persona tiene derecho a estar protegida contra los deshaucios o desalojos.
B	Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.	Toda persona tiene derecho a agua potable, energía, calefacción, alumbrado, baterías sanitarias y alcantarillado; así como facilidades para el almacenamiento adecuado de alimentos y acceso a eliminación de desechos y servicios de emergencia.
C	Gastos soportables.	Los gastos de las personas en el acceso a vivienda no deben impedir la satisfacción de otros derechos y necesidades básicas. Ello obliga a los estados a regular el precio de los alquileres, garantizar la disponibilidad y precios adecuados de los materiales de construcción y a proporcionar subsidios de vivienda.
D	Habitabilidad	Una vivienda adecuada debe garantizar que la estructura física sea segura y que sus habitantes estén protegidos del frío, la

		humedad, el calor, la lluvia, el viento y enfermedades o epidemias.
E	Asequibilidad	Deben tener prioridad en el acceso a la vivienda las personas de tercera edad, niños y niñas, personas con enfermedades graves, con discapacidad y víctimas de desastres naturales. Así mismo, las políticas de vivienda deben considerar las necesidades especiales de los grupos poblacionales.
F	Lugar	Las viviendas no deben estar aisladas de los centros de empleo, salud, educación y servicios sociales. Tampoco pueden estar ubicadas en lugares contaminados o en riesgo ambiental.
G	Adecuación cultural	La estructura, forma de construcción y materiales de las viviendas deben respetar la identidad cultural de los grupos poblacionales.

En el marco de estas disposiciones, la principal obligación de los Estados es la de adoptar “*Estrategias Nacionales de Vivienda*” que definan, de acuerdo a los recursos disponibles, los objetivos, metas, responsabilidades y calendario que harán posible la garantía del derecho a vivienda digna y/o adecuada. La Observación establece además en su numeral 12 que estas estrategias deberán contar con la participación de los sujetos de las políticas de vivienda, de quienes no tienen vivienda o tienen vivienda inadecuada, o de las organizaciones que les representen.

El numeral 18 de la Observación General No. 4 es claro estableciendo que los desalojos forzados son “incompatibles con los requisitos del Pacto” y que los Estados solo podrán justificar su aplicación “en las circunstancias más

excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1991, pág. 6).

En esa medida se interpreta que el derecho a la vivienda es quebrantado, cuando los mismos Estados llevan a cabo desalojos forzados que perjudican el bienestar y el nivel de vida adecuado de las familias. Razón por la que entonces los Estados, tendrían que prescindir de desarrollarlos, y por el contrario, fomentar la garantía y mejora del acceso a la vivienda por parte de toda la población.

Sobre este particular, el de los desalojos, es que vuelve la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconociendo que esta es una cuestión “grave” que vulnera los derechos humanos y que “está muy difundida” en varios países del mundo. Al respecto, el Comité la define como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

En tal sentido, la Observación General No. 7 establece que “el propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1997); así mismo, están los Estados obligados a utilizar todos los medios apropiados para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, que hagan de los desalojos últimos recursos o medidas excepcionales.

### **1.3. El derecho a Vivienda Digna en Colombia**

En el ordenamiento constitucional colombiano varias leyes y principios contribuyen a configurar el derecho a una vivienda digna. La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 51 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”. Sin embargo, el derecho a una vivienda digna no puede entenderse, como ya se ha dicho, separado de otros principios constitucionales que van más allá de derechos progresivos caracterizados únicamente por el acceso a financiación y formas asociativas.

Hablar de derecho a vivienda digna en Colombia implica también reconocer el principio constitucional de dignidad humana; así como los derechos a la intimidad personal y familiar establecidos en el artículo 15 de la Constitución Política y el derecho a la propiedad establecido en el artículo 28 de la misma carta política.

Así las cosas, el respeto y la garantía del derecho a una vivienda digna no sólo tiene que ver con el acceso a un techo en cualquier tipo de condiciones, si no que “los Estados pueden fallar en su obligación de respetarlo cuando vulneran el derecho de las personas a construir viviendas de acuerdo con su cultura y sus necesidades” (Comisión Internacional de Juristas, 2015. P. 68).

La pregunta por el derecho a la vivienda digna y la manera en la que este es garantizado en Colombia debe centrarse en las familias más pobres, que son a quienes más afecta el déficit en el país. Para atender esta necesidad, se expidió la ley 3 de 1991 mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en un momento de apertura económica y agotamiento de los Estados de

bienestar en el hemisferio occidental. Mediante la implementación de esta ley, Colombia pasó de una política de vivienda caracterizada por un Estado constructor o de subsidios a la oferta, a una política de subsidios a la demanda en la que el Estado es solo un ente regulador que otorga a los hogares un subsidio familiar con el que estos deben buscar una vivienda en el mercado, que pasa a ser el encargado de la construcción y financiación. La liquidación del antes Instituto de Crédito Territorial y el fomento del subsidio a la demanda permitirían mayor eficiencia y transparencia de los recursos, rentabilidad financiera y reducción del gasto público, pues los defensores de este modelo aseguran que se pueden construir cuatro veces más viviendas al mismo costo que en el modelo de subsidio a la oferta (Jolly, 2003). Para una ampliación sobre la transformación de las políticas de vivienda en Colombia ver Anexo 1.

Los años siguientes demostrarían la ineficacia de estas disposiciones para solucionar el problema del déficit de vivienda. El déficit de vivienda tras la implementación de la ley 3 de 1991 no presentó una disminución considerable si lo comparamos con el periodo anterior (años 70 – 80), caracterizado por la participación y la intervención directa del Estado en la construcción de vivienda.

**TABLA 4. COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT DE VIVIENDA EN COLOMBIA 1973 - 2005**

Año	Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo		Total Déficit	
	Cifra	%	Cifra	%	Cifra	%
1973	403	18.2	1807	52.5	2210	74.7
1985	492	13.6	1719	33.2	2211	49.0
1993	1579	16.4	2391	26.5	3970	41.2
2005	1307	12.4	2520	23.8	3828	36.2

Tomado de: (Gilbert, 2011)

Sin ser esta evidencia suficiente, los datos sobre el déficit de acuerdo a los estratos socio económicos también son reveladores. En 1993, del total del déficit, el 93% correspondía a hogares de estrato bajo, bajo y medio-bajo; mientras que en 1997 la cifra era del 91% (DANE, 1993-1997). Así, los datos muestran que el déficit de vivienda en el país se concentró en hogares con ingresos bajos, y que, en el transcurso de cuatro años, solo disminuyó en un 2%. Por lo que resulta una evidencia clara de que históricamente, la vulneración al derecho a la vivienda en Colombia ha tenido una afectación diferenciada, según ingreso económico.

Además del análisis del déficit, será importante estudiar otros elementos como el de la calidad y el tamaño de las viviendas. En Colombia, por ejemplo, los proyectos de vivienda de interés social pasaron de tener dimensiones de hasta 100m<sup>2</sup> en los años 60, a áreas mínimas construidas de 32m<sup>2</sup> en 2012 (Ley 1537 de 2012). En Chile, durante el gobierno de Pinochet, las viviendas construidas por el Estado oscilaron entre los 40 y 58 m<sup>2</sup> por vivienda (Tapia, 2011); y en México entre las décadas de los 40 y 70, la vivienda social promovida por instituciones públicas, se construyó en superficies que variaban entre los 60 y 120 m<sup>2</sup>. Sin embargo, como en el caso colombiano, el tamaño disminuyó con el tiempo, y en la década de 1990, las viviendas se construyeron de un tamaño de 45 a 50 m<sup>2</sup> (Villavicencio, Durán, 2010).

A pesar de las políticas que distintos gobiernos han implementado después de casi 30 años, el déficit de vivienda, según cifras del Ministerio de Vivienda, sigue afectando a 1.7 millones de hogares equivalentes al 14.95% de la población<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Proyecto de ley 194 de 2018 Senado. “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”.

Para aliviar el problema de la vivienda en las ciudades colombianas, así como armonizar la normatividad nacional con los protocolos internacionales anteriormente expuestos, la Corte Constitucional se ha expresado mediante sentencias. Así, mediante Sentencia C-936 de 2003, la corte reconoció e incorporó los criterios para determinar el alcance del artículo 51 de la constitución sobre el derecho a vivienda digna, con base en los estándares de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, anteriormente resumidos. En esta ocasión, la Corte agrupó los aspectos que determinan el derecho “según condiciones de vivienda y seguridad del goce de vivienda” (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Así mismo, en la Sentencia T-530 de 2011 sobre el “Derecho fundamental a la vivienda digna o adecuada” la Corte Constitucional establece que “el acceso a una vivienda digna es un indicador básico que constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros satisfactores”. Por tal razón se reafirma que frente al derecho a la vivienda digna, la acción de tutela es un mecanismo viable para garantizar su protección, siempre y cuando también se encuentren en amenaza algunos derechos considerados fundamentales.

En la misma Sentencia, la Corte destaca que la relación existente entre el mencionado derecho a la vivienda y la dignidad humana, es bastante evidente. Pues, una de las principales necesidades básicas que tienen los seres humanos para vivir dignamente, es tener un lugar de habitación adecuado. En ese sentido, las sentencias expresadas por la Corte Constitucional, permiten entender que el derecho a la vivienda digna en Colombia, está claramente caracterizado según los Pactos Internacionales, protegido por el mecanismo nacional de la tutela y, sustentado por el valor insustituible que le corresponde al ser humano, la dignidad.

## **Capítulo 2 . Movimientos sociales y participación social en la formulación de políticas de vivienda.**

Con el propósito de desarrollar el concepto construido sobre la política de vivienda con enfoque de derechos, en la que los sujetos sociales de la política no son simples beneficiarios sino ciudadanos titulares de derechos que participan y se movilizan en procura de la garantía del derecho; este capítulo pretende relacionar la importancia de la acción colectiva de los movimientos sociales con las teorías sobre la participación de la sociedad en el proceso de las políticas públicas, específicamente de las políticas públicas de vivienda.

En un primer momento se abordará la trayectoria de los movimientos sociales en lucha por vivienda digna, con especial énfasis en las trayectorias de América Latina e identificando los principales repertorios de acción desde la teoría de la acción colectiva. Una segunda parte del capítulo relacionará a los movimientos sociales con las teorías sobre la participación de la sociedad en las políticas públicas, optando por una definición de política pública que es resultado de las movilizaciones y tensiones entre sectores de la sociedad y el Estado, y no una simple decisión de los gobiernos. La tercera parte del capítulo abordará elementos de las teorías del *urbanismo participativo* y la *construcción social del hábitat* como enfoques que posibilitan la participación de la sociedad en la formulación de políticas de vivienda; y finalmente, se presentarán dos ejemplos ilustrativos sobre los mencionados procesos de participación en dos países de América Latina.

### **2.1. Movimientos sociales en la lucha por vivienda digna**

El primer capítulo de este trabajo describió la relación del problema de la vivienda en las ciudades del mundo con los procesos históricos de urbanización, migración del campo a las ciudades y los procesos de industrialización del sistema capitalista. Ahora bien, es importante comprender que estos fenómenos no han estado

determinados solamente por las políticas estatales y las disposiciones del mercado; sino que ha sido un proceso en el que entran en juego distintos tipos de relaciones sociales, y en los que actores organizados de la sociedad, agrupados como movimientos sociales, han hecho parte de la disputa por el derecho a vivienda digna.

Los movimientos sociales son sujetos colectivos caracterizados por comunicar y exigir demandas y reivindicaciones de sectores sociales en particular ante el Estado, la iglesia y otros poderes social, cultural e institucionalmente establecidos. Más allá de comunicar sus exigencias o reivindicaciones (González, 2010), la acción colectiva de los movimientos sociales está orientada a transformar relaciones sociales y económicas que los sujetos han caracterizado como injustas u opresoras, cuestionar a la sociedad sobre ellas, e involucrar a los sectores oprimidos o excluidos en la discusión y transformación de dichas prácticas o relaciones sociales.

Para González (2010), los movimientos sociales tienen un comportamiento dual en relación con los conflictos de la sociedad; pues por un lado son “producto” de estos, al surgir a partir de las crisis y las injusticias que imperan; y por otro son “productores” de conflictividades y tensiones, al tener la capacidad de producir y reconstruir valores e identidades colectivas que se traducen en agendas sociales y políticas que no habían sido consideradas por los poderes establecidos de la sociedad.

Para Archila (2006), los movimientos sociales son una “expresión organizada de la sociedad civil” (Archila, 2006, pág. 12) que desarrollan acciones sociales colectivas ante las opresiones o injusticias y que se caracterizan por proponer agendas políticas y sociales para transformarlas en contextos de tiempo y lugar determinados. El alcance de dichas transformaciones que propone el movimiento social no es necesariamente el de las transformaciones radicales de la sociedad, pues para Archila, el límite de los movimientos sociales tiene que ver con que

muestran, evidencian o como lo señala González (2010), comunican los conflictos existentes en una sociedad determinada.

Durante muchos años los movimientos de pobladores y pobladoras urbanos, así como movimientos viviendistas, estuvieron alejados de la arena de la disputa social y política de los movimientos sociales clásicos y sindicatos. Sin embargo, con la crisis de las políticas neoliberales y los programas de ajuste establecidos en América Latina durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, estos han tomado un fuerte protagonismo en las luchas reivindicativas.

La aparición de los pobladores y pobladoras urbanas y/o de movimientos viviendistas como movimientos sociales ha tenido que ver también con el auge de los nuevos movimientos sociales después de la segunda mitad del siglo XX, tiempo en el que el sujeto histórico de las transformaciones clásicas: el proletariado o la clase obrera empezó a tener dificultades para recoger en una misma categoría todas las esferas de la vida de los trabajadores, mujeres, jóvenes, familias, que le dan sentido a la existencia de las sociedades y a las aspiraciones de los sujetos. Esta crisis de la categoría de clase como identificador único de los sujetos históricos y su acción colectiva estuvo determinada además por la transformación y flexibilización del modo de producción capitalista, pues la fábrica dejó de ser el espacio alrededor del cual se ordenaban todos los aspectos de la vida de los trabajadores y trabajadoras. Esta situación fue aguda y particular en América Latina, pues al no ser estas sociedades clásicamente industriales, las ciudades crecientemente urbanizadas por familias de sectores populares no responden a las clásicas formaciones de clase obrera europea.

Entonces, la realidad de América Latina muestra cada vez más las reivindicaciones de sujetos sociales que mediante repertorios de acción colectiva se organizan para hacer efectivas reivindicaciones diversas relacionadas con la vida en las ciudades

crecientemente urbanizadas: vivienda, servicios públicos, pavimentación de calles y avenidas, equipamientos urbanos, entre otras.

Según la base de datos sobre luchas sociales del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP citada por Archila (2006), durante finales del siglo XX e inicios del XXI en Colombia, nuevos movimientos sociales asumen participar activamente en las luchas reivindicativas, pues si bien los sectores obreros y campesinos continúan siendo protagonistas de la movilización social, factores relacionados con la crisis de identidad de la clase obrera y del conflicto armado que amenaza a la población campesina afectan su capacidad de confrontación y movilización. Al tiempo que esto sucede, cobra cada vez más relevancia el protagonismo de las movilizaciones de “*pobladores urbanos*” que se caracterizan por las exigencias de vivienda y servicios públicos domiciliarios (Archila, 2006, pág. 26).

Los movimientos sociales han asumido entonces el trabajo colectivo y asociativo como “*herramienta de lucha en la demanda por vivienda*” (Angelcos, 2012), que está atravesada no solo por una reivindicación social o lucha colectiva en abstracto, sino que se construye a través de las experiencias de vida y las biografías de sujetos que reconocen en la vivienda no solo un bien material, sino una experiencia subjetiva asociada a sus proyectos personales y de familia, su libertad y su intimidad.

Ante este panorama, los movimientos sociales en lucha por vivienda digna han venido estando constituidos por familias, movimientos de pobladores e inquilinos y coaliciones sociales en todo el mundo que se han organizado a partir de variados repertorios de acción, dentro de los que se destacan:

- “Ubicarse” en asentamientos informales o invasiones.

- Ocupar inmuebles abandonados.
- Organizarse en asociaciones o cooperativas que concertan o negocian con el Estado proyectos de vivienda estableciendo empresas que funcionan como asociaciones público-comunitarias a través de *“la ayuda mutua, el cooperativismo y la solidaridad”* (Movimiento de pobladoras y pobladores en lucha, 2015, pág. 11)
- Estimular y fomentar formas de propiedad colectiva de los suelos y las viviendas.

Las acciones colectivas de movimientos vivendistas en América Latina han tenido alcances y desarrollos diferenciados, que obedecen a las particularidades institucionales de cada país, y de los movimientos protagonistas. Por ello, a continuación, se presentará las principales experiencias de algunos países latinoamericanos. En Argentina, los Movimientos Piqueteros y de Trabajadores Desocupados y las movilizaciones por cooperativas de vivienda, ante la crisis del modelo de subsidios al arriendo, terminaron con la aprobación Ley 431 de 2000.

En el mismo país, también se registra el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), quienes construyen inmuebles con materiales de reciclaje para uso colectivo, así como jardines maternales y espacios públicos. Y el Movimiento Popular la Dignidad, quienes fomentan la auto-organización de villas, lo que les permite resolver de modo cooperativo sus necesidades de alcantarillado, electricidad y agua potable (Garrido y Kornbluth, 2015).

Otro caso emblemático en América Latina ha sido el de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua en Uruguay desde 1969, una experiencia que permitió la construcción de más de 400 cooperativas, con un total de casi 17.000 viviendas a partir de la participación de los socios en la construcción aportando su mano de obra (Muntó, 2018).

En Chile, el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) ha logrado gestionar sus propias herramientas para acceder al suelo, mediante las múltiples tomas y ocupaciones (denominadas por el mismo movimiento, como inmuebles recuperados por autogestión) que les permiten a las familias acceder a una construcción habitable. Estos inmuebles, en algunos casos, están localizados en sectores exclusivos de la ciudad. Asimismo, el movimiento fomenta la construcción de jardines populares y espacios públicos, mediante materiales reciclados y técnicas de arquitectura popular.

Finalmente, en Brasil, es preciso citar la experiencia de las Brigadas Populares (BP), dado que ocupan tierras abandonadas y realizan tomas de edificios en altura, que posteriormente restauran, para posibilitar su uso habitacional y comunitario. Por medio de estas acciones, las BP por un lado, generan suelo o vivienda a las familias necesitadas, o anteriormente desalojadas, y por otro, denuncian la ineficacia de la política de vivienda, la alta concentración de la tierra y la situación de las personas sin techo (Garrido y Kornbluth, 2015).

Es preciso resaltar, en relación a las acciones colectivas desarrolladas por los movimientos vivendistas de América Latina, que, estos no desarrollan únicamente sus acciones en función de la autoproducción del hábitat, es decir, para acceder a una vivienda y algunos espacios de uso colectivo. Pues, su accionar también está encaminado en la autogestión del hábitat; es decir que, por medio de la creación de cooperativas y empresas sociales, fomentan el mejoramiento de las condiciones habitacionales, y urbanas. Y también se encaminan a fortalecer la urbanización autogestionaria, entendida como una serie de acciones que pretenden garantizar el derecho a la vivienda, y fortalecimiento de proyectos de autogobierno (Garrido y Kornbluth, 2015).

## **2.2. Participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas.**

Si bien las formas o repertorios de acción de los movimientos sociales se han situado históricamente como paralelas a la acción del Estado, han sido autónomas de este o extra institucionales; este trabajo reconoce que, en tanto la política social es también y sobre todo un espacio de pugna y disputa política, la participación de la sociedad organizada es un factor fundamental en la discusión sobre las políticas públicas, especialmente en el marco de la política social de vivienda asumida desde el enfoque de derechos.

La discusión sobre la participación en las políticas públicas debe remitirse primero a una discusión sobre el concepto de política pública. Es importante entonces clarificar dos definiciones que han estado en pugna en el desarrollo de las teorías sobre esta materia.

La más conocida o hegemónica, que es la que generalmente se refieren los manuales y diccionarios de ciencia política, es aquella que las define como intervención gubernamental para solucionar problemas y necesidades de la sociedad (Sabatier, 2010), este es el clásico modelo de política tipo “Top-Down”, en la que tanto los problemas públicos como sus soluciones son identificadas por las instituciones del Estado.

Es pertinente aclarar que esta definición de política pública tiene implícita una definición de la participación en el proceso político, o les asigna un papel a los actores sociales. En la mayoría de los casos este es un rol pasivo, caracterizado por el acceso unidireccional a la información, por la necesidad de otorgar legitimidad a las acciones de gobierno (Villarreal, 2009) y en el mejor de los casos, por la necesidad de procesos de consulta (Canto-Chac, 2008).

Es decir que, en el desarrollo de las políticas con enfoque Top – Down, prácticamente, no existe lugar para la participación, ni para el dialogo con los destinatarios, pues el enfoque se desarrolla bajo el principio jerárquico de la autoridad, en donde se presupone una distinción entre la política y la administración; y en donde existe una separación conceptual y temporal entre la formulación y la implementación de la misma. Además, dicha implementación se desarrolla bajo los principios de control, planeación, jerarquía y responsabilidad (Roth, 2009), por lo que la concertación que daría lugar la participación, pondría dejar desequilibrio dichos principios.

En las discusiones más contemporáneas sobre la política y la administración pública, se han venido proponiendo nuevos conceptos sobre las políticas públicas tras la ineficiencia de los modelos tecnocráticos, de tipo Top-Down o contruidos “desde arriba”. Es en este sentido que ha venido cogiendo fuerza, sobre todos en los Estados capitalistas desarrollados después de la década del 60 (Cunill, 1991), la idea de la participación, como un

Proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político (Canto-Chac, 2008, pág. 11).

En consonancia con estas nuevas definiciones es que este trabajo asume la definición de política pública, que sugiere André-Noël Roth (1999a citado en Roth, 2009) como

Un conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con

la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales, o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (pág. 27)

En ese sentido, las políticas públicas son un resultado de las “movilizaciones” entre actores públicos y privados con intereses contradictorios (Roth, 2009). Por lo que desde este enfoque, las decisiones de política pública dependerán de un ejercicio deliberativo y democrático (Cunill, 1991) en el que mediarán las relaciones de fuerza entre los actores sociales, incluida la participación de los movimientos sociales y sus repertorios de acción colectiva.

El auge del concepto de participación, ya no entendido como un proceso unidireccional de información o de consulta, sino como un proceso de discusión activa en el que intervienen distintos actores sociales que deciden sobre el rumbo de los asuntos públicos, tiene que ver para Nuria Cunill (1991) con dos crisis históricas. La primera es la crisis de representatividad del Estado y de los partidos políticos dada la excesiva burocratización de las instituciones públicas, en sus palabras:

La participación ciudadana aparece como problema primero en los regímenes capitalistas desarrollados, asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales, que se hizo evidente a partir de la década el 60, con la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen en la escena pública reivindicando nuevas formas de «hacer política» y expresar sus intereses. (Cunill, 1991, pág. 16)

Es por esto que en la escena de lo público aparece la participación ciudadana como alternativa para construir consensos y para contener el burocratismo del Estado y de los partidos políticos, que representaban cada vez menos a la sociedad.

La segunda crisis es una crisis de eficacia del Estado<sup>4</sup>, ante el derrumbe de los Estados del bienestar que se habían erigido como grandes aparatos proveedores y reguladores de la mayoría de los bienes públicos, aparece ahora ya no un problema político sino económico que obligó a los estados a vincular a sectores sociales para garantizar la producción y distribución de los bienes de los que otrora se encargaba él mismo. Como el Estado no es eficiente por razones económicas, empieza a privatizar y a corporativizar, involucrando directamente a organizaciones privadas o “paragubernamentales” en la gestión de los problemas públicos.

Se entiende entonces, que cada una de las concepciones de política pública, sea la que la define como un asunto puramente gubernamental, o la que la entiende como un proceso público de discusión y concertación de los intereses de distintos sectores sociales, reconoce implícitamente un tipo de régimen democrático y de ciudadanía que deben ser construidos o defendidos.

Al respecto, los autores mencionados reconocen que otros actores distintos a los gobiernos deben participar en la definición de los problemas que deben ser atendidos mediante políticas públicas. Las teorías de la gobernanza<sup>5</sup> parten en este sentido de un triángulo sociedad – estado – mercado, a través del cual se identifican las pugnas y relaciones dominantes en cada uno de sus vértices, que terminan demostrando las relaciones democráticas y políticas que se pueden configurar a mayor o menor incidencia del Estado, del mercado y de la sociedad. A mayor participación de la sociedad habría más democracia, a mayor participación del

---

<sup>4</sup> Es la capacidad de los Estados de satisfacer la demanda de los bienes y servicios por parte de la sociedad; mediante el desarrollo de acciones necesarias para la protección de la seguridad de los individuos, de sus posiciones y derechos de propiedad. Así como inversión en servicios sociales e infraestructura básica, protección a grupos vulnerables y defensa del medio ambiente (Aburto, 2000).

<sup>5</sup> Algunos autores que han estudiado las teorías de la gobernanza son: Joan Prats, Enrique José Varela, y Antonio Camou. En Colombia, es preciso resaltar a Diana Bocarejo Suescún.

Estado podría existir mayor soberanía pero también mayor autoritarismo político, y a mayor participación del mercado podrían existir regímenes tecnócratas y neoliberales en lo económico, pero autoritario en lo político. Es por esto que para Canto-Chac (2008)

La participación social en las políticas públicas es, no sólo una necesidad para la racionalización de la acción pública, sino que constituye una opción de modelo de democracia que se quiera construir, que impacta directamente la estructura y la capacidad de gobierno de la sociedad (Canto-Chac, 2008, pág. 34).

Esta idea es reforzada por Villarreal, quien define a la participación ciudadana como

El involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir (Villarreal, 2009, pág. 2).

Así, la participación ciudadana en el ejercicio del diseño, monitoreo y ejecución de las políticas públicas, opera como una ruta que impacta en la materialización de la democracia; pues los gobiernos, al aceptar la concertación y el diálogo con los ciudadanos, los estarían reconociendo como sujetos con capacidad de decisión y agencia, sobre los asuntos problemáticos que a ellos mismos concierne.

Si la participación social es el termómetro que mide la temperatura de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad, así como el tipo de democracia que esa sociedad construye, un paso necesario será identificar entonces, la idea de ciudadanos y de

democracia que los niveles de participación en las políticas públicas van construyendo.

El primer tipo básico de régimen democrático es el de una democracia liberal o representativa, en la que la participación ciudadana está restringida a los mecanismos institucionales y electorales, que relegan la incidencia de la participación a niveles informativos y consultivos. La segunda idea de régimen es la de una democracia republicana que como explica Gargarella, citado en Canto-Chac (2008), provocaría una intervención activa, colectiva y deliberada en la toma de decisiones.

Siguiendo la idea de la democracia republicana, encontramos el Estado Social de Derecho, como el marco jurídico político, que incorpora constitucionalmente los derechos colectivos y los mecanismos jurídicos para su protección. En este, existe una prevalencia del interés general sobre el particular; y opera como el marco que fomenta la participación ciudadana como fundamental en la construcción del Estado. Colombia, por ejemplo, es un Estado Social de Derecho, que se entiende como descentralizada, democrática, participativa, pluralista; y fundada principalmente en el respeto a la dignidad humana, y en la prevalencia del interés general (Valencia, 2007).

Cada uno de estos regímenes construiría un tipo distinto de ciudadanía, el primero una ciudadanía pasiva y con una cultura política clientelar que espera que los bienes públicos le sean provistos, y el segundo una ciudadanía activa, crítica y propositiva que actúa con relaciones de asociatividad y solidaridad.

Es así que la participación de la sociedad en las políticas públicas tiene un doble sentido; por un lado, la participación es un reflejo de las condiciones esenciales básicas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, por el otro, la escasa

intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas es derivada de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos ciudadanos (Canto-Chac, 1998). En este mismo sentido, el mismo Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido que “un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política [...] los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Para reforzar estas definiciones, otros autores aportan enfoques y elementos a una definición de participación que tenga como centro a la sociedad, y en la que se parta de una participación activa que redunde en el fortalecimiento de la calidad de las decisiones y las políticas públicas. Para Velásquez (1997), la participación es un proceso en el que “distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez, 1997, pág. 25).

No obstante encontrar un consenso con la definición más democrática y activa de la participación en políticas públicas, esta es un proceso más amplio y disímil que tiene características y niveles distintos, que son las que finalmente determinarán su incidencia efectiva o no en la construcción de políticas públicas democráticas y con enfoque de ciudadanía. Para ello, se mencionarán a continuación los distintos tipos de participación acuñados por Villareal (1998).

### 2.2.1. Distintos tipos de participación.

a) Participación social: Aquella en la que una persona participa de asociaciones u organizaciones con el objetivo de representar y defender sus intereses ante interlocutores distintos al Estado (Villarreal, 2009, pág. 2). En ese sentido, este tipo de participación está sujeta a la articulación o pertenencia a alguna organización, lo que permite a sus integrantes llegar a incidir en los espacios que se proyecten.

b) Participación comunitaria: Aquella en la que los individuos desarrollan acciones colectivas con el fin de solucionar o atender necesidades de los miembros de sus comunidades, especialmente de los más pobres de ellas, por los que para Villarreal (2009), este tipo de acciones están generalmente asociadas a la beneficencia.

c) Participación política: Aunque generalmente este tipo de participación está asociada a los mecanismos legales de participación política, mediada por los mecanismos formales como partidos y movimientos políticos, esta investigación considera que toda acción colectiva dirigida a la transformación de los regímenes políticos tiene que ver con participación política, más allá de los partidos formalmente constituidos.

d) Participación ciudadana: Siguiendo a Villarreal (2009), es “aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas” (Villarreal, 2009, pág. 6)”. Así, en esta participación, son directamente los ciudadanos quienes interactúan con el Estado.

### 2.2.2. Características de la participación.

Para el caso de las políticas públicas y partiendo de la tipificación anterior, la participación puede ser de tipo político y/o ciudadano en razón de que implica necesariamente interlocución entre las sociedades y el Estado. Los niveles, alcances o lugares de la participación pueden ser institucionales, cuando son las entidades del Estado quienes direccionan los procesos de participación, pero también pueden haber procesos de participación autónomos cuando son las propias expresiones de la sociedad o movimientos sociales quienes impulsan los procesos de participación (Canto-Chac, 2008).

El siguiente cuadro elaborado con base en Villarreal (2009) muestra las características que determinan los niveles de participación e incidencia en la toma de decisiones, sean estas vinculantes o consultivas, así como el tipo de democracia y de ciudadanía por las que estarían determinadas.

TABLA 5. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN

<b>Características de los escenarios de participación</b>	<b>Régimen democrático / ciudadanía participativa</b>	<b>Régimen poco democrático/ciudadanía pasiva</b>
<i>Actores que participan (mayorías)</i>	Ciudadanos	Funcionarios
<i>Mecanismo de integración</i>	Elección	Designación
<i>Nivel de la participación</i>	Vinculante	Consultiva
<i>Condiciones de la participación</i>	Simetría - Equidad	Competencia - Poder

<i>Dirección</i>	Ciudadanos	Funcionarios
<i>Información</i>	Pública	Reservada
<i>Representatividad</i>	De la sociedad	De grupos de interés con poder (Tecnócratas – expertos)

### 2.2.3. Participación social en políticas de vivienda

Articular la acción colectiva de los movimientos sociales con el concepto de la política de vivienda como una política social con enfoque de derechos implica reconocer, definitivamente, que las políticas públicas no son solo agendas definidas por los gobiernos para atender problemáticas sociales, sino que debieran ser sobre todo, el resultado de procesos de diálogo y negociación entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad principalmente afectadas por la carencia de vivienda digna y/o adecuada.

El resultado de políticas de vivienda así entendidas, en el que la participación de la sociedad es un vector fundamental, serán procesos políticos en los que las sociedades se van haciendo más democráticas e incluyentes.

Esto implica reconocer que para superar el problema de la vivienda en las ciudades son necesarias las propuestas que parten desde las propias organizaciones sociales, y que las experiencias de autoconstrucción de vivienda, tomas de suelos y conformación de asentamientos informales pueden hacer parte de políticas integrales que reconozcan la vivienda como derecho humano que debe ser garantizado a toda la población y que debe partir por reconocer las necesidades y aspiraciones de las comunidades. Una política de vivienda centrada exclusivamente en las visiones técnicas de los gobiernos o en las aspiraciones de los sectores

económicos de la construcción y el mercado financiero será incapaz de solucionar el creciente déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, como se explicó en el primer capítulo de este trabajo.

La preocupación por la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas urbanas, y específicamente de las que tienen que ver con políticas de vivienda es reciente. En Colombia, esta reflexión aparece en la década de los 80 con los procesos de descentralización política, elección popular de alcaldes, y finalmente con la aprobación de la Constitución Política de 1991 en la que se definió como fin esencial del Estado *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*.

A pesar de la resistencia que en los sectores hegemónicos de la formulación de políticas públicas tiene la participación activa de la sociedad y de los movimientos sociales, las teorías del *urbanismo participativo* vienen abriendo espacios de debate para la formulación e implementación de políticas de vivienda (Velásquez, 1985). Estas teorías sostienen que la planeación urbana es un proceso en el que intervienen directa o indirectamente los conflictos entre distintos grupos o clases sociales, en tanto actores que construyen y recrean la ciudad.

La relación y el conflicto entre los distintos actores sociales permite que la participación ciudadana trascienda los márgenes institucionales, por lo que la participación urbana es un proceso en el que “a partir de diversas contradicciones y conflictos sociales, se exploran (y se ponen en práctica, se experimentan) las potencialidades de las situaciones concretas y de los grupos implicados para conseguir cambios sociales” (Martínez López, 2006). Dicha participación es sobre todo un proceso en el que se profundiza y radicaliza la democracia, la sociedad participa para cambiar situaciones opresivas o con las que no está de acuerdo; la sociedad no sólo participa en los plazos, acciones, lugares y límites normativos que para la participación imponen los gobiernos.

Las teorías de la *construcción social del hábitat* (Yory, 2015), por su parte, identifican que el espacio urbano es socialmente producido, transformado, reproducido, configurado, ordenado e incluso inventado simbólicamente. Sus características, conflictos y desigualdades varían a medida que varían la organización social y las formas de relación social.

El espacio urbano producido de esta forma, se desarrolla debido a la capacidad que tienen los sectores populares de transformar sus condiciones de vida, en el marco de la soberanía popular. Es en ese sentido que se reconoce, que gran parte de la autoconstrucción de las ciudades, ha sucedido gracias a la capacidad de organización de dichos sectores, en respuesta a un derecho que no garantiza el Estado, la vivienda y el hábitat.

Es por esto, que uno de los aspectos más importantes que se deben garantizar para hacer más democráticas las grandes ciudades de América Latina es el que tiene que ver con la comprometida concertación con los actores sociales en la “construcción, preservación y cuidado de su hábitat” (Yory, 2015). En este sentido, la construcción social del hábitat supone el derecho de los ciudadanos a construir la ciudad en su conjunto y no solo la limitación a una ciudadanía pasiva que les permitiría ser solo “beneficiarios” de las políticas urbanísticas.

A continuación, se presentarán algunos ejemplos sobre la articulación entre la acción de los movimientos sociales y la formulación de políticas públicas de vivienda que reconocen las necesidades, experiencias y trayectorias de las comunidades. Experiencias latinoamericanas en las que la acción de los movimientos sociales y ejercicios efectivos de participación social que establecen relaciones de diálogo y presión con los gobiernos locales se han logrado traducir en políticas sociales de vivienda.

- **Uruguay: Ley de Vivienda No. 13.728 de 1968**

Es la primera ley en ese país que establece mecanismos de producción de vivienda para que asociaciones de familias pudieran implementar proyectos de autoconstrucción sin la intermediación de constructoras privadas (Movimiento de pobladoras y pobladores en lucha, 2015). Si bien esta ley, que permitió el establecimiento en todo el país de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, fue una ley aprobada por el parlamento uruguayo, tiene antecedentes en los procesos de autoconstrucción informal de las ciudades que se venían dando en toda América Latina. Así mismo, era Uruguay en ese entonces un país con fuerte tradición cooperativista en el sector agropecuario y la industria.

El modelo de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua que durante los años 60 y 70 del siglo pasado permitió la construcción de cerca de 12.000 a 15.000 viviendas para sectores populares mediante la asociación de tres mil familias agrupadas en cientos de cooperativas. Este modelo, que está basado en las capacidades de autogestión de las propias comunidades, permitió reducir costos de construcción sin afectar la calidad de las viviendas y eliminar costos de intermediación.

Además de lo expuesto anteriormente, el valor agregado más importante de este modelo de participación de la sociedad en la política de vivienda uruguaya tuvo que ver con el empoderamiento de las comunidades y fortalecimiento de los niveles de organización. Las Cooperativas no fueron asociaciones aisladas, sino que se constituyeron en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (F.U.C.V.A.M.), federación que se articuló a los procesos de unidad de las luchas populares y sindicales del país.

El éxito de este modelo para alcanzar la reducción del déficit de vivienda se puede establecer con una sencilla comparación: mientras en 2015 el déficit habitacional de Uruguay no superaba las cien mil viviendas (Movimiento de pobladoras y pobladores en lucha, 2015, pág. 27), en Colombia, para ese año según cifras del Ministerio de Vivienda, más de un millón de hogares estaban en déficit cuantitativo<sup>6</sup>.

- **Argentina: Programas de autogestión para la vivienda (PAV) mediante el financiamiento estatal de cooperativas de vivienda contemplados en la Ley 341 de 2000.**

El resultado de los procesos de ajuste estructural y de expansión del neoliberalismo en América Latina, dejó como resultado “una creciente mercantilización de la experiencia urbana, atravesada por los circuitos de consumo, con una dificultad en aumento para que la clase trabajadora pueda garantizar su reproducción en el marco de la ciudad en condiciones dignas de hábitat” (Muntó, 2018, pág. 76).

Ante esta situación, Movimientos Piqueteros y de Pobladores Urbanos de la ciudad de Buenos Aires lograron presionar para que a través de la ley 341 de 2000, se pudiera incluir la financiación estatal de cooperativas de vivienda como mecanismo de política pública de acceso a vivienda. Esta legislación fomentó, al igual que en el caso uruguayo, la organización popular en la gestión de la vivienda.

Luego de presentar y analizar la forma en cómo conceptualmente la academia ha entendido los niveles de participación, sus actores e interlocutores. Así como de revisar experiencias de participación de movimientos sociales de países latinoamericanos en las políticas de vivienda; se concluye resaltando que, una de las rutas más propicias para disminuir el déficit habitacional, es fomentar la

---

<sup>6</sup> Respuesta a derecho de petición presentado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Mayo de 2015

democracia participativa mediante el reconocimiento y fortalecimiento de los conocimientos en urbanismo, que durante décadas han acumulado los sectores populares a partir de la autoconstrucción. Asimismo, es menester propender por canales de participación, y espacios de concertación, que, por un lado, fortalezcan las organizaciones comunitarias y movimientos viviendistas, y por otro, posibiliten que las agendas de las mismas, puedan tener incidencia en las instancias de tomas de decisión.

### **Capítulo 3 . Participación social en la política distrital de vivienda y hábitat de Bogotá 2012 – 2016**

Este capítulo tiene el propósito de analizar específicamente el caso de la política distrital de vivienda y hábitat de Bogotá 2012 – 2016, haciendo especial énfasis en los límites, alcances y posibilidades de la participación social. Para ello, se describirá en primera instancia el panorama general de la situación de la vivienda en la ciudad y sus déficits. En un segundo momento se hará un repaso general por la evolución de las políticas habitacionales de Bogotá desde 1995, para finalizar analizando el proceso de formulación de la política en 2012. Especial atención, por ser el tema principal de esta investigación, tendrán las dinámicas de participación (o no) de la sociedad durante este proceso.

#### **3.1. Contexto de la vivienda en Bogotá**

El Censo Nacional de Vivienda y Población de 2018 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística determinó que en Bogotá viven 7.181.469 personas (DANE, 2019). Si este es un país habitado por 43.835.324 personas, en Bogotá habita el 16% del total de la población, lo que hace a la capital del país una ciudad densamente poblada. Para 2009, Bogotá contaba con un área total de 1.775 Km<sup>2</sup>, equivalentes a 158.700 hectáreas de las cuales el área urbanizada equivalía al 24.2%; con una densidad de 177,58 personas y más de 45 viviendas por hectárea (Peña, 2010). Si se comparan estos datos con el área urbanizada de los municipios de la Sabana, por ejemplo, que equivalía para el mismo año al 3,63%, se puede concluir que Bogotá es una ciudad altamente urbanizada y densamente poblada.

Tiene la ciudad, además, según cifras del gobierno distrital, Unidades de Planeamiento Zonal<sup>7</sup> más densamente pobladas que otras, es decir, en las que

---

<sup>7</sup> “Son áreas urbanas más pequeñas que las localidades y más grandes que el barrio. La función de las UPZ es servir de unidades territoriales o sectores para planificar el desarrollo urbano en el nivel zonal”. Consultado en: <http://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/3definicion.html>

habitan más de 200 o 300 personas por hectárea. Para la administración distrital, estas zonas de la ciudad densamente pobladas son aquellas que son más propensas a padecer hacinamiento y a hacer más vulnerable a la población que habita en ellas, pues según la Secretaría Distrital de Planeación “es mucho más probable que sea la población vulnerable la que está haciendo uso de las viviendas de la región que presentan algún tipo de carencia habitacional” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

Las UPZ densamente pobladas se han venido consolidando desde el año 2005 con una densidad poblacional “relativamente alta”, pasando a ser las más densamente pobladas en 2015. Estas son las características de las zonas de Corabastos, Timiza, Diana Turbay, 20 de Julio, Marco Fidel Suárez, Gran Britalia, Patio Bonito, San Francisco y Minuto de Dios. La mayor parte de las zonas de la ciudad más densamente pobladas y con situaciones de hacinamiento, están ubicadas en las localidades de Bosa, Kennedy, San Cristóbal y Suba.

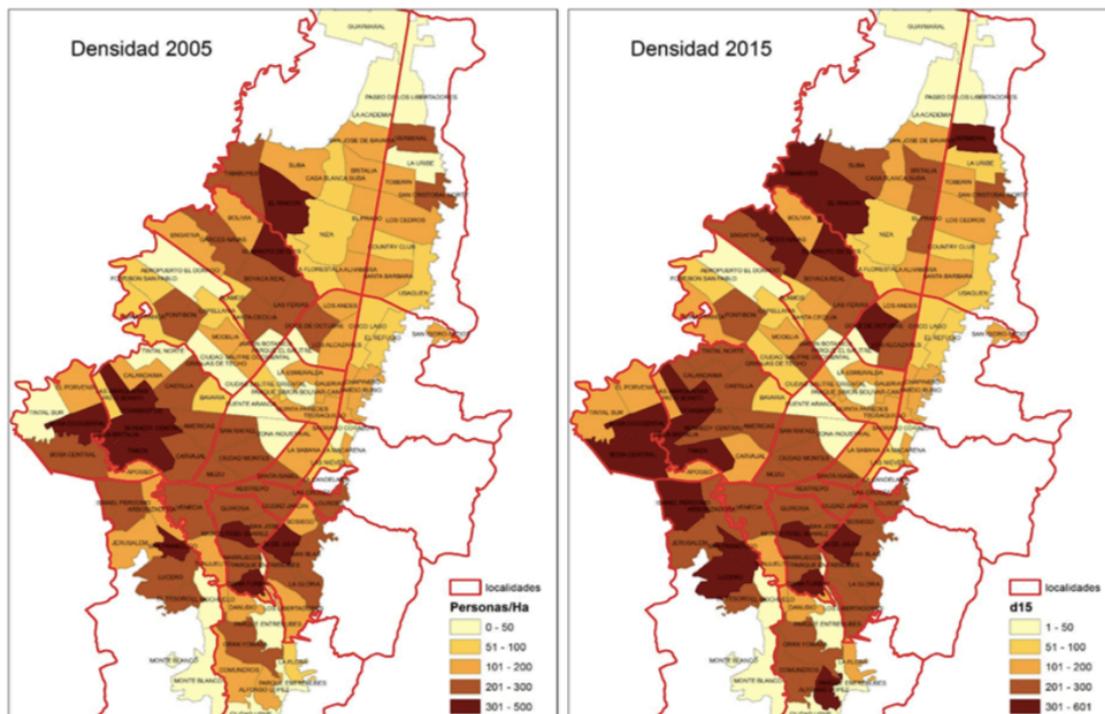
**TABLA 6. POBLACIÓN EN LOCALIDADES DE BOGOTÁ**

Localidad	Población 2005	Población Proyectada 2020
Usaquén	425192	476931
Chapinero	122827	125294
Santa Fe	109107	91111
San Cristobál	407552	387560
Usme	298992	348332
Tunjuelito	184128	183067

Bosa	508828	799660
Kennedy	951073	1273390
Fontibón	301375	444951
Engativá	804470	892169
Suba	923064	1381597
Barrios Unidos	223073	276453
Teusaquillo	137530	139369
Los Mártires	94842	92234
Antonio Nariño	116828	108976
Puente Aranda	253638	211802
La Candelaria	22621	21830
Rafael Uribe Uribe	378164	341886
Ciudad Bolívar	570619	776351
Sumapaz	5792	7838

Fuente: (Secretaría Distrital de Planeación, 2018)

### MAPA 1. DENSIDAD POBLACIONAL POR UPZ 2005 - 2015



*Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2017)*

La Secretaría Distrital de Planeación cruza a su vez los indicadores de densidad poblacional con los de las localidades en los que residen las familias que perciben los menores ingresos, ubicadas en localidades “como Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa y Rafael Uribe Uribe, entre 70% y 100% de sus hogares se encuentran encuestados por el Sisbén y la información de las condiciones de las viviendas que habitan está registrada en las bases de datos” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 12). Esto le permite inferir al gobierno de la ciudad que el déficit de vivienda es una situación que está determinada en la ciudad no solo por la alta densidad poblacional de algunas de sus zonas y localidades; sino, además, que a quienes más afecta el problema de la vivienda es a las familias más pobres de Bogotá.

Para calcular el déficit de vivienda en Bogotá, la Secretaría Distrital de Planeación realizó en 2017 un estudio que ha tenido en cuenta los estándares adoptados por la metodología del Programa ONU Hábitat, desarrollados a partir del contenido de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, explicado en el cuadro 3 del primer capítulo de este trabajo. A continuación, se relacionarán los aspectos del derecho a una vivienda adecuada con los componentes y categorías adoptados por la administración distrital para calcular el déficit de vivienda.

**TABLA 7. METODOLOGÍA PARA CALCULAR EL DÉFICIT DE VIVIENDA EN BOGOTÁ**

Tipo de Déficit	Observación General No. 4	Metodología Secretaría Distrital de Planeación 2017	
	Aspecto del derecho a vivienda adecuada	Componente	Categorías en déficit
Cuantitativo	Habitabilidad	Estructura material predominante de las paredes exteriores	Madera burda, tabla, tablón, guadua, caña, esterilla, otro vegetal, zinc, tela, cartón, latas, desechos, plásticos, sin paredes.
	Asequibilidad – Habitabilidad	Cohabitación	Otros hogares que habitan en la misma vivienda de un hogar principal, compuestos por más de dos personas.

		Hacinamiento no mitigable	Cuatro o más personas por dormitorio o habitación.
Cualitativo	Habitabilidad	Material predominante de acabado de los pisos	Tierra, arena u otro en mal estado.
	Asequibilidad – Habitabilidad	Hacinamiento mitigable	Tres personas por dormitorio o habitación.
	Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.	Carencia de servicios públicos	Sin servicio de energía eléctrica, sin servicio de acueducto, sin inodoro con conexión a alcantarillado o pozo séptico, con letrina o bajamar, sin recolección adecuada de basuras en la unidad de vivienda

*Elaboración propia a partir de (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1991) y (Secretaría Distrital de Planeación, 2017)*

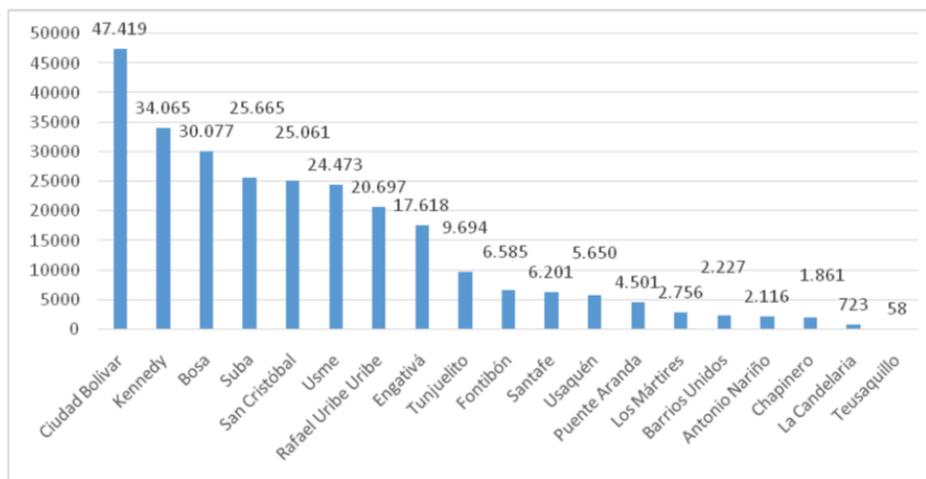
Una de las conclusiones que deja ver la comparación anterior entre los aspectos que configuran la garantía del derecho a una vivienda digna y/o adecuada y los componentes con base en los que la Secretaría Distrital de Planeación calcula el déficit de vivienda, es que el déficit de vivienda en Bogotá solo contempla tres de los componentes del derecho a vivienda digna: habitabilidad, asequibilidad y disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Los demás aspectos, relacionados con la seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables,

lugar de la vivienda y adecuación cultural no son tenidos en cuenta para el análisis del déficit en la ciudad de Bogotá.

Lo anterior quiere decir que no estar registrado en los hogares en déficit de vivienda en Bogotá, ya sea este déficit cuantitativo o cualitativo, no significa tener garantía del derecho a una vivienda digna y/o adecuada. En este sentido, es importante señalar como los gobiernos y en este caso los de la ciudad de Bogotá, aún no toman las medidas suficientes para garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano; sino que éste se sigue asumiendo como una política pública de carácter focalizado, al centrarse según las propias entidades del Distrito en las familias más pobres y con el objetivo prioritario garantizar el acceso como indicador para superar el déficit. Sin embargo, al entenderse en este trabajo a la vivienda digna y/o adecuada como un derecho humano, las políticas públicas en esta materia deben garantizar todos los aspectos considerados por el Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1991) en la Observación General No. 4.

### **3.2. Déficit de vivienda en Bogotá.**

Para 2011, según los cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación existían 942.998 hogares de estratos 1, 2 y 3 registrados en las bases de datos del SISBEN. De estos, 267.447 se encuentran en déficit de vivienda, sea este cuantitativo o cualitativo, lo que equivale al 28.3% de los hogares de dichos estratos. Las localidades con mayor número de hogares en déficit son Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa; mientras que aquellas en las que el déficit es menor son Teusaquillo y La Candelaria (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

**GRÁFICA 1. DÉFICIT TOTAL BOGOTÁ D.C. POR LOCALIDAD**

*Fuente:* (Secretaría Distrital de Planeación, 2017)

En Colombia, las políticas para solucionar el déficit de vivienda son de diversos tipos. Para los casos de las familias en déficit cualitativo, se ha optado históricamente por políticas y programas de mejoramiento integral de barrios y reasentamientos para viviendas ubicadas en zonas de riesgo ambiental; mientras que para los casos de déficit cuantitativo de ha optado por políticas y programas de construcción de viviendas nuevas, en proyectos de vivienda de interés social.

Según Ley de Ordenamiento Territorial (1997), “se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos” (Ley 388, 1997). Según esta disposición legal, cada Plan Nacional de Desarrollo debe definir los tipos de estas viviendas y sus precios máximos. Para la vigencia 2010 – 2014, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” en su artículo 117 estableció el precio máximo para las viviendas de interés social en 135 smlmv<sup>8</sup>; así mismo, estableció un nuevo tipo de vivienda denominado “vivienda de interés prioritario” con un precio máximo de 70 smlmv (Ley

<sup>8</sup> Salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1450, 2011). La política de vivienda de interés prioritario, conocida como “viviendas gratis” consistió en un programa de construcción de 100.000 viviendas gratis para la población más pobre y población víctima durante el gobierno de Juan Manuel Santos.

En cuanto al tamaño y las áreas construidas, el Decreto 2060 (2004), estableció las siguientes para el caso de proyectos de vivienda de interés social urbana:

**TABLA 8. ÁREAS MÍNIMAS VIS**

Tipo de vivienda	Lote mínimo	Frente mínimo	Aislamiento posterior
Unifamiliar	35 m2	3.50 m2	2 m2
Bifamiliar	70 m2	7 m2	2 m2
Multifamiliar	120 m2	-	-

Fuente: (Decreto 2060, 2004)

### **3.3. Antecedentes de políticas públicas y habitacionales en Bogotá 1995 – 2011**

La dinámica de la evolución de las políticas habitacionales ha tenido un correlato especial y diferenciado para la ciudad de Bogotá en relación con el resto del país. Para Rincón y Torres (2011), la política pública de vivienda en Bogotá ha atravesado tres problemas principales que inciden en el alto déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda: La falta de construcción de viviendas VIP y VIS al no ser rentables para las constructoras, el crecimiento informal de la ciudad, y la escasez del suelo urbanizable (Torres & J., 2011). Lo anterior se explica analizando la producción anual de viviendas VIS y no VIS en Bogotá entre los años 2001 y 2009.

**TABLA 9. PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS VIS Y NO VIS EN BOGOTÁ (TERMINADAS)**

Año	VIS		NO VIS		TOTAL	
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%
2001	16186	5,10	5011	1,58	21197	6,67
2002	25865	8,14	7166	2,24	32198	10,38
2003	22623	7,12	11580	3,65	34203	10,77
2004	16416	5,17	16017	5,04	32433	10,21
2005	16122	5,08	17012	5,36	33134	10,43
2006	19194	6,04	18429	5,80	37623	11,85
2007	18467	5,81	18128	5,71	36595	11,52
2008	23119	7,28	24015	7,56	47134	14,84
2009	18074	5,69	24245	7,63	42319	13,32

Tomado y adaptado de: (Torres & J., 2011, pág. 51)

Dos hechos determinaron las políticas públicas de vivienda en la ciudad durante los primeros años de la década de los 90. El primero tuvo que ver con el ajuste institucional de la descentralización del Estado y la elección popular de alcaldes, y el segundo con los primeros años de la implementación de la Ley 3 de 1991.

A partir de 1988, la elección popular de alcaldes permitió que fueran elegidos mandatarios que no venían necesariamente de los partidos políticos tradicionales y que conquistaron el apoyo de sectores de distintas clases sociales, en el momento en que los ciudadanos podían escoger sus mandatarios por voto directo. (Gilbert, 2012, pág. 6). Esta transformación implicó para los nuevos alcaldes y alcaldesas el compromiso de presentar para su postulación planes de gobierno que especificaran las políticas públicas a desarrollar, incluidas las propuestas para solucionar el

problema de la vivienda. Tales disposiciones se profundizarían años más tarde y partir de la ley 388, (1997) que reguló la aprobación de los Planes de Desarrollo, en los que deben a partir de entonces estipularse las políticas públicas a desarrollarse en cada gobierno.

En cuanto a la ley 3 de 1991 su discusión y aprobación en el Congreso de la República en 1990 fue previa a la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente. El presidente Cesar Gaviria (1990 – 1994), en su discurso de posesión, se compromete a construir 500.00 soluciones de vivienda para las familias más pobres durante su mandato. En desarrollo de este compromiso es que sus ministros de Desarrollo Económico, Ernesto Samper; y de Hacienda y Crédito Público, Fernando Ramírez, radican este proyecto de iniciativa presidencial.

Era un momento en el que la opinión pública venía fijando el imaginario de caos y descoordinación en la política de vivienda existente, lo que explicaba el déficit de vivienda. Así mismo, desde finales de la administración de Belisario Betancur, se venía cuestionando la viabilidad del Instituto de Crédito Territorial ante los pocos recursos que destinaban las entidades financieras para la construcción de vivienda de interés social. Para estas entidades, como ya se ha dicho, sería mucho más rentable construir vivienda para los estratos altos ya que las podrían vender a más alto costo.

El fruto de esta discusión es finalmente la ley 3 de 1991, que más allá de garantizar el acceso a la vivienda a las familias más pobres, tenía el objetivo el de trasladar por parte del Estado al mercado la responsabilidad de garantizar a los habitantes de las ciudades sus derechos a un hábitat y una vivienda dignos. La ley 3 de 1991 entregó al sector privado, representado en los sectores financieros y de la construcción, el liderazgo en la edificación de vivienda mediante el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que se ha caracterizado durante más de veinte años

por destinar recursos privados para el financiamiento de la adquisición de vivienda mediante créditos a largos plazos. El Estado abandonó su responsabilidad directa en la construcción de proyectos de vivienda y la garantía de los servicios públicos domiciliarios para las familias más pobres y se limitó a otorgar Subsidios de Vivienda Familiar y a regular las acciones del sistema financiero, siguiendo los parámetros del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Este sistema, conocido como de subsidio a la demanda, que para las tesis de la doctrina neoliberal promovería la competencia, y por lo tanto la calidad en el mercado de la construcción, ha convertido a las familias más pobres en demanda solvente para los poderes económicos, convirtiendo el derecho a la vivienda digna en un bien escaso que no alcanza a ser suplido por los proyectos de Vivienda de Interés Social y que pone a competir a los ciudadanos (demanda) por conseguir una casa, sin exigir a las constructoras y a los bancos calidad y garantías en sus construcciones (oferta).

La implementación de la ley 3 de 1991 se dio en un contexto de reformas de ajuste del Estado e implementación de políticas neoliberales, las consecuencias de la implementación de estas reformas, no contribuyeron a superar el déficit habitacional como se explicó en el primer capítulo de este trabajo. Por el contrario, la dedicación del sistema financiero a la construcción de viviendas de lujo dejó sin casa a los más pobres y devino en una crisis insuperable de todo el sector de la construcción y del sistema UPAC (Cuervo & Jaramillo, 2009).

Los datos sobre el déficit de acuerdo a los estratos socio económicos también son reveladores. En 1993, del total del déficit, el 93% correspondía a hogares de estrato bajo, bajo y medio-bajo; mientras que en 1997 la cifra era del 91% (DANE, 1993-1997)

Además del análisis del déficit, será importante estudiar otros elementos como el de la calidad y el tamaño de las viviendas. Los proyectos de vivienda de interés social pasaron de tener dimensiones de hasta 100m<sup>2</sup> en los años 60, a áreas mínimas construidas de 32m<sup>2</sup> en 2012, según la Ley 1537 de 2012 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014). Esta tendencia hace parte de la estrategia de los gobiernos para construir mayor cantidad de viviendas con menos recursos presupuestales.

La implementación de nuevas normas de obligatorio cumplimiento, como el no incremento del valor máximo definido para cada tipo de proyecto, está llevando a los constructores a reducir el área de las viviendas entregadas y la calidad de los acabados, lo que repercute en las condiciones de habitabilidad; al mismo tiempo ocasiona una reducción en la utilidad de los constructores, lo que hace menos atractivo este tipo de proyectos para los inversionistas y oprime su oferta en el mercado (Garcés, 2018).

Así mismo, el sistema de subsidio a la demanda no permitió la competencia entre los operadores; por el contrario, puso a competir a los más pobres por las pocas ofertas de vivienda de interés social, mientras los precios del suelo y la vivienda se disparaban en Bogotá. Lo que pasa en el subsidio a la demanda es que el Estado, homologando con las leyes del mercado, asume que, si los hogares son poseedores de los recursos del subsidio, la ley de oferta y demanda haría que se produzca automáticamente la oferta. En el caso de las políticas sociales la situación no funciona así, pues al ser limitados los recursos del subsidio familiar de vivienda con el que cuentan los hogares pobres, las empresas constructoras no se sienten atraídas a general la oferta, prefiriendo generarla para quienes puedan pagar por viviendas de alto costo.

Lo que esto genera entonces es que para que las empresas constructoras se sientan atraídas hacia la construcción de viviendas de bajo costo para hogares pobres, opten por el abaratamiento de costos, lo que afecta la calidad de los materiales, acabados y construcciones.

### **3.3.1. Primera administración de Mockus: 1995 – 1997**

Durante esta administración, los programas de vivienda o habitacionales estuvieron orientados al “mejoramiento del entorno de los barrios y la participación a nivel barrial como manera de formar ciudad” (Jolly, 2003, pág. 17) y estuvieron ancladas a los ejes definidos como prioritarios por el Plan de Desarrollo:

- Cultura ciudadana<sup>9</sup>
- Medio Ambiente
- Espacio público
- Progreso social
- Productividad urbana
- Legitimidad institucional

Para Jolly (2003), no hay política pública de vivienda o hábitat explícita, pues se considera que las necesidades más sentidas en ese momento tenían que ver con seguridad, transporte y pobreza, sin incluir el problema de la vivienda. De hecho, y a pesar que la vivienda aparece mencionada como uno de los sectores de la estructura del Plan de Desarrollo, no tiene desarrollos específicos en cuanto a metas e indicadores y su presupuesto es de tan solo el 2.5% del total del Plan de

---

<sup>9</sup> Eje con mayor importancia en el Plan de Desarrollo.

Inversiones; superado incluso por el presupuesto para cultura, recreación y deporte que fue del 2.6%.

No obstante, en la prioridad de *Progreso Social*, que pretendía dar soluciones a la situación de pobreza, se incluyeron programas de mejoramiento de entorno (barrios) y de construcción de infraestructura como parques, polideportivos y zonas verdes.

En cuanto a la estrategia de *Legitimidad Institucional*, se incluyeron programas de mejoramiento de entorno a través de lo que dicha administración denominó “obras con saldo pedagógico” como parques y canchas; y para la prioridad de *Productividad Urbana* se incluyeron programas de mejoras de vías locales, mantenimiento vial, servicios de acueducto, y energía y telecomunicaciones (Jolly, 2003, pág. 10). Sin embargo, en tanto estas obras no hacían parte de políticas públicas integrales, sino que estaban contempladas dentro una estrategia para dotar de legitimidad a las instituciones, se pueden asumir más como obras ornamentales o de embellecimiento de la ciudad, que como programas para garantizar el derecho humano a vivienda digna.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana durante esta administración, es importante señalar que el primer gobierno de Mockus se inscribió en el incremento e intensificación de instrumentos de participación ciudadana impulsados tras la Constitución de 1991, que estableció en su artículo 270 que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Mockus centralizó los mecanismos de participación social mediante la estrategia de “Cultura Ciudadana” en su Plan de Desarrollo, que exaltaba la importancia de

“propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía” (1995). Sin embargo, esta idea de participación se ve restringida en los mecanismos contemplados en el Plan de Desarrollo, pues se ve reducida al cumplimiento de las normas y la ley, la participación en la resolución de conflictos, la participación en procesos culturales y recreativos.

No se establecen mecanismos y procedimientos para la participación social o ciudadana en la formulación y/o implementación de políticas públicas. De hecho, sobre las observaciones y propuestas al Plan de desarrollo hechas por el Consejo Territorial de Planeación<sup>10</sup>, el gobierno expresó:

... en buena parte, sí están contempladas en los proyectos o pueden incluirse en ellos, aunque quizá no están o no podrían quedar financiados como muchos deseáramos. De hecho, las limitaciones de recursos y el compromiso que significa el voto programático obligan a fijar prioridades para conseguir que la acción de la Administración Distrital sea eficaz (Plan de Desarrollo 1995 - 1998)

### **3.3.2. Administración de Peñalosa: “Por la Bogotá que queremos” 1998-2000**

Enrique Peñalosa asume que Metrovivienda<sup>11</sup> debe ser el eje central la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá, para lo que crea el Banco de Tierras con el objetivo de congelar el precio de los suelos rurales y suburbanos, dotarlos de servicios y valorizarlos mediante sistemas mixtos de gestión. Mediante este modelo, al que Jolly (2007), llama de “gestión controlada por el Estado”, el

---

<sup>10</sup> Instancias territoriales de planeación participativa creadas mediante el Artículo 340 de la Constitución Política de 1991.

<sup>11</sup> Metrovivienda: a mediados del 2000 el Distrito impulsó este proyecto como la posibilidad de un banco de tierras que dotara de lotes a la ciudad para la construcción de viviendas de interés social.

Distrito compra terrenos, los engloba, los dota y diseña el urbanismo; para luego venderlos al constructor quien diseña, construye y comercializa las viviendas.

Así las cosas, el Estado pasa de ser constructor, como lo venía siendo antes de la ley 3 de 1991), a ser gestor, en el marco de las políticas de ajuste impulsadas para reducir la inversión social y hacer más eficiente la gestión del Estado. Las políticas de vivienda con este enfoque son un clásico ejemplo de la pérdida de control y responsabilidad del Estado sobre los derechos y asuntos sociales, en los que cede sus obligaciones al mercado. Los defensores de este modelo aseguran que se pueden construir cuatro veces más viviendas al mismo costo que en el modelo de subsidio a la oferta, por lo que los derechos sociales se vuelven cada vez más bienes mercantiles que se compran y venden en el marco de las leyes del mercado.

Esta apuesta se encontraba enmarcada en el Plan de Desarrollo de esta administración que incluía cinco proyectos prioritarios:

- Sistema Integrado de Transporte Masivo.
- Construcción y mantenimiento de vías.
- Banco de Tierras: Metrovivienda.
- Sistema Distrital de Parques.
- Sistema Distrital de Bibliotecas.

A su vez, estos programas estaban organizados alrededor de siete principios estructurantes: Desmarginalización, Interacción Social, Ciudad a Escala Humana, Movilidad, Humanismo y servicios, Seguridad y Convivencia y Ética Institucional.

Una comparación con la administración anterior permite valorar que los objetivos de la administración de Peñalosa dejaron de ser las estrategias culturales,

ciudadanas y ambientales del gobierno anterior, para centrar en grandes obras de infraestructura, transporte y parques.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana establecidos en este Plan de Desarrollo, el Artículo 30 contempla la promoción de un plan de participación ciudadana en los que las organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y otras no gubernamentales pudieran hacer control y vigilancia sobre la gestión de las instituciones del Distrito (Plan de Desarrollo, 1998). Si la idea de participación del primero gobierno de Mockus era la de una sociedad que participaba mediante el cumplimiento de las normas y la participación ciudadana, para esta administración la sociedad que participa es la que hace veeduría al cumplimiento de lo formulado e implementado por el gobierno.

### **3.3.3. Segunda Administración de Mockus: “Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2003.**

A partir del año 2000, hay un elemento nuevo que anima la discusión sobre la política pública de vivienda y hábitat. La Ley 288 de 1997 - Ley de ordenamiento territorial, introduce el pilar de la función social y ecológica de la propiedad y otros aspectos que deberían ser incorporados en los Planes de Ordenamiento Territorial (Torres & J., 2011).

La función ecológica será fundamental para la discusión sobre el ordenamiento del territorio, pues hace a todos los ciudadanos y ciudadanas, así como a las instituciones, responsables de garantizar el cuidado del ambiente y usar responsablemente los bienes de la naturaleza, lo que pone límites al uso de la propiedad en términos ecológicos y ambientales. La función social de la propiedad, por su parte, limita el uso de la propiedad privada en términos de bienes y tierras ociosas. Tal y como lo señala la Corte Constitucional en sentencia C-389. “quien tiene una propiedad debe hacer uso de ella en forma tal que no sólo no perjudique

a la comunidad, sino que sea útil a ella” (Corte Constitucional Colombiana, 1994). El alcance de estas funciones permitirá a los gobiernos incluso expropiar bienes que se consideren deben ser de dominio público para ponerlos en función de programas y políticas públicas.

A partir de ello, el Plan de Desarrollo de la segunda administración de Mockus parte de identificar que la ciudad tiene un problema habitacional relacionado con tres aspectos centrales: “el alto déficit de vivienda comparado con las tasas de crecimiento poblacional y la creación de nuevos hogares, en particular en los estratos socioeconómicos más bajos; el peso importante del desarrollo ilegal dentro del total de vivienda producidas; las restricciones en la oferta y el agotamiento de las tierras urbanizables dentro del perímetro de la ciudad en los próximos 10 años” (Jolly, 2003, pág. 12).

En consecuencia, es la primera vez que se adopta una política habitacional integral y autónoma en la que se adoptan cinco estrategias para la implementación de la política habitacional:

- Estrategia de prevención: Con el propósito de aumentar la cantidad de suelo urbano en 545 hectáreas a través de la gestión pública y privada.
- Estrategia de mejoramiento de barrios de estratos 1 y 2: A través de la coordinación interinstitucional para mejorar redes de acueducto, alcantarillado y acceso a vías locales.
- Estrategia de control y sanción: Para sancionar el incumplimiento de normas urbanísticas.
- Estrategia de reasentamiento: Para reasentar a las familias ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable y aquellas ubicadas en zonas de cuerpos de agua.

- Estrategia de Renovación Urbana: Para revitalizar 25 hectáreas en el centro de la ciudad.

Durante estos años es observable la tendencia hacia la *autonomía e integralidad* de las políticas de vivienda y/o habitacionales. Mientras que durante la primera administración de Mockus las políticas de vivienda eran un componente implícito a desarrollar a través de “prioridades o estrategias”, en su segunda administración aparece una política habitacional explícita y autónoma.

La política pública de vivienda formulada por esta administración responde a la preocupación por la ilegalidad y la informalidad de la propiedad, excluyendo de su formulación los estándares en términos de seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, ubicación y adecuación cultural que configuran el derecho a una vivienda digna y/o adecuada (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1991).

En cuanto a la participación ciudadana, este gobierno se comprometió a hacer de ella un eje de su gestión; específicamente promovió para participación juvenil mediante la creación de los Consejos Locales y el Consejo Distrital de Juventud (Plan de Desarrollo, 2001). Sin embargo, igual que en las anteriores administraciones, esta se vió limitada a implementar “acciones orientadas a garantizar que la ciudadanía tenga un conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos” (Plan de Desarrollo, 2001).

### **3.3.4. Administración de Luis Eduardo Garzón: “Bogotá sin indiferencia” 2004-2008**

Al modelo de gestión durante esta administración, Jolly (2007), lo llama “modelo comunitario y popular”. Este periodo abre la discusión sobre cómo utilizar Metrovivienda en el marco de una nueva política pública integral e integradora. Así se concibe a Metrovivienda como un desarrollador de suelo urbano que privilegiaría a las Organizaciones Populares de Vivienda<sup>12</sup> y como gestor de un Subsidio Distrital de Vivienda. En este sentido, no se presenta una ruptura radical con el instrumento de Metrovivienda, sino una ambigüedad determinada por las dificultades para articular intención política con megapolítica pública (Plan de Desarrollo) y política pública de VIS. Lo anterior quiere decir que se tenía la intención de que Metrovivienda dejara de ser solamente un banco de tierras, para articular sus funciones a la integralidad de las políticas públicas de vivienda; sin embargo esta pretensión desbordaba las capacidades de Metrovivienda como instrumento.

Durante este periodo, el gestor de la VIS no será Metrovivienda; sino que el Plan de Desarrollo contemplaba la construcción de 700.00 Viviendas de Interés Prioritario proyectadas a través de los programas “Hábitat desde los Barrios” y “Bogotá con Techo”, en los que se privilegiaría la vivienda por autoconstrucción. Para estos fines se expidió el Acuerdo 257 del 2006 del Concejo Distrital, mediante el cual se creó la Secretaría Distrital del Hábitat como un organismo del Sector Central del Distrito, (Secretaría Distrital del Hábitat, 2012).

Este Acuerdo está enmarcado en el ordenamiento constitucional que declara al Estado colombiano como Estado social de derechos así como impone a las instituciones estatales la obligación de garantizar los derechos humanos

---

<sup>12</sup> Reglamentadas por el Decreto 2391 de 1989, son entidades sin ánimo de lucro que pueden desarrollar programas de vivienda para sus afiliados y construir viviendas a través de la autogestión y/o la construcción comunitaria

(Constitución Política de Colombia, 1991). Sin embargo, dentro de los objetivos misionales de la secretaría del hábitat no se reconoce la garantía del derecho constitucional a vivienda digna.

Las políticas de participación durante este gobierno fueron mucho más ambiciosas. Para empezar, el gobierno de la ciudad se comprometió a hacer de los instrumentos de participación de su gobierno y fortaleció y amplió la participación de distintos sectores sociales en el Consejo Territorial de Planeación.

Uno de los principios rectores del Plan [de Desarrollo] es el que plantea que, tanto su elaboración como su ejecución y control, es decir, el desarrollo mismo de la vida de la ciudad y la operación de sus instituciones, debe estar fundamentado y animado por sólidos procesos participativos. No por procesos formales y declarativos, sino por procesos reales, profundos, crecientes y en permanente construcción. En otras palabras, por una participación que permita la apropiación ciudadana de las políticas públicas (Plan de Desarrollo, 2004).

Esta es la primera administración desde la década de los 90 que implementa procesos deliberativos y participativos en las políticas públicas. Si se compara con los conceptos de participación que impulsaron las anteriores administraciones, este es un concepto más amplio que trasciende a la idea de participación como simple veeduría de la gestión gubernamental.

### **3.3.5. Administración de Samuel Moreno: 2009-2011**

El Plan de Desarrollo durante esta administración estuvo contemplado alrededor de siete objetivos:

- Ciudad de derechos
- Derecho a la ciudad

- Ciudad global
- Participación
- Descentralización
- Gestión pública efectiva y transparente
- Finanzas sostenibles

Alrededor de los dos primeros objetivos, Ciudad de Derechos y Derecho a la Ciudad, esta administración decide hacer explícito el enfoque de derechos para el asunto de la política de vivienda y/o habitacional; se contemplaron estrategias orientadas a “eliminar de manera progresiva las barreras físicas, económicas y culturales que impiden el acceso oportuno y equitativo a la vivienda y a los servicios sociales y ambientales” (Alcaldía de Bogotá, 2008), a concentrar la gestión de suelo, financiación y demanda necesaria en la generación de Vivienda de Interés Prioritario (50smlmv) y garantizar el control efectivo a la ilegalidad y a la ocupación indebida de las zonas de riesgo no mitigable.

En este sentido, se planearon algunos programas, la mayoría de los cuales no pudieron ser implementados por la crisis de gobernabilidad que afrontó la ciudad a partir del denominado “carrusel de la contratación”, los programas que estaban formulados eran:

- Derecho a un techo: Con el objetivo de garantizar de manera progresiva el derecho a la vivienda digna y en territorio seguro, a través de la construcción, el mejoramiento, la reubicación y el subsidio, con gestión efectiva en vivienda de interés social con énfasis en vivienda de interés prioritario.
- Mejoremos el barrio: Con el objetivo de ejecutar intervenciones relacionadas con la vida en comunidad, el barrio y su entorno, en las Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ- de mejoramiento integral.

- Alianzas por el hábitat: Programas de construcción colectiva del hábitat a partir de la vinculación de actores diversos de la sociedad, la generación y utilización eficiente de recursos con énfasis en vivienda de interés prioritario.

Esta ambiciosa política de vivienda, la primera en proponer el enfoque de derechos en el centro de las políticas urbanas, en el marco de una administración que aseguró fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, se vió truncada por los escándalos de corrupción que rodearon el gobierno de Samuel Moreno. En 2012, la Contraloría publicó un informe de auditoría a Metrovivienda en el que encontró que la entidad no había implementado la política de vivienda en la ciudad, especialmente en cuanto a la asignación de subsidios de vivienda de interés social (Contraloría de Bogotá, 2012).

### **3.3.6. La formulación de la Política Distrital de Vivienda de Bogotá Humana, durante la administración de Gustavo Petro: 2012-2016.**

Para Roth (2009) citando a Lagroye (1991), “el análisis de las políticas publicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en el proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores” (Roth, 2009, pág. 15). Es por esto que en el marco del análisis de política públicas lo fundamental es desentrañar el proceso mediante el cuál se toman y se implementan decisiones, más allá del producto o documento, o enunciación de una política pública.

Roth, como se explicó en el capítulo dos, se distancia de los modelos más ortodoxos del análisis de políticas públicas o aquellos de tipo “Top-Down”, al considerar que la política pública es un espacio de acción no solo de los gobiernos y de las entidades estatales, sino, sobre todo, un espacio de pugna y “movilización” en el que entran

en tensión distintos actores de la sociedad. Es a partir de este enfoque se analizará la participación de la sociedad en la formulación de la política de vivienda de Bogotá.

Las políticas públicas son además un proceso cíclico, que la literatura ha dado en llamar el “ciclo de las políticas públicas”, concepto inicialmente acuñado por Jones (1970) y desarrollado por Sabatier (2010). Este ciclo está compuesto por cinco fases o etapas: i) identificación del problema, ii) formulación de alternativas o soluciones de política pública, iii) Toma de decisiones, iv) implementación y v) evaluación.

Este trabajo se centra en el papel de la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas de vivienda, por lo que para el caso en concreto de la política de vivienda de Bogotá durante los años 2012 a 2016, no analizará el proceso de implementación ni de evaluación de dicha política e incluirá a la fase de identificación del problema como la etapa de diagnóstico y/o identificación de necesidades dentro del proceso de formulación.

### **3.1. Surgimiento de problemas, diagnóstico o identificación de necesidades.**

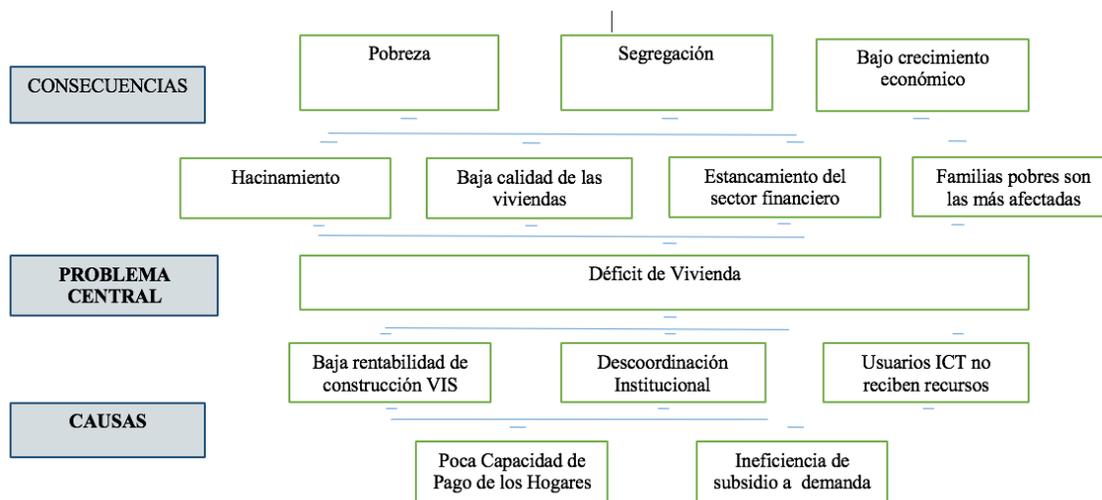
Los problemas que son susceptibles de inscribirse en la agenda pública son los problemas sociales, es decir que afectan a las colectividades y no solo a los individuos (Roth, 2009). Así las cosas, estos problemas sociales empiezan a ser definidos por la agenda de las colectividades políticas, grupos sociales y medios de comunicación. La situación del problema de la vivienda en Colombia y en Bogotá, agudizada por las políticas neoliberales y de subsidio a la demanda, implementadas en la década de los 90, ya ha dejado ver la importancia de las políticas de vivienda en la agenda pública. Por lo anterior, este apartado no se centrará en la clásica discusión que propone el ciclo de política pública sobre si un problema es

susceptible o no de ser incluido en la agenda pública, esta importancia ya ha sido suficientemente desarrollada.

El problema de la vivienda ya ha cumplido además históricamente en Colombia su necesidad de “institucionalización” (Roth, 2009, pág. 59); pues al identificarse la situación histórica de déficit, el Estado colombiano y sus distintos gobiernos han expedido leyes y normas al respecto.

A partir del análisis de la literatura revisada, y teniendo en cuenta que el déficit de vivienda es la principal expresión pero no la única de las dificultades para garantizar el acceso a vivienda digna, se podría resumir en problema de vivienda en Colombia de la siguiente manera:

**GRÁFICA 2. ÁRBOL DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA**



*Elaboración propia con base en Capítulo uno.*

Teniendo en cuenta lo anterior, se profundizará ahora en el diagnóstico general que la administración de la Bogotá Humana hizo sobre las necesidades y carencia en Bogotá, ya que como lo explica Roth “una política pública existe siempre y cuando

instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea, de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2009, pág. 27).

Los problemas o principales necesidades que identificó la administración se pueden resumir en los siguientes a partir del contexto de la vivienda en Bogotá, que fue resumido en el primer apartado de este capítulo, según las Secretaría de Planeación (2017) y de Hábitat del Distrito (2015):

- Bajos ingresos de los hogares más pobres y más afectados por el déficit habitacional.
- Vulnerabilidad y exclusión social
- Segregación e informalidad

La selección de estrategias e instrumentos de política pública partió del diagnóstico técnico e identificación de los problemas de la vivienda y el hábitat que para ese momento hizo el gobierno de la ciudad. Estas necesidades tenían que ver principalmente con el propósito de reducir el déficit de vivienda, que para 2011 era de más de 267 mil hogares (Secretaría Distrital de Planeación, 2017). El proceso de diagnóstico e identificación de dichas necesidades fue resultado de un proceso participativo que llevó a cabo 300 cabildos y encuentros ciudadanos para construir las bases del Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana (2012).

Sin embargo, superar el déficit no era la única prioridad de la política de vivienda de este gobierno. En los diagnósticos de la Secretaría Distrital del Hábitat hay una clara referencia a la necesidad de superar las condiciones de marginalidad y vulneración de la población de los estratos más bajos, quienes son los generalmente más afectados por las deficiencias habitacionales. La preocupación por el problema de vivienda en la ciudad durante esta administración dejó de estar centrada sólo en el

déficit, para ampliarla a la concepción del derecho a la vivienda y procurar mejores condiciones de habitabilidad.

En este contexto, la escasez de suelo urbano fue uno de los problemas que intentó atacar esta política pública. Se consideraba que, ante el crecimiento de la ciudad, cada vez había menos suelo útil urbanizable para la construcción de programas de Vivienda de Interés Social, pues según la Secretaría del Hábitat la ciudad requeriría para 2020 la construcción de casi 260 mil viviendas nuevas (Secretaría Distrital del Hábitat, 2012).

Ante las dificultades presentadas por la escasez de suelo urbanizable, el gobierno de la ciudad consideró la necesidad de impulsar proyectos de redensificación de la ciudad en su centro ampliado. La estrategia del centro ampliado de la ciudad parte de una apuesta ambiciosa de la administración de Petro por densificar o compactar la ciudad, como alternativa a la expansión descontrolada que ha agotado el suelo urbanizable y ha segregado a la población. Esta estrategia tiene dos propósitos principales: Superar la exclusión de los sectores más pobres que son quienes están condenados a vivir en las periferias a través de la construcción de viviendas de interés social en las zonas centrales; y disminuir los impactos ambientales de la urbanización al reducir los gastos en tiempo y combustibles ocasionados por los largos trayectos en los que la gente debe transportarse para llegar a trabajar al centro de la ciudad.

Además, la administración de Gustavo Petro optó por favorecer la oferta de vivienda de interés social subsidiando la oferta, es decir impulsando la construcción de viviendas desde el Estado, en un deslinde con el modelo de subsidio a la demanda impulsado desde las políticas nacionales. Sin embargo, será pertinente analizar si más allá de la superación del déficit, el modelo de la política distrital de vivienda durante 2012- 2016 contribuyó a superar los otros factores que determinan el

derecho a una vivienda digna, y sobre todo, siguiendo a la Comisión Internacional de Juristas, la garantía del derecho de las personas a “*construir viviendas de acuerdo con su cultura y sus necesidades*”, lo que implicaría un sistema de participación ciudadana efectivo y eficaz en el diseño y ejecución de la política de vivienda. Ese es uno de los principales objetivos de este estudio.

### **3.2. Lineamientos generales para la formulación de la política distrital de vivienda de Bogotá 2012 – 2016.**

Una vez incorporado el problema de la vivienda en la agenda pública de la administración distrital a través de las necesidades anteriormente expuestas, el proceso de formulación y toma de decisiones obliga al gobierno a proponer y establecer soluciones.

Esta administración adoptó una política autónoma e integral de vivienda y hábitat en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, enmarcándola en la concepción de que

El ordenamiento del territorio y las políticas de hábitat juegan un papel crucial: adaptación al cambio climático a través de una gestión social integral del riesgo y lucha contra la segregación socio-espacial son temas que deben entrar en la agenda de la equidad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2012, pág. 2).

En este sentido, la Política Distrital de Vivienda Bogotá Humana 2012- 2016, adopta las siguientes prioridades, estrategias e instrumentos dentro de las que se hace mención directa a mecanismos de participación ciudadana:

**TABLA 10. ÁRBOL DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA**

Prioridades	Estrategias	Instrumentos
1) Avanzar en políticas de intervención en el mercado del suelo que no son otra cosa que redistribución de las rentas urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispersión de la vivienda de interés prioritario en proyectos de pequeña escala en el Centro Ampliado, para buscar mayor diversidad social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilización de trámites, cogestión público - privada de los proyectos.</li> </ul>
2) Transformar políticas de vivienda en políticas integrales de desarrollo urbano: hay que construir ciudad, no solo viviendas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación de la escala de los proyectos y los constructores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio distrital de vivienda en especie o a la oferta.</li> </ul>
3) El enfoque de la política de vivienda debe ser el de una política social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en la gestión a proyectos privados o mixtos que localizan en sitio la vivienda de interés prioritario.</li> <li>• Proyectos integrales de mayor escala con diversos usos, incluida vivienda de interés prioritario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Fomento de mecanismos de participación</u></li> </ul>

*Adaptado de (Secretaría Distrital del Hábitat, 2012)*

Así mismo, durante la administración “Bogotá Humana”, el gobierno de la ciudad implementó el Acuerdo 489 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo

Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012 – 2016 Bogotá Humana” que en su artículo 21 se refiere al “Programa vivienda y hábitat humanos” con el objetivo de *“garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda”* (Acuerdo 489 de 2012, 12 de junio de 2012); según este acuerdo, el distrito centraría su política de vivienda en incentivar el incremento de la oferta de vivienda. Es decir, la administración “Bogotá Humana”, pasaría del modelo implementado por la Ley 3 de 1991 de subsidio directo a la oferta, por un modelo de subsidio a la demanda.

### **3.4. Los actores y las tensiones que incidieron en el proceso de formulación de la política distrital de vivienda**

En tanto la toma de decisiones de política pública es resultado de tensiones y relaciones de fuerza entre distintos actores, la toma de decisiones no es reflejo de un proceso meramente técnico o racional, sino el resultado de la confrontación de las fuerzas, intereses y recursos de cada grupo de actores (Roth, 2009).

En comunicación personal sostenida con María Mercedes Maldonado, ex secretaria de Hábitat de Bogotá, expresaba que los actores que habían participado en el proceso de concertación de la política distrital de vivienda eran “el Concejo de Bogotá que aprobó el Plan de Desarrollo, las secretarías de planeación y hábitat, el gobierno nacional con quién hubo que negociar los subsidios en especie para viviendas gratis, las inmobiliarias que se opusieron todo el tiempo” (Maldonado M.M., comunicación personal, 2019). Lo anterior quiere decir que la participación de la sociedad no estuvo en el centro de la concertación de dicha política, más allá de los insumos obtenidos en términos consultivos en los encuentros ciudadanos que construyeron las bases del Plan de Desarrollo.

Según el Plan de Desarrollo de Bogotá (2012), uno de los objetivos de la política distrital de vivienda sería construir 70.000 viviendas de interés prioritario

subsidiadas, 40.000 de estas para familias víctimas. Para ello, y en tanto las políticas públicas de vivienda dependen de las normatividades y presupuesto nacionales, el distrito entró en una tensión permanente con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Mientras el gobierno nacional impulsaba desde su cartera de vivienda el programa de “Viviendas Gratis”, con el que se pretendían construir 8.100 viviendas de interés prioritario en Bogotá (El Espectador, 2012) fueron recurrentes las discusiones sobre la construcción de dichas viviendas en Bogotá. Para María Mercedes Maldonado “el gobierno nacional quería que las viviendas para los más pobres se construyeran en Mosquera y Soacha, intensificando la expansión urbana y segregando a los sectores populares” (Maldonado M.M., comunicación personal, 2019), en oposición, la apuesta de la administración de Bogotá era que estas viviendas estuvieran mejor localizadas en el centro ampliado de Bogotá.

Otras tensiones entre el gobierno nacional y distrital tuvieron que ver con el tamaño de las viviendas, pues para la entonces secretaria de Hábitat, los 40 metros cuadrados que ofrecían los proyectos de vivienda gratis del gobierno nacional eran insuficientes para las necesidades de las familias capitalinas.

En tanto el Plan de Desarrollo como hoja de ruta para la implementación de políticas públicas es un documento que aprueban los concejos municipales; el Concejo de Bogotá jugó también un importante papel. Este rol estuvo determinado por fuertes tensiones entre el alcalde Gustavo Petro y los cabildantes, quienes expresaron fuertes críticas al alto presupuesto que solicitaba el alcalde para el Plan de Desarrollo (Semana, 2012), este presupuesto fue de 6,1 billones de pesos, como lo expresa su Plan Plurianual de inversiones (Plan de Desarrollo , 2012, pág. 444). Este sería uno de los pulsos más fuertes entre el alcalde Petro y el cabildo distrital,

en el que al no tener mayorías entre los concejales se vio permanentemente obligado a ceder y concertar, restándole gobernabilidad a su mandato.

Sin embargo, para María Mercedes Maldonado el papel del Concejo para aprobar la política distrital de vivienda fue importante, pues logró enmarcar la política pública en una concepción “más amplia del hábitat y el desarrollo urbano” (comunicación personal, 2019).

Las Secretarías de Planeación y Hábitat por su parte jugaron un papel importante en el diseño técnico y planificación de la política, las entidades públicas jugaron un papel importante en “la estructuración de proyectos de vivienda y hábitat y en la transformación del esquema de subsidios que ahora se enfoca en la oferta de vivienda” (Secretaría Distrital del Hábitat, 2015, pág. 13); así como en la caracterización de las familias que sería beneficiarias de subsidios de vivienda y la ejecución del presupuesto distrital y los proyectos.

Por su parte, las empresas constructoras e inmobiliarias agrupadas en la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL, tuvieron un rol importante. Para María Mercedes Maldonado, “las grandes constructoras estaban acostumbradas a tener todos los grandes contratos de proyectos de vivienda y nosotros queríamos diversificar a los constructores con empresas nuevas, pequeños constructores y OPVs <sup>13</sup>” (comunicación personal, 2019). Ante las medidas emitidas por la administración para construir viviendas de interés social y prioritario en el centro ampliado de la ciudad, las inmobiliarias consideraron que ello generaría “desmotivación para realizar inversiones debido a la seguridad jurídica. Lo anterior no solo afectará la meta de las 100.000 viviendas del Gobierno sino también a los

---

<sup>13</sup> Organizaciones populares de vivienda.

índices de empleo de la región, ya que según cifras de CAMACOL se generan 150 puestos de trabajo por cada 100 viviendas construidas” (La República, 2012).

Otra iniciativa a la que se opusieron con fuerza las inmobiliarias y constructoras, fue a la de construir viviendas para familias pobres en zonas de estratos altos. Estas fueron las opiniones de algunos consultores inmobiliarios:

- Asesora Inmobiliaria cita por la Silla Vacía (2014)

“Se va a sentir inclusive mal viviendo por aquí....por este sector donde estamos en estos momentos están todas las embajadas, la francesa, la inglesa. Se va a afectar el valor de la vivienda y obviamente nadie va a querer arrendar por acá.”

- Director del grupo inmobiliario Corpochicó citado por la Silla Vacía (2014)

“Esto tiene que tener unos métodos para poderlo realizar. Yo no puedo traer una población desplazada sin educarla, sin capacitarla, sin adaptarla a un entorno. Y además sin consultar también con el otro entorno, en este caso que sería la gente de estratos 5 y 6, a aprender a convivir.”

Lo que se presentó entonces fue una tensión permanente entre tres actores: el gobierno distrital, el gobierno nacional y el mercado. Este panorama deja por lo menos dos reflexiones. Por un lado, una situación *sui generis* si partimos del análisis de las teorías de la gobernanza (Villarreal, 2009) según las cuales son tres tipos de actores los que interfieren en la toma de decisiones: gobierno, mercado y sociedad. Pues bien, en este caso el gobierno no era un actor homogéneo, sino que lo que había era diferencias en la orientación de las políticas de vivienda entre el gobierno nacional y el gobierno distrital.

Por otro lado, la tan mencionada participación de la sociedad, para la que la administración de la Bogotá Humana construyó un vasto cuerpo normativo que se presentará en el siguiente apartado, quedó excluida en la discusión sobre la política de vivienda y del proceso de toma de decisiones.

#### **3.4.1 La participación de la sociedad en la formulación de la política distrital de vivienda 2012 – 2016.**

En tanto la participación de la sociedad es el eje principal del análisis de la formulación de la política distrital de vivienda de Bogotá, se desarrollará este actor como un apartado particular.

En Bogotá durante la administración 2012-2016, se llevó a cabo una importante modificación en las consideraciones sobre la participación ciudadana en las políticas públicas. La Alcaldía Distrital empezó por reconocer que la participación es

El derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad, incidencia” (Alcaldía de Bogotá, 2014).

Se entiende entonces que la administración de Gustavo Petro pretendía que la participación como componente de las políticas públicas hiciera parte del marco

general del Plan de Desarrollo, pero estaba contemplada a su vez como un instrumento específico dentro de los instrumentos y objetivos de la Política Distrital de Vivienda, como se expresa en el cuadro 8.

Con estos propósitos, el gobierno de la Bogotá Humana estableció instituciones y protocolos administrativos especiales para la participación ciudadana, de acuerdo a los temas priorizados en el Plan de Desarrollo:

**TABLA 11. PROTOCOLOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA BOGOTÁ HUMANA 2012-2016**

Temática	Normatividad	Instancias	Descripción
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <i>Acuerdo 12 de 1994.</i></li> <li>* <i>Acuerdo 495 de 2012.</i></li> <li>* <i>Acuerdo 13 de 2000</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Consejo Territorial de Planeación Distrital.</li> <li>* Consejo de Planeación Local.</li> </ul>	El Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital (CTPD) es un cuerpo consultivo que tiene funciones respecto al Plan de Desarrollo Distrital, al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), indicadores, Sistema Distrital de Presupuesto Participativo, Sistema Distrital de Participación, entre otros.
Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Decreto Distrital 364 de 2013</li> <li>* Decreto 121 de 2008</li> </ul>	*Actividades de construcción participativa	Pretendía la ejecución de programas de desarrollo rural sostenible para promover la protección ambiental, el control del crecimiento urbano y la consolidación de la red de asentamientos rurales en

			articulación con otros municipios de la región.
Política Social	* Decreto 460 de 2008	*Consejos Distritales y Locales de Política Social	<i>“Instancia consultiva para la construcción conjunta de agendas estratégicas, de participación y control social, en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas públicas que en materia social adopte la ciudad; su carácter es mixto, contando con representación de organismos o entidades estatales y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias” (Decreto 460 de 2008, 23 de diciembre de 2008)</i>

*Adaptado de: (Secretaría Distrital de Planeación, 2017)*

Las anteriores disposiciones normativas de la administración de Gustavo Petro permiten inferir que la participación ciudadana sería un eje principal en las políticas públicas del Distrito. Ahora bien, antes de concluir tal información es importante contrastar los enunciados de las disposiciones normativas con el proceso real de la formulación de la política.

La administración de la Bogotá Humana se comprometió en su Plan de Desarrollo, así como en los Decretos mencionados y en sus documentos de política pública con enfoque de política social a fortalecer mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo al preguntar a la ex secretaria de hábitat por este proceso de participación,

su respuesta fue que esta se había expresado principalmente en vincular a las Organizaciones Populares de Vivienda “a través de un proyecto piloto que hizo un concurso para construir viviendas en Bosa Porvenir” (comunicación personal, 2019) este fue el único proyecto que impulsó la administración mediante la construcción comunitaria y asociativa de viviendas, mecanismo que hace parte de los repertorios de participación en esta política pública, como se expresó en el capítulo 2.

Al preguntar por las familias “beneficiarias”<sup>14</sup> de los proyectos de vivienda que fueron emblemáticos para la administración de Gustavo Petro, como fue el caso del proyecto Plaza de la Hoja<sup>15</sup>, María Mercedes Maldonado expresó que

Nunca se tuvo ningún tipo de contacto previo con las familias, pues este era un proyecto para víctimas en el marco de la política nacional y el Ministerio de Vivienda no permitió tener acceso a las bases de datos de la población (comunicación personal, 2019).

Lo anterior quiere decir que este fue un proyecto que se diseñó y construyó sin tener en cuenta en ninguna instancia la participación de los grupos sociales que luego habrían de habitarlo. Así que, a pesar de todo el andamiaje institucional y administrativo de la política de participación del Distrito, la sociedad que accedería potencialmente a los proyectos de vivienda no contó con otro espacio de participación distinto a las convocatorias de encuentros ciudadanos previos a la formulación del Plan de Desarrollo.

---

<sup>14</sup> Sobre el concepto de beneficiario como sujetos de las políticas públicas, remitirse a la conceptualización de política social con enfoque de derechos, desarrollada en el capítulo 1.

<sup>15</sup> Proyecto de 457 viviendas ubicado en el centro ampliado de la ciudad que se construyó en el marco de la política distrital de vivienda de la Bogotá Humana, con participación del gobierno nacional y la administración distrital.

Para María Mercedes Maldonado, la formulación de la política pública tuvo en cuenta reivindicaciones históricas del movimiento social, como los Planes de Desarrollo implementados a partir de las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 (comunicación personal, 2019); así mismo, intentó concertarse con pequeños y medianos constructores y el Ministerio de Vivienda nacional.

- **El caso del Proyecto Plaza de la Hoja como emblema de la Política Distrital de Vivienda de la Bogotá Humana 2012-2016**

El predio ubicado entre las carreras 30 y 32 y las Calles 19 y Av. del Ferrocarril, fue priorizado como un área para la construcción de viviendas de interés social e interés prioritario, al ser caracterizado como una zona con bajo nivel de ocupación y apta para proyectos de vivienda. En el marco de la estrategia para revitalizar el centro ampliado de la ciudad, la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hábitat se dieron a la tarea de construir un “proyecto integral, que incluye vivienda de interés prioritario para víctimas del conflicto armado, un parqueadero de Transmilenio, una plaza sobre el parqueadero y la posibilidad de construir una torre para oficinas públicas y un dotacional de impacto para el sector” (Secretaría Distrital de Planeación , 2014).

Este proyecto se construyó a través de concurso arquitectónico y logró entregar 4.57 viviendas para familias víctimas.

Al entrevistar a algunos y algunas de sus beneficiarias estas fueron sus opiniones sobre el proyecto:

- Juan Díaz<sup>16</sup> (42 años)

“Soy desplazado del meta, llegué hace más de 20 años a Bogotá y antes de vivir aquí vivía en Usme, en arriendo. Antes de ser beneficiario de la hoja me había presentado a otros proyectos, era muy frustrante lo de los sorteos<sup>17</sup>, la última vez que participé un uno salí muy decepcionado. Es que eso es muy frustrante, que uno esté ahí todo un día viendo cómo llaman números y con la ilusión de si de pronto le toca la casa a uno” (comunicación personal, 2019)

- Magda Rodríguez (39 años)

“Yo también soy víctima de la violencia, vengo del Huila, llevo 13 años en Bogotá. Lo que uno ve es que este proyecto era una muy buena idea, pero tiene muchos problemas. Como usted ve, los apartamentos son muy pequeños para una familia de 4 personas, eso sí, todo nos lo entregaron en obra negra. Hay muchos problemas, el ruido de las avenidas, instalaciones que quedaron sin terminar, los ascensores son insuficientes y no funcionan en todas la torres. (...) Usted viera en horas pico el problema para bajar y subir luego en la noche.

Me enteré del proyecto porque donde yo vivía circulaba la convocatoria, que iban a hacer viviendas para las víctimas. A pesar de todo esto sí le mejora las condiciones de via a uno, es muy difícil no tener casa” (comunicación personal, 2019).

- Ana Suárez (51 años)

---

<sup>16</sup> Los nombres de todos los beneficiarios del proyecto Plaza de la Hoja fueron modificados a su solicitud.

<sup>17</sup> Los sorteos de las viviendas de interés prioritario y viviendas gratis son eventos públicos en los que participan hogares inscritos previamente de acuerdo a las características de la convocatoria. Los sorteos se hacen mediante balotas.

“Cuando nos enteramos de la convocatoria y del sorteo ya estaban haciendo las torres, nunca nos preguntaron cómo queríamos vivir o en qué tipo de casa. Porque somos víctimas creen que es meternos en cualquier lado, y aquí hay gente de muchos lados y todo tipo, no todas las familias son iguales. (...) Es que en este proyecto como que nosotros fuimos un experimento para el gobierno” (comunicación personal, 2019).

Así las cosas, el análisis de las posibilidades, alcances y límites reales de la participación social permiten tener un completo mapa de actores incidentes en la formulación de la política distrital de vivienda 2012-2016. El cuadro a continuación analizará a estos actores de acuerdo a las categorías propuestas por Roth (2009).

**TABLA 12. MAPA DE ACTORES**

<b>Actores</b>	<b>Intereses</b>	<b>Recursos</b>
Administración Distrital	Incrementar la oferta de vivienda de calidad para hogares de mejores ingresos, “en particular a los hogares víctimas del conflicto armado” (Secretaría Distrital del Hábitat, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatividad legal y constitucional vigente, detallada en el capítulo 1 de este documento.</li> <li>• Plan de Desarrollo</li> <li>• Poder política en cabeza del alcalde de la ciudad, la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital del Hábitat.</li> </ul>
	Construir 70.000 viviendas de interés prioritario subsidiadas, 40.000 de estas para familias víctimas.	
	“Construir proyectos de vivienda en el centro ampliado de la ciudad en el marco de un proyecto de densificación de la ciudad para	

	disminuir la segregación socio espacial y contener la expansión urbana” (Maldonado M.M, comunicación personal, 2019)	
Gobierno Nacional	Construir 8.100 viviendas gratis en Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatividad legal y constitucional vigente.</li> <li>• Programa política pública de vivienda 100.000 viviendas gratis</li> </ul>
Concejo Distrital	Incidir en la aprobación del Plan de Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de modificar y aprobar el Plan de Desarrollo y políticas públicas distritales.</li> <li>• Capacidad de hacer control político y seguimiento a las políticas del gobierno distrital</li> </ul>
	Demostrar poder y fuerza ante el gobierno distrital	
Inmobiliarias	Mantener e incrementar rentabilidad de construcción de viviendas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de presionar sobre los precios, estándares y calidad de la vivienda.</li> <li>• Cubrimiento y aceptación en los</li> </ul>

		medios de comunicación
Víctimas	Acceder a una vivienda digna.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios familiares de vivienda.</li> <li>• Priorización en políticas públicas de vivienda por su condición de víctimas.</li> </ul>
Otros	Participar de la construcción de proyectos comunitarios de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones Populares de Vivienda.</li> <li>• Constructoras pequeñas y medianas – convenios asociativos.</li> </ul>

*Elaboración propia con base en categorías de Roth (2009)*

### 3.5. Legitimación de la solución

El proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas públicas tiene en cuenta las tensiones y relaciones de fuerza entre los actores involucrados, pero finaliza con un momento que vuelve concreta la política, a este proceso Roth lo llama de “legitimación” de las soluciones (Roth, 2009, pág. 71). Esta etapa generalmente se traduce en medidas normativas y/o administrativas.

Para el caso de la política distrital de vivienda de Bogotá 2012 – 2016, dos normas terminaron por definir la formulación de la política pública. La primera de ellas fue el ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo Bogotá Humana, que en su artículo 21 definió la política distrital de vivienda bajo el nombre de “Programa de Vivienda y Hábitat Humanos” (2012).

Artículo 21. Programa vivienda y hábitat humanos. Para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda se incrementará la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se buscará eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio. En los criterios de priorización de este programa se tendrán en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción.

En este programa se incorporan componentes esenciales del pacto de derechos sociales, económicos y culturales como son los compromisos y esfuerzos estatales para lograr una oferta suficiente de vivienda, con gastos soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana (Plan de Desarrollo , 2012, pág. 78).

Esta política estableció como metas principales incrementar la oferta de viviendas de calidad para los hogares más pobres, especialmente para familias víctimas del

conflicto. Para ello se propuso construir 70.000 soluciones de vivienda de interés sociales, 40.000 de ellas para población víctima.

Así mismo, esta política incluida en el Plan de Desarrollo se comprometió a incorporar “componentes esenciales del pacto de derechos sociales, económicos y culturales como son los compromisos y esfuerzos estatales para lograr una oferta suficiente de vivienda, con gastos soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana” (Acuerdo 489 de 2012, 2012).

Para ello, la política pública habría de priorizar tres proyectos específicos: i) consolidar suelo urbano y proyectos urbanísticos densificados, en el centro de la ciudad; ii) subsidio a la oferta de vivienda, reformulando la asignación de los subsidios familiares de vivienda para la población de menores ingresos y iii) mejoramiento integral de barrios para mejorar el entorno urbano, equipamientos e infraestructura física (Acuerdo 489 de 2012, 2012).

Las medidas formuladas en el Plan de Desarrollo eran insuficientes para desarrollar una política integral tan ambiciosa como la que pretendía la Bogotá Humana, para ello, hacia final de la administración en el año 2015, la Secretaría Distrital del Hábitat publicó por fin un documento que sintetizaba la “Política Distrital de Vivienda y Hábitat” (Secretaría Distrital del Hábitat, 2015).

Así las cosas, la formulación de la política analizada fue también un proceso disperso y dispar, pues como lo señala Roth (2009), el proceso de formulación de las decisiones y de legitimación de las mismas no es ningún caso ordenado ni lineal. Esta afirmación corresponde a dos factores principales que para los propósitos de investigación pueden sintetizar las tensiones más gruesas del proceso de formulación de la política de vivienda.

En primer lugar, esta política estuvo atravesada por una fuerte disputa entre actores políticos: el gobierno distrital, el gobierno nacional y el concejo de Bogotá. Cada uno de ellos con intereses políticos marcados.

Mientras el gobierno distrital pretendía formular una política innovadora, priorizando cambios en el uso del suelo que permitirán la densificación de la ciudad y proyectos de subsidio a la oferta para las familias más pobres; el gobierno nacional estaba comprometido en la implementación del programa “100.000 viviendas gratis” mediante el cual pretendía construir 8.100 de estas en Bogotá. La contradicción entre los dos gobiernos estuvo determinada por la escasez de suelo urbano que ponía en tensión la necesidad de construir el mayor número posible de viviendas para disminuir el déficit, con la discusión sobre las condiciones de localización y segregación espacial.

Por su parte el concejo de Bogotá, al estar conformado por diversos partidos políticos, (Partido Liberal, Cambio Radical, MIRA, Progresistas, Partido de la U, Polo Democrático, Partido Conservador, Partido Verde, ASI y PIN) hizo una fuerte oposición a la administración. Solo 8 concejales de la Alianza Verde y Progresistas y 4 del Polo Democrático respaldaron la gestión de su gobierno, la administración no tenía mayorías para gobernar con el Concejo. Por esta razón, los intereses de las mayorías estuvieron determinados por generación de oposición y críticas permanentes a las políticas de Gustavo Petro.

El mercado inmobiliario y constructor agrupado en CAMACOL, por su parte, también hizo oposición permanente a los programas de vivienda de la Bogotá Humana. Para María Mercedes Maldonado “fueron infructuosas horas y horas de reuniones con CAMACOL en las que queríamos llegar a acuerdos, al final ellos salían a la prensa a oponerse a todos los proyectos” (comunicación personal, 2019).

Mientras el gobierno distrital empleaba sus recursos políticos y administrativos en lograr acuerdos con el gobierno nacional, el Concejo y las inmobiliarias y constructoras; los ciudadanos y ciudadanas a quienes se debía garantizar el derecho a vivienda digna no fueron más que levemente consultados a través de encuentros ciudadanos, sin espacios vinculantes para influir en las decisiones. Como lo expresó una de las beneficiarias del proyecto Plaza de la Hoja “nunca nos preguntaron cómo queríamos vivir” (comunicación personal, 2019).

#### **4. Conclusiones y recomendaciones de política social.**

Avances importantes se han dado en el mundo para reconocer a la vivienda digna y/o adecuada como un derecho humano. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pasando por el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales y las Observaciones Generales de Naciones Unidas que establecen los estándares internacionales de este derecho; hasta las luchas por vivienda digna de los movimientos sociales en América Latina y el mundo.

Mientras la tendencia en las normas internacionales y la legislación nacional es a ampliar cada vez más la garantía del derecho, la puesta en marcha de las políticas sociales no logra ir al mismo ritmo. Retomando a Consuelo Corredor (2010), las políticas públicas de vivienda formuladas en Bogotá en los últimos 19 años, y especialmente durante la administración 2012-2016, no han logrado superar la visión de los sujetos de la política como beneficiarios.

La administración de la Bogotá Humana se comprometió a formular una política distrital de vivienda integral y logró incluir dentro de sus objetivos aspectos fundamentales como los gastos soportables, al invertir el modelo de subsidio a la demanda por el de subsidio a la oferta de vivienda construyendo proyectos de vivienda gratuitos para la población víctima en articulación con la política nacional de vivienda de Juan Manuel Santos.

Logró, además incluir dentro de la formulación un indicador central de la garantía al derecho a vivienda digna establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), como lo es la ubicación o localización de las viviendas. Fue esta su apuesta principal, a través de la construcción de viviendas para la población víctima en el centro ampliado de la ciudad, necesidad que no había sido tenido en cuenta antes por ningún otro gobierno de la ciudad.

Sin embargo, un aspecto fundamental de la garantía al derecho a vivienda digna siguió estando en deuda; aquel relacionado con la adecuación cultural de las viviendas en relación con las expectativas y necesidades particulares de la población.

Y es que este no es un elemento menor, en tanto se puede considerar el pilar fundamental para dejar de asumir al sujeto de la política social como un beneficiario y reconocerle su estatus de ciudadano. Si se asumiera realmente una política de vivienda desde el enfoque de derechos, debiera ser precisamente el ciudadano quien sea reconocido activamente en las decisiones de política pública.

Sin embargo, en la formulación de la política de vivienda de la Bogotá Humana este indicador estuvo ausente, pues el gobierno de Gustavo Petro privilegió el debate y concertación con actores como el gobierno nacional y el sector inmobiliario y de la construcción, relegando las posibilidades de participación de la sociedad.

No fue menor el papel de oposición a la política de vivienda de parte de CAMACOL, pues en el caso de esta política como en otras que deben garantizar derechos sociales, la rentabilidad de los sectores económicos entra en tensión directa con la garantía de los derechos humanos. Esto sucede porque las políticas de vivienda tienen un doble lugar; por un lado son políticas sociales que garantizan los derechos, y por el otro son concebidas como políticas económicas para impulsar el crecimiento económico, la producción y la generación de empleo.

Este trabajo ha constatado, a partir del lugar que tiene la participación de la sociedad como factor que garantiza el reconocimiento de los ciudadanos y ciudadanas como sujetos de derechos, que la garantía del derecho a vivienda digna pasa por el fortalecimiento de una sociedad activa que tiene decide en las políticas sociales que le afectan y merece disfrutar. Para Canto-Chac, esta relación entre la sociedad y las

decisiones políticas es un indicador de los niveles de democracia en una sociedad, si esta es cada vez más restrictiva o más deliberativa e incluyente (Canto-Chac, 2008, pág. 11).

Es aquí donde se establece la relación directa entre la formulación de políticas sociales, el reconocimiento del enfoque de derechos y la participación social.

Si ya se ha reconocido un primer límite en la formulación de la política distrital de vivienda 2012-2016, es preciso analizar su relación con los procesos de participación ciudadana que dieron lugar a su formulación.

Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces (Roth, 2009, pág. 19).

Más allá de la voluntad de la administración de Gustavo Petro por fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, expresada en normas como el Plan de Desarrollo y Acuerdos Distritales, el proceso concreto de la formulación de la política distrital de vivienda permite valorar el real alcance de dicho proceso de participación.

No se puede desconocer que esta administración presentó avances importantes en cuanto al reconocimiento y fortalecimiento de mecanismos de participación. Este fortalecimiento ha sido un proceso gradual desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 que reconoció la importancia de la democracia participativa como “un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas” (Hernández, 2010,

pág. 88). En este marco, la política de vivienda formulada en el Plan de Desarrollo se propuso reconocer la participación ciudadana.

Sin embargo, los numerosos procedimientos administrativos y normativos expresados en los Acuerdos 12 de 1994, 13 de 2000 y 495 de 2012 que crearon y fortalecieron los Consejos Territoriales de Planeación distrital y local; los decretos 121 de 2008 y 364 de 2013 que estaban encaminados a fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y las actividades construcción participativa y el decreto 460 de 2008 que creó los Consejos Distritales y Locales de Política Social; tuvieron una expresión limitada en la formulación de la política.

No fueron suficientes estas herramientas para garantizar una participación vinculante y decisoria que superara los ejercicios de consulta realizados en los encuentros ciudadanos para la construcción del Plan de Desarrollo y que tuviera en cuenta las necesidades y expectativas de la población sujeto de la política.

Si retomamos la caracterización de distintos tipos de participación sugeridos por Villarreal (2009), la formulación esta política pública privilegió la participación de funcionarios, técnicos y expertos políticos de la administración por encima de la participación de los ciudadanos. La administración se vió abocada a resolver las tensiones políticas entre grupos de interés con poder político y económico, mientras prescindió de fortalecer las voces de la sociedad.

De esta manera, las herramientas de participación quedan enunciadas pero no se hacen efectivas en el proceso de formulación de la política, desnaturalizando los fines y los objetivos para los que han sido creadas.

## **Recomendaciones.**

Generalmente, las recomendaciones de política pública o social son observaciones que se hacen a los gobiernos o al Estado para mejorar su eficiencia y gestión. Sin embargo, una evaluación más pluralista de las políticas públicas que no reconoce al Estado como único actor debe, como indica Roth, “tener en cuenta las percepciones y los valores del conjunto de los actores concernidos por la acción pública” (Roth, 2009, pág. 261). En este sentido, las recomendaciones finales de esta trabajo están dirigidas a la sociedad interesada en exigir y disfrutar el derecho a vivienda digna y/o adecuada.

Si el eje principal de este trabajo ha sido reconocer el lugar de la participación social y el alcance que la sociedad debiera tener en la formulación de políticas públicas, no sería coherente pretender que el fortalecimiento de la participación de la ciudadana solo le compete al Estado.

Fortalecer los mecanismos asociativos y cooperativos de vivienda es uno de los principales retos. Para este fin debe la sociedad interesarse en consolidar la herramienta de las Organizaciones Populares de Vivienda reconocidas en el artículo 62 de la Ley 9 de 1989. Estas OPVs tienen las facultades de ejecutar planes de viviendas con participación directa de las comunidades (Ley 9, 1989).

Si bien hacer uso de los mecanismos de participación y las normas relacionadas con la garantía a vivienda digna es fundamental, la experiencia de los últimos gobiernos de la ciudad de Bogotá demuestra que las medidas normativas dispersas no logran articularse en una política integral que garantice el derecho.

La Corte Constitucional colombiana ha establecido que

El contenido normativo del derecho a la vivienda adecuada comprende no sólo los denominados derechos habitacionales, los cuales a su vez varían de conformidad del sujeto titular de los derechos y abarcarían por lo tanto los derechos de los inquilinos, el derecho a la seguridad en la tenencia, el derecho a la regularización de la propiedad de la tierra, el derecho a la protección contra casos de discriminación arbitraria en el acceso a programas públicos, el derecho a ser consultado e informado en materia de programas de vivienda o planes de renovación urbanística; sino también derechos colectivos como el denominado derecho a la ciudad, mediante el cual el derecho a la vivienda se vincularía con el entorno y con el desarrollo urbanístico en general (Corte Constitucional , 2005)

Por ello, el análisis realizado en este trabajo permite identificar la necesidad de construir con participación directa y activa de la sociedad, una Política integral de Hábitat y Vivienda Digna y Adecuada con enfoque de derechos que tenga como criterios para su diseño e implementación el artículo 51 de la Constitución Política, la Observación General No. 4 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## Bibliografía

- Aburto, H. (2000). *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración pública.
- Alfonso, O. (2012). *Bogotá Segmentada*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1991). El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91 CESCR Observación general No 4. Nueva York.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1997). Observación general N° 7: El derecho a una vivienda adecuada. Nueva York.
- Angelcos, N. (12 de 12 de 2012). *La lucha por vivienda digna y politización de las trayectorias individuales*. Obtenido de Polis [En línea], 31: <http://journals.openedition.org/polis/3593>
- Archila, M. (2006). Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia. *Controversia No. 186, CINEP*, 6-32.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1965). Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Ginebra, Suiza.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York .
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los derechos del niño. Nueva York .
- Astarita, R. (5 de 10 de 2017). *rolandoastarita.blog*. Obtenido de Rolando Astarita [Blog]: <https://rolandoastarita.blog/2010/12/30/la-cuestion-de-la-vivienda-y-el-marxismo/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas*. Cambridge: David Rockefeller Center.
- Borja, J. (2014). Ciudad, urbanismo y clases sociales en perspectiva. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* No. 126, 111-127.
- Canto-Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, No. 30, 9 - 37.
- CEPAL. (1996). *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (1998). *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corredor, C. (2010). *La Política Social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-93603. Consultar en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-936-03.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-530. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-530-11.htm>

- Cunill, N. (1991). Los posibles fundamentos de la participación. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, 15-26.
- Engels, F. (2006). *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Ferrando Nicolau, E. (1992). El derecho a una vivienda digna y adecuada. *Anuario de filosofía del derecho*, 305-322.
- Garrido, N y Kornbluth, D. (2015). Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad. Voces de resistencia y avance. Santiago, Chile: CELP
- Gilbert, A. (2011). Diez mitos que debilitan la política de vivienda de Latinoamérica. *Revista de Ingeniería No. 35*, 79 - 87.
- González, C. (2010). Naturaleza política y acciones colectivas de los movimientos sociales, un emblemático caso de movilización indígena. *Universitas humanística No. 70*, 79-100.
- Hábitat para la Humanidad. (10 de Agosto de 2015). *Hábitat para la Humanidad - Colombia*. Obtenido de hphcolombia.org: <https://hphcolombia.org/quienes-somos/problema-vivienda-inadecuada/>
- Held, G. (2000). *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL. Serie financiamiento del desarrollo.
- Hernández, R. (2019). El portavoz de la construcción en América Latina. Recuperado de: <https://obrasweb.mx/opinion/2019/01/09/el-portavoz-de-la-construccion-en-america-latina>
- Jolly, J.-F. (2003). La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003):. *del problema de la vivienda "componente de la pobreza" a la "política habitacional"*. Bogotá.

- Martínez López, M. (2006). La participación social en el urbanismo En los límites de la realidad. *Biblioteca de Ciudades para un Futuro más Sostenible, Boletín CF+S* 34, 17.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia, Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá.
- Movimiento de pobladoras y pobladores en lucha. (2015). *Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad Voces de resistencia y avance*. Santiago de Cali : Poblar Ediciones.
- Muntó, A. (2018). La lucha por la vivienda en una ciudad capitalista. El caso de la cooperativa autogestiva “El Molino” . *Psicología, Conocimiento y Sociedad* 8(1), 72 - 99.
- Muntó, A. (2018). La lucha por la vivienda en una ciudad capitalista. El caso de la cooperativa autogestiva “El Molino”. *Psicología, Conocimiento y Sociedad* 8(1), 72 - 99
- Observatorio de infancia y adolescencia. (2011). *Compilación de las Observaciones Generales del comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas*. Oviedo, Asturias: Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia.
- ONU Hábitat. (2015). *1er reporte del estado de las ciudades de Colombia: Camino hacia la prosperidad urbana*. Bogotá.
- Romero Hernández, F. (21 de Noviembre de 2016). *gestiopolis.com*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/patrones-gentrificacion-la-ciudad-bogota-tras-la-apertura-economica/>
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A.-N. (2015). Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. En Secretaria Nacional de Planeación y Desarrollo. *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito, Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Roumeliotis, G. (3 de Marzo de 2011). *Reuters*. Obtenido de <https://lta.reuters.com/articulo/negocios-construccion-global-pwc-idLTASIE7220JK20110303>
- Sabatier, P. (. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- Salas Serrano, J. (2002). Latinoamérica: Hambre de Vivienda. *Revista INVI*, vol. 17, núm. 45,, 58-69.
- Tapia, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, periodo de 1980 a 2002. *Revista Invi* 26(73), 105-131.
- Valencia, J. (2007). Los principios y valores del estado social de derecho como marco jurídico-político para la resolución de los conflictos. *Gestión y Ambiente* 10(1), 105-112.
- Velásquez, F. (1997). *Ciudad y participación*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Velásquez, F. (4 de 08 de 1985). *La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿Trampa ideológica o posibilidad democrática?* Obtenido de <http://cms.univalle.edu.co>.
- Villarreal, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31-48.
- Villavicencio, J., y Durán, A. (2003). Treinta años de la vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* 7(146).
- Yory, C. M. (2015). *La Construcción Social del Hábitat como estrategia de integración social, sustentabilidad urbana y seguridad ciudadana*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

## Anexos

### ANEXO 1. DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA.

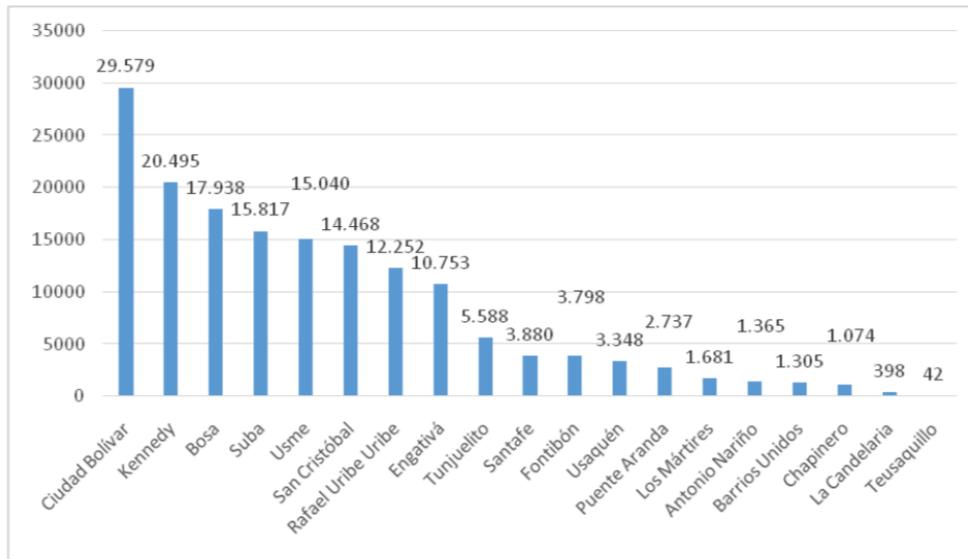
<b>Periodo</b>	<b>Años</b>	<b>Hechos Destacados</b>
<i>Concepción Higienista (1936 – 1942)</i>	1936	Reforma a la Constitución Política de 1886: Establece la función social de la propiedad y promueve la construcción de viviendas para obreros y granjas familiares para el campesinado a través de subsidios gratuitos otorgados por los municipios del 20 o 25% del costo total de la vivienda.
	1939	Decreto 200: Crea el Instituto de Crédito Territorial -ICT-, con institución pública encargada de la financiación y construcción de vivienda rural.
<i>Concepción Institucional (1942 - 1965)</i>	1942 – 1965	Este periodo se caracteriza por la intervención directa del Estado en la operación de la oferta y la demanda del mercado de vivienda en el marco de las concepciones de Estado de Bienestar y de gestión universal. Durante más de treinta años se amplían y fortalecen las funciones y recursos del Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario
	1942	El Instituto de Crédito Territorial incursiona en la construcción de vivienda urbana.
		Creación de la Caja de Vivienda Popular de Bogotá.
1947	Creación de la Caja de Vivienda Militar para la construcción y financiación de vivienda para la fuerza pública.	

	1953 - 1957	Se crea el subsidio familiar de vivienda SFV, directo y expresado en función del número de hijos del beneficiario.
	1958 – 1962	La intervención del estado se dirige a la superación del déficit cualitativo y cuantitativo.
	1961	Implementación del programa Alianza para el Progreso en el marco de la necesidad de buscar apoyo internacional para financiar la superación del déficit de vivienda por parte del Estado.
<i>Periodo de Transición (1965 – 1972)</i>	1965 – 1972	Durante este periodo se profundiza la preocupación por la capacidad de pago de los hogares estrato 1 y 2 y aparecen los primeros subsidios indirectos a la demanda.
	1966	Se crea el concepto de vivienda de interés social, como vivienda subsidiada por el Estado y dirigida a la población en estado de pobreza.
	1968	Creación del Fondo Nacional del Ahorro, entidad encargada del desarrollo directo de programas habitacionales y líneas de crédito hipotecario para servidores públicos.
	1971	Se reconoce al sector de la construcción como sector líder de la economía. La vivienda deja de ser exclusivamente objeto de la política social para ser parte activa de la política económica del país.
<i>Periodo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1971 -</i>	1972 – 1974	Plan Nacional de Desarrollo “Las Cuatro Estrategias”: Creación del Sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) con el objetivo de captar ahorro privado para la inversión en la actividad de la construcción. El Sector de la

1990)		construcción como líder de la economía y principal sector de inversión de capital financiero.
		Fortalecimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda como entidades privadas a las que se les autoriza la financiación de todo tipo de edificaciones.
	1973 – 1977	La construcción es invadida por el capital financiero, se buscan nuevas esferas de reproducción de capital (Fique, 1977, p. 77)
	1986	Durante los últimos años del gobierno de Belisario Betancur se agudiza la dificultad de la captación de recursos para construcción de vivienda de interés social mediante la inversión de las entidades financieras y se presenta una disminución en los recursos disponibles para la participación directa del Estado en la construcción de vivienda, lo que lleva a cuestionar la viabilidad del ICT. Esta situación se da en un contexto mundial en el que se discute el papel del estado en la política social.
	1989	Ley 9 de Reforma Urbana y decreto 839: Establecen créditos de largo plazo para financiar vivienda de interés social, brindando garantías a la actividad crediticia del sistema financiero en el sector vivienda.
<i>Mercado y los subsidios a la demanda (1990 – 2012)</i>	1989	Consenso de Washington.
	1991	Expedición de la Ley 3 de 1991 mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social
	1990 – 1994	Crisis Financiera del Instituto de Crédito Territorial

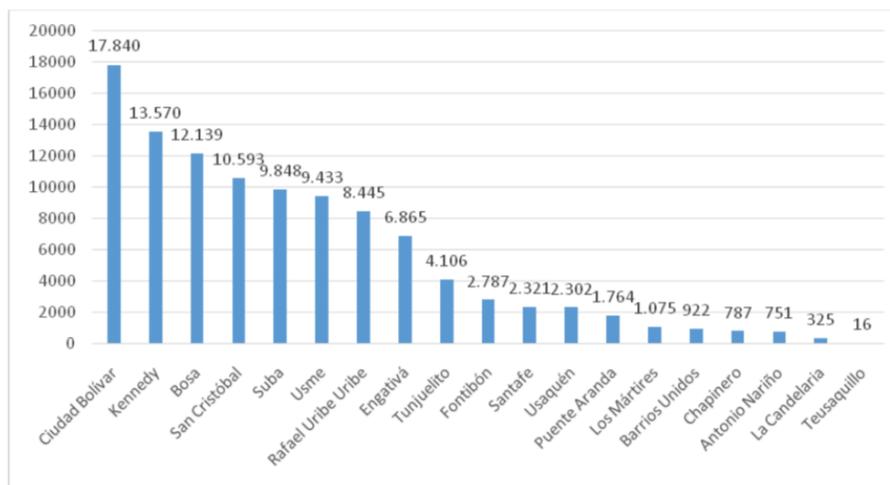
Elaboración propia a partir de: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014),  
 “Colombia: Cien años de políticas habitacionales”.

## ANEXO 2. DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN BOGOTÁ



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2017

## ANEXO 3. DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA EN BOGOTÁ



*Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2017*

### **Anexo 3**

#### **Guía de entrevista semiestructurada**

**1. Nombre de la investigadora principal:** Andrea Rincón Acevedo

**2. Teléfono:** 3214341165

**3. Correo electrónico:** [erikarincon@javeriana.edu.co](mailto:erikarincon@javeriana.edu.co)

**4. Proyecto de investigación:**

Tesis de Maestría de la facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, que tiene por objeto de estudio analizar el proceso de participación de la sociedad en la formulación de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat, considerada por la Administración Distrital de Bogotá 2012-2016 como una política social.

**5. Objetivos de la entrevista:**

- Identificar la opinión que ex funcionarias(os) y ex contratistas de la administración distrital tienen de los enfoques, discusiones o elementos de política social que motivaron la decisión de la Administración Distrital de

Bogotá 2012-2016 de abordar la Política Distrital de Vivienda y Hábitat con el enfoque de una política social.

- Conocer el proceso participación de la sociedad en la formulación de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat de Bogotá 2012-2016 a través de proyectos de Vivienda de Interés social.
- Conocer las ventajas y obstáculos del proceso de implementación puesta en acción de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat de Bogotá 2012-2016 bajo el enfoque de una política social.

## **6. Lugar y fecha de la entrevista**

## **7. Datos de la persona entrevistada:**

Nombre:

Profesión:

Cargo:

## **8. Preguntas de investigación**

a) ¿Cuáles fueron los elementos políticos, valores, e imaginarios que motivaron la decisión de la Administración Distrital de Bogotá 2012-2016 de abordar la Política Distrital de Vivienda y Hábitat con el enfoque de una política social?

b) ¿Que discusiones se dieron al interior de la institución al momento de conocer la intención de la Administración Distrital de Bogotá 2012-2016 de abordar la Política Distrital de Vivienda y Hábitat con el enfoque de una política social?

c) ¿Cómo fue el proceso de formulación de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat de Bogotá 2012-2016?

d) ¿Que actores participaron del proceso de formulación de la política?

e) ¿Cuáles eran las visiones de estos actores sobre la política de vivienda en Bogotá?

f) ¿Cuáles fueron las ventajas y obstáculos del proceso de implementación y puesta en acción de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat de Bogotá 2012-2016 bajo el enfoque de una política social?

g) ¿Que actores se opusieron al proceso de implementación y puesta en acción de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat de Bogotá 2012-2016 bajo el enfoque de una política social?

**9) Observaciones y/o comentarios adicionales:**