

La política pública de vivienda en Colombia

CONFLICTO DE OBJETIVOS

PUBLIC POLICIES FOR HOUSING IN COLOMBIA Aim Conflicts

Luis Fernando Figue Pinto

Arquitecto, Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Colombia.
 lffiquep@unal.edu.co

Recibido: Enero 30 de 2008

Aprobado: Mayo 30 de 2008

Resumen

El artículo se propone evidenciar la forma como entran tempranamente en conflicto los dos preceptos contenidos en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, referente, por una parte, al derecho que tienen todos los colombianos a una vivienda digna y la obligación del Estado a hacerlo efectivo y, por otra, la promoción de planes de vivienda y a su adecuada financiación. Para esto, luego de revisar los contenidos predominantes de las normas en las que se desarrollan dichos preceptos, se identifican las decisiones tomadas explícita o implícitamente en ellas y los impactos que su aplicación tiene en las condiciones de producción de la vivienda, es decir, la forma como esas decisiones se están materializando. De esta manera se verifica la forma como se está resolviendo el conflicto planteado, en detrimento de la calidad y la asequibilidad de la vivienda, es decir, en contra de la satisfacción del derecho constitucional. El artículo concluye argumentando a favor de la configuración de los procesos de toma de decisiones de política pública en vivienda como un proceso social amplio, incluyente y complejo.

Palabras clave: Vivienda social, política pública, normativa, calidad habitacional, acceso a la vivienda.

Abstract

The purpose of this article is to illustrate how two precepts included in the article 51 of the Political Constitution of Colombia, occasionally oppose one to the other. The first precept is referred to the right of every citizen to accede to dignifying housing and to the State obligation to provide it; the second precept is referred to the endorsement for housing plans and to the adequate funding. After reviewing the main contents of norms where the precepts are developed, implicit and explicit decisions are identified; there are also reviewed the impacts that the application of norms has on the housing production –to say so, the way the decisions are being materialized–. The conflicted precepts resolution is perceived in the bad quality of constructions and in the difficulty to obtain housing against the fulfillment of constitutional rights. The article concludes supporting the argument that the configuration of management processes of public policies must be understood as wide, including and complex social process.

Key Words: Social housing, public policy, housing regulation, housing quality, housing access.

Introducción

El precepto contenido en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia introduce, en el origen, matizadas pero determinadamente, las dos directrices que las normas que constituyen la política pública nacional en vivienda desarrollan, pero están en conflicto desde su formulación y, por tanto, en su puesta en marcha.

El precepto constitucional establece que el Estado deberá “fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo *el derecho* que todos los colombianos tienen a una *vivienda digna*”. Igualmente el Estado “promoverá *planes de vivienda* de interés social, sistemas adecuados de *financiación* a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. El primer mandato está relacionado, sin lugar a dudas, con el derecho a la calidad y adecuación de las soluciones de vivienda¹ que lo hagan efectivo. El segundo, con la configuración y materialización de esas soluciones, lo que –en forma velada pero inmediata– se asocia allí mismo con la producción y financiación de vivienda, lo que se convierte –en las normas que desarrollan estos preceptos– en el eje de la formulación de la política pública, como se verá adelante². Con esto se configura una política multipropósito, cuyos objetivos entran tempranamente en conflicto.

Este texto se propone evidenciar la forma como esto sucede, para lo cual –luego de revisar los contenidos predominantes de las normas– se identifican las decisiones tomadas explícita o implícitamente en ellas y los impactos que su aplicación tiene en las condiciones de producción de la vivienda, en otras palabras, la forma como se están materializando estas decisiones. De esta manera, se verifica la forma como se está resolviendo el conflicto planteado en detrimento de la calidad y la asequibilidad de la vivienda, es decir, en contra de la satisfacción del derecho constitucional.

El marco investigativo

El interés por identificar y definir las decisiones que viene ocasionando el permanente deterioro de la calidad de la vivienda social producida en el marco de la llamada “política de vivienda”, vigente en Colombia desde el inicio de la década de los años noventa, condujo tempranamente a una investigación (Fique, 2005), cuyas conclusiones permiten formular la proposición del subtítulo de este texto, que se enfoca en las decisiones implícitas en las normas en las que han “cristalizado” los procesos de formulación de dicha política pública.

1 Solución de vivienda: conjunto de operaciones para disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias, de espacio, servicios públicos y calidad de estructura. Artículo 5, Ley 3 de 1991.

2 Dentro de los cien puntos del llamado “Manifiesto democrático” que propuso inicialmente el gobierno Uribe Vélez está el de la vivienda de interés social, que tiene como objetivos mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres de la población, reactivar la economía y generar empleo.

La mencionada investigación aborda el análisis y evaluación de las políticas públicas en vivienda vigentes en Colombia desde de la década de los años noventa, a partir de la pregunta por las decisiones –públicas y privadas– que se han venido materializando en las condiciones cada vez más inadecuadas de calidad de las viviendas producidas en sus fases de implementación. Las decisiones públicas se reconocen como las determinantes, por lo que la identificación y definición, tanto de estas *decisiones* públicas contenidas en las normas –de las efectivamente tomadas y de las ausentes–, como de sus *motivaciones*, es el eje del análisis y de la evaluación de sus impactos.

La evidencia de que estas decisiones públicas determinan concluyentemente a las tomadas en la implementación de la política y, consecuentemente, a las que los agentes sociales y los económicos privados toman en las fases de producción y distribución de la vivienda, lleva a concentrar en ellas el examen propuesto. Así, la investigación hace el análisis (literalmente, el “desmenuzamiento”) de las normas, con el fin de identificar las *decisiones* esenciales implícitas en ellas y –a la luz del examen de los procesos nacionales e internacionales que dieron contexto a su definición– las *motivaciones* (valores e intereses) que orientaron y condujeron a sus autores a tomarlas. De allí las conclusiones que orientan este texto, en el que examinaremos la forma como estas motivaciones y las consiguientes decisiones inclinan la balanza hacia el logro de uno de los dos preceptos constitucionales que originan las normas –la obligación del Estado de promover la producción de vivienda–, en detrimento del cumplimiento del otro –el derecho de la población a una vivienda digna.

Antes de hacer este examen, cabe referirse a los aspectos conceptuales que, en los niveles epistemológico y metodológico, orientan el abordaje realizado en la investigación. Es necesario reconocer la existencia de autores y de motivaciones en la formulación de las normas, a cambio de la usual consideración abstracta y anónima de los preceptos contenidos en ellas. Debe reconocerse, además, que la naturaleza de la formulación e implementación de la política pública es la de un proceso social complejo –aunque todavía esquemático, reducido y excluyente en el caso de la política de vivienda en Colombia– que se va resolviendo –o “cristalizando”– en una toma de decisiones consignada en formulaciones jurídicas.

Estos reconocimientos son fundamentales en la óptica con la que se examinan los contextos, se escudriñan las normas y se revisan sus impactos en la producción de la vivienda. En su comprensión/interpretación se hace el

trayecto desde la validación de “una ingenua captación del sentido... una conjetura apoyada por procedimientos explicativos” (cfr. Ricoeur, 1999: 85, 98, 99) hasta la elaboración de una interpretación comprensiva.

“La actividad metodológica de interpretar se inicia cuando empezamos a examinar y criticar nuestras conjeturas” (E. D. Hirsch, citado por P. Ricoeur 1999: 88).

“Los procedimientos de validación por medio de los cuales comprobamos nuestras conjeturas... están más cercanos a una lógica de la probabilidad que a una lógica de la verificación empírica... la validación no es la verificación. Es una disciplina argumentativa... una lógica de incertidumbre y de probabilidad cualitativa... La conjetura y la validación están relacionadas circularmente en cierto sentido como aproximaciones subjetivas y objetivas...”. [La interpretación es una descripción] “de la dialéctica entre la comprensión como conjetura y la explicación como validación” (P. Ricoeur 1999: 90-92).

“Explicar, que fue dar ‘razones’ o ‘causas’, es contemporáneamente formalizar mediante la construcción de modelos” (Rubio, 1993: 64).

La investigación se concentró en la *comprensión/interpretación* de acontecimientos y situaciones sociales, políticas y económicas y de los hechos físico-espaciales en los que se materializan. La naturaleza metodológica de esta fase cognitiva es la de la configuración de una explicación de la realidad y esto es esencialmente una redescipción de la realidad. “Articular el campo del descubrimiento, no solo como problema-solución, es una remodelación, una reconstrucción. En este sentido, *la explicación es una redescipción de la realidad*, lo que nos lleva al tema de los modelos” (Rubio, 1993: 13). El mismo Jaime Rubio en *Un proyecto hermenéutico para la educación contemporánea* (1994) plantea que la noción de *comprensión* “comporta numerosas connotaciones estéticas, éticas, políticas, pedagógicas y religiosas, a través de las cuales se realiza el movimiento de *interpretación*”.

1. La política pública en vivienda: dos conjuntos normativos. Sus contenidos

La política pública colombiana relacionada con la producción de vivienda –que no es una política de vivienda, como se espera que quede claramente planteado aquí– está contenida en dos conjuntos normativos de diferente naturaleza y edad, relacionados con los dos

fenómenos del desarrollo urbano que inciden en forma fundamental en la producción de vivienda³, la que, como se mostrará, es el eje de la política.

El *primer grupo de normas* –las más antiguas y consolidadas– tienen que ver con la actividad económica de la producción de vivienda y, específicamente, con sus formas de financiación tanto para la producción misma como para su adquisición por los compradores (crédito y subsidio), tema que constituye el eje de la normativa⁴ y que,

3 A la luz de la comprensión propuesta por J. Aprile (1992) son los mecanismos del funcionamiento espontáneo del mercado en la *asignación de los suelos* –que han caracterizado nuestro desarrollo urbano por la desarticulación y la expansión urbanas y la segregación socioespacial de las ciudades, dejando las tierras de menor calidad para los sectores de menores ingresos, a precios cada vez más altos– y los mecanismos, igualmente espontáneos, en la *producción y distribución del espacio construido* –que, en lo esencial ubican cualquier producción formal, por muy de bajo costo que sea, en la población de más altos ingresos, lo que la hace inasequible a la de más bajos ingresos y ha llevado a ésta a desarrollar una producción informal para aprovisionarse de alojamiento– los que han configurado nuestro desarrollo urbano y, en él, el de los tejidos habitacionales.

4 Este contenido prácticamente único de las normas de los años setenta, es ampliado en las expedidas en los noventa a cinco temas predominantes y reiterativos:

La *definición y administración del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)*, el instrumento fundamental de la política, “apalancador” de los restantes recursos (ahorro y crédito) necesarios en el esquema de financiación definido en ella, para la producción y adquisición de la vivienda de interés social (VIS). “Entiéndase por viviendas de interés social todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido, en la fecha de su adquisición, inferior o igual a 100, 120 y 130 salarios mínimos mensuales legales (smml)”. Artículo 44, Ley 9 de 1989.

- *Elegibilidad de proyectos.* Tema en el cual se establecen requerimientos legales, técnicos y financieros a un proyecto para que sea declarado elegible por los beneficiarios del SFV (subsidio a la demanda).
- *Aspectos técnicos.* Requerimientos de orden ambiental, urbano, arquitectónico y constructivo para la elegibilidad de un proyecto.
- *Desarrollo institucional.* Tema relacionado con los ajustes institucionales realizados para la implementación de las políticas.
- *Crédito.* Tema relacionado con la ubicación de recursos y la reglamentación del otorgamiento del crédito a los beneficiarios del SFV para completar los recursos necesarios para la adquisición de soluciones de vivienda.

Los temas de desarrollo institucional y crédito, predominantes hasta 1990, cambian durante los años noventa a los relacionados con el financiamiento (subsidio y crédito) de la VIS. La Ley 3 de 1991 formula el mayor cambio institucional desde los inicios de la acción estatal en el sector, vigente aún hoy, tendiente a reducir drásticamente su intervención directa en la producción, financiación y distribución de la vivienda. En consecuencia, tanto los temas de desarrollo institucional, como el de la elección de proyectos y aspectos técnicos, solo serán ajustados coyunturalmente en función de conveniencias en la implementación de la política y en la administración de los recursos del SFV. El tema del crédito, por su parte, evolucionará de forma coyuntural, para formular ajustes que le den factibilidad y, por tanto, continuidad al sistema financiero implantado desde los años setenta.

El tema relacionado con la *gestión y producción de suelo urbano*, ausente de este primer conjunto de normas, sufre una paradoja: luego de una larga trayectoria de fracasos se expiden dos normas (leyes 9

primero, en los años setenta, y luego, en los noventa, se sintetiza y reduce a dos instrumentos de financiamiento: la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC –reemplazado por la Unidad de Valor Real, UVR– y el Subsidio Familiar de Vivienda, SFV. Veamos someramente los dos principales hitos normativos vigentes hoy al respecto.

El primero lo constituyen las normas que con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo titulado “Las cuatro estrategias”, de la administración 1970-1974, crean el sistema UPAC (decretos 677, 678, 937 y 11229 de 1972), con el cual se capta el ahorro privado para su inversión en la actividad constructora. Con lo dispuesto en ellas, se implantó en Colombia el modelo macroeconómico que adopta como “sector líder” a la actividad económica de la construcción, lo que la convierte en instrumento de impulso y contención del conjunto de las actividades económicas y en principal sector de inversión del capital financiero, para su reproducción (Jaramillo, 1979: 221).

Posteriormente, ya en relación con la vivienda de interés social (VIS), las normas que desarrolla el Decreto 0839 de 1989 (crédito) disponen la ubicación de recursos privados para el financiamiento de la VIS y reglamentan su ubicación en créditos a largo plazo para su adquisición. Por otro lado, estas mismas normas establecen condiciones de operación y garantías⁵ a la actividad crediticia del sistema financiero en este sector.

Las leyes 049 de 1990 y 03 de 1991 (subsidio), que constituyen el segundo hito, en líneas generales definieron el SFV, dispusieron las condiciones para el acceso de los beneficiarios (demanda) y los requerimientos a los proyectos de soluciones (oferta). Igualmente dispusieron los procedimientos y garantías para la postulación de la demanda y la entrega de los subsidios. El SFV (subsidio a la demanda), como se ha dicho, es el instrumento fundamental de la política implantada con estas normas.

de 1989 y 388 de 1997) que, aunque puntuales y apenas desarrolladas en lo específicamente relacionado con la VIS, son las que más se han acercado a intervenciones estructurales en la dinámica del desarrollo urbano y la producción del espacio. No obstante, fueron aplicadas tardíamente en la década de los noventa, sin el éxito esperado y en la de los primeros años de 2000 siguen teniendo grandes dificultades y resistencias.

5 En las normas sobre subsidio se introducen garantías adicionales a la actividad crediticia del sistema financiero. Por un lado, la vivienda como patrimonio de familia, que es inembargable, solo lo será por la entidad que financie su adquisición (artículo 6, Ley 9 de 1989, adicionado por el artículo 38, Ley 3 de 1991). Por otra, se dispone que parte del subsidio puede dedicarse a costear garantías y seguros de los créditos (Decreto 1990 de 1997).

Al SFV (que se ha presentado como “la política”), creado para obviar la dificultad de las capas de menores ingresos para constituirse en demanda solvente, se le asignaron varias “posibilidades” en la formulación de la política con respecto al sistema anterior de oferta subsidiada: mayor eficiencia y transparencia en la ubicación de los recursos públicos en dichos sectores y mayores efectos socio-políticos por la entrega directa al demandante, capacidad de promover la competencia y, por tanto, la eficiencia de los agentes productores, dando mayor libertad al consumidor (Jaramillo, 1994: 282). Sin embargo, su aplicación, con pocos recursos y cada vez más bajos montos, ha producido un impacto que repercute negativamente en el logro de esas cualidades. Como se verá, convierte a la VIS (la vivienda subsidiada) en un bien escaso, cuyo mercado, por tanto, pone en competencia a la demanda y no a la oferta, como se propuso inicialmente; por otra parte, ha constituido una inyección de recursos en el sector generando aumento en sus costos y precios.

Los desarrollos de estas dos normas básicas se han centrado en los ajustes que cada una de las administraciones⁶ ha considerado convenientes para atender cambios de orden social, económico o político en diversas situaciones, o resolver dificultades en la administración de los recursos (transparencia, eficiencia, capacidad institucional) y en la distribución de los recursos de acuerdo con su disponibilidad (cobertura, cuantía, condiciones de acceso, equidad, prioridades). El SFV permanece sin variaciones esenciales y como único instrumento de la actuación pública relacionada con el manejo de la realidad habitacional de la población de bajos ingresos.

De estas observaciones se *concluye* que las disposiciones o decisiones consignadas en las normas vigentes en la década de los noventa y en adelante (institucional y generalizadamente denominadas como “política de vivienda”) se han enfocado primordialmente en el financiamiento de la demanda (de subsidio y crédito) para la adquisición⁷ de soluciones de VIS producidas en el mercado. Esta política, que, como se dijo antes, implica el fomento de la actividad productiva privada en el sector y la reducción de la actividad estatal, corresponde con las ten-

dencias internacionales hacia la conformación de estados autoritarios neo-reguladores, que garanticen la apertura de las economías y los poderes nacionales a los mercados y poderes globales. El enfoque primordialmente económico y financiero de esta “política de vivienda” ha dejado de lado –además del logro decidido de posibilidades de acceso a la vivienda de más amplias capas de población– a decisiones esenciales sobre su calidad y sostenibilidad. Estas ausencias se precisarán más adelante.

Existe una ausencia sensible de normas relacionadas con el crédito en los primeros seis años de operación de la política de subsidio a la demanda, hasta cuando la operación del sistema UPAC desarrolló la crisis que fue afrontada mediante los programas de refinanciamiento de las deudas en mora y con el ajuste del sistema de financiación, cuya nueva unidad se llamó UVR⁸.

Las normas acerca del subsidio, a diferencia de las de crédito, sí tuvieron ajustes y cambios desde el mismo año 1991, en el cual fue implantado. En un examen de la evolución de las normas sobre el SFV puede verse la correspondencia entre las complementaciones o ajustes a las normas iniciales y las coyunturas sociales y políticas específicas afrontadas por cada una de las administraciones. Acerca de los recursos del SFV se han presentado expectativas e intereses diversos y cambiantes, que se han resuelto con dichos ajustes, según la evolución en las circunstancias y los actores involucrados.

De esta manera, la interacción de expectativas e intereses de los actores en los procesos sociales de política pública, sus estrategias para constituirlos en requerimientos sociales, la tensión de fuerzas y la toma de decisiones, se ha reducido a resolver diferencias coyunturales en relación con las cuantías y localización de los recursos del SFV. Así, las diferencias fundamentales, planteadas por requerimientos acerca de, por ejemplo, formas o énfasis diferentes en la actuación pública, cambio en las priori-

6 La mayoría de las normas en desarrollo del tema SFV se refieren a precisiones o ajustes en las cuantías del SFV y en los requisitos para la elegibilidad o a ajustes coyunturales en la población beneficiaria y en la distribución de los recursos.

7 Adquisición: proceso de obtención de la solución de vivienda en el mercado, mediante contrato de compra-venta (artículo 15, Decreto 824 de 1999). El SFV también pudo aplicarse, con mayores restricciones y menores recursos, para la construcción in situ propia y para el mejoramiento de la vivienda existente.

8 La administración Pastrana, ante la crisis presentada en la operación del sistema UPAC de crédito, con las dificultades en la recuperación de cartera, intervino en la situación, no solo ajustando todo el marco jurídico-financiero e invirtiendo recursos públicos en su resolución, sino mejorando las garantías al capital financiero y, más específicamente, reduciendo los “requerimientos técnicos” a los proyectos. En esta administración, luego de asignar a las mismas entidades de crédito la declaratoria de elegibilidad de los proyectos, se llegó a excluir dichos requerimientos para esa declaratoria (ver Decreto 824 de 1999, Ley 546 de 1999 y Decreto 2620 de 2000). Estas disposiciones, seguramente, contribuyeron a recuperar las condiciones de factibilidad para la actividad económica del capital financiero pero, sin duda, continuaron agudizando los problemas de calidad de la vivienda producida.

dades y criterios de actuación o destinación diferente de los recursos –planteadas por actores como algunas OPV u ONG o la academia misma, aunque tímida y escasamente– no han logrado atención en la toma de decisiones de la política pública nacional⁹.

En la práctica, esta “política de vivienda” ha reducido su alcance a hacer la administración del instrumento, buscando la eficaz colocación de los recursos del subsidio con dos objetivos: como instrumento de fomento a la actividad económica de la construcción y como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social.

Con respecto a los *requerimientos de orden técnico* para la declaración de elegibilidad de los proyectos, que son las decisiones de las que tradicionalmente se ha esperado que incidan más directamente en la obtención de calidad en los proyectos, en particular, y de condiciones adecuadas de habitabilidad, en general, se observa que, aun cuando quedaron incluidas en las formulaciones iniciales de la política, no han sido desarrolladas y podría pensarse que su adopción se ha eludido.

Este examen de contenidos y otro que profundiza en los antecedentes y motivaciones de estas normas¹⁰ dejan ver en su origen y objetivos la necesidad de que con ellas se resuelvan las pretensiones de la acumulación capitalista –con decisiones estructurales– y las presiones sociales –con su implementación coyuntural– fenómenos que, conjuntamente, han venido definiendo el perfil político del Estado en Colombia y han determinado y caracterizado su actuación. Es decir, el objetivo de obtener una vivienda digna (adecuada) solo figura protocolariamente en las exposiciones de motivos y en los discursos que promueven a estas normas como una “política de vivienda”, pero, como se continúa viendo, no está contenido en las normas con decisiones específicas.

El otro conjunto normativo, expedido dos décadas y media después, tiene relación con la producción de vivienda, con la provisión de suelos adecuados y asequibles, especialmente para la población de más ba-

jos ingresos. Las leyes de Reforma Urbana (1989) y de Ordenamiento Territorial (1997), que constituyen una política urbana que ofrece posibilidades de intervención en el comportamiento espontáneo de los mercados en la asignación, ocupación y desarrollo de los suelos, solo ahora –a casi dos décadas de su expedición inicial– empiezan a ser aplicadas en su verdadero espíritu, con grandes dificultades. Se esperaría que su aplicación decidida empiece a obtener elementos de dignificación y adecuación en una vivienda y un entorno que materialicen el derecho contenido en los preceptos constitucionales aludidos.

Hoy, luego de seis años de haberlo anunciado, el gobierno de Álvaro Uribe tramita ante el Congreso de la República la aprobación de un estatuto único de desarrollo urbano y vivienda –cuyo proceso de formulación (producto de una consultoría) y de debate, siguiendo la tradición, ha sido prácticamente desconocido– en el que se reiteran las protocolarias consignas de un “techo digno y ciudades justas para todos”. El proyecto reúne los dos campos normativos, con intenciones seguramente encomiables de obtener una mayor eficiencia en la formulación y aplicación legislativa, pero en él no es posible ver, en relación con una “política de vivienda”, motivaciones diferentes a las que hemos identificado hasta ahora ni, por tanto, una lógica diferente a la de habilitar financieramente a una demanda más amplia, definiendo condiciones jurídicas y financieras más propicias para la puesta en operación de recursos e instrumentos adicionales para la adquisición y el financiamiento y para el manejo del riesgo que esa operación tiene cuando, buscando esa ampliación de la demanda efectiva, se propone llegar a poblaciones de ingresos más bajos e inestables. Por su lado, las condiciones de calidad y adecuación de la vivienda continúan siendo reducidas en este proyecto a la noción de características o estándares mínimos, ahora definidos en cinco aspectos cuya reglamentación y puesta en marcha queda en manos del gobierno nacional que, como ya se dijo, ha eludido desde los años noventa su desarrollo y aplicación.

Se ha esbozado hasta aquí el origen del conflicto que se presenta entre los objetivos constitucionales en la formulación de las normas. Este conflicto se materializa en la aplicación de las decisiones tomadas en ellas. Veamos cuáles son estas decisiones, cuya aplicación ha configurado, en los niveles locales y productivos, las condiciones y características de la vivienda producida.

9 Hay que reconocer, sin embargo, que desarrollaron trayectorias que en los años recientes le han permitido a algunos de estos actores abrir espacios en la toma de decisiones y han llevado a algunos de sus agentes a asumir cargos en la administración pública, lo cual implicaría oportunidades de involucrar dichos requerimientos sociales en esa toma de decisiones.

10 Ver L. Figue (2006), en especial el capítulo 1: “El sentido de las decisiones públicas en vivienda en Colombia”.

1.1. Las decisiones de política pública y su incidencia en la producción de vivienda

Una revisión de las normas que constituyen nuestra política pública en vivienda –insistiendo en que no es de vivienda– permite concluir (Fique, 2005) que son pocas pero fundamentales y concretas las decisiones tomadas en ellas, especialmente en las del primer conjunto normativo, es decir, las referentes a la producción de vivienda. Las decisiones fundamentales –que son las más antiguas– son de naturaleza “extrasectorial”, por cuanto no se relacionan exclusivamente con la construcción de vivienda sino con el financiamiento de la construcción en general. Luego hay otras decisiones –estas sí sectoriales– contenidas en normas más recientes específicamente relacionadas con la producción y el financiamiento de la vivienda de interés social.

Comencemos por las decisiones normativas que, sin ser expedidas en directa vinculación con el sector de la VIS, han definido sus marcos de actuación más que las tomadas en las normas sectoriales mismas.

La revisión de las normas con esta óptica lleva a enfocarse en las que con la implementación del plan nacional de desarrollo “Las cuatro estrategias”, de la administración 1970-1974, crean el sistema UPAC (decretos 677, 678, 937 y 11229 de 1972), con el cual, como ya se dijo, se capta el ahorro privado para su inversión en la actividad constructora. Con lo dispuesto en ellas se implantó en Colombia el modelo macroeconómico que adopta a la construcción como instrumento de impulso y contención del conjunto de las actividades económicas y como principal sector de inversión del capital financiero, para su reproducción (Jaramillo, 1979: 221).

2. Las decisiones extrasectoriales

La consolidación de la inversión en la actividad constructora, como sector económico clave para la reproducción del capital financiero (decretos 677 y 678 de mayo 2 de 1972 y 937 de junio 2 de 1972).

“En el período 1973-1977 asistimos a una transformación radical de la estructura financiera de la construcción¹¹ que consiste básicamente en la invasión de este sector por parte del gran capital financiero, que se instala allí de manera hegemónica. En efecto, alrededor de es-

11 “La estructura financiera cumple un papel excepcionalmente importante en la producción de espacio construido”, S. Jaramillo (1979: 207). El autor hace allí una interesante interpretación de dicha coyuntura, que constituye un soporte valioso de los planteamientos desarrollados aquí.

tas fechas asistimos a un punto de inflexión en el equilibrio de las fracciones de clase en el bloque de poder, que implica un cambio de rumbo en el manejo general de la economía, con profundas repercusiones en lo que se refiere a la construcción”. En lo esencial se diseña una estrategia global con la cual, además de otros objetivos simultáneos, “se buscan nuevas esferas de reproducción de capital diferentes a las que empezaban a mostrar señales de desfallecimiento”. Para ello, dentro de tres líneas de acción, se “escoge la esfera de la construcción urbana como un sector líder para la acumulación de capital” (cfr. Jaramillo, 1979: 221).

Esto significa que la actividad constructora se consolida como actividad económica¹², la principal para el capital¹³, en donde predominan los criterios de rentabilidad financiera impuestos para su reproducción. Por otra parte, los amplios márgenes de utilidad que tradicionalmente había tenido la actividad –que permitían cierta generosidad en la oferta, pero también ineficiencia en la producción– son absorbidos por los réditos del capital (“costos financieros”) exigiendo, en última instancia, la reducción de los costos de producción de la vivienda (Gómez Morán, 1972: capítulo 9 y Aprile, 1992: 609). Esto, sin duda, originó las decisiones de producción que redujeron, en forma tan evidente en ese momento, las características de la vivienda misma y su entorno.

Podría pensarse que luego de un período de ajuste a las nuevas condiciones de producción dadas por la implantación de esta política macroeconómica, se hubieran logrado recuperar e, incluso, mejorar las condiciones de calidad de la vivienda producida. Puede

12 En las fases anteriores a la implantación del sistema UPAC el rasgo predominante de la construcción capitalista era su baja concentración y el predominio de pequeñas y medianas empresas; además, la persistencia de la forma de producción por encargo (S. Jaramillo, 1994: 245). La actividad constructora de vivienda había venido desarrollándose a pequeña y mediana escala, con capitales sectoriales principalmente, como actividad empresarial o individual, con técnicas administrativas y constructivas artesanales. Por otra parte, operando dentro de una microeconomía en cierta forma independiente de los circuitos macroeconómicos dada su baja incidencia como sector económico, dentro de márgenes económicos de operación muy amplios que, al mismo tiempo que permitían grandes ineficiencias, también daban lugar a cierta generosidad en la concepción y especificación de las viviendas y a cierta cercanía del futuro usuario con el promotor. Con esto, la producción y el mercadeo, de alguna manera, debían tener en cuenta el valor de uso de la vivienda.

13 Recordemos que los dos mayores crecimientos de la actividad con sus correspondientes reactivaciones de la economía, se han presentado luego de la implantación de los dos instrumentos fundamentales de las llamadas “políticas de vivienda”: el sistema financiero de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, y el SFV.

constatarse, no obstante, que no fue así. Por el contrario, y más enfáticamente en el sector de la VIS, se precipitó un proceso de deterioro de la calidad –sostenido hasta hoy– expresión inmediata del conflicto de objetivos que estamos examinando.

Este proceso de deterioro se agudiza con las decisiones de la Ley 3 de 1991 y sus desarrollos. Estudiando la coyuntura inmediata a su implantación S. Jaramillo (1994: 295, 296) identifica elementos de la lógica inherente a la producción privada en el marco de esta política, que cada día se materializan en condiciones más críticas de calidad. “No se trata solamente de la posibilidad fortuita de ventajas indebidas por parte de los promotores privados... esto no puede verse como una escogencia temporal motivada por la limitación presente de recursos. De hecho estas precariedades crean cierta rigidez y suscitan acciones de remedio espontáneas tan desintegradas que esto puede ser una irracionalidad en términos económicos globales y de largo plazo. Si recordamos que la producción capitalista privada, por su misma dinámica, es la que más profundiza lo que alguien llamó la *jibarización* de la vivienda popular, con la actual política librada enteramente a la iniciativa de los agentes privados y con incentivos tan pequeños, muy probablemente profundizará este fenómeno”.

Estos elementos son la dinámica y el carácter de la actividad del sector –consolidados posteriormente con la política de subsidio a la demanda de la VIS de los años noventa– y los que constituyen el marco en el cual se ha realizado la producción de la oferta y se ha aprovisionado la demanda.

La adopción del sector económico de la construcción como instrumento de manejo macroeconómico coyuntural (decretos 677 y 678 de mayo 2 de 1972 y 937 de junio 2 de 1972).

Los mecanismos mediante los cuales el manejo macroeconómico de la actividad constructora genera ciclos de reactivación y freno del conjunto de la economía¹⁴, tienen dos implicaciones en relación con la obtención de condiciones adecuadas de calidad-habitabilidad en la vivienda:

Con cada inyección de recursos (crédito, subsidio) a la demanda –para reactivar el sector y, con él, el conjunto de la economía– se ha presentado un *proceso de inflación* de los costos (insumos, mano de obra, equipos,

impuestos) y del precio del suelo que, en el caso de la VIS no se ha acompañado del mismo proceso en el precio de venta de la vivienda –dado el control de precios que significan los topes establecidos en la norma– lo cual ha repercutido ineludiblemente en permanentes reducciones de los costos de producción y, por tanto, en las características de la vivienda y su entorno. Por otra parte, “abogar por el *aumento de los recursos de subsidio* para vivienda y por *facilidades de acceso al crédito* formal hace parte de una estrategia que persigue mejorar la capacidad de pago de las familias más pobres, lo que redundará en el encarecimiento de la vivienda y, sobre todo, del suelo. Como es bien conocido, el precio del suelo está dado por la demanda, o visto de otro modo, es un derivado del producto inmobiliario que se puede realizar en él y vender en el mercado. Por eso, la insistencia en mejorar la capacidad de pago de la población a través de subsidios directos a la demanda *no hace otra cosa que mantener las condiciones de transferencia de recursos a los propietarios de la tierra*. Existe evidencia empírica de esta situación... Los programas de mejoramiento integral de barrios, con un sentido diferente, crean el mismo efecto...” (Maldonado, 2003: 8).

Esta observación exige enfocarse en dos de los mercados que confluyen en el de la vivienda: el del suelo y el de los insumos y servicios para la construcción de la VIS. Sus mecanismos –que ya hemos examinado– siguen incólumes; las intervenciones públicas aisladas, en busca del lucro, enfocadas en alguno de sus componentes, solo agudizan los mecanismos de los restantes.

En segundo lugar, esta dinámica cíclica de impulso y contención, genera discontinuidad en la actividad del sector y, por tanto, su subdesarrollo tecnológico (L. Figue, 2000: 7) caracterizado por una estructura coyuntural, el manejo de criterios inmediatistas y oportunistas, el desinterés por la permanencia en la actividad, la imposibilidad de capitalización de experiencias y desarrollo técnico y, con ello, el desinterés en el desarrollo del producto. Este, a su vez, ha implicado desinterés en la investigación y el desarrollo de los conocimientos disciplinares del urbanismo, la arquitectura y las técnicas administrativa y constructiva. Obviamente, las ineficiencias en todos los órdenes a que este subdesarrollo tecnológico conduce, significan menores condiciones para obtener calidad-habitabilidad, ante las estrecheces ya aludidas en las que se desarrolla la actividad.

14 Gómez Morán (1979: capítulos 5 y 6) desarrolla una explicación de este rol macroeconómico asignado a la actividad constructora.

3. Las decisiones sectoriales básicas

El SFV se aplicará a la producción o adquisición de una solución de VIS en el mercado, por parte del beneficiario (Decreto 599 de 1991, artículo 15).

Esta decisión implica que la acción pública solo fomenta y busca desarrollar la provisión de la VIS mediante su adquisición en el mercado, pues los únicos recursos disponibles se orientan a “impulsar” la confluencia de recursos de los demandantes (ahorro y crédito) para esa adquisición. En relación con esta decisión hay tres consideraciones relevantes, referidas a la obtención de condiciones adecuadas de calidad-habitabilidad en la oferta VIS:

La política promueve la consolidación de la *tenencia en propiedad*, lo que concuerda completamente con la decisión que dispone la inversión del capital en la construcción, cuya recuperación y reproducción se ha hecho tradicionalmente con la venta del producto (la adquisición por compraventa, aunque implícita siempre, solo fue incluida en el Decreto 824 de 1999). El mayor volumen de los recursos de SFV se ha aplicado a la adquisición de *vivienda nueva* de producción privada, en la cual, según todo lo expuesto, hay desinterés y estrecheces para ofrecer calidad. Hay que recordar que esta decisión se toma, en esta oportunidad, en medio de “la más profunda recesión del sector edificador en su historia” (F. Giraldo, 1998a: 39). Por otra parte, la consolidación del discurso implícito o explícito sobre el valor social de la tenencia en propiedad de la vivienda en la formulación e implementación de esta política, continuó siendo instrumento de legitimación del Estado.

En nuestra situación, el mercado, como escenario en el cual se produce y debe adquirirse la vivienda, presenta desequilibrios en la interrelación entre sus actores. El más relevante es que la competencia se establece entre la demanda por el acceso a *un bien escaso, la vivienda subsidiada* (Gómez Morán y Cima, 1972)¹⁵. Con esto, la oferta no ha competido, y mucho menos ha ofrecido calidad en su producto, lo cual resulta paradójico cuando se considera que –ante la competencia de demanda– aquella lleva los precios hacia el más alto que esta puede pa-

gar (los precios tope de la VIS). Además, en una eventual competencia de oferta, “la percepción por parte del consumidor de la calidad está lejos de ser transparente como para esperar de tal competencia virtualidades regulatorias eficaces” (S. Jaramillo, 1994: 295).

Las intervenciones en el mercado desarrolladas por el Estado en Colombia, a partir de otras decisiones de política pública, han actuado parcialmente sobre algunos de los factores que definen el precio de la vivienda (Fique, 2003). Estas acciones, con respecto al precio mismo de la vivienda (los topes VIS, Ley 3 de 1991) y al precio del suelo (leyes 9 de 1989 y 388 de 1997), aunque aisladas, significan condiciones de control presentes en el mercado. De esta manera, quedan enfrentados en él, sin regulación alguna, los restantes factores del precio, es decir, los costos de la producción y las utilidades de la promoción. En esta situación la ecuación se resuelve, evidentemente, en detrimento de los costos de producción y, por tanto, de la calidad. La interacción oferta-demanda, que en diversos mercados se resuelve normalmente en el precio, en el de la VIS –por estar regulados sus precios– se resuelve en la calidad de los productos¹⁶.

El proyecto de ley de estatuto único de desarrollo urbano y vivienda tramitado ahora ante el Congreso de la República por el gobierno de Álvaro Uribe propone que el SFV pueda destinarse, además, parcial o totalmente, para la atención de un porcentaje de las cuotas periódicas a cargo de los deudores de préstamos de vivienda de interés social. Esto continúa en la lógica que hemos venido observando en nuestra política pública pues privilegia la ampliación de las condiciones de operación de la actividad financiera sobre la oportunidad de, como alternativa, utilizar estos recursos para contribuir al acceso de población de más bajos ingresos y/o a viviendas de mejores características (el subsidio se otorgará, por el contrario, a quien cuenta con mayores recursos para el acceso; o para adquirir viviendas de menor precio, casos en los que el subsidio es menos necesario al inicio pudiéndose aplicar para el pago del crédito; o,

15 La competencia de oferta en el mercado solo existe en condiciones de equilibrio y abastecimiento (Gómez-Morán y Cima, 1972: capítulo 9). En un mercado sin regular y desabastecido, como el de la vivienda en nuestra situación –en el que no hay competencia perfecta, sino una serie de monopolios: el del suelo, o las licencias, los de los insumos o los de la producción misma– la competencia entre la demanda se presenta por el acceso a una oferta escasa. Por tanto, la calidad no será desarrollada como estrategia en una competencia de oferta, porque ésta no existe.

16 A esto se agrega lo que M. C. Echeverría (2004: 3-4) concluye, haciendo un examen de las dificultades en la implementación de políticas sobre suelo, servicios, producción y financiación de la vivienda: “Hasta ahora la tipología y la morfología de la vivienda han sido altamente dependientes de las políticas asociadas al costo del suelo, los servicios públicos, la edificación y la financiación... El tratamiento al déficit habitacional se ha centrado esencialmente sobre un proceso acelerado de reducción de estándares... en la medida en que otros componentes del problema de la asequibilidad se cierran como campo de exploración de alternativas (suelo, infraestructura, formas de producción y financiación) y se vuelven rígidos, se llega entonces a inferir que el único aspecto intervenible que queda es el del tamaño de la vivienda”.

simplemente permitirá un mayor monto en la deuda). Por otra parte, como en las normas de los años noventa, el proyecto plantea que el subsidio pueda destinarse al mejoramiento de vivienda y, ahora, al arrendamiento. La reglamentación y aplicación de esta propuesta, en manos del gobierno nacional según lo propone el proyecto, mostrarán si la lógica de la política cambia, como podría hacerlo ahora, en estos muy específicos pero significativos puntos.

La oferta de VIS será producida por las administraciones municipales, las OPV, las ONG y las empresas privadas (Ley 3 de 1991, artículo 2, literal a).

La formulación de la Ley 3 de 1991 (artículo 2, literal a) dispone que los organismos gubernamentales (desde el nivel nacional hasta el municipal), las organizaciones populares de vivienda (OPV), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas privadas “que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de soluciones de VIS” conforman el “subsistema de fomento y ejecución” del Sistema Nacional de VIS. No obstante, limita la actuación de organismos nacionales como el Inurbe y el BCH (artículo 12, literal i y artículo 15, tercer inciso) en la producción de proyectos de VIS, a casos excepcionales autorizados por sus juntas directivas¹⁷ y de los organismos del ámbito departamental (artículo 23) a la prestación de asistencia técnica, administrativa y financiera.

En la práctica esto dejó como oferentes solo a las administraciones locales, a las OPV, a las ONG y al sector privado, empresas y cajas de compensación familiar (CCF), que, por entonces, fueron autorizadas a producir directamente proyectos de oferta VIS, con sus recursos para el SFV (Decreto 959 de 1991).

Es un hecho que las administraciones municipales no produjeron una oferta VIS cuantitativa y cualitativamente significativa durante la década¹⁸, posiblemente debido a sus usuales limitaciones técnicas, financieras y administrativas y a sus vulnerabilidades en el manejo político, ante las confrontaciones entre intereses locales.

Además, las OPV y las ONG interesadas en la producción de oferta –con un cubrimiento cuantitativamente muy bajo– contaron con un apoyo solo nominal, no real del Estado, por cuanto los recursos de SFV asignados al mejoramiento y la rehabilitación de la vivienda y/o su entorno, su principal acción, fueron siempre significativamente menores en volumen y cuantía a los asignados para la adquisición de vivienda nueva, llegando a desaparecer al final del período (Decreto 824 de 1999, artículo 10).

“El subsidio a la demanda hace tránsito obligado a través de las ofertas de los proyectos de las empresas constructoras... A diferencia de los 70, la ejecutoria ahora está totalmente centrada sobre el constructor privado, mientras antes se distribuía entre este y el Estado (con el ICT y BCH) e incorporaba formas de producción asociativas, comunitarias y no gubernamentales. Tal política agudizó el beneficio monopólico para los constructores” (Echeverría, 2004: 28). De esta manera, el Estado apoyado en los mitos sobre su propia ineficiencia, privilegió a la oferta privada de vivienda nueva en el mercado.

¹⁷ El Fondo Nacional de Ahorro (FNA) realizaba por esta época su último proyecto VIS de promoción directa, el barrio Carlos Lleras Restrepo de Ciudad Salitre, en Bogotá.

¹⁸ Bogotá creó a Metrovivienda en 1998 (Acuerdo 15 de diciembre 28), cuyo primer proyecto inició ventas en septiembre de 2000, con una oferta total de 10.000 viviendas, un 2% del déficit cuantitativo estimado por Metrovivienda para 1998 y un 55% de la oferta formal de VIS registrada en 1997 (*Metrovivienda*. 2002: 51-52), año del repunte de la construcción VIS, durante el período de recesión del sector en general.

Con esta decisión, implementada en la forma como se ha descrito, la política pública ha conducido por el mismo trayecto hacia el deterioro de la calidad-habitabilidad de la VIS y su entorno.

Las cuatro decisiones examinadas hasta ahora consolidaron la producción de vivienda como actividad económica privada, cuyo principal interés –cabe repetirlo– es la producción de rentas, en el marco de las fluctuaciones dadas por su papel macroeconómico y en el escenario de los mercados sin regular del suelo y la producción, condiciones que le confieren las imposibilidades (rigideces, precariedades) estructurales, antes mencionadas, para obtener condiciones adecuadas de calidad-habitabilidad.

La política de subsidio a la demanda puso al servicio de la reproducción del capital financiero el mayor volumen de los recursos públicos del SFV, potenciando la capacidad adquisitiva de la demanda, sin lograr que ésta reciba calidad-habitabilidad en la vivienda. Esta política tampoco ha obtenido una VIS social, física y económicamente sostenible, y tampoco, equidad y pertinencia social en la ubicación de los recursos, pues el mercado ha ubicado la vivienda subsidiada casi exclusivamente en la demanda legalmente beneficiaria con la mayor capacidad de pago, e, incluso, en demandas por fuera de ésta¹⁹.

Los “requerimientos técnicos” a los proyectos se implementan solo como un requisito de naturaleza administrativa para el acceso a los recursos del SFV

Un seguimiento a los “requerimientos técnicos” que las normas hacen a los proyectos de oferta VIS, muestra el desinterés que ha existido en su desarrollo e implementación. La explicación de este hecho ha venido definiéndose con el examen realizado. En efecto, los costos de producción es el ítem que tradicionalmente, reduciéndose, ha abierto el espacio para que las utilidades de la promoción, los réditos de la financiación y los precios del suelo adquieran la factibilidad que el objetivo dominante de rentabilidad impone y para que, incluso, obtengan utilidad adicional, como usualmente lo permite el mercado. Esta decisión implica no intervenir en el punto donde tradicionalmente se ha resuelto la factibilidad de la ecuación del precio de la vivienda.

Una reglamentación de las características de la oferta de vivienda, evidentemente, afectaría esta posibilidad. Si esos requerimientos se definieran y pusieran en marcha, no solo como un requisito administrativo, sino con la decisión política de generar en los procesos productivos acciones sostenidas de mejoramiento de la calidad-habitabilidad de la oferta, la situación tendería hacia la definición de formas de equilibrio entre los “requerimientos técnicos” a la producción y los demás factores del precio. En este caso también sería necesario hacer inversiones en desarrollo tecnológico para lograr una producción más eficaz en el logro de calidad y eficiente en el uso de los recursos. Estas inversiones significan, por lo menos inicialmente, mayor estrechez para obtener la rentabilidad deseada. En la situación actual, los oferentes dispuestos a invertir en estos desarrollos no son

19 Existe una “Atracción natural que genera el mercado, a que el sector privado oriente su oferta –especialmente su oferta de calidad– hacia los sectores de mayores ingresos... Este obstáculo no se supera solamente con la introducción de esquemas de subsidios a la demanda. En efecto, bajo este mecanismo, los agentes privados más convencionales tienden a concentrar sus servicios en los rangos altos de los grupos beneficiados. Por este motivo, la oferta privada orientada a sectores más pobres de la población responde en forma inadecuada a un esquema de subsidio a la demanda” (J.A. Ocampo, 1996:123). Véase también (Giraldo, 1997: 178) y (Giraldo, 1994: 14).

estimulados para hacerlo por la discontinuidad de la actividad constructora; en consecuencia, la gran mayoría solo se limita a aprovechar económicamente cada coyuntura favorable.

En el proyecto de ley en trámite ante el Congreso hoy, como se dijo antes, las condiciones de calidad y adecuación de la vivienda continúan reducidas a la noción de características o estándares mínimos y su desarrollo y aplicación sujetas a una acción gubernamental que antes se ha eludido, seguramente ante las presiones que las consideraciones anteriores suponen.

La responsabilidad del oferente acerca de su oferta se limita a lo estrictamente legal (titulación y cumplimiento del precio ofrecido). Ley 3 de 1991, artículos 31 y 32

Esta disposición continúa en completa congruencia con las anteriores, pues no incluye responsabilidades específicas con respecto las condiciones y características de calidad y adecuación de la vivienda. Es una decisión adicional para garantizar las condiciones de factibilidad económica de la oferta privada de vivienda; le crea espacio para desarrollar su actividad económica, reduciendo riesgos.

En el régimen de responsabilidades y sanciones propuesto en el proyecto de estatuto único de desarrollo urbano y vivienda referido antes, en trámite hoy, aplicable a beneficiarios del subsidio y a agentes oferentes de las soluciones de vivienda, se especifican unas conductas sancionables, las que tampoco ahora incluyen responsabilidades al respecto, ni siquiera las correspondientes a la obtención de los cinco aspectos con los que el proyecto define –avanzando tímidamente en este aspecto– las características mínimas con las que las soluciones ofrecidas desarrollarían el principio constitucional de una vivienda digna.

A la luz de estas comprensiones, puede decirse que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas vigentes desde los años noventa no han “cristalizado” en decisiones en las que las responsabilidades de todos los actores, incluido el Estado, se equilibren y hagan efectivas en la obtención de calidad. La situación continúa hoy.

Examinemos, además, los aspectos acerca de los cuales no se han tomado decisiones, lo no decidido, las ausencias en las decisiones tomadas, pues puede perverse

que sus implicaciones e impacto han sido tal vez mayores que los de las mismas decisiones efectivamente tomadas.

4. Las ausencias en las decisiones

El examen de las normas constituyentes de la “política de vivienda” vigente desde la década de los años noventa, y la identificación y definición de sus contenidos, permite identificar también lo que dichas normas no contienen, los temas sobre los cuales en ellas no se ha decidido. Resulta previsible que el impacto de estas ausencias en la calidad y asequibilidad de la vivienda sea mayor que el de las decisiones consignadas en las normas, pues son menos los comportamientos que se han regulado que a los que se ha abierto espacio, dejándolos a la “libre competencia” en el mercado.

Las ausencias identificadas en las decisiones tomadas en las normas vigentes después de los años noventa pueden verse articuladas alrededor de la *ausencia de una política relacionada con la intervención de las dinámicas urbanas espontáneas* en la asignación del suelo y en la construcción y distribución del espacio. Con la expedición de la Ley 9 de 1989 y, posteriormente, de la Ley 388 de 1997, existen instrumentos valiosos para esta intervención, sin embargo, como se ha dicho, durante la década no fueron implementados significativamente y “no existieron directrices nacionales muy claras en el campo urbano y en el plano local la política habitacional no se empleó para obtener efectos urbanos. De hecho la política de vivienda no tiene ninguna referencia al respecto en términos de sus criterios de elegibilidad, de asignación de los subsidios, o de los mecanismos de operación” (Jaramillo, 1994: 298).

Con las consideraciones presentadas puede afirmarse que el interés en privilegiar la producción privada en el mercado y el desinterés en la intervención de las dinámicas espontáneas del desarrollo urbano –mutuamente complementarios– han producido las ausencias que se identifican enseguida.

Primero, en relación con el desarrollo del sector habitacional mismo:

El interés real en la obtención de calidad–habitabilidad en la vivienda y su entorno, fundamentado en el reconocimiento de sus impactos social, cultural y ambiental y, por tanto, una toma de decisiones netas y específicas al respecto.

El real reconocimiento y fomento de las diversas formas de producción de la vivienda y su entorno, diferentes a la producción privada (desarrollo progresivo, formas de autogestión, de gestión asociativa o de gestión institucional) cuya actuación está motivada por valores e intereses alternativos a la exclusiva rentabilidad financiera y que, por otra parte, maneja recursos alternativos adicionales.

Igualmente, *el reconocimiento y desarrollo de formas alternativas de tenencia a la adquisición por compra (alquiler, leasing, cooperativas), algunas de las cuales han empezado a elaborarse después de los años noventa, solo centradas en sus aspectos jurídicos y financieros, con el fin de ampliar el mercado a nuevos sectores de demanda y de garantizar las inversiones que pudieran realizarse en ellos.*

Por tanto, *el interés por el conocimiento y/o desarrollo de otros instrumentos de manejo habitacional.* En Colombia las políticas públicas, con la Ley 3 de 1991, redujeron la acción estatal a la implementación de un único instrumento: el subsidio a la demanda²⁰. Posteriormente se introdujeron algunos instrumentos de gestión del suelo urbano (reajustes de tierras, cobro de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, etc.) cuya aplicación solo se inició tardíamente al final de la década de los noventa, en forma aislada y con muy baja cobertura en relación con la VIS y, todavía ahora con grandes dificultades y lentitud. Esto se ve en la tendencia que permanece luego de finalizada la década, hacia la agudización del impacto del valor creciente del suelo en aspectos como las hoy más reducidas morfologías urbanas y tipologías arquitectónicas aplicadas, incluso en proyectos como los de Metrovivienda en Bogotá, donde se dispuso de tales instrumentos. Luego de la década de los noventa se empiezan a desarrollar algunos instrumentos centrados en ampliar la gama de esquemas de financiamiento para la adquisición y de tenencia.

Segundo, en relación con una intervención pública integral en la situación de producción y distribución:

Las decisiones que dispongan la intervención pública integral del mercado en los factores que definen el precio de la vivienda (suelo, costos de producción y promoción), pues, de acuerdo con lo dicho antes, las intervenciones han sido parciales y aisladas.

Decisiones tendientes a la creación de situaciones de competencia de oferta en el mercado –posiblemente por el acceso de la oferta a los recursos del SFV y/o al

suelo producido mediante la gestión del Estado– centrada en la calidad como factor de competencia.

El conocimiento y desarrollo de formas alternativas de regulación técnica de la producción. Alternativas a la tradicional regulación mediante normas externas a los procesos productivos, que ha resultado ajena a los intereses y motivaciones de los actores e inflexible a los cambios espaciales y temporales. Regulación externa que, por tanto, usualmente no ha tenido amplia aplicabilidad y vigencia duradera y que, por otra parte, desde su formulación y en su interpretación y aplicación ha sido objeto de transacción discrecional. Formas de regulación alternativas a la concepción de la norma mínima, que la oferta ha terminado adoptando como máximo. Posiblemente a partir de formas de autorregulación en los procesos productivos y de competencia de oferta en el mercado.

Parece útil, como conclusión del examen de las normas constituyentes de la “política de vivienda” vigente en Colombia desde la década de los años noventa, reconocer los sentidos generales de lo decidido en ellas y de sus ausencias.

Lo decidido, ante todo, define un objetivo en la construcción del alojamiento (el fomento de la actividad económica de la construcción) y el escenario en el cual debe hacerse su producción y distribución (el mercado). Con ello, las políticas públicas en cuestión solo han aceptado y consolidado los mecanismos espontáneos y tradicionales de la formación urbana en Colombia: el mercado como único mecanismo para la asignación de las tierras y escenario de las formas espontáneas de producción del espacio, sin intervenir en sus efectos de segregación, inequidad y falta de calidad. Estas políticas han dado *tratamiento coyuntural a las situaciones estructurales* identificadas en el origen de los problemas de habitabilidad de la VIS (suelo, producción, mercado, formas de tenencia).

Esta política no ha sido concebida, formulada e implementada específicamente en función de la realidad habitacional y urbana, sino que ha utilizado esta realidad en lo que le ha sido pertinente, por una parte, para desarrollar una actividad económica y, por otra, para el manejo político de las coyunturas sociales. Podemos constatar, entonces, que no tenemos una política de vivienda, sino una política que utiliza la construcción de vivienda como actividad económica para la reproducción del capital y su provisión como instrumento coyuntural de legitimación de los gobiernos.

20 P. Jensen (1999) habla de entre 20 y 30 variables determinantes y de 40 o 50 categorías de productos habitacionales.

Es precisamente en este punto donde nuestra política pública nacional en vivienda se articula con paradigmas externos de corte netamente económico, transferidos a nuestra realidad mediante el discurso del desarrollo (inicialmente desarrollo a secas y ahora desarrollo sostenible), del cual solo se ha obtenido ocasionalmente un crecimiento económico poco equitativo y sostenible. Con cada programa de gobierno se han hecho diversos énfasis coyunturales en el manejo del sector (distribución de los recursos, acciones paralelas a la del fomento de la oferta privada –a las cuales se orientan algunos recursos siempre reducidos–, beneficiarios, cobertura, enfoque técnico con el cual se emprenden las acciones, etc.) los que nunca se han apartado de las decisiones básicas inherentes a las políticas hegemónicas que privilegian la actividad económica privada. De esa manera, decisiones que parecerían estructurales, como la reducción del Estado y el consecuente desmonte institucional, son solo instrumentos para la implementación de las políticas hegemónicas propias de estas nuevas fases de la acumulación capitalista.

El SFV en este marco, es solo un instrumento parcializado, que ofrece beneficios económicos y políticos a los productores y a los gobiernos respectivamente, pero que paradójicamente resulta contraproducente para el sector en su conjunto.

Las ausencias se han dado en dos aspectos: en el desarrollo del sector habitacional, en relación con los intereses y objetivos propios de su función social y cultural, y en una intervención pública integral en las condiciones existentes en el mercado, tanto para la apropiación de la tierra urbana, como para la producción y distribución del alojamiento mismo.

No hay una política nacional específica del sector habitacional²¹; aquella en la que predominen las motivaciones y, por tanto, las directrices enfocadas en la intervención en sus problemas estructurales; en la que se reconozcan sus procesos y sus dinámicas, reorientándolos en lo necesario, y en la que se involucren sus actores naturales poniendo en juego recursos alternativos que les son propios.

5. La situación de conflicto y su transformación

En este examen lo evidente es que “las condiciones fijadas por el Estado para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna”, es decir el estímulo a la producción de vivienda, continúan –paradójicamente– arrollando a la posibilidad de materializar este derecho en la calidad y las adecuaciones social, económica, ambiental y física de la vivienda y el entorno producidos y en su amplia asequibilidad.

El conflicto latente desde los preceptos constitucionales que enfrenta estos dos objetivos hasta ahora mutuamente excluyentes en la política pública nacional en vivienda en Colombia, se confirma en la formulación de las normas y se resuelve en la producción con el permanente deterioro de la calidad y la inadecuación de la vivienda

21 Un referente para definir esta noción se encuentra en un documento previo de la revisión de 2003 al POT de Bogotá (“Política habitacional para la ciudad región. Documento para la discusión”, Alcaldía Mayor de Bogotá, Comité sectorial de gestión urbana y habitacional, Unidad coordinadora de política habitacional, Bogotá, 2003, p. 13) en donde se plantea lo siguiente como concepción de una política habitacional: “La Política Habitacional del Distrito y la Región, se plantea como una política de Estado, con una visión de largo plazo, que establece las líneas de acción necesarias para orientar la formulación de planes, programas y proyectos habitacionales, en forma integral y acorde con las políticas sociales del Distrito y la Región. Considerando las perspectivas de los diferentes actores involucrados en el proceso, los beneficiarios, los productores de vivienda, las instituciones financieras, las localidades y el gobierno Distrital”.

producida y de los procesos sociales de producción. Se está resolviendo en favor del objetivo de darle factibilidad –incluso en términos especulativos– a la actividad económica de la construcción.

Desde la óptica con la que se ha hecho este examen ese conflicto solo se puede abordar y transformar en el nivel de una acción social que adquiera dimensiones políticas.

No parece posible que en el próximo y mediano plazo la provisión formal de la vivienda, especialmente la de la población de bajos ingresos, se haga de manera diferente a su producción y distribución en el mercado inmobiliario, en el que confluyen los mercados del suelo, los insumos, la mano de obra, las licencias, los servicios, etc. En ellos, los actores interactúan, en medio de grandes desequilibrios, con la motivación dominante de obtener el máximo beneficio económico posible. Con este objetivo los actores dominantes continúan tomando las decisiones sectoriales y extrasectoriales que, en todas las fases de los procesos, definen las condiciones de calidad de la vivienda producida. El comportamiento espontáneo del mercado, al igual que ha asignado el suelo urbano a las diferentes capas de la población, también ha definido las cualidades de la vivienda a que cada una tiene acceso, lo cual ha generado que, en palabras de Jacques Aprile (1992), la exclusión social se haya traducido en segregación espacial. La política pública vigente en Colombia presume que el mercado corrige de forma endógena los desequilibrios generados por sus mecanismos espontáneos. Con ello está confiriéndole unas bondades sociales que no son de ninguna manera connaturales a su carácter, el cual, en palabras de Fabio Giraldo, es el de una “pugna distributiva”.

Considerando la naturaleza de nuestro Estado, a quienes continúa representando y, por tanto, las motivaciones de su actuación en los procesos, es preciso reconocer que, en la situación actual de la confrontación de fuerzas que el Estado debe resolver en su toma de decisiones, no surgirá la iniciativa de una intervención pública estructural en el mercado (no coyuntural y en acciones aisladas, como hasta ahora). Únicamente la transformación de dicha confrontación de fuerzas generaría cambios en la toma de decisiones en este sentido.

En el mercado, el lucro obtenido –que en el caso de la VIS no se resuelve en los precios, por cuanto éstos están limitados, sino en las condiciones de calidad de la vivienda– se dimensiona por la interacción entre los oferentes y los demandantes (en la competencia que se establezca, por la captura de la demanda entre los oferentes y por el acceso a la oferta entre los demandantes). Como se vio, la interacción es desequilibrada a favor de la oferta, entre otras cosas, porque la competencia solo existe entre la demanda por el acceso a un bien escaso que es la vivienda subsidiada y de bajo precio. El abastecimiento del mercado es cada vez más inalcanzable, con lo cual, en esta situación –en la que la calidad no cuenta– no parece factible intervenir.

Lo que si parece posible es buscar cambios en la relación de fuerzas en los procesos sociales de toma de decisiones públicas, con el fin de llevarlos a que sean adoptadas las que conduzcan a que la obtención de lucro no se resuelva en detrimento de la calidad. Estas decisiones las toma el Estado, ineludiblemente exigido por la forma como deba resolver la confrontación de fuerzas inherente a esos procesos sociales. Como se ha dicho antes, solo la *transformación de estos procesos sociales* de toma de decisiones de política pública (hacia una mayor visibilidad de los requerimientos sociales acerca del alojamiento de la población de menores ingresos, reduciendo al máximo los des-

equilibrios entre los actores tradicionales con la inclusión de nuevos actores capacitados y con poder real en la toma de decisiones) puede conducir a la toma de decisiones públicas que opten por intervenir en el comportamiento espontáneo del mercado.

5.1. Desarrollar la toma de decisiones de política pública en vivienda como proceso social amplio, incluyente y complejo

Ya se ha reconocido que “el mercado no es fácilmente sustituible como mecanismo de reproducción social. No obstante, la autorregulación del sistema de precios debe ser reinsertada en una regulación global manejada y controlada políticamente para hacer que el mercado sea lo más democrático posible, separando drásticamente el poder político y el económico” (Giraldo, 1998). La autorregulación –aún insertada en una “regulación global”– y la “separación del poder político y el económico” son proposiciones con tintes de utopía. Sin embargo, no igual a reemplazar al mercado como escenario productivo o pretender que la motivación de sus actores deje de ser la obtención del máximo de beneficios posibles.

Intervenir en el mercado –no solo regularlo con normas externas y extrañas a sus procesos– plantea poner en juego fuerzas adicionales, insertar en la red de interrelaciones e interacciones nuevos discursos y nuevas acciones que busquen equilibrar esos “máximos posibles” obtenidos por los diversos agentes, que pongan las expectativas de cada uno en la medida más cercana al equilibrio. Esto ya matiza los tintes utópicos; se percibe como un objetivo alcanzable, con base en el desarrollo de los procesos sociales que lleven a la toma de las decisiones de política pública pertinentes a tal fin.

En los procesos definitorios de las políticas públicas, los requerimientos sociales (problemas socialmente relevantes) desarrollan una *trayectoria* en la cual adquieren paulatinamente su relevancia (*visibilidad*), es decir, van haciendo parte de *lo público*. Desarrollar estos *procesos de movilización* de los requerimientos sociales depende de la acción de los grupos sociales y de los dispositivos que se pongan en juego. Las luchas sociales logran visibilidades que en ámbitos institucionales no pueden obtenerse. La construcción de visibilidad se hace con el discurso –alterno o paralelo al hegemónico, según la estrategia adoptada– pero también con la práctica social.

Ante el hecho de que nuestros procesos de toma de decisiones públicas en vivienda son restringidos, excluyentes y esquemáticos, poco dinámicos en lo coyuntural

y definitivamente estáticos en lo estructural, lo pertinente e ineludible es actuar para reconfigurarlos como procesos sociales amplios, incluyentes y complejos. Es necesario *reorientar y/o reconstruir las trayectorias* de los requerimientos sociales relacionados con el hábitat y, específicamente con la vivienda. Recuperar, actualizar y consolidar su relevancia social, su visibilidad, es decir, *movilizarlos* a partir de que los grupos interesados adquieran presencia y real participación en los escenarios políticos y productivos. La acción de grupos de opinión y de interés que –mediante la acción política o de movilización social (Vargas, 1999: 185)– interactúen con los actores tradicionales²², que se inserten en la *confrontación de fuerzas* inherente a los procesos definitorios de las políticas públicas, es lo que realmente puede darle legítima relevancia al requerimiento social de un hábitat de calidad, asequible y sostenible. Es en esta confrontación en donde la *transformación de la toma de decisiones* hacia la regulación del mercado –y, porqué no, la autorregulación– se construye como política pública.

Desarrollar la toma de decisiones públicas en vivienda hacia su configuración y sostenimiento como proceso social incidirá recurrentemente en la necesidad de legitimación del Estado. Ante requerimientos sociales con verdadera relevancia política, deberá ofrecer o propiciar más y mejores respuestas con el fin de recuperar la legitimidad necesaria para el cumplimiento de su otro objetivo en la reproducción del capital. En las reflexiones sobre esta situación hipotética cabe recordar, como referente, la noción *modélica* del *Estado como mecanismo de concertación* que “expresa, traduce y condensa en sus instituciones materiales, y en las decisiones en su nombre, las relaciones de fuerza entre las clases y fracciones de clases sociales” que serían los actores reales de la concertación. Allí “el Estado es en sí mismo un mecanismo de concertación por medio del cual se armonizan los intereses de las diversas fracciones sociales, o se neutralizan los de algunas de ellas, para permitir la reproducción de la sociedad en su conjunto” (Gallón, 1982: 15).

22 Entre los que se destaca la administración pública. “El funcionario público... no puede ser alguien pasivo receptor de demandas de las organizaciones sociales o de los grupos de poder; sino un actor que, por consiguiente, opina, interviene, argumenta... capaz de hacer dialogar la política y la técnica... con habilidad para concertar y negociar, no solo al interior de la estructura burocrática, sino también con el sistema político y con las organizaciones sociales” (A. Vargas, 1999: 86).

Bibliografía

- APRILE-GNISET, Jacques (1992). *La ciudad colombiana*. Bogotá: Banco Popular.
- ECHEVERRÍA, María Clara (2004). *Ascensos y descensos en la vivienda: mirada desde Medellín*. Medellín: artículo inédito.
- FIQUE P., Luis F. (2003). *Hábitat y vivienda. Un modelo de comprensión y algunos ejercicios de análisis*. Bogotá: Facultad de Artes U.N., inédito.
- FIQUE P., Luis F. (2005). *La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia en los años noventa. Una explicación a partir de las políticas públicas*. Documento de la Investigación. Bogotá: Maestría en Hábitat, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia.
- FIQUE P., Luis F. (2006). *Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años noventa*. Bogotá: Colección Punto Aparte, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia.
- GALLÓN G., Gustavo (1982). "Concertación simple y concertación ampliada", en *Serie Controversia*, N° 105. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.
- GIRALDO I., Fabio (marzo, 1994). "La vivienda de interés social: poco subsidio y nada de equidad", en *Revista Camacol*, vol. 17, N° 58. Bogotá: Camacol.
- GIRALDO I., Fabio (abril, 1997). "Las políticas de vivienda en los noventa", en *Desarrollo urbano en cifras*, N° 2. Bogotá: Cenac, Midesarrollo.
- GIRALDO I., Fabio (1998a). "Los ciclos de la edificación en Colombia 1950-1994. Otra mirada", en LULLE, Thierry (compilador). "El sector de la construcción: actores y estrategias", en *Cuadernos del CIDS*, serie III, N° 2. Bogotá: Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social, Universidad Externado de Colombia.
- GIRALDO I., Fabio (1998). "Ciudad y política", en RENTERÍA, P.; ALFONSO, O. (ed.). *La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades*. Bogotá: U. Javeriana
- GÓMEZ-MORÁN y CIMA, Mario (1972). *Sociedad sin vivienda*. Madrid: Fundación Foessa-Euramérica S.A.
- JARAMILLO, Samuel (1979). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: El caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- JARAMILLO, Samuel (1994). "Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993)". Artículo en el seminario *Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia*, Ministerio de Desarrollo Económico, Programa de Gestión Urbana de la Naciones Unidas, D.N.P., Bogotá.
- JENSEN, Peter (1999). "Diseño de políticas e instrumentos para realización de planes de vivienda de interés social en América Latina y el Caribe: Tendencias y perspectivas". Conferencia en el *XXVI Congreso Nacional de Arquitectos*, Girardot.
- MALDONADO, María Mercedes (2003). "Al encuentro social y urbano", en *U.N. Periódico*, N° 53. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- METROVIENDA (2002). *Ciudadela El Recreo. Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.
- OCAMPO, José Antonio (1996). "Participación privada en la provisión de servicios sociales: el caso colombiano", en *Coyuntura Social*, N° 14. Bogotá: Fedesarrollo, Instituto SER.
- RICOEUR, Paul (1999). *Teoría de la interpretación. Discurso y excedente de sentido*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- RUBIO A., Jaime (1993). *Modelos y Mensajes*. Bogotá: Significantes de Papel Ediciones.
- VARGAS V., Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.