



Universidad  
Piloto de Colombia  
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN

# papeles DE coyuntura

Maestría en Gestión Urbana  
GIMGU/ Grupo de Investigación

ISSN: 1900-0324

## EN ESTE NÚMERO

### ARTÍCULOS

GENTRIFICACIÓN: SOBRE EL ORIGEN  
DEL TÉRMINO Y EL VOCABLO MÁS  
ADECUADO EN LENGUA CASTELLANA

*Rafael Andrés Barrera Gutiérrez* Pág. 6

LA PRÁCTICA DEL ARRENDAMIENTO  
RESIDENCIAL EN LOS BARRIOS POPULARES:  
LA RECIPROCIDAD COMO MARCO  
INSTITUCIONAL DEL INTERCAMBIO  
ECONÓMICO

*Hernando Sáenz Acosta* Pág. 14

SUBSIDIOS DE VIVIENDA EN COLOMBIA:  
ALCANCES Y LIMITACIONES.

*Laura Amézquita* Pág. 25

ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMÁTICOS  
DE LA GESTIÓN DE SUELO EN EL  
PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA

*Luis Ernesto Montañez Díaz* Pág. 39

LA VIVIENDA FORMAL Y LA JUSTICIA  
SOCIAL: EL CASO DEL PROYECTO  
URBANÍSTICO NUEVO USME-BOGOTÁ

*Aureliano Camacho B.* Pág. 47

### ESPACIO DE OPINIÓN

REASENTAMIENTOS HUMANOS EN  
BOGOTÁ: EL PROYECTO EL BICENTENARIO.

*Camilo Andrés Castiblanco Durán* Pág. 60

### DESDE EL AULA

LA OTRA CIUDAD: PROCESOS  
DE URBANIZACIÓN Y PRODUCCIÓN  
DE VIVIENDA INFORMAL EN CÚCUTA.

*arquitecto.jas@gmail.com.* Pág. 74

### RESEÑA

MERCADO Y ORDEN URBANO.  
PEDRO ABRAMO

*Hernando Sáenz Acosta* Pág. 89

Reflexiones  
de la  
sobre la compatibilidad entre los resultados  
“locomotora del crecimiento”  
y el principio de la vivienda digna

# Universidad Piloto de Colombia

Presidente

José María Cifuentes Páez

Rectora

Patricia Piedrahíta Castillo

Director General de Publicaciones

Andrés Lobo-Guerrero Campagnoli

Director de Publicaciones y Comunicación Gráfica

Rodrigo Lobo-Guerrero

Director de Investigaciones

Mauricio Hernández Tascón

Coordinador de publicaciones

Diego Sanchez Bernal.

Directora Maestría Gestión Urbana

Mayerly Rosa Villar Lozano

## Papeles de Coyuntura ©

ISSN

1900-0324

Edición No. 37

Octubre 2013

Coordinador del número 37

Carlos A. Moreno

Coordinación editorial

Claudia Inés Carreño Durán

Diseño y Diagramación

Departamento de Publicaciones y comunicación gráfica de la Universidad Piloto de Colombia

La obra literaria publicada expresa exclusivamente la opinión de sus respectivos autores, de manera que no representan el pensamiento de la Universidad Piloto de Colombia. Cada uno de los autores, suscribió con la Universidad una autorización o contrato de cesión de derechos y una carta de originalidad sobre su aporte, por tanto, los autores asumen la responsabilidad sobre el contenido de esta publicación.



# Editorial

## Reflexiones sobre la compatibilidad entre los resultados de la “locomotora del crecimiento” y el principio de la vivienda digna

Melba Rubiano Bríñez  
Profesora e Investigadora  
Maestría en Gestión Urbana

Dando continuidad al estudio de los temas urbanos, en el número 37 de la revista Papeles de Coyuntura se propone el tema de la Vivienda desde *La compatibilidad entre los resultados de la “locomotora del crecimiento” y el principio de la vivienda digna*, teniendo en cuenta la relevancia que, desde el Plan Nacional de Desarrollo vigente se le ha asignado al sector de la construcción como uno de los ejes fundamentales de la economía. Siendo así que la vivienda es una decisión crucial para las familias y eje fundamental para determinar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país y, por tanto, alrededor de las múltiples miradas y puntos de vista que sirvan para el análisis, se busca conocer resultados de investigaciones y opiniones sobre estas cuestiones.

Con la convocatoria se buscó propiciar la reflexión sobre el goce efectivo del cumplimiento del derecho para la vivienda digna, especialmente, para suplir las necesidades de la población de bajos ingresos por el mercado formal e informal que se observa en la mayoría de las ciudades, ésta última desarrollada al margen de la planeación urbana. La Vivienda es un tema tan amplio y heterogéneo en enfoques y abordajes que este número es indicativo de esta diversidad. Para satisfacción de quien escribe este Editorial y convocó a este número, la respuesta de los investigadores fue altamente positiva, y es así como tenemos el gusto de presentar siete artículos.



En primer lugar, se presentan dos artículos que abordan desde diferentes puntos de vista la reflexión teórica sobre dos aspectos centrales relacionados con la vivienda. Por un lado, está el artículo de Rafael Barrera quien analiza el origen de un término con el cual se nombre a fenómeno muy actual y de interés para las ciudades contemporáneas: *Gentrificación: sobre el origen del término y el vocablo más adecuado en lengua castellana*. En él, se hace una revisión sobre el origen del término *gentrification* e intenta explicar su significado y el contexto en que se desarrolló. Además revisa la pertinencia de usar traducciones en castellano que apuntan a darle un significado particular al fenómeno. El segundo artículo con enfoque teórico es presentado por Hernando Sáenz Acosta, *La práctica del arrendamiento residencial en los barrios populares: La reciprocidad como marco institucional del intercambio económico*, en el texto se reflexiona sobre la práctica del arrendamiento residencial en los barrios populares, destacando la importancia de la reciprocidad como marco institucional en los mercados informales de vivienda que ha sido propuesto por autores latinoamericanos como Pedro Abramo. Discute sobre la comprensión y posible construcción de una tipología de mercados de alquiler donde la personalización del intercambio contrasta con la noción de mercado de la teoría económica dominante que lo analiza como lugar de encuentros anónimos.

Los tres artículos siguientes analizan temas relacionados con la aplicación de instrumentos de política pública en el tema de vivienda y sobre el estudio de programas y proyectos específicos, como son los casos del programa bandera de la actual administración nacional (el programa de Viviendas Gratuitas) y el caso de Nuevo Usme. En el primero de estos tres artículos, Laura Amézquita y Sergio Mateus, *Subsidios de vivienda en Colombia: alcances y limitaciones*, discuten el origen y la vigencia de las políticas de vivienda en Colombia, cuyo principal instrumento de intervención está basado en subsidios a la demanda, y se focaliza en el acceso de vivienda para población

de ingresos más bajos. Se analiza la eficiencia del mecanismo para mitigar el déficit de vivienda que se presenta en el contexto urbano colombiano.

A continuación, Luis Ernesto Montañez Díaz, cuestiona *Algunos aspectos problemáticos de la gestión de suelo en el programa de vivienda gratuita*, de tal manera que se revisa el cambio en el modelo territorial de intervención para la gestión de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia, planteado por el gobierno de Juan Manuel Santos, con algunas continuidades en lo que al rol de la empresa privada se refiere y en lo relacionado con las dificultades y falencias para una adecuada gestión de suelo que se refleje en proyectos urbanos integrales y viviendas de mejor calidad. El siguiente artículo de Aureliano Camacho, analiza el caso de *La vivienda formal y la justicia social: el caso del proyecto urbanístico Nuevo Usme–Bogotá*, donde busca comprender de qué manera los proyectos de solución de vivienda implementados en Usme en nombre de la justicia social y la inserción espacial, y que tienen como objetivo reducir las desigualdades y la pobreza, son una herramienta que transforma a los habitantes en ciudadanos a partir de la apropiación de su hábitat. Para ello aborda el problema en su dimensión política y revisa aspectos como la acción ciudadana y participativa que se manifiesta a partir de la movilización de los habitantes por construir, programar y tomar sus decisiones sobre los proyectos urbanos que se dirigen a transformar el territorio y ser un medio para reducir las desigualdades.

El artículo de opinión de este número, lo presenta Camilo Castiblanco, como aporte a la reflexión sobre un proyecto de la Caja de Vivienda Popular, denominado El Bicentenario. Con *Reasentamientos humanos en Bogotá: el proyecto El Bicentenario* se analiza el programa de Reasentamiento de la Caja de la Vivienda Popular de la Secretaría Distrital del Hábitat, motivado por la reflexión originada en la percepción y evaluación negativa recibida por sus beneficiarios, para lo cual busca comprender, cuáles son los factores que afectan la valoración del



proyecto, y cuáles son las expectativas que tienen frente a la Caja de la Vivienda Popular (CVP).

Finalmente, como cierre para esta edición, en la sesión Desde el aula, nuestro alumno el arquitecto José Alfredo Suárez, presenta un avance de su trabajo en desarrollo para optar al título de Magister en Gestión Urbana el artículo *La otra ciudad: procesos de urbanización y producción de vivienda informal en Cúcuta, sector nororiental*, en el presenta los principales hallazgos que ha obtenido hasta el momento, apuntan que las carencias en términos físicos, urbanos, legales y sociales que caracterizan estos asentamientos, son así mismo, vacíos de las políticas de vivienda del Estado, donde además la condición de frontera de la ciudad y la incidencia del desplazamiento forzado juegan un papel determinante en el crecimiento de la informalidad urbana.

El libro reseñado en la presente edición es Mercado y orden urbano. Del caos a la teoría de la localización residencial., correspondiente a la Serie Economía Institucional Urbana de la Universidad Externado de Colombia. Facultad de Economía. Traducción realizada por Melba Rubiano.

Es de esperar que los aportes desde la reflexión teórica y práctica de los artículos que confirman este número contribuyan a enriquecer la discusión en torno a los temas relacionados con la Vivienda visto desde la Gestión Urbana. Finalmente y como es habitual convocamos a toda la comunidad académica de la Maestría en Gestión Urbana, de la Universidad Piloto de Colombia y a todos los interesados e investigadores en temas urbanos a publicar sus reflexiones o investigaciones en este espacio.



# Artículos

## Gentrificación: sobre el origen del término y el vocablo más adecuado en lengua castellana

Rafael Andrés Barrera Gutiérrez\*<sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo hace una revisión sobre el origen del término gentrification e intenta explicar su significado y el contexto en que se desarrolló. Tiene como objetivo revisar la pertinencia de usar traducciones en castellano que apuntan a darle un significado particular al fenómeno. El método utilizado consiste en hacer una revisión de lo escrito alrededor de la aparición del vocablo y las circunstancias particulares en que fue desarrollado, además de mostrar lo que puede significar el término y lo que los otros vocablos pueden expresar del fenómeno mismo. La conclusión indica que no es fácil utilizar términos de nuestra lengua castellana para indicar lo que es el fenómeno en sí. Finalmente, se sostiene que el término de "gentrificación", que se viene utilizando por parte de algunos estudiosos del tema, es el que mejor se acerca a expresar el fenómeno que se pretende estudiar.

### Palabras clave:

Ciudad, gentrificación, gentry, elitización, vivienda

\*.Economista y magíster en Economía de la Universidad Externado de Colombia. Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>1</sup>.El autor agradece al Profesor Oscar A. Alfonso y a Mauricio Pérez Salazar por la colaboración y el ánimo brindados para escribir el presente documento.





## Abstract

This paper reviews the origin of the term gentrification and tries to explain its meaning and the context in which it was developed. Also, check the relevance of using translations in Spanish that point to give a particular meaning to the phenomenon. The method used consist in making a review of what has been written about the emergence of the word and the particular circumstances in which it was developed, besides showing the possible meaning of the term and what other words can say of the phenomom itself. The conclusion is that it is not easy to use terms of the Spanish that show what the phenomenon is. Finally, it is argued that the term "gentrificación", which has been used by some scholars, is possibly the best term to expressing the phenomenon to be studied.

## Keywords:

City, gentrification, gentry, gentrification, housing.

Al buscar el significado de la palabra *Gentrification* se encuentra que es un término que básicamente indica un proceso de renovación urbana que denota cambios socioculturales debido a la compra de casas (que para algunos puede resultar parte de un proceso de especulación urbana), por parte de gente adinerada de clase media o alta, en una comunidad no muy próspera, en donde por las mejoras realizadas en las propiedades estas aumentan su valor, lo cual va acompañado de un proceso de desplazamiento de las personas de menores ingresos y un mejoramiento de las áreas circundantes.

Para algunos autores el concepto de *Gentrification* habla con exactitud sobre la realidad que envuelve la regeneración de la ciudad, por lo que es considerada una palabra "vedada", "sucia" o "fea" para promotores inmobiliarios, políticos y financieros

dado que conceptualiza un proceso con múltiples facetas dentro del desarrollo capitalista, en particular rodeado de conflicto social, en las zonas centrales de una ciudad. (Lima, 2008; Smith, 2002 citado por Slater 2011, Smith, 2012). Según Lima "el concepto de *Gentrification* tiene una connotación 'ideológica', [cuyo] análisis seminal lo da Federico Engels". Al revisar la *Contribución al problema de la vivienda* de Engels se encuentra que este sostuvo:

Entiendo por Haussmann<sup>2</sup> la práctica generalizada de abrir brechas en barrios obreros, particularmente los situados en el centro de nuestras grandes ciudades, ya responda esto a una atención de salud pública o de embellecimiento o bien a una demanda de grandes locales de negocios en el centro, o bien a unas necesidades de comunicaciones, como ferrocarriles, calles, etc. El resultado es en todas partes el mismo,

---

<sup>2</sup> Aquí se hace alusión a Georges-Eugène Barón Haussmann quien fuera un funcionario público francés encargado por Napoleón III de realizar hacia 1852 un proceso de modernización de París. Este consistió, en parte, en eliminar calles antiguas y casas de apartamentos que fueron reemplazados por un nuevo trazado de vías (particularmente anchas y largas avenidas), que iban de la mano con el desplazamiento de obreros del centro y el impedimento de ubicación de barricadas que favorecieran levantamientos populares.



cualquiera que sea el motivo invocado: las callejuelas y los callejones sin salida más escandalosos desaparecen y la burguesía se glorifica con un resultado tan grandioso; pero.... callejuelas y callejones sin salida reaparecen prontamente en otra parte, y muy a menudo en lugares muy próximos (1980 ed., p. 205).

La acuñación del término *Gentrification* se atribuye a la socióloga alemana Ruth Glass (1912- 1990) en su obra de 1964 sobre Londres según la cual:

Uno a uno, gran parte de los barrios de la clase trabajadora de Londres se han visto invadidos por las clases medias —altas y bajas. Las degradadas y modestas calles flanqueadas por antiguas caballerizas, convertidas en viviendas, y las casitas —dos habitaciones arriba y dos abajo— fueron sustituidas cuando expiraron los contratos de arrendamiento por elegantes y costosas residencias. Grandes casas de la época victoriana que se habían degradado en el periodo anterior o más recientemente —al ser utilizadas como albergues u ocupadas por varias familias— han subido nuevamente de categoría [...] Cuando este proceso de «gentrificación» comienza en un barrio, avanza rápidamente hasta que todos o la mayoría de los ocupantes iniciales, miembros de la clase trabajadora, son desplazados, así se modifica el carácter social del barrio. (Glass, 1964: xviii; Citado por Smith 2012, p.77)

De acuerdo con Slater (2011, p. 571) R. Glass identifica el proceso de *Gentrification* como un vínculo entre lucha de clases y vivienda [...] que captura las inequidades e injusticias sociales creadas por los políticos y los mercados de tierra urbana; [en donde] el incremento de gastos para los hogares de la clase trabajadora y de bajos ingresos, y las catástrofes por desplazamientos, desalojos y falta de vivienda son síntomas de un conjunto de arreglos institucionales que favorecen la creación de ambientes urbanos que sirven para las necesidades de acumulación a expensas de las necesidades de hogar, comunidad y familia. Smith (2012, p. 77) considera que “el término [...] expresa el obvio carácter clasista del

proceso, y por ese motivo, si bien el que se muda al barrio puede no ser técnicamente un «miembro de la alta burguesía» [*gentry*] sino un profesional blanco de clase media, el término es de lo más razonable”.

En la acepción original se evidencia el carácter de conflicto de clase que reviste la apropiación del suelo urbano, sin embargo, el uso de términos que pretenden acercarse al fenómeno sin estudiar realmente su significado y el contexto particular en que se desarrolla aleja al lector del entendimiento real del fenómeno y cubre con un velo las implicaciones que el fenómeno tiene a nivel social, económico, cultural y político.

### I. Términos usados en castellano para designar el proceso de “gentrification” y el caso de Colombia

Para Lima (2008) al dejar por fuera del análisis las luchas que surgen por la apropiación del espacio, su control y su uso en un contexto capitalista se da margen para utilizar conceptos como conservación urbana, mejoramiento urbano, reconquista urbana, regeneración urbana, remodelación urbana, rescate urbano y salvamento urbano. También se podrían agregar en este sentido términos como revitalización, renovación, residencialización y renacimiento urbanos como términos usados en esta misma vía.

Para acercarse al estudio del fenómeno de *Gentrification* el término se ha traducido como *gentrificación*, aburguesamiento, yupificación, elitización y aristocratización. Las expresiones se han utilizado indistintamente y en general no se encuentra correspondencia entre el fenómeno y el significado particular que cada palabra tiene.

Urbina (2012) da cuenta de los diferentes términos usados y aunque no se detiene a examinar su pertinencia y adopta en su escrito el término *gentrificación*, de manera detallada da testimonio sobre la manera en que el fenómeno se manifiesta en el





Centro Histórico de Bogotá a partir de un análisis exhaustivo del estado físico del parque inmobiliario. Deja ver que además de ser un tema necesario para analizar y estudiar a profundidad es parte de un proceso reciente en la región.

González G. (2011) utiliza el término *gentrificación* y en general lo asocia con los problemas de exclusión y expulsión que el fenómeno manifiesta. Considera que es más propicio hablar de “renovación urbana incluyente” como contraposición a la “*gentrificación* urbana” en vista de que hay un gran “desconocimiento del componente humano como parte integral de la ciudad” (2011, p. 1) que está ligado a la falta de atención a los residentes de bajos ingresos de la ciudad y a la mejora efectiva de sus condiciones de vida.

Contreras (2010) utiliza la palabra *gentrificación* y relaciona la apropiación del espacio con la revalorización del territorio en donde esta forma parte de organización del entorno que va de la mano con la limpieza social y el papel que tiene la intervención pública en estos procesos, en particular en lo concierne al barrio El Cartucho de Bogotá.

Lulle (2008) se refiere al fenómeno como “elitización o *gentrificación*” y muestra los procesos de cambio en el Centro de Bogotá que van de la mano con sus dinámicas sociales y culturales.

Por su parte González C. (2008) iguala el término *gentrificación* a aburguesamiento y muestra que si bien es un término que ha adquirido importancia siguen presentándose esfuerzos por ampliar su significado y en particular por restarle la negatividad con el que se le asocia. En general habla del fenómeno e intenta revelar su significado ya que es un término que se deriva de un idioma extranjero.

Nates (2008) considera el término “elitización o *gentrificación*” y utiliza los adjetivos de “normal y marginal” para diferenciar el tipo de ingreso que tienen las personas que llegan (en particular artistas e intelectuales) en el primer caso y considera que la

*gentrificación* puede darse desde la yupificación sin dar mayor explicación a su significado. En particular estudia el fenómeno denotado como *gentrificación* rural (*rural gentrification*) para denotar que el fenómeno no es exclusivo de las ciudades y que el término elitización “produce un carácter social excluyente [...] donde los lugares elegidos son convertidos en objeto estéticamente relevante para los mismos” (2008, p. 266) y que permite expresar por parte de sus poseedores ‘la distinción de clase’.

## II. Un acercamiento a la relación entre *gentrification* y *gentry* y el vocablo más apropiado en lengua castellana

El concepto de *Gentrification* según Manrique “no cuenta con una delimitación especial concreta” (2013, p. 212) y su estudio suscita interrogantes diversos tales como las características particulares que el fenómeno tiene en los distintos lugares, los costos que implica en la actualidad y en el futuro, además de la etapa del proceso que cada lugar está experimentando, así como su velocidad y el papel que juegan el sector público y el privado en la misma y en la totalidad del proceso. Ahora bien, en general son escasos los trabajos que se pueden encontrar sobre lo adecuado de encontrar un término en castellano que designe de manera precisa el fenómeno, en vista de la dificultad que presenta el traducir un término que tiene en su lengua original un significado particular y en donde, como sostiene Duque (2010), su relevancia no reposa en el debate alrededor de una buena traducción del vocablo *gentrification*, sino a la conveniencia de realizar dicho esfuerzo sin un trabajo de reflexión previo.

En este mismo sentido, Duque realiza un análisis sobre lo que ha pasado alrededor del fenómeno y del término. Muestra el intento de traducción al castellano por Luz Marina García quien apuesta por elitización como el término más adecuado puesto que la idea o noción de élite apunta a resaltar



la importancia de un grupo particular, con capacidad de persuasión e influencia en la toma de decisiones (García, 2001). Pero en general no argumenta de manera contundente con respecto a la pertinencia de la utilización del término y su posibilidad de explicación general del fenómeno. Duque (2001) después de argumentar por qué no resultan pertinentes términos como aristocratización, hidalguización, en-hidalgamiento, elitización y aburguesamiento, considera que el idioma castellano es menos maleable cuando se trata de crear nuevas palabras y expresiones. De igual manera considera que esta palabra, en particular, designa un proceso básicamente que pertenece a un contexto extranjero que lo define, y que previo a la creación de un nuevo vocablo es preciso darle un sentido propio al término por lo que resulta oportuno estudiar de manera más concienzuda el fenómeno.

Para Hamnett (2003):

... el uso del término "*gentrification*" por parte de Ruth Glass, el cual algunas veces causa molestia o desconcierto a los académicos, quienes prefieren el término de revitalización o renovación, fue deliberadamente irónico e ingeniosamente divertido. Enraizado en las complejidades de la clase rural tradicional inglesa, el término fue designado para señalar la emergencia de una nueva "*gentry* urbana", paralela a la "*gentry* rural" de los siglos XVIII y XIX de los lectores de Jane Austen, quienes comprendían la clase por debajo de la aristocracia terrateniente, pero sobre terratenientes agricultores y campesinos. (2003, p. 2401).

En este sentido Sargatal (2000) anota que R. Glass usó esta expresión al comparar el hábito de la *gentry* de las áreas rurales de Inglaterra, que conformaban la clase media inglesa, de tener una vivienda tanto en la ciudad como en el campo, hecho que se observó en Londres en los años 60.

Al realizar una exploración breve sobre el origen de la "*gentry*" se encuentra que es una referencia

a una formación social que se desarrolla en Inglaterra en el periodo final de la baja edad media y que resultó de cambios políticos, sociales y económicos a finales del siglo XVI.

Para Coss (1995, p. 39), el término *Gentry* en su sentido amplio es un término que brinda más vaguedad que ayuda y en particular para el periodo de la Edad media, aun cuando como símbolo del pasado es eminentemente significativo para sus audiencias. Pero su uso en la actualidad se presenta porque el lenguaje común permite su uso como un término social vivo. Este término vino a ser usado, para cubrir al menor estrato de los terratenientes de la sociedad una vez la hidalguía (*Nobility*) llegó a restringirse a la nobleza, y en este sentido su uso continúa hasta el presente. Sin embargo esto ha ocurrido lentamente. A finales del siglo XVI y comienzos del XVII los comentaristas preferían escribir de la hidalguía (*Peerage*) como la nobleza mayor y de los caballeros, títulos y *gentlemen* (para ser unido después de 1611 por los títulos) como el título menor. En el lenguaje común, sin embargo, *gentry*, una vez sinónimo de nobleza, vino a significar la menor nobleza. Una vez intercambiados, estos términos se vuelven complementarios: nobleza y *gentry*.

Coss (1995, p.40) sostiene que "los historiadores han confinado sin significado su uso del término *gentry* a Inglaterra o a la época cuando este era un término social vivo. Pero al contrario de esto, el término ha sido prontamente exportado y ha sido usado transhistóricamente y transculturalmente en el supuesto de que sería fácilmente entendido". Al preguntarse si esto no es una mera ilusión, en cuanto respecta a la alta edad media, se responde que este no era de hecho un término social vivo, al menos no en los términos actuales. "La palabra *gentry* remonta a "*gentrice*" y su uso común era para indicar "bien nacido" (*Gentle birth*) y un alto rango o para describir la cualidades compartidas por el *gente*" (1995, p. 40). Por otro lado, al cuestionarse quién conforma la *gentry* considera que un acercamiento básico es igualar *gentry* a "gentileza, gracia, donaire, garbo (*gentility*);



la *gentry* no son todos aquellos que son aceptados como tales, o quienes pretenden serlo" (1995, p. 41). Con frecuencia esto involucra tomar la legislación o instancias de reconocimiento de la (gracia) gentileza de estatus de grupo como valor a enfrentar.

Ahora bien, para este autor las características que permanecen de la *gentry* pueden encapsularse en una sola palabra: territorialidad. Esta resulta crucial para el entendimiento de la *gentry* como una construcción social, y lo que lo distingue dentro de la territorialidad es su naturaleza colectiva. Para Tawney (1941) la *gentry* inglesa conformada por individuos que aunque variaban en riqueza y entre quienes había ambigüedades, tenían un centro sólido que consistía en la propiedad de tierras sobre la caballería (que coincide hasta cierto punto con la territorialidad de Coss). El avance de esta clase se debe en parte a la agricultura como un negocio que estaba acompañando por un segundo movimiento que reflejó su influencia y consolidó sus resultados. Este movimiento fue la creciente rapidez con que la tierra estaba cambiando de manos. La tierra se transa en forma de capital, y en muchas sociedades, así toma su forma más importante. Pero no es sólo un bien, es un instrumento de prestigio social y poder político. Además, su influencia se reflejaba en la educación; las profesiones; las artes, en particular la arquitectura.

Sobre este último punto Mercer (1954, p. 11-14) hace una diferenciación entre "*Aristocracy*" y "*Gentry*" con base en las diferencias arquitectónicas de sus construcciones, puesto que al basarse, tal diferenciación, sólo en fuentes documentales no resulta libre de ambigüedades. Al basarse en los planos de las casas hace una reflexión indirecta del desarrollo social y el tipo de relaciones que se dan en el proceso mismo. Por "*Gentry*" quiere decir todos aquellos que no eran dependientes de, o recibían favores de la Corona, mientras que por "*Courtiers*" (cortesanos) el autor quiere decir todos aquellos que estaban atados políticamente a la Corona, o que eran dependientes de sus oficinas o garantía y favores; o

que estaban extrayendo sus riquezas del sistema de restricciones impuesto por esta.

Para Mercer (1954) estos últimos necesitaban que sus casas fueran amplias, para acomodar a sus numerosos sirvientes y seguidores, y de esta manera expresar su posición en el mundo, a la vez que para agasajar, si fuera necesario, a sus soberanos "de quienes recibían los favores". Luego surgen clases que hacen su fortuna sin depender de los favores de la Corte, sino explotando el desarrollo económico dentro del país. Esta fue la *gentry* del país, muchos de los hacendados, el conjunto de comerciantes y manufactureros, que se distinguían de las clases superiores de grandes comerciantes de príncipes (Merchant- princes), financieros e industriales con patentes- y una gran sección de abogados practicantes. No forman un grupo homogéneo como los cortesanos pero sus construcciones tienen forma de bloques regulares que se vuelven comunes, pero no necesariamente lo más común, aunque puede considerarse esta como la principal creación de la *gentry*. Los miembros de la *gentry* construían para ellos, no para entretener a las cortes y tampoco resultaban meros constructores de casas grandes y confortables para labradores.

El ascenso de la *Gentry* resulta en parte explicado por Tawney (1941, p. 5) para quien existieron factores como la ruina de familias famosas por su extravagancia personal e ineptitud política; la caída en la posición de la caballería hacia el cambio de siglo cuando caen los arrendamientos, la pérdida no sólo de ingresos sino de autoridad de los monarcas. Entonces ante tales hechos, el hombre que vio la caída en la moral de todo no fue ni un teórico ni un político, aunque tenía los dones de ambos. Fue un gran hombre de acción, quizás el mayor de su época. La doctrina de la estabilidad política dependía del mantenimiento de ese balance de la propiedad, que más adelante llegó a ser un término de arte, no fue en esencia insólito. Y parte del ascenso de la *Gentry* inglesa, según Levy, fue por



darse cuenta de que el acceso al control del poder dependería “menos de las proezas militares y del nacimiento, pero más de la alfabetización y el aprendizaje” (1982, 11), por lo que dado el conocimiento que tenían, encajaban en el burocratizado gobierno de los Tudory Stuart que se ubican en el centro de la administración local.

Ahora bien, dado este rápido recorrido por el significado del término, conviene aclarar que el término *gentrification* no hace referencia al proceso al que alude Nates (2008) de “elitización de territorios que han sido habitados en lugares urbanos, rurales y rur-urbanos por poblaciones con poder adquisitivo bajo o medio, y que han sido adquiridos por poblaciones de sectores medios altos que según los casos presentan características sociales y culturales” (2008, p. 255), puesto que desde la concepción original esta elitización implicaría que son los de la élite quienes finalmente llegarían a estos lugares, y como indica el término, haría referencia a una minoría selecta con un estatus superior que se destaca por su sabiduría y virtud. Se puede considerar como característica básica de la *gentry* que sus miembros poseen una capacidad económica mínima que determina su di-

ferenciación del resto. No es el tipo de actividad a la que se dedican, ni el tipo de costumbres (aunque realmente se esperaría que fuera así) que tienen y el patrón de consumo que presentan lo que en buena medida apunta a diferenciarlos.

### III. A manera de conclusión

La conveniencia de adecuar un término en castellano que designe el significado que la palabra tiene en su lengua original, no resulta fácil ni conveniente, y posiblemente *mutatis mutandis* conveniente adoptar definitivamente el término *gentrificación* como se viene haciendo por parte de algunos estudiosos del tema, haciendo la salvedad que este vocablo a pesar de sonar parecido al original tiene una connotación distinta y que no designa todavía con propiedad el fenómeno que se pretende estudiar. Estamos en una etapa del proceso diferente y el fenómeno no solo abarca aspectos económicos sino sociales, culturales y políticos que vale la pena considerar para entender el carácter particular que el mismo tiene en cada lugar en que se presenta.

## Referencias

- Contreras S, Carol (2010). Estética del residuo: el proceso de gentrificación de El Cartucho en Bogotá. Blog disponible en <http://pervisiones.blogspot.com/2009/10/estetica-del-residuo-el-proceso-de.html>, Fecha de revisión agosto 25 de 2013.
- Coss, P. R. (1995). The Formation of the English Gentry. *Past & Present*, No. 147 (May), pp. 38-64 – Oxford University Press
- De Urbina, Amparo (2012). *El Centro histórico de Bogotá “de puertas para adentro”: ¿el deterioro del patrimonio al servicio de la gentrificación?* En Cuadernos de vivienda y urbanismo, Vol. 5, No. 9, enero-junio de 2012.
- Duque, Ricardo (2010). La difusión del concepto *gentrification* en España: reflexión teórica y debate terminológico. *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XV, n° 875, 5 de junio de 2010. [Serie documental de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]. Universidad de Barcelona.
- Engels, Federico (1873/1980). *Contribución al problema de la vivienda*. En OBRAS ESCOGIDAS (en tres tomos) de C. Marx y F. Engels. Tomo II. Edición Progreso, Moscú, Versión digital en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/oe/pdf/oe3-v2.pdf>
- Glass, Ruth. (1964), *London: Aspects of Change*, Londres, Centre for Urban Studies, Mac-Gibbon and Kee.

- García H., Luz Marina (2001). Elitización: propuesta en español para el término gentrification. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. 6, No. 332, 5 de diciembre.
- González C. Ma. Margarita (2008). *Gentrification*. En Revista La Tadeo, No. 73. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- González G. CARLOS A. (2011). *Gentrificación y otros exorcismos urbanos*.  
Revista Dinero, publicado el 10 de octubre de 2011. Opinión on Line. <http://www.dinero.com/opinion/opinion-online/articulo/gentrificacion-otros-exorcismos-urbanos/136981> Fecha de revisión 20 de agosto de 2013.
- Hamnett, Chris (2003). Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London, 1961-2001. *Urban Studies*, Vol. 40, No. 12, 2401-2426, November.
- Lima S., Salvador. (2008). Y sin embargo,... se gentrifica. Análisis en torno al problema de la gentrification de la ciudad de México. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/200.htm> [20 de enero de 2013]
- Levy. F. J. (1982). How information Spread among the Gentry, 1550 -1640. *The Journal of British Studies*, Vol. 21, No. 2 (Spring, 1982), pp. 11-34. University of Chicago Press
- Lulle, Thierry (2008). Prácticas y representaciones espaciales de los habitantes de Bogotá. *Revista de la Organización latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, No. 1, agosto, pp. 67-77.
- Manrique, Adrian (2013). Gentrificación de la Candelaria. Reconfiguraciones del lugar de residencia y consumo de grupos de altos ingresos. *Cuadernos de Geografía*. Revista Colombiana de Geografía, Vol. 22, No. 2, jul-dic de 2013. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Mercer, A. E. (1954). Houses of the gentry. *Past & Present*, No. 5 (May), pp. 11-32 - Oxford Univeristy Press.
- Nates, Béatriz. (2008). Procesos de gentrificación en lugares suburbanos: Presupuestos conceptuales para su estudio en Colombia. Artículo de investigación. Universidad de Caldas. Grupo de Investigación Territorialidades.
- Sargatal B, Ma. Alba. (2000). El estudio de la gentrificación. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 228, 3 de mayo.
- Slater, Tom (2011). Gentrification of the city. En: Bridge, Gary and Sophie Watson (eds). *The New Blackwell Companion to the City*. Blackwell Publishing, 2011. Blackwell Reference Online. 20 August 2013 <[http://www.blackwellreference.com/public/book.html?id=g9781405189811\\_9781405189811](http://www.blackwellreference.com/public/book.html?id=g9781405189811_9781405189811)>
- Smith, Neil (2012). La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación. Traducción de Verónica Hendel. Capítulo 2, pp. 73 – 99. *Traficante de sueños*, ed.
- Tawney, R.H. (1941). The Rise of the Gentry, 1558-1640– *The Economic History Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-38. Blackwell Publishing.



# Artículos

## La práctica del arrendamiento residencial en los barrios populares: la reciprocidad como marco institucional del intercambio económico

*Hernando Sáenz Acosta\**  
hernandosaenz@gmail.com

### Resumen

En el siguiente documento se presentan algunas reflexiones sobre la práctica del arrendamiento residencial en los barrios populares. Se destaca en primer lugar la importancia de la reciprocidad como marco institucional en los mercados informales de vivienda que ha sido propuesto por Pedro Abramo y se profundiza en la interpretación teórica que se hace de la reciprocidad. De esta manera se discute sobre la comprensión y posible construcción de una tipología de mercados de alquiler donde la personalización del intercambio contrasta con la noción de mercado de la teoría económica dominante que lo analiza como lugar de encuentros anónimos.

---

\*.Candidato a doctor del programa en Planeación Urbana y Regional del Instituto de Investigación y Planeación Urbana y Regional IPPUR de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil UFRJ. Becario del Programa CAPES PEC-PG.





## Abstract

In the next paper presents some reflections on the practice of residential lease in popular neighborhoods. In first time, show the importance of reciprocity as an institutional framework in informal housing markets that has been proposed by Pedro Abramo and then analyzes some aspects for theoretical interpretation about reciprocity. In this way, we discuss the understanding and possible construction of a typology of markets where customization of trade contrasts with the market's notion of dominant economic theory how a place of anonymous encounters.

## Introducción<sup>1</sup>

Uno de los sectores más vulnerables en materia habitacional son los hogares de bajos ingresos que viven bajo la figura del arriendo. En el caso de Bogotá, debido al patrón de segregación socioespacial existente, buena parte de estas familias residen en barrios populares que nacieron a partir de los procesos de urbanización pirata. El arriendo en estos barrios es uno de los mercados más significativos y se constituye en un elemento clave para comprender los procesos de densificación de la ciudad, así como de la movilidad residencial de los grupos e individuos de menores ingresos. (Parias y Abramo, 2009; Parias 2010)

Entre las principales investigaciones realizadas para analizar los mercados de vivienda y particularmente del mercado de arrendamiento en los barrios populares se encuentra la propuesta desarrollada por Pedro Abramo. Según este autor, el acceso por la vía del mercado del arrendamiento puede entenderse como un mecanismo social que posibilita el encuentro entre una oferta y una demanda que puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto intercambiado tiene con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada ciu-

dad y país. Cuando el mercado está inserto en una normalidad jurídica y urbanística es un mercado formal y cuando está al margen de ella es un mercado informal. (Abramo, 2002)

Comprender los mercados informales como aquellos que tienen lugar al margen de un marco legal de derecho no significa que esté ausente un marco institucional que garantice su funcionamiento. La existencia de sistemas de regulación informales en el caso de la vivienda en alquiler, se caracteriza por la presencia del mecanismo de confianza y lealtad establecido por las partes que hacen parte de la relación contractual. Para que dicho mecanismo pueda operar es importante la existencia de relaciones personalizadas en estos contratos, lo cual contrasta con los postulados de la teoría neoclásica, que definen el mercado como un lugar donde el encuentro entre los individuos sucede bajo condiciones de anonimato. La presencia de los contratos garantiza la realización del intercambio en escenarios marcados por la incertidumbre sobre el futuro, así como los procedimientos y sanciones en caso de que ellos no sean cumplidos. A partir de la confianza y la lealtad se afirma que la relación entre arrendador y arrendatario opera bajo la expectativa de reciprocidad. (Abramo 2002, 2009a)

---

<sup>1</sup>. Este documento recoge un resumen de las consideraciones que están siendo desarrolladas por el autor como parte de su proyecto de tesis.



El objetivo de este documento es analizar la reciprocidad y su importancia para comprender la práctica del arrendamiento en los barrios populares. Con el fin de presentar una mirada interdisciplinar se presentan algunas reflexiones desde la economía, la sociología y la antropología. Por último se presentan unas consideraciones parciales.

## I. Sobre la existencia de un mercado basado en la reciprocidad

Una de las primeras cuestiones que ameritan un análisis desde el punto de vista teórico se centra en la existencia de mercados donde la reciprocidad actúa como marco institucional. El principal referente desarrollado desde la teoría neoclásica y neoinstitucionalista destaca el peso de los contratos y los costos de transacción para la comprensión del comportamiento económico de los agentes que participan en el mercado.

### a. La teoría de los costos de transacción

El análisis de las transacciones realizadas en los mercados de vivienda en arriendo tiene su principal referente en las propuestas de tipo microeconómico desarrolladas por la teoría neoclásica. La economía de mercado se caracteriza porque las empresas y familias guían sus decisiones en el mercado a partir de los precios y sus intereses personales. El mercado en este caso puede asumir diferentes formas en virtud de la capacidad que tengan los oferentes para incidir en el precio. Dependiendo de si es mínimo o significativo, los mercados son competitivos, oligopólicos o monopolísticos. (Mankiw, 2002)

Esta tipología de mercados parte del supuesto básico de acción racional, donde impera el homo oeconomicus y donde las transacciones y los contratos derivados de estas tienen lugar bajo condiciones de información completa. Este supuesto significa que los individuos tienen la capacidad de acumular, pro-

cesar y transmitir información, logrando anticipar los eventos futuros que puedan llevar a que el contrato sea cumplido o no. No obstante, a partir de la observación de los procesos empíricos se observa el predominio de situaciones donde hay asimetrías de información y por tanto de la existencia de contratos en condiciones donde se impone la incertidumbre. Ante estas limitaciones teóricas surge la teoría de los costos de transacción, la cual sin abandonar el supuesto de acción racional propone la construcción de una tipología de contratos y de estructuras de gobernanza. (Fiani, 2002)

En cuanto a la tipología de contratos existen cuatro posibles formas:

1. Contratos que especifican en el presente una determinada performance en el futuro.
2. Contratos que especifican en el presente una determinada performance en el futuro condicionada a los eventos definidos con anticipación en el futuro. Contratos de cláusulas condicionales.
3. Contratos de corta duración, realizados en el momento en que las condiciones necesarias para la realización de la transacción efectivamente se concreticen. Contratos de corto plazo secuenciales)
4. Contratos establecidos hoy con el derecho de seleccionar en el futuro una performance específica dentro del conjunto de performance estipulado previamente. Relación de autoridad.

En cuanto a las estructuras de gobernanza se las define como aquellas que permite asegurar la realización de las transacciones. Ella reúne el conjunto de instituciones y el tipo de agentes que están involucrados en la realización de la transacción y en la garantía de su ejecución. Se pueden identificar tres tipos de estructuras de gobernanza: la primera es operada por el mercado y se caracteriza porque en ella las partes pueden mantener la relación y evaluarla recurriendo a su propia experiencia. Un segundo tipo de gobernanza demanda la presencia de una tercera parte, cuya tarea es la de evaluar y ejecutar cuando sea



necesaria una solución frente a eventuales litigios. El tercer tipo de gobernanza es aquella cuyo diseño es para una transacción en particular. Esta gobernanza se desarrolla para casos poco corrientes que pueden estar asociados con altos costos de transacción (Fiani, 2002)

A partir de lo expuesto hasta este punto se puede entonces plantear la pregunta por las posibilidades de una lectura de tipo neoclásica o de tipo neoinstitucional que dé cuenta de la reciprocidad y los intercambios que tienen lugar en el mercado cuando predomina una relación personalizada. Si bien no se refiere al caso específico de la vivienda en alquiler, Rachel Kranton (1996) analiza la existencia de intercambios recíprocos y de mercado. El intercambio recíproco es definido como aquel donde los acuerdos son exigibles informalmente. El hecho de dar un bien, servicio o dinero es compensado con la posibilidad de un intercambio en el futuro. Para que eso pueda ocurrir, se necesita del conocimiento mutuo entre las partes y una flexibilidad frente a las condiciones cambiantes. La sanción ante el incumplimiento de alguna de las partes es la terminación de la relación. Los intercambios recíprocos pueden ser más eficientes que los de mercado, porque son mecanismos que responden adecuadamente en situaciones donde acceder a la información bajo el anonimato resulta bastante difícil y por lo tanto los contactos personales son altamente valorizados. Sin embargo, esta situación debería ser temporal toda vez que se impone como referente normativo los intercambios de mercado y el desarrollo de instituciones que refuercen los contratos y los derechos de propiedad.

### **b. La teoría de las convenciones**

Una propuesta utilizada para comprender el caso de los mercados de arrendamiento residencial basada en el concepto de convenciones y desarrollada por Norma Lacerda aparece como alternativa frente a las insuficiencias que la autora señala existen en la teoría institucionalista y la comprensión de la

coordinación de los agentes en el mercado. Las convenciones remiten inicialmente a usos y costumbres sociales establecidas y que son aceptadas por los individuos integrantes de la comunidad. Ella orienta el comportamiento de las personas y tiene un carácter arbitrario. Puede no ser justificable por argumentos precisos pero es útil para el proceso de coordinación. (Lacerda, 2011)

La noción de convención fue utilizada para analizar el mercado de vivienda en arriendo en virtud de que ese concepto daba cuenta de ese carácter arbitrario que tenían las reglas constitutivas del mercado. La convención es definida como referencial de conducta (norma) que se produce por el acuerdo (o acierto) implícito o explícitamente asumido por los individuos en interacción teniendo por objetivo la organización social del ejercicio de la libertad de cada uno de ellos. La convención cumple el papel de conciliar y coordinar, por lo tanto de minimizar los eventuales conflictos o de maximizar los beneficios deseados en común por las partes. Esta propuesta analítica se coloca también al interior de un esquema que mantiene el supuesto de conducta racional y por lo tanto del principio de homo economicus (Lacerda, 2011).

### **c. Una economía substantiva y varias formas de integración de la actividad económica**

Como se puede apreciar la existencia de la reciprocidad y de relaciones personalizadas como determinante de un mercado de arrendamiento puede ser analizado a la luz de la teoría neoclásica y desde propuestas de corte neoinstitucionalista o de la teoría de las convenciones. Sin embargo, al plantear el supuesto de conducta racional se consolida la imagen de que existe un único tipo de mercado.

La universalización de la economía de mercado tanto teórica como metodológicamente oculta la comprensión de la forma como la economía se articula con la sociedad, impidiendo, de manera adicional, pensar en términos políticos la relación entre lo económico



y lo social (Prieto, 1996). Karl Polanyi planteó la existencia de dos posibles definiciones de economía. La primera es la concepción formal donde las actividades económicas se limitan a la elección de medios escasos para fines alternativos. Así pues, una economía de mercado es definida como aquella donde la producción y la distribución del sustento del hombre son reguladas exclusivamente por el mercado. Frente a esta definición, Polanyi propone una segunda definición de economía, denominada concepción substantiva donde las actividades económicas tienen el objetivo de producir bienes materiales para la reproducción de la sociedad. El mercado es una institución que da forma a la actividad económica y puede estar determinado por diferentes formas de integración. Esas formas de integración son movimientos institucionalizados a través de los cuales se conectan los procesos económicos. Son cuatro las formas de integración: intercambio, redistribución, hacienda y reciprocidad. (Prieto, 1996)

La forma de integración de la actividad económica que tiene lugar a través del intercambio, se estructura a partir de la existencia de mercados autorregulados o regulados y se apoya en la búsqueda del lucro individual. En cuanto a las otras formas y en particular aquella conocida como reciprocidad la producción y distribución de los bienes están incrustadas en el orden social (*embedded*). Las actividades económicas no están separadas del resto de las actividades que estructuran la sociedad. En este caso las actividades ligadas al sustento del ser humano tienen lugar por otras vías, lo cual cuestiona el supuesto de un comportamiento económico homogéneo basado en la acción racional calculadora que la economía neoclásica considera universal. (Prieto, 1996)

## II. Una aproximación desde la sociología: Crítica antiutilitarista y sistema del don

Una hipótesis para examinar a partir de los elementos planteados en la anterior sección consiste en la identificación de las prácticas de arrendamiento re-

sidencial basadas en la forma reciprocidad como la forma más predominante en los barrios populares. Siguiendo la tipología de Polanyi interesa entonces observar cómo opera una racionalidad de tipo substantiva y cómo se manifiesta el principio de don y contradon en las relaciones contractuales altamente personalizadas que tienen lugar en estos mercados. En esta sección destacamos dos elementos que pueden contribuir para desarrollar esta línea de análisis: la crítica al utilitarismo y el sistema de dádiva. A partir de estos elementos es posible ver los individuos más allá de un agente racional, de un *homo oeconomicus*.

### a. Antiutilitarismo

La crítica antiutilitarista surge para cuestionar la economía y ciencia económica dominantes, así como su expansión a otras ciencias sociales caracterizada ante todo por la imposición de una visión del mundo utilitarista. El economicismo reinante particularmente de la teoría de corte neoclásica impone una visión instrumental de la vida humana. Los individuos buscan la satisfacción de su propio interés y en el ámbito de la sociedad y el Estado prima el objetivo legítimo de garantizar la mayor felicidad para el mayor número de personas. La ciencia económica carece de la capacidad de tener en cuenta la naturaleza, los seres vivos y lo humano. El papel del marxismo en la construcción de una crítica es ambiguo, ya que la experiencia en la aplicación del comunismo también se enfrentó a un debate entre una visión economicista que hacía una apología a la planeación racional y del otro lado a un antieconomicismo que exigía la abolición de las categorías mercantiles. Así, el marxismo comparte con el pensamiento burgués la certidumbre de que lo único real es lo económico, siendo la sociedad, solamente una superestructura de la economía. (Caillé, 2009)

El análisis desarrollado por Alain Caillé presenta una caracterización del utilitarismo que puede resumirse en las siguientes tres consideraciones:



1. Los seres humanos deben ser considerados como individuos, separados y mutuamente indiferentes, sin poder demandar algo más allá de su propia felicidad o su propio interés.
2. Es buena y legítima esa búsqueda, pues, es el único objetivo racional ofrecido a los seres humanos y
3. La satisfacción de ese interés se hace racionalmente, maximizando sus placeres (utilidad, preferencias) y minimizando sus dificultades (o ausencia de utilidad).

Esta definición del utilitarismo constituye la esencia de lo que se llama el modelo económico y de forma más general del individualismo metodológico y la Rational Action Theory (Caillé, 2009). Este individualismo metodológico aparece, por ejemplo, utilizado por autores como Jon Elster para explicar las instituciones sociales y el cambio social, vistos así como resultado de la acción e interacción individual. La unidad elemental de la vida social es la acción humana individual. (Elster, 1994)

Es posible comprender, en ese sentido, el creciente economicismo de la producción teórica en el campo de las ciencias sociales. Sin embargo, existe una trampa que surge cuando se asume que el discurso sociológico ya presenta por sí mismo una opción antiutilitarista al rechazar que toda acción se puede reducir a una racionalidad instrumental. Existe una segunda lectura del utilitarismo que partiendo de Bentham apelan a la justicia utilitarista en vez de un egoísmo racional. Desde esta perspectiva lo justo es aquello que permite maximizar la felicidad del mayor número de personas. Así es posible proclamar la existencia del altruismo y el sacrificio bajo el pretexto de maximizar la utilidad común. Para algunos individuos la satisfacción de su propio interés pasa por hacer felices a los otros. (Caillé, 2009)

Surgen cuatro posibles lecturas utilitaristas:

1. Una combinación entre una afirmación positiva y otra normativa. Esa combinación es muy difícil puesto que une la idea de que los individuos son

calculadores interesados racionalmente y que es justo y deseable todo lo que maximice objetivamente la mayoría. Esta combinación de egoísmo y altruismo racionales es llamada por Caillé como teoría utilitarista lato sensu.

2. Siguiendo a Bentham existe una teoría utilitarista stricto sensu donde la conciliación de esas dos afirmaciones tiene un carácter artificial pues pasa por la intervención de un legislador racional que manipule los deseos, imponiendo sanciones y premios.
3. La tercera lectura reconoce que el debate entre las tesis utilitaristas y antiutilitaristas tiene sus antecedentes en los trabajos de Sócrates y Platón, seguidos por Stuart Mill y que corresponde a la clásica oposición entre ciencia económica y sociológica.
4. El utilitarismo es solamente una teoría de la racionalidad práctica ampliada para la totalidad de la filosofía moral y política. Basada en el postulado del homo oeconomicus la ciencia económica representa una cristalización del utilitarismo.

Esta revisión del utilitarismo recupera la importancia de una crítica en el ámbito positivo puesto que estas explicaciones de la acción humana son débiles al quedar limitadas por el formalismo y la tautología (los hombres prefieren lo que prefieren y se interesan por lo que se interesan) como en el ámbito normativo porque la felicidad puede ser anhelada pero no objetivada. Esta no es una meta que puede ser considerada como objeto, y por lo tanto poseída y apropiada, identificando al individuo o estado racional como señor propietario omnisciente y omnipotente. (Caillé, 2009)

La elaboración de una crítica antiutilitarista recupera buena parte del trabajo sociológico realizado por Marcel Mauss en su "Ensayo sobre el don" en el cual señala que la principal motivación de la acción no es el interés personal, sino la obligación de dar, recibir y retribuir. Esta idea es la base utilizada por Godbout (2000) para destacar que así como es posible la existencia de un homo oeconomicus es posible



un homo donator. Caillé concluye que antes de la constitución de la visión utilitarista del mundo, existe un momento previo de constitución de los sujetos que se caracteriza por la subordinación de la necesidad a la demanda de sentido e implica la subordinación de las consideraciones utilitaristas a un momento antiutilitarista constitutivo. La crítica consistente a la economía política implica el reconocimiento de la esencia política y no económica de las sociedades. Se trata de perseguir la democracia como un fin en sí mismo por encima de las consideraciones de eficacia funcional e instrumental constitutivas de la visión utilitarista. (Caillé, 2009)

### b. El sistema de don y los tipos de socialidad

Mauss identifica un sistema de don imperando en los intercambios que se realizaban en las sociedades primitivas y que estaba basado en la reciprocidad. La reciprocidad corresponde a una relación entre donación, recepción y devolución de bienes simbólicos o materiales. A diferencia de lo que sucede con el intercambio que regula el mercado, la reciprocidad presenta una asimetría, puesto que va más allá del dar y recibir. (Martins, 2004)

Partiendo del concepto de individuo moral empleado por Durkheim y de la idea de comunidad como asociación, surge una propuesta asociacionista cuya base es la noción de bien común. Lo social tiene sus propias reglas, condensadas en el sistema de don. Caillé propone entonces la existencia de dos tipos de socialidad: una primaria que funciona bajo la lógica asociacionista y la reciprocidad en la cual lo más importante son las relaciones con las personas. Por el contrario, en la socialidad secundaria lo más importante es la función que desempeñan las personas. Estado y Mercado son inicialmente escenarios de socialidad secundaria, puesto que en ellos la personalización y la subjetividad de las personas no cuenta. (Martins, 2004)

El don, entonces, está presente en las dinámicas de mercado, a través del valor-confianza entre productores y consumidores. Este valor no puede nacer de los contratos jurídicos y formales por más elaborados que parezcan, puesto que su base es la confiabilidad que otorga una relación interpersonal. La expectativa mutua de las partes involucradas es la de que el socio del intercambio mercantil devuelva no la traición sino la amistad y la solidaridad. "El valor-confianza constituye un atributo que apenas se desarrolla primariamente en el nivel de las relaciones del don, en el dar a otro gratuitamente un crédito de honra, en el creer que al darse ese crédito a alguien él será retribuido con algo que haga circular adecuadamente la confianza inicialmente depositada". (Martins, 2004)

Lo social en esta perspectiva maussiana, parte de la solidaridad de los individuos, esto es, a partir del riesgo de asociarse espontáneamente a alguien. El don aparece aquí como una iniciativa de carácter incierto y paradójico de donación, recepción y devolución y en segundo lugar, destacando el valor de la relación en sí por encima del valor de las cosas y de los usos. Este sistema opera en la socialidad de tipo primaria, pero fuera de ellas, precisa de una orden supraindividual y legal que sea obedecida por los participantes de estos intercambios. (Martins, 2004)

### III. Aproximación desde el campo antropológico

Para finalizar esta primera revisión preliminar sobre la reciprocidad y su presencia en las relaciones de intercambio es pertinente una primera aproximación al debate existente en torno del monismo y el pluralismo jurídico y la existencia de diferentes órdenes jurídicas con lo cual se trata de señalar la importancia de un abordaje que desde el derecho permita una mayor comprensión de los contratos que tienen lugar en los mercados cuando predominan fuertes relaciones interpersonales y un principio de reciprocidad.





### a. Monismo versus pluralismo jurídico

La principal transformación en el campo de las instituciones jurídicas para algunos autores se resume en la transición de una sociedad de estatus para una de contratos. Esta idea fue desarrollada principalmente por Henri Maine (1893) quién desde la Escuela Histórica analizó la producción del derecho antiguo en el imperio romano. Desde una perspectiva evolucionista considera que las sociedades pueden dividirse entre progresivas y estacionarias. Las primeras se caracterizan porque las necesidades sociales y la opinión pública anteceden el derecho. La hipótesis de Maine parte de asumir que las sociedades primitivas son de tipo patriarcal, organizadas bajo familias y donde impera la descendencia por línea paterna. El derecho civil sin embargo evoluciona desde estas órdenes emanadas por el jefe de familia hasta los cuerpos legislativos. El campo del derecho civil que en principio es limitado irá creciendo poco a poco hasta comenzar a disputar aquellos espacios en los cuales predominaba el poder del jefe de familia. El resultado va a ser la promoción de los derechos personales y de propiedad que pasan por la esfera de los tribunales públicos. El avance de una sociedad progresiva queda entonces definido por la posibilidad de disolución gradual de la familia y del advenimiento de las obligaciones individuales. Es de esa forma que el individuo se convierte en la unidad social del derecho civil. El sistema de reciprocidades entre derechos y deberes es remplazado por el contrato.

Un aspecto a debatir a partir de la propuesta evolucionista de Maine consiste en examinar la noción de evolución cuyo punto máximo sea la consagración de una sociedad de contratos como paso obligado a la modernidad. ¿La generación de un imperativo normativo, de la consolidación del derecho civil en todos los ámbitos de la vida humana es deseable? ¿Al estar basado en el individuo como centro de la vida moderna esta transición simplemente refuerza

una vez más el discurso económico que promueve el utilitarismo?

Otro aspecto que es de importancia en el análisis jurídico se centra en discutir si el derecho solamente proviene del Estado (interpretación monista) o si por el contrario existen múltiples fuentes de derecho en las sociedades contemporáneas (pluralismo jurídico). Si bien existen diferentes autores y corrientes al interior del pluralismo jurídico, todas critican la idea de que el Estado tiene el monopolio en la producción jurídica normativa. Este monopolio es cuestionado por la presencia de otras prácticas contractuales e instituciones reguladoras. Entre los principales autores se destacan Eugen Erlich, Santi Romano, Jean Carbonnier, André Jean Arnaud, Norberto Bobbio, Boaventura de Sousa dos Santos, etc. (Sánchez-Castañeda, 2006)

Destacamos de estos autores a Erlich quién afirma que el derecho era una orden interna a las relaciones sociales como la familia, las corporaciones, la propiedad, el contrato, etc., así la norma jurídica está condicionada por la sociedad. El derecho, en ese sentido es un conjunto de reglas que determinan la posición y función de los individuos miembros de un grupo y particularmente la condición de dominación o subordinación y las tareas asignadas a su interior. Jean Carbonnier al identificar el pluralismo jurídico considera que el derecho no cubre todos los ámbitos de la vida humana, existen zonas que llama de no-derecho (*non-droit*) donde a pesar de su justificativa no existe, pues hay poca presión jurídica. Así, el derecho puede retirarse de esas zonas sea por autolimitación, auto-neutralización o por una resistencia de hecho frente al derecho. En tercer lugar la idea de colonialismo jurídico desarrollada por Boaventura de Sousa dos Santos fue desarrollada para explicar la existencia del pluralismo jurídico desde un plano cultural y de la imposición de occidente de un discurso jurídico bajo el argumento de su racionalidad y "universalidad". (Sánchez-Castañeda, 2006)



## IV. Conclusiones

Uno de los grupos poblacionales que mayor vulnerabilidad tiene en materia habitacional en los barrios populares son los hogares de bajos ingresos que viven en la modalidad de vivienda en arriendo. En este documento se ha presentado una serie de reflexiones en términos teóricos partiendo de la idea de que la práctica del arrendamiento opera bajo el principio de la reciprocidad. Las relaciones contractuales se caracterizan por un alto grado de personalización y por la puesta en marcha de un mecanismo de valor-confianza. En segundo lugar y no menos importante, la presencia de los contratos de arriendo tiene lugar al margen de la regulación establecida en el derecho civil.

En este texto se ha explorado la reciprocidad desde un abordaje interdisciplinar. En primer lugar, se analizó la forma propuesta por la teoría económica neoclásica cuya principal característica descansa en el empleo de un abordaje utilitarista de la reciprocidad para la consecución de un bien o servicio. La reciprocidad es un elemento importante en la minimización de los costos de transacción, los cuales surgen a raíz de las condiciones de incertidumbre que se dan en las transacciones y por tanto en los contratos derivados de ellas. El contrato es una pieza fundamental para la economía de mercado toda vez que intenta garantizar un soporte legal a las transacciones así como del establecimiento de las sanciones cuando alguna de las partes incumple. Unas elaboraciones más recientes abordan desde la teoría neoinstitucionalista y desde la teoría de las convenciones los mecanismos de coordinación entre los agentes y la forma como funciona el mercado de alquiler. No obstante, todas ellas conservan intacta la visión de individuos racionales, lo cual lleva a concluir que el mercado informal de arrendamiento residencial es solo un caso especial de mercado en el cual los individuos participantes buscan la satisfacción de sus preferencias por vivienda a partir de un cálculo racional.

¿Es posible otro tipo de interpretación sobre el tipo de agentes y las relaciones de intercambio establecidas entre ellos? Con el propósito de responder esta pregunta se ha tratado de revisar otras posibles lecturas de un mercado basado en la reciprocidad. Inicialmente el concepto de economía substantiva y las formas de integración económica propuestas por Karl Polanyi (2003) que permiten identificar otro tipo de actividades económicas cuyo principio de comportamiento no es el lucro, sino por el contrario una lógica de don y contradon. Se trata de actividades económicas cuya forma de integración es la reciprocidad.

La reciprocidad aparece entonces como un aspecto que permite postular otro tipo de mercado en el cual predomina otro tipo de individuo económico. Basado en la triada de dar, recibir y devolver se ha mostrado como existe un intercambio donde los precios y las condiciones de la relación contractual están atravesados por una personalización. Es el concepto de socialidad primaria, de pluralismo jurídico que puede servir para comprender fenómenos contemporáneos, específicamente de las formas como los grupos de menores ingresos diseñan sus estrategias de supervivencia en las ciudades y en particular en los barrios populares.

Frente a la utilización del término descriptivo de mercado informal/ formal empleado por Abramo, se señala como principal dificultad la imposición de una lectura dual de la ciudad que no recoge la complejidad que se evidencia en las dinámicas que tienen lugar en términos jurídicos, especialmente referidas a las posturas monistas o estatocéntricas de regulación y del monopolio que se atribuye el Estado en la producción jurídica normativa (Morais e Silva, 2012). Analizar por tanto la práctica del arrendamiento en los barrios populares significa identificar y clasificar diferentes tipos de órdenes jurídicos, siendo uno de ellas, la de mercados basados en relaciones interpersonales y operando bajo la lógica de la reciprocidad, así como muchas otras formas que pueden ser más próximas de un mercado regulado



por el Estado o de aquellos regidos bajo las leyes de la oferta y la demanda propia de los mercados autorregulados.

¿Puede el análisis sobre la práctica del arrendamiento en los barrios populares partir del reconocimiento de una convivencia de diferentes tipos de mercados, siendo algunos de ellos basados en la reciprocidad, más allá de una visión dualista? ¿Es pertinente la construcción de una tipología de mercados recíprocos que integren situaciones donde la reciprocidad puede operar dentro y fuera de un cálculo racional de búsqueda del lucro? ¿Cómo analizar la dinámica del arrendamiento a partir de una racionalidad de tipo substantiva, es decir de un comportamiento económico donde los hogares se

encargan de producir diferentes bienes materiales para su reproducción? y por último, recuperando la importancia de las trayectorias históricas presentes en la constitución del territorio ¿Cómo incide la localización del barrio en el entramado urbano, así como el grado de consolidación para la comprensión de este mercado? Si bien se ha utilizado el término barrio popular para denotar el conjunto de asentamientos que surgen a partir de procesos de invasión o de urbanización pirata, ¿pueden ser pertinentes estas reflexiones cuando se trata de otro tipo de dinámicas de ocupación del territorio como las invasiones, las favelas, e incluso para comprender el arrendamiento en proyectos de vivienda legales y/o en barrios configurados bajo la normatividad urbanística impuesta por el Estado?

## Referencias

- Abramo, P. (2002). "Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres". En: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Vol. XVI N°2 Agosto-Dezembro 2002, p.103-134.
- Abramo, P. (2009a). "O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico". En: Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre. ANTAC. Org. Abramo Pedro. Coleção Habitare. Vol. 10., p 14-47.
- Abramo, P. (2009b). "A cidade informal COM-FUSA: mercado informal em favelas e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas". En: Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre. ANTAC. Org. Abramo Pedro. Coleção Habitare. Vol. 10., p 49-79.
- Arévalo, J.M.; Sánchez, M. (2011). "La antropología jurídica y el derecho consuetudinario como constructor de realidades sociales". Revista de Antropología experimental. N°11, Texto 6, p. 79-102. Disponible em: <<http://revista.ujaen.es/rae>>
- Caillé, A. Antiutilitarismo (2009). En Diccionario de la otra economía. Lecturas sobre economía social. Orgs. Cattani Antonio, Coraggio José Luís & Laville Jean Luís. Buenos Aires, Altamira.
- Fiani, R. (2002). Teoría dos custos de transação. En: Economía industrial. Fundamentos teóricos e praticas no Brasil. Kupfer & Hasenclever (Orgs.). Elsevier. Rio de Janeiro.
- Mankiw, G. (2002). Principios de economía. MacGraw Hill. 2da Edição. Madrid.
- Martins, P. (2004). A Dádiva e sua importância teórica para se pensar as relações entre Estado, Mercado e Comunidade. VIII Congresso luso-afro-brasileiro de ciências sociais. Coimbra. A Questão social no novo milênio. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/propostas/pdfs/phmartins.pdf>
- Mauss, M. (2003). Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. Em: Sociologia e antropologia. Cosac Naify, São Paulo. p. 183-314.



- Morais, E. Silva, J.; Marques, L.; Orofino, L.; Vilela, M.; Côrrea, M.; Rodrigues, P.; Coccaro, S.; Souza, T. A locação de imóveis em favelas: um processo "(in)formal"? Ponencia en la XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional IPPUR, UFRJ realizado en 2012 en Río de Janeiro, Brasil.
- Parias, A. (2010). Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá. Indicios sobre debilidades del sistema de vivienda de interés social. En: Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades. Serie ciudades Vol. 4. Editor: Samuel Jaramillo. OLACCHI, Quito.
- Parias, A. y Abramo, P. (2009). Mercado informal de suelo en los barrios populares de Bogotá: claves para entender el crecimiento de la metrópolis. En: Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras.
- Porto Alegre. ANTAC. Org. Abramo Pedro. Coleção Habitare. Vol. 10., p 305-336.
- Polanyi, K. (2003) La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México. Fondo de Cultura Económica FCE.
- Prieto, C. (1996). Karl Polanyi. Crítica al mercado, crítica de la economía. En: Política y Sociedad, N° 21. P 23-34. Madrid.
- Sánchez-Castañeda, A. (2006). "Los orígenes del pluralismo jurídico". En: Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. T.I. Derecho Romano. Historia del Derecho. González Nuria. Coordinadora. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. México. P. 471-485. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1855>
- Williamson, O. (1985). The economic institutions of capitalism. New York: The Free Press.



# Artículos

## Subsidios de vivienda en Colombia: alcances y limitaciones

Laura Amézquita\*

Sergio Mateus\*\*

### Resumen

El documento discute el origen y la vigencia de las políticas de vivienda en Colombia, cuyo principal instrumento de intervención está basado en subsidios a la demanda, y se focaliza en el acceso de vivienda para población de ingresos más bajos. La pesquisa hace énfasis en el diseño de políticas en tiempos de cambio estructural y su concurrencia con los cambios en el sistema financiero durante la última década. Se concluye que el mecanismo en sí mismo no resulta suficiente para mitigar el déficit de vivienda que se presenta en el contexto urbano colombiano.

### Palabras clave:

Políticas de la vivienda, subsidios, Colombia.

---

\*. Profesora Asistente, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad De La Salle Bogotá D.C

\*\* . Economista, Universidad De La Salle.



## Abstract

The paper discusses the origin and effect of housing policies in Colombia, whose main instrument of intervention is based on demand subsidies and focuses on access to housing for lower income populations. The research emphasizes the design of policies in times of structural change and its concurrence with the changes in the financial system over the last decade. We conclude that the mechanism itself is not sufficient to alleviate the housing shortage that occurs in the Colombian urban context.

## Keywords:

Housing policies, subsidies, Colombia.

## Introducción

El rápido crecimiento demográfico de las principales ciudades de Colombia ha traído consigo una creciente demanda de la vivienda urbana; donde las autoridades locales requieren apoyo de la intervención estatal con el fin de adecuar la forma urbana para absorber a los nuevos residentes. Las políticas de vivienda de orden nacional focalizan sus esfuerzos en la población de más bajos ingresos. La historia del diseño de estas políticas en Colombia señala que han respondido a las obligaciones que el Estado asume con la dinamización del mercado de la construcción en general y la generación de vivienda urbana en particular. Las políticas han presentado cambios estructurales a partir de los años noventa y se han construido en concordancia con las nuevas definiciones del sistema financiero, con la presión que genera el déficit habitacional en las ciudades y los subsidios a la demanda como principal instrumento de intervención. El presente documento explora los alcances y limitaciones de la política basada en subsidios, en atención a los antecedentes y su marco legal e intentando describir la estructura económica del sector en la última década.

El artículo se estructura en tres partes. En la primera parte se describen las políticas de vivienda en Colombia, con especial énfasis en los cambios estructurales. En la segunda se presenta la naturaleza de los subsidios de vivienda, sus antecedentes y alcances. La tercera explora la estructura del mercado de la vivienda en Colombia, a grandes rasgos se presenta su relación con el sistema financiero y el mecanismo de intervención, el subsidio. Finalmente se presentan unos comentarios que concluyen la pesquisa.

## 1. Políticas de vivienda en Colombia

La política de vivienda en Colombia tiene su génesis con la Ley 46 de 1918, la cual precisa la disposición de recursos para la construcción de viviendas dirigidas a la clase obrera y define la destinación presupuestal para municipios con más de 150.000 habitantes. Con la Ley 61 de 1936, la cual reforma el Artículo 7 de la Ley 46, el Estado canaliza recursos a través de municipios y se define que el trabajador sería el beneficiario de estos fondos municipales, además se autoriza la construcción de “casas colec-





tivas en lugares centrales” cuyo arriendo no podría exceder el 4% del costo de la vivienda de igual forma se determina el criterio de no embargable de estas viviendas. (ICT, 1995).

La estrecha relación entre la política de vivienda y el crédito hipotecario se remonta a la creación del Banco de la República y la Superintendencia Bancaria siguiendo recomendaciones de la misión Kemmerer en 1923. Durante estos años parte del financiamiento de las entidades hipotecarias fueron fondeadas en el exterior como es el caso del Banco Agrícola Hipotecario cuyo objetivo era entregar créditos con amortización gradual para la adquisición de tierras, vivienda y promover las actividades agrícolas cooperativas. Este banco junto con el Hipotecario de Bogotá y el de Colombia vieron afectada su fuente de recursos a raíz de la crisis internacional de 1929 cayendo en insolvencia y llevando al gobierno en 1932 a crear la Corporación Colombiana de Crédito la cual compraría esta cartera para aliviar estos balances. Como medida para contrarrestar estos efectos y para reactivar la economía y el crédito se crea en 1931 la Caja de Crédito Agrario. (Urrutia y Name, 2011).

En materia de vivienda, en 1932, el gobierno buscó fomentar su construcción con la creación del Banco Central Hipotecario (BCH) cuyo objetivo fundamental era estimular la construcción a través del crédito hipotecario. Otra de las instituciones creadas, en 1939 para fomentar la vivienda fue el Instituto de Crédito Territorial (ICT) dando vida al marco institucional de la Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia; se encargó de la construcción de vivienda y otorgamiento de crédito a las familias de más bajos ingresos el sistema se fundamentaba en los subsidios entregados por el gobierno por una parte a través de la reducción de tasa de interés de los créditos y por otra el precio de las viviendas.

El ICT se financiaba fundamentalmente con recursos del presupuesto nacional, con inversiones forzosas del sistema financiero, con la recuperación de su

cartera y en ocasiones recibió créditos externos en condiciones blandas.

Con el tiempo el ICT agregó a sus funciones el apoyo al desarrollo urbano, rehabilitación de áreas subnormales, dotación de servicios comunitarios, mejoramiento de vivienda y atención de desastres (Chiappe, 1999, p. 7).

La actividad del ICT dependió fundamentalmente de la estrategia de desarrollo del gobierno de turno y la asignación presupuestal aprobada para la entidad, es así que se replantean los alcances de la institución y se cuestiona su eficiencia. (Chiappe, 1999)

### a. Cambio estructural

A partir de 1991 se establece como política el subsidio familiar, el cual debía ser vinculado al ahorro familiar y al crédito hipotecario con lo cual el gobierno centró su estrategia en la aplicación de instrumentos de financiación del subsidio familiar de vivienda (Escallón, 2011). El subsidio familiar se constituyó como un beneficio del Sistema de Seguridad Social, en la medida que estas asignaciones familiares hacen parte de un sistema conforme a lo estipulado por la Organización Internacional de Trabajo (Convenio 102 o de normas mínimas), el subsidio familiar tiene una doble connotación legal e histórica por lo cual se trata de un pago originado en la relación laboral, y de otro implica la atención de un beneficio del sistema de seguridad social.

Dentro de este sistema, las Cajas de Compensación Familiar son el conducto de pago a los trabajadores de menores y medianos ingresos cuyo desembolso se realiza en dinero y servicios. Dentro de los programas que las Cajas de Compensación prestan a sus afiliados se encuentran programas vivienda y uno de sus mecanismos es el subsidio familiar. (Asocajas, 2011)

Este modelo de redistribuciones complementado con el marco legal establecido, que define el Sistema Nacional de Vivienda (SNVIS) en 1991:



(...) el cual integran las entidades públicas y privadas que cumplen las funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza, este sistema es un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo conforman, con el propósito de lograr mayor racionalidad, eficiencia en la asignación, el uso de los recursos y el desarrollo de las políticas VIS. (Minvivienda, 2012, p. 1)

Este marco legal también estructura las condiciones de aplicación y otorgamiento de subsidios familiares así como la transformación del ICT en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) con lo cual se modificó su objetivo y funciones de producción directa por la de intermediario y asesor técnico para la promoción, la adquisición, la construcción, la autoconstrucción y la titulación de vivienda social. Además de otorgársele un papel central a las cajas de compensación como administradoras de los subsidios y constructoras directas, posteriormente con la crisis derivada de los ajustes de indexación de los créditos para vivienda cuyo objetivo primordial era mantener el poder adquisitivo de la moneda, se pasó de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) a la Unidad de Valor Real (UVR) otro efecto de la nueva política fue la transformación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) a la banca comercial con el objetivo de bancarizar la demanda a través del ahorro programado, este andamiaje definió una nueva forma de financiación donde la capacidad de pago es fundamental para acceder a la vivienda (Metrovivienda, 2011).

El Estado facilitador a partir de 1991 plantea un nuevo modelo que desmonta el Estado proteccionista y plantea una nueva dinámica ajustada al mercado, dejando atrás la centralización pública y el limitado alcance en términos de disminución del déficit de vivienda, este contexto permite crear un nuevo esce-

nario que estimule al sector privado y permita llegar a los sectores de más bajos ingresos.

El plan de vivienda de Cesar Gaviria Trujillo 1990-1991 reorienta los recursos de la nación con el fin de incentivar la participación de los municipios, las organizaciones populares de vivienda y el sector privado a través del otorgamiento de subsidios directos a la demanda los cuales se otorgarán a las familias de más bajos ingresos. Este programa esperaba promover la construcción y financiación de 539 mil soluciones urbanas y rurales por parte del sector privado y las administraciones locales (Metrovivienda, 2011). Los ejes de este sistema son el SNV, el subsidio familiar y la transformación del ICT en el Inurbe, además se establecen límites de participación en la construcción directa de proyectos.

El gobierno de Ernesto Samper Pizano entre los años 1994-1998 implementa un modelo cuyo fin era permitir mayor coordinación y eficiencia entre las diferentes instituciones con objetivos sociales dirigidos a la población de más bajos recursos. El ente engranador de este esquema toma forma con la Red de Solidaridad Social (RSS) la cual en términos de vivienda era la entidad responsable de canalizar los recursos dirigidos a las familias de bajos ingresos y participar en programas complementarios de adecuación de vivienda y de equipamientos urbanos.

Esta nueva política buscó complementar el subsidio a la demanda con programas de mejoramiento urbano, así mismo apoyándose en la Ley 9 de 1989 (de Reforma Urbana) se crean mecanismos con el fin de poder acceder a la tierra e iniciar procesos de ordenamiento. Dentro de este modelo la ejecución de la política de vivienda se basó en la segmentación de las familias según su nivel de ingresos, un segmento sería conformado por las familias con ingresos inferiores a 2 SMMLV<sup>1</sup>. En este segmento se ejecutarían políticas de mejoramiento de vivienda, entorno y la implementación del programa de vivienda nueva. De otro lado, para las familias de entre 2 y 4 SMMLV cuyo principal objetivo sería la destinación del



subsidio a la demanda para soluciones mínimas de habitabilidad esto incluía lotes con servicios, asistencia técnica y financiamiento además de fijar topes para los subsidios. (Ceballos y otros, 2008).

Uno de los puntos coyunturales en materia de vivienda fueron los problemas operativos y financieros del Inurbe lo cual lo obliga a contratar un plan de acción general para enfrentarlos. Este plan identifica los principales problemas del sector como lo eran:

- En términos de financiamiento no había suficiente capacidad del organismo para retener a los ahorradores lo cual iba en detrimento de la liquidez para colocar nuevos créditos. Otro factor era el crecimiento de las deudas y la disminución del valor de la vivienda lo que afectaba la cartera de la entidad.
- El subsidio de la vivienda debía ser complementado con mecanismos de canalización hacia las familias de bajos ingresos.
- El suelo urbanizable estaba siendo un factor determinante en el aumento de los precios de la vivienda afectando su oferta.
- Se pone en duda el esquema de asignación y distribución de los subsidios ya que restaban autonomía local, lo cual no permitía identificar con mayor claridad las prioridades de la población.

Este diagnóstico a partir de los objetivos propuestos tras identificar la problemática del sector lleva a que el Estado proponga una serie de acciones para revertir esta situación. Se buscó resolver el problema de liquidez a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) con la inyección de recursos, así mismo desarrollar el mercado secundario de hipotecas para obtener recursos de financiación del mercado de capitales.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley 388 de 1997 se amplían los topes de la VIS hasta un precio de

venta de 200 SMMLV manteniendo como vivienda que puede ser subsidiada, aquellas cuyo precio no exceda 135 SMMLV; y mediante el Decreto 2331 de 1998 se instaura un seguro de desempleo para los deudores de vivienda que perdieran su trabajo sin justa causa además de establecerse una línea de crédito para los constructores.

La administración de Álvaro Uribe Vélez entre los años 2002 - 2010 en busca de dar solución a un déficit cuantitativo aproximado de un millón ciento treinta mil unidades habitacionales formula la articulación del ahorro, el subsidio, el crédito y la implementación de un seguro de inflación para crédito en UVR, además de planes de titularización de la cartera. En este periodo se inicia el proceso de liquidación del INURBE en busca de garantizar la asignación eficiente de recursos y disminuir la carga en términos de costos de esta entidad, se modifican los montos asignados en los subsidios (Ceballos y otros, 2008) Con la implementación del seguro para créditos en UVR cubrir las variaciones de esta unidad por encima de la meta de inflación también se limitan los montos amparados por este seguro y los valores de vivienda con esta modalidad. Se autoriza el leasing habitacional con el fin de aliviar la cartera hipotecaria y se crean modalidades de microcrédito preferencial que faciliten la adquisición construcción o mejoramiento de vivienda.(Ceballos y otros, 2008).

## II. la naturaleza de los subsidios a la vivienda

Las características de la vivienda como un bien de consumo a largo plazo, su comportamiento inelástico dado que no tiene un bien sustituto equivalente y sus elevados costos de producción dada su durabilidad caracterizan los elementos fundamentales de este mercado. Dado que la vivienda es un bien necesario el cual por su precio debe ser financiado

1. 2 SMMLV Equivalentes a US \$ 615.95 (TRM 1914.12 del día 18 de Septiembre de 2013).



en el largo plazo y con un déficit concentrado en su población de más bajos ingresos se hace necesaria la intervención del Estado a través de instrumentos de política pública. (Metrovivienda, 2011).

Los subsidios otorgados buscan incentivar el desarrollo de este segmento dado el elevado costo de transacción que puede acarrear un mercado como el de VIS, dados sus precios regulados lo cual reduce su rentabilidad sumado al riesgo que asumen los bancos al entregar recursos a familias con limitada capacidad de pago lo cual obliga a acompañar estos subsidios de fondos de garantías que permitan amortiguar las posibles pérdidas (Günther, 2000). A la luz de la teoría del consumidor los subsidios permiten la entrada al mercado de la población de más bajos ingresos y su acceso a la cesta que se denomina cuota hipotecaria, la cual se reduce dado un pago inicial mayor a través de la cuota inicial y la reducción del peso de la garantía lo que disminuye el riesgo asumido por la entidad crediticia. (González, 2005)

El Banco Mundial describe estos programas como “pequeños en escala, en gran parte incontestables por los pobres, mal dirigidos y en gran medida ineficientes”. Ya en los años ochenta el fracaso de los gobiernos en materia de intervención estatal en cuanto a programas que solucionarían las necesidades de vivienda provocaron duras recomendaciones de los organismos multilaterales como los del Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, los cuales se pronunciaron y criticaron la burocratización y el limitado alcance de estos programas. Partiendo de la necesidad de las familias de bajos ingresos y sus limitantes para acceder a este mercado de vivienda el Estado colombiano da vida legal en 1991 a un sistema de incentivos inspirado en el modelo chileno ya implementado<sup>2</sup>. El eje fun-

damental de este modelo es el subsidio el cual complementaría el ahorro personal y permitiría el acceso al sector financiero a ser parte de la cuota inicial en la adquisición de vivienda. Cuervo y Jaramillo (2009) anotan que uno de los principales inconvenientes de este modelo de subsidio a la demanda en Colombia y el caso Bogotá es la insuficiencia de recursos entregados a cada familia comparados con los precios de venta de la vivienda, además de que el supuesto de ahorro no se cumple dado el bajo ingreso de esta población.

### a. Antecedentes del subsidio

El subsidio familiar en Colombia no se crea dentro de un sistema instaurado por el Estado, sino que surge a través de un conjunto de instituciones especializadas cuyo objetivo es la prestación de servicios sociales, y cuyo régimen normativo se consolida con la Ley 21 de 1982, de hecho no hay un reconocimiento de carácter sistémico en cuanto al subsidio familiar es más bien un conjunto de normas, recursos e instituciones cuyo objetivo es satisfacer las prestaciones sociales demandadas por la población.

El esquema del subsidio familiar a partir de los aportes de los empleadores logra generar un modelo de compensación originado en las relaciones laborales que genera en últimas un proceso de redistribución de la riqueza. En la actualidad el reconocimiento del subsidio familiar es determinado por el nivel de ingresos del núcleo familiar y la evolución y ampliación de esta prestación buscan el desarrollo de la familia dentro de la sociedad. (Cortés, 2011).

### b. Alcances de los subsidios de vivienda

La estrategia implementada en Colombia a partir de 1991 se apoya en la idea de que la planificación se estructura a partir de los ingresos de la demanda

2. Chile lidera este nuevo modelo de intervención el cual se adhiere a la escuela económica de Chicago. Este modelo es retomado en Colombia dados los limitados resultados obtenidos con los modelos de mayor intervención estatal los cuales no pudieron superar los problemas técnicos, económicos y de transparencia de sus instituciones. (Gilbert, 2005)



segmentando su focalización y buscando adaptarse de forma adecuada a las necesidades de los demandantes (Ceballos y otros, 2008). Al permitir complementar el ahorro de las familias, este modelo lograría la vinculación de estas a las líneas de crédito hipotecario en un esquema de mercado, lo cual beneficiaría a las familias como producto de la libre competencia entre los promotores de vivienda, estas ventajas para el consumidor final serían obtener precios más bajos y mayores innovaciones en el mercado de la construcción.

Explorando las razones por las cuales estas altas expectativas no se dan en los mercados de vivienda colombiano se encuentra la eliminación de cualquier otra línea de financiamiento para VIS y el desmonte radical de la promoción estatal de vivienda ya que solo el subsidio a la demanda no permite en todos los casos el acceso al crédito hipotecario. (Jaramillo y Cuervo, 2009).

La Organización de Naciones Unidas (ONU) Hábitat teniendo como base la encuesta de calidad de vida de 2003 realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) evidencia problemas estructurales de este programa, ya que estima que cerca del 30% de las familias en el rango más bajo de pobreza no califican como hogares objetivo del subsidio a la demanda.

Por un lado, se tiene la política basada en incentivos tributarios los cuales son introducidos con la Ley 546 de 1999 y los cuales se orientan a estimular la construcción mediante exenciones a los establecimientos de crédito. Esta práctica permite compensar una parte de los topes en cuanto a los intereses definidos para este tipo de crédito y de esta forma recuperar los costos de operación de estas ejecuciones, ya que este incentivo puede representar como mínimo un 5% sobre el rendimiento de este tipo de crédito, lo cual resuelve de forma transitoria el tema de rentabilidad para los establecimientos financieros.

Por otro lado, se tiene la política en cumplimiento de los propósitos de focalización y en concordancia con el Decreto 975 de nivel nacional en viviendas tipo 1 y 2. Segmento al cual se destinan aproximadamente un 90% de los subsidios, presenta enormes dificultades para hacerlos efectivos dada la limitada oferta de este tipo de vivienda por lo cual se deben engranar instrumentos que regulen los mercados de tierra, materiales entre otros. (Marulanda y otros, 2006).

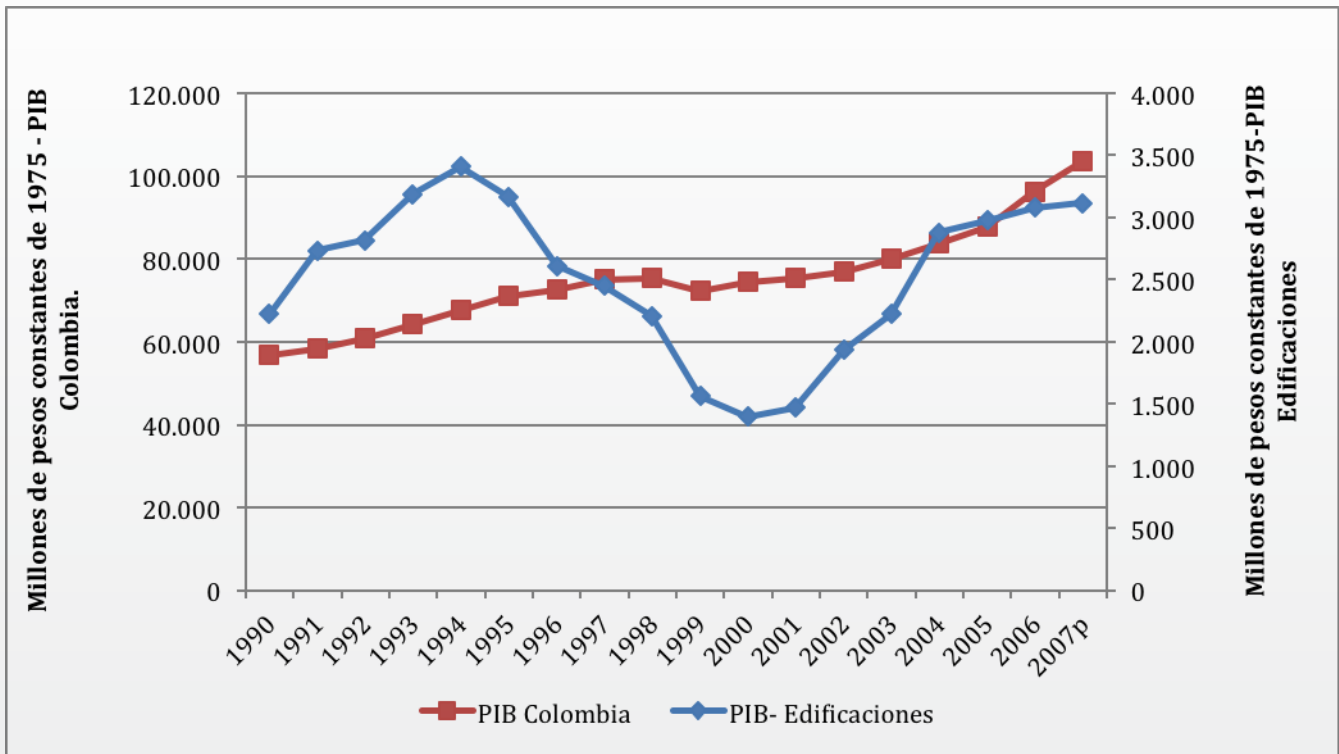
Zuleta y Jaramillo (2006) señalan que la difícil bancarización de los sectores con menores ingresos resta efectividad a la política de subsidio familiar de vivienda. Estas dificultades se derivan, según los autores, en los altos costos administrativos de este tipo de crédito sumado al riesgo crediticio, de fondeo y de agencia los cuales tienen sus raíces en la falta de acceso a garantías por los altos costos de inscripción y aseguramiento, un limitado acceso a mercado de capitales y una estricta regulación en cuanto a las tasas de interés aplicadas a este segmento.

### III. Estructura del mercado de la vivienda.

El Producto Interno Bruto (PIB) en Colombia ha tenido un crecimiento promedio de 3.64 % entre los años 1990 y 2007, una tendencia que se aproxima al promedio histórico de 3.21% del PIB edificaciones con una tendencia más errática en este indicador con picos más fuertes en comparación con una tendencia más estable del PIB Colombia. El sector de la construcción segmento edificaciones presentó 3 ciclos muy marcados alcanzando un PIB edificaciones máximo en 1994-, luego presenta una fuerte caída hasta el año 2000 y retoma una tendencia de crecimiento. En 1998 (año de recesión económica en Colombia) registra los mínimos históricos para estos dos indicadores que a partir del año 2000 revierten su tendencia y registran el PIB más alto dentro de este periodo. Como se ilustra en la Gráfica 1.



Gráfica 1.  
PIB Colombia- PIB Edificaciones.



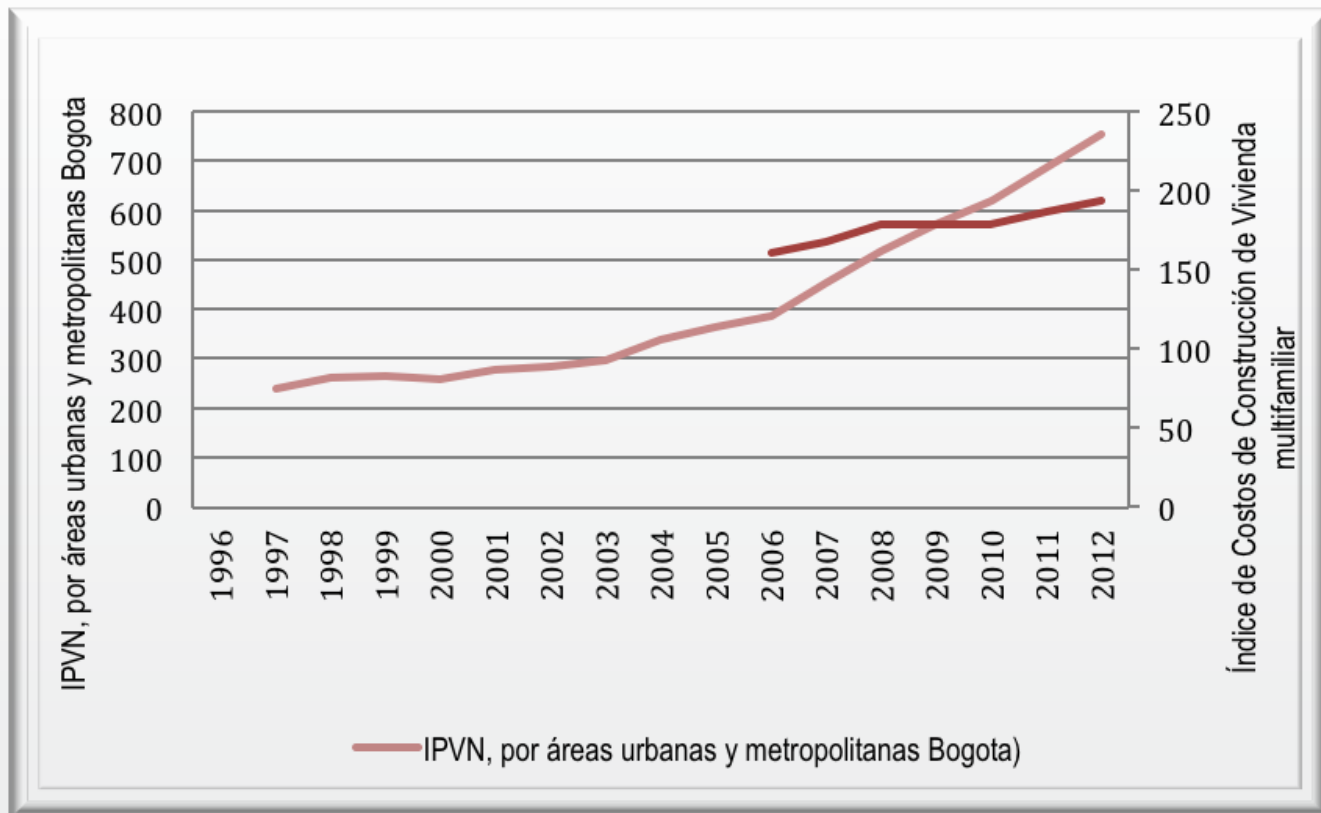
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE.

El índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) presenta un fuerte crecimiento promedio al alza de aproximadamente 17% más de un 50% sobre el comportamiento promedio del índice de costos de construcción que se sitúa en un 8% aproximadamente. En la gráfica 2 se muestra la tendencia de los

precios de la vivienda nueva en Bogotá, es visible una tendencia sostenida al alza con una tasa promedio de crecimiento del 12% aproximadamente comparado con una tasa promedio de crecimiento del índice de costos de la vivienda de 3.23% (más acentuado a partir del año 2006).



Gráfica 2.  
Tendencia precios de vivienda.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Dane.

### a. Vivienda y sistema financiero

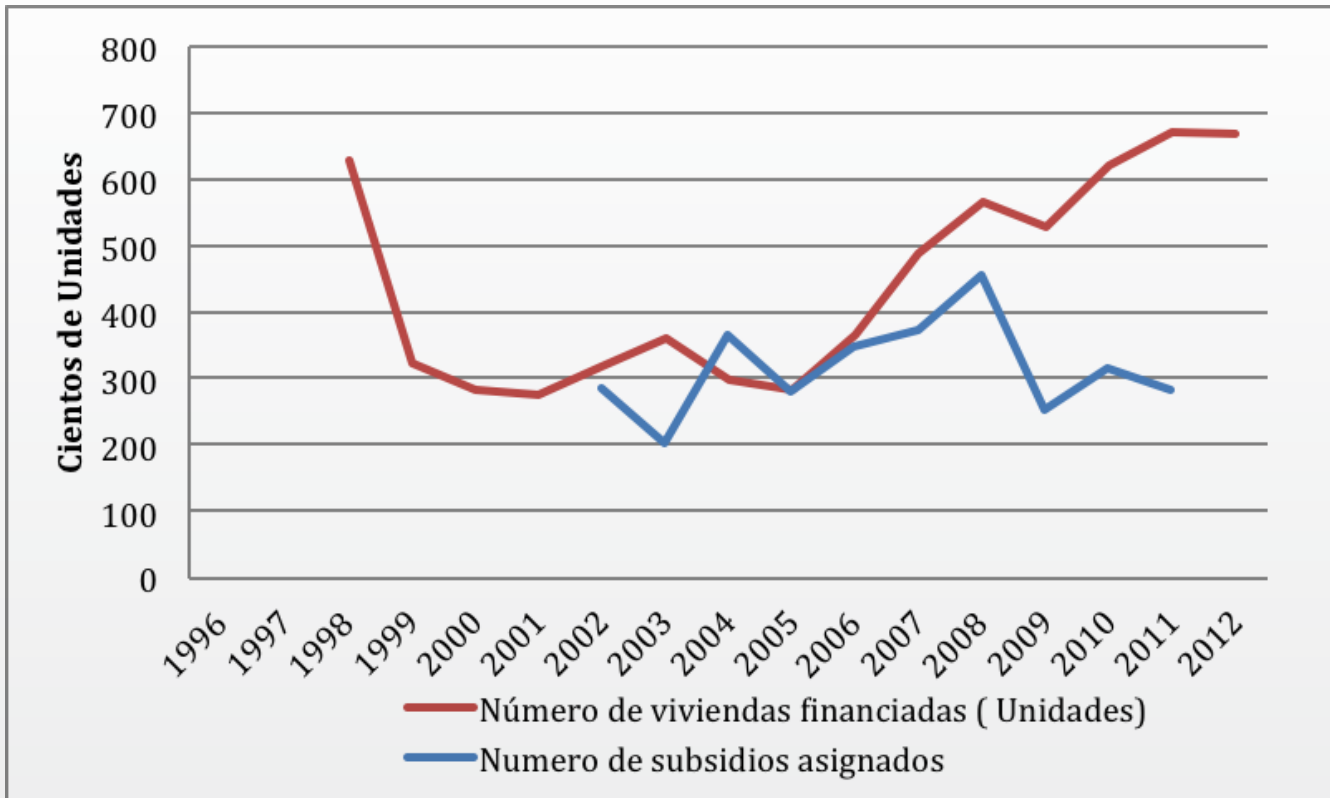
La financiación es uno de los factores que intervienen en el mercado de vivienda y se destaca dada su función dentro de la cadena de producción y consumo dado un modelo que se vincula estrechamente al sector financiero y en el cual el Estado busca estimular la bancarización de la demanda en un modelo de mercado. La vivienda financiada a partir de 2005 muestra un fuerte crecimiento con una tasa promedio a partir de este año cercano al 14% en comparación con un comportamiento a la baja de los años posteriores explica-

do por la fuerte caída de este ítem entre el año 1997 y 2001, como se muestra en la Gráfica 3.

De otro lado, las tasas activas de colocación muestran comportamientos muy cercanos para los segmentos VIS y no VIS para créditos individuales con una marcada diferencia en referencia a la tasas de colocación de crédito constructor. En la Gráfica 4 se muestra que a pesar de la intención del Estado de brindar las garantías necesarias para la vinculación de los sectores de más bajos ingresos, las tasas para adquirir y construir VIS están por encima de la tasas no VIS.



Gráfica 3.  
Tendencia vivienda subsidiada

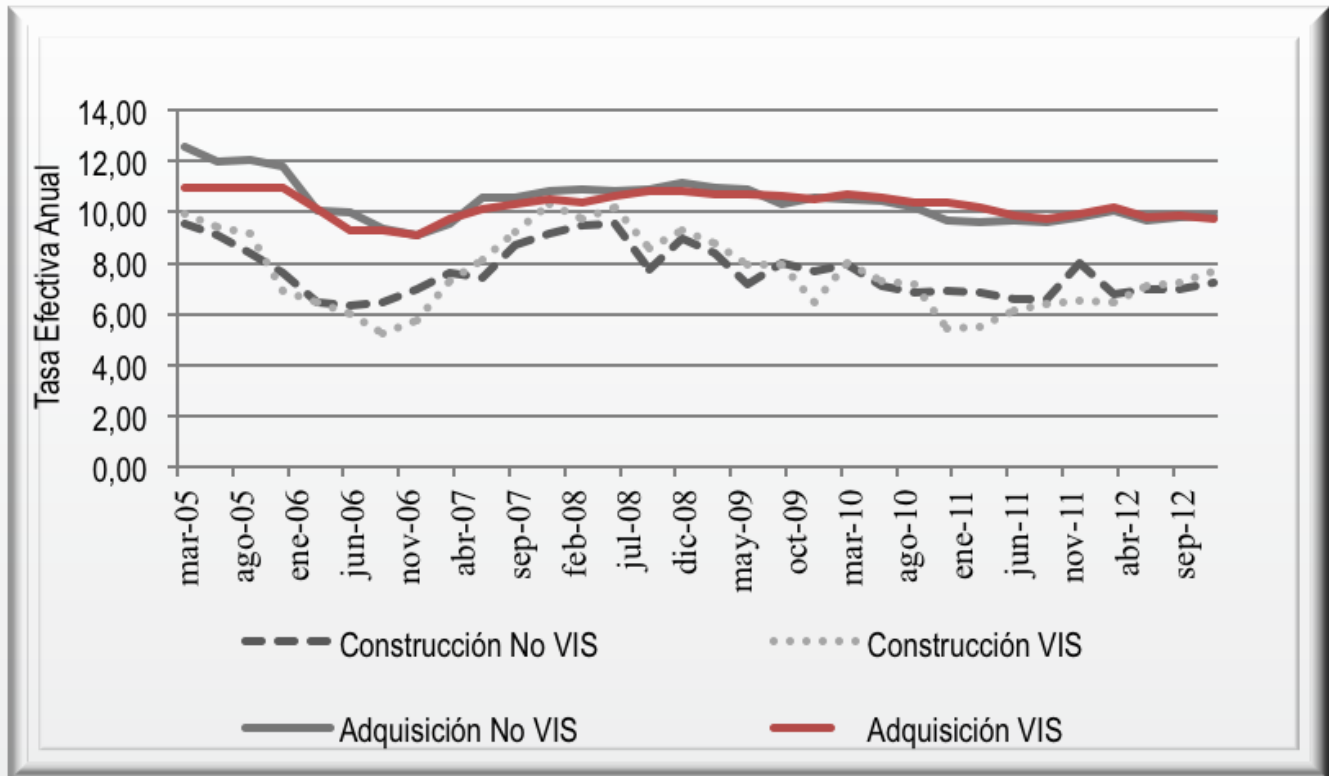


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Camacol y Asocajas.

A partir de las cifras disponibles se observa una dinámica positiva en cuanto a colocación de créditos hipotecarios que se basa en parte al comportamiento de asignación de subsidios a la demanda, así mismo se observa dentro de este modelo de financiación el comportamiento de las cuentas de ahorro programado y cuentas AFC las cuales reflejan las limitaciones de un

sistema que tienda exclusivamente a la bancarización, ya que como fue planteado a través de las posturas de diferentes autores en capítulos anteriores el segmento de la población a la cual se dirige la política VIS no tiene los ingresos suficientes que permitan un excedente destinado al ahorro el cual es un elemento determinante en el modelo bancarizado de vivienda.

Gráfica 4.  
Tasas de colocación según tipo de crédito



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Cenac y BanRep.

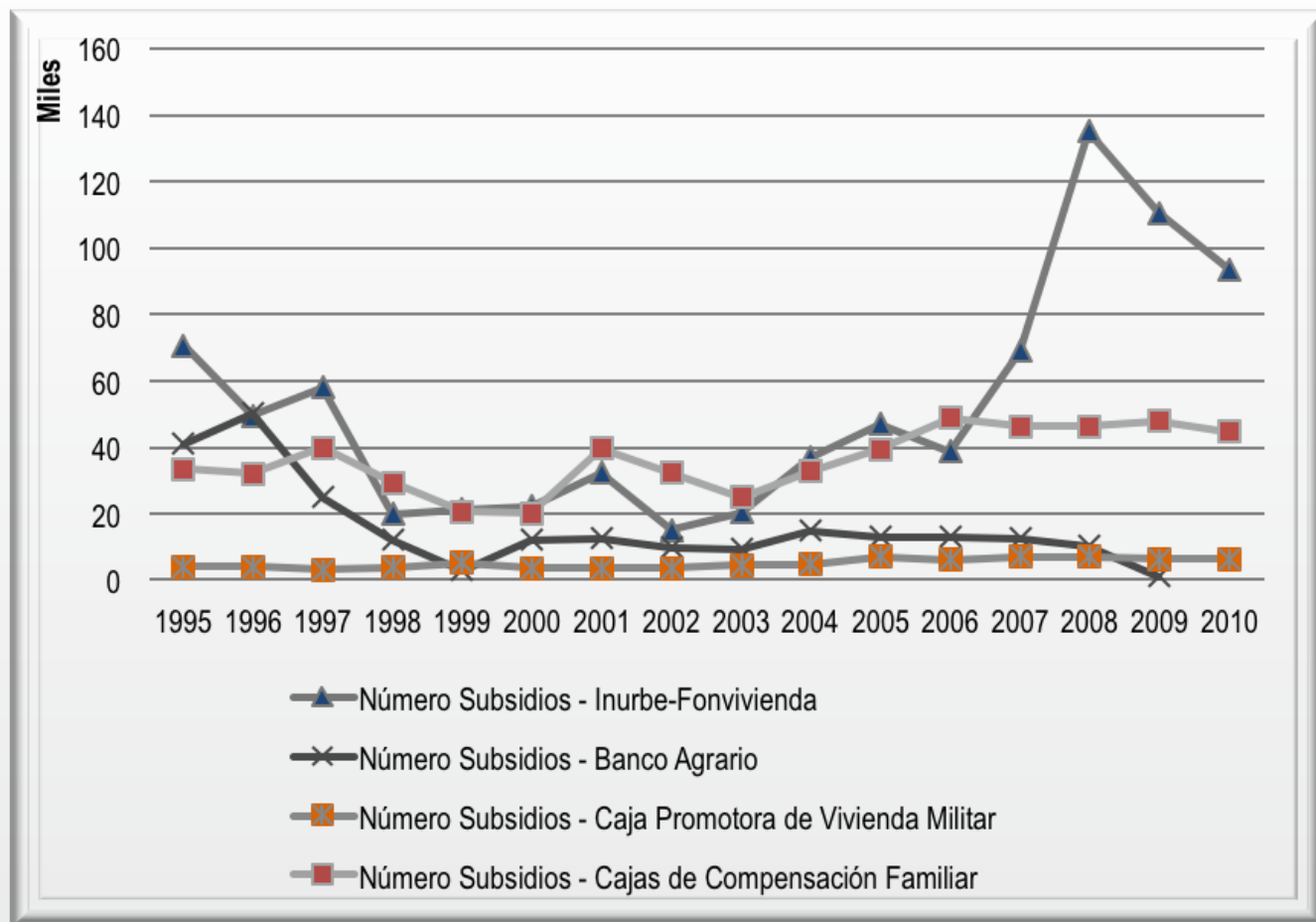
### b. Mecanismo de intervención: El subsidio familiar

En Colombia se destaca la creciente participación de Fonvivienda en la colocación de subsidios con

un fuerte crecimiento a partir del año 2006, también se destaca la participación de las cajas de compensación que junto con Fonvivienda tiene la más alta participación sobre el total nacional. Como se ilustra en la Gráfica 5.



Gráfica 5.  
Número de subsidios total nacional.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Cenac y SSF.

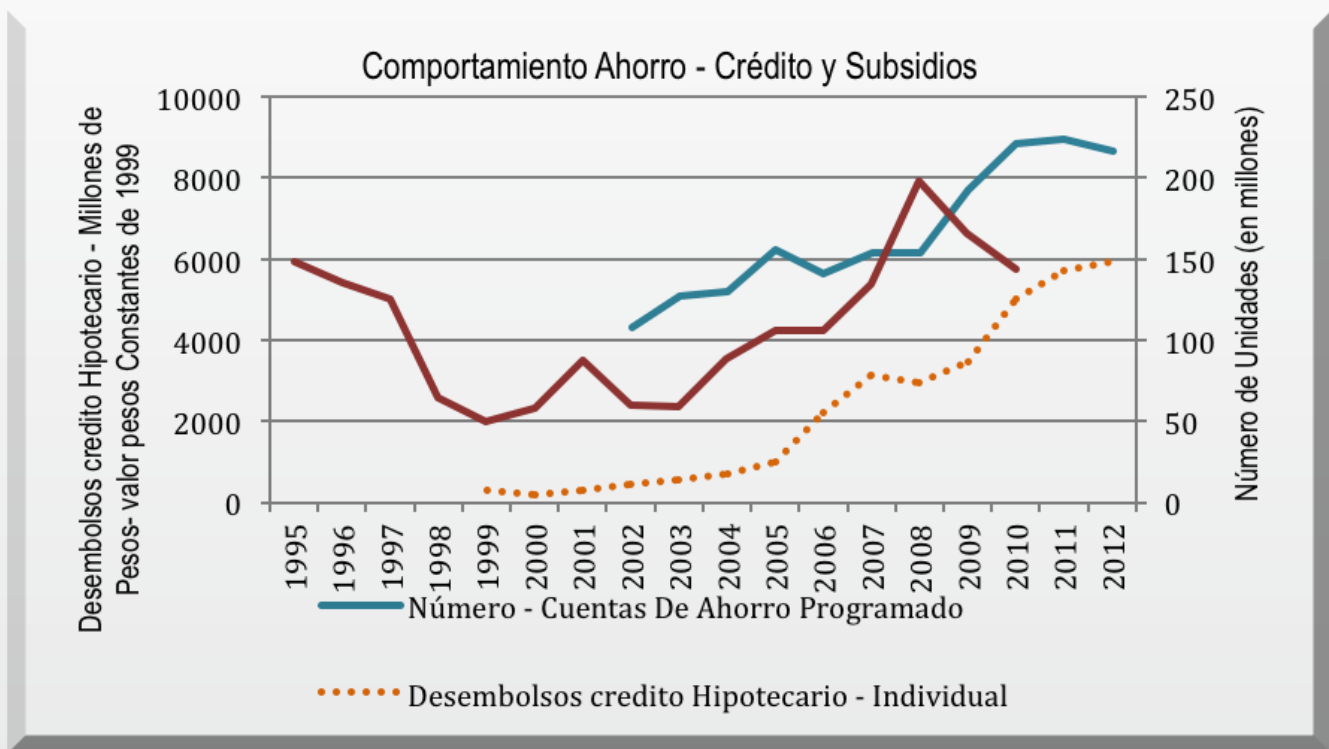
En la Gráfica 6 se muestra que a partir del año 2003 el número de cuentas de ahorro programado, el número de desembolsos y los subsidios han presentado una marcada tendencia al alza con un punto de inflexión en el año 2009, año en el que el número de subsidios registra una fuerte caída contrastando con la tendencia estable de los otros indicadores.

La tendencia de los subsidios asignados muestra una estrecha relación con el número de viviendas finan-

ciadas lo cual valida que el mecanismo del subsidio habitacional solo es relevante si logra encadenarse al sector financiero mediante la vinculación de las familias al crédito hipotecario y que aún el segmento VIS no tiene un peso relativo tan alto como lo debería tener si se tiene en cuenta el número potencial de familias que demandan vivienda. A partir de los datos expuestos podemos formular que aún con los esfuerzos en términos de presupuesto y coordinación del sector público y privado los subsidios a la demanda no son suficientes

para lograr atenuar de manera significativa el déficit habitacional en Bogotá en el corto plazo. si tenemos en cuenta que la producción de vivienda en promedio no logra cubrir la creación anual de nuevos hogares.

Gráfica 6.  
Comportamiento Ahorro - Crédito y Subsidios



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Asobancaria y SSF.

#### IV. Comentarios finales

La literatura señala que existe una fuerte contradicción en la política vivienda, ya que el cumplimiento de los propósitos de focalización, en últimas, dificulta el acceso efectivo al sistema financiero. La regula-

ción sobre el sistema financiero en cuanto a VIS resta dinamismo al mercado, ya que la colocación de estos productos tiene un alto costo de oportunidad que no es suficientemente compensado por los beneficios implementados por el Estado. Además, los alcances de la política de vivienda tienen una fuerte limitación desde el lado de la oferta, ya que todavía es escasa la gestión del suelo urbanizable.



A partir de la exploración de las cifras del sector y el análisis para la última década, existe evidencia de las limitaciones de las políticas propuestas a partir de los cambios estructurales de los años noventa. Se destaca la estrecha relación entre la dinámica de la economía medida a través del crecimiento de la producción y la dinámica del mercado de la construcción en términos de metros cuadrados licenciados y número de viviendas. Esto reafirma la conceptualización de la vivienda como un bien complejo que depende de la dinámica y la interacción de los diferentes agentes, tanto desde el lado de la demanda como del lado de la oferta.

Las limitaciones del subsidio se relacionan con el alcance de los demás instrumentos orientados a consolidar una estructura que permita el acceso a la vivienda de las familias de más bajos ingresos como el crédito, el ahorro, política de suelo, los estímulos al sector financiero, al sector constructor y los demás actores que interaccionan dentro de este mercado. Es evidente que la política de vivienda más que fundamentarse en el subsidio a la demanda se orienta a estructurar un modelo integrado por sus tres pilares fundamentales: crédito, ahorro y subsidio que permita una integración eficiente en el mercado de crédito (Marulanda y otros, 2006).

## Referencias

- Asocajas (2011). *Sistema de Subsidio Familiar :Modelo de Intervencion Social. Consideraciones generales y referentes internacionales*. Alcaldia Mayor de Bogota, Metrovivienda.
- Ceballos, O; Tarchópulos, D; Saldarriaga, (2008). *Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación, 1918-2005*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Chiappe, De Villa, M. L. C. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa (No. 003050). CEPALNaciones Unidas.
- Cortés G, Juan C(2011). *Subsidio Familiar y servicios sociales en Colombia, Régimen actual y perspectivas*. (Primera ed.). Legis.
- Gonzalez Arrieta Gerardo M (Abril de 2005). *El crédito Hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América latina, revista Cepal No 85.p(115 – 129)*.
- ICT Saldarriaga Roa, A. (1995). Medio siglo de vivienda social en Colombia, 1939-1989.
- Jaramillo.S. & Cuervo, N. (2009) *“Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado ”*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Marulanda, B., Paredes, M., & Fajury, L. (2006). *Evaluación de los Instrumentos de Apoyo a la Política de Vivienda de Interes Social*. Bogota, Colombia: Marulanda Consultores.
- Metrovivienda (2011) *Una reflexion sobre la produccion de vivienda social en Bogota 1998 – 2010* ; Alcaldia Mayor de Bogota ; Bogota Positiva.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia ( 2012 ). *Normativa de Vivienda 0003-1991* ; Recuperado el 09 del 01 de 2012 de : [http://www.minvivienda.gov.co/documentos/normativa/ley/ley0003\\_15011991.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/documentos/normativa/ley/ley0003_15011991.pdf)
- Urrutia Montoya, M. U., & León, O. M. N. (2011). *Historia del Crédito Hipotecario en Colombia* (No. 008729). Universidad de los Andes-CEDE.
- Zuleta, Luis & Jaramillo, Lino. *“Análisis de los costos de originar y administrarCréditos hipotecarios para vivienda de interés social y microcréditoInmobiliario”*. Consultoría para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, mayo de 2006.



# Artículos

## Algunos aspectos problemáticos de la gestión de suelo en el programa de vivienda gratuita

*Luis Ernesto Montañez Díaz\**

### Resumen

En este breve ensayo se revisa el cambio en el modelo territorial de intervención para la gestión de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia, planteado por el gobierno de Juan Manuel Santos, con algunas continuidades en lo que al rol de la empresa privada se refiere y en lo relacionado con las dificultades y falencias para una adecuada gestión de suelo que se refleje en proyectos urbanos integrales y viviendas de mejor calidad.

### Abstract

This paper presents the change in the territorial model of intervention for management of social housing in Colombia, set by the Juan Manuel Santos government, with some continuity in the role of private enterprise and in relation to difficulties and shortcomings for proper land use management.

---

\*. Geógrafo. Especialista en Instrumentos de Ordenamiento Urbano-Regional. Maestrante en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia- Sede Bogotá.





## I. la política nacional de vivienda 2010-2014 y las viviendas gratis

Aunque en algunos escenarios no se reconoce la existencia de una política pública de vivienda seria en Colombia, básicamente por encontrar que la respuesta del Estado ha sido fragmentaria en épocas recientes, se debe reconocer que las estrategias de intervención territorial cambiaron desde el gobierno de Juan Manuel Santos, al pasar, en el caso del programa de viviendas gratis<sup>1</sup>, de un modelo predominantemente masivo y de grandes proyectos en ciudades intermedias o grandes, a un modelo más desconcentrado, en el cual los municipios debían efectuar notables esfuerzos en lo que a gestión de suelo se refiere.

Sin embargo, el mismo gobierno minó la posibilidad de potencializar la gestión de suelo por parte de las entidades territoriales al permitir, a través de la Ley 1537 de 2012, la eventual modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), ya bastante deslegitimados por el alud de revisiones y modificaciones motivadas por los más diversos intereses.

Esta Ley, conocida como la de viviendas gratis, estuvo marcada por la prisa, lo cual podría explicar el por qué se prefirieron las disposiciones urgentes sobre las importantes, en lo que a gestión de suelo se refiere; reduciéndola, por un lado a la incorporación de suelo al perímetro urbano, por una sola vez entre 2012 y 2016, además pasando por alto la concertación ciudadana, y por otro lado al establecimiento de unas cargas para el suelo en tratamiento de desarrollo o en áreas de expansión, localizados en municipios con población urbana superior a los 100.000 habitantes, o en el área de influencia de las ciudades con población mayor a 500.000 habitantes.

Tales cargas, referidas al establecimiento de un porcentaje de suelo para Vivienda de Interés Prioritario

(VIP) realmente constituyeron una ligera variación de una norma más antigua, el Decreto 4259 de 2007, que además reglamentaba el Plan de Desarrollo del segundo gobierno de Álvaro Uribe.

Sin embargo, el modelo de gestión de vivienda supuso cierto distanciamiento de la estrategia del gobierno de Álvaro Uribe, manteniendo una línea de acción ligada a decisiones centralistas, en las cuales la nación aportaría los recursos económicos y definiría los parámetros del programa, pero con una variante importante al hacer parte a los municipios, los cuales aportarían el suelo urbanizado. El rol de las empresas privadas, como simples constructores, tampoco cambió, aún a pesar de que el subsidio adquiriese la forma de la especie y cubriera el total del valor de la vivienda.

Un aspecto relevante de este entramado es que la lógica del mercado, o de la competencia por la obtención de unos recursos dispuestos en una bolsa, fue trasladada al nivel estatal municipal, al punto que aquellos que no proveyeron el suelo dentro de los plazos fijados, quedaron excluidos del aparente beneficio. Así, lo importante no era contar con proyectos estructurados, bien localizados, distribuidos en las áreas urbanas con mayor déficit de vivienda, sino entrar en una competencia cuyo fin último no sería ofrecer un techo, así como otros servicios urbanos vitales, sino alcanzar unas metas que el mismo gobierno nacional obligó a los municipios a incluir en sus planes de desarrollo a través de la Ley 1450 de 2011, del Plan Nacional de Desarrollo, y la Resolución 184 de 2012.

Es importante mencionar que el modelo no consideró otros esquemas de producción de vivienda, como los asociativos, apoyando organizaciones populares que en muchos casos llevaban años tratando de gestionar un techo, y se asemejó más a un modelo de producción indirecta por parte del Estado. En consonancia con lo anterior, también resulta dicente que a pesar de tratarse de un esfuerzo eminentemente estatal, pues la empresa

1. La política de vivienda del presidente Santos no incluyó explícitamente este programa (Hurtado, 2011). Sin embargo, ha sido el de mayor impacto político y territorial.



privada apenas asumió un rol de intermediación que disminuyó la posibilidad de ofrecer alternativas con más área, tampoco se exploró la posibilidad de que las viviendas no fueran entregadas en propiedad sino en una especie de cesión de usufructo o, al menos, el establecimiento del derecho de preferencia a favor del Estado nacional o de los mismos municipios, evitando el círculo vicioso de construir VIS que, con el paso del tiempo, se integra al mercado normal a precios que siguen estando fuera del alcance de los más pobres.

El modelo de las viviendas gratuitas redujo su campo de acción a algunos aspectos de lo que Alfonso (2009) denomina la intervención urbanística estatal en cuanto a producción de bienes públicos y acción colectiva urbana. En lo que a bienes públicos se refiere dejó por fuera, o al menos no hizo tan evidentes los temas relacionados con la sociabilidad, es decir lo relacionado con espacio público, equipamientos e integración con la estructura ecológica, descargando al tiempo las responsabilidades de accesibilidad y habitabilidad en los municipios.

En lo que trata sobre la acción colectiva urbana se limitó a permitir la modificación excepcional de los planes de ordenamiento y a establecer como de desarrollo y construcción prioritaria los terrenos incorporados mediante esta figura. En términos generales, el modelo de la vivienda gratuita, tal y como fue planteado en Colombia, descuida este ámbito reproduciendo el modelo de desarrollo por proyectos y no por planes, al punto que entre las pocas consideraciones que establece, fija el respeto por unas normas predefinidas en el tratamiento de desarrollo que en muchos municipios ni siquiera existía.

Todo lo anterior se enmarca en un fenómeno que ha venido tomando fuerza desde el segundo gobierno Uribe, y puntualmente desde el 2007, desde el cual una política fragmentada de vivienda ha venido opacando y desdibujando una política más amplia de ordena-

miento territorial, al tiempo desvirtuando la importancia de efectuar una adecuada gestión de suelo.

## II. Viviendas gratis y gestión de suelo

En la política de vivienda del gobierno Santos tampoco se ajustaron los criterios formales de VIS (de 135 smlmv), ni de VIP (de 70 smlmv), definidas básicamente a partir de un umbral de precios, aunque sí se amplió el límite para programas y proyectos de renovación urbana hasta 175 smlmv. De hecho no parece existir una mejoría notoria en aspectos fundamentales como el considerar la vivienda en el contexto en el cual se inserta, en mejorar la disponibilidad de equipamientos y espacio público en los proyectos, en articular las propuestas con el plano urbano existente, ni en la superación de una noción degradada de la vivienda mínima, como se puede verificar en las áreas exigidas por el gobierno, que, en el caso de Cundinamarca, fueron de 40m<sup>2</sup>. Ni siquiera se plantearon propuestas de vivienda con unidades productivas, tan necesarias para los hogares, ni se hallaron referencias al tamaño de la vivienda en función del número, edad, ocupación o condición de los integrantes de los hogares y, menos, criterios de localización en función de sus redes sociales o laborales.

Como corolario de lo anterior se fortalecieron procesos de segregación socio-espacial ya no solamente a escala urbana, reforzados por la inexistencia de políticas de participación y concertación ciudadana, sino a escala regional, como es el caso de la Sabana de Bogotá, en la cual tales proyectos de vivienda siguieron localizándose predominantemente en los bordes Sur y Occidental (Soacha), mientras que en el borde Norte algunos municipios no postularon predios para el proceso y otros encontraron una férrea oposición por parte de algunos habitantes, como en el caso de Chía, derivada de falencias en la adecuada gestión de suelo.



Tabla 1.  
Viviendas VIS y VIP en el marco de los programas nacionales recientes (no incluye Bogotá).

Municipio	Viviendas gratis	Viviendas en MISN identificados	Déficit cuantitativo urbano (2005)	Iniciativa- Constructor
Apulo	89	-	120	Sin información
El Colegio	150	-	205	Pública- COLSUBSIDIO
Fusagasuga	500	-	3.897	Pública- CAFAM
Girardot	841	-	3.954	Pública- COMPARTIR
Guacheta	90	-	283	Pública- COLSUBSIDIO
Mosquera	-	27.504	4.314	-
Nemocón	136	-	144	Privada- COLSUBSIDIO
Pacho	150	-	509	Privada- COLSUBSIDIO
Pasca	86	-	196	Pública- COLSUBSIDIO
Puerto Salgar	468	-	172	Sin información
Ricaurte	215	-	204	Pública- COLSUBSIDIO
San Juan de Rioseco	77	-	70	Pública- COMPARTIR
Simijaca	180	-	227	Privada- COLSUBSIDIO
Soacha	2.604	36.000	17.095	Privada- APIROS y COMPARTIR
Tocaima	327	-	337	Privada- CONSTRUCTORA MURAGLIA
TOTAL	5.913	63.504	31.727	

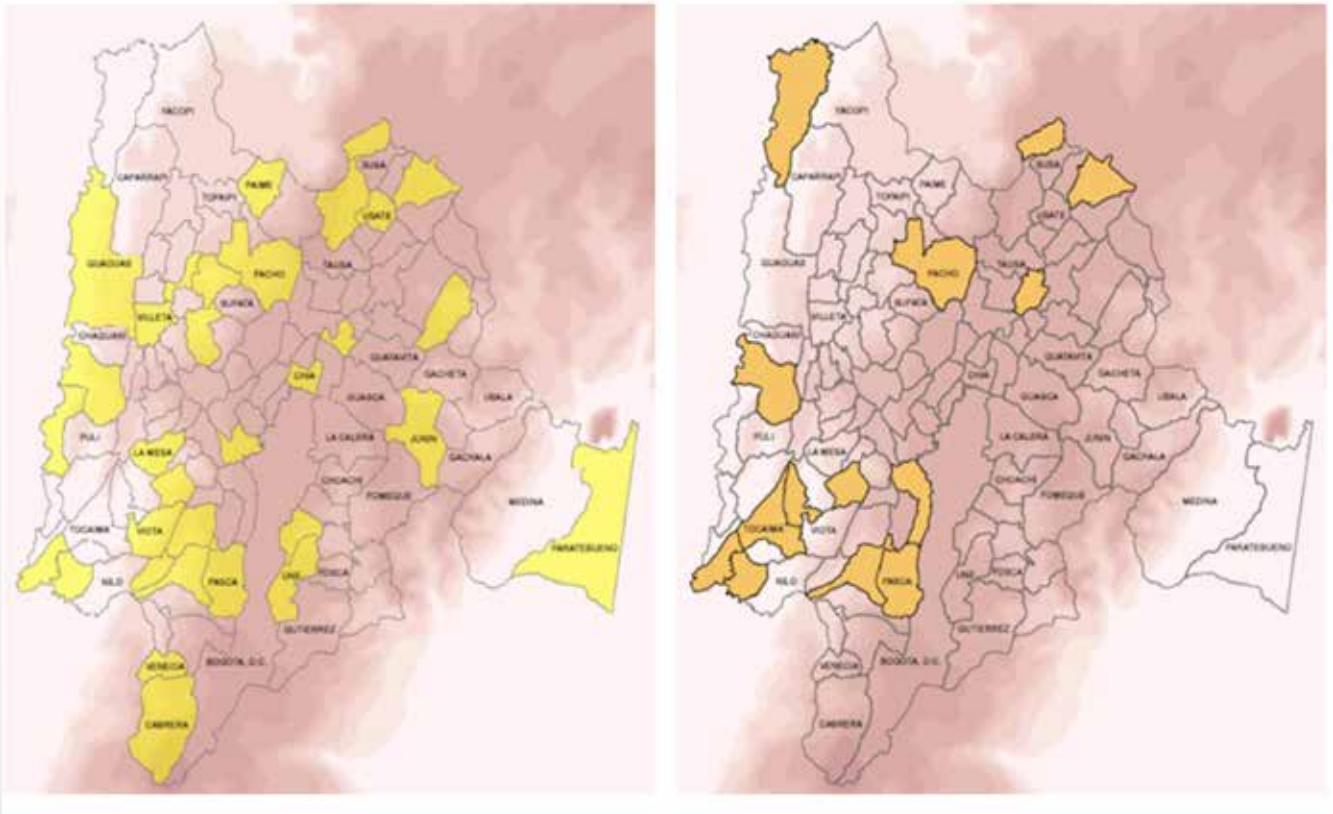
Fuentes: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y DANE.

De lo anterior se concluyen varias situaciones: el cambio de modelo territorial que ya no concentra la oferta en unos pocos municipios como ocurrió con los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), aunque también es evidente un impacto más reducido en términos del número de soluciones

ofrecidas. De igual forma la concentración de la oferta en Soacha, en los dos modelos, así como la importante gestión de algunas ciudades intermedias como Girardot y Fusagasugá, que han mostrado mayor capacidad de respuesta que otras, como Facatativá, Zipaquirá o Chía.



Mapas 1 y 2. Municipios inicialmente postulados y municipios con proyectos de vivienda gratis, 2013.



Fuentes: Elaborados a partir de los datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Otro aspecto a resaltar es que en los municipios de borde de Bogotá, el número de soluciones es considerablemente mayor al déficit cuantitativo, lo cual, a pesar de que se trata de una cifra del año 2005, le da fuerza al argumento, de acuerdo con el cual, se intenta solucionar una parte del déficit de vivienda de Bogotá (que en realidad refleja un problema del país) en los municipios aledaños. Lo anterior también se relaciona con el discurso y las acciones veledas, en algunas entidades territoriales, por evitar a toda costa la construcción de VIP al considerarla, equivocadamente y desde una perspectiva exclusivamente fiscal como un problema (más subsidios a los servicios públicos, más educación pública, etc.).

Aunque el hecho de que algunos municipios con importantes procesos de expansión urbana no hayan logrado llevar a buen término la gestión de terrenos para el programa de viviendas gratis puede deberse a diferentes factores, en general esto se debe a la prevalencia de un modelo que le ha otorgado un importante campo de acción a la empresa privada, la cual, al margen de los programas nacionales, ha construido su propia oferta, casi siempre muy cerca de los techos de precios de la VIS y pocas veces dentro de los umbrales de la VIP, lo cual se puede evidenciar en los macroproyectos de municipios de borde como Cajicá o Mosquera.



**Tabla 2.**  
Precios promedio por m<sup>2</sup> de área construida en VIS y VIP en algunos municipios del borde de Bogotá. 2012-2013.

Borde	Municipio	Precio promedio m <sup>2</sup> ofertado VIS
Norte	Cajicá	Entre \$1.320.000 y \$1.575.000
	Chía	Entre \$1.415.000 y \$1.855.000
	Cota	No hay oferta
Occidente	Mosquera	Entre \$1.190.000 y \$1.400.000
	Soacha	Entre \$1.082.000 y \$1.340.000

*Fuentes:* Datos estimados a partir de diferentes ofertas inmobiliarias.

Un aspecto que resulta importante en términos de la gestión de suelo, es que el programa de viviendas gratis no logró impactar los precios del mismo, debido a la urgencia y cierto grado de improvisación con que se actuó. Aunque se reconoce un avance simbólicamente importante en términos de la oferta VIP, pues la empresa privada no ofrece con frecuencia proyectos de VIP, con excepción de Soacha, no se alcanzó una mejora significativa en las áreas finales de la vivienda debido a que no se impactó la estructura del negocio inmobiliario que subyace al modelo.

Las leves disminuciones en el precio por m<sup>2</sup> de área construida respecto a la oferta comercial, que en el caso de las viviendas gratis oscila entre \$915.000 y \$985.000 (aunque los pague el Estado mediante el esquema de subsidio en especie), no se traducen en mejores condiciones de la vivienda, en un sentido amplio, básicamente porque en la estructura de costos los ahorros se derivaron del aporte de suelo urbanizado por los municipios, que Clavijo (2012) estimaba entre el

15% y el 25%, y en algunos casos de plusvalías no cobradas, y no de las economías derivadas de tener una demanda cautiva y, más importante, de que las empresas no parecen haber hecho esfuerzo alguno en el recorte de sus utilidades o márgenes de ganancia que se mantienen, en esencia, en los mismos niveles.

Lo anterior refleja que el modelo no se basó en una gestión asociada con esfuerzos de parte y parte, ni incluyó responsabilidad social empresarial, sino que en lo fundamental se trató de un programa que se justificaba en lo esencial por la existencia de un importante déficit cuantitativo de vivienda urbana y por las debilidades de las entidades territoriales en atender la problemática, pero que no se orientó a reformular un modelo en el cual la construcción de vivienda juega un rol más económico (en relación con el trabajo y el crecimiento económico) que un rol social, en el cual la acción del Estado sigue limitándose a un subsidio que ya no es en dinero sino en especie, pero que de cualquier forma responde



al modelo de libre oferta y demanda, pues tal Estado mínimo no prioriza las inversiones, no determina los sitios, no concerta con los beneficiarios, no establece criterios de ordenamiento propiamente dichos articulados con las realidades territoriales, sino que incluso empuja a los municipios a ponerse al servicio de los intereses empresariales, bajo el supuesto de un interés social que, paradójicamente, no hace a los habitantes parte activa en la construcción de alternativas.

### III. El problema de la gestión de suelo en el caso de Chía (Cundinamarca)

Aunque en este municipio se planteó la posibilidad de acceder al programa de vivienda gratuita para la construcción de 120 apartamentos, las dificultades derivadas del enfoque dado a la gestión de suelo impidieron tal gestión. Entre los aspectos identificados que dieron al traste con la iniciativa se pueden mencionar:

1. La experiencia de un intento de modificación del POT, antes de la Ley 1537, con el fin de incorporar unos terrenos para un macroproyecto de VIS el cual encontró fuerte oposición por parte de algunos habitantes de la Procuraduría, de algunos ambientalistas y que al final fue aprobado mediante Decreto y demandado. En tal situación no parecía políticamente viable promover otra incorporación de suelo, aún a pesar del cambio del contexto normativo.  
Como aspecto importante se debe mencionar que la constructora, que en su momento gestionó tal incorporación de suelo y obtuvo licencia urbanística con base en el Decreto de modificación excepcional del POT del año 2010, intentó postular tales terrenos al programa del gobierno nacional para la construcción de 648 viviendas, siendo rechazada porque no aportó los certificados requeridos sino el Decreto Municipal 092, declarado nulo, y el acta de concertación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).
2. La coyuntura de la revisión ordinaria del POT, el cual lleva una vigencia de 12 años. En tal contexto, una modificación de naturaleza excepcional no hubiese tenido mayor acogida ni técnica ni políticamente, aún a pesar de que la Ley evitaba el asunto de la concertación ciudadana y fijaba plazos perentorios a los concejos.
3. La debilidad derivada de un plan de ordenamiento que a pesar de contar con extensos terrenos dentro del área urbana, cuyo único efecto ha sido el incremento generalizado de precios en el mercado inmobiliario, no definió los suelos con tratamiento de desarrollo en los cuales podía recaer la carga definida en la Ley y cuyas obligaciones se habrían podido gestionar mediante entregas anticipadas.
4. El hecho de que la gestión de VIS haya estado liderada, en lo esencial, por organizaciones populares, y la falta de articulación entre éstas y el Estado a escala municipal.
5. La debilidad institucional derivada de un Instituto de Vivienda de Interés Social (IVIS) que actúa desarticuladamente del banco inmobiliario, con baja capacidad técnica y que reduce la mayor parte de su gestión a tramitar subsidios con recursos de transferencias municipales.
6. La debilidad institucional derivada de la existencia de un banco inmobiliario que durante más de diez años se ha limitado a recibir las cesiones tipo A derivadas de los proyectos urbanísticos, sin fijar criterios para su localización, o peor aún a recibir los pagos de tales cesiones sin reinvertirlos en espacio público, o dedicarse a la compra de predios sin justificación y sin estrategia alguna.

Este último aspecto es quizás el más importante, pues la forma más expedita que halló el gobierno municipal para contar con suelo para el programa de vivienda gratuita, era tramitar el cambio de destinación del suelo ante el Concejo municipal, de un bien público a un bien fiscal.





Aunque a la mayoría de los habitantes no les importó, otros abogaron por el derecho a la vivienda, en especial de la población desplazada, y por la importancia de atender una problemática sentida aunque relativamente oculta, mientras algunos esgrimían argumentos derivados de la norma, a todo lo cual se agregaron las presiones de los habitantes de la zona en la cual se implantaría el proyecto, lo cual finalmente se tradujo en que el Concejo municipal no aprobara la iniciativa de la Alcaldía.

Entre los argumentos legales se consideró el hecho de que no se establecía en el proyecto de Acuerdo la zona en la cual se restituirían los terrenos originalmente destinados al espacio público, pero más importante aún fue el reclamo de los habitantes de la zona de El Cairo al mencionar las carencias históricas de su barrio y el riesgo de que la restitución se realizara en otra parte del municipio, lo cual reflejaba cierta apropiación de un bien que si bien no contaba con los acondicionamientos necesarios, si se constituía en una expectativa de futuro.

En el fondo, el caso de Chía terminaría reflejando la improvisación del gobierno nacional respecto al problema de la vivienda y a la gestión de suelo y, simultáneamente, la debilidad de los municipios

que aún no hallan el camino para hacer del ordenamiento territorial una idea de futuro con bienestar y construido socialmente.

#### IV. A manera de conclusión

El programa de viviendas gratis no se constituyó en alternativa ni en términos del número de soluciones, ni en términos de calidad de la vivienda, ni promovió, como en este breve ensayo se planteó, una mejor gestión de suelo. De hecho, la escasez de suelo que se ha traducido en altos precios que impiden el acceso de los más pobres a una vivienda o que permite la construcción de soluciones indignas, no se resolvió, al menos en las ciudades intermedias o grandes, que es en aquellas donde la problemática resulta más notoria, lo cual no le resta mérito al eventual impacto logrado en los municipios pequeños.

En consecuencia, la gestión de suelo, a pesar de la existencia de una serie de instrumentos importantes que ocasionalmente se utilizan de manera desarticulada, debe ser planteada de forma integral, no solo para atender el problema de la vivienda, sino para construir ciudades sostenibles y equitativas.

## Referencias

- Alfonso Roa, Oscar (2009). Economía institucional de la intervención urbanística estatal. En: Territorios No. 20-21, enero-diciembre. pp. 135-160. Universidad del Rosario.
- Clavijo, Sergio (2012). Precios de vivienda e incidencia del costo del suelo. Comentario económico para el Centro de Estudios Económicos de la ANIF. Disponible en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Oct2-12.pdf>
- Hurtado, Tarazona Adriana (2011). La quinta "locomotora" del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Más allá del millón de viviendas. En: Papeles de Coyuntura. No. 30. pp. 4-13. MGU, Universidad Piloto de Colombia.





# Artículos

## la vivienda formal y la justicia social: el caso del proyecto urbanístico Nuevo Usme-Bogotá

Aureliano Camacho B.\*  
aurecamacho@yahoo.com

### Resumen

Este artículo se apoya en el trabajo de investigación realizado para la maestría en Territorio, Espacio y Sociedad de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). El trabajo de campo se desarrolló en la localidad de Usme-Bogotá durante los meses de abril y julio de 2011. El objetivo planteado fue comprender de qué manera los proyectos de solución de vivienda implementados en Usme Bogotá en nombre de la justicia social y la inserción espacial, y que tienen como objetivo reducir las desigualdades y la pobreza, son una herramienta que transforma a los habitantes en ciudadanos a partir de la apropiación de su hábitat. El desarrollo de la investigación nos condujo igualmente a abordar el problema en su dimensión política y concentrarnos en la justicia procedural

---

\*. Licenciado en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Maestría en la Escuela de Altos estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Estudiante de Doctorado Paris X OuestNanterre, LAVUE. Laboratorio Arquitectura Ciudad Urbanismo y Medioambiente.



como la acción ciudadana y participativa que se manifiesta a partir de la movilización de los habitantes por construir, programar y tomar sus decisiones sobre los proyectos urbanos que se dirigen a transformar el territorio y ser un medio para reducir las desigualdades.

La intención fue retratar el proyecto urbanístico Nuevo Usme, considerado como una de las más importantes soluciones al problema de vivienda en Colombia, y que tiene por objetivo “definir una estrategia para luchar contra la urbanización ilegal y ofrecer terrenos urbanos destinados a la vivienda social”. A partir de numerosas entrevistas y un trabajo etnográfico el objetivo fue recoger las diversas percepciones de los actores que hicieron y hacen parte del proyecto, tanto desde el punto de vista institucional como de los mismos habitantes que habitan y practican el espacio.

### Palabras clave:

Vivienda, Justicia, Urbanismo, Ciudad.

### Abstract

This article is based on the research I did for the Master in Territory, Space and Society in the School of Higher Studies in Social Sciences in Paris (EHESS). The fieldwork took place in the Town of Usme-Bogotá during the months of April and July 2011. The stated goal was to understand how the housing projects implemented a solution in Usme Bogota, and on behalf of social justice and spatial integration, which aim to reduce inequalities and poverty, are a tool that transforms the inhabitants into citizens from the appropriation of their habitat. The development of research also led us to address the problem in its political dimension and focus on procedural justice as participatory citizen action and manifested from the mobilization of the people to build, program and make decisions on projects that also target the urban transformation of the land and as a mean to reduce inequalities. The intention was to portray the urban project called New Usme, considered one of the most important solutions to the housing problem in Colombia, which aims to “define a strategy to combat illegal urbanization and urban land intended to provide social housing” [1]. From numerous interviews and ethnographic work the aim was to collect the various perceptions of the actors who made and make part of the project, both from the institutional perspective of the inhabitants who live and practice this space.

### Keywords:

Housing, Justice, Urbanism, City.



# I. Nuevo Usme-Bogotá

Bogotá es una ciudad que desde los años cincuenta y sesenta ha seguido un proceso de urbanización significativo, consecuencia de un éxodo rural enmarcado dentro de procesos de modernización económica, que atrajo nuevos migrantes hacia las ciudades, y producto del fenómeno de violencia. A partir de ese momento un crecimiento urbano acelerado, resultado de otros fenómenos como el abandono de zonas centrales de habitación por parte de las clases más acomodadas, y su establecimiento en el Norte de la ciudad (década de los setenta), y la instalación de la

clase más desfavorecida en el Sur, han determinado una morfología dividida en barrios populares en el Sur y barrios privilegiados en el Norte (Ver: Imagen 1). Aunque cabe anotar que esta morfología ha cambiado y asistimos a una heterogeneidad espacial, dentro del imaginario de los ciudadanos aún se percibe esta polaridad, e incluso como afirma Alexandra Arango este modelo se ha acentuado según tres grandes factores: “la persistencia del ritmo acelerado de crecimiento de la población que no ha sido prevenido por una política de Estado, la autoconstrucción espontánea de barrios populares, los problemas de transporte que afectan de manera considerable el acceso de la población a los servicios públicos”.

Imagen 1.  
Mapa de Bogotá



Fuente: Viva Real, Portal Inmobiliario.



A partir de los años noventa las políticas públicas fueron concebidas y puestas en obra a favor de una ciudad democrática y justa. Se establecieron a través de transformaciones en materia de seguridad, cultura, transporte y espacios públicos. En el caso de la política de vivienda en Colombia y siguiendo con una tendencia internacional, el Estado empezó a funcionar como regulador del sector de la construcción, reduciendo su actividad y fomentando a promotores de vivienda privados y al sector financiero.

A propósito de estos grupos de promotores urbanos la experiencia de Metrovivienda en Bogotá resulta categórica. Metrovivienda es una empresa industrial y comercial (capital público y privado) creada en 1998 y dedicada a la generación de suelo urbanizado para desarrollar proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS). Con el objetivo de “garantizar a los sectores más frágiles una vivienda y un hábitat digno” se inserta en el programa de gobierno de Enrique Peñalosa (Alcalde de Bogotá, 1998 a 2001).

La “Operación estratégica Nuevo Usme” inicia en el año 2000 en la localidad de Usme–Bogotá y se planteó como objetivo construir 53.000 viviendas en un terreno de 800 hectáreas durante los próximos veinte años. Usme hace parte de una de las 20 localidades que conforman la capital colombiana. Se incorpora en 1972 como localidad debido a la dinámica de

crecimiento y expansión de la ciudad hacia el Sur Este, y constituye un eje fundamental de integración económica entre una región agrícola como los Llanos Orientales y la capital. Es la segunda localidad más poblada y en donde se sitúa la población más pobre de la ciudad según la estratificación social (estratos 1 y 2). Actualmente cuenta con 197 barrios populares repartidos en dos zonas bien definidas, la Zona urbana y la zona rural. La mayor parte de la superficie de Usme es rural (85,6 % de un área de 251 Km<sup>2</sup>). Esta dualidad urbano/rural es objeto de tensiones y conflictos que se discuten actualmente dentro de la agenda de gobierno de la Alcaldía de Bogotá. Para muchos residentes, tanto de la zona rural como urbana, Usme representa la ausencia de planificación del crecimiento de la ciudad y una falta de voluntad política por resolver el problema de la pobreza en las ciudades. Como afirmaba Jaime Beltrán “Usme es el mejor lugar para exportar la pobreza”.

Ahora bien, estas problemáticas materializadas en el espacio nos conducen a cuestionarnos sobre la acción del Estado en su postulado de hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Así es como las nociones de justicia social y espacial abren un camino de investigación para analizar la dimensión política de los proyectos urbanos que implican una transformación del espacio en el cual habitamos.



Imagen 2.

Usme 2011. "Si la expansión es ley la defensa es Justicia"

*Fuente: Fotografía de Aureliano Camacho (2011).*

## II. la justicia espacial, una manera de observar las injusticias.

A menudo escuchamos frases como "queremos una sociedad mucho más justa", o "nos parece injusto esa situación", o en otros casos, "ha sido una injusticia frente a nosotros". Cuando nos preguntamos por el significado de nociones como equidad, igualdad o justicia social hacemos referencia indirectamente a muchas cosas que si reflexionamos concretamente nos pueden llegar a parecer abstractas y difíciles de comprender. Recordamos la frase de San Agustín cuando le preguntaban sobre el tiempo: "¿Que es el tiempo? Si nadie me lo pregunta, lo sé. Si quisiera explicarle al que me lo pregunta, no lo sé".

De la misma manera pasa con la justicia. Pero podemos empezar por considerar que muchos de no-

sotros tenemos un consenso sobre la justicia, y es que ésta se relaciona con conceptos como libertad, equidad e igualdad, que en términos generales se pueden leer como principios o valores de la sociedad, e indiscutiblemente cuando hablamos de valores estamos entrando en los terrenos de la moral. Sin embargo, cuando preguntamos por justicia también encontramos que aunque no se defina sabemos que hay alguien que hace o imparte justicia, es decir un organismo, un cuerpo, un individuo, una institución u organización que da, distribuye, hace, adjudica o transmite justicia.

También podemos considerar que cuando hablamos de justicia, nuestras ideas están enlazadas a la idea de reivindicación -"queremos justicia"- de unos hacia otros. Toda reivindicación en la vida social obedece a una acción política que a través de ciertos mecanismos se plantea el objetivo de llegar a ser



reivindicada, ya sea una situación, un derecho, una petición etc., y ahora si agregamos el adjetivo espacial al concepto de justicia ¿hablaríamos entonces de una reivindicación social en el espacio? ¿Cuál es la dimensión espacial de la justicia?

Es precisamente el concepto de justicia espacial desarrollado a partir de los trabajos de la geografía francesa, en particular la definición de Alain Reynaud, que afirmó “hablar de justicia socio espacial obliga a evocar la planificación del territorio... la intervención de los poderes públicos en la vida de una formación social para modificar más o menos profundamente la repartición en el espacio de equipamientos y de actividades” (1981, pp. 92-94), que nos permite tener una herramienta de análisis para pensar la justicia y las injusticias, las desigualdades y los conflictos inscritos en el espacio.

Esta herramienta nos permite reflexionar y criticar la intervención de los poderes públicos en el espacio. Es claro que la organización política del espacio desde estas intervenciones es una fuente de injusticias y desigualdades, lo que resulta interesante no es tanto identificarlas como injusticias, sino llegar a comprender e identificar las causas subyacentes que determinan lo que Edward Soja denomina “las geografías de la injusticia”. (Soja, 2009)

Desde este enfoque, las injusticias son ejecutadas en una diversidad de ejemplos como la mala repartición de recursos en un barrio, localidad o municipio, las campañas electorales que benefician las obras de unos y no de otros, políticas de vivienda urbana que privilegian las ganancias de las empresas de urbanistas, un modelo de ciudad que hace frente a la necesidad de unos y no de otros, toda la configuración de poder-espacio-conocimiento traducida en la forma de estructurar nuestras vidas.

Estas inversiones engendran como resultado un “tratamiento diferenciado del espacio” como afirma Alain Musset. Es interesante señalar que estas diferencias espaciales repercuten en la vida social a través de procesos, prácticas, representaciones

y discursos. Entonces la justicia espacial busca distanciarse del mundo de las abstracciones y por el contrario se convierte en una herramienta práctica de evaluación de la realidad social (Musset, 2009).

Sin embargo, un punto importante que hay que resaltar es que el sentimiento de injusticia hace consciente las desigualdades sociales. La desigualdad social no debemos entenderla tan solo como “el resultado de una distribución desigual, en el sentido matemático del término, de los recursos de una sociedad entre los miembros de la misma” (Garnier, 2011, p.6), se trata también no solo de recursos materiales sino de saberes y poderes, y en ese sentido las desigualdades son un hecho subjetivo, porque cada individuo construye y representa la desigualdad, la elabora y la percibe de forma diferente.

Esto implica que el sentimiento de injusticia también es una representación, una idea que se construye según una situación o coyuntura particular, en un grupo social o un individuo, y que es manifiesta en protestas, reivindicaciones, luchas y defensas, en otras palabras sin este sentimiento de injusticia “las desigualdades sociales- como afirma Jean Pierre Garnier- seguirían sin ser puestas en cuestión. Quizás ni se caería en la cuenta de su existencia... sin el sentimiento de injusticia, las desigualdades sociales no existirían en la conciencia de los actores sociales o políticos”. (Garnier, 2011).

### III **la otra cara de la justicia: la justicia procedural**

Evidentemente hay varias posiciones filosóficas y políticas sobre la justicia, pero aquí nos interesa es tratarla desde una perspectiva participativa y toma de decisiones de la gente con el fin de evaluar normas, principios y reglas institucionales. Nos interesa porque buscamos mirar críticamente las políticas urbanas que buscan hacer justicia a través de transformaciones en la ciudad.





Las llamadas cuestiones procedimentales de participación como hablan algunos autores (Young, Heller, entre otros), sugieren que la justicia pueda proyectar las necesidades de la gente pero desde sus propias capacidades. Las personas hablan de sus necesidades pero carecen de las estructuras institucionales –canales, contextos, escenarios- para no solo manifestarlas, también ordenarlas, entenderlas. Generalmente muchas personas no reflexionan sobre las implicaciones de tener necesidades o como dicen “pasar necesidades”, no reflexionan sobre la importancia de aproximarse a los contextos sociales que subyacen en la aparente normalidad o naturalidad de las desigualdades.

Al entender la justicia social como un mecanismo que entra a evaluar cuáles son las condiciones institucionales que permiten a las personas desarrollar reflexiones y buscar transformar sus propias necesidades desde sus propias decisiones, estamos hablando de incorporar otro modelo de justicia contrario al distributivo, que grosso modo se centra en la repartición de la riqueza y los recursos desviados injustamente.

(...) intentamos promover muchos valores de justicia social además de la equidad en la distribución de los bienes: aprender y utilizar capacidades satisfactorias y expansivas en contextos socialmente reconocidos: participar en la formación y gestión de las instituciones y recibir un reconocimiento por tal participación, actuar y comunicarnos con las demás personas y expresar nuestras experiencias, sentimientos y perspectiva sobre la vida social en contextos en los que otros puedan escucharnos. (Young, 2000, p. 174).

Esta concepción de justicia se relaciona con la participación de los ciudadanos en la determinación de sus vidas. Por eso Heller sugería que la justicia es una virtud de la ciudadanía. Por supuesto, no una ciudadanía en torno a la figura cliente –consumidor que subyace en el modelo distributivo, en donde el individuo satisface sus necesidades por

que recibe subsidios y ayudas, por el contrario, una ciudadanía que delibere y evalúe con las instituciones que determinan su modo de vida.

Esta forma de entender la justicia requiere que la participación de la ciudadanía activa encuentre una estructura democrática que regule el diálogo entre las instituciones. Por tal razón como afirma Young “la democracia es tanto un elemento como una condición de la justicia social” (Young, 2000, p. 67). Como elemento de la justicia la democracia aseguraría que en la participación los ciudadanos sean escuchados y puedan manifestar sus necesidades. El problema se encuentra es en los intereses de grupos que dominan los recursos y controlan el poder, creando espacios de desigualdad.

Como condición la democracia garantizaría que las decisiones fueran justas si se propician espacios en donde se hayan expresado y leído las necesidades. “La única base para sostener que una política o una decisión justa consiste en que dicha política o decisión haya sido tomada en un ámbito público que a su vez haya propiciado verdaderamente la libre expresión de todas las necesidades y puntos de vista” (Young, 2000, p.157). Los procesos democráticos tienden a promover situaciones justas en la toma de decisiones. No obstante, en estos procesos se manifiestan injusticias cuando los grupos privilegiados presentan sus ventajas los unos frente a los otros.

Otra situación de desigualdad en los procesos democráticos es la diferencia de poderes entre las instituciones. Instituciones que tienen más peso político a nivel local llevándose la mayoría de recursos y favoreciendo las redes con mayor poder. Las “pequeñas instituciones” no entrarían dentro del juego de la repartición desde el punto de vista económico (los recursos) y políticamente no se consideran relevantes para tomar decisiones aunque estén presentes en todos los escenarios. Una política es considerada justa cuando la participación y las decisiones son tomadas por las personas afectadas.





En numerosos espacios de participación en Usme han surgido alternativas de conformar organizaciones que no solo apuntan a encauzar correctamente la distribución de recursos, proponen vías para que las personas puedan tener un control colectivo sobre su entorno. En las mesas territoriales ciertos actores previamente escogidos por los vecinos en el caso de las Ciudadelas o VIS, tienen el objetivo de representar los intereses de propietarios e inquilinos, de mantener informada a la gente sobre sus derechos y comunicar las decisiones respecto a nuevos decretos y leyes que influyen sobre sus viviendas. La intención también de esta representación es buscar institucionalizar los procedimientos de toma de decisiones para hacerlos como afirma la población “mucho más creíbles”. Muchas personas que han trabajado con diversas organizaciones comunitarias y han liderado varios procesos, se han dado cuenta de la importancia de politizar la vida social desde los escenarios de participación que proponen las instituciones.

Sin embargo, las alternativas de nuevos actores por estimular la participación colectiva se ven socavadas por la maquinaria burocrática que cede terreno tanto física como políticamente a los promotores de vivienda. La verdadera naturaleza de esta maquinaria es contribuir a la “masedumbre política”, distribuir el pastel presupuestal y sucumbir al poder político.

Estas “paradojas de la democracia” continúan mostrando que al interior de los procesos sociales se generan también injusticias y que son el reflejo de la estructura institucional que refuerza los intereses de unos cuantos, simulando las posibilidades de participación. En problemas de vivienda el Estado reduce las soluciones a una cuestión de repartición de subsidios o indemnizaciones monetarias. Estas

situaciones provocan un serio cuestionamiento sobre las condiciones de la justicia distributiva y nos conduce a preguntarnos en qué medida el poder público imparte justicia social en proyectos de vivienda “digna y justa para todos”.

#### IV. Nuevo Usme “Nos trajeron engañados”

A fin de lograr comprender las soluciones que se han planteado al problema de la vivienda, el caso de las Ciudadelas Nuevo Usme resulta central porque nos permite analizar los impactos y las consecuencias del proceso y abordar las disonancias entre la realidad social de los sectores desfavorecidos y las políticas habitacionales desde diversos ámbitos como el espacial, político y simbólico.

Para comenzar es necesario precisar que la noción de justicia es considerada en esta parte del análisis como ella fue evocada por las personas con las que se sostuvieron entrevistas y conversación espontáneas, hace parte de una escala más grupal que individual.

Engaño y estafa son dos palabras que condensan los sentimientos de injusticia e impotencia que los habitantes de las ciudadelas Nuevo Usme revelan<sup>1</sup>. Al contrario de haber adquirido una casa, “yo compré una puerta”, sus viviendas son la representación de una falsa apariencia, una fachada que esconde los verdaderos problemas tanto materiales como sociales de los grandes proyectos de vivienda para los más pobres.

La señora Argenis Hernández, líder de la Ciudadela El Sol, se pregunta al igual que muchos ¿Cómo se puede construir una ciudadela sin pensar en los equipamientos, en los individuos que la van a habitar, en

---

1. Nuevo Usme es el tercer proyecto de gran magnitud de Metrovivienda. Inició en el año 2000 bajo la idea de un proyecto asociativo con la inversión de terrenos privados y fondos públicos.



espacios dignos para vivir? Es necesario decir que el modelo de casas y apartamentos que los constructores exhibían proyectaba toda una vivienda acorde con las necesidades. Los problemas de movilidad, seguridad y calidad de vida iban a estar resueltos.

Un hecho sorprendente que revelaron algunos de los actuales residentes es que durante los fines de semana el servicio de Transmilenio servía para subir a visitar la casa modelo, creyendo que existía un transporte adecuado que los llevara hasta allá: "Cuando yo compré prestaban el servicio de alimentador tan solo los días domingo precisamente para que la gente viniera y pudiera ver las casas, con ese fin la gente decía, qué buen servicio".

De la misma manera dentro de las proyecciones que los urbanizadores vendían era asegurar que la avenida Caracas conectaría directamente la ciudad, el centro de la localidad y las nuevas ciudadelas, garantizando que este importante eje llegaría a sus casas, eso significa una valorización de los terrenos que adquieren, una resolución a los problemas de movilidad y una oportunidad de establecer cualquier tipo de comercio. Sin embargo, siete años después se sienten alejados tanto de la ciudad como de la localidad y hoy en día *"comprendemos que fue un engaño"*.

Las estrategias de seducción para los compradores son múltiples. La publicidad institucional se arma a partir de aspectos fundamentales de la vida social como la salud, la educación y el transporte. Una estrategia de marketing urbano que focaliza y concentra los deseos de los ciudadanos en un solo lugar, las ciudadelas. La promoción de vivienda construye y refuerza la imagen que hace parte del esquema perceptivo que los habitantes tienen de ciudad, así lo confirma el siguiente testimonio:

Cuando yo llegué a comprar en el boom, la pancarta decía: casas con gas natural, entonces hace siete años el boom era el gas natural, decíamos, "en las ciudadelas hay gas natural"; después esa pancarta ha ido variando, porque sin esa publicidad no se vendía. Después dijeron acá se construirá el futuro hospital de Usme, eso fue mentira, con esa idea pudieron vender una cantidad de casas. Para el siguiente proyecto colgaron uno que decía: acá se construirá el futuro Sena. En la actualidad ya la quitaron. En este momento está la constructora Bolívar y tenemos la expectativa de saber que van a montar ahora, con qué van a engañar para poder vender....<sup>2</sup>

La manipulación simbólica por parte de los urbanizadores resulta una forma de dominación social que contribuye a aumentar el sentimiento de injusticia. Generalmente los procesos de dominación se hacen conscientes cuando la gente reconoce que el grupo que domina monta toda una estrategia de convencimiento, condiciona la elección creando una brecha entre promesas y necesidades para intensificar un estado de resignación que se relaciona con la condición de ser pobres. "Debemos aceptar porque somos pobres" o "nos tocó así", "desafortunadamente nuestras comunidades debido a la necesidad nos conformamos con poco".

El proceso de construcción de vivienda informal ha sido justamente eso, una construcción compartida, participativa que ha reforzado el tejido social a través de hilos comunes como la necesidad de vivienda, de vivir constantemente una lucha por adquirir los beneficios de la legalidad, de tener caminos sociales similares. Por el contrario en la VIS el único elemento común según algunos de los entrevistados es "querer ser propietarios". No se reconocen como comunidad, ni se agregan bajo una misma categoría, por ejemplo beneficiarios o clientes, no se iden-

---

2. Entrevista con María Tulia. Residente de la ciudadela Río verde. 17 de Junio 2011.



tifican como un grupo específico. Lo que Lipovetsky ha llamado la "Segunda revolución individualista. Privatización ampliada, erosión de las identidades sociales, abandono ideológico y político, desestabilización acelerada de las personalidades, vivir en el presente, solo en el presente y no en función del pasado y del futuro" (Lipovetsky, 2000).

Según la señora Ligia Triana; persona con situación de discapacidad, madre soltera y primera pobladora de la ciudadela Río Verde; proyecto construido en 2005 ubicado en el lote No. 14 de la Ciudadela Nuevo Usme, la convivencia y la participación no han existido, "Primero que todo ha sido difícil conocernos, lo único que nos une es haber tenido y querido tener una casa propia y haber salido de vivir en arriendo". Ella no identifica rasgos comunes con el resto de habitantes, pero sí considera que la mayoría de gente que ha adquirido casa viene de otras localidades del Sur de la ciudad como San Cristóbal y Ciudad Bolívar.

En su discurso sobresalen expresiones como "nosotros los pobres y marginados". Esta última noción es interesante analizar si pensamos en principio que el acto de elegir vivienda los llevaría a una condición de marginalidad.

Aquí cabe una reflexión de la marginación no solo como una privación material, que es injusta y causa la marginación, sino como privaciones y bloqueos al insertarse en la sociedad. Muchas personas tienen vivienda, servicios públicos y tienen para comer pero manifiestan encontrarse en estados deprimentes, porque no encuentran un empleo estable "no hacemos parte de un sistema", y no tienen un reconocimiento social y simbólico que pueda elevar su autoestima y su bienestar. De modo que como afirma Young: "la marginación es injusta porque bloquea las oportunidades de ejercer las capacidades en mo-

dos socialmente definidos y reconocidos". (Young, 2000, p.95).

En las localidades más desfavorecidas de Bogotá, las privaciones materiales han sido enfrentadas parcialmente con obras e infraestructura que facilitan la movilidad, el acceso a la educación a través de la construcción de colegios, la recreación con parques y zonas verdes. También existen programas sociales como los comedores comunitarios que proporcionan desayunos y almuerzos para niños, jóvenes y adultos mayores. El Sistema de selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben) funciona como "mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de selección de beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales. Mediante la aplicación de una encuesta, permite identificar los posibles beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud, educación, bienestar social"<sup>3</sup>. Estas políticas sociales distributivas no alcanzan a cubrir los otros matices de la inclusión social como la participación y el ejercicio de ciudadanía: "Aunque la marginación implica claramente cuestiones de justicia distributiva, conlleva además la privación de condiciones culturales, prácticas e institucionales, para el ejercicio de las capacidades en un contexto de reconocimiento e interacción". (Young, 2000, p.97).

En efecto los contextos de interacción y los espacios de socialización se ven diezmados cuando encontramos una fuerte segregación espacial. Algunos habitantes estiman que durante las tardes y la noche en el barrio no hay nada que hacer y la gente se aburre, en ese contexto hubieran preferido residir cerca de lugares comerciales donde se pudiera practicar la ciudad y vivirla. Las ciudadelas y los conjuntos residenciales obedecen a la racionalidad burocrática que impone espacios separados, como lo recuerda Young: "la separación de funciones en el espacio urbano reduce la vitalidad de las ciudades, haciendo

3. Ver [www.institutodeestudiosurbanos.com/endatos/0100/0160/docs/SISBEN](http://www.institutodeestudiosurbanos.com/endatos/0100/0160/docs/SISBEN)



que la vida sea más aburrida, sin sentido y peligrosa". (Young, 2000, p. 411).

Este aislamiento conduce a cerrar los espacios de convivencia para toda la población. En el caso de los jóvenes, ellos buscan moverse hacia espacios públicos agradables donde puedan compartir sus gustos y expectativas. Las madres solteras, como la señora Ligia, no encuentran la posibilidad de tejer una relación con nadie cuando frente a su casa solo ve un pequeño parque desolado y con poca luz; después de cierta hora no pueden salir porque el transporte para esta zona es reducido: "Como vienen y nos ponen a vivir aquí alejados de todo, de la educación, de la cultura, de la universidad, como nos alejan de nuestros sitios de trabajo, nos sentimos tan alejados de la ciudad, aunque digamos que es Bogotá, no es así, no hay un parque, no hay un cine, una sola iglesia"<sup>4</sup>.

Las consecuencias de esta separación de las ciudadelas conllevan consecuencias sociales que aumentan la marginalidad y anulan el derecho a la ciudad comprendiéndolo como el acceso a colegios, centros culturales, lugares de trabajo, plazas, museos, comercio, etc. Las condiciones de vida se hacen más difíciles e impiden el aprovechamiento de zonas más amplias de la ciudad.

## V. Conclusiones

El caso de la Vivienda en Usme, desde un punto de vista teórico resulta importante porque aplicar conceptos como justicia, equidad y desigualdad clarifica y aterriza cuestiones morales y éticas que son confrontadas en hechos y situaciones reales (espaciales y territoriales). Además, nos permite ir más allá y comprender la lógica de los movimientos sociales, asociaciones y organizaciones que

buscan defender y reivindicar el territorio fundamentándose en estos conceptos.

Muchos habitantes a pesar de estar cerca de lugares que representan la institucionalidad, no se sienten incluidos en los procesos participativos que allí se siguen. Factores como la fuerte burocracia local y una política asistencialista sectorizada excluyen a las personas de la participación y toma de decisiones sobre cambios sociales y espaciales que los afectan. En ese sentido, las políticas públicas construyen una falsa representación de un gobierno democrático y participativo que sin duda alguna, cuenta con herramientas de gestión y evaluación de los proyectos y aumenta las oportunidades de participación, aunque en la práctica cotidiana esto no se traduce en un desarrollo del ejercicio de ciudadanía.

La investigación puso en evidencia un aspecto fundamental. Las últimas alcaldías de Bogotá han transformado el discurso político, matizándolo con un carácter más social y democrático; sin embargo la producción de vivienda en Bogotá tiene un carácter privatizador y sus resultados son la inaccesibilidad de techo para los más pobres, la continua expansión de la ciudad en terrenos inadecuados, la expropiación forzosa de antiguos habitantes y el fortalecimiento del mercado del suelo y su valorización. De la misma manera, existe una separación entre el discurso de la inserción espacial, la justicia social y la producción de vivienda. Esta separación muestra la voluntad política que beneficia los intereses de grandes promotores urbanos que miran el sur de la ciudad como un polo financiero y económico importante, donde continuar desplazando el problema de la pobreza a zonas aparentemente mejor dispuestas para que la ciudad continúe su desarrollo justo.

---

4. Entrevista con Ligia, Residente Ciudadela Rio Verde



## Referencias

- Alcaldía de Bogotá (1997). (Disponible en Diario Oficial No 43.091: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339> *Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.* Bajado el 18 de Abril de 2011)
- Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría de Planeación. "Encuesta Calidad de Vida" (2007). (Disponible en [http://www.sdp.gov.co/resources/calidad\\_de\\_vida\\_07.pdf](http://www.sdp.gov.co/resources/calidad_de_vida_07.pdf) Bajado el 23 de Noviembre de 2010).
- Arango, Toro Alexandra (2005) *Le rôle de l'espace public dans la transformation urbaine de Bogotá (1995-2003)*. París.
- Becerra, José Virgilio (2010). *Necrópolis de Usme: Lugar de Comunicación con el mundo de los Dioses, ancestros prehispánicos de Bogotá*. Bogotá.
- Bret Bernard, Philippe Gervais- Lambony (2010) *Justice et injustice spatiales* presses universitaires de paris ouest.
- Davis, Mike. (2006) *Planeta de Ciudades Miseria*. Ediciones Foca, Madrid.
- Dikec, Mustafa (2009) *L'espace, la Politique et l'Injustice*. Revue électronique « justice spatiale spatial justice » [jssj.org/index.php](http://jssj.org/index.php). No 1 septembre.
- Dureau F., Barbary O., Goueset O., Pissoato., (coord) (2004), *Villes et sociétés en mutation, Lectures croisées sur la Colombie* Paris, Anthropos, Collection Villes.
- Dureau, Françoise; Lulle Thierry; Parias Adriana (1995). *Interactions entre politiques urbaines, marché du logement et comportements résidentiels : leur rôle dans les transformations des quartiers aisés de Bogota (Colombie)*. Centre de Recherche sur l'Habitat. París.
- Echeverría, María Clara y Rincón, Analida (2001) *Ciudad de territorialidades, polémicas de Medellín* Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín Centro de estudios del habitat popular CEHAP.
- Garnier, Jean Pierre (2010) *Une Violence éminemment contemporaine*. Editorial Agone, Marseille.
- Garnier, Jean Pierre. (2011). *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derecho hablamos y con qué derecho?* Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales. Vol. XVI, n° 909, 5 de febrero de 2011.
- Garnier, Jean Pierre (1976) *Planificación y Neocapitalismo*. Revista electrónica Geocritica <http://www.ub.es/geocrit/geo6.htm>. Año I, Número 6.
- Gouesët, Vincent (2005). et al ; *Hacer Metropoli : la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Harvey, David (1973). *Social Justice and the city*. London; New York: Verso.
- Instituto de Estudios Urbanos IEU (2010). *Foro Gobernabilidad Regional: Los municipios y Bogotá*. (Disponible en [http://institutodeestudiosurbanos.info/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1006&Itemid=18](http://institutodeestudiosurbanos.info/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1006&Itemid=18) Bajado el 5 de octubre de 2010).
- Lipovetsky, Gilles. (2000). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Editorial Anagrama, Barcelona.
- Lulle, Thierry y Dureau Françoise (1990) *Le développement spatial de Bogota dans les années: une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs publics*. Revue de géographie de Lyon, Volume 74 Numéro 74-4 pp. 291-300.
- Merklen, Denis. (2009). *Quartiers populaires, quartiers politiques, Paris, La Dispute*.
- Murcia, Niño Soledad (1998). *Territorios del Miedo en Santafé de Bogotá imaginarios de los ciudadanos*. TM Editores Observatorio de Cultura Urbana. Bogotá.
- Musset, Alain (2009). *Geohistoria o Geoficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial*. editorial Universidad de Antioquia, Medellín.
- Rawls, John. *La justice comme équité. Une reformulation de la Théorie de la Justice*. Editions La Découverte.
- Reynaud, Alain, (1981). *Société, espace et Justice*, Presses Universitaires de France. pp. 92-94.



- Soja, W. Edward (2009) *La ville et la Justice spatiale*. Revue électronique « justice spatiale spatial justice » [jssj.org/index.php](http://jssj.org/index.php). No1 septembre.
- Soja, W. Edward (2000) *Postmetropolis, critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell.
- Torres, Fernando Carlos (2009). *¿Quién ordena a quién y qué se ordena en el Territorio? A propósito de la revisión del POT de Bogotá*. Confluencia Social y Académica hacia la Revisión del POT de Bogotá.
- Young, Iris Marion (2000) *La Justicia y la Política de la Diferencia*. Ediciones Cátedra Madrid.

## Entrevistas

- Entrevista con Aracely Hernández (2011). Líder popular Ciudadela El Sol, Mayo y Junio.
- Entrevista con Ligia Triana (2011). Habitante y Asistente Social Hospital de Usme. Junio y Julio.
- Entrevista con María Tulia (2011). Habitante Ciudadelas. Mayo.



# Opinión

## Reasentamientos humanos

en Bogotá:  
el proyecto

# El Bicentenario

Camilo Andrés Castiblanco Durán\*  
camilocastiblanco@usantotomas.edu.co

### Resumen

El objeto de este artículo es analizar la relación entre el programa de Reasentamiento de la Caja de la Vivienda Popular de la Secretaría Distrital del Hábitat, programa destinado a atender a la población que por condiciones naturales, medioambientales o humanas tienen su unidad habitacional en condición de riesgo, reasentándolas en proyectos urbanísticos nuevos y las expectativas que tienen la población objeto del programa. Esta investigación surge a partir de la siguiente constatación: pese a que el Distrito invierte unos recursos considerables en los programas, y que éstos son parte central de las últimas alcaldías distritales, el programa ha sido evaluado de forma negativa por sus beneficiarios, lo cual exige comprender, desde la investigación, cuáles son los factores que afectan la valoración del proyecto, y cuáles son las expectativas que tienen frente a la Caja de la Vivienda Popular (CVP). Estos últimos elementos se convierten en el objeto de este artículo.

---

\*. Sociólogo y Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia. Docente de tiempo completo de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás.





Para tal fin se desarrolló un proceso investigativo mixto en el que a través de un proceso cuantitativo se caracterizó a la población beneficiaria, para posteriormente, por medio de entrevistas en profundidad sondear el propósito de la investigación y de este artículo: valoraciones y expectativas frente al Programa de Reasentamiento.

### Palabras clave:

reasentamiento, política pública, vivienda de Interés Social.

## Introducción

El presente artículo es el resultado de un proceso de investigación que surgió de un convenio de investigación interinstitucional entre la Secretaria Distrital del Hábitat y la Universidad Santo Tomás. Esta articulación resulta necesaria en la medida en que permite que el quehacer administrativo de la entidad distrital se apoye en ejercicio de investigación, permitiendo que la gestión se corresponda en mayor medida con las necesidades y expectativas de la población concreta a la que éstas se dirigen.

En este sentido se planteó esta investigación sobre el programa de Reasentamiento de la Caja de la Vivienda Popular de la Secretaria Distrital del Hábitat, programa destinado a atender a la población que por condiciones naturales, medioambientales o humanas tienen su unidad habitacional en condición de riesgo, reasentándolas en proyectos urbanísticos nuevos. Pese a este esfuerzo institucional del Distrito el Programa ha sido evaluado de forma negativa por sus beneficiarios, lo cual exige comprender, desde la investigación, cuáles son los

factores que afectan la valoración del proyecto, y cuáles son las expectativas que tienen frente a la Caja de Vivienda Popular (CVP).

Para tal fin se conformó un equipo de investigación conformado por cuatro profesionales<sup>1</sup> y cuatro estudiantes de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás<sup>2</sup>, con quienes se dispuso una estrategia metodológica mixta que permitió encontrar generalidades en la población beneficiaria de la política, pero también ahondar en las especificidades de grupos poblacionales particulares.

Para la ejecución del proyecto de investigación se realizó una indagación documental de investigaciones previas, de documentos académicos, políticos y administrativos sobre la vivienda popular en Colombia y en América Latina, lo cual permitió tener una perspectiva comparada de la política distrital. Inicialmente concentramos nuestra atención en documentarnos sobre el reasentamiento como categoría analítica, siendo fundamentales aquí los trabajos de Andrea Malagón Arias (2011) Anne-Catherine Chardon (2008) Juan David Duque (2006) María

---

1. Camilo Andrés Castiblanco, Tatiana María Gomezcasseres, Yanine Rozo Leguizamón y Solanyi Robayo.

2. Kelly Johanna Conde, Yaneth Quiñones Galvis, Jessica Niño y Yeison Gil.



Irene Victoria y Carlos Alberto Molina (2003) en los que se rescataban las consecuencias sociales y humanas que traía consigo el desarraigo de las redes barriales construidas por las personas, las construcciones sociales entorno a la unidad habitacional, al barrio y a los vecinos, las consecuencias de estigmatización que trae consigo el llegar como población victimizada, etc. Estos puntos fueron fundamentales porque permitieron desarrollar un eje investigativo fundamental para el proyecto: el problema central no es exclusivamente la vivienda y el derecho a ésta, otras lógicas sociales deben ser resultas por los funcionarios de la Alcaldía para generar propósitos más acordes con los objetivos trazados.

Esto hizo que miráramos con nuevos ojos el fenómeno del reasentamiento y de las políticas públicas de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritaria (VIP). Teóricamente nos basamos en las obras de André-Noël Roth Deubel (2002, 2006 y 2009), Carlos Medina Gallego (2008) y Alejandro Lozano Ayala (2008) de quienes se tomaron elementos de diagnóstico sobre la formulación, ejecución y evaluación y de una política pública. El cruce de todas estas discusiones políticas, normativas, teóricas y conceptuales se complementó con un análisis comparativo de las políticas públicas de vivienda y hábitat de distintas capitales de la región.

Posteriormente se entró en diálogo directo con la población beneficiaria ubicada en el proyecto habitacional El Bicentenario ubicado en la localidad de Bosa. En un primer momento se realizaron ejercicios de observación que permitieron estructurar de forma más pertinente y articulada los instrumentos de investigación.

Esta observación se centró en el barrio, en el conjunto residencial y en las unidades habitacionales, y contó con el acompañamiento de funcionarios de la CVP.

## I. El programa de reasentamiento de la Secretaría de Hábitat de Bogotá

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (Dane, 2007), en los últimos 15 años se estima que la población de la ciudad ha crecido un 38,24%, es decir, en cerca de 1.892.000 habitantes, concentrando casi el 15% de la población total del país, y con una tasa de crecimiento promedio anual de 2,6% que se ha mantenido estable desde la década de los noventa.

Según el Informe Derecho a un Techo (2008)

El incremento poblacional de la ciudad, adicional a su crecimiento vegetativo, ha obedecido principalmente a factores como el aumento en la esperanza de vida de sus pobladores (77 años), la disminución de la tasa de mortalidad infantil en los últimos diez años (37%), la notable reducción de muertes violentas (58 %), en el mismo período, el flujo permanente de familias que llegan a la ciudad debido al desplazamiento forzado, además de la migración poblacional proveniente de todas las regiones del país por considerar a Bogotá como el principal centro de atracción en oportunidades laborales, educativas y de desarrollo personal y empresarial. (2008, p. 46).

Lo preocupante es que en Bogotá se estima que existen más de 300.000 hogares con déficit de vivienda, así mismo existe una fuerte presencia de desarrollos informales o de origen no formal en la ciudad, incrementando los cinturones de miseria en la periferia de la ciudad.

La baja cobertura y el limitado alcance de la política de vivienda, centrada exclusivamente en apoyar financieramente los procesos formales de construc-



ción, ha generado que las familias que no acceden a las fuentes formales de financiación adelanten procesos de autogestión y autoconstrucción de vivienda, sin contar con la asesoría técnica, legal y financiera, situación que resulta en las precarias condiciones constructivas de las viviendas, generando altos índices de vulnerabilidad ante movimientos sísmicos. Esta situación resulta principalmente en problemas asociados a la tenencia de la vivienda, el asentamiento en zonas de alto riesgo y las construcciones informales, condiciones que requieren la intervención del Estado en procura de mitigar los efectos o resolver la problemática asociada.

Uno de los rasgos que continúan caracterizando a la ciudad es la fuerte presencia de desarrollos informales o de origen no formal. Para el 2006 se calcularon 1.621 (2008) desarrollos de origen informal, con una marcada presencia en las localidades de Bosa, Suba, Ciudad Bolívar y Usme. No obstante, por área, medida en número de hectáreas, las localidades más afectadas son Tunjuelito, Chapinero y Ciudad Bolívar.

La informalidad en estos territorios ha dispuesto que el Distrito a través de la Secretaría Distrital del Hábitat formule las políticas, con el fin de que esta situación sea superada procurando que las familias que habitan dichos asentamientos puedan trasladarse a territorios más estables y a proyectos habitacionales dotados de toda la infraestructura.

## II. El programa de Reasentamientos Humanos: proyecto El Bicentenario

Para atender la problemática de vivienda en condición de vulnerabilidad el Distrito creó el programa de Reasentamiento, adscrito a la Secretaría Distrital del Hábitat<sup>3</sup>; la cual administra distintos proyectos en

Bogotá, esta investigación se centró en uno de éstos. El conjunto residencial proyecto El Bicentenario, ubicado en la localidad de Bosa, exactamente en la Calle 56H Sur con Carrera 98C, se encuentra entre los barrios Porvenir y el Anheló, el primero se caracteriza por la presencia de varios conjuntos multifamiliares de estructura y apariencia similar a la de El Bicentenario, el segundo es un barrio tradicional, con casas unifamiliares. Es una zona dotada de un comercio formal e informal muy significativo, en las inmediaciones se encuentran dos Instituciones distritales educativas, dos hospitales (San Pablo VI y Kennedy) y el Comando de Atención Inmediata (CAI) Los Libertadores.

El sistema de transporte del barrio es nutrido y permanente, gracias a las rutas Bosa Santafé que recorren distintas zonas de la ciudad, pero sobre todo gracias al servicio de ruta alimentadora que conecta al barrio con el Portal del Tunal de la Empresa de Transporte Tercer Milenio S.A. (Transmilenio). La zona presenta unas vías de acceso en notorio estado de deterioro, con la capa de asfalto totalmente destrozada y sin una estructura de andenes o ciclorrutas suficiente. Así mismo es evidente la ausencia de parques y zonas verdes.

El proyecto El Bicentenario está compuesto por 667 unidades familiares, distribuidas en cuatro etapas, las cuales comparten la misma infraestructura y fisionomía:

1. Salón comunal (los cuatro en proceso de construcción).
2. Parquederos en la entrada de cada etapa.
3. Viviendas construidas en ladrillo, de dos pisos, con la posibilidad de construir un tercero.
4. Andenes frente a cada vivienda de medio metro de ancho, y un sardinel intermedio de dos metros de ancho.
5. Cuarto de basuras en el costado de los parqueaderos.

3. Para mayor información sobre el programa consultar: <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/index.php/es/reasentamientos.html>



Imagen 1.  
Proyecto El Bicentenario



*Fuente: Página web Secretaría de Hábitat.*

Las características de las viviendas que fueron entregadas son las siguientes: 46 metros cuadrados, de dos pisos, con sala comedor, cocina, dos habitaciones y un baño. Las familias podían pagar cinco millones de pesos adicionales para la construcción de un tercer piso en el que se podía construir una habitación y un baño adicional. Los terminados de las viviendas son en ladrillo a la vista, con piso en cemento, y terminado en obra gris.

Los parqueaderos no se escrituraron a nombre de ninguna familia, sino que se asumieron como propiedad comunal, partiendo de la premisa de que la presencia de vehículos entre los residentes es mínima. El cuidado de los vehículos está a cargo de un vigilante privado pagado por la cuota de administración adicional que pagan las familias dueñas de un automóvil.



Imagen 2.  
Espacio público proyecto Bicentenario



Fuente: Página web Secretaría de Hábitat.

Si bien el proyecto se planteó como exclusivamente habitacional, muchas familias decidieron montar un negocio dentro de su vivienda, así que se encuentran tiendas, café internet, papelerías, zapaterías, y demás negocios.

En materia de servicios públicos, las viviendas fueron entregadas con acometidas de agua, luz y alcantarillado, sin embargo, las mismas familias debieron legalizar su situación frente a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) pagando, a cuotas, el registro de agua. El gas natural quedó habilitado como una opción, y se asumió como una responsabilidad particular de cada una de las familias.

Si bien El Bicentenario se presenta como un conjunto familiar, adolece de varios elementos de este tipo de asentamientos (presentes en los otros conjuntos familiares de la zona): no tienen enclavamiento de seguridad, no tienen portería, y no tienen salones comunales.

### III. Caracterización socioeconómica de las familias

Definir las condiciones de vulnerabilidad de una población no puede centrarse exclusivamente en variables económicas, aunque éstas puedan ser muy incidentes. Para que esta definición sea completa se debe incluir dentro de la misma, factores culturales, étnicos, políticos, y de infraestructura; con los cuales se tiene una dimensión más clara de los grupos sociales.

Esto se vuelve central, cuando la caracterización pretende devenir en un diagnóstico de una política pública aplicada a un grupo social heterogéneo. Si bien la política asume afrontar un desafío social único, aquellos sobre quienes recaen tienen diferentes niveles de afectación sobre el problema en cuestión, o tienen problemas concomitantes distintos, por lo que una



política pública puede ser muy efectiva con algunos sectores del grupo social, y al mismo tiempo no generar ningún impacto en otros sectores del mismo grupo.

Ulrich Beck (2002), propone una postura metodológica distinta a la hora de abordar la caracterización de un fenómeno social, propone diagnosticar al grupo, en función de las variables que permiten que éste se adapte a un medio social, así, el resultado de la caracterización es una descripción detallada de los grupos que reúnen dicha infraestructura, y una descripción diferenciada de aquellos que no lo consiguen.

La descripción de los grupos sociales y de las particularidades que éstos tienen en su interior es una de las tantas competencias que la sociología tiene. Para este fin se dispone de un gran número de posibilidades conceptuales y teóricas para acercarse a tales grupos (ver el concepto de Clase de Bourdieu, la definición de Integración presente en el Estructural Funcionalismo, el concepto de Conciencia de clase que se desprende de la obra de Marx, y muchos otros más) en las cuales se superan las visiones economicistas que señalaban como variable fundamental el nivel socioeconómico del individuo, con lo que se dejaba de lado las particularidades sociales, políticas y –contradictoriamente- económicas del individuo.

A la par con los estudios descriptivos de los grupos sociales, existen estudios particulares que se centran en comprender las formas de desigualdad social que se generan al interior de cada uno de los grupos, en esa medida se ofrecen marcos referenciales en los que se intenta señalar las características propias de aquellos que son dominantes al interior del grupo, y así mismo de los que están siendo dominados; los elementos propios por los que se compite dentro del grupo y que en función de ellos se definen las estrategias de los actores para posicionarse dentro de tales agrupaciones. Esta es la postura del sociólogo francés Pierre Bourdieu (1997), quien analiza los diferentes elementos que son constitutivos de la definición de los grupos y las parti-

cularidades que cada uno de estos tiene. Esta teoría recoge, dentro de un enfoque dialéctico estructural, las características propias de los grupos sociales y las posibilidades de acción de cada individuo según su posición dentro de la estructura social.

La premisa central de la que parte la sociología a la hora de caracterizar a los grupos sociales, es que dentro de éstos subyace un gran número de grupos sociales. Por tal motivo la investigación sociológica se centra en la generación de categorías de análisis que permitan descomponer a la población, encontrando y determinando grupos sociales más concretos y operacionalizables.

La lógica hegeliana llevaba a afirmar que la superación de la nada solo era posible cuando ésta se llenaba de *múltiples determinaciones*, es decir, la única posibilidad de asumir fenómenos concretos, medibles e investigables, se centra en determinar, cualificar y concretar al máximo dichas problemáticas sociales o dichas poblaciones.

Esto se ve con mayor claridad cuando se conceptualiza sociológicamente qué es una clase social:

Como conjunto de agentes que se encuentran situados en unas condiciones de existencia homogéneas que imponen unos condicionamientos homogéneos y producen unos sistemas de disposición homogéneos, apropiadas para generar unas prácticas semejantes, y que poseen un conjunto de propiedades objetivadas (como la posesión de bienes o de poderes) o incorporada (como los *habitus* de clase, y en particular, los sistemas de esquemas clasificadores). (Bourdieu, 1997, p.100)

Nuestro interés investigativo, se centra entonces en encontrar las características particulares que definen y que, al mismo tiempo, permiten la clasificación de este conjunto de familias arbitrariamente homogenizadas por una política pública.

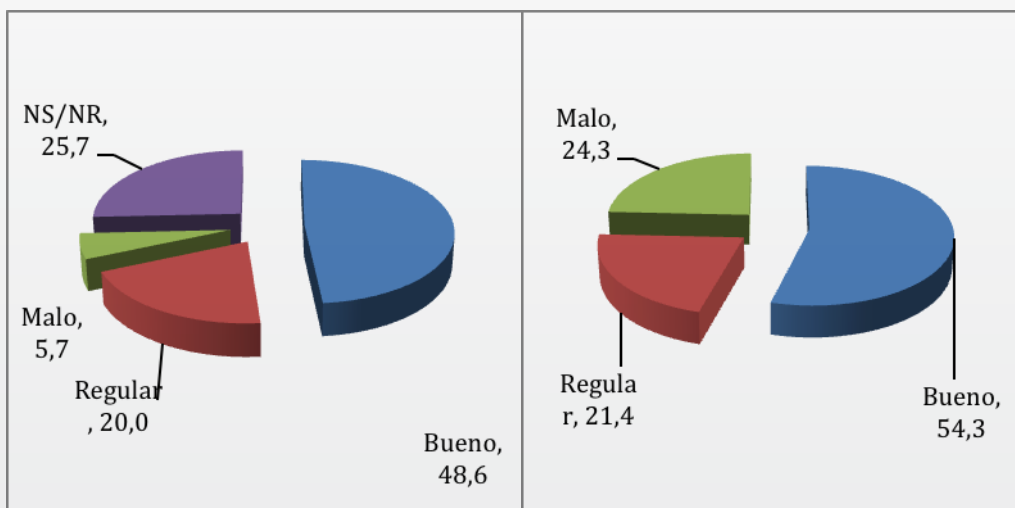


#### IV. Reasentamiento del proyecto "El Bicentenario"

Cuando se ofrecieron los proyectos y programas de reasentamiento, el 48,6% de los encuestados los con-

sideraron como buenos, el 20% regulares y el 5,7% malos. Ya entregados los proyectos el 54,3% los considero buenos, el 21,4% regulares y el 24,3% malos.

Imagen 3.  
Valoración del proyecto El Bicentenario.



Fuente: Archivo de resultados de la investigación.

En cuanto al acompañamiento, el 41,4% considera que el acompañamiento ha sido malo, el 32,9% que ha sido bueno y el 25,7% que ha sido regular. Esto es uno de los elementos en los que se debe concentrar más la CAP, ya que el programa de Post-reasentamiento es el que la gente valora de peor forma frente a la administración distrital: "Esa gente nunca volvió; prometieron un montón de cosas y al final no salieron con nada. Estas casas nos la entregaron a medias, el salón comunal fue una promesa, y nada... Los talleres

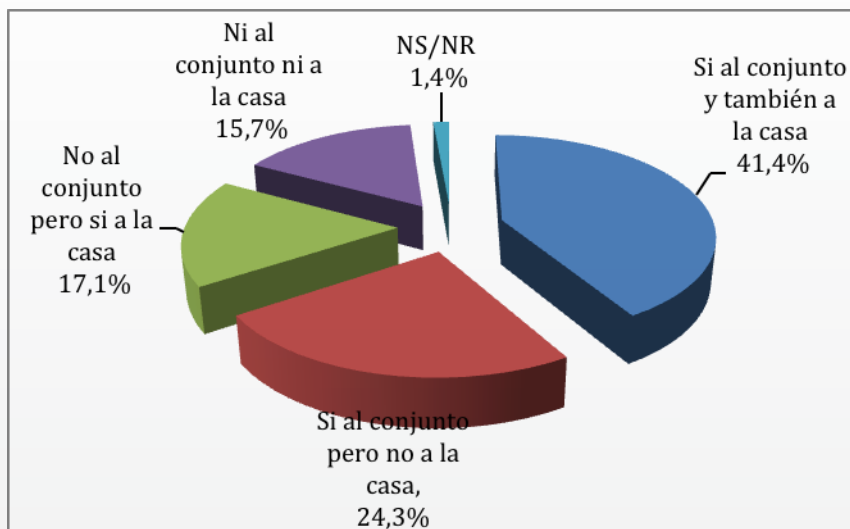
con la gente, nada. Ellos vienen, saludan, toman tinto, preguntan cosas y se van". (Tercera entrevista).

El 41,4% de los encuestados afirma que si hubiera podido elegir antes de salir de su anterior vivienda, elegirían el proyecto habitacional y también a la casa que les fue entregada, el 24,3% que volvería al proyecto pero no a la casa, el 17,1% no volvería al proyecto pero si a la casa y el 15,7% no volvería ni al proyecto ni a la casa. El 1,4% no responde.





**Imagen 4.**  
 Prospectiva de las familias frente a sus actuales viviendas



Fuente: Archivo de resultados de la investigación.

Se indagó a la población qué harían de tener la posibilidad de elegir entre su antigua casa y la que recibieron en el marco del programa, con el ánimo de ver con claridad los grados de satisfacción de la población; los resultados generaron una voz de alerta en la medida en que el 59% de las familias cambiaría algo. Es una respuesta contundente que exige una revisión del programa en aras de lograr lo que el mismo se propone.

Al cumplir cinco años en la residencia el 32,9% la vendería frente al 48,6% que afirma que no lo haría, el 7,1% la arrendaría frente al 64,3% que no lo haría y el 60% seguiría viviendo allí frente al 27,1% que no estaría viviendo allí. “yo lo que estoy esperando es que se acabe el tiempo ese, poder arrendar o vender y largarme de aquí. Comprar en donde yo quiera y lo que yo quiera, no lo que me toque”. (Tercera entrevista).

La conclusión de este punto fue clara para el equipo de investigación, la buena valoración del proyecto está directamente relacionada con el acompañamiento y seguimiento que se haga del programa, es decir el Post-reasentamiento. “Lo que tienen que tener claro es que eso no es traernos a todos y ya. Nosotros somos víctimas, somos todos distintos y hasta ahora nos estamos acostumbrando a esto que nos tocó vivir”. (Novena entrevista).

## V. Resultados

Los esfuerzos que hace el Distrito de Bogotá por atender a la población que se ubica en zonas de riesgo de derrumbe y deterioro son significativos y nada despreciables, a la fecha la alcaldía ha invertido más de 33 mil millones de pesos 4 colombianos en procesos

4. Aproximadamente US 17 millones de dólares norteamericanos.



de socialización, atención de emergencias, pagos de cánones de arrendamientos y costos de inmuebles, lo que no deja de ser una cifra considerable.

Sin embargo, a lo largo de los procesos de implementación de esta política no ha logrado generar suficiente confianza y satisfacción entre la población beneficiaria, lo cual se traduce en la no consecución de los objetivos institucionales distritales y, lo que a nuestro modo de ver es más grave, en procesos de deslegitimación de la acción pública del Estado.

En ese contexto se inscribió este proyecto de investigación con la intención de brindar resultados concretos y puntuales que permitan ajustar la acción de la CVP y que potencien una relación mucho más positiva entre los actores de esta relación social.

Las siguientes conclusiones están estructuradas entorno a dos ejes distintos; de un lado conclusiones derivadas del proceso investigativo desarrollado, y en segundo lugar, recomendaciones frente a la política de reasentamiento de la Secretaría de Hábitat de Bogotá, a través de la Caja de la vivienda popular.

El proyecto “El Bicentenario”, ubicado en la localidad de Bosa se presenta como un microcosmos de relaciones sociales, en el que se reproducen procesos de jerarquización, estigmatización y exclusión social. La mirada inicial, esencialmente descriptiva, que tuvo este proyecto se concentró en las características sociales y económicas de las familias; pero en su realización emergieron variables culturales y políticas que no pueden dejarse de lado.

En términos económicos, las familias con las que se realizó esta investigación son vulnerables y con tasas de carencia de recursos y de servicios altamente significativas. El desempleo es común dentro de estas familias, la población en edad escolar que no asiste a planteles educativos, el hacinamiento y en general unas condiciones materiales precarias de las viviendas.

Estos indicadores de vulnerabilidad económica se presentan de forma heterogénea y amorfa de tal manera que la experiencia y vivencia de cada familia frente a estos factores es distinta. Todos estos factores se agravan, por ejemplo, en las familias más numerosas, que no pudieron construir el tercer piso (otra habitación y otro baño) y con mayores tasas de desempleo. Este grupo de familias es la más vulnerable y la que mayor acompañamiento de parte del Distrito necesita. A la inversa, aquellas familias menos numerosas (dos personas) encuentran mayores posibilidades de acoplo a estas nuevas condiciones de vida.

Un segundo factor de vulnerabilidad está asociado con la transformación del uso de la vivienda, es decir, aquellas familias que tenían un negocio (tiendas, servicios, arriendo de alcobas, etc.) en su vivienda anterior y que no pueden hacerlo en la nueva. Así mismo, familias que habían edificado sus viviendas en inmediaciones de sus sitios de trabajo, y que con el desplazamiento forzado, se alejan de esos territorios. Es decir, la construcción del territorio, del barrio y de la vivienda no está solamente enmarcada por los usos privados de la vivienda, sino que emanan de las relaciones económicas y sociales que sobre éstos estructure el individuo.

En ese sentido, fue evidente que en la comunidad había dos grandes grupos (heterogéneos) demarcados por una población a gusto con las nuevas condiciones de vida en términos de hábitat, y otra que demostraba públicamente su desacuerdo. Al indagar sobre este punto encontramos que la naturaleza y las condiciones de vida anteriores eran las que demarcaban estas posiciones, así, aquellos que vivían antes en zonas y en unidades habitacionales totalmente irregulares: con problemas de titulación, sin servicios públicos plenos, con deficiencias de transporte, sin infraestructura en la zona (CAI, planteles educativos, servicios médicos, comercio, etc.) reconocen un cambio positivo en sus vidas, lo que se expresa inmediatamente en una mejor valoración de la acción pública del Distrito.



Así mismo, aquellos que tenían viviendas bien edificadas, amplias, fruto del trabajo y el sacrificio familiar, valoran de forma muy negativa el tamaño, la calidad y las condiciones de entrega de su nueva vivienda. Los dos puntos anteriores son fundamentales porque evidencian que en el marco de una vulnerabilidad generalizada, los rangos, los matices, las pequeñas diferencias marcan puntos de vista y de valoración completamente distintos.

Una de las dificultades mayores, que evidencia este proceso, es no tener un enfoque diferencial para todas estas familias, comprendiendo que los procesos y las trayectorias de estas familias son muy distintos.

Llama la atención los procesos de integración y de exclusión que viven estas familias al llegar al proyecto "El Bicentenario". En primer lugar se da un proceso de jerarquización interna; así la tercera etapa del proyecto se presenta ante las demás como la más estable, con mejores casas (mejores terminados, plenos servicios públicos, mayor número de vehículos en los parqueaderos comunales y mayor número de casas con tercer piso terminado) lo cual contrasta con la etapa dos, que se lee por el resto de los habitantes como la más pobre y con problemas sociales de distinta índole:

Nosotros somos gente buena y trabajadora, todos nos hemos esforzado por hacer lindo nuestro barrio... si usted se fija todos tenemos ordenado y bonito los frentes. El problema es esa gente de abajo (etapa 2) que son todos sucios y desordenados, aparte los chinos esos se la pasan afuera de vagos, metiendo vicio y haciendo maldades. (Novena entrevista)

Esta lógica de exclusión y de jerarquización genera un segundo correlato, en los procesos de organización barrial y comunal, quienes lideran el proceso son aquellos que pertenecen a las dos etapas mejor evaluadas por ellos mismos (la 1 y 3 etapa). A su vez encontramos un segundo factor que es influyente

en el proceso de organización comunitaria: el número de personas que proceden del mismo barrio y que ya tenían procesos previos de organización. Así, en la etapa primera hay una fuerte concentración de personas provenientes del barrio Caracolí, que reproducen lógicas asociativas y comunitarias.

En todas las entrevistas realizadas surgió un factor común que generaba un descontento sensible dentro de los habitantes, se trataba del incumplimiento por parte de la constructora en la entrega de los salones comunales. En su lugar, se encuentra una construcción en obra negra que afea la entrada de los conjuntos. Al preguntarles por lo que significaba para ellos esta demora planteaba que estos salones eran muy importantes para poder desarrollar actividades sociales, fiestas y reuniones, y que por el tamaño de la casa les es imposible desarrollarla al interior de su hogar.

Pero al indagar más sobre este fenómeno nos encontramos con algo mucho más de fondo, para estos residentes la ausencia de estos salones comunales marca una diferencia estética con los otros conjuntos residenciales que se encuentran en las inmediaciones del proyecto, generando procesos de estigmatización: "Las casas de La Sierra [conjunto residencial privado]son igualitas a las nuestras, igual de pequeñitas, ellos son igual de pobres. Pero el conjunto es mucho más bacano, uno pasa por el frente y lo primero que ve es la portería y un salón comunal grandísimo" (Doceava entrevista).

Estas pequeñas diferencias con el otro, la sensación de ser población a la que se le "regaló" la casa, y los problemas en la terminación de la obra, generan, como ya se había mencionado más arriba, lógicas de discriminación y de violencia simbólica contra las familias beneficiarias "A nosotros nos dicen los reinsertados, en lugar de reasentados, y se creen superiores a nosotros. Como si un fueran igual de pobres que nosotros" (entrevista)



## VI. Conclusiones y recomendaciones

Con el ánimo de generar aportes y recomendaciones concretas a la Secretaría Distrital del Hábitat, se presenta un listado esquemático de aportes, con elementos concretos que potenciarían la labor de la CVP, en aras de generar mayor claridad se dividen en los tres momentos en los que tiene contacto la Caja con estas familias: Socialización del proyecto, Entrega del proyecto y Acompañamiento o Post reasentamiento.

### a. Socialización del Proyecto

1. Varias familias señalaron que no les fue explicada con claridad la condición real de su predio anterior y el porqué debían abandonarlo inmediatamente. Esto generó en ellos la sensación de que habían sido víctimas de un desalojo fraudulento y tramposo; incluso algunos creían que los habían “desplazado forzosamente” para construir en su barrio megaproyectos habitacionales. Disminuir esta condición implica el acompañamiento de profesionales que expliquen lo que puede suceder, la inmediatez de la acción, pero en palabras y términos que sean comprensibles para esta población.
2. Si bien la mayoría de la población entrevistada y encuestada señalaron que las estrategias comunicacionales a través de las cuales se les dio a conocer el proyecto “El Bicentenario” fueron claras y concretas; coinciden varios en señalar elementos puntuales sobre los que no hubo tanta claridad, elementos que deben ser corregidos para próximos proyectos:
  - a. El tiempo real de entrega del proyecto terminado y los porcentajes del canon de arrendamiento que van a ser entregados a las familias. En especial el tema de los cánones de arrendamiento generó bastantes molestias y descontentos.
  - b. Los descuentos en el primer año del impuesto predial del que serán beneficiarios. Este descuento anual arranca con la firma de la escritura, pero las familias suponen que el descuento empieza a

contar desde el día en que se les entrega la vivienda.

- c. Los costos adicionales que deben asumir las familias, tales como registros de agua y alcantarillado, acometidas de gas domiciliario y los posibles costos de administración que se les va a cobrar.
3. Vale la pena señalar que estos primeros puntos no generan sobrecostos en la ejecución del proyecto, pero pueden garantizar mayores niveles de legitimidad, o por lo menos, que costos generados por otras instituciones, no devengan en ilegitimidad para la CVP.

### b. Entrega del Proyecto

1. Son varias las deficiencias diagnosticadas por la comunidad sobre el estado actual y del día de la entrega de las viviendas: materiales de construcción defectuosos, terminados irregulares, demoras en los tiempos de instalación de los servicios públicos, entre muchos otros. La Caja debe generar un mayor control, en compañía de las instancias de control distritales, para que los contratistas garanticen unos mínimos de calidad. No se puede eludir la responsabilidad pública del proyecto, y esperar que cada familia le reclame por separado al constructor, como si se tratará de un proyecto privado.
2. En el mismo sentido, se debe garantizar que las condiciones del conjunto residencial sean las mejores, no pueden seguir sucediendo cosas como las que ocurren con el proyecto El Bicentenario con relación a los salones comunales, por ejemplo.
3. Si bien no es una responsabilidad directa de la CVP, si se podría apoyar la generación de créditos blandos que permitan a estas familias construir el tercer piso (fundamental para reducir las tasas de hacinamiento existentes) y/o para poder generar mejores acabados a sus viviendas, con esto se podría generar mayor sentido de apropiación y pertenencia por parte de las familias.
4. Generar estudios y diagnósticos socioeconómicos de las familias a las que se va a beneficiar, de tal manera que se pueda propender por menores



afectaciones a las condiciones materiales de vida de estas familias.

5. La presentación formal del programa de Reasentamiento plantea la posibilidad de que las familias escojan en dónde quieren vivir, permitiendo que cada familia decida sobre las condiciones de vida de su nueva vivienda. Si bien la construcción de proyectos tiene como finalidad generar unidades habitacionales a menor costo, debe abrirse mayor oferta de proyectos, acorde con la capacidad de endeudamiento o de los costos de la vivienda anterior.
6. Finalmente, se debe tener una perspectiva clara de lo que significa el buen vivir, en términos de las condiciones de hábitat más adecuadas, esto incluye tener en cuenta zonas verdes, parques, espacios para comercio, etc., todos ellos ausentes del proyecto "El Bicentenario".

### c. Post reasentamiento

1. Acorde con los datos encontrados, éste es el punto que mayores cambios y mejoras debe tener, ya que la mayoría de las familias sienten que los acompañamientos prometidos en la primera fase se cumplan completamente en esta etapa. Señalan que si bien hay visitas periódicas de funcionarios, éstas no tienen propósitos claros ni generan acciones puntuales que mejoren su calidad de vida.
2. El Post reasentamiento debe incluir talleres que reduzcan los conflictos sociales o por lo menos que generen estrategias para enfrentarlos. Esto es fundamental en la medida en que estas familias no vienen acostumbradas a vivir en propiedad comunal y horizontal y todas las dinámicas que esto genera les resulta adversas y extrañas.
3. Es fundamental que se les capacite en procesos comunitarios, para que aprendan a gestionar servicios públicos y a generar acciones de reclamación comunitarias, que garantizarían mayor efectividad en este propósito.
4. Es fundamental que se hagan diagnósticos permanentes sobre conflictos sociales, sobre problemas físicos de las obras y sobre problemas de administración. En el primer año la Secretaría debe acompañar plenamente a estas familias en la resolución de los mismos, y en el aprendizaje de cómo solucionarles; para así ir generando procesos de autonomía progresiva.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá, Secretaría de Hábitat de Bogotá (2012): <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/index.php/es/reasentamientos.html>
- Arias, Malagón Andrea (2011) *Reasentamiento, Redes Sociales y Cultura: La experiencia Caracol*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Política Social, Bogotá.
- Bourdieu, Pierre (1997). *La distinción: criterios sociales del gusto*. Buenos Aires. Ed. Taurus.
- Chardon, Anne-Catherine (2008) "Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales" *En Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol. 1, No. 2.
- COMISIÓN ASESORA DE ESTUDIOS HABITACIONALES Y URBANOS (2011) *Informe estadístico de edificaciones n° 14 enero – diciembre* Santiago de Chile.
- Cuervo, Nicolás y Jaramillo, Samuel (2009) *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado*. Serie Documentos Cede, 2009-31, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede.
- Duque Botero, Juan David (2006). "El reasentamiento poblacional: Fenómeno social, político y de progreso". *En Estudios sociojurídicos No. 8*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Lozano Ayala, Alejandro (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá, Editorial Logoforma.



- Maldonado, María Mercedes (2009) *Política de vivienda social e injerencia de la nación en la autonomía municipal ¿los resultados justifican los medios?*, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Medina Gallego, Carlos et al (2008). *La gestión pública participativa en el contexto de la gestión social integral, Nociones y conceptos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- MINVU – Brasil (2011) *Avance del programa habitacionales MINVU año 2011*, 31 de Diciembre de 2011. Roth, André Nöe. (2002) *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Universidad de Texas. Ediciones Aurora.
- Roth, André Nöe (2006) *Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia: antecedentes históricos de los derechos humanos: qué es una política pública: actitud del estado colombiano*. Universidad de Texas. Ediciones Aurora.
- Roth, André Nöe. Ed. (2009) *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- República del Perú, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2005) *Marco conceptual de compensación y reasentamiento involuntario*, Lima.
- República de Colombia (2001) Ley 675 de 2001.
- Secretaría de Hábitat (2008) *Derecho a un Techo*. Alcaldía de Bogotá.
- Victoria Morales, María Irene y Molina Prieto, Carlos Alberto (2003) "Reasentamiento Involuntario: integración y civilización" *En Revista Bitácora* No 7. Bogotá.



# Desde el Aula

la otra ciudad:  
procesos de  
**urbanización y producción**  
de vivienda informal  
en **Cúcuta**

*José Alfredo Suárez.*

*Correo electrónico: [arquitecto.jas@gmail.com](mailto:arquitecto.jas@gmail.com).*

## Resumen

El presente artículo presenta el análisis de los procesos de urbanización y producción de vivienda informal bajo las lógicas de los diferentes agentes sociales como el Estado, la comunidad y la iniciativa privada, tomando como estudio de caso los asentamientos Trigal del Norte y Alonsito de la Comuna seis de Cúcuta. Se siguió un enfoque mixto de investigación por cuanto la recolección y análisis de la información involucra variables cuantitativas y variables cualitativas, utilizando la técnica de observación a partir de registros y listas de cotejo. Las encuestas se realizaron a partir de cuestionarios y las entrevistas partieron de guías como instrumento de soporte. La información obtenida se trianguló para lograr los objetivos propuestos cuyos principales hallazgos hasta el momento, apuntan que las carencias en términos físicos, urbanos, legales y sociales que caracterizan estos asentamientos, son así mismo, vacíos de las políticas





de vivienda del Estado, donde además la condición de frontera de la ciudad y la incidencia del desplazamiento forzado juegan un papel determinante en el crecimiento de la informalidad urbana.

**Palabras clave:**

asentamientos informales, desplazamiento forzado, frontera, vivienda.

**Abstract**

The present article presents the analysis of the processes of construction and production of informal housing under the logic of different stakeholders such as the State, the community and the private sector, taking as a case study the Trigal del Norte and Alonsito de la Comuna six in Cúcuta. It followed a mixed research approach for the collection and analysis of information involves quantitative and qualitative variables, using the technique of observation from the records and lists of matching. The surveys were conducted from questionnaires and interviews departed from guidelines as an instrument of support. The information obtained was triangulated to achieve the proposed objectives whose main findings so far, point to deficiencies in physical, urban, legal, and social terms that characterize these settlements, are the same failures of the housing policies of the State, where in addition the city boundary condition and the incidence of forced displacement play a decisive role in the growth of the urban informal economy.

**Keywords:**

Informal settlements, forced displacement, frontier, housing.



## Introducción<sup>1</sup>

El fenómeno de desarrollo urbano de Cúcuta se ha caracterizado por un incremento desmesurado desde mediados del siglo pasado en relación con las capacidades de su red de infraestructura, equipamientos colectivos y servicios. Una manifestación de las anteriores afirmaciones es la ocupación ilegal en las periferias de la ciudad, especialmente en la zona nororiental. Estos asentamientos están caracterizados por la precariedad, deficiencias en la calidad de las casas y en la prestación de servicios, así como en el entorno, ubicados en muchos casos en zonas de alto riesgo o valor ambiental, en ausencia de zonas verdes, equipamientos y transporte. Lo anterior permite inferir que las políticas planteadas por el Estado especialmente desde la década de 1990 no han significado un conjunto de soluciones efectivas para atender el problema de la vivienda.

En este sentido, el principal objetivo del trabajo consiste en analizar los procesos de urbanización y producción de vivienda informal en Cúcuta, en la Comuna 6, sector Nororiental, tomando como estudio de caso los asentamientos Trigal del Norte y Alonsito y explicar la relación entre los procesos de urbanización y generación de vivienda respecto a las políticas vigentes como alternativa de solución.

Se parte de una reflexión teórica sobre la informalidad urbana que trata de explicar las causas que han incidido en el origen y formación de asentamientos

humanos espontáneos que permiten analizar y comprender cómo se da ese proceso particularmente en Cúcuta, donde se involucran agentes sociales como el Estado, la comunidad y la iniciativa privada.

Posteriormente, se analizan las características de los procesos de urbanización y producción de vivienda desde su origen, crecimiento y transformación en los asentamientos objeto de estudio, específicamente desde mediados de la década de 1990<sup>2</sup>, donde se tienen en cuenta aspectos de política y normas que inciden en los fenómenos urbanos, el desplazamiento forzado causado por la violencia y la condición de ciudad fronteriza; los cuales le otorgan unas características específicas al crecimiento urbano informal en Cúcuta.

## I. Aspectos teóricos referentes a la informalidad urbana

La magnitud y escala que representan los asentamientos urbanos informales en las ciudades se relaciona directamente con los aspectos políticos y económicos. El contraste entre una producción capitalista lenta y por otro lado un crecimiento poblacional avasallador, un régimen de salarios bajos y altas tasas de desempleo, tienen como consecuencia un sinnúmero de actividades que operan diferente a la lógica capitalista y recibe denominaciones como actividades marginales, sector informal, etc. (Jaramillo, 2008).

1. El presente artículo corto contiene los primeros avances del proyecto de investigación: "PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y PRODUCCIÓN DE VIVIENDA: SECTOR NOR-ORIENTAL DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA", para optar al título de Maestría: Arquitectura, Ciudad e Identidad de la Universidad Nacional Experimental del Táchira. Se encuentra Co-financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Francisco de Paula Santander y se inscribe en la línea Ciudad y Arquitectura y pertenece al Semillero de Investigación Taller Planeación de Ciudad del grupo de investigación Taller de la Ciudad del Departamento de Arquitectura UFPS. Fecha de inicio del proyecto: diciembre de 2011.

2. Se define el ámbito temporal desde la década de 1990 especialmente por las condiciones de devaluación económica de Cúcuta como ciudad de frontera y por la expedición de la Ley 3 de 1991 respecto al tema de vivienda social, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y se dictan otras disposiciones.



De esta forma, dentro de la denominación de informalidad se pueden considerar los asentamientos humanos espontáneos, irregulares, ilegales y marginales como características representativas y comunes no exclusivas de las ciudades latinoamericanas y del tercer mundo, sino de todas aquellas insertas en un modo de producción capitalista.

Por su parte, Clichevsky (2008), asimila como sinónimos los términos informalidad/ilegalidad/irregularidad, los cuales implican dos formas de transgresiones: "respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización:

1. La falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); y, 2. Incumplimiento de las normas, subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad" (p. 64). Sin embargo, otros autores se refieren a la ilegalidad como "la infracción de las normas respecto a la propiedad o la tenencia del bien; y a lo irregular como la subdivisión establecida sin reconocimiento oficial con la infracción de las normas urbanas". (Smolka y Biderman, 2011, p. 58).

Por lo tanto, los procesos de producción de ciudad informal se entienden como una forma de desarrollo urbano distinta a las normas legales e institucionales y con patrones, componentes y ritmos desiguales a los del resto de la ciudad, son el resultado de procesos urbanos que se producen y reproducen de forma diferente a las zonas planeadas, estructuradas y dotadas de servicios. Se contraponen al orden urbano el cual es entendido como: "conjunto de normas y reglas, formales y convencionales las cuales regulan la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y significados atribuidos al espacio urbano". (Duhau, 2003, p. 1). Al respecto las urbanizaciones marginales: "son for-

mas de crecimiento que se producen fuera de los mecanismos establecidos en la ciudad, a través de la autoconstrucción de las viviendas por sus propios usuarios, en unas parcelaciones marginales previamente realizadas". (Solà-Morales, 1997, p. 166).

La informalidad como consecuencia no tiene únicamente sus causas directas en el crecimiento poblacional y la inequitativa distribución de los recursos, sino su reproducción y consolidación está íntimamente ligada a la forma en como los Estados orientan sus políticas en beneficio general para cumplir con su papel regulador. Lo anterior trae implícito las lógicas bajo las cuales actúa cada uno de los agentes involucrados, sean públicos o privados. "En el proceso de creación de un asentamiento informal se produce una compleja serie de transacciones que involucran al propietario de la tierra, al urbanizador o quien procede a la subdivisión ilegal de la tierra y los futuros ocupantes". (Smolka y Damasio, 2005, pp. 67-68)

La Ley 3 de 1991<sup>3</sup>, introduce cambios radicales en las políticas habitacionales al señalar que la participación del Estado ya no es a partir de la construcción directa por parte de sus entidades, sino por medio del otorgamiento de subsidios en dinero a los demandantes de Vivienda de Interés Social (VIS) o de Interés Prioritario (VIP). De esta manera, el diseño y construcción de viviendas para atender las diferentes necesidades compete exclusivamente a constructores privados y a las organizaciones comunitarias constituidas para tal fin. Frente a este panorama: "El interés nacional de promover al mismo tiempo crecimiento económico y superación del déficit residencial no es compatible con el interés de los constructores nacionales que persiguen incrementar sus ganancias sobre un capital expuesto a los menores riesgos". (Alfonso, 2012, pp. 20-21)

---

3. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el ICT, y se dictan otras disposiciones.



En este orden de ideas y después de 19 años de vigencia y aplicaciones de las nuevas políticas, se puede argumentar que la baja capacidad de ahorro y endeudamiento y los precios de vivienda nueva que superan la capacidad de los ingresos de los sectores que la demandan y la escasez de generación de suelo urbanizable, se convierten hoy día en los más importantes desafíos del Estado al momento de asumir los retos y plantear unas reglas de juego claras en el tema de las políticas de vivienda para tratar de revertir el déficit habitacional. Es desde estas posturas teóricas que se busca entender el fenómeno de crecimiento urbano informal en Cúcuta, haciendo un breve recorrido desde el contexto general colombiano hasta el referido particularmente a su contexto local, donde su condición de frontera y de ciudad receptora de población desplazada por la violencia, caracterizan los asentamientos informales y la ausencia o ineficacia de las normas planteadas como alternativas de solución no reconocen la verdadera realidad, magnitud y dimensión del problema.

## II. Informalidad en Cúcuta: entre la frontera y el desplazamiento forzado.

La ciudad es el centro del Área Metropolitana de Cúcuta conformada por los municipios de Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander. Está dividida en 10 comunas, ocupando un área de 1.178 km<sup>2</sup>. (Ver Imagen 1). Según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con datos del Censo 2005 cuenta a 2013 con 637.302 habitantes, y 811.512 habitantes en toda el área metropolitana, de acuerdo con esto, ocupa el séptimo lugar de crecimiento dentro de los diez principales centros urbanos del país.

La informalidad urbana se presenta como un rasgo característico y una constante del crecimiento de todas las ciudades colombianas. Cúcuta específicamente se ha expandido de forma no planeada e ilegalmente generando déficits habitacionales generados por el desplazamiento forzado por la violencia y las dinámicas propias de su condición de frontera que da la posibilidad de desarrollar economías informales.

Imagen 1.  
Localización municipio de Cúcuta.



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Earth (2013); imágenes IGAC (2011).



Como se observa en la Tabla 1, Cúcuta ha tenido un gran crecimiento demográfico, especialmente para el periodo comprendido entre 1951 y 1964, donde la

población asciende de 92.150 a 175.336 habitantes, es decir más de un 90% en solo 13 años según reporte del censo. (Dane, 1964).

Tabla 1.  
Crecimiento poblacional Cúcuta periodo 1905-2005. Proyección a 2013.

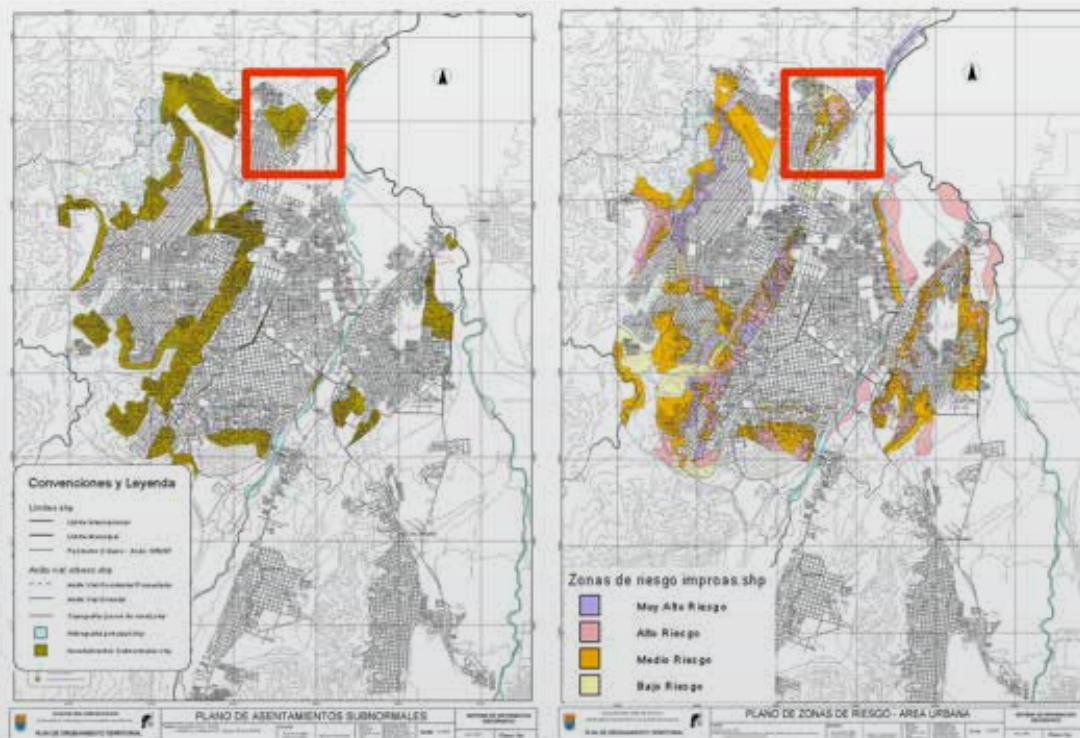
CRECIMIENTO POBLACIONAL CÚCUTA											
Año censo	1905	1918	1938	1951	1964	1973	1985	1993	2005	Proyecciones	
										2010	2013
<b>Población total</b>	20.364	29.460	57.248	92.150	175.336	267.786	388.397	538.126	587.676	618.379	637.302

Fuente: Censos Dane 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005.

Sin embargo, las dinámicas de crecimiento acelerado de la población han significado el origen y expansión de la ciudad informal, lo que evidencia que la ciudad no ha crecido en infraestructura y servicios a la misma velocidad con la que crece la población, por cuanto los procesos de acceso

al suelo y la vivienda de manera irregular o ilegal son más rápidos que la formulación, diseño, aprobación y construcción de los proyectos formales. Adicionalmente, estas familias se localizan en áreas y terrenos ubicados en zonas de alto riesgo (Ver: Imagen 2).

Imagen 2.  
Plano localización de asentamientos subnormales o de origen informal y zonas de riesgo.



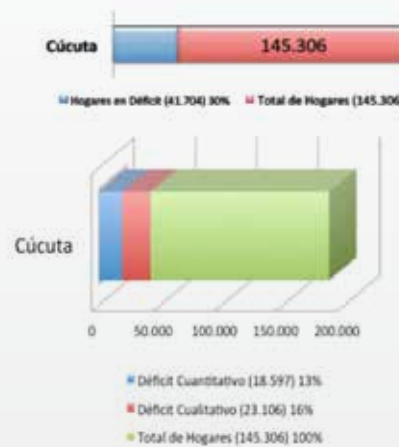
Fuente: Alcaldía San José de Cúcuta. DAPM. POT-Sig (2001).



Lo anterior, como se ilustra en la Gráfico 1, representa en términos habitacionales según el Censo Dane 2005 un déficit total de 41.704 hogares, de los cuales 18.597 hogares componen el déficit cuantitativo

y 23.106 viviendas componen el déficit cualitativo: carencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), y en la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.

Gráfico 1.  
Composición del Déficit Habitacional en Cúcuta.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Dane (2005).

Las necesidades y demandas de vivienda para el caso de Cúcuta representan una realidad que se tiene que comprender de acuerdo con su condición de ciudad de frontera y núcleo receptor de población desplazada por la violencia, y requiere de abordajes específicos para su entendimiento y resolución.

### a. Origen y causas de los procesos urbanos informales en Cúcuta

En la ciudad, se conjugan los factores mencionados a nivel nacional que determinan la formación de asentamientos humanos de manera informal: el crecimiento poblacional a gran ritmo, el desplazamiento forzado por la violencia y específicamente para Cúcuta su situación de frontera, ante lo cual el Estado no ha resuelto a través de su accionar estos y otros problemas de su población como el de la pobreza.

Particularmente para la ciudad de Cúcuta, "El surgimiento de barrios informales en la ciudad, se remonta a los años cincuenta, cuando fue lugar de recepción de miles de colombianos y otros emigrantes de Suramérica deportados desde Venezuela por encontrarse en forma irregular en ese país". (García Herreros, 1983, p. 226). Por su situación de frontera, Cúcuta se ha definido como una ciudad comercial, lo cual le imprime dinámica propia y características particulares a su desarrollo urbano. En 1981, un bolívar equivalía a 16 pesos colombianos y la economía dependía principalmente del intercambio comercial con Venezuela. La depreciación continua hasta hoy día donde por un bolívar fuerte (1 Bs. F., equivalente a 1000 bolívares) se pagan 70 pesos colombianos. Según indicadores económicos consultados a marzo de 2013 (4), tales condiciones han generado y acentuado especialmente desde la década de 1990 una economía basada en el comercio informal que

4. A septiembre de 2013, según fuentes como El tiempo.com, portafolio.com y locales como la Cámara de comercio de Cúcuta, por un Bolívar fuerte se pagan 49 pesos colombianos. Según eluniversal.com, un dólar equivale hoy a 63 Bs.F.

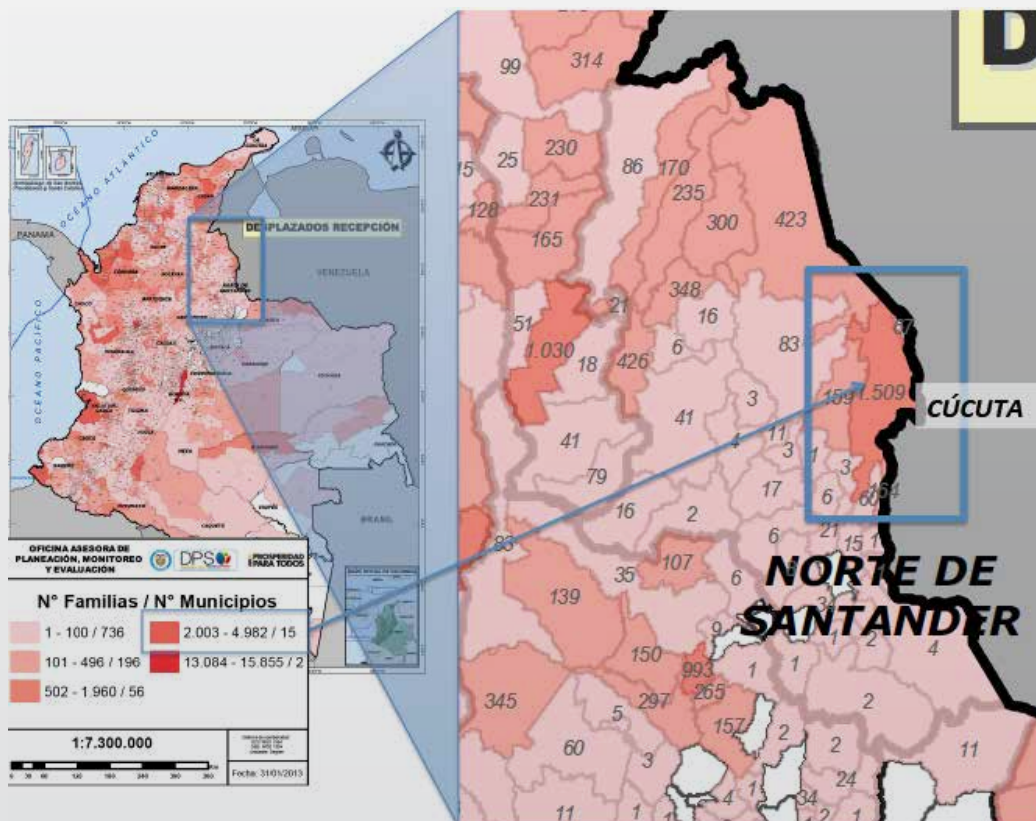


se desarrolla en las calles con productos de contrabando, especialmente gasolina.

En este contexto, diversos autores (García-Herreros, 1983; Nieto y Fernández, 2012), coinciden en afirmar que la crisis de frontera vivida en Cúcuta desde 1993, contribuyó a aumentar las zonas de asentamientos humanos informales en las periferias de la ciudad, especialmente hacia el norte y nororiente y noroccidente. Es por esto, que la condición de frontera ha sido determinante en la expansión de la ciudad, especialmente la de origen informal, donde inciden aspectos económicos como la relación entre el peso colombiano y el bolívar fuerte venezolano (BFV) que incide en el costo de vida y en las dinámicas comerciales de intercambio con Venezuela.

Como un proceso paralelo de urbanización a los que se dan de forma planeada o regulados por la normativa, se presenta la problemática presente a nivel nacional relacionada con el desplazamiento forzado por la violencia. El conflicto interno en Colombia, originado y presente en el campo y agudizado por el narcotráfico y la pobreza, ha impulsado diversas formas de paramilitarismo que hacen presencia en las ciudades y que con los procesos de desmovilización se han traducido específicamente para Cúcuta en agrupaciones urbanas como las "Águilas Negras", "Los Urabeños" y "Los Rastrojos", quienes en la práctica generan un reordenamiento territorial, porque el desplazamiento por la violencia ya no es exclusivamente del campo a la ciudad, sino intraurbano, motivado por la posesión territorial de estos grupos que desplazan grupos de habitantes en búsqueda de zonas seguras.

Imagen 3.  
Mapa de recepción de desplazados.



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social, Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación (2012).





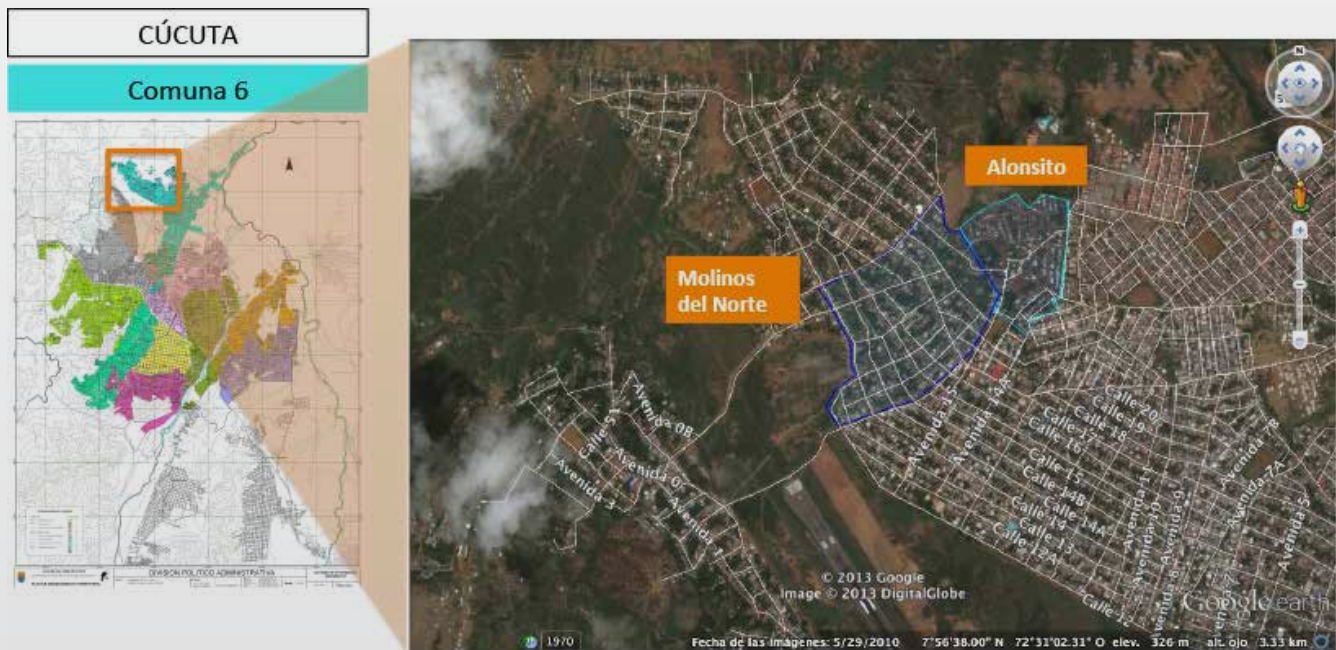
En Cúcuta a cierre del año 2012 había un total de 27.697 familias desplazadas y recibe entre 2003 y 4.982 familias (Ver Imagen 3), las cuales son originarias de Tibú, La Gabarra, Río de Oro, La Pista, Cáchira, Ocaña, Convención, Abrego, Sardinata (Departamento para la Prosperidad Social a través de Acción Social, 2012) que huye de enfrentamientos armados entre actores del conflicto por posicionamiento y dominio del territorio, amenazas o vulneración contra sus derechos humanos y/o económicos y sociales básicos. El desplazamiento forzado por el conflicto es uno de los problemas coyunturales de la ciudad, ante lo cual no se han puesto en marcha las acciones necesarias para que la violencia no continúe ampliando las periferias informales.

### b. Formación, consolidación y magnitud de la informalidad en la Comuna seis

El ámbito geográfico de estudio de la informalidad urbana son los asentamientos Trigal del Norte y Alonsito de la Comuna seis de Cúcuta (Ver Imagen 4). El Diagnóstico del Documento Técnico de Soporte de la revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial Municipal (2011) señala que: la Comuna 6 se encuentra en la zona Nor-oriental, conformada por 48.102 habitantes distribuidos en 45 asentamientos y un área de 682,72 Hectáreas con proyectos de VIS, y procesos de urbanización informal en los cuales se evidencia un alto déficit cuantitativo de los servicios de educación y salud y con condiciones de marginalidad, de por los menos el 82% de la población residente. De igual manera, es la zona donde se presentan los más altos indicadores de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. (POT, 2011)

Imagen 4.

Plano localización Comuna y asentamientos Trigal del Norte y Alonsito.



Fuente: Alcaldía San José de Cúcuta. DAPM. POT-Sig (2001), Google Earth (2012).Elaboración Propia.



Específicamente los asentamientos Trigal del Norte y Alonsito, son producto de las invasiones a terrenos de propiedad pública y privada al Oriente del Aeropuerto Camilo Daza, tienen en promedio 17 años de fundación. Por esta condición los hogares no cuentan con títulos de propiedad del terreno.

**Tabla 2.**  
Población, año de fundación y forma de ocupación asentamientos Trigal del Norte y Alonsito.

Barrio o Asentamiento	Habitantes a 2012	Año de Ocupación/ Fundación	Proceso	Estado
Trigal del Norte	2391 (478 familias)	1992	Invasión terreno municipal	en legalización
Alonsito	1008 (202 familias)	1997	Invasión terreno municipal	sin legalizar

Fuente: Trabajo de Campo 2012.

Como la invasión se produjo desde 1992, y según el Artículo 20 de la Ley 1001 de 2005, las entidades públicas del orden nacional cederán los terrenos de su propiedad que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social antes del 30 de noviembre de 2001. Particularmente solo el asentamiento Trigal del Norte se encuentra en proceso de legalización. (Ver Tabla 2)

Respecto al origen y tiempo de ocupación, la forma como se dio este proceso, algunos habitantes apuntan lo siguiente: "Cuando se empezó aquí, hace como 15 años esto era puro monte, no había nada, entonces empezamos a ocupar este pedazo de terreno, hicimos los ranchitos, lo primero que hice fue montar unos palitos y plásticos, así empecé mi ranchito"(5). En otros casos, los relatos dan cuenta de posibles procesos de urbanización por cuenta de un urbanizador pirata:

Apareció el dueño y empezó a decirnos que le teníamos que pagar y bueno hicimos un convenio ahí y dijimos que sí, que le íbamos a pagar, que a cómo nos iba a dejar, entonces dijo que a \$5.000 pesos el metro, entonces dijo que para pagarle mas fácil iba a abrir una cuenta en el banco, abrió la cuenta y allá llevábamos la cuota, los que podíamos y muchos pagamos algo, para no decir que no del todo no le pagamos, pero sí, hubimos varios que le estuvimos llevando platica, pero después comenzó a decir la gente que quién sabe si ese era el dueño y que íbamos a perder lo que dábamos y bueno, entonces no seguimos pagando. (Pedro Rodríguez, Revisor Fiscal Junta de Acción Comunal Trigal del Norte)

El estudio encontró también que el 26,8% de los hogares habían adquirido el lote, el resto ocupó y autoconstruyó directamente sobre el terreno de forma colectiva y comunitaria toda vez que la necesidad

5. Testimonios obtenidos en las entrevistas realizadas a los habitantes de los asentamientos objeto de estudio durante el trabajo de campo del Semillero de Investigación Taller Planeación de Ciudad en los meses de mayo y agosto de 2012.



urgente por un techo dónde pasar la noche se constituye como un objetivo común y que genera cohesión frente a la búsqueda de esos propósitos. Así lo manifiesta Trino Martínez, habitante del sector desde hace 15 años: "...unidos ahí, después todos los que llegaron después, muchísima gente y empezamos a trabajar y empezamos a meter el agua y después metimos la luz, después trabajamos en comunidad, todos unidos metimos el alcantarillado...".

Aproximadamente el 70% de las viviendas están ubicadas en zonas de riesgo por deslizamiento. Las condiciones de relieve y las formas de ocupación han implicado que no se sigan patrones pre-establecidos o planificados, sino una diversidad en el trazado, que resulta propio de las condiciones en que se originaron, generando vías peatonales y vehiculares sin pavimentar o adecuar, pero con aceptables condiciones de arborización. (Ver Imagen 5).

Imagen 5.

Vías, Andenes y Trazado Asentamientos Trigal del Norte y Alonsito.



Fuente: Autor y Semillero de Investigación Taller Planeación de Ciudad. Trabajo de Campo 2012.

En cuanto a parques y zonas de esparcimiento, cada barrio posee solo un espacio que no está diseñado, solo se dejó como área libre y adicionalmente no cuenta con iluminación o mobiliario. De esta manera, la ausencia de espacios públicos y de recreación, se constituye como una de las necesidades más urgentes de la población, tal como manifiesta una de las madres del sector: "...ojalá construyeran al menos una cancha e iluminaran con unas bancas debajo de ese árbol, así los niños pueden jugar y los podemos cuidar".

Respecto a los servicios públicos, el 82% del total de las viviendas cuentan con energía eléctrica, el 95% con conexión al acueducto y el 74% con algún tipo de conexión al alcantarillado. Debido al estado de las vías y las condiciones de deslizamiento e inestabilidad de los terrenos, solo el 67% cuenta con recolección de aseo. La aparentemente alta cobertura de servicios públicos domiciliarios no está articulada a la legalidad en la tenencia, sino en la ampliación de la cobertura por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos para evitar "pérdidas negras".



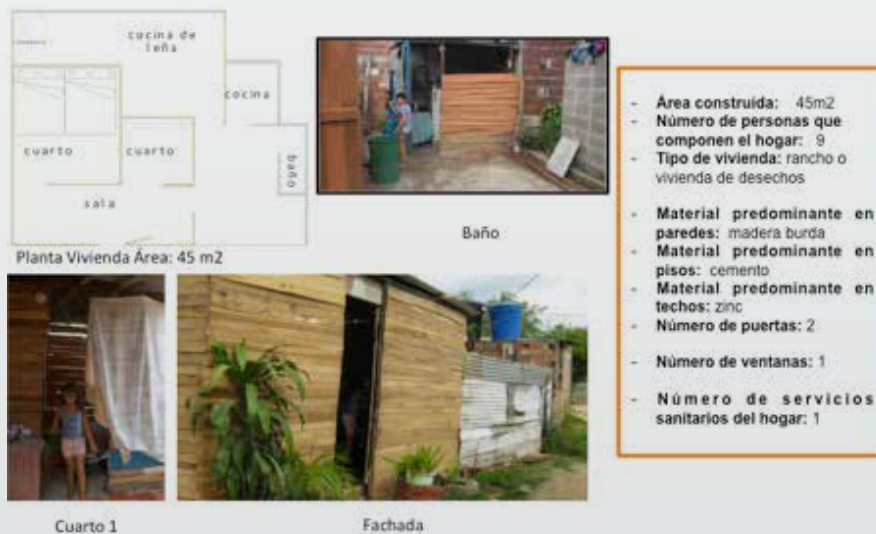
(6) Lo anterior da cuenta de la informalidad en la dotación de servicios, las redes están a la vista y son conexiones improvisadas que se traduce en fallas permanentes. Un residente de Molinos señala "...el agua solo llega los jueves por las noches". En el asentamiento Alonsito, el agua "...llega solo día de por medio, hacia las tardes...". Tales condiciones imponen un abastecimiento en canecas o recipientes, que en algunos casos dejan a la intemperie y que con el tiempo se constituyen en focos de reproducción de zancudos, además de las condiciones de higiene por las condiciones de almacenamiento.

En lo concerniente a la vivienda, el 64% están construidas principalmente con materiales transitorios o de desechos: madera burda para las paredes y láminas de zinc para los techos, donde en el 80% de los casos predomina el piso en tierra. De acuerdo con estas condiciones se presentan tipologías que no permiten la adecuada iluminación y ventilación natural. En el 95,6% de las viviendas solo hay un sanitario.

Se observa también un alto nivel de cohabitación (más de 1 familia en la misma vivienda) en el 45% de todas las unidades. Lo anterior representa graves niveles de hacinamiento, si se considera según lo analizado, que las viviendas del sector por ser producto de invasiones, cuentan con áreas que van desde los 32 m<sup>2</sup> a los 75 m<sup>2</sup>. Esto se traduce en que en algunos casos, el 23,7% duermen 3 o mas personas por cuarto. (Ver Imagen 6)

Es evidente que no ha habido mayor evolución en el tiempo, los materiales como madera y láminas de zinc no han sido reemplazados por otros de mayor duración. Solo se han ido expandiendo sobre el lote inicialmente ocupado mediante la autoconstrucción. En el relato de una de las habitantes del asentamiento Alonsito: "...teníamos una plata ahí... íbamos a colocar el piso, el vecino es maestro de construcción y dijo que nos ayudaba. Pero decidimos hacer otra pieza ya que los cuatro dormíamos acosados y acalorados en esta...".

Imagen 6. Esquema de vivienda en el asentamiento Trígal del Norte.



Fuente: Autor y Semillero de Investigación Taller Planeación de Ciudad. Trabajo de campo 2012.

6. Perdidas negras son las conexiones ilegales hechas por los habitantes de los barrios o asentamientos informales para dotarse de servicios como el agua potable, la electricidad y el alcantarillado.





El estudio de las dimensiones socioculturales que parte de los habitantes del sector, evidencian un conjunto de características que se relacionan con la pobreza y exclusión. Los principales hallazgos tienen que ver con que: el 83% de los residentes del asentamiento Trigal del Norte, el 68% de los de Alonsito señalan problemas de orden público como la principal causa por la cual llegaron a vivir a Cúcuta y específicamente mencionan las presiones de los grupos armados en los municipios de La Gabarra, Río de Oro, Cáchira y Sardinata.

Estas condiciones y descripciones dan cuenta de otra ciudad que también es Cúcuta, y se opone a la ciudad de los árboles, la frontera más activa y comercial. La otra ciudad está representada en la informalidad, expresión de la pobreza y la marginalidad, que requiere soluciones urgentes al creciente déficit habitacional alimentado por el desplazamiento forzado y su situación de frontera. Soluciones que deben abordar el problema hasta hoy y contemplar las dinámicas que generan cada día más crecimiento y concentración urbana. De no atender específicamente estas realidades, la forma predominante de los grupos humanos menos favorecidos por acceder a la vivienda y la ciudad como derechos fundamentales, se produce en ausencia de normas y vías formales, pues las hasta ahora planteadas favorecen más las lógicas del mercado que las de los derechos y anhelos de la población.

### III. Conclusiones y consideraciones finales

En Cúcuta, el proceso de urbanización ha estado directamente relacionado con el crecimiento poblacional y expansión de la ciudad, caracterizado por la informalidad propia de quienes acuden a ella por no poseer los recursos económicos mínimos para acceder a las formas institucionales que se plantean para el acceso a la vivienda. Estos argumentos ponen en evidencia al Estado que a pesar

de haber replanteado sus políticas de vivienda desde 1991 y promulgar un sinnúmero de normativas para su producción, gestión y financiamiento, no tiene en cuenta la complejidad y entramado social, cultural, económico y étnico que constituye esa otra ciudad. Estas apuestas por considerar las realidades propias de un país del Tercer Mundo, inmerso hace más de 60 años en un conflicto bélico, son las que verdaderamente pueden dar legitimidad al entramado urbano como soporte del tejido social.

Los procesos informales de acceso al suelo y la vivienda, se ubican principalmente en las periferias y son áreas inacabadas e indefinidas, donde predomina la improvisación y precariedad en el acceso a los servicios. De esta manera, existe una marcada segregación y separación de la ciudad que altera su funcionamiento. En este sentido, se hace evidente que la respuesta no requiere solo de la vivienda sino de aspectos físico-espaciales como la movilidad y el espacio público y de aspectos socio-temporales como la definición de los equipamientos y soportes de la vida colectiva y estrategias para disminuir la segregación físico-espacial, la exclusión e inequidad social. Todo ello requiere de una fuerte voluntad política y el replanteamiento de los esquemas urbanos.

Como una de las principales causas de la informalidad en Cúcuta se presenta el hecho de ser una ciudad de frontera que desde los años 50 del pasado siglo recibió población deportada y hoy de acuerdo con la relación entre las dos monedas, se desarrollan dinámicas económicas informales con base en el contrabando. Como segunda causa determinante del surgimiento de barrios informales se presenta el desplazamiento forzado por la violencia, donde Cúcuta se ha constituido como un gran núcleo receptor de víctimas atraídas por las posibilidades de subsistir con base en el comercio de productos de contrabando. Como causa común a las demás ciudades del país, está la pobreza y el desempleo que en Cúcuta alcanza niveles alarmantes. Tales características no han sido hasta



ahora relevantes a la hora de plantear soluciones y formas de gestión del territorio.

Los procesos informales como se ha producido la vivienda y el entorno en los barrios estudiados se traduce en áreas mínimas en la vivienda en general y en cada uno de sus espacios, así como en su condición física, generando problemas de habitabilidad y confort en detrimento de la calidad de vida. El origen de estos asentamientos data de principios de 1990, donde apenas se está llevando el proceso de legalización de Trigal del Norte. Para el asentamiento Alonsito, al estar ubicado en terrenos inestables y en condición de riesgo, el Estado no promueve la legalización y por lo tanto los hogares no invierten en la mejora de su vivienda, pero con el paso del tiempo la población de estos asentamientos crece y la vivienda solo se expande, modifica y deteriora agudizando las deficiencias y conformando fragmentos urbanos incompletos en sus componentes.

Estos fragmentos son los que se adicionan a la ciudad formal y que posteriormente el Estado planea incorporar por medio de vías de comunicación, más no articular o tejer desde el punto de vista social y humano. El panorama expuesto hasta ahora es un llamado urgente a reflexionar y actuar sobre la ciudad, dejando atrás los esquemas tradicionales que hasta ahora no han encontrado la solución a la problemática social padecida por una gran mayoría de colombianos, la vivienda en articulación con su entorno. La ciudad debe ser pensada desde estas dimensiones, las que le dan su razón de ser, las humanas y las colectivas. Para esto se requiere replantear socialmente al Estado y generar inclusión social y económica de la población como premisa para frenar la informalidad, toda vez que se cuente con un sólido y amplio marco legal que complemente y supere el actual donde las soluciones y paliativos han mostrado más desaciertos que mejoras en la dotación de vivienda para los más pobres.

## Referencias bibliográficas

- Alfonso, O. (2012). *¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)*. En: FLACSO Ecuador, Instituto de la Ciudad Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (Eds.). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 19 – 43). Buenos Aires, Argentina: Ciudad.
- Clichevsky, N (2008). *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. En: Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 63-88. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.
- Concejo Municipal San José de Cúcuta (2001). *Acuerdo 0083 del 17 de enero de 2001. Plan de Ordenamiento Territorial Área Metropolitana de Cúcuta - POT*. Cúcuta: Autor. Concejo Municipal San José De Cúcuta, (2011). *Acuerdo 0089 del 30 de diciembre de 2011*. Por el cual se aprueba y adopta una modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de San José de Cúcuta. Cúcuta: Autor.
- Contraloría General de la República Dirección Nacional de Estadística (1942). *Censo general de población 5 de julio de 1938*. Bogotá: Autor.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (1954). *Censos de población: 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005*. Bogotá: Autor.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2007). *“Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica (1,22%) y contingencia de transferencia (0,26%), en 1973, 1985, 1993, 2005, por áreas, según departamentos”*. Información del Departamento Nacional de Estadística –DANE- 2007.



- Disponible en línea: "Totales de Población de 1973 a 2005", [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=16&id=269&Itemid=750](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=16&id=269&Itemid=750), Recuperado el 23 de mayo de 2012.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2009). *Déficit de Vivienda en Colombia*. (Documento en línea). Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=473&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=473&Itemid=66). (Consulta: 2012, mayo 28).
- Departamento para la Prosperidad Social. (2013). Gestión del Sector. *Información Detallada*. (Documento en línea). Disponible en: [http://www.dps.gov.co/Gestion\\_Sector/Info\\_Detallada.aspx](http://www.dps.gov.co/Gestion_Sector/Info_Detallada.aspx)
- Duhau, E. (2003). *La Ciudad Informal, el Orden Urbano y el Derecho a la Ciudad*. Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte. (Versión para discusión). 2003. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Departamento de Sociología. Ciudad.
- García-Herreros, A. (1983). *Cúcuta, 250 años, Junio 17 de 1983*. Cúcuta: Independiente.
- Jaramillo, S. (2008). *Reflexiones de la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina*. Territorios, Núm. 18-19, enero-diciembre, pp. 11-53.
- Ley 3 del 15 de enero de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.631 del 15 de enero de 1991. Congreso de Colombia
- Nieto, M. y Fernández, G. (2012). *Cambios en la estructura urbana de Cúcuta: impacto generado por el plan de ordenamiento territorial en la transformación de la ciudad*. HIPÓTESIS Libre. Año 2. N° 4
- Sánchez (2007). *Migración Forzada y Urbanización en Colombia: Perspectiva Histórica y aproximaciones teóricas*. Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 31 de octubre a 2 de noviembre de 2007. (paper).
- Smolka, M. y Biderman, C. (2011) *Vivienda Informal: una perspectiva economista del planeamiento urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Smolka, M. y Damasio, C. (2005). *El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre*. En: Smolka, M., y MULLAHY, L. (Ed.), *Perspectivas Urbanas: Temas Críticos en Políticas de Suelo en América Latina*. (p. 135 – 142). Estados Unidos de América: autor.
- Solà-Morales, M. de. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Urbanística I. Universidad Politécnica de Catalunya.
- Torres, C. (2009). *Ciudad Informal Colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.





# Reseña

Abramo, P. (2010).

**Mercado y orden urbano.**

Del **caos**  
a la teoría de la

**localización  
residencial.** Bogotá.

Serie Economía Institucional Urbana n.2.

Universidad Externado de Colombia. Facultad de Economía.

Traducción realizada por Melba Rubiano.

*Hernando Sáenz Acosta*<sup>1</sup>

Pedro Abramo es economista, profesor e investigador en el Instituto de Investigación y Planificación Urbana –IPPUR- de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Doctorado en economía de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, en Francia, aborda en sus investigaciones académicas los mercados de suelo urbanos en América Latina. Su participación en diferentes eventos académicos en nuestro país, en particular los seminarios de ACIUR –Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales- así como del Lincoln Institute of Land Policy LILP han permitido la difusión de sus investigaciones en el campo de la economía urba-

na, redundando en un debate muy fructífero a nivel latinoamericano. Durante 2010, la Universidad Externado de Colombia, editó y publicó su obra “Mercado y Orden Urbano”, en el contexto de una Serie denominada de Economía Institucional Urbana, proyecto liderado por el profesor Oscar Alfonso de la Facultad de Economía.

“Mercado y orden urbano” es un libro que condensa en sus páginas la lectura que hace la Escuela Neoclásica sobre los diferentes procesos urbanos. Así pues, para aquellos interesados en tener de primera mano esta revisión, la lectura puede ser definitiva-

---

1. Economista y Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Candidato a doctor del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional IPPUR en la Universidad Federal de Rio de Janeiro UFRJ. Es becario del programa CAPES PEC-PG. Contacto: hernandosaez@gmail.com



mente iluminadora. Sin embargo, lejos de ser una presentación plana sobre los aportes de diferentes autores, su autor realiza una lectura crítica, señalando las dificultades de este abordaje. Posteriormente esboza su propuesta de tipo heterodoxa, para invitar a los lectores a continuar por una senda donde la recuperación del legado Keynesiano es aplicada para comprender el orden urbano, que presenta de manera más amplia en su obra llamada "Ciudad Caleidoscópica", también en proceso de edición por la Universidad Externado.

El libro se divide en tres grandes capítulos. En el primero, Abramo se encarga de realizar una revisión de los antecedentes que marcan el inicio de la lectura neoclásica de lo urbano. De esta manera se nos presenta, los aportes de autores como Alonso y Muth, quienes dieron lugar a una fundamentación microeconómica de un primer proceso urbano: la localización residencial.

Retomando la teoría de la localización espacial de Von Thünen, estos autores se encargan de la aplicación de la teoría del consumidor en el caso urbano: Los agentes toman en consideración para sus decisiones no solo la distancia respecto a un centro de negocios, sino el espacio y por último unos bienes compuestos. La elaboración de canastas de consumo de estos bienes, la determinación de unas curvas de preferencia, tiene la clara finalidad de mostrar la existencia de equilibrios individuales y posteriormente de equilibrios parciales y/o de naturaleza general que acercan a esta propuesta con la Teoría del Equilibrio General. Sin embargo, el resultado es paradójico pues en el caso urbano, el mayor consumo del bien distancia genera una desutilidad, debido al aumento de los costos de transporte. Además de lo anterior, Abramo señala que en este tipo de propuestas, subyace el principio de localización eficiente en un espacio isotrópico, negando con ello las diferencias ocasionadas por factores naturales y reduciéndolas simplemente a esa distancia que hay respecto de un centro.

Otro elemento importante en esta primera etapa de construcción de la síntesis espacial neoclásica es la construcción de la restricción presupuestaria, que en este caso equivale a las curvas de oferta de renta. En dicha curva se podrán analizar los valores a los que un hogar está dispuesto a vivir en determinada localización. Los hogares o firmas preferirán estar cerca del centro por lo cual ofrecerán mayor renta y esta decrecerá a medida que se aleje del mismo. Es así como los autores de la escuela neoclásica presentaron el proceso de consecución de un equilibrio individual, aplicando una lógica utilitarista. El punto siguiente, -nos explica Abramo-, consistió en la consecución del equilibrio general y para ello presenta la propuesta de Alonso y la de Muth. En ambos casos, se comprueba que el equilibrio de localización es óptimo. Gracias al proceso de agregación se logra un ordenamiento en el uso del suelo y una estructuración de la ciudad.

Algunos economistas, consideran la Teoría del Equilibrio General, como el punto final en la elaboración teórica de la Economía. En el caso de los estudios sobre ciudad, también se da esta situación y no es para menos. La fortaleza de esta construcción, se evidencia por su capacidad de explicación de múltiples realidades. Abramo nos muestra en este libro dichos alcances, los cuales sin embargo, reposan en la premisa de una racionalidad paramétrica. Como en muchos otros campos del análisis económico neoclásico, nos encontramos ante seres egoístas que llevados por el impulso de consumir bienes escasos, terminan haciendo un uso óptimo y eficiente de los mismos, gracias a la intervención del mercado, dando lugar a un orden urbano que se genera a partir de un proceso descentralizado. No existe entonces oposición entre los intereses individuales y del colectivo. La crítica de Abramo se centrará en esa libertad de acción que considera en realidad una ilusión pues existen determinantes que están por fuera del mercado y en segundo lugar por el tipo de representación que los neoclásicos dan al espacio, pues omiten verlo como medio de inversión.



A pesar de esa pretendida suficiencia del mercado, el equilibrio urbano requiere de un agente externo, denominado propietario ausente, aspecto clave para la elaboración de las curvas de oferta de renta. Abramo, analiza esta situación y la compara con la figura del subastador quién en la Teoría del Equilibrio General permite que se de el proceso de tanteo, garantizando la confrontación descentralizada entre todas las intenciones de localización de los consumidores de suelo. El orden urbano resultante, adquiere la forma de anillos concéntricos debido a esa mirada del espacio isotrópico. Abramo concluye entonces que la síntesis espacial neoclásica tiene la virtud de tomar la idea de competencia espacial – formulada en el marco del paradigma clásico del excedente (riqueza social)- para trasladarlo a la perspectiva utilitarista del consumidor. No obstante tiene problemas para llegar al equilibrio general.

El segundo capítulo, presenta en una excelente revisión de los avances de la síntesis espacial desarrollada por autores como Wingo, Muth, Mills, entre otros. Poco a poco la elaboración teórica pudo dar cuenta de aspectos como las densidades urbanas, la relación entre los ingresos salariales y la localización y la oferta residencial en particular el sector de la construcción. El resultado ha sido la posibilidad de explicar procesos como la segregación socioespacial, la gentrificación, que hasta hace un tiempo eran temas de exclusivo dominio de otras disciplinas como la sociología urbana. Se logra incluso ir más allá y se elabora una taxonomía de órdenes (equilibrios) espaciales a partir del principio de coordinación del mercado. La discusión sobre unas ciudades norteamericanas, europeas, etc., queda superada entonces también. La integración del equilibrio thüneniano y el walrasiano da lugar entonces a un equilibrio de síntesis. Las diferencias entre ricos y pobres que se circunscriben a un tema de dotaciones iniciales también son abordadas para dar cuenta de una ciudad segmentada, pero como nos recuerda Abramo, nunca se rompe el principio de homogeneidad de los agentes, pues estos actúan procurando maxi-

mizar una función de utilidad bajo cierta restricción de tipo presupuestaria.

En el caso de la oferta residencial se destaca la introducción de la teoría de la empresa marshalliana para dar cuenta de este sector de la construcción. Se construyen curvas de lucro y a partir del principio de racionalidad paramétrica, las firmas también dependerán de factores externos para escoger la mejor combinación, que generara una estructura residencial específica. Existe una neutralidad industrial que sin embargo se aleja mucho de la realidad pues las firmas no son en realidad price takers pues ellas pueden incidir en los precios. En materia de intensidad en el uso del suelo, el resultado es la obtención de índices de construcción o de verticalidad residencial. El resultado será una ciudad densa en los sectores cercanos al centro y a medida que disminuye será más proclive a edificaciones de baja densidad. La combinación de factores depende de las variaciones en el precio del suelo. Donde el precio sea alto será más eficiente sustituir espacio por capital. Así partiendo de la neutralidad del espacio y de la hipótesis de racionalidad paramétrica subyacente al proceso de equilibrio espacial, se genera un modelo muy elegante.

Esta revisión de los autores neoclásicos, se complementa con la presentación de la propuesta alternativa construida por Abramo. Sin embargo, el autor no elige el lado marxista, propuesta que es tangencialmente abordada en todo el libro. Su interés se centra en señalar los aportes del pensamiento Keynesiano y Poskeynesiano. Menciona la existencia de la incertidumbre a la hora de tomar decisiones residenciales y las formas en que los agentes enfrentan esa situación. Según él, los individuos tratan de anticipar ese orden urbano futuro y en ese proceso de contraste con el de los demás pueden generarse convenciones urbanas. Por parte de las firmas, ellas tratan de realizar procesos de innovación tecnológica y buscan imponer un mark-up urbano.



Lejos de la situación de indiferencia de localización de hogares o firmas, que se resuelve por medio de las intenciones de pago de alquiler y un grado de satisfacción constante, Abramo basa su estructura urbana bajo el principio de incertidumbre sobre el futuro. La coordinación del espacio deja de ser neutra y los hogares pueden alcanzar ganancias monetarias por localización. En la propuesta neoclásica la riqueza se quedaba en el propietario ausente.

Una de las razones por las cuales Abramo propone su lectura heterodoxa, se basa justamente en las falencias del discurso neoclásico, el cual afronta debates internos que el lector puede conocer y que se centran en la consistencia interna de los modelos. Las críticas de autores como Berliant dirigidas a la incompatibilidad entre el equilibrio urbano y el equilibrio general, señalan problemas en el tipo de población utilizada (continua o discreta) y la aplicación de los teoremas del bienestar. A pesar de los esfuerzos recientes de autores como Fujita, Asami, Smith, Papageorgiou o Pines, los modelos enfrenta problemas lógicos.

El caso urbano, pone en cuestión toda la tradición del equilibrio general. La condición de unicidad y estabilidad del equilibrio solo es verificable en casos muy particulares. No hay posibilidad de arribar a leyes generales. Pero su insuficiencia parece ser menor que la de la versión marxista que define la renta absoluta en relación al valor de la mercancía y el precio de producción. Así pues, existen dificultades para lo que Abramo llama una "imagen-mito" de un equilibrio espacial único y estable.

Abramo trata de ir más allá de esa racionalidad paramétrica y analiza el caso de interacciones estratégicas. La manera de visualizar esa situación es por medio del caso de unas funciones de utilidad interdependientes. Retoma los ejemplos de autores como Becker y Rose-Ackerman quienes miran el caso de complejización de la toma de decisiones en presencia de otros miembros del hogar (compa-

ñera o hijos) o por la existencia de prácticas como el racismo que implican una toma de decisiones en virtud de la cercanía de otro grupo racial. En estos ejemplos, la incertidumbre urbana, exige la existencia de anticipaciones que pueden ser acertadas o no y transferir riqueza entre las familias.

Al hablar de interacción estratégica, el principal instrumento de análisis es la teoría de juegos. Esta herramienta permite llegar a una situación donde una solución puede ser subóptima, a pesar de surgir de un proceso donde impera una racionalidad individual maximizadora. No se puede garantizar el equilibrio eficiente y como en el caso del dilema del prisionero un equilibrio estable tipo Nash puede ser subóptimo, revelando los límites del mercado de localización como el mecanismo de coordinación espacial. Por último y en un escenario de incertidumbre urbana pueden tener lugar equilibrios espaciales por reputación. Es decir, que la coordinación espacial tiene lugar por medio de las creencias.

La propuesta de Abramo, liga entonces la hipótesis de Von Thünen con la interdependencia en las decisiones de localización. Mediante una economía de las anticipaciones urbanas, introduce la dimensión temporal, que en línea con un enfoque keynesiano permite además introducir una dimensión monetaria.

La parte final de su libro, recoge las conclusiones que sirven de invitación para leer su obra Ciudad Caleidoscópica. Si bien la propuesta neoclásica a logrado dar cuenta de ese principio de agregación que nos señala la existencia de un orden urbano a partir de decisiones individuales descentralizadas, sobredetermina los cálculos de los individuos por las preferencias paramétricas que fijan el valor de los terrenos. Abramo, señala entonces que la síntesis neoclásica habría caído en una trampa al escoger el principio que supone la teoría de la renta como punto de partida para explicar el proceso de coordinación espacial mercante de las elecciones de localización de los individuos.



Que ya no sea la renta fundiaria<sup>2</sup> el principal mecanismo de coordinación urbana, supone la generación de una alternativa. Abramo responde a ese reto planteando su noción de convención urbana. Las relaciones entre los participantes del mercado de localización residencial estarían jerarquizadas en función de una demanda endógena de moneda. El discurso neoclásico excluye la representación monetaria de la competencia espacial. Por el contrario en un escenario de incertidumbre radical urbana (visión keynesiana), la moneda está asociada a un futuro virtual, por ende las decisiones de localización están orientadas a la anticipación.

La configuración de la estructura residencial es interpretada como el lugar de una búsqueda de transferencia (acumulación) de riquezas. Retomando de Kalecki el tema de la transferencia de riquezas desde el punto de vista de mark-up y de Keynes acerca de la anticipación, Abramo afirma que el juego de coordinación espacial ocurrirá sobretodo a partir de proposiciones de cambio de la estructura residencial establecida, esto es, en una relación de tensión entre el orden espacial y su perturbación (desorden). Se agregaría la noción de tiempo histórico y de irreversibilidad para obtener entonces un cuadro de cálculo en que la in-

certidumbre radical se convierte en el contexto de análisis. Las convenciones urbanas, ligadas a un proceso de anticipaciones cruzadas o especulares reemplazarán esa mano de hierro de la coordinación espacial orquestada por la teoría de la renta fundiaria. El equilibrio lejos de ser estable será siempre precario, estando la estructura urbana asociada a una relación constante de orden-desorden cuyo movimiento será de tipo caleidoscópico.

La obra de Pedro Abramo, recoge y actualiza así las discusiones en el campo de la investigación urbana y se convierte en una guía importante para docentes y estudiantes interesados en el estudio de la ciudad. Otro aporte fundamental es la recuperación para el debate académico de varios temas que aún no han sido resueltos, los cuales por la aparente creencia de la Teoría del Equilibrio General como teoría unificadora de nuestra disciplina terminan relegándose al olvido. Las implicaciones en el campo de las políticas urbanas no son menos oportunas pues nos invita a la reflexión en un momento donde parece consolidarse esa noción de "city marketing", de ciudades competitivas cuyas políticas se orientan más a fortalecer el accionar del mercado, sin unas respuestas efectivas para solucionar problemas estructurales como la pobreza urbana.

---

2. El concepto de renta fundiaria, alude a la bid function rent del texto de Fujita (1989) y es inherente a las curvas de oferta de renta que realizan las familias. Durante todo el texto se encuentra esta referencia que se conserva del portugués brasileño en el cual fue escrita la obra inicialmente.



# Comité Editorial

## Angie Carolina Torres

Politóloga de la Universidad de los Andes y Magíster en Teología de la Pontificia Universidad Javeriana. Estudiante del programa de Doctorado en Gestión Urbana de la Pontificia Universidad Católica de Paraná (Curitiba-Brasil).

Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

## Claudia Inés Carreño

Comunicadora Social-Periodista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata.

Profesora de la MGU y Catedrática de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo –Cider, Universidad de los Andes.

Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

## Carlos Augusto Moreno

Economista de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Urbanismo y Ordenamiento Territorial del Instituto de Urbanismo de Lyon (Universidad Lumière Lyon II) de Francia.

Profesor de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

## Melba Rubiano Bríñez

Economista de la Universidad La Gran Colombia. Magíster en Planeamiento Urbano y Regional del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, IPPUR/UFRJ (Brasil).

Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.



# Convocatoria Papeles de Coyuntura No. 38:

## Tema central:

# “Las universidades frente al Desarrollo”

**Papeles de Coyuntura** es una revista de reflexión, con periodicidad trimestral, editada por la Maestría en Gestión Urbana (MG) de la Universidad Piloto de la Colombia (UPC). A la fecha ha publicado 37 números, y seguirá manteniéndose en el medio académico como un espacio idóneo para el debate, la opinión y la puesta en diálogo de reflexiones de actualidad.

En esta oportunidad Papeles convoca a su número 38, que centrará su atención en pensar sobre el papel de las “Las universidades frente al Desarrollo”. Interesa especialmente esta reflexión porque conduce a reflexionar sobre varios aspectos, como los siguientes:

- 1) El primero tiene que ver con el posicionamiento que las Universidades están asumiendo sobre la noción y práctica del desarrollo. En la actualidad ¿Cómo las Universidades están entendiendo el Desarrollo? ¿Cómo lo enseñan en sus salones de clase? ¿Qué tipo de prácticas están impulsando al respecto?
- 2) El segundo relaciona el interés por conocer las políticas en torno al Desarrollo. Según la Universidad ¿Cuál es el papel que ésta debe asumir frente al desarrollo local, regional o nacional? ¿Qué proponen sus directivas y sus estamentos para agenciar dicha idea?
- 3) Finalmente, y tomando como referencia el libro compilado por Adriana Rofman (2005), interesa explorar el ámbito de las experiencias del desarrollo: ¿Cuáles han sido las experiencias gestadas desde las universidades que han contribuido al desarrollo local, regional o nacional?, y ¿Cuál ha sido la contribución de dichas experiencias en los contextos intervenidos?

**Papeles** convoca a directivos, directores de investigaciones, jefes de relaciones externas, secretarios generales, jefes de planta física, coordinadores académicos, profesores, investigadores y estudiantes de las universidades colombianas y latinoamericanas a proponer artículos de reflexión cortos, de opinión; ensayos así como experiencias lideradas desde las universidades.

**Fecha límite para remitir artículos:** viernes 14 de febrero de 2014

**En las cuentas:** [claudiaines\\_carreno@hotmail.com](mailto:claudiaines_carreno@hotmail.com)  
[claudia-carreno@unipiloto.edu.co](mailto:claudia-carreno@unipiloto.edu.co)

**Coordinadora del Número 38:** Claudia Inés Carreño (Profesora e Investigadora MGU-UPC)

### Referencias

Rofman, Adriana (2005). *Universidad y desarrollo local*. Buenos Aires: Prometeo Libros y Universidad Nacional de General Sarmiento.





Papeles de coyuntura es una publicación virtual de periodicidad trimestral. Es un espacio para la divulgación de los resultados parciales y/o totales producto de procesos de investigación del Grupo de Investigaciones de la Maestría en Gestión Urbana, la comunidad Piloto y cualquier otro investigador preocupado por los temas de la Gestión Urbano - Regional. Los autores son los directos responsables de las opiniones o juicios emitidos y por lo tanto no comprometen la filosofía institucional.



**Universidad  
Piloto de Colombia**  
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN

Maestría en Gestión Urbana - Universidad Piloto de Colombia  
Tels. 332.2966 / 332.2895  
gurbana@unipiloto.edu.co  
www.unipiloto.edu.co  
Bogotá - Colombia