

Los Papeles de Coyuntura son un espacio para la divulgación de los resultados parciales y/o totales producto de procesos de investigación del Grupo de Investigaciones de la MGU, la Comunidad Piloto, y cualquier otro investigador preocupado por los temas de la Gestión Urbano-Regional - Las opiniones aquí expresadas corresponden sólo al autor y no comprometen a la Universidad Piloto de Colombia -

Encuentre en este número:

<b>EDITORIAL</b>	
<b>URBANISMO</b>	<b>Por el derecho a la vivienda digna, una propuesta de investigación</b> Por: Angélica Camargo Sierra
<b>GOBIERNO</b>	<b>Para hablar de los derechos y sus políticas públicas</b> Por: Juan Daniel Ramírez Pascagaza
<b>INVESTIGADORES INVITADOS</b>	<b>Transformaciones en la política habitacional a partir de la década de 1990. El caso de la provincia del Neuquén, Argentina</b> Por: Gabriela Ana Pérez Universidad Nacional del Comahue - Argentina

Los PAPELES DE COYUNTURA se envían a personas relacionadas con la Gestión Urbana en Colombia.  
Si Usted no desea recibir nuevamente estos documentos, por favor envíe un e-mail a [gurbana@unipiloto.edu.co](mailto:gurbana@unipiloto.edu.co),  
con el texto BORRARME en el "Asunto" o "Subject".

CONTÁCTENOS;  
MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA - Universidad Piloto de Colombia  
Teléfonos: 332 29 66 / 323 28 95 - Bogotá - Colombia

*Un derecho se define como la facultad del ser humano para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida, de hacer o exigir todo aquello que las leyes o las autoridades establecen en su favor, o que el dueño de una cosa le permite en ella. Institucionalmente es el conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.*

*En este número se espera evidenciar algunos acercamientos a este concepto a través del análisis de las políticas públicas que afectan algunos de los derechos meritorios, es decir, aquellos derechos que las personas no pueden satisfacer a través del mercado, sino que deben ser provistos o "garantizados" por el estado.*

*Cualquier inquietud o postulación para la publicación de artículos o documentos en esta publicación, por favor contáctenos a la siguiente dirección: gurbana@unipiloto.edu.co*

(Inicio)

Por: Angélica Patricia Camargo Sierra ([apcamargo@unipiloto.edu.co](mailto:apcamargo@unipiloto.edu.co))

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51 dice que *"Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativa de ejecución de estos programas de vivienda"*. En consecuencia con este mandato constitucional el Estado ha buscado hacer efectivo este derecho a partir de la formulación de Políticas Públicas de Vivienda o recientemente llamadas Políticas Habitacionales.

Las Políticas Públicas de Vivienda en Colombia han sufrido en los últimos años importantes transformaciones de las cuales, sin duda, la más importante se dio con la Ley 3ª de 1991 que estableció el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y crea el Subsidio Familiar de Vivienda, que consiste en un aporte estatal en dinero o en especie, con el objeto de facilitarle el acceso de las poblaciones con menores ingresos una solución de vivienda, que se define en esta ley como Vivienda de Interés Social (VIS).

Con esta norma se consolida un nuevo enfoque para la ejecución de la Política de Vivienda basado en el subsidio directo a la demanda y no a la oferta de vivienda que se hacía bajo los esquemas anteriores. Este esquema se basa teóricamente en que el beneficiario tiene la posibilidad de cualificar la demanda del bien que le da el Estado, escogiendo el proveedor final, lo cual (en teoría), además de incentivar la competencia entre proveedores, cualifica la oferta y reduce la posibilidad de que el excedente al consumidor sea absorbido por la ganancia extraordinaria del proveedor. Con este cambio se pretendía además disminuir más eficaz y eficientemente el déficit de vivienda en los sectores de más bajos ingresos.

Sin embargo, las Políticas de Vivienda no se basan exclusivamente en el tema de los Subsidios a la Demanda, sino que son un asunto complejo en el que intervienen otros aspectos y diferentes actores en los diferentes niveles de gobierno. Para aclarar los matices de las Políticas de Vivienda, Jolly<sup>1</sup>, diferenció cuatro tipos de Políticas de

<sup>1</sup> Jolly, Jean François "La Política Pública de Vivienda en Bogotá 1995-2003". Pontificia Universidad Javeriana. 2003.

Vivienda:

- Tipo I: Las que tienen que ver con el déficit cualitativo de vivienda (mejoramiento de vivienda y de barrios).
- Tipo II: Las que tienen que ver con el déficit cuantitativo de vivienda, es decir construcción de vivienda nueva.
- Tipo III: Dotación de suelos urbanizables (acceso al suelo)
- Tipo IV: Políticas que tienen que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos) urbanos.

Esta clasificación alude a un importante cambio conceptual en el entendimiento de las Políticas de Vivienda para enmarcarlas en el concepto de "hábitat", el cual no se agota en solucionar el problema básico de un techo en donde vivir sino que tiene en cuenta las condiciones del entorno físico y social en el cual se inserta. De esta forma el concepto de "vivienda digna" adquiere una nueva connotación que traspasa las fronteras de la casa: *"Puede definirse el derecho a la vivienda digna como el espacio construido donde un grupo familiar puede concretar la vida de interrelación entre sus miembros, así como el desarrollo de las actividades personales de cada uno de ellos sin conflictos respecto a las pautas de comportamiento propias de su cultura. A su vez, la capacidad de este espacio de insertarse y vincularse satisfactoriamente a un contexto ambiental que responda tanto a requerimientos objetivos de salubridad, accesibilidad y servicios urbanos; como a los requerimientos valorativos culturales que hagan posible a la familia participar de un grupo o comunidad."*<sup>2</sup>

A partir de este concepto que enmarca la Política de Vivienda se pueden diferenciar dos vertientes de aplicación de acuerdo con el nivel de intervención de los diferentes niveles de Gobierno: al nivel del Estado Nación se apoya la demanda a través del Subsidio Familiar de Vivienda y la determinación del sistema de financiación y al nivel Local (Municipio - Distrito) se apoya la oferta a partir de políticas como la dotación de suelos urbanizados y la dotación de infraestructura física y social para soportarla<sup>3</sup>.

Las Políticas de Vivienda de carácter local, en general, han sido incluidas en los respectivos Planes de Desarrollo de los alcaldes, sin embargo, la Ley 388 de 1997 determinó que los gobiernos incluyeran en el Plan de Ordenamiento Territorial los lineamientos de su Política de Vivienda de Interés Social.

Bogotá, como muchas ciudades de Latinoamérica, ha registrado en los últimos años un crecimiento acelerado de su población. Al comenzar el siglo XX Bogotá tenía aproximadamente 100.000 habitantes y al terminar casi 6.000.000. Este crecimiento explosivo desbordó la capacidad de las estructuras sociales, económicas e institucionales de la ciudad para albergar en condiciones adecuadas de empleo y de habitabilidad a la población. Es así como empieza asentarse la población de más bajos recursos en la periferia, conformando lo que actualmente se conoce como urbanización informal y junto con este fenómeno el "déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda".

Al parecer, las Políticas de Vivienda se han mostrado aún ineficientes para solventar el problema habitacional de la población de bajos ingresos en Bogotá: la urbanización informal sigue creciendo<sup>4</sup> junto con el déficit de vivienda<sup>5</sup>, evidenciado así la principal dificultad de este tipo de políticas -y por tanto uno de sus principales retos-: ***la articulación entre la demanda de bajos ingresos y la oferta habitacional.***

Esto implica que no se ha logrado, a través de las diferentes Políticas de Vivienda, que la población más pobre acceda a una solución habitacional -legal- que se acomode, bien sea a sus patrones socio-culturales de producción de hábitat o a su poder adquisitivo para adquirir una vivienda nueva.

Para solventar esta desarticulación entre la oferta y la demanda, el Distrito ha propuesto diferentes alternativas de oferta habitacional, de modo que pueda articularse con los diferentes tipos de demanda, entre ellas:

- Vivienda en arriendo.
- Lotes con servicios para construcción en sitio propio con asistencia técnica.
- Vivienda terminada.

<sup>2</sup> Ortiz, Enrique y Rojas, Olimpo, La Vivienda Digna como derecho humano: La situación en el Perú, Informe de la visita exploratoria de la Coalición Internacional Hábitat (HIC) América Latina, para determinar el cumplimiento del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, firmado por el estado peruano en 1966, Lima, Octubre 1998.

<sup>3</sup> Jolly, Jean François "Algunos Aportes Para la Conceptualización de la Política Pública de Vivienda de Interés Social" Universidad Javeriana. 2004.

<sup>4</sup> "Con base en los datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, sobre los desarrollos clandestinos se estableció que, con corte 2002, se habían desarrollado ilegalmente 7.109 hectáreas del casco urbano de la capital, dato que representa el 23% del total del suelo urbano construido para vivienda." DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Subsecretaría de Control de Vivienda. "Boletín Consolidado del Mercado de Vivienda". 2003.

<sup>5</sup> Hoy calculado en casi 600.000 viviendas. Ibidem.

- Alternativas de financiación para acceder a una solución habitacional.

Con base en lo anterior, partiendo del supuesto de que esta desarticulación entre la oferta habitacional y la demanda de bajos ingresos se debe a un desconocimiento de sus necesidades habitacionales y de sus patrones sociales, económicos y culturales para solucionar su problema de hábitat, aún cuando se ha pensado en diferentes alternativas de oferta (mencionadas anteriormente), es necesario saber con exactitud a qué tipo de demanda debería dirigirse cada una de estas opciones. Lo cual requiere un estudio riguroso y sistemático de la población de bajos ingresos como su población objetivo.

En este orden de ideas, el Grupo de Investigación de la Maestría está desarrollando una investigación que apunta a reconocer concretamente *qué factores determinan en las personas de bajos ingresos la posibilidad o no de acceder a una solución habitacional según sus características sociales, económicas y culturales*, tomando como base las alternativas propuestas en las Políticas Habitacional del Distrito, de tal modo que sea posible caracterizar, rigurosamente, la demanda para cada una de ellas, sin perjuicio de proponer o encontrar otras alternativas viables, con el objetivo fundamental de encontrar un punto de articulación entre la demanda y la oferta habitacional para estratos bajos.

Si bien la investigación está en sus primeras fases, es importante que los actores principales del tema de la vivienda en Bogotá se vinculen a esta iniciativa, ya sea como observadores o avaladores del proceso, de modo que, los resultados aparte de ser mucho más pertinentes con la realidad y las necesidades sociales, tengan una mayor utilidad en nuestro contexto social y político. No obstante, en un artículo posterior de esta publicación se reseñaran los principales avances y resultados de la investigación.

(Inicio)

GOBIERNO (Inicio)

Para hablar de los derechos y sus políticas públicas

Por: Juan Daniel Ramírez Pascagaza ([jdramirez@unipiloto.edu.co](mailto:jdramirez@unipiloto.edu.co))

La reivindicación de derechos, humanos, económicos, políticos, etc., frente a los gobiernos y Estados por parte de diversos sujetos sociales ha sido una constante histórica, no siendo así la reivindicación de los mecanismos para su materialización, lo cual se explica por una común, aunque no generalizable, visión instrumentalista de las políticas públicas.

Hoy parece inobjetable por ejemplo, la existencia de los llamados Derechos Económicos, sociales y culturales (DESC), aun cuando se presenten discusiones sobre si son fundamentales o no. Sin embargo, pocas veces tenemos claridad sobre las estrategias necesarias para realizarlos, de donde se deriva nuestra discreta habilidad para distinguir entre lo asistencial y lo estructural, así como para determinar la pertinencia de cada uno de estos dos alcances de una política pública

En tal sentido, parece que la pregunta sobre el *cómo* no obedece a una cuestión exclusivamente operacional, máxime cuando avanzamos en el reconocimiento de las interrelaciones entre los derechos, observando que el cumplimiento de unos puede llevar a la vulneración de otros. Advirtamos entonces lo importante que es pensar de los derechos, no solo su reconocimiento, sino además en los mecanismos para su realización considerando en dicha intención su universalidad y compleja interrelación. Esta última observación que aparenta ser tan obvia, plantea serios reparos a aquella común acepción sobre los derechos cuya perversidad ya advertía Estanislao Zuleta, según la cual *el derecho de cada cual termina allá donde comienza el derecho igual de los demás*<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, la relación derechos-mecanismos para su protección ha sido integrada bajo el concepto de metaderechos propuesto por Amartya Sen, quien los define como el “el derecho a tener políticas  $p(x)$  que persigna genuinamente el objeto de hacer realizable el derecho a  $x$ ”<sup>7</sup>, es decir que además del reconocimiento abstracto o institucional de un derecho, se tiene el derecho a que se definan las políticas públicas necesarias para

<sup>6</sup> Según el profesor Estanislao “a Marx le molestaba esta presentación, porque inmediatamente remite a pensar en el propietario”. Tomado de ZULETA Estanislao; Colombia: Violencia, Democracia y Derechos Humanos; fundación Estanislao Zuleta; 1998.

<sup>7</sup> SEN Amartya; El derecho a no tener hambre; Universidad Externado de Colombia; 2002.

su satisfacción. Parece sensato plantear entonces desde una visión política y sin querer profundizar en la discusión planteada por Sen, que si bien la existencia de un derecho nos impulsa a propender por su reconocimiento, la existencia de un metaderecho nos exige igualmente participar en la construcción de las estrategias para su realización.

Al respecto, vale considerar brevemente el caso del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá, como uno de los componentes del Programa Bogotá Sin Hambre de la Administración Garzón. Según se encuentra en los documentos oficiales, el plan tiene como propósito fundamental lograr “Nutrición a costo mínimo”, vale decir, ofrecer a los bogotanos alimentos de calidad a precios asequibles, para lo cual prevé fundamentalmente la optimización los canales de comercialización de dichos bienes en la ciudad.

En una sociedad en la que el grueso de los alimentos es distribuido vía el mercado (otro mecanismo de distribución es la vía institucional pública, como los comedores comunitarios y escolares), y por tanto es la capacidad de gasto y no la necesidad el factor que determina el acceso al bien en cuestión, es plausible adoptar medidas que eviten el encarecimiento de los precios al consumidor. Sin embargo, desde el punto de vista de los demás actores vinculados al sistema alimentario, como los pequeños productores, distribuidores y comercializadores, dichas políticas, en la medida en que sean aplicadas sin mayores reparos, podrían afectar gravemente su derecho al trabajo o al mínimo vital. Fácil sería entonces decir en esta disyuntiva, hablemos de *precios justos*, ¿pero que pasa si lo *justo* esta por encima de la capacidad adquisitiva de los sectores más vulnerables de la sociedad? Y volvemos entonces al círculo vicioso.

Frente a tal complejidad, propia también de otros temas de la agenda pública como el espacio público, constantemente se proponen como alternativas la concesión de algún tipo de paliativos para quienes son afectados por los efectos secundarios, lo cual, sin pretender desconocer lo pertinente que pueden llegar a ser en situaciones específicas, termina siendo un punto común acogido bien por facilismo o bien por intereses económicos casi siempre subrepticios. En el caso del abastecimiento alimentario, no parece ser muy claro si la contraposición entre los intereses de los consumidores y los intereses de los pequeños productores e intermediarios se sustenta en la realidad, o si obedece a una apariencia alimentada por la pretensión de las grandes superficies comercializadoras de ampliar su participación en el mercado.

Qué tanto los diagnósticos respondan a una situación real y qué tanto a un prejuicio mal intencionado, solo puede ser dilucidado en un amplio proceso de discusión con los actores vinculados al sistema alimentario, particularmente aquellos que ven en la aplicación de las políticas que el distrito defina en la materia, la vulneración o la protección de sus derechos.

Para las organizaciones sociales, comprender este proceso es asumir que la remoción de los obstáculos para el ejercicio de derechos, es tan lenta y compleja como fuera la lucha para su reconocimiento. Para los gobiernos, tal comprensión les demanda mayor claridad y transparencia sobre *el cómo* pretenden cumplir con su responsabilidad al respecto. De hecho, es el análisis de la aplicación de un metaderecho lo que nos permite dilucidar finalmente, las diferencias en el ejercicio de gobierno de las diversas opciones políticas del país, en un escenario en el que los discursos son cada vez más parecidos.

Las autoridades distritales al adaptar en el plan de desarrollo de la ciudad una fuerte carga de derechos, se hacen responsables de propiciar la construcción de estrategias para garantizarlas, construcción que antes de responder a un tecnicismo, hace parte de una dinámica política ha ser fortalecida por la Alcaldía Mayor vía amplios procesos participativos.

Sabía usted que...

- Según el soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá, anualmente ingresan a Bogotá 2'800.677 toneladas de alimentos, de las cuales, el 77% proviene de un radio estimado en 300 Km, es decir de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.
- En el 2002, el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional de Bogotá reportó, que el 40,4 % del total de menores de 7 años de los estratos 1, 2 y 3 presentaba deficiencias en su crecimiento y desarrollo debido a carencias nutricionales.

(Inicio)

**Por: Gabriela Ana Pérez**  
Profesora en Geografía  
Licenciada en Geografía  
Departamento de Geografía  
Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional del Comahue  
Neuquén, Argentina

## RESUMEN

Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación Desarrollo regional en la provincia del Neuquén: políticas sociales y sus efectos territoriales a partir de 1990, a cargo de un grupo de docentes e investigadores del Dpto. de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue.

El artículo introduce el tema tratado a través de una mirada retrospectiva de la Política Social en una lectura descriptiva de las características de la misma y del arribo a la nueva estructura política ejecutoria de ella. Con esto aterriza en la problemática de la vivienda en la Provincia de Neuquén por medio de la ubicación histórica y funcional de las instituciones relacionadas con el sector. Introduce la problemática de la institucionalidad creada para la solución de la inequidad en el sector de vivienda a nivel nacional, para con esto crear un esquema de comprensión del problema específico en la provincia a la que se hace referencia, utilizando las dimensiones económicas, sociales e institucionales de la política de vivienda.

Concluye, a través de una prospectiva social, con las consecuencias lógicas y tendenciales derivadas de la situación actual.

EL TEXTO COMPLETO DEL TRABAJO LO ENCUENTRA EN:

<http://www.unipiloto.edu.co/Documentos/maestria/VIVIENDA%20EN%20NEUQUEN.pdf>

[\(Inicio\)](#)