

Relaciones entre las teorías del desarrollo, las políticas habitacionales y la planificación urbana: Bogotá, Colombia (1940-1990)

 **Alex Leandro Pérez Pérez.**

Profesor Titular en la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.

Doctor en Ciencias Técnicas opción Arquitectura, Universidad Tecnológica de La Habana “José Antonio Echeverría” (Cujae), La Habana, Cuba.

Correo electrónico: aleperez@unisalle.edu.co

Recibido: 21 de junio de 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

Resumen

Este artículo recoge las principales reflexiones teóricas sobre las escuelas del desarrollo en el contexto latinoamericano y, a partir de ellas, analiza la evolución de las políticas habitacionales en Colombia y el actuar planificador urbano en Bogotá. En este sentido, se identifican las relaciones entre las políticas socioeconómicas en el contexto nacional y las posturas teóricas sobre el desarrollo; y se resaltan las decisiones gubernamentales y los intereses políticos que han influenciado las decisiones planificadoras de los municipios para la solución del problema habitacional en los sectores de bajos ingresos económicos. Finalmente, se exponen las evidencias de la producción habitacional en Bogotá, influenciada por los paradigmas del desarrollo en la segunda mitad del siglo xx, agrupando por décadas los impactos generados. El propósito de este trabajo es aportar a la discusión sobre la articulación entre la planificación y la calidad del hábitat, y sobre las políticas públicas y sus efectos en el desarrollo urbano de la ciudad.

Palabras clave: teorías del desarrollo, planificación urbana, políticas públicas, vivienda social, Instituto de Crédito Territorial.

Relationships Between Development Theories, Housing Policies and Urban Planning: Bogota, Colombia (1940-1990)

Abstract

This article gathers the main theoretical reflections on development schools in the Latin American context and, based on them, analyzes the evolution of housing policies in Colombia and urban planning in Bogota. In this sense, the relationships between socioeconomic policies in the national context and theoretical positions on development are identified, highlighting the governmental decisions and political interests that influence planning decisions in municipalities to address the housing problem in the low-income sectors. Finally, evidence of housing production in Bogotá, influenced by development paradigms in the second half of the 20th century, is presented, grouping the impacts generated by decade. This work aims to contribute to the discussion on the articulation between planning and habitat quality, and on public policies and their effects on the city's urban development.

Keywords: Development theories, Urban planning, Public policies, Social housing, Institute of Territorial Credit.

Relações entre teorias de desenvolvimento, políticas habitacionais e planejamento urbano: Bogotá, Colômbia (1940-1990)

Resumo

Este artigo reúne as principais reflexões teóricas sobre as escolas de desenvolvimento no contexto latino-americano e, a partir delas, analisa a evolução das políticas habitacionais na Colômbia e a ação urbanística em Bogotá. Neste sentido, identificam-se as relações entre as políticas socioeconômicas no contexto nacional e as posições teóricas sobre o desenvolvimento; e são destacadas as decisões governamentais e os interesses políticos que influenciaram as decisões de planejamento dos municípios para resolver o problema habitacional nos setores de baixa renda. Por fim, são apresentadas as evidências da produção habitacional em Bogotá, influenciada pelos paradigmas de desenvolvimento da segunda metade do século xx, agrupando os impactos gerados ao longo das décadas. O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão sobre a articulação entre planejamento e qualidade do habitat, e sobre políticas públicas e seus efeitos no desenvolvimento urbano da cidade.

Palavras-chave: teorias do desenvolvimento, planejamento urbano, políticas públicas, habitação social, Instituto de Crédito Territorial.

Introducción

Un alto porcentaje de la ciudad de Bogotá corresponde al uso residencial para los sectores de bajos ingresos económicos, lo que impacta de forma directa la lógica urbana y describe en todas las escalas una realidad insostenible, injusta y segregada. La invención moderna de la ciudad se originó y consolidó a partir de la satisfacción de las necesidades y expectativas humanas, y la vivienda ha jugado un papel importante en la calidad de vida de sus usuarios y también en la calidad de su entorno.

La desarticulación entre las políticas existentes sobre hábitat y vivienda y las políticas de planificación urbana, que se reflejan en las intervenciones y producciones de la ciudad y el territorio, se convierte en una de las causas que propician el déficit cualitativo especialmente en sectores de bajos ingresos económicos, en detrimento del desarrollo humano. Las inquietudes sobre la calidad del hábitat a partir de la producción habitacional para los sectores de bajos ingresos económicos exigen profundizar en las características que garantizan la articulación entre la vivienda y la organización del territorio, en tanto involucran aspectos propios de la planificación urbana relacionados con las políticas públicas y la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios en la ciudad.

Para identificar las lógicas que gestionan y producen la ciudad se hace necesario entender la contraposición entre dos elementos, por un lado los planes para favorecer el desarrollo que dictaminan el actuar de las normas, desde arriba, y que pretenden organizar el territorio: y, por otro, las fuerzas propias que desde abajo, y a partir de la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios urbanos, contradicen el proceso planificador y contribuyen a la generación de una realidad que los planes deben enfrentar nuevamente para garantizar la calidad del medioambiente construido.

Entender los efectos de las decisiones planificadoras de la ciudad y el actuar de los usuarios urbanos en el territorio, a partir de la experiencia y su evolución en el tiempo, permite proponer acciones que detengan los ciclos de desigualdad, injusticia y segregación socioespacial de la ciudad contemporánea.

Antecedentes

La investigación desarrollada tuvo como antecedentes algunas reflexiones del autor sobre las escuelas de pensamiento del desarrollo desde mediados del siglo xx hasta la actualidad (Cotte *et al.*, 2013). Durante este proceso, se examinaron enfoques teóricos provenientes de la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología, ejercicios que permitieron cuestionar los vínculos entre la desigualdad, las transformaciones en las estructuras urbanas y sus relaciones bidireccionales con las escuelas de pensamiento (Pérez *et al.*, 2017). Finalmente, se decidió ampliar aún más el conocimiento sobre los aspectos más relevantes que moldearon la ciudad.

En consecuencia, surgió la necesidad de construir un enfoque histórico y relacional que vinculara las influencias políticas con la planificación territorial. Este enfoque tuvo como objetivo comprender mejor el proceso de planificación urbana y sus desafíos, y parte del reconocimiento de una clara relación entre las propuestas para abordar la pobreza y la inequidad (elementos integrales del concepto de desarrollo) expresadas en las políticas públicas. Además, se consideró cómo los programas de vivienda para sectores de bajos ingresos (desde 1940 hasta 1990, bajo el auspicio del Instituto de Crédito Territorial [ICT]) desempeñaron un papel fundamental en la configuración de la ciudad.

La propuesta consistió en analizar las influencias que han dado forma al desarrollo, al crecimiento urbano y a la dinámica territorial a través del prisma de las políticas públicas. Al superponer estas lógicas, surgieron ideas valiosas para contrarrestar las ineficiencias de los enfoques tradicionales. Esta discusión también debe tener en cuenta las fuerzas inherentes y la inercia dentro de los asentamientos humanos, que contribuyen al futuro desarrollo de las ciudades.

Metodología

El trabajo se desarrolló en dos fases. La primera corresponde a la discusión teórica, normativa y conceptual sobre la articulación entre la producción habitacional y la planificación urbana. En la segunda etapa, se describe la realidad y el impacto de las decisiones que organizaron el territorio a partir de análisis documentales, cualitativos y comparativos, que permiten caracterizar la evolución de la planificación urbana y las orientaciones que favorecen o afectan la calidad del hábitat y la vivienda para los sectores de bajos ingresos económicos.

El periodo de tiempo seleccionado para el desarrollo de la investigación comienza con el ejercicio planificador del ICT (1940-1990), que contribuyó al proceso modernizador de la ciudad al introducir procesos previamente experimentados en Europa y Norteamérica durante la primera mitad del siglo xx.

El análisis documental, el trabajo de campo y los análisis (cuantitativos, cualitativos e histórico-lógicos), junto con la medición y observación a lo largo del tiempo, permitieron evaluar y procesar la información a partir del marco teórico y normativo. Los resultados de la investigación exponen los aspectos más relevantes que han caracterizado la calidad del hábitat y la vivienda para los sectores de bajos ingresos económicos, que evidencian las razones por las cuales, desde la perspectiva del desarrollo y la planificación urbana, la ciudad evolucionó, y que por esta razón presenta las huellas de un proceso de producción del espacio urbano y la vivienda.

Las teorías del desarrollo y las lógicas gubernamentales

Los estudios del desarrollo en el campo de las ciencias sociales y humanas surgen a comienzos de los años cincuenta del siglo xx; se pueden clasificar en ocho corrientes según las diferentes escuelas de pensamiento (Cotte *et al.*, 2013) y es posible identificar sus influencias en las lógicas gubernamentales a través del tiempo (especialmente en Latinoamérica). Estas influencias son:

- Las teorías de la modernización entre las décadas de los años 40 hasta los 70.
- Las teorías de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos entre las décadas de los años 60 a los 80.
- La postura neoclásica (Consenso de Washington) en las décadas de los años 70 hasta los años 90.
- El desarrollo humano desde la década de los 80 hasta la actualidad.
- Las teorías alternativas del desarrollo que inician en la década de los años 70 y se discuten aún en la actualidad.
- El posdesarrollo que inicia en los años 90 hasta la actualidad.
- El neoestructuralismo.
- El posdesarrollo, que junto con el anterior se discute como postura teórica desde los años 90 hasta la actualidad.

La primera corriente (la teoría de la modernidad desde los 40 hasta los 70) distingue las sociedades más prósperas a partir de su modernidad económica, social, cultural y política, en contraste con los valores tradicionales del tercer mundo (Corbridge, 1995). Esta escuela de pensamiento sostenía que el desarrollo residía en impulsar la industrialización y la movilización masiva de las fuerzas de trabajo del campo hacia la prosperidad urbana. Esta postura económica en Colombia se

reflejó en las propuestas realizadas por Lauchlin Currie¹, y constituyen el intento más serio que se haya realizado en el país por elaborar una teoría del desarrollo confrontada a la experiencia del atraso, la pobreza y la violencia (López, 2011).

Las escuelas de pensamiento de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos (entre los años 60 y 80) marcaron el primer intento por desvirtuar la hegemonía del pensamiento anglosajón (Cotte *et al.*, 2013), entendiendo el fenómeno del atraso como un producto de naturaleza sociopolítica neocolonizadora de las potencias económicas con sus instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, entre otros. En este contexto aparecen dos vertientes, una moderada que tuvo su origen en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y otra con un tono marcadamente neomarxista que resalta radicalmente la naturaleza altamente injusta y desigual de las relaciones de producción, comercio y poder que signan el balance de poder económico y político entre el primer y el tercer mundo (Cotte *et al.*, 2013).

Mientras los pensamientos de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos apostaban por una fuerte intervención estatal, pero con la participación de agentes privados, la postura neoclásica (entre los 70 y los 90) siempre estuvo en contra del papel protagónico del Estado como gestor del desarrollo. Tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos, los descalabros financieros de los más significativos proyectos liderados por los Estados dieron pie a los economistas clásicos para señalar la iniciativa estatal como ineficiente y, en algunos casos, presa de intereses particulares y propicia para focos de corrupción (Cotte *et al.*, 2013).

La deuda externa, el desempleo y la hiperinflación permitieron que subieran al poder políticos que impulsaron estrategias de austeridad promovidas por el FMI en Latinoamérica. Así, se consolidó lo que John Williamson (1993) llamó el Consenso de Washington, que consistía en un paquete de políticas que incluían reformas tributarias, prioridades en el gasto público, liberación financiera, el manejo de una sola tasa de cambio determinada libremente por el mercado, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización, entre otros.

En Colombia, a pesar de que no se experimentó la crisis de los años 80 que caracterizó a otros países de la región, durante la década siguiente se siguieron fielmente los designios internacionales que transformaron radicalmente la lógica económica para favorecer el desarrollo. Según Fogafín (2009), la exposición a la libre entrada y salida de capitales internacionales hizo más vulnerable la economía nacional, lo que llevó a una crisis sin precedentes a finales del siglo xx.

1 Economista canadiense nacionalizado colombiano y asesor económico en los Gobiernos de Estados Unidos y Colombia. En Colombia propuso la creación de 500 000 empleos en diversas ciudades del país, en un lapso de dos años, para redistribuir los recursos humanos.

El disgusto popular permitió a principios del siglo XXI que gobiernos de izquierda en la región hicieran contrapeso a la lectura neoclásica y del Consenso de Washington. De esta forma, se retomaron posturas ya experimentadas en el pasado, con lo que se intensificó a su vez el descontento de los sectores privados, los cuales, con el poder ya adquirido gracias a la apertura, desestabilizaron las estructuras económicas y generaron una mayor radicalización estatal.

La reversión de las políticas dictadas por el FMI ha generado diversas posturas, como el enfoque del desarrollo humano promovido desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); las diversas teorías alternativas del desarrollo que tienen en común la actualización de discusiones progresistas de los años 60; el posdesarrollo, que argumenta su posición en contra del desarrollo por considerarlo una herramienta para la recolonización; y, finalmente, el neoestructuralismo, que retoma posturas discutidas en Latinoamérica durante la década de los años 70 pero actualizadas a partir de la experiencia económica de los países asiáticos.

La variedad de las propuestas y reflexiones sobre el desarrollo surgidas durante la década de los años 90 es tan diversa que se dificulta su visualización en el desarrollo de las políticas públicas. Aun así, pueden identificarse algunas características en común que vale la pena resaltar.

El desarrollo humano se enfoca en la promoción de las prácticas que favorezcan el crecimiento personal a partir de la experiencia de las personas y no de los expertos. Esta búsqueda por garantizar una mejor calidad de vida a partir de la expansión de las decisiones humanas permite trasladar la discusión al papel que un Estado democrático debe cumplir como garante de los derechos fundamentales, los cuales, independientemente de las particularidades que los pueden hacer avanzar y progresar, les permitirán a las personas gozar de una vida digna, elemento fundamental para el desarrollo. Entre los principales exponentes de esta escuela se encuentran Amartya Sen (1999) y Mahbub ul Haq (2003).

Las teorías alternativas del desarrollo tienen como características comunes su preocupación por reivindicar el saber popular, destacar la importancia de lo local, de sus formas y expresiones culturales y la participación comunitaria para fortalecer los procesos colectivos que desde la base dan sustento al Estado y a las decisiones que debe tomar. Entre los principales exponentes se encuentran Orlando Fals Borda y Luis Eduardo Mora-Osejo (2004), Paulo Freire (2004) y Manfred Max-Neef *et al.* (1993).

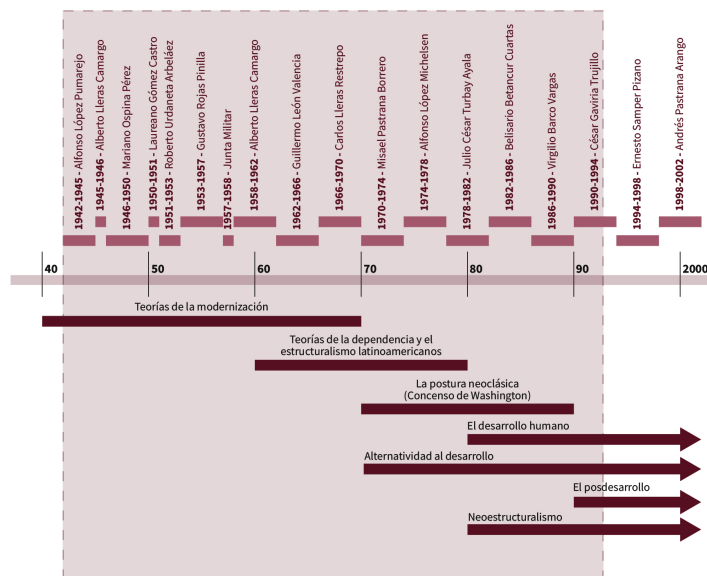
Por otra parte, el posdesarrollo expone la lógica eurocéntrica y etnocéntrica del proyecto de modernidad impulsado por el desarrollo, y resalta que “aparte de ser inviable desde el punto de vista ambiental, representa una amenaza para otras culturas y cosmovisiones que promueven formas y estilos de vida diferentes y,

probablemente, más sustentables que aquellos de Occidente” (Cotte *et al.*, 2013, p. 191). Entre sus exponentes más reconocidos se encuentra Arturo Escobar (2005).

El neoestructuralismo, según Cotte *et al.* (2013), ha validado una interpretación alternativa a la visión convencional del Consenso de Washington sobre la relación entre liberalización comercial y desarrollo económico de los países. De esta forma, sugiere que el desarrollo puede pensarse de una forma más abierta a otras disciplinas, donde el logro de los objetivos sociales no es incompatible con el medioambiente o la sostenibilidad financiera.

En la figura 1 se organizan las escuelas, teorías y corrientes para el desarrollo en una línea de tiempo y se comparan con los respectivos periodos gubernamentales en Colombia, con el fin de identificar coincidencias entre la relación de las políticas públicas y las propuestas nacionales para el desarrollo, así como el papel de la vivienda y la satisfacción de las necesidades habitacionales de los sectores más vulnerables.

Figura 1. Periodos presidenciales y teorías del desarrollo en Colombia (1942-2002)



Nota: el periodo sombreado corresponde a la actividad urbana y planificadora del ICT (1942-1994).

Fuente: elaboración propia.

Evolución de las políticas públicas en Colombia, las teorías del desarrollo y su relación con la vivienda y la ciudad

A continuación, se exponen los hechos más relevantes en la política pública nacional expresados en las leyes y decretos expedidos durante los periodos presidenciales en la línea de tiempo propuesta para la investigación. Estas legislaciones mantienen algún tipo de relación con el desarrollo, financiación y puesta en marcha de las estrategias para la solución del problema habitacional de los sectores de bajos ingresos económicos² (Ceballos, 2008). Se hace especial énfasis en la ciudad de Bogotá, en aquellos casos donde las normativas expedidas estén referidas a territorios político-administrativos específicos.

Gobierno de Alfonso López Pumarejo (1942-1945)

Durante este gobierno iniciaron los intentos por descentralizar las decisiones sobre el territorio en relación con las características propias y los intereses particulares que las administraciones locales tenían sobre él. Además, se expidieron normas para que los municipios exigieran impuestos de valorización, suspendieran obras y explotaciones que pudieran afectar la seguridad pública o perjudicar el área urbana, y expropiaran los predios urbanos que tuvieran como finalidad una utilidad pública o el interés social (Ley 1 de 1943).

En relación con la vivienda social, este gobierno le permitió al ICT otorgar préstamos a las cooperativas que tuvieran como objeto la urbanización y construcción de viviendas para empleados, profesionales y pequeños comerciantes, aportando desde el presupuesto nacional la inyección de capital para el fortalecimiento de la institución (Decreto 445 de 1944).

Con el paso de Darío Echandía Olaya por la presidencia, entre 1943 y 1944, se dio continuidad al impulso constructivo-habitacional y reglamentaron los porcentajes otorgados para la financiación de la vivienda, correspondiéndole al ICT el 20 % del valor de la casa, y si era necesario el Banco Central Hipotecario (BCH) otorgaba hasta el 60 %. Nuevamente, al regresar Pumarejo para su último año de gobierno, reorganizó el ICT e impulsó su papel para el fomento de la construcción de viviendas urbanas, aumentando nuevamente su capital (Decreto 2363 de 1944).

2 La selección del marco normativo analizado forma parte de la recopilación realizada por el Injaviu y ARCO (Ceballos, 2008).

Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1945-1946)

En el primer gobierno del presidente Lleras, se mostró interés por las condiciones de habitabilidad urbana, esencialmente el inquilinato y el arrendamiento. Por esta razón, se expidieron facultades al Banco de la República y bancos comerciales para otorgar préstamos con destino al fomento de las viviendas urbanas con el fin de proteger la propiedad de la vivienda obrera, la cual no podía ser embargable (Ley 29 de 1945).

Gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950)

Durante este gobierno se reconoció la importancia del ejercicio planificador de las ciudades y se consideraron empresas útiles o benéficas dignas del estímulo estatal las empresas de planeación que regularan el futuro urbano y construyeran obras públicas y de interés social.

En línea con lo anterior, se les exigió a los contribuyentes pagar una obligación adicional a los impuestos de renta durante una década, destinada a la construcción de viviendas económicas para los trabajadores y la clase media, y se les permitió a los consejos municipales definir áreas urbanas e incorporar los terrenos públicos que no tuvieran uso definido para resolver el problema de la vivienda popular (Ley 85 de 1946).

Por otra parte, se creó la ley de propiedad horizontal, la cual permitió que los diversos pisos de un edificio, los departamentos en que se dividiera cada piso, así como los departamentos de casas de un solo piso, cuando fueran independientes y tuvieran salida a la vía pública directamente o por un pasaje común, pudieran pertenecer a distintos propietarios (Ley 182 de 1948).

Gobierno de Roberto Urdaneta Arbeláez (1951-1953)

A partir de este gobierno, la financiación de la vivienda económica es asumida por la emisión de bonos de crédito territorial, bonos de vivienda y ahorro, y los préstamos del BCH. Para aumentar la disponibilidad de suelo se facultó a los alcaldes a vender al ICT bienes raíces de propiedad municipal (Decreto 177 de 1952).

También se estableció el Código Sanitario Nacional (Decreto 1371 de 1953), el cual reglamentó, para las viviendas, la composición de los pisos, muros y techos, las condiciones de ventilación e iluminación, las dimensiones de las habitaciones, las características de los servicios públicos domiciliarios, la disposición de las aguas negras, basuras, las características de limpieza individual y colectiva, así como las respectivas inspecciones para garantizar su cumplimiento. Para las urbanizaciones, el código reglamentó las condiciones de su localización, los pro-

cedimientos para su aprobación, las características del abastecimiento de agua, la disposición de aguas negras y de basuras, así como los compromisos para recibir la autorización de venta para los lotes.

Por último, durante este periodo inició el primer proyecto multifamiliar en altura (Centro Urbano Antonio Nariño), con tecnologías de punta, y empezaron a aplicarse los principios modernos del urbanismo internacional. Su propuesta de vanguardia exigió al Congreso de la República considerar normas especiales para la construcción de los edificios, la celebración de contratos y la adquisición de materiales.

Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)

Durante este gobierno se autorizó al ICT a hacer expropiaciones y adquirir terrenos para urbanizaciones destinadas a la construcción de viviendas, se continuó la expedición de bonos (del ICT) y de cédulas (del BCH), se estableció el subsidio familiar de vivienda para el financiamiento de la construcción de soluciones habitacionales para la clase trabajadora y se creó la Corporación Nacional de Servicios Públicos (Decreto 515 de 1954).

Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962)

El ICT le entregó a la nación dos edificios del Centro Urbano Antonio Nariño como solución de vivienda económica a los estudiantes universitarios. En ese sentido, se reglamentaron respecto a los otros edificios las características de adjudicación para las familias beneficiarias, las normativas del conjunto urbano en relación con el dominio de las zonas públicas y los servicios comunales, así como las rentas en proporción al valor de cada apartamento. Por otra parte, se le exigió al ICT asumir la responsabilidad sobre la calidad constructiva de todas las viviendas entregadas por esta institución, durante los 5 años posteriores a la adjudicación (Ley 144 de 1959).

Durante este gobierno se fomentó el ahorro para la adquisición de soluciones habitacionales, se reglamentó la constitución de fondos mutuos de inversión en las empresas y se realizaron alianzas con la Corporación Provivienda El Minuto de Dios para la construcción de viviendas obreras.

El mayor impulso para la financiación de planes de desarrollo económico, mejoramiento social, urbano y territorial de este gobierno ocurrió con la firma de un crédito externo con el Development Loan Fund de Washington, por una cantidad de doscientos cincuenta millones de dólares. También se creó el Fondo Rotatorio de Renovación Urbana como parte de la administración pública nacional, pero como organismo estatal descentralizado o establecimiento público con personería jurídica independiente, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966)

El Gobierno nacional aumentó su aporte en el ICT, financió la actualización y construcción de redes de alcantarillado en barrios obreros en Bogotá, y organizó un establecimiento bancario llamado Banco de Ahorro y Vivienda (Ley 96 de 1962). Por último, se firmó un convenio de garantía relacionado con la solicitud de un préstamo entre el ICT y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)

Durante este periodo el Gobierno nacional, a través del superintendente bancario, ejerció la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, dentro de planes o programas de urbanización o construcción de las viviendas, así como el otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de estas. El ICT se convirtió en agente especial del superintendente bancario para prestar asesoría técnica.

Gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)

Durante este gobierno se autorizó la creación de una sociedad de economía mixta para la renovación urbana en Bogotá entre Ferrocarriles Nacionales de Colombia y el ICT. Se autorizó la creación de corporaciones de ahorro y vivienda como entidades jurídicas independientes para estimular la competencia, evitar los monopolios, promover economías de escala y bajar los costos de operación con el fin de otorgar financiamiento para la vivienda (Decreto 677 de 1972).

Se le permitió al BCH organizar como filial suya, con personería jurídica y patrimonio propio, una corporación privada de ahorro. Por esta razón, se les exigió a las corporaciones privadas de ahorro y vivienda canalizar el ahorro privado y orientarlo hacia la financiación de inversiones privadas y públicas como estrategia para acelerar el desarrollo económico y social del país, y otorgar préstamos a largo y corto plazo para la ejecución de proyectos de construcción o adquisición de edificaciones y para la ejecución de proyectos de renovación urbana (Decreto 678 de 1972).

También se creó el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano con representantes del sector privado, y se desarrolló el principio de valor constante de ahorro y préstamos que estableció la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC). La Junta de Ahorro y Vivienda calculaba mensualmente e informaba a las corporaciones de ahorro y vivienda los valores de la UPAC, en moneda legal, de acuerdo con la variación resultante del promedio del índice nacional de precios al consumidor, para empleados y para obreros.

Finalmente, este Gobierno reconoció el problema de la informalidad habitacional en las ciudades del país y creó programas para apoyar los procesos de vivienda popular llamados de “auto-construcción progresiva”, que constituían para la mitad de las familias urbanas una solución a su problema de vivienda, con base en el esfuerzo propio; y se le exigió al ICT y a las entidades públicas contar con recursos para financiar programas adecuados de crédito, asistencia técnica y de provisión de tierras y servicios públicos básicos (Decreto 710 de 1973).

Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978)

Durante este periodo se autorizó al ICT para participar en la constitución de sociedades que tuvieran por objeto la urbanización, construcción y suministro de vivienda; se facultó al BCH para abrir y mantener una sección especial destinada a la captación de ahorro y otorgar créditos hipotecarios dentro del sistema de valor constante UPAC (Decreto 2404 de 1974); y se permitió que las compañías de seguros y las sociedades de capitalización invirtieran su capital y reservas o fondos en general en depósitos a término en corporaciones de ahorro y vivienda, y en créditos hipotecarios.

Gobierno de Julio César Turbay (1978-1982)

En este gobierno se promulgó la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978), que fomentó el desarrollo de las áreas urbanas dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones, las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo, procuró la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento. Esta ley también exigió que todo núcleo urbano con más de 20 000 habitantes formulara su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

Para garantizar la realización de los planes de desarrollo integral adoptados por las autoridades locales o regionales, se hizo efectivo el control público de los usos del suelo urbano, se crearon estímulos al contribuyente, se fomentó la capitalización del país y se dictaron otras disposiciones en materia tributaria.

Para la protección del medioambiente, la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano estableció las normas generales que sirvieron de base a las disposiciones y reglamentaciones necesarias para preservar, restaurar y mejorar las condiciones sanitarias, así como los procedimientos y las medidas que se debían adoptar para la regulación, legalización y control de residuos y materiales que afectaran o pudieran afectar las condiciones sanitarias del ambiente.

Por último, se creó la reglamentación para el desarrollo de las juntas de acción comunal, y en materia financiera se intervino la actividad de las corporaciones de ahorro y vivienda.

Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)

Durante este periodo se adoptaron medidas para proteger el sistema de ahorro privado y se intervinieron las actividades de las corporaciones de ahorro y vivienda y del BCH, las cuales solo podrían otorgar préstamos para vivienda, fomento de la construcción y el desarrollo o renovación urbana. Se permitió a las corporaciones de ahorro y vivienda y la sección de ahorro y vivienda del BCH generar préstamos por hasta el 100 % del valor comercial de los inmuebles hipotecados y se congelaron los cánones de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda (Decreto 2200 de 1984).

Por último, se dotó a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permitió, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios para promover el desarrollo de sus territorios, actualizar las normas sobre vivienda obrera en los municipios, invertir en títulos-valores para adquirir terrenos y conformar zonas de reserva destinadas a proyectos de vivienda.

Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990)

En este gobierno se creó la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno y se fortalecieron la junta de acción comunal y la junta de acción comunal de vivienda comunitaria.

Se promulgó la Ley 9 de 1989 (conocida como la Ley de Reforma Urbana), que dictó normas sobre los planes de desarrollo municipal en relación con el espacio público, la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras y de integración y reajuste de tierras, y la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos; y expuso instrumentos financieros para la reforma urbana.

Durante este periodo se crearon y definieron el Consejo Superior de Desarrollo Urbano y Vivienda Social, las organizaciones populares de vivienda, el Sistema Financiero de Economía Solidaria y los sistemas de autogestión o participación comunitaria. Se nombró al personero municipal, que tendría el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos.

Por último, se eliminaron las UPAC para los créditos de las corporaciones de ahorro y vivienda que financiaban la adquisición de vivienda de interés social.

Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994)

Este periodo legislativo supuso un cambio radical en cuanto a vivienda social ligado a directrices económicas expuestas en el contexto internacional como paradigmas para el desarrollo. En principio se expidieron normas en materia de intermediación financiera, se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se aprobó el programa de venta de las acciones de las entidades públicas a las corporaciones de ahorro y vivienda. Se creó el Sistema de Seguridad Social Integral y posteriormente se permitió a las corporaciones de ahorro y vivienda otorgar créditos de consumo sin hipoteca.

También se solicitó la actualización de la información nacional comunal (que se refería a las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas), se determinó la representación del sector privado en el Consejo Superior de Desarrollo Urbano y Vivienda Social; y las cajas de compensación familiar, que fueron creadas en el gobierno de Misael Pastrana Borrero en 1973, recibieron la obligación de constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda.

Además, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el subsidio familiar de vivienda, se reformó el ICT para conformar el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), y se permitió posteriormente que las cajas de compensación familiar utilizaran el saldo de los recursos no adjudicados del Fondo para Subsidio Familiar de Vivienda para la ejecución de programas de vivienda de interés social.

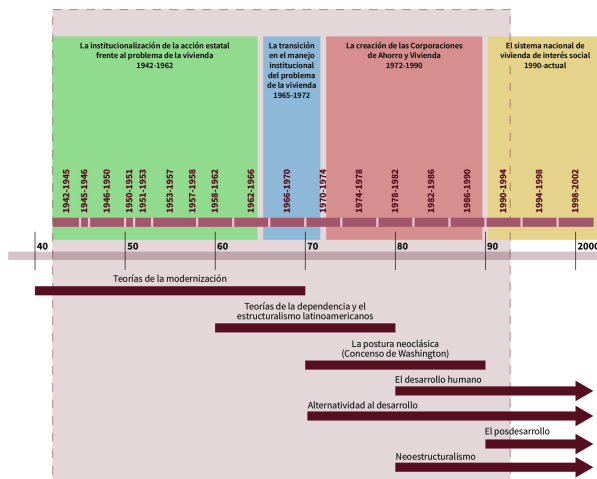
Durante este gobierno el país recibió una nueva Constitución Política. En su artículo 51 expone que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna, y en el capítulo 3 entrega la autonomía necesaria al régimen municipal para dictar las normas necesarias para el desarrollo de políticas sociales, económicas, de obras públicas y la organización de su territorio.

Por último, este Gobierno realizó el XVI Censo Nacional de Población (y V de Vivienda en Zonas Urbanas del país). Además creó el Ministerio del Medio Ambiente y le otorgó atribuciones al Ministerio de Desarrollo Económico para participar en la formulación de la política económica y de los planes y programas de desarrollo económico y social; y formular la política del Gobierno sobre vivienda, equipamiento comunitario, planeamiento, desarrollo urbano, saneamiento básico y agua potable.

Etapas en la evolución de las políticas habitacionales

La caracterización de las etapas en la evolución de las políticas habitacionales ha sido discutida por diversos autores (Clavijo *et al.*, 2004; Giraldo, 1997; Jaramillo, 1992). Con la intención de realizar un paralelo entre las iniciativas gubernamentales, sus políticas y las teorías para el desarrollo, se decide adoptar la estructura propuesta por Ceballos (2008), en la cual el primer periodo, abarcando de 1942 hasta 1962, corresponde a la primera fase de institucionalización de la acción estatal. La segunda fase, desde 1965 hasta 1972, coincide con la transición en el manejo institucional del problema de la vivienda. La tercera fase se relaciona con la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda, desde 1972 hasta 1990; y por último la fase que corresponde a la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, desde 1990 hasta la actualidad (figura 2).

Figura 2. Teorías sobre el desarrollo, periodos gubernamentales y fases de la política pública habitacional en Colombia (1942-2002)



Nota: el periodo sombreado corresponde a la actividad urbana y planificadora del ICT (1942-1994).

Fuente: elaboración propia con base en Ceballos (2008).

La revisión de las políticas públicas, en relación con las estrategias que cada uno de los gobiernos propuso para solucionar el problema habitacional en los sectores

de bajos ingresos económicos, permite evidenciar cuatro etapas donde la financiación y los actores encargados para el desarrollo de los programas cambian.

En la primera, el Estado asume toda la responsabilidad, crea las instituciones, les da sustento legal, fiscaliza su proceder, guía sus acciones y las sostiene económicamente.

En la segunda etapa, busca aliados dentro de la propia estructura del Estado, actualiza sus fuentes tributarias e invita a los actores privados para apoyar las iniciativas de ahorro y capitalización de las instituciones que luego enfrentarán la solución cada vez más demandante de la construcción habitacional.

En la tercera etapa, la fórmula bancaria y corporativa para canalizar el ahorro privado y público está creada y aprobada por los nuevos actores privados, quienes tienen la posibilidad de participar activamente en el manejo de los recursos estatales y consolidar estrategias para fortalecer el contexto empresarial ligado al desarrollo urbano y territorial.

Luego de consolidar su actuar en el rentable contexto crediticio e hipotecario de la construcción, las corporaciones de ahorro y vivienda extienden su labor financiera a otras esferas económicas del país, y apoyan la construcción de viviendas para los sectores de bajos ingresos económicos solo con la expedición de créditos y el manejo de los ahorros de algunos particulares interesados en incursionar en el mercado de vivienda.

Inició así la cuarta y última etapa, en la que se transforma radicalmente la experiencia logística estatal que diseñaba y materializaba soluciones habitacionales, y ahora el Estado dictamina las normas para subsidiar económicamente la vivienda, producida por empresas privadas que solo cumplen su labor social buscando garantizar su crecimiento y próspera rentabilidad.

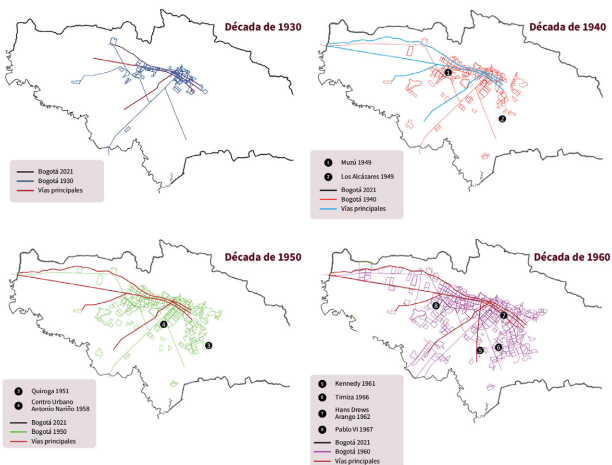
El actuar urbano y planificador del ICT en Bogotá

Según Saldarriaga (1996), la Sección de Vivienda Urbana del ICT se formó en 1942 y utilizó la figura de concurso público para el diseño de la urbanización de los Alcázares, primera realización concreta de soluciones habitacionales para obreros en Bogotá. La recopilación realizada por el mismo autor expone un total de 223 proyectos realizados con aproximadamente 118 000 viviendas económicas otorgadas especialmente a familias obreras de Bogotá (Saldarriaga, 1996).

Para el desarrollo de la investigación se seleccionaron 15 proyectos representativos en la ciudad de Bogotá, los cuales se organizaron por décadas para el análisis del impacto en el desarrollo urbano y la calidad habitacional para los sectores de bajos ingresos económicos, de la siguiente manera: en la figura 3 puede obser-

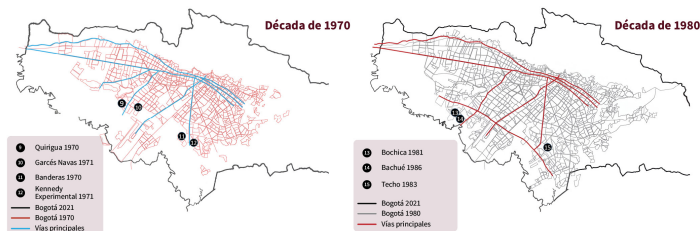
varse Los Alcázares (1949), Muzú (1949-1973), Quiroga (1951-1962), Centro Urbano Antonio Nariño (1958), Ciudad Kennedy (1961-1967), Techo (1961-1983), Hans Drew Arango (1962), Timiza (1966-1981), Pablo VI (1967); y en la figura 4, Quirigua (1970-1981), Banderas (1970-1973), Kennedy Experimental (1971), Garcés Navas (1971-1973), Bochica (1981-1987) y Bachué (1986).

Figura 3. Evolución urbana y los proyectos del ICT (años 30, 40, 50 y 60)



Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Evolución urbana y los proyectos del ICT (años 70 y 80)



Fuente: elaboración propia.

Discusión y análisis de resultados

A continuación, se exponen el procesamiento de la información teórica y la correlación entre la información legal y normativa consultada, la cual incorpora la visión de desarrollo basada en las políticas públicas para la vivienda y la planificación urbana, así como su impacto en el desarrollo de la ciudad. Estos elementos se analizan para comprender la situación actual de la producción del espacio urbano y de la vivienda.

Las teorías para el desarrollo, su influencia en el contexto nacional y las políticas públicas para la solución del problema de la vivienda

La discusión sobre el papel de las ciudades en los nuevos paradigmas del desarrollo económico y social inició en la década de los años 40 gracias a la influencia de la experiencia europea y norteamericana. Los contextos industriales favorecieron la migración de mano de obra del campo a la ciudad, lo que permitió rápidamente cambiar la imagen de la ciudad al incorporar todos los usos, servicios y ventajas de la modernidad. En Colombia, la interpretación del progreso y de la lucha contra la desigualdad y pobreza se originó en las ciudades. Como muestra de este esfuerzo está la inversión que el Estado realiza en la vivienda urbana desde 1942, y que coincide con los esfuerzos de otros Estados de la región.

Las teorías de la modernización, que demostraban su poco interés por las áreas rurales y el potencial de los recursos que estas contenían, fueron tempranamente rechazadas en el contexto nacional desde la década de los años 50. La colonización de áreas nunca explotadas y con gran potencial para la interconexión de todo el territorio nacional fue la punta de lanza de las administraciones durante esta década. Esto coincidió con la postura moderada que lideró la Cepal y sus propuestas de reformas agrarias para sustituir las importaciones y favorecer los proyectos económicos estatales en correspondencia con las teorías de la dependencia y el estructuralismo.

Las propuestas estatales y la modernización de las instituciones gubernamentales para enfrentar los nuevos retos sociales y económicos tuvieron en la década de los años 60 la posibilidad de profundizar el modelo industrial y consolidar las nuevas estructuras urbanas en las áreas productivas recientemente exploradas; sin embargo, los fuertes créditos ofrecidos por el Gobierno norteamericano como estrategia política para bloquear el avance de las tendencias neomarxistas en algunas naciones latinoamericanas exigieron lentamente a los países miembros del programa Alianza para el Progreso (entre ellos Colombia) la apertura de mercados y la aplicación técnica de modelos financieros para el control de la inflación y la cooperación monetaria.

La política nacional se inclinó decididamente a la postura neoclásica del Consenso de Washington y continuó aplicando sus propuestas fiscales, financieras y

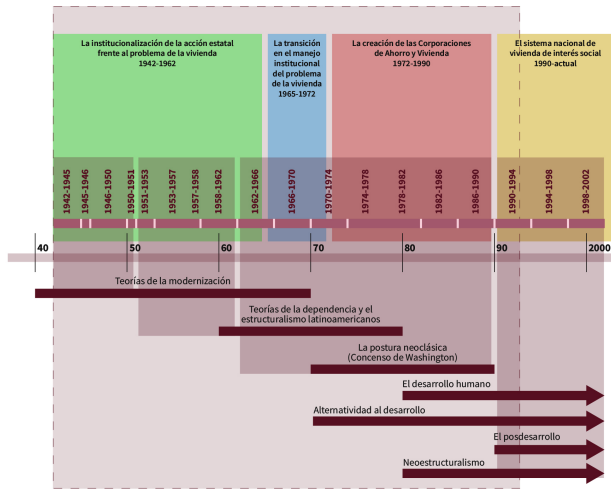
económicas hasta finales de la década de los años 80. Algunas políticas estatales que involucraban decididamente los procesos de gestión local y el saber popular en el desarrollo de políticas sociales para los sectores más vulnerables que pudieran vincularse tardíamente (1987) en las corrientes del desarrollo humano fueron rápidamente aplacadas por la visión renovada de la liberación económica expresada en la postura neoestructuralista ahora liderada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que resaltó los éxitos de algunas economías asiáticas.

La relación entre las visiones para el desarrollo y las políticas de vivienda se ve reflejada en el papel que desarrolló el Estado que institucionalizó el combate contra el déficit habitacional durante las décadas de los años 40 hasta finales de los 50, y que coincidieron con las corrientes modernizadoras, las teorías de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos en Colombia.

El ingreso del país al Consenso de Washington se vio reflejado en las políticas habitacionales durante la fase de transición en el manejo institucional del problema de la vivienda en la década de los años 60. Por esta razón también se trabajó en la profundización de las recomendaciones económicas por el nuevo modelo durante las décadas de los años 70 y 80 cuando la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda jugó un papel relevante en la financiación y capitalización de la construcción.

La compleja solución del problema habitacional para los trabajadores y los sectores de bajos ingresos económicos, que exigió enormes esfuerzos operativos y financieros del Estado, se convirtió en una carga insostenible y fue delegada al sector privado desde la década de los 90. Esto no se hizo para la rentabilidad social y económica del Estado, sino para los particulares, quienes aprendieron durante el proceso a obtener beneficios de la necesidad habitacional de los más vulnerables en la nueva lógica de libre mercado.

Figura 5. Diagrama de análisis de las teorías del desarrollo, las políticas públicas y el actuar del ICT



Nota: el periodo sombreado corresponde a la actividad urbana y planificadora del ICT (1942-1994).

Fuente: elaboración propia.

La planificación urbana y la producción habitacional para los sectores de bajos ingresos económicos, el ICT en la organización de la ciudad y sus impactos

El interés de los gobiernos por incorporar el ordenamiento del territorio y la planificación urbana en las políticas públicas, así como por vincular estas estrategias a la visión estructural del desarrollo, se percibe con mayor fuerza desde el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950). Durante esta administración, el Estado consideraba empresas útiles o benéficas dignas de estímulo a las empresas de planeación que regularan el futuro urbano y construyeran obras públicas y de interés social.

Para incentivar el ejercicio profesional de proyectar y mejorar la ciudad se les permitió a los consejos municipales definir áreas urbanas e incorporar los terrenos públicos que no tuvieran uso definido (terrenos ejidales) a las nuevas lógicas urbanas. Con la posibilidad de modelar la mancha urbana sin restricciones, el principal recurso para determinar las relaciones, distancias y ubicación de los servicios urbanos fue la disponibilidad de suelo para generar los proyectos habitacionales de la clase obrera.

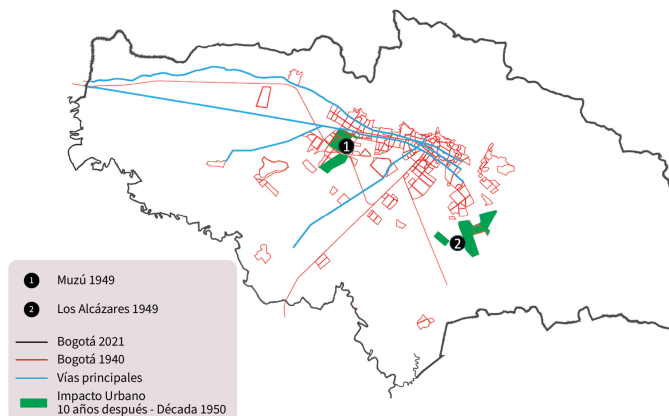
La vivienda formal en la periferia se convirtió en el detonante de nuevas formas de producción urbana. Las exigencias poblacionales y las dinámicas migratorias del campo a la ciudad comenzaron a definir los bordes urbanos. Las soluciones del consejo municipal, que gozaba de una autonomía otorgada por la norma nacional, permitieron a la ciudad extender sus redes y servicios hasta los lugares donde la autogestión también sentaba sus bases.

En el proceso de planificación urbana, durante la década del 40, la ciudad se expandía de norte a sur, y al occidente en franjas claramente configuradas alrededor de las vías principales de la ciudad. Al finalizar la década, el ICT inició una reconfiguración urbana mediante el desarrollo de megaproyectos en los lotes adquiridos; así, proyectos como Muzú (1949) al suroccidente, se introdujeron en contextos apartados y precariamente conectados, lo que atrajo rápidamente procesos de urbanización especulativos y autoconstrucción en configuraciones urbanísticas de baja calidad. El impacto generado luego de una década evidenció un crecimiento informal que fue seis veces mayor a lo logrado por la propuesta formal del ICT.

Otro ejemplo relevante fue el caso del barrio Alcázares (1949), ubicado en un contexto en consolidación al norte, mejor conectado con la estructura urbana (figura 6). Su inserción rápidamente logró su objetivo, y las áreas disponibles alrededor del barrio fueron colonizadas sin ninguna restricción urbanística más allá de la continuidad de ejes de movilidad secundarios y terciarios. La ubicación de la propuesta modernista del ICT atrajo y fue opacada por desarrollos formales e informales cuatro veces mayores que evolucionaron en la próxima década.

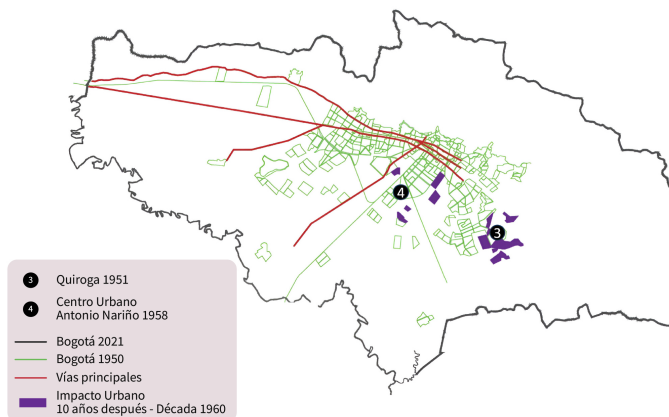
La fórmula aplicada durante la década del 50 fue replicada en las propuestas desarrolladas durante la década del 60 con ejercicios experimentales como el Centro Urbano Antonio Nariño (1958), que cuenta con una ubicación privilegiada en la que compete con los contextos de desarrollo industrial que se crearon y consolidaron en las periferias a principios del siglo xx (figura 7). La propuesta del ICT aportó a la diversificación de usos durante la década del 70 al incorporar el uso residencial. Y por otra parte, al replicar la fórmula de ocupación en áreas periféricas, el barrio Quiroga (1951) atrajo la ocupación informal en zonas con topografías inclinadas, y sumado a la adquisición por el ICT de amplios sectores con mejor conectividad rápidamente configuraron el sur de la ciudad con ejercicios urbanísticos reflexivos que se desarrollaban en dicotomía con la producción formal, lo que dejó espacios vacíos que rápidamente fueron ocupados.

Figura 6. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICTR (años 50)



Fuente: elaboración propia.

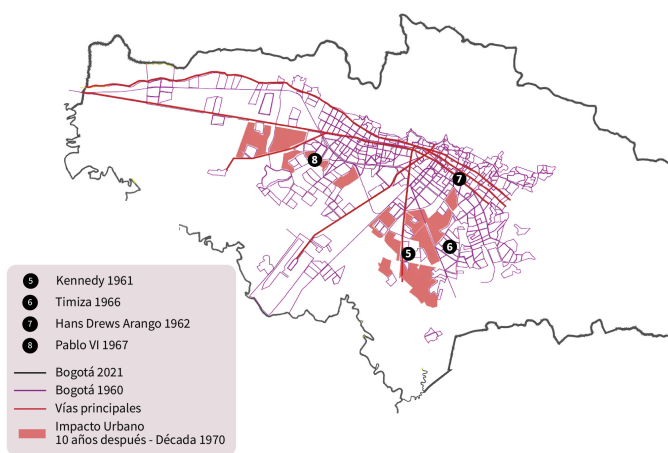
Figura 7. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICTR (años 60)



Fuente: elaboración propia.

Los ejercicios formales desarrollados por el ICT durante la década del 70 aumentaron considerablemente gracias a la gestión estatal. Así, los proyectos se dispersaron en áreas periféricas al occidente y en áreas de consolidación en el suroccidente y el norte de la ciudad (figura 8), pero el crecimiento urbano se desbordó y la producción informal predominó, lo cual retó el papel planificador gubernamental.

Figura 8. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 70)



Fuente: elaboración propia.

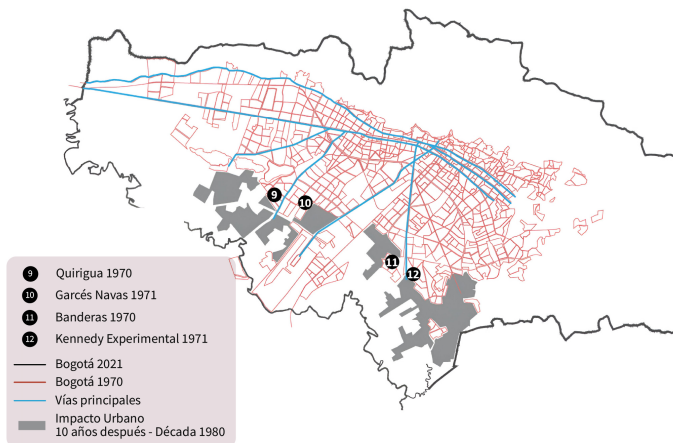
Redefinir los bordes urbanos una y otra vez, formal e informalmente, exigió de la política pública nuevas orientaciones. El gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) promulgó la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano que exigió a los municipios realizar planes para el desarrollo integral que hicieran efectivo el control público de los usos del suelo urbano y declararan como interés social para el Estado la protección del sistema ecológico y la delimitación de áreas para el desarrollo ordenado de soluciones habitacionales.

Por otra parte, Turbay reconoció el actuar de las organizaciones sociales urbanas que llevaban más de tres décadas luchando por sus derechos y las incorporó al esquema político nacional, como las juntas de acción comunal, las cuales socializaron la normativa urbana desde las bases y reportaron las irregularidades que afectaban la calidad del ambiente social.

Orientado el camino a seguir por la administración nacional, los gobiernos siguientes perfeccionaron las soluciones a las exigencias que la ciudad debía cumplir para favorecer el desarrollo urbano. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) dotó a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permitió dentro de un régimen de autonomía cumplir las funciones y prestar los servicios para promover el desarrollo de sus territorios. Y durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se fortaleció la junta de acción comunal, se creó la junta de acción comunal de vivienda comunitaria y se promulgó la Ley 9 de 1989, conocida como la Ley de Reforma Urbana.

Durante la década del 80, el ICT desarrolló para Bogotá proyectos que consolidaron las propuestas ambiciosas de la década anterior al occidente y suroccidente de la ciudad (Kennedy, Timiza, Quirigua, entre otros), que evidenciaban el agotamiento administrativo estatal y una producción cuantitativa deficiente en comparación con las necesidades habitacionales que crecían exponencialmente (figura 9).

Figura 9. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 80)

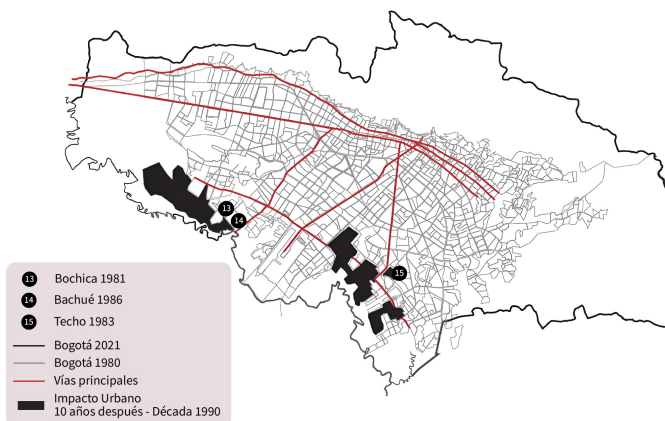


Fuente: elaboración propia.

La creación del borde occidental de forma planificada, y con ello el limitar la expansión, se demostró con soluciones como Bochica, Bachué y Techo (figura 10), que lejos de contener solo aceleraron la ocupación de los espacios libres entre el río Bogotá y la

mancha urbana que resignaba a la ciudad a reflexionar sobre la inevitable conurbación con deficientes alternativas de movilidad y una clara segregación socioespacial.

Figura 10. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 90)



Fuente: elaboración propia.

Por último, en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se delimita Santafé de Bogotá, D. C., como una ciudad, y los municipios de Chía, Soacha y Cajicá como jurisdicciones municipales contiguas que conforman conglomerados urbanos.

Finalmente, el desarrollo urbano, como parte de la lógica de la prosperidad, justicia y homogeneidad social, se incorporó a la Carta Magna de 1991 en el capítulo 3, que hace referencia al régimen municipal, donde se dictamina que los Concejos deben adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Todos estos aspectos se articularon a los planes de ordenamiento territorial en el proceso modernizador de la planificación iniciando el siglo xxi. En la lógica neoestructuralista predominante, estos planes se someten a las presiones económicas y políticas de quienes poseen la tierra.

Referencias

- Ceballos, O. (ed.). (2008).** *Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918-2005*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Clavijo, S., Janna, M. y Muñoz, S. (2004).** La vivienda en Colombia: sus determinantes económicos y financieros. *Desarrollo y Sociedad*, 55, 101-165. <https://www.redalyc.org/pdf/1691/169114664003.pdf>
- Congreso de Colombia. (1943).** Ley 1 de 1943. Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos municipios y se dictan otras disposiciones. *D. O.* 25180.
- Congreso de Colombia. (1945).** Ley 29 de 1945. Por la cual se fomenta la construcción de viviendas urbanas, como solución al problema de los arrendamientos. *D. O.* 26010.
- Congreso de Colombia. (1946).** Ley 85 de 1946. Por la cual se provee a la financiación de viviendas para los trabajadores. *D. O.* 26317.
- Congreso de Colombia. (1948).** Ley 182 de 1948. Sobre régimen de la propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio. *D. O.* 26905.
- Congreso de Colombia. (1959).** Ley 144 de 1959. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre reparación de viviendas construidas por el Instituto de Crédito Territorial. *D. O.* 30136.
- Congreso de Colombia. (1962).** Ley 96 de 1962. Por la cual se autoriza al Gobierno Nacional aumentar su aporte en el Instituto de Crédito Territorial, y se dictan otras disposiciones. *D. O.* 30989.
- Congreso de Colombia. (1978).** Ley 61 de 1978. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. *D. O.* 35173.
- Congreso de Colombia. (1989).** Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. *D. O.* 38.650
- Corbridge, S. (1995).** *Development studies: A reader*. Edward Arnold.

- Cotte, A., Isaza, J., Pineda, J., Camacho, M., Buitrago, M., Velásquez, D. y Pérez, A. (2013).** Reflexiones para un programa de investigación en pobreza, inequidad y desarrollo. En L. Pérez-Díaz (ed.), *Pensar en escuelas de pensamiento* (pp. 157-227). Ediciones Unisalle.
- Escobar, A. (2005).** El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Universidad Central de Venezuela. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1273163983.el_post-desarrollo_como_concepto.pdf
- Fals Borda, O. y Mora-Osejo, L. E. (2004).** La superación del eurocentrismo: enriquecimiento del saber sistémico y endógeno sobre nuestro contexto tropical. *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 2(7). <https://www.redalyc.org/pdf/305/30500703.pdf>
- Fogafín. (2009).** *Crisis financiera colombiana en los años noventa: origen, resolución y lecciones institucionales*. Fogafín y Universidad Externado de Colombia.
- Freire, P. (2004).** *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra.
- Giraldo, F. (1997).** Las políticas de vivienda en los noventa. *Revista CENAC*, 2.
- Haq, M. ul. (2003).** The human development paradigm. En G. Secondi (ed.), *The development* (pp. 17-21). Routledge.
- Jaramillo, S. (1992).** Bajo el signo del UPAC: estructura de producción y política de vivienda en Colombia 1972-1990. En E. Sarmiento *et al.*, *Cambios estructurales y crecimiento* (pp. 183-222). Ediciones Uniandes.
- López, H. (2011).** Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9(14), 21-42. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3696808.pdf>
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1993).** *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Editorial Nordan y Comunidad del Sur.

Pérez, A., Ramos, H., Cuesta, A., Echevarría, N. y Muñoz, M. (2017). *Calidad del hábitat: planificación y producción habitacional en sectores de bajos ingresos económicos*. Ediciones Unisalle.

Presidencia de la República de Colombia. (1944). Decreto 445 de 1944, reglamentario de la Ley 53 de 1942, que faculta al Instituto de Crédito Territorial para otorgar préstamos a las cooperativas de habitaciones. *D. O.* 25562.

Presidencia de la República de Colombia. (1944). Decreto 2363 de 1944. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la organización del Instituto de Crédito Territorial, se fomenta la construcción de viviendas y se aumenta su capital. *D. O.* 25754.

Presidencia de la República de Colombia. (1952). Decreto 177 de 1952. Por el cual se otorga una facultad a los alcaldes. *D. O.* 27839.

Presidencia de la República de Colombia. (1954). Decreto 515 de 1954. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre fomento de la vivienda. *D. O.* 28418.

Presidencia de la República de Colombia. (1972). Decreto 677 de 1972. Por los cuales se toman unas medidas en relación con el ahorro privado. *D. O.* 33594.

Presidencia de la República de Colombia. (1972). Decreto 678 de 1972. Por los cuales se toman unas medidas en relación con el ahorro privado. *D. O.* 33594.

Presidencia de la República de Colombia. (1973). Decreto 710 de 1973. Por medio del cual se reglamenta el Decreto número 2165 de 1972, en la referente a créditos otorgados por el Inscredial para autoconstrucción y desarrollo progresivo. *D. O.* 33844.

Presidencia de la República de Colombia. (1974). Decreto 2404 de 1974. Por el cual se dan unas autorizaciones al Banco Central Hipotecario. *D. O.* 34221.

Presidencia de la República de Colombia. (1984). Decreto 2200 de 1984. Por el cual se interviene en las actividades del Banco Central Hipotecario. *D. O.* 36761.

- Saldarriaga, A. (1996).** *Estado, ciudad y vivienda: urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Inurbe.
- Sen, A. (1999).** El valor universal de la democracia. *Themis*, 47, 277-286. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9870>
- Williamson, J. (1993).** Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, 21(8), 1329-1336. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9390046C>