



Sección. Reflexión | **Section.** Reflection | **Seção.** Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

Planificación urbana en Colombia en el siglo XXI: un abordaje sobre el marco legal de desarrollo territorial y su inherencia en la política de vivienda y construcción de ciudad

Jefferson Manuel Prado Ortiz. Arquitecto de la Universidad Francisco de Paula Santander. Especialista en planificación urbana y regional (Propur) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (CABA, Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4158-3703> Correo electrónico: pradojeffersonm@gmail.com

Recibido: abril 30, 2020.

Aprobado: noviembre 14, 2020.

Publicado: marzo 23, 2021.

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

A finales del siglo xx los procesos de reestructuración económica, política y social impactaron en el crecimiento y la configuración de las ciudades latinoamericanas, lo cual dio cabida a la implementación de nuevos instrumentos y normativas desde la gestión pública consustancial a la planificación urbana y política de vivienda. En el caso de Colombia, el cambio de paradigma se refleja en el marco jurídico de desarrollo socioterritorial de la década de los noventa, el cual dio lugar a permutaciones estructurales a comienzos del siglo XXI en el papel del Estado y en el desarrollo de vivienda social. Este artículo es una reflexión sobre el desarrollo urbano y territorial estipulado en la Ley 388 de 1997, el contexto en el cual esta fue formulada y su definición del papel de la gestión pública en el territorio nacional, con un enfoque discursivo de desarrollo hacia lo social y de nuevas relaciones con la sociedad civil. Además, se analizan los programas de vivienda estipulados en la administración de turno a nivel nacional entre 2015 y 2018. Se concluye que, el marco legal que estipula el desarrollo territorial concertado y define al urbanismo de función pública, está ausente en la formulación de políticas de vivienda; la actuación pública está sesgada hacia el intervencionismo privado en materia de desarrollo socioterritorial e intereses particulares sobre los generales en la construcción de ciudad.

Palabras clave: alianza público-privada, desarrollo social, Estado planificador, planificación urbana, vivienda.

Urban planning in Colombia in the 21st century: an approach to the legal framework of territorial development and its inherence in housing policy and city construction

Abstract

At the end of the 20th century, processes of economic, political, and social restructuring had an impact on the growth and configuration of Latin American cities, leading to the implementation of new instruments and regulations for public management related to urban planning and housing policy. In Colombia, this paradigm shift is reflected in the legal framework for socio-territorial development of the 1990s, leading to structural permutations with respect to the State's role in social housing development at the beginning of the 21st century. This article offers reflections about urban and territorial development as stipulated in Law 388 of 1997, including the context in which this law was created, its definition for the role of public management in national territory, and its discursive focus toward new social relations with civil society. This article also analyzes housing programs stipulated in the administration in office at the national level between 2015 to 2018. The article concludes by arguing that the legal framework which stipulates concerted territorial development and defines urban planning as a public function is absent in the formulation of housing policies; thus public action is biased towards private interventionism in matters of socio-territorial development and private interests over general interests in the construction of the city.

Keywords: public-private partnership, social development, State planning, urban planning, housing.

O planejamento urbano na Colômbia do século XXI: uma abordagem sobre o marco legal do desenvolvimento territorial e sua inerência na política de habitação e construção da cidade

Resumo

No final do século XX, os processos de reestruturação econômica, política e social impactaram o crescimento e a configuração das cidades latino-americanas, o que deu origem à implementação de novos instrumentos e regulamentações da gestão pública que são inerentes ao planejamento urbano e às políticas de moradia. No caso da Colômbia, a mudança de paradigma se reflete no marco jurídico de desenvolvimento socioterritorial dos anos 1990, que deu origem a permutações estruturais, no início do século XXI, no papel do Estado e no desenvolvimento da moradia social. Este artigo é uma reflexão sobre o desenvolvimento urbano e territorial previsto na Lei 388 de 1997, o contexto em que foi formulada e sua definição do papel da gestão pública no território nacional, com um enfoque discursivo do desenvolvimento social e das novas relações com a civil sociedade. Além disso, são analisados os programas habitacionais estipulados na gestão em exercício a nível nacional entre 2015 e 2018. Conclui-se que o marco legal que determina o ordenamento territorial e urbano da função pública está ausente na formulação das políticas de moradia. A ação pública é tendenciosa para o intervencionismo privado em questões de desenvolvimento socioterritorial e interesses particulares sobre os gerais na construção da cidade.

Palavras-chave: aliança público-privada, desenvolvimento social, planejamento estatal, planejamento urbano, habitação.

1. Introducción

Las políticas de desarrollo territorial y producción de vivienda de las últimas décadas surgen como respuesta a las configuraciones urbanas regionales y del hábitat, lo que ha ocasionado en Colombia grandes desafíos en la actuación pública sobre el territorio. Por ello, mediante la introducción de nuevos instrumentos en la planificación urbana y regional, como la Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial, se abordan las nuevas configuraciones de ciudad en el marco neoliberal actual, con la operativización de la gestión del suelo desde los gobiernos locales, la participación de la sociedad civil y la vinculación institucional de capitales privados en programas y proyectos asociados con el desarrollo urbano y social.

El cambio de paradigma en la planificación del territorio da como resultado la reestructuración de las instituciones nacionales, que mediante la actualización de la Ley 9 de 1989 de gestión pública y las normas establecidas en la Constitución Política de 1991 —entre ellas el derecho a la vivienda del artículo 51— elaboran una serie de instrumentos de gestión urbana, como el reajuste de tierras, plusvalías, entre otros, enmarcados en la Ley 388 de 1997, que permitan hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda (capítulo 1, artículo 1°).

Esta ley se convierte en el marco legal de orden nacional sobre la actuación en el desarrollo territorial de las primeras décadas del siglo XXI, con lineamientos para la implantación de planes y política de vivienda. Resalta tres principios centrales, “la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios” (Ley 388 de 1997, capítulo 1, artículo 2). Sin embargo, de la misma forma impulsa las actuaciones estratégicas desde la gestión nacional y local del sector privado para contribuir al logro de dichos principios, como su inserción en la ejecución y financiamiento de las políticas de vivienda social en el país. Actuaciones que caben debatir y reflexionar para entender el papel del

Estado planificador en la construcción de ciudad y desarrollo social.

Para ello, el artículo inicia con el abordaje del contexto en el que se crea la Ley 388 de 1997 y su inherencia en las formulaciones de política de vivienda, por lo cual se pasa a exponer y comentar el marco institucional sobre el cual se rige la política de vivienda nacional, programas de asequibilidad y enfoque de inserción social formulados durante el periodo 2015-2018; esto permite llegar a una segunda instancia de reflexión del caso y tema de estudio. Por último, se rescatan conclusiones sobre la acción del Estado en la construcción de ciudad en el contexto colombiano, y que dan cabida a futuras investigaciones sobre los desafíos que presentan las naciones en materia de desarrollo socioterritorial.

2. Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial, breve abordaje sobre su contexto de creación y su inherencia en la política de vivienda

La Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial (LDT) ha precisado, según Molina y Albarracín (2008), un punto de inflexión en materia de planificación estatal en Colombia. Fue concebida luego de un proceso de acciones legales, desarrollos técnicos y participación de la ciudadanía a inicios del siglo XXI. Igualmente, cuenta con bases fuertemente influenciadas por leyes españolas de la época. Según Pinto (2008), contó con la participación de funcionarios de la gestión pública de la Comunidad de Madrid (1994 y 1995) en su formulación, lo cual expresa un abordaje radical en la elaboración de política pública del país mediante asesoría jurídica supranacional en su marco institucional. Por esta razón, esta nueva ley nacional refleja de manera taxativa unas notables bases españolas en su estructura y en el uso de instrumentos públicos de actuación sobre el territorio colombiano en materia de desarrollo territorial.

Dicha ley generó las bases nacionales para coadyuvar en la formulación de normas e

instrumentos urbanos que orientan el crecimiento territorial del país, entre ellas, políticas de desarrollo económico, social, ambiental en la ocupación del suelo y mediante un desarrollo desde el nivel local dentro del marco nacional —estipulado en su capítulo II y su artículo 5°—. Según Molina y Albarracín (2008), en esta dotación de competencias a las gestiones municipales sobre gestión y administración del desarrollo territorial, el carácter local toma gran importancia por medio de una planificación del medio físico concertado y de interés social, lo cual implica la participación de los actores sociales existentes —en continuidad con lo estipulado en la Constitución Política de 1991— en el armado de políticas y de la agenda urbana.

Molina y Albarracín (2008) observan que tal definición social

deja ver claramente que dichas acciones no son de carácter exclusivamente urbano, aun cuando la ley en términos generales siempre tuvo un sesgo hacia la promulgación de instrumentos de planificación y de gestión del suelo para las áreas urbanas prioritariamente. (p. 68)

Por esto, cabe resaltar el carácter vinculante que tiene el ordenamiento territorial con el desarrollo socioeconómico de las urbes, plasmado en los respectivos planes de desarrollo elaborados por los gobiernos locales en sus primeros meses como funcionarios electos, así como su inherencia en formulación de política y programas de vivienda en las administraciones de turno que, desde el nivel nacional hasta el local, están facultadas a promover los convenios público-privados como garantes de desarrollo.

Por lo tanto, es relevante mencionar que a pesar de la promoción de actuaciones urbanísticas mixtas en la construcción de ciudad (artículo 36), esta ley, pilar de la planificación en Colombia, estipula la función pública del *urbanismo*¹, en la cual la política pública relacionada al desarro-

llo físico y social, así como la localización, construcción y acceso a la vivienda, debe garantizar la participación social, con la prevalencia del interés común, general sobre el particular, enmarcado en los objetivos, principios y competencias del capítulo I y II.

Por ello, la incorporación como función pública en el desarrollo del territorio y la función social de la propiedad privada resultan ser aspectos interesantes para el momento neoliberal —de enfoque y desarrollo privado— en el cual fue elaborada; por lo cual, bajo el planteamiento de Maldonado (2006), la ley permite “concretar en diferentes escalas o ámbitos geográficos la noción de propiedad como derecho-deber” (p. 36), en pro de garantizar su función social y ecológica.

En este escenario, se reconoce al Estado desde el marco jurídico con un papel imperativo en los lineamientos sobre la planificación y desarrollo del país a través de sus administraciones locales, por lo cual, a nivel normativo, dictamina reglas de juego que permitan su intervención como ente de control y garante del desarrollo territorial,

con el ánimo de garantizar que los procesos de utilización y transformación del territorio obedezcan a los pactos políticos expresados en los planes de ordenamiento, acorde a un modelo de ciudad, construido desde la acción participante de los actores sociales. (Molina y Albarracín, 2008, p. 70)

Sin embargo, cabe cuestionarse si este marco legal, con un enfoque de desarrollo territorial desde lo social por un lado, y promotor del desarrollo privado en la gestión pública por el otro, producen una gobernanza equitativa, ya que ha dado lugar a la dualidad, tensiones y disputas al momento de planificar las urbes y la política de vivienda. Resulta importante entender cómo desde el marco legal, el cual estipula el desarrollo territorial de concertación, de intereses sociales y la función pública del urbanismo, puede ausentarse en la formulación

1 Entre sus fines, está “atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad [...] a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el

desarrollo sostenible” (Ley 388 de 1997, capítulo I, artículo 3°).

de políticas de vivienda a inicios del siglo XXI, debido a la mencionada disyuntiva que podría generarse en materia de actuación pública, la cual da cabida a gestiones y políticas sesgadas hacia el intervencionismo privado en materia de desarrollo socioterritorial, sector que, al fin y al cabo, salvaguarda intereses particulares sobre los generales en la construcción de ciudad.

3. La política de vivienda en Colombia, una mirada general sobre su inserción en el desarrollo territorial

Desde su marco legal, Colombia es reconocida como un país unitario, de estructura organizacional de gobierno descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Dicha descentralización se ha caracterizado por abarcar aspectos administrativos, políticos y fiscales. Con ello, desde la década de los noventa, el país ha estado en un constante proceso de ajuste y producción de normas y políticas públicas para el desarrollo urbano desde sus gobiernos locales en la actual era global, facultado en la Ley 388 de 1997 anteriormente reseñada y base de la formulación de política de vivienda.

Esto ha dado pie a formulaciones de programas de asequibilidad de vivienda con base en convenios urbanísticos público-privados en su implementación y el financiamiento de la misma, mediante un abanico de opciones elaboradas en las administraciones nacionales y locales para su acceso. Estos convenios mixtos de las administraciones nacionales y locales, desde el marco normativo de las últimas décadas, deben orientar la política pública “al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad” (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2002, prólogo).

Por ello, a partir de la Constitución Política de 1991, se ha dado especial importancia al tema de la evaluación en la gestión de planes y proyectos de desarrollo. Establece que los gobiernos y entidades locales “deberán demostrar la correcta utilización de los recursos transferidos

y exigiendo la evaluación de los resultados de los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno” (DNP, 2002, prólogo). Precisamente, estas evaluaciones han coadyuvado a reconocer y contrastar, desde sectores como el de la academia, si el discurso político se refleja en la práctica, mediante el cumplimiento de indicadores y metas fijadas, así como los objetivos de la política de vivienda y desarrollo social.

Asimismo, en la gestión de nivel nacional, se ha establecido desde el marco legal la formulación en cada periodo presidencial del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es la base de las políticas gubernamentales y formulado por el presidente electo y el equipo de gobierno en materia de desarrollo, así como la elaboración de estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y de producción de hábitat, con inherencia en los planes de desarrollo locales. Por esto, los planes de vivienda toman gran importancia dentro de los objetivos del PND, con el fin de responder a la situación habitacional, como el déficit cuantitativo y cualitativo.

En este contexto, y como principal objeto de reflexión, aparecen los programas nacionales de vivienda y los mecanismos de adquisición, con diferentes enfoques de actuación para dar respuesta a la diversidad de necesidades que abarca la producción social del hábitat, los cuales, durante el periodo presidencial 2015-2018, son establecidos en el plan de vivienda nacional, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por consiguiente, el viceministerio de vivienda de este periodo administrativo ejecuta la política pública, planes y proyectos de ordenamiento y desarrollo social en cuanto al acceso a la vivienda y hábitat bajo los patrones de uso del suelo establecidos en el marco legal de desarrollo territorial. Así, en teoría, genera las condiciones y lineamientos de asequibilidad, como los convenios públicos y privados para su ejecución y financiamiento.

Cabe mencionar que los programas son ejecutados directamente por el Estado al ser de orden nacional, a través de sus entidades de planificación, fondos y bancos nacionales en todos los municipios. De igual forma, llegan a

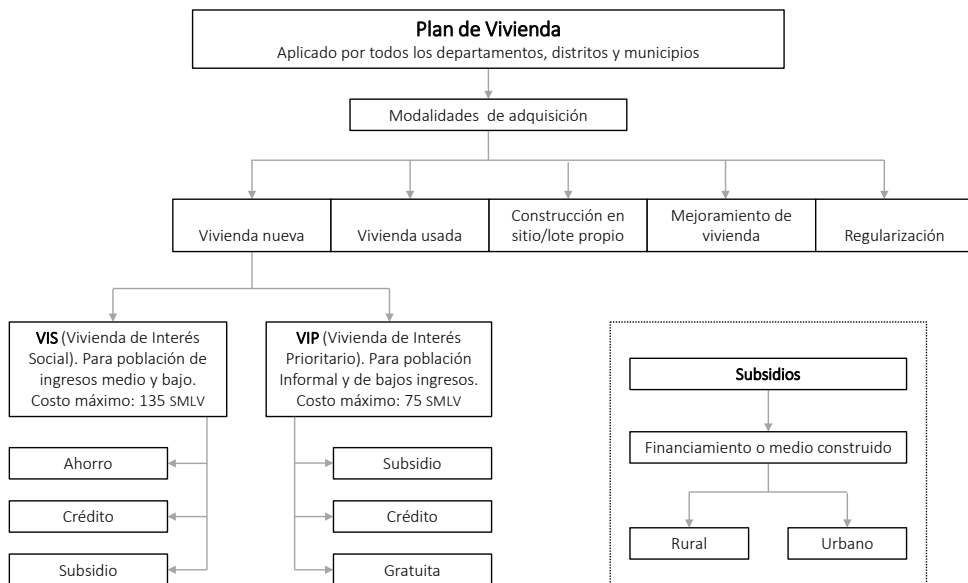
ser complementarios a los planes de desarrollo puntuales de las administraciones locales al ser entidades territoriales autónomas. Por lo tanto, para dar respuesta a la inserción social y en la reducción de la pobreza de los hogares, estas entidades, según el DNP (2002), reciben cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación y son responsables de la provisión de servicios como la educación, la salud y el agua potable y saneamiento básico, servicios que inciden directamente en la calidad de vida de la población. (p. 13)

Con lo anterior se logra evidenciar el marco legal de la función pública en materia de desarrollo territorial para el tratamiento e inserción social de la población en la política de vivienda. Función que, a comienzos del siglo XXI, se ha sustituido por una mayor actuación en los programas de acceso al hábitat y desarrollo social integral mediante entidades descentralizadas y privadas, con lógica de intereses económicos y de financiamiento en su aplicación de los

planes de vivienda nacionales y locales, la cual podría tergiversar la promoción de la actuación privada como colaborador de la inserción social y con participación ciudadana con baja incidencia en la transformación de su realidad.

En este escenario, el plan de vivienda nacional de Colombia del periodo 2015-2018, realizado por actores institucionales de la nación y otorgado en todas sus escalas subnacionales de actuación pública, presenta una notable actuación del sector privado sobre otros agentes sociales en la gestión e implementación de los programas de asequibilidad a la vivienda y hábitat, con una limitada y no integrada respuesta de la inserción de la población informal y con presencia de créditos y subsidios. Como muestra del marco legal de la vivienda social del periodo abarcado, los programas y mecanismos de selección de los beneficiarios son creados por medio de cinco soluciones para la adquisición de vivienda, enfatizados en el medio construido como sinónimo y estrategia de salida integral de la marginalidad (figura 1).

Figura 1. Esquema ilustrativo de asequibilidad de vivienda en Colombia



Fuente. Elaboración propia con base en los programas dictaminados por el Viceministerio de Vivienda (s.f.a) del periodo 2015-2018.

En efecto, estos programas son creados y definidos bajo dos macromodelos de adquisición² física de vivienda nueva por parte de la población vulnerable y de bajos recursos del país, modelos sobre los cuales las entidades territoriales subnacionales también pueden crear sus propios programas de vivienda. Por otro lado, se resalta la influencia que tiene la política nacional como ejemplo de los propios desarrollos de políticas locales del territorio. Puesto que, bajo la lógica del sistema electoral que presenta el país y las ciudades, la política partidaria influye en la asignación y escalamiento de recursos nacionales de estas, lo cual puede desviar el interés social en la construcción de ciudad y al derecho a la vivienda³.

Por esta razón, la producción de política de vivienda que no contribuya a la concertación de los intereses sociales, su función pública, de la mano del desarrollador privado como socio del desarrollo social estipulado en el marco legal, puede dar lugar a una actuación privada con mayores intereses particulares, mediante la ejecución del medio físico como producto cuantificable de sus finanzas y de indicadores de construcción del sector público al momento de ser evaluadas sus gestiones. Ahora bien, los dos modelos de asequibilidad a la vivienda nueva mencionados en la figura 1, se encuentran

definidos⁴ por el Viceministerio de Vivienda, periodo 2015-2018, en:

- *Vivienda de Interés Social (VIS)*. Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLM) de la nación, dirigida a la población de medio y bajos recursos (Viceministerio de Vivienda, s. f.c).

- *Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP)*. Vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta SMLM en el país (Viceministerio de Vivienda, s. f.c). Este modelo de vivienda y hábitat es dirigido a la población con vulnerabilidad y de ocupación informal.

Bajo la definición de estos dos prototipos de vivienda, son realizados la mayoría de programas que se implementan como respuesta al déficit habitacional cuantitativo, los cuales suman un total de siete programas en esta administración, con diferentes herramientas que permiten su asequibilidad por parte de la población, entre ellas subsidios, créditos, titulación, mejoramiento de hábitat, entre otros. Cabe señalar que estos programas son ejecutados directamente por el Estado por medio de sus entidades financieras y bancarias, bajo una coordinación regional y urbana con entidades descentralizadas públicas y privadas, gobiernos departamentales, municipales y distritales. Así, los programas son denominados y clasificados desde el Viceministerio de Vivienda del mencionado periodo en⁵:

- *Viviendas 100% Subsidadas*. Es un programa de construcción público-privada de 100 000 viviendas de proyectos VIP y para los hogares en situación de pobreza e informalidad. De prioridad para hogares desplazados y sectores vulnerables.

2 Proceso que posibilita la obtención de vivienda en el mercado colombiano, mediante el decreto 1077 de 2015 que le otorga facultades al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la formulación de política de vivienda.

3 Como el caso de vivienda de interés social (VIS) en Bogotá, en el cual se evidenció el rotundo impedimento y controversia generada respecto a la propuesta de construcción de vivienda social en un sector exclusivo del norte de la ciudad por parte de la administración de Gustavo Petro, en su mandato de 2012-2015 como alcalde mayor. Las trabas fueron apoyadas por agentes políticos locales y de orden nacional de oposición a su gestión y que desviaron el interés de integración de diversos tipos de población que buscaba la política de vivienda, lo que da cabida a la dualidad y tensiones sobre la noción de construcción de ciudad.

4 Tipología de vivienda definida en la página oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del Viceministerio de Vivienda.

5 Programas de asequibilidad a vivienda definida en la página oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del Viceministerio de Vivienda (s. f.a).

- *Semillero de propietarios*. Oferta de vis nuevas con gestores inmobiliarios. Es un programa de arriendo social apuntado a la población de bajos ingresos, con ganancias menores a dos SMMLV para la obtención de vivienda propia.
- *Mi Casa Ya*. Oferta de VIP y vis por constructoras. Mediante un crédito aprobado —realizado por el solicitante en el Fondo Nacional de Ahorro (FNA) o una entidad financiera—, el Gobierno faculta la compra de vivienda en territorio urbano a población de ingresos menores a ocho SMMLV, con subsidio a la cuota inicial y cobertura de la tasa interés sobre la compra.
- *Mi Casa Ya - Subsidio a la tasa de interés*. Subsidio por los primeros siete años para proyectos VIP a la tasa de interés de los créditos hipotecarios. Esta puede ser entre cuatro o cinco puntos porcentuales y de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario; es decir, el Gobierno nacional aporta hasta el 30% de la cuota mensual.
- *Mi Casa Ya - Ahorradores*. Es creado para hogares con ahorros e ingresos de hasta dos SMMLV, mediante beneficios de subsidios para el acceso de vivienda financiados por el Gobierno nacional y para proyectos de VIP. Acceso a crédito hipotecario para complementar el costo total de la vivienda con el subsidio y el ahorro familiar, correspondiente al 5% del valor de la vivienda, bajo el principio de que, entre más aporte del hogar, mayor será la posibilidad de ser beneficiario del subsidio de vivienda.
- *Arriendo social*. Dirigido a personas que devenguen entre uno y cuatro SMMLV. Este programa opera como un *leasing*, diferente al crédito hipotecario tradicional, donde la titularidad del inmueble solo puede darse una vez el beneficiario haya cumplido con el pago total de la obligación.
- *Casa digna vida digna*. Como respuesta al déficit cualitativo, resulta este programa de mejoramiento de vivienda y de barrios, mediante la dotación de equipamientos y materiales para contribuir a las mejoras físicas de las viviendas y comunidades.

Por último, se encuentra el mecanismo de *titulación de predios fiscales*⁶, en el cual se faculta a las entidades públicas para gestionar y transferir los predios de su propiedad ubicados en el perímetro urbano a las familias de escasos recursos que los han ocupado de manera ilegal desde principio del 2000 y con vis, aplicados solo sobre los bienes públicos del orden nacional y local.

Como se observa en el marco normativo, el Gobierno presenta programas nacionales que apuntan a reducir la informalidad y el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional, con asequibilidad a partir de diferentes mecanismos de financiación e implementados a través de convenios urbanísticos mixtos. De igual forma, denota la ausencia en la definición de sus programas, de un desarrollo integral para mitigar la marginalidad, con privilegio de participación del sector privado en la producción de dichos mecanismos, enfatizados en la producción y mejoramiento netamente del medio físico, lo que deja de lado el abanico de factores que inciden en el logro de inclusión en la ciudad formal, como inserción laboral, educativa y social.

En esta instancia, por un lado, es notorio que dichos programas se basan en créditos y subsidios, además de funcionar por demanda hasta agotar existencias, como el caso de vivienda gratuita y del programa “Mi Casa Ya”, en el cual, a groso modo, se puede observar que el perfil que mejor cumpla con los requisitos estipulados para el financiamiento es el que puede ser beneficiario. Por el otro, los programas son visiblemente orientados hacia la obtención del medio físico como se mencionó, sin abordar el imperativo desarrollo social que necesita la población vulnerable y de bajos recursos para su inserción formal.

Es preciso anotar que dichas políticas de vivienda, en cierta medida, orientan la respuesta habitacional hacia el sector privado como único garante de la anhelada integración social desde el discurso político. Esto reestructura el rol del

6 La titulación de predios fiscales se encuentra definida en la página oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del Viceministerio de Vivienda (s. f. b).

Estado planificador y su función en el desarrollo de vivienda social en la tensión y disputa por este enfoque privatista con base en créditos y financiamientos para su asequibilidad que sigue vigente en un desarrollo orientado a la producción del medio físico de la mano con la inserción social de manera íntegra. Esto refuerza los postulados de Figue (2008), el cual plantea 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” (p. 85). Esto lleva a cuestionarse si el Estado tiene un papel netamente administrativo y pasivo para direccionar los desarrollos formales e informales en la construcción y planificación de las ciudades.

Por ello, se hace necesario reflexionar sobre el desarrollo formal e informal presente en el país en las últimas décadas y seguir en el debate sobre el modelo de ciudad que se quiere construir, donde cada vez es más notorio una gestión pública sesgada hacia la actuación privada y de interés particular bajo recomendaciones de organismos multinacionales.

Esto permite debatir y replantear el modelo de gestión pública respecto a los instrumentos que se requiera para el abordaje de la normativa de inserción social en los mecanismos de desarrollo urbano desde el sector privado, lo que da cabida a la interrogante ¿qué marco normativo se requiere para incentivar y disciplinar a los privados en pro del espíritu de las leyes de desarrollo territorial?

4. Reflexiones: la política de vivienda en su construcción de ciudad en las últimas décadas

En la década de los noventa, Colombia y la región latinoamericana experimenta “una proliferación y diversificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública” (Motta, 2017, p. 29), lo cual permite implementar programas y proyectos con una importante participación del sector privado en su desarrollo

en la actualidad. Para Motta (2017), dentro de los procesos de cambio se encuentra las influentes exigencias de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales “tenían el objetivo de aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de sus programas y proyectos” (p. 29).

Así, a principios de este último siglo, se desarrollan programas y políticas de vivienda con intervenciones público-privadas, como en el caso de la administración de Colombia, en el marco neoliberal como garante de desarrollo urbano, con un énfasis en la gestión desde mecanismos e instrumentos de inherencia pública, al creciente desarrollo de asentamientos irregulares, producto de las migraciones del campo a la ciudad de la población vulnerable. Bajo estas nuevas relaciones de planificación y gestión urbana, hay tensiones y debates acerca del papel del Estado planificador en el sistema capitalista, con operatividad pública y privada en la construcción de hábitat, sociedad y ciudad⁷, lo cual da cabida a cuestionamientos sobre el abordaje de la política pública y sus relaciones con los agentes que intervienen en su gestión.

Por consiguiente, las ciudades colombianas, en diferente medida, han vivido procesos de cambios con migraciones y asentamientos en los centros urbanos de los sectores populares⁸, que han sido históricamente los principales desarrolladores (in)formales⁹ en las áreas

7 Ley de asociaciones público privadas (Ley 1508 de 2012).

8 Véase Torres (2009, p. 75) quien profundiza en el desarrollo urbano de las ciudades colombianas desde la década de los noventa.

9 Este concepto se implementa en pro de entender a la informalidad como un desarrollo formal y de la actualidad en Colombia y Latinoamérica por parte de la población vulnerable, debido a las desigualdades sociales latentes de la época, con base a los planteamientos de Boy y Perelman (2017), quienes afirman que “es necesario comprender los modos en los que los actores se (re)construyen en pos de sus trayectorias de vida, de sus experiencias grupales y de clase en espacios determinados” (p. 27).

periféricas y en las laderas de las montañas en ciudades como Bogotá y Medellín. Los procesos de suburbanización basados en la autoproducción de suelo y vivienda —a partir de la adquisición de predio de manera informal— generan desafíos sobre las estrategias y programas de respuesta a estas dinámicas por parte de los gobiernos locales y nacional para esta población. Desafíos para el actuar público que, a partir de su marco político, ha ahondado en la mayoría de sus programas de las últimas décadas en el financiamiento y la construcción de nuevos complejos habitacionales sobre el desarrollo social de los sectores populares ya consolidados, como se observa en la gestión de la administración del periodo 2015-2018.

Estos procesos de autoproducción de asentamientos, que demuestran los modos de construir ciudad desde la informalidad, han contribuido a la consolidación progresiva de las diferentes formas de asentamientos del hábitat popular en terrenos vacantes públicos y privados. En este marco, se entiende que los procesos de autoproducción informal de vivienda y hábitat por parte de la población más vulnerable, asumen diversas modalidades de implementación y precisa una

problemática subyacente de carácter integral: sus condiciones de inserción social, económica, política, educativa, cultural y territorial, sus niveles de organización social y política, el papel jugado por el Estado y la traducción de esa interacción en políticas públicas de hábitat. (Di Virgilio y Rodríguez, 2013, p. 19)

En síntesis, esto ha dado pie a replantear las disposiciones consignadas en Colombia en materia de política de vivienda y en los programas específicos de las ciudades. Además, refuerza lo planteado por Fique (2008), cuyas formulaciones “se han enfocado primordialmente en el financiamiento de la demanda —de subsidio y crédito— para la adquisición de soluciones de *vis* producidas en el mercado” (p. 77). Con ello, también se ha dado lugar a mejoras limitadas a subsidios y no al desarrollo integral de los hogares vulnerables *per sé*, siguiendo la lógica de participación de organismos multilaterales

como entes urbanizadores de la política pública en el periodo actual del capitalismo avanzado.¹⁰

Para concluir, la política de vivienda que se ha establecido en estas últimas décadas, entre ellas los programas del periodo 2015-2018, se encuentra orientada a la producción y comercialización de la necesidad de un hábitat y vivienda digna en la construcción de ciudad y sociedad, según lo planteado por Rico (2011), con procesos de endeudamiento, construcción y desplazamiento a proyectos nuevos de vivienda alejados de las realidades de los hogares de sectores populares.

Por ello, para Fique (2008) la política de vivienda de las últimas décadas está intrínsecamente relacionada con el fomento del sector privado en el público como garante de desarrollo territorial sobre la actividad estatal, y que sigue con “las tendencias 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” (p. 77).

5. Conclusiones, hacia nuevas formas de intervención desde el estado planificador

“El problema de la vivienda y la informalidad en Colombia es inseparable de los ritmos y dinámicas generales del proceso de urbanización, cuyas particularidades marcan profundamente los rasgos de la problemática de la vivienda” (Torres, 2009, p. 94). Este planteamiento refuerza, en materia de política de vivienda, la imperiosa necesidad de producir programas de acceso a la vivienda de forma integral, con las realidades y dinámicas que el desarrollo urbano conlleva. Entre ellas, el desarrollo social como medio de crecimiento e inserción integral de la población vulnerable, principales desarrollistas

10 El capitalismo avanzado es un concepto tomado de Castells (1974) en su obra *La cuestión urbana*, el cual es empleado para explicar la concentración monopolística del capital y la sociedad de masas en la que se vive en la era actual neoliberal.

(in)formales del ordenamiento del territorio en la marginalidad.

Asimismo, el papel del Estado colombiano en políticas de vivienda y hábitat se encuentra influenciado bajo la lógica del sistema electoral que presenta el país y las ciudades, donde la política partidaria y el centralismo influye en la asignación y escalamiento de recursos nacionales de las mismas, lo cual se desvía del interés social en la construcción de ciudad y al derecho a la vivienda digna dictado por la Constitución Política de 1991. Dicho argumento se evidencia en lo observado en la elaboración de programas del periodo administrativo 2015-2018, apuntados a su implementación por parte de entidades descentralizadas y privadas, con intereses económicos y financieros sobre la producción de vivienda y su mejoramiento integral con participación ciudadana bajo un interés particular, encaminados a la obtención de usuarios con un perfil acorde a sus requisitos y trámites inmediatos.

Por lo cual, cabe preguntarse si es positivo pensar a los habitantes de los asentamientos informales como los sujetos de cambio de su propio desarrollo bajo estos programas de convenios públicos y privados. Según las experiencias recopiladas por Di Virgilio y Rodríguez (2013), esta estrategia de participación social requiere a menudo de una activa colaboración de los habitantes de sectores populares, pero con bajos niveles de incidencia para alterar las intervenciones preestablecidas por los programas y consultores encargados de implementar los proyectos estatales y de mejoramiento en los barrios vulnerables.

Y como segunda instancia, cabe cuestionarse si la definición de los programas de producción de vivienda y mejoramientos integrales del hábitat estudiados, se diseñan bajo la priorización del papel de las empresas constructoras convencionales para el desarrollo territorial y producción de vivienda, con acotada definición del desarrollo social y económico de la población vulnerable en su derecho a la vivienda y a su inserción social, lo cual implicaría dejar a un costado solo el enfoque positivista como solución de la informalidad.

Con ello, en las ciudades colombianas dentro de los programas descritos no se evidencian políticas de crecimiento económico de la población ni de inserción laboral, en las cuales las políticas de gestión urbana tratan al suelo como un espacio privilegiado para el avance y beneficio del mercado en el desarrollo físico urbano. Esto conlleva a tergiversar lo estipulado en la normativa de la estudiada Ley 388 de 1997, como la función social de la propiedad y el interés general sobre el particular en la construcción del territorio.

Estos mecanismos de producción de hábitat bajo la lógica de vinculación del suelo, mercado inmobiliario y sistema financiero basado en créditos de endeudamiento, presentan un mayor reto en los intentos de estructurar políticas de vivienda integrales con la participación del sector privado para garantizar el interés general y la inserción social plasmada en el marco normativo de finales del siglo xx. Por lo tanto, como resultado del análisis y reflexión de los programas de la política de vivienda nacional (2015-2018), se evidencia que el marco legal en materia de desarrollo territorial de concertación entre intereses sociales y la función pública del urbanismo queda ausente en la formulación de los programas y política de vivienda, con una actuación pública pasiva y sesgada hacia el intervencionismo privado en materia de desarrollo socioterritorial, de intereses particulares sobre los generales en la construcción de ciudad¹¹.

La nula posibilidad de precisar el comportamiento del sistema capitalista lleva a considerar la implementación de nuevas formas de intervención desde el Estado planificador y su respuesta respecto a lo habitacional. Esto en cuanto al enriquecimiento de su estructura y marco legal para hacer frente a la era actual neoliberal; a verdaderas descentralizaciones subnacionales

11 La actuación del Estado queda en un rol burocrático e intermediario entre el privado y la sociedad civil, sin una marcada presencia de su importante papel como garante de inclusión integral, actuación plasmada en su marco legal de desarrollo territorial, lo cual recae en el disímil contexto de normas adecuadas y realidades apartadas.

bajo el propósito de fortalecer los gobiernos locales mediante la asignación de recursos acordes con sus realidades y competencias delegadas, que consideren al territorio como un recurso estratégico; y, con políticas de desarrollo territorial no limitadas a leyes de intercambio comercial, mediante objetivos de competitividad y, a la vez, de integración y equidad socioterritorial.

En este escenario, se debe “recurrir a la planificación urbana como instrumento público para generar nuevas solidaridades interterritoriales y nuevas formas de complementariedad económico-territorial que articulen competitividad territorial con equidad social” (Ciccolella y Mignaquí, 2009, p. 46). Por ello, se requiere de una gobernanza con un marco normativo que incentive y discipline a los privados en pro del desarrollo territorial estipulado en el marco legal colombiano, que recupere la función pública del urbanismo y una gestión orientada al crecimiento social de la mano del económico en la construcción de ciudad en el periodo neoliberal actual.

Referencias

- Boy, M. y Perelman, M. (2017). *Fronteras en la ciudad. (Re)producción de desigualdades y conflictos urbanos*. Buenos Aires: Teseo.
- Castells, M. (1974). *La Cuestión Urbana*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ciccolella, P. y Mignaquí, I. (2009). *Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano*. Buenos Aires: Clacso.
- Congreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero). *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*. Recuperado de <https://bit.ly/3oipTdv>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones*. *Diario Oficial* n.º 43127. Recuperado de <https://bit.ly/3plhJTd>
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 10 de enero). *Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuestos y se dictan otras disposiciones*. *Diario Oficial* n.º 48308. Recuperado de <https://bit.ly/3iQmTEb>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización en Colombia: Balance de una década*. Tomo I. Bogotá: autor.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, M. (comp.). (2013). *Producción social del hábitat*. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Fique, L. (2008). *La política pública de vivienda en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Maldonado, M. (2006). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma y ordenamiento territorial. En E. Fernandes y B. Alfonso (orgs.), *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais* (pp. 25-58). Belo Horizonte: Del Rey.
- Molina, L. y Albarracín, C. (2008). Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la Ley 388 de 1997. *Architecture, City and Environment*, 3(7), 67-78.
- Motta, M (2017). *Proceso: Participación-vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)* (Tesis de doctorado). Fadu, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Pinto, A. (2008). Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier García Bellido en 1998. *Architecture, City and Environment*, 3(7), 135-144.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <https://bit.ly/2YgtI8x>

- Rico, G. (2011). Discurso y poder en la construcción del hábitat. El caso de los cerros surorientales de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(19), 123-137.
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana, barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Editorial UN.
- Viceministerio de Vivienda. (s. f.a). *Programas*. Recuperado de <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda>
- Viceministerio de Vivienda. (s. f.b). *Titulación de predios fiscales*. Recuperado de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip/titulaci%C3%B3n-de-predios-fiscales>
- Viceministerio de Vivienda. (s. f.c). *vis y vip*. Recuperado de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>