



**Aproximación Analítica a la Desigualdad Social en el acceso a la Política Habitacional de
Vivienda**

**Caso proyectos de Reubicación por Gentrificación en el barrio San Sebastián y de
Urbanización en el barrio Puerta del Sol de Manizales**

Juan Sebastián Osorio Carvajal

Asesor Paulo César Giraldo

Trabajo de Grado

Manizales, 2021

Si los derechos que un individuo tiene no los tienen los demás

entonces no son derechos, son privilegios

Gracias a mi madre

Tabla de Contenido

Pregunta de investigación, hipótesis, objetivo general y objetivos específicos.....	6
Planteamiento del problema	7
Marco metodológico.....	10
Capítulo 1: marco teórico	20
1.1. El enfoque sociológico	20
1.2. La vivienda como un Derecho fundamental, y la construcción y definición de la política habitacional como un derecho político de interés colectivo.....	22
1.3. Sobre la dinámica de estructuración y desarrollo de la ciudad, y la política de vivienda de América Latina	28
1.4. El papel del Estado en la desigualdad social, y la política habitacional y de vivienda	36
1.5. Marco conceptual.....	40
1.5.1. Categoría: habitabilidad ciudadana en tiempos de ordenamiento territorial.....	40
1.5.1.1. Gentrificación.....	41
1.5.1.2. Vivienda nueva.....	43
1.5.1.3. Política habitacional de vivienda.....	46
Capítulo 2: procesos institucionales de la política habitacional de vivienda	50
El papel del Estado nacional en la política de vivienda.....	52
2.2. Evolución de la base constitucional de la política habitacional de vivienda y leyes nacionales de vivienda	53

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

2.3. Otras dinámicas interinstitucionales comprometidas	
con la política habitacional de vivienda.....	57
Capítulo 3: Modo de participación del Sector financiero	
en la política habitacional de vivienda.....	61
Capítulo 4: Impacto de la política habitacional de vivienda en materia de cobertura y calidad, en los proyectos populares de reubicación por gentrificación en el barrio San Sebastián y de la urbanización en el barrio Puerta del Sol en la ciudad de Manizales	66
4.1. El caso del proyecto de urbanización Puerta del Sol	67
4.2. El caso del proyecto de urbanización por gentrificación del barrio San Sebastián....	70
Capítulo 5: Propuesta académica para la reflexión y concientización de las condiciones necesarias para el desarrollo de una asertiva política habitacional de vivienda, participativa e incluyente	77
5.1. Conclusiones.....	79
5.2. Hallazgos.....	83
Bibliografía	92
Anexos.....	94

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Pregunta de Investigación

¿De qué manera se manifiesta la desigualdad social en el acceso a la política habitacional de vivienda en el proyecto de reubicación por gentrificación en el barrio San Sebastián y el proyecto de urbanización en el barrio Puerta del Sol en la ciudad de Manizales?

Hipótesis

Tras una historia compartida de desplazamientos hacia las ciudades metrópolis colombianas – en unos casos por desplazamiento forzado y en otros producto de la concentración de los puestos del trabajo, particularmente en Bogotá–; los procesos de concentración de la propiedad, la riqueza y los bienes simbólicos de un segmento poblacional de la sociedad, junto a los procesos de centralización administrativa de lo público en la capital de Colombia, reducen las posibilidades de participación de los ciudadanos manizaleños en las políticas habitacionales nacionales de vivienda, y de adquisición de la propiedad de vivienda en Manizales.

Objetivo General

Explorar y analizar la creciente complejidad de los procesos de la desigualdad en el acceso a las políticas habitacionales de vivienda en la ciudad de Manizales

Objetivos específicos

1. Indagar acerca de los procesos institucionales –Estatales, privados y comunitarios– que posibilitan/limitan/determinan la realización de las Políticas habitacionales de vivienda
2. Identificar, en los barrios casos de estudio, las condiciones básicas requeridas para el acceso a los bienes y servicios de las políticas habitacionales de vivienda y del hábitat

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

3. Generar una propuesta académica que permita reconocer las esperanzas subjetivas y la oportunidad objetivas de adquisición de vivienda para Manizales y los casos de estudio.

Planteamiento del Problema

La desigualdad es un fenómeno histórico y cultural en el que los bienes materiales y simbólicos se distribuyen de manera dispar entre los sujetos que pertenecen a una misma población; concentrando la propiedad, la riqueza y los bienes simbólicos en un reducido fragmento de la sociedad en particular, en élites privilegiadas y en capas de la población que cuentan con accesos, excluyendo a la mayoría restante. En esta investigación exploro la desigualdad que surge por la limitada participación de la ciudadanía en la política habitacional y de vivienda, desigualdad que se da en diferentes escalas –Nacional, departamental y local–, y que limita/determina/posibilita el acceso de las poblaciones a determinados tipos de vivienda propia y digna, a través de discriminadas políticas de vivienda (políticas de vivienda de Interés Social, políticas No-Vis y políticas de vivienda de interés prioritario) y con ello determina las formas de producción de las relaciones económicas y de la vida. En otras palabras, exploro el fenómeno histórico y cultural, de la distribución desigual de la participación en la política habitacional y de vivienda, como un bien simbólico, y consiguientemente la distribución desigual del bien material de vivienda propia y digna.

Esta desigual participación a su vez tiene relación con otras problemáticas sociales contemporáneas, que se manifiestan en diferentes campos, en lo que se denomina desigualdad: desde el campo económico y de la renta, expresado en la posesión de bienes inmuebles domiciliarios y empresariales; hasta la desigualdad de oportunidades de participación política y jurídica activa, particularmente participación activa en las diferentes alas del mercado del bien

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA raíz –acarreado además entre otras cosas discusiones y debates en torno al llamado “tráfico de influencias”–; pasando por la desigualdad educativa, formativa e informativa, que posibilita o limita en cada caso la movilidad social y la esperanza subjetiva de un “nivel de vida” condicionado por cierto status social; y en algunos casos, pasando además por una desigualdad desde la perspectiva de género, donde algunos grupos poblacionales no son lo suficientemente reconocidos como sujetos de derecho, y remunerados como para aspirar a obtener una vivienda digna propia.

A fin de contextualizarnos, en el transcurso de los capítulos de este trabajo expongo algunos antecedentes históricos básicos de la política habitacional y de vivienda en Colombia, y en particular dos de los casos de urbanización de la ciudad de Manizales: el proyecto de urbanización en la ciudadela Puerta del Sol, y el proyecto de urbanización para la reubicación emplazado en el barrio San Sebastián. Para ello, en los capítulos siguientes se recopila, sistematiza y compara información secundaria existente que nos permita tener una visión panorámica de la realidad pasada y actual de las políticas habitacionales y de vivienda, políticas que en diferentes escalas repercuten en la transformación de la ciudad en el tiempo, y de los barrios San Sebastián y Puerta del Sol, de la ciudad de Manizales. Desarrollo esta recopilación haciendo énfasis en la identificación de *las fortalezas y debilidades de la política habitacional y de vivienda en los diferentes momentos históricos, y su impacto en la respuesta a la carencia habitacional*, en especial de los sectores en situación de pobreza.

Inicio esta indagación con la identificación de los elementos referentes a la política habitacional y de vivienda que nacen en la declaración de los derechos humanos, y que se encuentran contenidos en la constitución política de Colombia, nuestra “carta magna”, hasta llegar a las dimensiones más concretas de materialización de dicho Derecho Universal. En el proceso

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

exploro la evolución y la realidad contextual de las dinámicas de habitabilidad en América Latina a través de la visión de autores contemporáneos como Axel Borsdoft (2003) y Rubén Patricio Sepúlveda Ocampo (2006); la evolución de la política de vivienda en Colombia a través del autor Mauricio Gonzales Briñez (2013), y el impacto de la política nacional de vivienda en el contexto local de la ciudad de Manizales a través del autor Fernando Cantor (2013), con el complemento de información obtenida a través de entrevistas. Como todo estudio sociológico, el anterior orden de ideas se ve constantemente transversalizado por un enfoque teórico, en este caso el de uno de los grandes autores de la desigualdad, el sociólogo polaco Zigmund Bauman, en su obra Daños Colaterales.

Así, En el primer capítulo esclarezco el enfoque sociológico que aquí se adopta a partir de una exhaustiva lectura de algunos de los capítulos de la obra Daños Colaterales así como de otras obras afines con la política socioterritorial; y adopto los conceptos aquí trabajados. En el segundo capítulo hago una revisión de la actual base constitucional y las actuales leyes nacionales relativas a la política habitacional y de vivienda, y así poder observar de alguna manera el sistema de administración pública de la política de vivienda; y las interrelaciones del Estado (Nacional, departamental y local) que involucran al sector público, el sector privado y las entidades mixtas; y observar si también se involucran a las comunidades locales así como la cooperación internacional. Este ejercicio permite interpretar de una manera responsable y con cierto grado de madurez intelectual el sistema institucional de gestión (organismos, competencias, instrumentos de gestión y de evaluación, aplicación de leyes, regulación del sistema de propiedad y los dominios, regulación de los mercados, legislación sobre el suelo urbano y normas urbanísticas, cobertura cuantitativa y cualitativa de los proyectos, veeduría o vigilancia, etc.). En el tercer capítulo centro la atención en las dinámicas de la política de vivienda desde el sector privado, así

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA como el denominado “tercer sector” (empresas mixtas, Organizaciones No Gubernamentales, cajas de compensación familiar, fundaciones para el desarrollo, etc.). Una vez hecho todo este rastreo, y una vez obtenido un panorama general que nos contextualice en la realidad de la política habitacional y de vivienda en Colombia, es posible entonces indagar acerca de esos procesos de casos concretos, donde repercute la política pública y la política privada de los entes reguladores de la construcción y distribución de la vivienda. Allí la información primaria se hace *vital*, es decir, la documentación a-posteriori de los capítulos 1 y 2 pareciese volverse superflua porque aparece en la lógica de los entrevistados la *necesidad real* del beneficio de vivienda propia, un lugar para la protección de la naturaleza y de la sociedad, que les brinde un un capital económico y una sensación de tranquilidad. Esta “información vital” o primaria la tocaremos de manera muy somera en un cuarto capítulo destinado a explorar las unidades de estudio: dos casos concretos de urbanización en la ciudad de Manizales (el megaproyecto de urbanización “ciudadela Puerta del Sol”; y el megaproyecto de ordenamiento territorial de construcción de viviendas de “interés prioritario” emplazado en el barrio San Sebastián). Ya para finalizar el quinto capítulo procura establecer algunos tópicos e ideas a partir de los cuales puedan plantearse nuevas propuestas para la micro-medición de la desigualdad social en los procesos locales de adquisición de propiedad.

Marco Metodológico

Con el fin de abordar el marco metodológico de una óptima manera, recurro al antiguo método de la pregunta: ¿Cuál es el enfoque, paradigma o “teoría” con el que se orienta la investigación? ¿Qué relación tiene este enfoque con el Marco metodológico? ¿Qué métodos podría emplear para el abordaje de un tipo de estudio comparativo como el que aquí presento? ¿Cuál o cuáles podrían ser las técnicas de muestreo más prudentes y eficaces para esta indagación? ¿Cuál o cuáles son

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

las más prudentes y eficaces técnicas de recolección de información? ¿De qué manera debe analizarse la información sin perder de vista el enfoque metodológico? Y por supuesto ¿Cuál es el cronograma de trabajo de la presente investigación?

En un tipo de estudio sociológico se hace necesario preguntarse por el enfoque; ya que existe un ineludible sin fin de debates en torno a los llamados “paradigmas de las ciencias sociales”. Es natural que se produzcan estos paradigmas y estos debates dado que, según Kuhn (1962) “en tiempos “normales” la ciencia se desarrolla de manera acumulativa, progresiva, y lineal ante nuevos logros; pero en momentos “revolucionarios” la relación de continuidad con el pasado se interrumpe y se inicia una nueva construcción... lo que produce un cambio de los problemas que se proponen a la investigación científica; y de los criterios de lo que se considera como un problema admisible o una solución legítima del mismo (Corbetta, 2007, pág. 4 y 5). Según Piergiorgio Corbetta (2007): “sin un paradigma, una ciencia no tendría orientaciones y criterios de elección: todos los problemas, todos los métodos, todas las técnicas son igualmente legítimos. El paradigma representa una guía para la ciencia” (pág. 5 pfo.2).

En ese orden de ideas el enfoque que aquí se presenta es el que nos ofrece el sociólogo polaco Zygmunt Bauman, un pensador cuyo legado nos permite interpretar la problemática actual de la demanda de espacio y política habitacional y de vivienda; en el marco de las reflexiones sociológicas en torno a conceptos de moda como lo son los de la Globalización y la localización, la individualidad y el individualismo, la vida de consumo y el consumismo.

Si bien en este estudio exploratorio busco emplear algunos métodos cualitativos, la fuente de inspiración versa sobre la reflexión de Bauman acerca de la forma en que se abordan los indicadores sociales de medición de la desigualdad; es decir este estudio se inspira en la reflexión de Zygmunt Bauman (2011) que dice que:

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

“Cuando se evalúa y supervisa el estado de la sociedad, los índices de ingresos, el nivel de vida, la salud, etc., suelen “promediarse hacia arriba”. Rara vez se toman como indicadores relevantes **las variaciones que se registran entre diversos segmentos de la sociedad, así como la amplitud de la brecha que separa los segmentos más altos de los más bajos.** El índice que suele usarse para medir el bienestar, y que se toman como criterio del éxito, o el fracaso de las autoridades encargadas de proteger y supervisar la capacidad de la nación para enfrentar desafíos, así como para resolver los problemas colectivos, no es el grado de desigualdad entre los ingresos o en la distribución de la riqueza, sino el ingreso promedio o la riqueza media de sus miembros. El mensaje que deja esta elección, es que la desigualdad no es en sí misma un peligro para la sociedad en general ni origina problemas que la afecten en su conjunto” (pág.6 pfo.2).

El grado de desigualdad que existe entre los ingresos de diferentes grupos poblacionales es solo una entre las posibles aristas a observar para entender, aprender y concientizar; que la capacidad que tienen diferentes grupos poblacionales para adquirir una vivienda propia es desigual; y que el tipo de vivienda a la que tales grupos específicos pueden aspirar es marcadamente diferente.

De la misma manera en que reflexionamos acerca de la desigualdad cuantitativa del ingreso y el ingreso promedio, también podemos orientar la mirada comparativa en un sentido más profundo. Es susceptible y digno de observación el alto grado de influencia de pocos segmentos poblaionales en la política habitacional y de vivienda; así como el bajo grado de participación activa de amplios sectores poblacionales en la política habitacional en la construcción, la asignación y la distribución de viviendas. Desde el enfoque sociológico que aquí se adopta brindo una reflexión en torno a la necesidad de unos modos de relacionamiento diferentes en los cuales

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

se puedan adoptar principios democráticos y formas de vida inclusivas y participativas, con un relacionamiento que sea útil y se beneficie del acceso de diversas poblaciones a la construcción colectiva de políticas habitacionales y de construcción de viviendas. Desde este punto de vista lo que urge es un *proceso de concientización* en diferentes estancias y grandes esferas de la política y de la academia; que se pueda ver reflejado en el futuro de la brecha de desigualdad y en el futuro de las condiciones de vivienda y de vida, de la mayoría de la población residente en los territorios.

Adoptado este enfoque sociológico, el que nos ofrece Zigmund Bauman, lo abandono de momento para centrarnos en la metodología de investigación. Aclaro que me extenderé en la exposición del enfoque sociológico en el primer capítulo de marco teórico. Podemos abordar la metodología a partir de dos puntos de vista: el primero es la visualización de los actores sociales involucrados en las políticas habitacionales y de vivienda; el segundo punto de vista es la conformación de unas etapas de investigación que permitan ir desglosando de manera ordenada las cosas y las ideas. Estos dos puntos de vista encuentran su síntesis en el desarrollo de cada capítulo como lo veremos más adelante.

Partamos entonces de la identificación de los grupos sociales: La construcción y definición de políticas habitacionales y de vivienda ocurre de manera simultánea en todos los escenarios; tanto oficiales – Por ejemplo en las oficinas de ministerios nacionales, las oficinas de vivienda departamentales y municipales, e inclusive en salas de reuniones de organismos internacionales como la ONU– como en escenarios donde existe una necesidad *vital* de vivienda: escenarios no-oficiales –por ejemplo entre comunidades locales que en la urgencia por un techo donde dormir toman comunalmente por posesión una extensión de tierra–. Es digno de un trabajo sociológico fragmentar esta realidad en unas dimensiones concretas para poder ser analizada.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Metodológicamente podemos dimensionar la política de vivienda en dos grandes grupos de interés que dada su naturaleza se contradicen dialécticamente el uno con el otro:

En primer lugar encontramos una élite que dadas las circunstancias históricas y socioculturales, se encuentran organizados y se han sabido organizar en medio de grandes grupos de influencia: el gobierno en turno (bajo la figura representativa de “Estado”), el sector privado y la Cooperación Internacional. Estos actores sociales tienen una diversidad de intereses y de alcances que se articulan; en algunos casos en beneficio de la población y los denominados objetivos del milenio; como en otros casos en beneficio de intereses ególatras muy particulares. Estos grupos de influencia cada determinado tiempo se transforman según el sistema de elecciones en el que se adscriben.

En segundo lugar encontramos una diversidad poblacional con ciertas perspectivas condicionadas por sus costumbres y su cultura; las cuales denominamos metodológicamente aquí bajo los conceptos de “territorio”, comunidades y familia. Cada una de estas dos grandes dimensiones tiene sus propias estructuras y su propio funcionamiento; al que nos aproximaremos a analizar en el desarrollo de los capítulos de este trabajo (Ilustración 1).



Ilustración 1: Dimensiones por agentes sociales de las políticas de vivienda. Creación propia.

Para estudiar estos grupos y subgrupos poblacionales organizo unas facetas de investigación donde es posible establecer metas muy puntuales, las cuales permiten identificar los elementos

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

más relevantes a investigar. Así, la primera fase de investigación es de carácter meramente exploratorio; donde se filtran y acogen diversas ideas y enfoques condensados en antecedentes investigativos previos; y se incorporan en el marco teórico de manera ordenada. Para esta labor desarrollo unas fichas investigativas donde se documentan aspectos centrales (objetivos del autor, principales resultados y principales conclusiones); para luego incorporarlos en el marco teórico. Estas ideas versan entre la política habitacional y de vivienda, el reconocimiento del Derecho a la vivienda, las diversas perspectivas involucradas en esta política y los enfoques sociológicos vigentes. En el desarrollo de esta fase de investigación se construyen unas dimensiones dotadas de categoría y de conceptos que permiten ampliar el conocimiento de las perspectivas; y que recoge los elementos necesarios para el desarrollo de los capítulos siguientes; y la subsiguiente propuesta académica.

En la segunda fase de investigación hago un reconocimiento a los factores institucionales estatales, privados y mixtos; buscando responder a la pregunta ¿Cuáles son las causas y factores de cada institución que limitan, determinan u obstaculizan la construcción y definición de políticas de vivienda popular en Manizales? Teniendo en cuenta el carácter centralista de la política fiscal colombiana cada institución tienen unos grados de influencia en la política habitacional que han construido durante un periodo de tiempo; y debe aprovechar ese grado de influencia o capital económico y social para asumir unos procesos socio-territoriales de vivienda, en este caso en Manizales, abordando la necesidad real de vivienda para la población, así como de la necesidad de establecimiento de escenarios destinados a tener abordajes interinstitucionales que sean asertivos y efectivos en la mitigación del problema. En esta segunda etapa cumplo con las metas específicas de:

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

1. Escribir una reseña de la matriz institucional de la política de vivienda en Colombia: la base constitucional y las leyes relativas a la política habitacional y de vivienda; destacando aquellas que han producido cambios en los últimos años: Compes, regulaciones al sistema de propiedad y dominios. Aquí interesa observar la cobertura, vigencia y regulación de las leyes; la regulación de los mercados, la legislación sobre el suelo urbano y las normas urbanísticas.
2. Recopilar, sistematizar y comparar la información secundaria existente referente a la Política habitacional de vivienda en Manizales, una política de Estado; destacando las fortalezas y debilidades en la respuesta a la carencia de vivienda de los sectores en situación de pobreza monetaria y pobreza extrema. Interesa observar el sistema de administración política desde el poder ejecutivo local; es decir la relación del Estado nacional con su respectivo Gobierno de turno; el Estado departamental en cabeza de la gobernación y el Estado local representado por la Alcaldía; así como la relación de estos Estados con el sector privado, las comunidades y las asociaciones interinstitucionales. Se destacan sus organismos, sus programas, instrumentos de gestión, control, evaluación, etc.
3. Observar el sector financiero y su influencia en la política de vivienda. Se observa su marco regulatorio, el modo en que participa en la política; la construcción de fondos, programas, y estrategias, el funcionamiento del mercado de hipotecas, los formatos de financiamiento a la oferta y a la demanda, los alcances sociales y el micro-financiamiento.
4. Indagar la información secundaria existente acerca de las unidades de estudio buscando exponer la influencia que han tenido todos estos actores sociales en la concepción, la estructura y el funcionamiento de la política de vivienda en el barrio San Sebastián y el barrio Puerta del Sol de la ciudad de Manizales.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Esta subdivisión temática busca reconocer de manera panorámica las relaciones e impactos presentes en diversos subprocesos interrelacionados, en torno a la política habitacional y de Vivienda; y busca reconocer a los *Agentes sociales* involucrados en ella; es decir a las personas que en el campo jurídico y político se le denomina “persona natural y/o persona jurídica”; y que agencian o actúan de manera activa en la política habitacional y de vivienda.

La tercera fase de investigación es la de profundización en el estudio de casos. En esta fase busco responder a la pregunta ¿Cuáles son las condiciones básicas requeridas por los actores beneficiados (en el plano de los hechos y en el plano de las subjetividades), para posibilitar el acceso a los bienes y servicios del hábitat social local? exploro los casos de los proyectos de urbanización en el barrio San Sebastián y en la Ciudadela Puerta del Sol; territorio en el cual observo y describo los sitios identificando el espacio y la historia de ese espacio y las formas de vida en ellos mediante el empleo de un diario de campo. Se da un momento para la organización de algunas entrevistas cortas a vecinos de los territorios, así como a vecinos de la ciudad que conozcan la historia de estos espacios; y que permitan reconstruir la historia y reflexionar bajo un enfoque sociológico; acerca de la creación de estos nuevos espacios. De esta manera aparecen variables a identificar como la manera como se construye nuevas identidades en estos espacios a partir de la consolidación urbana: a partir de la sustitución y provisión de servicios de infraestructura y la calidad del espacio público, la propiedad y la administración, la dotación de servicios y equipamientos, el proceso de privatización, los problemas de planificación, la existencia de mercados informales, o submercados de bienes y servicios, la situación de los procesos de regulación de dominios y los conflictos de la población en la interacción con la política habitacional y de vivienda.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

La cuarta fase de investigación consta de la exposición de los hallazgos y las conclusiones, y la elaboración reflexiva de una propuesta para futuras indagaciones. Las metas durante esta fase de investigación son:

1. Recapitular los resultados y los aprendizajes de todo el trabajo; observando de una manera conjunta la articulación de acciones públicas sobre los mercados y la construcción de viviendas a nivel local.
2. Plantear una estrategia metodológica que permita una interpretación, quizá más precisa de la desigualdad social presente en la política habitacional y de vivienda; y que permita tener nuevas miradas con una mayor justicia para amplios sectores de la población y para el desarrollo de las formas sociales de producción económica.

La clasificación de los actores sociales en dos grandes grupos y las fases de investigación aquí planteadas tienen su desarrollo en los capítulos siguientes, tal como se estructuró en el planteamiento del problema.

Así, en este trabajo doy una mirada a esos procesos institucionales estatales, privados, comunitarios e intersubjetivos de política de vivienda. Surgen entonces preguntas como ¿Qué es política de vivienda de interés social? ¿Qué diferencia tiene esta con la política de interés prioritario y con la política de vivienda No-VIS? ¿Qué clase de política de vivienda ha existido en el barrio San Sebastián y en el barrio Puerta del Sol? ¿Han existido procesos de autoconstrucción de vivienda en estos barrios? ¿De qué manera han evolucionado estos espacios a través del tiempo? ¿Existe un interés comunitario e intersubjetivo de satisfacción del derecho a la vivienda? ¿Qué tan racional es el ajuste a la expectativa de posesión de un inmueble por parte de los habitantes de estos barrios; con respecto a sus respectivas oportunidades objetivas de trabajo, educación, inversión, auxilio o financiamiento, etc.? ¿Puede hablarse de un principio de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

oportunidad en la adquisición de vivienda digna propia en un sentido social? ¿La política de vivienda es una especie de “imposición” de la élite para los individuos que residen en dichos barrios? ¿La satisfacción del derecho a la vivienda depende enteramente de la capacidad socioeconómica y psicoemocional del individuo y su familia para lograr cumplir el objetivo “impuesto” de una vivienda digna propia? Para responder dichas preguntas delimito como unidad de estudio los espacios donde han aplicado los proyectos en el barrio San Sebastián y Puerta del Sol de Manizales; y como unidad de análisis a los sujetos que habitan dichos espacios y que son usuarios de los proyectos o se ven beneficiados por ellos de alguna manera. Estos sujetos son habidos de información importante: una subjetividad e intersubjetividad y un “proyecto de vida” encaminado hacia la posesión y la propiedad de un bien inmueble para la satisfacción de una necesidad o un derecho.

Como resultado espero poder conocer y exponer qué se considera actualmente como “Política Habitacional de Vivienda”, en el marco de lo que para el ciudadano manizaleño se considera y denomina “Política Pública” y lo que se considera lo público como tal; el tipo de política de vivienda que realizan las élites políticas y financieras; su enfoque y su orientación tanto en el ámbito cuantitativo como cualitativo en temas de cobertura, sociales, culturales y de calidad. Así mismo espero conocer la capacidad de incidencia que tienen las organizaciones sociales en la construcción de marcos legales y políticas públicas que trasciendan los barrios, las comunidades y la sociedad. También aspiro conocer la posición, disposición y toma de posición de algunos de los habitantes de estos barrios con respecto a los proyectos de vivienda que el Estado y los bancos les “permiten” de alguna manera; y las acciones que ejercen como comunidad para dar solución temporal o permanente a su necesidad de vivienda digna. Con el levantamiento de esta

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
información este trabajo pretende ser un informe de investigación con un sentido crítico ante la política de vivienda como una “política de vida” para los habitantes.

Capítulo 1: marco Teórico

1.1.El enfoque sociológico

La perspectiva que aquí se plantea no busca simplemente comprender la problemática del déficit de vivienda y la gentrificación del suelo; muy amplia además si tenemos en cuenta todas sus variables estructurales. Busco aproximarme y explorar la manera como se aborda esa problemática en un sentido moral por parte de las autoridades encargadas y la sociedad civil; Como tal este desafío que en muchas ocasiones genera *incertidumbre* ante las inclemencias del capitalismo tardío; nos hace pensar en la necesidad de *una política habitacional de vivienda con un sentido social* para todos los habitantes del Estado; para cada grupo poblacional que lo compone y para cada familia en particular.

Según Zygmunt Bauman (2011) “nos enteramos después... cuando llega la hora de contar las víctimas humanas de la negligencia y los exorbitantes costos financieros de las reparaciones, de la urgencia del cuidado y el control que se debe tomar frente al “eslabón más debil”, el segmento social colateralmente afectado” (pág.6 pfo.1), colateralmente marginado además por las políticas públicas y el mercado de bien raíz.

Son muchos los enfoques y las ideas a partir de los cuales se puede abordar la desigualdad social en el acceso a la política habitacional de vivienda.

Particularmente pude haber tomado como referente alguno de los enfoques sociológicos clásicos que he aprendido en mi paso por el Programa de Sociología de la Universidad de Caldas, enfoques que aún se conservan y que son la base de las perspectivas contemporáneas. Desde una

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

perspectiva estructural como el positivismo en Durkheim pude abordar la desigualdad en la política habitacional de vivienda como un *hecho social*; o desde la perspectiva estructural de Marx con una visión materialista de la historia y las relaciones humanas, como la enagenación del trabajo hacia el capital colombiano; o por el contrario pude haber adoptado un enfoque de sociología comprensiva de Max Weber para examinar la ética en las formas de vida y de intercambio en la política habitacional de vivienda; o pude tomar como referente a Georg Simmel y sus estudios sobre las formas de socialización y la filosofía del dinero, muy enriquecedor para los fines de este trabajo. Inclusive pude haber explorado otras perspectivas que nos muestran la realidad social desde la perspectiva de las instituciones como la del Estructural Funcionalismo muy útiles al análisis sociológico. Sin embargo, como aspirante al título de una *disciplina científica* decidí asumir el reto de la investigación teórica a partir de un autor que tenga una lectura sociológica más allegada a nuestro tiempo y nuestros espacios, a la vida moderna en la contemporaneidad y la sociología urbana. En ese sentido el concepto de “Modernidad Líquida” de Z. Bauman y Política habitacional de vivienda tienen todo que ver, en tanto la teoría sociológica y la política tienen la tarea de encontrar mecanismos para resolver las problemáticas que son la causa y la consecuencia de la desigualdad social; es decir de la distancia que existe entre las clases sociales en sus arista estructural y en su arista comprensiva.

Y por supuesto; no podemos dejar de lado las enseñanzas de la sociología local, la sociología colombiana, particularmente en materia de método como el ofrecido por Alfredo Molano, al permitir que sea la población misma, los entrevistados, quienes se expresen en las letras que de manera muy humilde el sociólogo se pone en la tarea de *relatar*.

Pienso que cada uno de estos enfoques aquí mencionados no hacen tanta contribución a la sociología por separado como todos en su conjunto, pues en ellos las ideas se contradicen hasta

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

hallar su síntesis; sin embargo no está de más aclarar al lector que entre todas las ideas y perspectivas posibles de incorporar prima en este trabajo la perspectiva ensayística que nos plantea el sociólogo polaco Zigmunt Bauman, destacando su noción de “modernidad líquida” para enfrentarse a la idea de la modernidad y la posmodernidad; pero más importante aún para referirse a las problemáticas actuales, los movimientos entre clases sociales y la globalización.

1.2. La vivienda como un Derecho fundamental; y la construcción y definición de la política habitacional como un derecho político de interés colectivo

La vivienda es un Derecho Universal de todo ser humano, así lo contempla la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene así mismo derecho a los seguros de desempleo, enfermedad, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (ONU, 1948, Artículo 25 literal 1).

Consecuentemente este derecho se encuentra ligado a otros derechos como lo es el derecho al trabajo y el derecho a la protección social en caso de desempleo; medios necesarios para la satisfacción de la necesidad y el derecho a la vivienda. Es deber del Estado y de la sociedad satisfacer el derecho a la vivienda –digna además– de toda persona natural de derechos económicos, sociales y culturales:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (ONU, 1948, Artículo 22).

El derecho a la vivienda no es algo que se encuentre exento de la globalidad del capitalismo, y por tanto se constituye como el derecho a la propiedad. Dice la Declaración Universal de D.D.H.H. (1948): “Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad” (Artículo 17)

En la Declaración Universal de D.D.H.H. también se contempla por una parte la posibilidad de elección del lugar de vivienda; y por otra parte el derecho a una habitabilidad segura: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y **a elegir su residencia** en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (Artículo 13). Y “en caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país del mundo” (Artículo 14).

Aunque la vivienda sea un derecho universal, es ilegítimo negar que existen determinadas causas y factores tanto internas como externas que limitan, determinan u obstaculizan la construcción y definición de políticas de vivienda popular en muchas partes del mundo. Por una parte existen determinadas causas y factores enmarcados en los intereses de una élite, cuyos valores y principios tienden hacia la globalización. Por otra parte existen determinadas condiciones particulares de cada cultura y de cada territorio, que se resisten al cambio de paradigmas desde lo tradicional hacia la globalidad. En el caso concreto que aquí nos compete las transformaciones que ocurren en la ciudad de Manizales, específicamente las transformaciones urbanísticas en los barrios San Sebastián y ciudadela Puerta del Sol, son transformaciones que obedecen a la sincronía de diferentes proyectos particulares (son las

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

múltiples causas), que tienen su punto de encuentro en un mismo proyecto, el plan de ordenamiento territorial; y en la transformación del espacio urbano y el tejido social (es el efecto). Encuentro entonces entre las múltiples causas, o la confluencia de múltiples intereses y acciones de varios segmentos de la élite (sectores bancarios, diversidad de sectores políticos, empresas constructoras, empresas inmobiliarias, empresas públicas, empresas mixtas, etc.); que tanto a nivel local, departamental, como nacional e inclusive internacional hay una influencia tal en la política habitacional de vivienda y de ordenamiento territorial; que no encuentran mayor resistencia al cambio de paradigmas en nuestros días de modernidad tardía (ilustración 2). En algunos casos las políticas habitacionales se desarrollan bajo perspectivas filantrópicas y en otros casos bajo perspectivas de lucro; pero también existe una constante, la de que la materialización de los proyectos de vivienda dependen en gran medida de la capacidad y el interés de cada individuo que aspira a ser beneficiado; de poner en juego su capital económico y cultural en el momento de reclamar la realización de su Derecho a la vivienda. Estos intereses y esta participación de los diferentes agentes sociales en la política habitacional de vivienda se ponen en juego tanto en el campo político como el económico y de poder, como lo veremos en el desarrollo de este marco teórico y los capítulos siguientes.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA



Ilustración 2: representación de las causas y factores que limitan, determinan u obstaculizan la construcción y definición de una política habitacional y de vivienda popular.

Tenemos entonces una contradicción entre la universalidad formal del Derecho a la Vivienda, como un derecho democrático conferido a todos los ciudadanos de un Estado; y la no tan universal capacidad que se tiene en cada región y cada localidad; así como la voluntad política para materializar ese derecho. En ese sentido teóricamente un auténtico esfuerzo por aproximar el ideal a la realidad; por materializar el Derecho a la vivienda digna para amplios sectores poblacionales y hacer frente a la incertidumbre, implica hacer un tipo de política que promueva la conciencia colectiva; para que muchos ciudadanos abandonen la idea cotidiana de que la vivienda es objeto de deseo individual y por ende un derecho individual; para acoger la conciencia y las prácticas políticas cotidianas que ven en la política de vivienda un derecho-social o colectivo, y por ende un derecho en relación con los derechos y deberes políticos de participación en la democracia. Una colectiva toma de conciencia del derecho a la vivienda brinda también una colectiva toma de conciencia de otros derechos y deberes de la política de habitabilidad; como lo son la confianza en las instituciones, la solidaridad colectiva de la región y la nación como

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

“comunidades imaginadas”, y los derechos a una vida digna y a una habitabilidad segura como se ilustra en el gráfico 3. Este hallazgo sociológico lo inspira y lo respalda Bauman (2011) al identificar que:

“sin derechos sociales para todos (en este caso particular el Derecho a la Vivienda), un inmenso y sin duda creciente número de personas hallará que sus derechos políticos son de escasa utilidad o indignos de atención. *Si los derechos políticos son necesarios para establecer los derechos sociales, los derechos sociales son indispensables para que los derechos políticos sean “reales” y se mantengan vigentes*” (Pág.16 pfo.4).

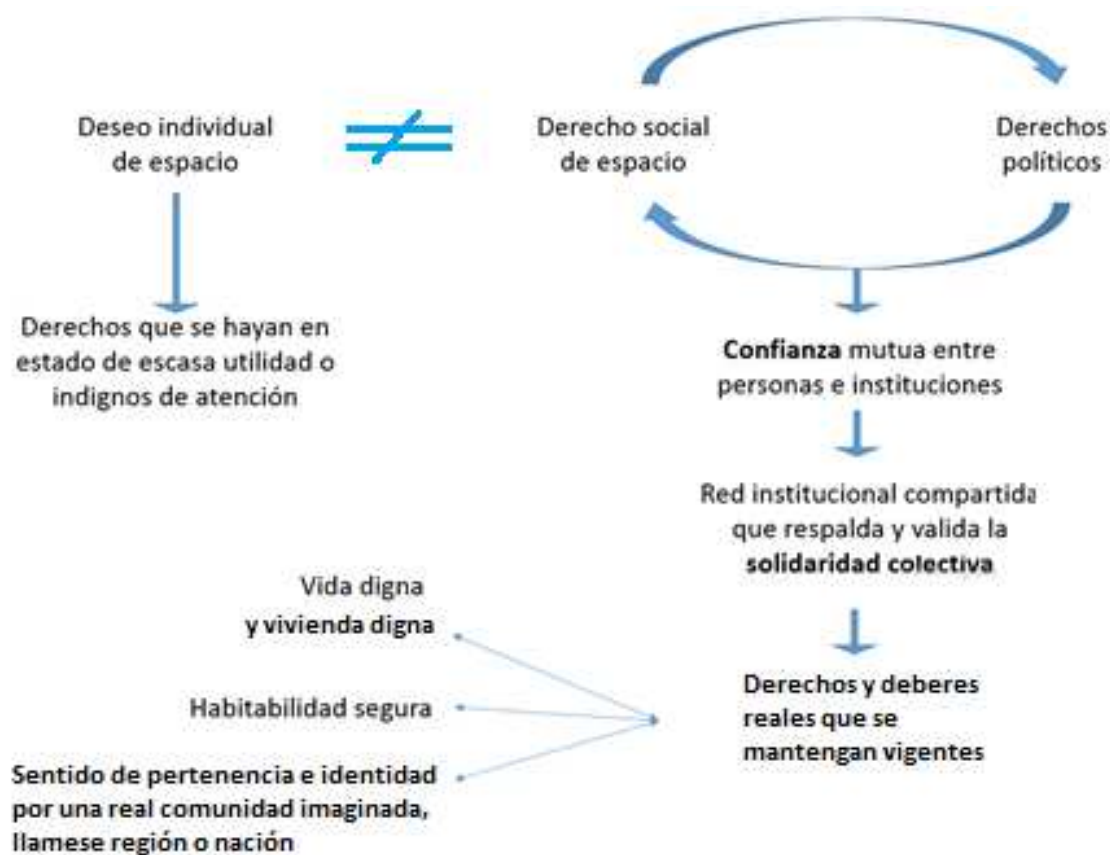


Ilustración 3: mapa conceptual de la perspectiva teórica para la materialización del derecho a la vivienda por una vía democrática. Creación propia.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Reconocer este derecho y reconocer este deber; el de ejecutar una serie de políticas habitacionales de vivienda al **servicio de la máxima mayoría posible de actores según el alcance**, y el de **participar** de dicha política; es el primer paso para implementar **una confianza** mutua entre las personas y las instituciones. Nos dice Bauman (2011):

“Los derechos sociales son, por así decir, la manifestación tangible, “empíricamente” dada, de la totalidad comunitaria imaginada (es decir, la variedad moderna de la *ekklesia*, el marco donde se inscriben las instituciones democráticas), que vincula esa noción abstracta a las realidades diarias... Estos derechos certifican la veracidad y el realismo de la **confianza mutua**, de persona a persona, y de la **confianza** en el marco de una red institucional compartida que respalda y valida la solidaridad colectiva” (pág.17 pfo.2).

Tenemos entonces que la política de vivienda, los derechos humanos, la confianza institucional e interinstitucional y la participación política en democracia tienen todo que ver; en tanto **el real reconocimiento cotidiano de que los derechos son sociales por naturaleza** (pues como nos dice Fabio Mesa (2008): “son la más notable conquista , el mayor descubrimiento y la creación más importante de la humanidad, porque no pueden ser arrebatados por nadie y tienen que ser respetados por todos, ya que tienen su fundamento en cada persona, responden a necesidades y a exigencias éticas y civiles” (pág.7)), es a la vez el reconocimiento del derecho social a la construcción y distribución de la propiedad; que en el contexto de una **historia de terratenencia** y de una creciente **demanda de espacio**, implican un ejercicio político constante de fortalecimiento institucional de las dinámicas democráticas; que en efecto apunta a una necesaria reducción de la brecha de desigualdad.

Antes de dar paso al marco conceptual es importante reconocer en la historia de América Latina (apartado 1.3), las transformaciones que han devenido en los procesos de urbanización en

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
sus ciudades; y las dinámicas sociales, económicas y políticas presentes; y es importante reconocer en el apartado 1.4 el papel que juega el Estado (tanto la nación, como las formas internas de gobierno: Gobernación de departamento y Alcaldía de municipio) en la política habitacional.

1.3. Sobre la dinámica de estructuración y desarrollo de la ciudad y la política de vivienda de América Latina

En el artículo científico *Cómo Modelar el Desarrollo y la Dinámica de la Ciudad Latinoamericana*, Axel Borsdoft (2003) nos brinda un modelo (generalizado de la realidad) en el que adapta las tendencias urbanísticas latinoamericanas de las últimas décadas hasta llegar a la estructura actual de las ciudades; en orden a demostrar las dinámicas de estructuración urbana y la transformación de las dinámicas económicas por la globalización. Para dicho modelamiento tiene en cuenta elementos socio-espaciales como la distribución de las clases sociales; elementos económicos como el desarrollo de la industria, la infraestructura de comercio, el tránsito y transporte tanto interno como externo, terrestre, aéreo y en algunos casos acuático; elementos de desarrollo urbano como la consolidación de la vivienda y la vivienda de interés social; así como elementos de segregación socio-espacial, como la intensificación de los espacios cerrados, que es muy significativa para la ciudad contemporánea.

Borsdoft nos presenta cuatro momentos a partir de los cuales modela el desarrollo de la ciudad y de la vivienda, desde la conquista española y lusitana en lo que hoy es América Latina hasta nuestros días; modelos temporales y espaciales que se sitúan al final de importantes fases de desarrollo. Estos cuatro modelos del desarrollo de la ciudad –el periodo colonial, el periodo sectorial, el periodo de la ciudad polarizada y el periodo de la ciudad fragmentada– los he

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA sintetizado en un cuadro dotado de categorías; cuadro a partir del cual se pueden divisar las diferencias entre los cuatro modelos propuestos por Borsdoft (cuadro anexo 2).

La forma que adquiere la ciudad en cada periodo y las dinámicas de vida en ella tiene todo que ver con la realidad política y económica del periodo histórico en que se desarrollan; tanto en el contexto de soberanía nacional como en el contexto de influencias internacionales.

En el cuadro, podemos apreciar que una de las constantes más significativas es la notable e inagotable influencia de los países y potencias externos: durante el periodo colonial la ciudad latinoamericana se estructura bajo la ordenanza de la monarquía española; su localización tenía un carácter administrativo, y contemplaba únicamente la posibilidad de extraer los recursos naturales mediante un modo de explotación esclavista hacia la población nativa. Tanto la política exterior como la política interior era de carácter colonial. En este periodo la ciudad adquirió una forma circular, en la que se representaba la posición social y la forma de vida en función de la distancia que tenía la vivienda con respecto a la plaza de armas, hoy conocida como plaza central. Las figuras más representativas residían en las principales casonas de la plaza de armas; particularmente virreyes y criollos.

Poco a poco a los territorios latinoamericanos fueron inmigrando comerciantes, industriales, artesanos y agricultores provenientes de Europa. Los territorios de virreinato se empezaron a ver influidos por una cultura política y de intercambio económico, que se encontraba muy adentrada en el naciente mundo moderno; es decir los inmigrantes no solo traían consigo sus pertenencias y a sus familias; sino también ideas desconocidas de revoluciones industriales, políticas y filosóficas.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Fue necesaria la independencia de los países latinoamericanos para que surgieran nuevas soberanías y motores de desarrollo nacional en cada país; sin embargo, no transcurrió mucho tiempo para que los sectores claves de las economías nacionales volvieran a pasar a manos de fuerzas extranjeras: tras los procesos de independencia la monarquía española perdió gran parte de su poder en América, pero el resto de Europa –en especial Italia, Francia e Inglaterra– tuvo relaciones comerciales con los países de América Latina; que transformó las realidades sociales. Hay que destacar que a diferencia del periodo colonial en el que la fuerza de trabajo operaba en pequeños talleres en los hogares; el periodo sectorial se caracterizó por separar el lugar de vivienda del lugar de trabajo; tras aparecer elementos europeos como el Boulevard francés como centro de comercio y las primeras industrias con obreros asalariados.

Mientras tanto el mundo anglosajón va tomando fuerza en América del Norte, es solo cuestión de tiempo para que se demarque notablemente la influencia de los Estados Unidos sobre América Latina.

A partir de entonces tanto para el periodo de la ciudad polarizada como para el periodo de la ciudad fragmentada; podemos observar cómo la influencia exterior, principalmente de los Estados Unidos de América, se aplica de una manera cada vez más directa y expresa con respecto al carácter imperialista con el que se estructura el capitalismo tardío. A través del Neoliberalismo se determinan abiertamente los límites de la soberanía nacional de cada país, y los alcances del mercado internacional. Aparecen en los territorios nuevos movimientos nacionalistas. Se trata de un constante “tira y afloja” entre el contexto político nacional de cada país, y un capitalismo avanzado que desea ampliar sus fronteras hacia Latinoamérica en un mercado internacional.

Así, en los contextos de efervescencia política con respecto a las ideas del populismo y/o socialismo –basados ambos en modelos de una economía nacional cerrada y protegida y un papel

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
rector del Estado—; los países dominantes idean estrategias para entrar en periodos de paz y de orden, y así lograr instaurar nuevos mercados.

Vemos por ejemplo, cómo el Panamericanismo promulgado por Simón Bolívar luego es sucedido por la idea de un Estado Nacional importado desde Europa, y sin embargo tras diferentes procesos internos los sentimientos nacionales de los países de Latinoamérica encuentren afinidades de intercambio con los Estados Unidos, tras una creciente influencia de la Doctrina Monroe, ganando importancia un nuevo sentimiento panamericano que ocultaba el imperialismo político y económico estadounidense. La influencia exterior ha devenido en el desarrollo de una concepción de política de vivienda encaminada hacia el neoliberalismo, bajo una perspectiva enteramente comercial de demanda de espacio y en detrimento de la noción de Derecho a la vivienda.

La realidad política y económica a nivel nacional en los países de América Latina adoptó formas de socialización provenientes del extranjero, como lo podemos apreciar en el cuadro anexo 2, las transformaciones de lo que llamamos “el núcleo de la vida social” y los motores de desarrollo son una clara evidencia de ello. Para el periodo colonial la plaza mayor (plaza de armas) jugaba un papel central en cada ciudad o cabecera poblacional, era una estructura clave para la red de calles que se emplazaban a su alrededor de manera circular. A través de estas calles y en ellas se desarrolló una estructura social, desde el centro a la periferia; es decir el status social lo determinaba la ubicación de la vivienda con respecto a la distancia que esta tenía de la plaza de armas: la “pendiente social” y funcional se estructuraba entonces en orden de importancia, por una clase aristocrática en el centro –conquistadores, funcionarios de la corona y grandes hacendados—; en segundo lugar por unos pocos comerciantes y artesanos ubicados en la plaza de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
mercado; en tercer lugar por los “blancos pobres”: indios y mestizos que se ubicaban en la periferia.

Para el periodo sectorial esa estructura circular se rompe, pues el centro de la ciudad se expande con la adopción del Boulevard francés, desplazando la plaza de armas y transformando la ciudad de un centro administrativo a un centro de comercio. La inmigración europea trajo en principio el surgimiento de un mercado comercial y artesano, que reestructuró poco a poco la estructura social y el status de vivienda. Los barrios de la clase alta se ubicaron orientados hacia el boulevard, mientras que los primeros barrios obreros se ubicaron en casas abandonadas por la clase alta, bajo formas de conventillos, tugurios o vecindades.

Fue en el periodo de la ciudad polarizada donde se empieza a dinamizar la ciudad a partir de elementos provenientes de los Estados Unidos de América, plenamente en una visión imperial continental; pero también un periodo donde se profundiza el pensamiento nacionalista. Aparecen nuevas ideas de política económica que apuntaba a la sustitución de importaciones mediante industrias bajo el control del Estado –un poder estatal que planifica al servicio de un sector industrial; lo que sumado al contexto de un de un éxodo rural produjo un rápido crecimiento de la población urbana y el refuerzo de algunos sectores de industrialización alrededor de las líneas ferroviarias que fueron instaladas en el periodo sectorial–; a la par que aparecen los primeros centros comerciales como réplicas a los *shopping* estadounidenses y los primeros clubes de campo (*country clubs*) implementando la idea de un estilo de vida campestre dentro de la ciudad. Así, la ciudad entró en una segunda fase de urbanización; donde los barrios y los lugares de trabajo se vuelven cuerpos compactos, apartados el uno del otro; y las ciudades se empiezan a contrastar como “la ciudad rica” y “la ciudad pobre”.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

La política habitacional y de vivienda se plantea en respuesta a estas dinámicas políticas y económicas. Al principio de este periodo los ricos se alejaron cada vez más del centro de la ciudad en barrios exclusivos con casas y *bugallows* con amplias calles y extensas áreas verdes, y al final del periodo polarizado fueron construidas torres de departamentos bien protegidas por servicios de seguridad, y se comienzan a cerrar las primeras calles mediante barreras y cercos. Mientras tanto, los barrios de la clase baja y grupos marginales se expandieron en el centro, a través de estructuras en forma de pasaje (vecindad), durante las primeras décadas de este periodo. Simultáneamente o poco tiempo después fueron construidos barrios de vivienda social en la periferia urbana. También nacieron los barrios marginales periféricos, tanto en nichos no edificados dentro del perímetro urbano, como en lotes aislados fuera de la ciudad.

Borsdoft identifica que **durante el periodo de la ciudad fragmentada y en la actualidad**, en la ciudad continúan dos tendencias del pasado: la tendencia sectorial lineal y el crecimiento celular; pero de una forma marcadamente diferente: ocurre una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales (por fragmentación); ya no –como antes– en una dimensión grande (ciudad rica/ciudad pobre, zona industrial/zona residencial), sino en una dimensión más pequeña, tendiendo a la localización de elementos funcionales; los elementos económicos y los barrios habitacionales se dispersan y mezclan en espacios más pequeños. En muchos lugares el *upgrading* (plaza de mercado o galería, herencia del periodo que existía aún antes del periodo colonial y que adopta su forma en el periodo sectorial) perdió su importancia predominante. Se localizan e incrementan centros comerciales en toda la ciudad; orientados hacia las autopistas intraurbanas, aeropuertos, donde se emplazan malls, shopping centers y urban entertainment centers otrora de clase alta. También se emplazan talleres y empresas industriales,

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
parques industriales y busines parks en diversos lugares de la ciudad, de una manera estratégica y bajo un principio de libre distribución.

Otro elemento importante a resaltar de este periodo es cambio en el crecimiento poblacional en el espacio urbano; pues ya no se da por la presión migratoria sino de manera natural y de manera más lenta. La movilidad social es impulsada por la demanda de consumo del espacio.

En el tránsito el ferrocarril y las pocas autopistas perdieron importancia; el capital privado facilitó la aceleración del tránsito. La extensión de las autopistas intraurbanas acentuó las estructuras lineales y constituyó un antecedente para la formación de estructuras de nodos fragmentados.

Los muros y cercos separan y aseguran “islas” de riqueza y exclusividad; pero también hay barrios de clase media, baja y marginal que se amurallan. Urbanizaciones de lujo se ubican en barrios pobres, y barrios marginales entran a sectores de clase alta. De preferencia, las zonas periféricas y periurbanas volvieron a ser atractivas para las clases medias y altas. Aparecen elementos (post) modernos imposibles de desarrollar en el pasado como los megaproyectos de miles de hectáreas urbanizadas para los más ricos, amuralladas y dotadas de sofisticadas instalaciones de seguridad que ofrecen a sus habitantes centros de comercio, espacios de entretenimiento y puestos de trabajo. Los barrios marginales antiguos ahora son casas de materiales concretos dotados de infraestructura urbana como electricidad, alcantarillado, escuelas, mercados y tiendas, áreas verdes y plazas. Los grupos marginales emplazados en el centro están en proceso de disminución, en virtud de programas de renovación urbana o debido a presiones del mercado del suelo. Borsdoft también haya que elementos celulares en la periferia como barrios marginales y viviendas sociales pueden ser observados solo en algunas ciudades, especialmente aquellas caracterizadas por un alto porcentaje de extrema pobreza.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Las conclusiones a las que llega Axel Borsdoft, nos permite retroalimentar que: antes de la llegada del neoliberalismo a mediados de los años setenta; el desarrollo de la región latinoamericana estaba dirigida por el Estado, en una estrategia económica de industrialización para la sustitución de importaciones. Para mediados de los años setenta, con la adopción de un nuevo paradigma basado en el neoliberalismo y la globalización, permitieron a los inversores, planificadores y ciudadanos mayores libertades. La estructura de las ciudades es evidencia de la retirada del Estado, la privatización y la desregulación.

La segunda retroalimentación a la que nos invita Borsdoft es que la especulación juega un papel importante dentro de las libertades individuales de los más pudientes, pues dada su posición social se permiten la adopción de estrategias a la hora de comprar terrenos; empleando diferentes leyes de tierras, con miras a que estos terrenos sean declarados en algún momento como terreno urbano; entonces los lotes pueden ser divididos y vendidos con alta ganancia especulativa.

La tercera retroalimentación es que con el paso del tiempo las estructuras “se disuelven”, y los estratos sociales dejan de tener la misma importancia; pues en la ciudad fragmentada que propone Borsdoft lo que otorga un determinado status social es, a mi criterio, un determinado “el estilo de vida” que tienda al equilibrio individual; tanto en las aspiraciones materiales como en los principios espirituales (llámense también condiciones existenciales o moral). En ese sentido el “estilo de vida” es el condicionante esencial de la movilidad social presente en la política habitacional y de vivienda.

La cuarta retroalimentación es que en Europa y en Estados Unidos las diferencias entre campo y ciudad disminuyen cada vez más, y emerge una nueva categoría de lo social; la cual Borsdoft llama “post-suburbia”. En época de Globalización es solamente cuestión de tiempo para que estos

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
fenómenos de países industrializados puedan ser observados también en ciudades de América Latina.

En quinto lugar, Bosdoft establece el concepto de “Glocalización”; para hacer referencia a los fenómenos locales y regionales de percepción y adaptación a la globalización; es decir el concepto de Glocalización nos permite resaltar las particularidades territoriales en las que se padece y se aprovechan los efectos de la globalización, en el campo de la economía, la política, la cultura y la tecnología y la información. (Borsdoft, 2003).

1.4. El papel del Estado en la desigualdad social y la política habitacional y de vivienda

Observar el proceso de estructuración de las ciudades en América Latina nos dibuja el panorama de la ciudad y sus dinámicas. A partir de ese panorama entendemos que los procesos urbanísticos y de ordenamiento territorial ocurren de manera simultánea y “glocal”, en diferentes lugares de un mismo territorio soberano. En la actualidad son muchas las entidades que intentan, de manera local y focal desarrollar proyectos que permitan alivianar de alguna manera los efectos colaterales de la globalización en materia habitacional; sin embargo nos dice Bauman (2011) que:

“Hoy no se avizora una entidad equivalente al “Estado nacional soberano”, capaz (siquiera como esperanza) de forjar (y menos aún de implementar) una perspectiva realista de suavizar el efecto de la globalización, hasta ahora estrictamente negativo (destrutivo, tendiente a dismantelar las instituciones y disolver las estructuras), recapturando las fuerzas desbocadas con el propósito de someterlas a un control guiado por la ética y accionado por la política” (pág.25 pfo.2).

Ni siquiera la cooperación internacional puede ejercer su influencia si no es de la mano del Estado, ya sea nacional o local, en el pleno ejercicio de su soberanía.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Es ideal pensar que bajo un enfoque demócrata, el papel del Estado consiste en orientar los recursos a la satisfacción de un derecho básico consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en generar una política de vivienda que implique la desmercantilización de la vivienda con fines sociales; sin embargo hay que decir que cuando la dirección de un Estado es asumida bajo un enfoque neoliberal, nos dice Sepúlveda Ocampo (2006), su papel se limita a dar forma a algunos dispositivos como “la vivienda de interés social” o “el déficit de vivienda” para la implementación de acciones públicas que estimulen el movimiento del mercado inmobiliario en beneficio de los sectores privados más privilegiados (pág.10 pfo.3); en muchas ocasiones reafirmando de alguna manera los efectos colaterales de la globalización. Es cierto que la responsabilidad de conceder a todo individuo que habita un país su derecho a la vivienda recae directamente sobre el Estado, es quien media entre los otros agentes sociales involucrados en las políticas de vivienda; pero es el enfoque político y de poder de diferentes entidades (públicas, privadas y mixtas) el que determina, limita o posibilita dicho cometido. Desde una perspectiva latinoamericana nos dice Rubén Patricio (2006) que:

“La intervención del Estado en los procesos de configuración del ambiente construido, tiene –por acción u omisión– relación con los procesos de generación de renta y modos de distribución o no, de sus beneficios entre la población. El funcionamiento de la política habitacional llega mucho más allá de los objetivos enunciados (aliviar el déficit cuantitativo y a veces cualitativo), o los supuestos como política pública, conjugando en términos reales procesos de legitimación política, de obtención de rentas extraordinarias, de activación productiva, de consolidación del sistema de propiedad privada, de promoción social real, de reproducción de activos financieros, etc” (pág.2 pfo.4).

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

En términos reales, la política de vivienda no se encuentra únicamente en manos del Estado, sino de todo un entramado de relaciones e intereses altamente complejo de agentes sociales, tanto en la administración del Estado como en el mercado de la construcción de bienes inmuebles y las cajas de compensación familiar; que desde cada estancia emplean “las políticas habitacionales urbanas –en tanto políticas públicas– **como el medio** que el Estado tiene de regular la riqueza socialmente producida en el ambiente construido” (ibid. pág.2 pfo.3)¹; regulación que en muchas ocasiones se da bajo los enfoques de agentes políticos con intereses privados sobre las políticas públicas.

Dadas las dinámicas nacionales en el campo político y el económico, y los intereses compartidos de la élite política nacional con el mercado financiero y del bien raíz; es necesaria la creación de estancias locales en las que sea posible recurrir, como dice Bauman (2011) a:

“los rasgos esenciales de la solidaridad humana (como los sentimientos de pertenencia recíproca y de responsabilidad compartida, o la buena disposición a velar por el bienestar mutuo y buscar soluciones amigables y duraderas a los choques de intereses que se exacerben de forma esporádica) que necesitan un marco *institucional* en el cual se construya la opinión y se forme la voluntad” (pág 27 pfo.1)

...marcos institucionales locales, con una relativa autonomía para la libre expresión de las disposiciones políticas de los agentes sociales locales; para materializar el derecho a la vivienda y traducirlo en tranquilidad y certeza para la población beneficiada y benefactora del desarrollo de la región.

¹ La negrilla es mi interpretación, originalmente el término enunciado por el autor es “modo” en lugar de “medio”

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Hoy podemos ver como ejemplo material de esta labor las cinco modalidades que desde la Gobernación de Caldas se adelantan con el programa milviviendas, pues en sus ejes de trabajo involucran de diversas maneras a la población en la construcción de sus viviendas, y en la definición de futuras formas de entender la política de vivienda: 1. El programa mil viviendas tiene la ambición de entregar cien unidades de vivienda en dieciséis municipios del departamento, donde invierten recursos el Ministerio de Vivienda y Territorio, la Gobernación de Caldas, las alcaldías y las familias. 2. El proyecto de mejoramiento de vivienda de la Gobernación de Caldas busca mejorar la calidad de vivienda de dos mil viviendas urbanas y rurales, y setecientos mejoramientos a comunidades indígenas. 3. Para el rural disperso la Gobernación de Caldas tiene diseñado el programa de vivienda liviana, con el cual apuntan a construir novecientas cincuenta viviendas. 4. A través del modelo cooperativista; las llamadas “bloqueras comunitarias”, las alcaldías municipales y los beneficiarios están construyendo ciento setenta viviendas en doce municipios, tres resguardos indígenas y dos corregimientos. 5. Con el programa vivienda social para el campo apuntan a construir doscientas viviendas en cinco municipios².

Con estos ejemplos se hace claro que, como dice Bauman (2011):

“ningún gobierno, por su cuenta –ya sea un gobierno local, departamental o nacional– o siquiera en grupos de varios, está en condiciones de “hacer cuadrar las cuentas”; y requiere de iniciativas no-gubernamentales y privadas para combatir la pobreza y la desigualdad, y más en general los desastrosos efectos secundarios y “daños colaterales” del proceso de globalización, no puede resolver eficazmente la problemática de vivienda por separado “del resto del planeta”, de los demás sectores y agentes sociales involucrados” (pág.28 pfo.3).

² Esta información se puede corroborar en el portal de youtube de la Gobernación de Caldas, cuyo video promocional aparece en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=7P2Dp7yD2nQ>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Tenemos entonces que la política habitacional es uno de los escenarios donde en la acción se puede poner en debate los procesos y las dinámicas, que en materia de urbanización estructuran y desenvuelven las relaciones sociales y las realidades cotidianas. En el caso de la presente investigación cabe preguntarnos como Estado municipal ¿Cómo podemos generar esas sinergias para poner en marcha un proyecto habitacional de vivienda popular dirigido a una población citadina, en tiempos de planes ordenamiento territorial para ordenar una “ciudad fragmentada”?

1.5. Marco conceptual.

Hemos visualizado como en Latino América la ciudad se ha configurado en ámbitos sociales, culturales, económicos y políticos, y hemos visualizado el papel que cumple el Estado en ese proceso de configuración. Ahora, a través de este marco conceptual nos adentraremos un poco más en la idea de una habitabilidad en una ciudad que se encuentra en proceso de ordenamiento territorial. Para ello tomo como categoría esta *habitabilidad citadina en tiempos de ordenamiento territorial*, y como conceptos que le componen el concepto de *gentrificación*, el concepto de *vivienda nueva* y el concepto de *política habitacional*.

1.5.1. Categoría: Habitabilidad citadina en tiempos de ordenamiento territorial

La ciudad es el espacio *dentro del cual* se configuran las relaciones sociales, y por tanto es el escenario donde se concentra la máxima tensión por el control del territorio como objeto de disputa, particularmente a causa de tres factores: la acumulación y reproducción de capital, la acumulación y reproducción del poder político y la reproducción de la vida humana. Estos tres factores llaman la atención de diferentes mercados, particularmente el mercado del bien raíz. En este escenario la vivienda tan solo es una mercancía muy particular cuyo valor es determinado socialmente por los agentes de mercado, y su precio es asumido por los actores sociales en tanto “sujetos de crédito”.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

La ciudad es todo un sistema compuesto por un entramado de relaciones sociales o tejido social, y por una suerte de orden social que se ha ordenado a lo largo de la historia, se ha orientado dada una alineación política; que en el caso de Manizales, al igual que en otros rincones de Colombia, es una alineación política de familias. Este ordenamiento social se ha venido fragmentando en las últimas décadas como lo podemos advertir con Axel Borsdotf (2003), y ha devenido también en una lenta pero efectiva transformación del orden político tradicional a un orden más abierto. Ante una ciudad fragmentada todo el sector público experimenta una especie de “pérdida de control”, por lo que se ve encaminado a desarrollar un plan de ordenamiento territorial, en el que ubica sectores poblacionales y establecimientos de comercio en lugares estratégicos para el mercado interno y el orden social.

Pasemos entonces a examinar estos conceptos bajo las luces que nos ofrece Bauman (2011) entre otros autores.

1.5.1.1. Gentrificación

Para la administración pública los planes no siempre se dan como se plantean; en algunas ocasiones hacen falta elementos en el plan que son tan indispensables que sin ellos se puede incurrir en alguna negligencia. Tal ha sido el caso del macroproyecto San José de la ciudad de Manizales; que al no incorporar estudios sociales del territorio ha devenido en desastrosos *daños colaterales* para el municipio como se expondrá más adelante. Lo que por ahora vale la pena apuntar en este marco conceptual es que lo que ha ocurrido en el barrio San José de la ciudad de Manizales, Colombia, es un proceso de **gentrificación**; por el cual muchas familias han perdido no solo sus viviendas, sino también han desgarrado el tejido social, o han perdido de sus vidas muchas de las relaciones vecinales con las que vivieron toda su vida hasta la realización del macroproyecto.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

La gentrificación se puede observar como un proceso a gran escala, sin embargo su razón de ser tiene que ver con los cambios que se dan a pequeña escala. La gentrificación la podemos definir mediante la descripción que nos ofrece un internauta del canal de youtube Cordura Artificial (2019)³ como:

“el riesgo potencial o presente de elitización o aburguesamiento del espacio social mediante el incremento de valor del suelo urbano, algunas veces en una operación dirigida por asociaciones comerciales acarreado un proceso profundamente conflictivo en el que una población autóctona es sustituida por otra con mayores ingresos, suponiendo una expulsión o desplazamiento de una población frente a otra hacia la marginalidad”

Condicionados por el factor vivienda, en tiempos de modernidad líquida preexiste en cada territorio una población autóctona, que tiene unas condiciones de vida específicas, unos modos de relacionarse con sus vecinos, conocidos y amigos; lugares donde los niños salen a estudiar y los adultos a laborar en sus muy variados oficios; lugares donde las instituciones y las comunidades trabajan en equipo por hacer del territorio un mejor lugar donde vivir. Ante este panorama local emerge un impulso globalizador que de muchas maneras ingresa en el esenario territorial. Sepulveda Ocampo (2006) identifica tres factores fundamentales que abren paso al mercado inmobiliario y constructor:

1. El acelerado proceso de crecimiento demográfico
2. El acelerado proceso de urbanización

³ Video *¿Qué es la gentrificación?* [www.youtube.com:
https://www.youtube.com/watch?v=W5nOpDx_CEE&t=25s](https://www.youtube.com/watch?v=W5nOpDx_CEE&t=25s)

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

3. El aumento del “valor” del suelo, lo que en palabras técnicas es conocido como procesos de gentrificación. Este factor es explícitamente producto de los dos anteriores. (Pág. 8)

Surgen entonces preguntas como:

¿Qué tan conflictivos son los procesos de inserción del capital en los escenarios socioterritoriales? ¿Qué tanta aceptación tiene por parte de los habitantes? ¿Cómo es el proceso de adaptación de la población ante las nuevas condiciones de habitabilidad. que se manifiestan en las políticas de habitabilidad y vivienda; y en los servicios habitacionales que se conjugan en la configuración territorial tradicional? Cabe preguntarse además acerca de la manera como el fenómeno local/global de gentrificación ha tenido un devenir en la estructura y funcionamiento, la movilidad social y el estilo de vida de los habitantes otrora del barrio San José, muchos de los cuales hoy se encuentran ubicados en el barrio de San Sebastián en la ciudad de Manizales, Colombia.

Las nuevas condiciones de habitabilidad propias de nuestros tiempos de modernidad líquida nos lleva a pensar conceptos como el de “glocalidad” de Axel Borsdot para referirnos a la interacción existente entre lo macro y lo microsocioal, entre la globalización y la localidad, interacción donde siempre está presente la **tensión social**; no solamente por la velación de los “intereses personales” de cada actor social; sino, y con especial relevancia, por el bien común de *todos* los ciudadanos que comparten un mismo territorio; es decir por el bien del Estado.

1.5.1.2. Vivienda nueva

Además de la gentrificación del área central, la ciudad sigue extendiendo sus brazos y expandiéndose; creando nuevos espacios urbanizables bajo las lógicas comerciales del mercado inmobiliario: constructoras, bancos, aseguradoras, fondos de garantías, cajas de compensación

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA familiar y dispositivos públicos de vivienda aúnan esfuerzos para reducir el déficit cuantitativo de vivienda; pero dadas esas mismas lógicas tienen como condición la evaluación de los beneficiados como *sujetos de crédito* (concepto que veremos más adelante en el desarrollo de los capítulos), por lo general ajustados a una formalidad laboral que en Colombia y muy particularmente en Manizales es menor al 50%.

El concepto de vivienda nueva tiene en Colombia una connotación política que es muy importante identificar: se trata de un concepto que se encuentra inmerso en la política de vivienda de interés social, pues en su esfuerzo por reducir el déficit cuantitativo de vivienda es el único tipo de vivienda que es cofinanciada por el Estado. Sin embargo, en la búsqueda de una resignificación más amplia que comprenda la condición real de los pobladores me permito revisar el significado de vivienda:

Según Sepúlveda Ocampo (2006) la vivienda es el resultado de un proceso de producción, en el cual se transforma el medio natural (el terreno) en suelo urbano; es decir se le dota de determinadas características como la asignación del suelo urbano o la dotación de servicios, que le cualifican y le incorporan un valor. Dependiendo de las características del inmueble, así como de su localización; se considera un precio para la vivienda como un “producto”. La propiedad es un modo de relacionamiento social, es la configuración misma de la ciudad. (pág. 13 pfo.3-6).

La creación de nuevos terrenos de urbanización es también la creación de nuevos tejidos sociales o relacionamientos sociales. Recordemos que la vivienda es el escenario donde ocurren las relaciones sociales propias del hogar o de la institución familiar; y que por tanto abriga personalidades diferentes y estrechos relacionamientos, e innumerables vivencias familiares y vecinales. Pero también es una parte importante de órdenes más grandes como la ciudad, y que por ende la hacen una célula entre ordenes y sistemas mucho más grandes y complejos como el

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA departamento, la nación o los escenarios internacionales. Teniendo en cuenta estas dimensiones adaptaremos aquí de manera práctica la definición de vivienda que nos ofrece Sepúlveda Ocampo (2006) al citar a Amos Rapoport (1972) : “la casa no es tan solo una estructura, sino una institución creada para un complejo grupo de fines. Porque la construcción de una casa es un fenómeno cultural; su forma y su organización están influenciadas por el milieu cultural al que pertenece” (pág.9 pfo.2).

Los retos del siglo XXI y específicamente los de la tercera década de este siglo basicamente radican en un ordenamiento territorial inspirado en el respeto a la directriz de los Derechos Humanos, y los desarrollos económicos locales capaces de *cooperar* y competir en diversos mercados; que transforme a mejor las condiciones del espacio público y que refleje notorias mejorías en indicadores sociales tales como la reducción de los índices de pobreza y de criminalidad, o el incremento de emprendimiento que se vea reflejado en el mejoramiento de indicadores sociales y económicos.

Estos elementos nos abren paso a pensar y trabajar en el destino de la política habitacional de vivienda, incorporando la presencia de actores claves del cambio social: los pobladores.

El Derecho a la vivienda constituye uno de los retos más grandes de todo Estado, pero en términos prácticos, por la condición histórica del Estado colombiano en la actual época de la modernidad líquida; es poco probable que esta tarea logre materializarse sin la cooperación de organismos no gubernamentales, del sector privado y sobre todo de la población. Aunque aún existen perspectivas desde las que se reconoce el Estado como la institución competente de subsanar los efectos negativos de la globalización y subsanar la prioritaria necesidad de vivienda; la brecha de la desigualdad social en Colombia es tan grande que no existe una competencia

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA pública independiente que logre subsanar el déficit cuantitativo –y menos aún cualitativo– por sí sola.

Ambos sectores – el público y el privado– tienen intereses en la política habitacional de vivienda, en el ámbito de “interés social” y en el ámbito de interés de lucro, pero también ambos sectores tienen por inexcusable la participación y responsabilidad individual de quien aspira a una vivienda. Según Bauman (2011) “El ámbito individual se halla en expansión, pero también carga con el peso de las funciones que alguna vez se consideraron responsabilidad del Estado y ahora fueron cedidas (“tercerizadas”) al interés individual” (pág.19 pfo.3). Los individuos se ven obligados a idear soluciones individuales a problemas generados socialmente. La dificultad está en la capacidad misma del individuo, que de manera práctica debe actuar si aspira –y solo si aspira– a hacer valer su Derecho a la vivienda.

En suma, el enorme esfuerzo que la población autóctona debe hacer para obtener el título de propiedad de un bien inmueble, es un elemento clave para advertir el grado de desigualdad a partir del cual se moldea nuestra forma de vida como sociedad –y nuestro estilo de vida como individuos–, las distancias económicas y simbólicas entre las clases sociales, y la capacidad como sociedad de encargarnos de los retos que debemos asumir en el siglo XXI.

Tanto la gentrificación como la nueva urbanización bajo la lógica de mercado son el reflejo de una política habitacional que históricamente ha sido excluyente, tanto en la acción participativa de construcción de vivienda con las familias a beneficiar, como en la definición misma de la política pública de vivienda.

1.5.1.3. Política habitacional de vivienda

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

La política habitacional de vivienda es uno de los escenarios en donde –al igual que en ágora de la antigua Grecia– es posible “la traducción bidireccional entre el lenguaje de los intereses individuales/familiares y el lenguaje de los intereses públicos” (Bauman, , 2011, pág.14 pfo.1). Sin embargo, el derecho ciudadano de participación en dicha política muchas veces se ve restringido, debido a la carencia de espacios dotados de libertad de opinión y expresión para una acción participativa; en ocasiones debido a la existencia de regímenes abiertamente autoritarios, que aborrecen el disenso público y el diálogo abierto; y en otras ocasiones debido a la carencia de condiciones sociales como la alfabetización, la ilustración o la cultura política. En los pocos espacios dispuestos para ello suele pronunciarse de manera asentada los sectores sociales dominantes, cuyas problemáticas públicas suelen centrarse en aquello que *particularmente* afecta sus intereses; y por tanto aquello que de manera *individual* se plantean sin debate alguno. Nos dice Bauman (2011):

“En la mayoría de los debates –relativamente escasos– sobre los peligros que acarrea la desigualdad para las sociedades, se priorizan las amenazas a “la ley y el orden” y se dejan de lado los peligros que asechan a componentes tan superlativos del bienestar social general como la salud mental y física de toda la población, la calidad de su vida cotidiana, el tenor de su compromiso político y la fortaleza de los lazos que la integran en el seno de la sociedad” (pág.6 pfo.2).

La discusión de “la ley y el orden” tiene todo que ver con la política habitacional de vivienda en tanto la carencia de una vivienda tangible, implica para muchas familias un espacio dispuesto para la *certeza* de una vida, o al menos un “estilo de vida”, lo suficientemente digno como para soslayar situaciones que muchas veces sirven de “caldo de cultivo” para el crimen; según Sepúlveda Ocampo (2006) situaciones como la existencia de entornos inseguros, que generan

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

múltiples trayectorias históricas y formas físicas que en su condición de “substandard” deprimen las condiciones de vida, incluso hasta la inhabitabilidad en el espacio urbano, y hacen urgente que el Estado intervenga; a fin de corregir, compensar o atenuar el problema en el marco del antagonismo de las fuerzas sociales y a partir de los procesos de acumulación y reproducción del capital y de la reproducción de la vida (pág.10).

Según Bauman (2011), Alguna vez –en el marco de la guerra fría, de la lucha ideológica entre el capitalismo y el comunismo– las escuelas de pensamiento económico y la clase política mundial pensó en una política habitacional de vivienda bajo el enfoque inglés del “Estado de Bienestar”, cuanto menos no especuló en torno a la rentabilidad del mercado del bien raíz, pues no tenía tanta relevancia como ahora. Desde la visión académica de lo social, el “Estado de bienestar” fue un proyecto creado y fomentado precisamente, para contrarrestar los daños colaterales de un impulso privatizante: para frenar el impulso que ocasiona el debilitamiento y la destrucción del entramado de lazos humanos, socavando así los cimientos sociales de la **solidaridad** humana. En la actualidad vemos que aunque el “Estado de Bienestar” fue un proyecto importante en la época de la guerra fría, hoy carece de fondos suficientes debido, en gran parte, al *desplazamiento* en todo el globo de capitales de las clases más pudientes, y las dinámicas de limitación monetaria y endeudamiento entre los países y las clases más vulnerables. (pág.18). Lo podemos advertir en Latinoamérica, donde aún existen prácticas políticas y económicas que, como nos dice Bauman (2011) “trasladan la monumental tarea de lidiar con los problemas *socialmente* causados (en la esperanza de resolverlos), hacia los hombros de mujeres y hombres *individuales*, quienes en su mayoría están lejos de contar con los recursos suficientes para tal propósito” (pág 18. Pfo. 3).

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Si lo reflexionamos, en la actualidad encontrar mecanismos participativos que brinden vivienda a quien la requiere, deviene para el Estado un bienestar social que se extiende en varias aristas; tanto en lo objetivo (la imagen de ciudad, la participación ciudadana, la seguridad) como en lo privado (la esperanza de una mejor formación, la tranquilidad emocional, la transformación de los objetivos de vida). Esta visión contradice aquella visión clasista en la que, como dice Bauman (2011), existe una “visible tendencia a reclasificar la pobreza –el sedimento más extremo y problemático de la desigualdad social– como problema vinculado a la ley y el orden, con lo cual se le aplican las medidas que suelen corresponder al tratamiento de la delincuencia y los actos criminales” (pág.7 pfo. 2). La implementación de una política habitacional de vivienda que sea participativa gesta un escenario en el que es posible construir un importante mecanismo de prevención y mitigación de la delincuencia y el crimen; pues promueve el principio del derecho común colectivo, el cual actúa en comunidad contra el infortunio individual y sus consecuencias.

Adicional, a nivel interinstitucional, este principio tiene su sustento en la instalación de cierta confianza pública en el imaginario colectivo; una “totalidad genuina” de confianza y de solidaridad que según Bauman (2011) es tangible, perceptible y vivida entre los segmentos poblacionales más democráticos, y que busca transmitirse a una gran “comunidad imaginada”, como lo es una ciudad y una nación. En sus palabras:

“Los miembros de la sociedad se convierten en ciudadanos definidos e impulsados por su profundo interés en el bienestar y las responsabilidades comunes: una red de instituciones públicas que se encargan de garantizar la solidez y la confiabilidad... La aplicación de ese principio puede y suele proteger a los hombres y las mujeres contra *el triple flagelo del silenciamiento, la exclusión y la humillación*... y puede funcionar (y en general lo hace)

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
como fuente prolífica de solidaridad social que recicla la “sociedad” en un valor
comunitario compartido” (pág.19 pfo.2).

Capítulo 2: Procesos institucionales de la política habitacional de vivienda

Actualmente y en general, en América Latina el enfoque de la política de vivienda se centra en el déficit cuantitativo, y poco o nada en el déficit cualitativo. Aún así, el modo en que la mayoría de los Estados Latinoamericanos aprovechan sus recursos económicos y humanos para satisfacer el déficit cuantitativo sigue siendo insuficiente, y los sectores populares y campesinos deben recurrir a los mecanismos comunales de autoconstrucción; según Sepúlveda Ocampo (2006) casas generalmente hechas con materiales de bareque, construídas en aquellos rincones de las ciudades poco deseados por la élite (laderas, riscos, quebradas, etc.). Mientras tanto se extiende una variada oferta de productos inmobiliarios para los estratos medios y altos, en territorios propios de la ciudad que se extienden sobre las áreas rurales y semi-rurales⁴, así como en los territorios internos de la ciudad, otrora populares e inmersos en procesos de gentrificación. Estos últimos territorios dotados de buenas condiciones geográficas y de tercer sector económico (servicios) que se convierten rápidamente en objeto de deseo de las élites, y que al presentar una decadencia poblacional y edilicia son un “área de oportunidad” en términos inmobiliarios, donde se concentra un espectro muy variado de diseños de productos y servicios que provocan una completa transformación del área en poco tiempo (Pág. 1 pfo 2)⁵. Esta gentrificación gesta graves

⁴ Tal es el caso de la extensión territorial que podemos observar en el megaproyecto para la ciudad de Manizales: Ciudadela Puerta del Sol

⁵ Tal es el caso ocurrido en el barrio San José de la ciudad de Manizales, gentrificación que no solo acarrió la expulsión de aquellas familias en situación de pobreza que habitaron estos sitios por muchos años y su traslado al barrio San Sebastián, sino también una cierta cantidad de problemas sociales y culturales para todas las instituciones de la región y para la población misma.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
consecuencias sociales, vulnerando derechos esenciales como el Derecho a la ciudadanía y a la vivienda. Nos dice Sepúlveda Ocampo (2006):

“Las políticas habitacionales generalmente han estado orientadas a disminuir físicamente el déficit, centrando el foco en quienes estadísticamente no tienen vivienda. Se hacen efectivas mediante programas que no tienen un interés en la calidad integral del hábitat, sino en garantizar una producción sostenida de unidades habitacionales, en la mayoría de los casos sin políticas de suelo, operando en la expansión de las ciudades con periferias atomizadas, en lugar de propender a consolidarlas y densificarlas. Políticas que escasamente reconocen la participación de los habitantes, y no son capaces de valorar los innumerables recursos volcados en los mercados informales, políticas que con otra matriz, podrían producir importantes sinergias, articulando recursos o generándolos por la imposición al parque edilicio, al suelo ocioso o mediante la captación de plusvalías. La accesibilidad a las distintas opciones de vivienda producidas por el Estado en general, suelen responder a sistemas clientelares, al tiempo que las del mercado están determinadas por las leyes de la oferta y la demanda, dejando fuera importantes sectores de la sociedad” (pág. 2 pfo. 2).

Las políticas habitacionales de América Latina se han transformado con el pasar del tiempo. Ya para 1976 con la llegada del neoliberalismo a la región se disminuye la intervención del Estado como el garante del Derecho a la vivienda, y empieza a verse involucrado en función de intereses privados. La adopción de un nuevo paradigma basado en el neoliberalismo y la globalización permitió a los inversores, planificadores y ciudadanos mayores libertades. Este paradigma ha sido altamente cuestionado en diversos debates, pues antepone como principio el beneficio económico del mejor postor en el mercado internacional y no reconoce la importancia

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA del Estado en el desarrollo interno de las políticas económicas y sociales, así como de la planificación en el desarrollo del mercado interno y el ordenamiento territorial. En el siguiente subcapítulo examinaremos un poco más a fondo el papel del Estado nacional en ese ordenamiento territorial y habitacional en la política de vivienda.

2.1.El papel del Estado nacional en la política de vivienda

Es ideal pensar que bajo un enfoque demócrata, el papel del Estado consiste en orientar los recursos a la satisfacción de un derecho básico consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en generar una política de vivienda que implique la desmercantilización de la vivienda con fines sociales; sin embargo, hay que decir que bajo un enfoque neoliberal su papel consiste simplemente en estimular el movimiento del mercado inmobiliario, siendo el principal beneficiario el sector privado. Es cierto que la responsabilidad de conceder a todo ser humano su derecho a la vivienda recae directamente sobre el Estado; es quien media entre los otros agentes sociales involucrados en las políticas de vivienda, pero es el enfoque político y de poder el que determina, limita o posibilita dicho cometido. Desde una perspectiva latinoamericana nos dice Sepúlveda Ocampo (2006) que:

“La intervención del Estado en los procesos de configuración del ambiente construido tiene –por acción u omisión– relación con los procesos de generación de renta y modos de distribución o no de sus beneficios entre la población. El funcionamiento de la política habitacional llega mucho más allá de los objetivos enunciados (aliviar el déficit cuantitativo y a veces cualitativo), o los supuestos como política pública, conjugando en términos reales procesos de legitimación política, de obtención de rentas extraordinarias, de activación productiva, de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
consolidación del sistema de propiedad privada, de promoción social real, de
reproducción de activos financieros, etc.” (2006, pág. 2 pfo. 4)

Se trata de todo un entramado de dispositivos o mecanismos que legitiman y legalizan relaciones e intereses de unos pocos grupos de agentes sociales, pertenecientes tanto al campo de la administración pública como al campo de mercado del bien raíz, entramado que según Sepúlveda Ocampo (2006) ve “las políticas habitacionales urbanas –en tanto políticas públicas– **como el medio** que el Estado tiene de regular la riqueza socialmente producida en el ambiente construido” (Sepúlveda Ocampo, 2006, pág.2 pfo.3)⁶, regulación que se da enmarcada en determinados enfoques tanto en la filosofía de vida de los agentes como en las políticas públicas.

Todo esto hace que existan relaciones e impactos presentes en diversos subprocesos interrelacionados, los cuales podrían ser la institucionalidad, financiación, normas, leyes, población y participación, actores involucrados, coordinación con políticas sociales, territoriales y medioambientales, incidencia del suelo y mercado inmobiliario, etc. Procederemos a tener una mirada sobre estas relaciones.

2.2. Evolución de la base constitucional de la política habitacional de vivienda y leyes nacionales de vivienda

Según Mario Hernán Gonzales Briñez (2013), Las bases legales y constitucionales establecen obligaciones concretas que no pueden posponerse de manera indefinida. El deber del Estado no es otorgar una vivienda gratis a quien lo requiera, sino impulsar políticas progresivas en materia de vivienda, el deber de adoptar medidas de protección frente a abusos provenientes de otros

⁶ La negrilla es mi interpretación, originalmente el término enunciado por el autor es “modo” en lugar de “medio”

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
particulares o de poderes privados, y garantizar a los usuarios el derecho a la información y participación en los planes y programas públicos de vivienda.

Las políticas de vivienda en Colombia han tenido una evolución en la historia que hay que revisar. Según Gonzáles Bríñez (2013) Ya para el año 1932 se comienza a hablar de facilitar el acceso de las familias colombianas, a través de la creación del Banco Central Hipotecario (BCH); y posteriormente en 1939 la entidad denominada el Instituto de Crédito Territorial (ICT). A partir de entonces y durante cuatro décadas la política de vivienda estuvo a cargo de estas dos instituciones. Fue para el año de 1972 que el entonces presidente Misael Pastrana Borrero buscó la creación de dos herramientas que transformarían la política de vivienda: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). (pág. 7 pfo.1).

Con el cambio de constitución en 1991, durante el gobierno nacional del entonces presidente Cesar Gaviria aparecen nuevos elementos: aparece el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que afirma que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Aparece también la ley 3 de 1991 y la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, donde se empieza a evidenciar una acción nacional directa en la atención prestada a familias con menores ingresos para facilitar el acceso a la vivienda, utilizando como herramientas de gestión las cajas de compensación familiar, entidades que actualmente se encuentran operando y administrando los subsidios de vivienda como un medio para contribuir a la protección social de la comunidad⁷. También la

⁷ En el anexo 4 comparto un breve seguimiento a las leyes, artículos y decretos que se encuentran en concordancia con el artículo 51 de la constitución Política de Colombia.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Superintendencia Financiera ha apoyado las políticas de vivienda, brindando facilidades de financiación y tasas subsidiadas, ejemplo de ello es el beneficio FRECH (Fondo de Reserva para la estabilización de Cartera Hipotecaria). (Ibid, pág. 7-8).

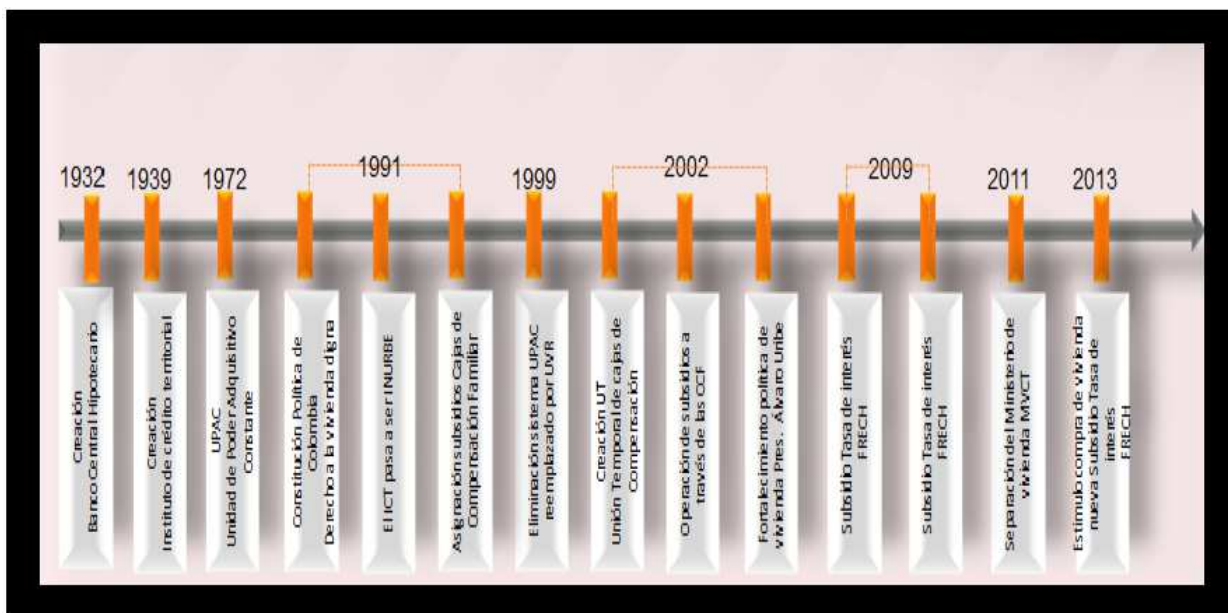


Ilustración 4: Hitos de la política de vivienda en Colombia. Creación de los autores del libro *Evolución de la Política de Vivienda en Colombia*.

A partir de entonces, el Estado Colombiano tiene una participación muy importante en el desarrollo de la política de vivienda a través de los gobiernos, con sus respectivos COMPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), con la colaboración de las cajas de compensación familiar, el sector bancario e instituciones de constitución mixta, que han estado articuladas para que el tema de vivienda evolucione, y que cada vez el acceso a la vivienda y a vivir con calidad sea más sencillo (ilustración 4). Podemos entonces describir un poco qué es un Compes: un Compes es un documento que somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (COMPES) un conjunto de medidas encaminadas a optimizar el programa de subsidio familiar de vivienda (SFV), y a dinamizar y ampliar la oferta de crédito de vivienda de interés social. En cada cambio de gobierno este consejo nacional se renueva, y por

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

tanto los procesos que mantienen continuidad son aquellos que se encuentran en ciclos de ejecución; gracias a la actividad de otras entidades no gubernamentales, mixtas o privadas; como lo son las cajas de compensación familiar y las entidades bancarias. Sin embargo en cada COMPES se presentan algunas modificaciones al ciclo de ejecución del SFV; propuestas de ajustes a los valores de SFV y distribución de recursos; lineamientos generales del Sistema Nacional de Regalías y algunas medidas para articular los instrumentos de promoción de crédito y microcrédito VIS.

Tenemos entonces que existen unos procesos de participación constante y otros procesos de participación temporal en la política de vivienda: por una parte encontramos a los agentes sociales que diseñan, construyen y distribuyen vivienda, se encuentran activos en su papel ya que tienen el compromiso jurídico permanente de cumplir con lo pactado ante determinados sujetos demandantes de vivienda y ante determinados oferentes de bienes y servicios relacionados con la política de vivienda. Por otra parte encontramos la participación temporal de actores sociales gubernamentales, cuya labor específica radica en pequeños cambios a la política habitacional y de vivienda; a través de mecanismos como los documentos COMPES, que ante todo buscan dar solución a la problemática habitacional del mayor número posible de familias; y que responden a determinados compromisos jurídicos ante el Estado Nación, y a determinados proyectos de mercado de bien raíz articulados entre sí.

Como resultado la aplicación de políticas, de programas de vivienda y de proyectos concretos de vivienda, hace especial énfasis en brindar mayores posibilidades de participar y ganar una vivienda, sea casa o apartamento, a aquellas familias donde existan condiciones que inspiren confianza a los oferentes de vivienda: condiciones como la sostenibilidad del empleo formal de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
quien desea y solicita una vivienda, la pertenencia a una caja de compensación familiar, el ahorro previo, entre otras condiciones.

El proceso de participación de algún aspirante por una vivienda de interés social en Colombia consta en primera medida de la garantía de pertenencia a una caja de compensación familiar. Cabe destacar que aunque se pertenezca a una de estas cajas de compensación, estos procesos privilegian aquellos hogares que han tenido un ahorro previo. Así, quien desee aplicar a la obtención de una vivienda, sea un apartamento o una casa, deberá en primera medida abrir una cuenta de ahorros y depositar sus ahorros en ella, o comprar un lote. Posteriormente debe postularse para la obtención del subsidio de vivienda y esperar la calificación o preselección de su hogar. En función a la priorización del ahorro previo el sistema finaliza muchos de los procesos iniciados, permitiendo a otros continuar a una siguiente fase de asignación de subsidio a hogares cuya financiación ya se vea respaldada por otros medios, por lo general mediante entidades bancarias. Una vez hecho este proceso se procede a una firma de contrato de construcción en la que ya se comprometen las empresas inmobiliarias y constructoras ofertantes de la vivienda, como un producto. De allí en adelante los trámites se radican en función al capital existente y necesario para la construcción de vivienda, es decir, al músculo financiero de la empresa inmobiliaria comprometida; o la necesidad de un giro anticipado del SFV mediante una sociedad fiduciaria. Una vez construido el inmueble y finalizados los trámites legales es posible acceder a la solución de vivienda. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2004).

2.3. Otras dinámicas interinstitucionales comprometidas con la Política habitacional de vivienda

Sin duda alguna las Cajas de Compensación Familiar han contribuido enormemente a dar solución local al problema global de vivienda y habitabilidad. Colombia, para el año 2013 tenía

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

43 cajas de Compensación Familiar; sin embargo las más grandes se ubican en Bogotá, las cuales son: Colsubsidio, Compensar y Cafam; por esta razón el sector de mayor desarrollo en vivienda y la mayor concentración se encuentran en dicha ciudad, como lo podemos observar en la ilustración 5:

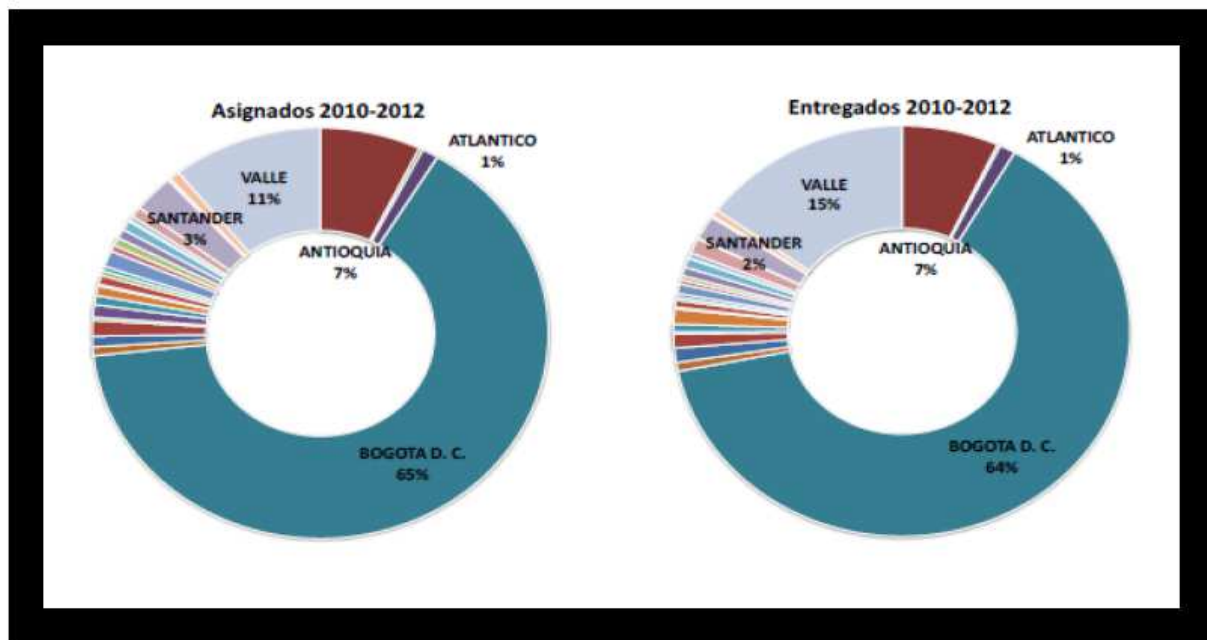


Ilustración 5: comportamiento en la aplicación de los subsidios en los principales departamentos entre 2010 y 2012. Tomado del libro *Evolución de la Política de vivienda en Colombia*, fuente: Superintendencia de subsidio familiar, cálculo Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio.

En una lectura profunda de la historia de Colombia, tanto la historia de la colonización europea, con sus procesos geopolíticos en un lugar tan profundo en el nuevo continente como lo era Bacatá, hoy Bogotá; y de la historia de la inmigración más reciente a partir de los años 50's del siglo XX, la cual es producto de procesos de desplazamiento de la población hacia la capital de Colombia, debido a la llamada "Violencia"; a partir de esos grandes procesos históricos se puede evidenciar como los diferentes periodos que ha atravesado el país han devenido en determinados procesos de concentración y centralización de diferentes poderes sociales, políticos y económicos en grandes ciudades capitales, como lo son la capital de Colombia, Bogotá; pero

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

también en la capital del departamento de Antioquia, Medellín; y la capital del departamento del Valle del Cauca, Cali. Colateralmente, estos procesos de concentración y centralización de poderes a lo largo de la historia han determinado las formas de adecuación de una política habitacional de vivienda, así como la efectiva realización de proyectos de vivienda en cumplimiento del Derecho a la vivienda de muchas personas, pero también la colateral limitación de posibilidades de cumplimiento de este derecho a muchas otras poblaciones en estos mismos territorios y fuera de ellos en el resto del territorio nacional, en el caso que aquí nos compete, particularmente en el municipio de Manizales.

La participación de las cajas de compensación familiar en los procesos de adquisición de vivienda tienen también que ver con la formalidad laboral, pero no por ello implica que solo aquellos agentes sociales que se encuentren en un buen puesto de trabajo pueda acceder a una: En ejercicio de su derecho, también existen mecanismos públicos para familias que aspiran pero que no cuentan con esos medios como el Fondo de Vivienda como se observa en el siguiente gráfico (ilustración 6):

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

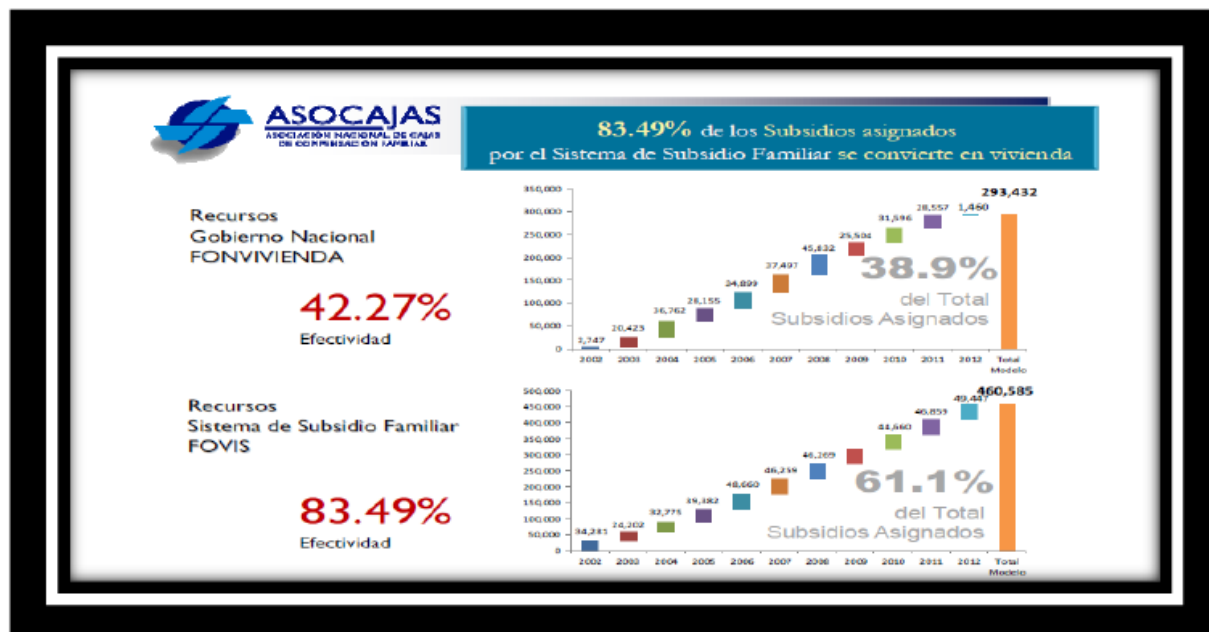


Ilustración 6: Participación de las cajas de compensación en los fondos de vivienda en Colombia. Extraído del libro *Evolución de la Política en Colombia*, fuente: Informe asocajas 2 de julio de 2013

Si bien el porcentaje de efectividad varía, pues es claramente más efectiva la entrega de viviendas por medio del sistema de subsidio familiar y las cajas de compensación familiar; los sistemas dispuestos para la materialización del derecho a la vivienda se encuentran íntimamente integrados con otros temas de gran envergadura como lo es la formalidad laboral; y por tanto los sistemas de empleabilidad en el país, y en cada una de sus regiones. Vemos cómo la efectividad en la entrega de vivienda es para las cajas de compensación de un 83,49%, mientras que la efectividad de Fondo de vivienda es aproximadamente la mitad en un mismo periodo de tiempo.

En síntesis, en Colombia la cooperación entre entidades es fundamental para promover la política de entrega de viviendas; política de vivienda que está sujeta a potenciales modificaciones; cuyo propósito central no debe ser otro que el crecimiento sostenible del país a través de la cobertura, fundamentalmente a aquellas familias de menores ingresos. Las leyes, los decretos, las resoluciones y la normatividad cumplen en este contexto la simple función de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

simplificar los trámites y garantizar la correcta asignación del beneficio a las familias que realmente lo necesitan. Todo este proceso de cooperación interinstitucional, y de transformación regulatoria busca obtener a la larga mejores indicadores de tenencia de vivienda mediante políticas financieras y facilidades de vivienda; con una expectativa de lograr una mejor ubicación en los índices internacionales, quizá semejante a la condición de Chile, como lo visualizaremos en el siguiente gráfico (ilustración 7):

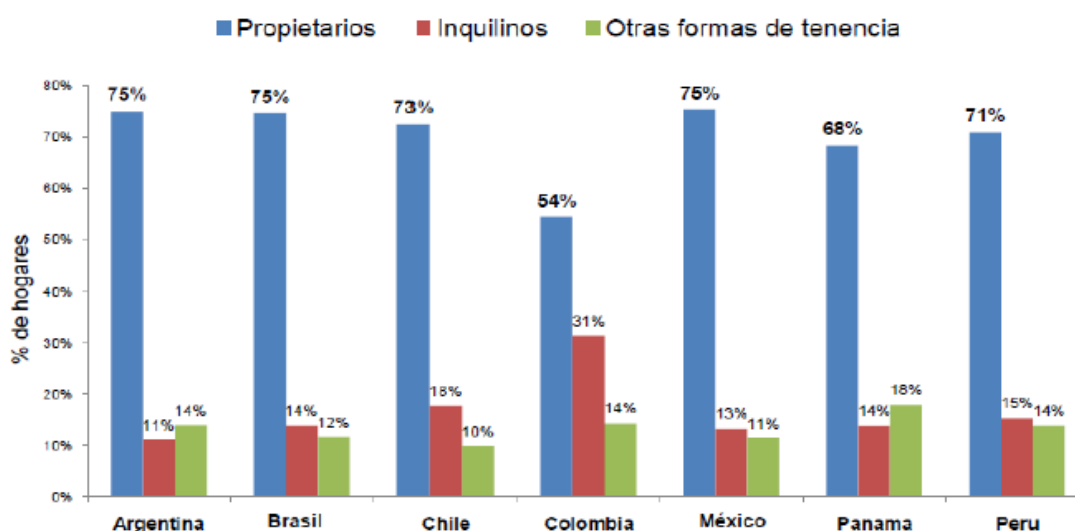


Ilustración 7: Porcentaje de tenencia de vivienda en América Latina. Extraído del documento "evolución de la Política de vivienda en Colombia, fuente CEPAL.

Capítulo 3: Modo de participación del Sector financiero en la política habitacional de vivienda

Para poder comprender el modo de participación del sector financiero en la política habitacional primero hay que entender su estructura y su funcionamiento. En el curso de mercado

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA financiero y de Capitales, del programa de administración en finanzas y Negocios Internacionales de la Universidad de Córdoba, el profesor José María Pelayo Bustos (2011)⁸ explica que:

La estructura del sistema financiero colombiano está conformada por instituciones de supervisión y control, instituciones financieras y mercado de valores. Dentro de las instituciones de control encontramos el Banco de la República o banca central, la superintendencia financiera de Colombia y el Fondo de Garantías para las Instituciones Financieras FOGAFIN. Dentro del segundo grupo, el de instituciones financieras; encontramos establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros, entidades aseguradoras e intermediarios de seguro y sociedades de capitalización. En el tercer grupo tenemos el mercado de valores, donde sus participantes son los comisionistas de Bolsa, las sociedades de valores y las sociedades Administradoras de Valores. Todo este esquema lo podemos visibilizar en el siguiente gráfico (ilustración 8):



⁸ Esta explicación es tomada del canal de YouTube de CINTIA (Centro de Innovación en TIC para apoyo a la academia) de la Universidad de Córdoba, en su video titulado Sistema_Financiero_Colombiano.flv <https://www.youtube.com/watch?v=pHwWSNGz6bA&t=27s>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Ilustración 8: estructura general del sistema financiero colombiano. Tomado del video Sistema_Financier_Colombiano.flv, publicado en www.youtube.com por CINTIA UNICORDOBA.

Dentro de las instituciones financieras están los establecimientos de crédito, y dentro de estos tenemos los establecimientos bancarios, como tal los bancos. Los bancos son instituciones financieras que tienen como función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria; solamente los bancos pueden captar con cuenta corriente, así como puede captar mediante otros mecanismos como es el depósito a la vista o a término. Los bancos entonces producen dos tipos de operaciones: las operaciones de captación y las operaciones de colocación. Dentro del sistema financiero la captación hace referencia a las operaciones pasivas, es decir las operaciones en las que está debiendo un banco, como lo son los depósitos a término fijo, los depósitos en cuenta de ahorro, los depósitos en cuenta corriente, los depósitos de ahorro a término; y otros depósitos y exigibilidades especiales (ODEX) como lo son los recaudos de impuestos, donde la nación le dice al establecimiento bancario que recoja o capture esos recursos de los usuarios que son sujeto de impuestos, a cambio de quedarse con ese dinero por catorce días; ese dinero los bancos no lo incluyen en un depósito corriente ni en un depósito a término, sino que lo incluye en un ODEX.

Las operaciones de colocación por otra parte son operaciones donde se afecta los activos de los bancos, como los créditos para vivienda en pesos, crédito para vivienda en UVR, créditos de consumo y créditos de libre inversión en pesos, apertura de cartas de crédito, descuentos de pagarés y títulos de deuda, aceptaciones bancarias, créditos redescontables o de fomento, organizados en bancas de segundo piso como los créditos FINAGRO, ICETEX, FINDETER, BANCOLDER, etc., la tarjeta de crédito y otros productos o servicios del portafolio bancario. La colocación, en especial aquellas de tarjeta de crédito; puede generar activos a partir de cobros por servicios financieros como lo son el interés corriente, el interés de mora, la comisión de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
establecimiento y la cuota de manejo, entre otras operaciones como las operaciones de Mercado
Cambiario, el arrendo de Cajillas de Seguridad, el otorgar avales y garantías, etc.

Ahora hablemos un poco acerca de las funciones del sistema financiero. Desde un punto de
vista el sistema financiero tiene unas funciones y una estructura claramente definidas. Según las
funciones del sistema financiero se clasifican unas entidades de la siguiente manera:

La primera función del sistema financiero colombiano es la de conexión, que consiste en el
establecimiento de relaciones entre una unidad deficitaria y una unidad superavitaria, de un
solicitante de crédito y un otorgante de crédito respectivamente.

La segunda función es la evaluación, donde las entidades financieras evalúan el riesgo que
garantiza la recuperación de los recursos de ahorro colocados en la unidad deficitaria o solicitante
del crédito, para verificar que el sujeto que está solicitando el crédito sea sujeto de crédito; es
decir, que cumpla con todos los requerimientos y todos los requisitos que el banco exige, como la
capacidad de pago, los tipos de garantía que ofrece, entre otros.

La tercera función es la supervisión, en la cual supervisa la utilización de los recursos para
garantizar su correcta inversión y recuperación. Dentro del sistema financiero colombiano existen
unos créditos que necesitan supervisarse porque tienen una destinación específica. El banco que
otorga el crédito necesita verificar que dichos créditos estén cumpliendo la razón social o el
objeto por el cual se fue aprobado.

La cuarta función es la transformación, el sistema financiero transforma plazos, por ejemplo
puede captar a corto plazo y colocar a largo plazo; transforma montos, por ejemplo la captación
en pequeños montos y colocación en grandes montos; y transforma tasa de interés, ejemplo
captación a tasa fija, colocación a tasa fija o colocación a tasa variable.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

La quinta función es la de facilitar las transacciones al generar diversos mecanismos que agilizan y dan seguridad a las operaciones.

La sexta función es la de reducción de los costos de las transacciones, ya que con el sistema financiero colombiano se disminuye tiempo y riesgo, por ejemplo a través del uso de tarjetas de crédito se disminuyen los costes de transporte de dinero.

Planteada esta estructura y estas funciones observemos entonces el funcionamiento del sistema financiero colombiano en la política habitacional de vivienda:

Como decíamos, los bancos pueden captar a través de cuenta corriente, así como también captan a través de un depósito a la vista –como lo son las cuentas crédito y débito–, o un depósito a término –un CDT por ejemplo. De acuerdo con la naturaleza de sus operaciones existen bancos comerciales y bancos hipotecarios, sin embargo hoy día en Colombia todos los bancos son comerciales y todos los bancos son hipotecarios, de tal manera que por una parte como bancos comerciales estos captan recursos y los colocan a través de créditos; y por otra parte con las nuevas reglamentaciones y con la multibanca, a través de la ley 45 de 1990, queda abolida la distinción entre bancos comerciales e hipotecarios, y todo banco que esté ubicado en el territorio colombiano puede hacer préstamos de crédito hipotecario. (CINTIA UNICORDOBA, 2011).

El sector financiero es, junto a las cajas de compensación familiar y los COMPES nacionales, uno de los ejes de la actual política habitacional de vivienda. Su grado de influencia radica en los activos que compromete, más su grado de responsabilidad en la política habitacional de vivienda es limitado, más bien esta responsabilidad recae en las otras entidades, particularmente las Cajas de Compensación Familiar, así como en los sujetos de crédito, ciudadanos que han decidido aceptar un contrato de crédito de vivienda con una entidad bancaria, en el marco de un contrato

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

mucho mayor suscrito en la Política de vivienda en el que se alinean Cajas de Compensación Familiar, el Estado Colombiano y el sector bancario; y en el marco de un contrato social aún mayor de política habitacional y de vivienda que reúne elementos históricos y sociales más complejos como lo son la concentración y centralización del poder económico y político, a raíz de la centralización de las fuerzas sociales en Bacatá en la época colonial, el desplazamiento hacia Bogotá tras el recrudecimiento de la violencia a partir de aproximadamente los años 50's, la centralización del trabajo y el capital en las grandes metrópolis y la revolución tecnológica del siglo XXI.

Capítulo 4: Impacto de la política habitacional de vivienda en materia de cobertura y calidad, en los proyectos populares de reubicación por gentrificación en el barrio San Sebastián y de la urbanización en el barrio Puerta del Sol en la ciudad de Manizales

Es claro que la construcción de marcos legales y de políticas públicas en torno a la vivienda se ha visto determinada por acontecimientos que a lo largo de la historia han condicionado el escenario actual; así como también por la influencia de determinados sectores económicos y políticos, que han incrementado sus diversos capitales materiales y simbólicos a través de la construcción de estos marcos legales mismos, amparados en un momento en la constitución de 1886; y en un segundo momento en la organización de alianzas estratégicas, producto de la diversificación política que permitió la constitución de 1991. En la actualidad se puede identificar de manera general algunos grandes sectores que aún tienen una enorme influencia, un poco más flexible, que se reconocen claramente en tres grandes grupos de actores sociales: las Cajas de compensación familiar, el sector financiero y los Consejos Nacionales de Políticas Económicas y Sociales (COMPES). Es claro además que los agentes que más influencia tienen son las Cajas de Compensación Familiar y el Sector Financiero, pues a diferencia de las estancias públicas son las

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

únicas dos instituciones que tienen cierta continuidad periódica en los procesos de urbanización que actualmente existen en Colombia. Por su parte Los Consejos Nacionales de Políticas Económicas y Sociales (COMPES) son estancias públicas del poder ejecutivo que tienen una renovación en cada periodo electoral, razón por la cual no tienen la misma continuidad.

Entendido esto, pasemos entonces a examinar los dos casos que aquí tenemos como referentes, el caso de la urbanización en el barrio Puerta del Sol, y el caso de la urbanización por gentrificación en el barrio San Sebastián. Estos proyectos se desarrollan en un periodo de tiempo que Axel Borsdoft va a denominar el periodo de la ciudad fragmentada. Tomaremos en el cuadro anexo 3 los puntos clave del análisis de Borsdoft para examinar ambos casos. En el cuadro hay una primera columna en la que dimensionamos “la ciudad fragmentada”, concepto que hace referencia a un esquema generalizado del desarrollo y la dinámica de la ciudad en América Latina. En la segunda columna identificamos aspectos del esquema general modelado por Borsdoft presentes en el caso de urbanización en el barrio Puerta del Sol de la ciudad de Manizales. Mismo proceso hacemos en la tercera columna, esta vez con el caso de urbanización en el barrio San Sebastián, caso que es resultado de un proceso de gentrificación en el interior de la ciudad (en la comuna San José para ser precisos) que se viene dando desde el año 2011.

Para recoger la información primaria con la que se dota de contenido los cuadros se ha realizado un recorrido por las zonas donde se encuentran estos asentamientos urbanos, describiendo lo observado bajo la mirada de la teoría de Borsdoft acerca de la ciudad fragmentada. Esta información primaria ha sido complementada en fechas posteriores mediante la realización de tres entrevistas exploratorias a tres ciudadanos residentes en estas zonas: la primera entrevistada es Marcela Gil, quien después de muchos intentos ha podido acceder a una vivienda en el barrio Puerta del Sol mediante la Política de vivienda de interés social; el segundo

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

entrevistado es Nelson, quien junto a su familia ha podido acceder a una vivienda, mediante las políticas de vivienda de interés prioritario, debido a que ha sido víctima de desplazamiento por gentrificación del macroproyecto San José de la ciudad de Manizales; y la tercer entrevistada es Rubiela Sánchez, quien ha podido acceder a una vivienda en el barrio San Sebastián, tras haber sido víctima del conflicto armado interno muchos años atrás.

4.1. El caso del proyecto de urbanización Puerta del Sol es un caso que aún no tiene referentes académicos que hablen directamente de él. Aquí solo nos limitaremos a expresar una serie de reflexiones que van surgiendo conforme se hace una lectura a partir del marco teórico del que nos referenciamos, ideas que giran en torno al impacto que ha tenido la política habitacional de vivienda, y todo el sistema de políticas de vivienda – el conjunto de proyectos particulares que lo hacen posible, como tal – que han devenido en la transformación del espacio en el tiempo, en la adaptación de un nuevo escenario a las afueras de la ciudad, sobre un terreno natural declarado urbanizable.

Se trata de un tipo de urbanización que responde a la carencia cuantitativa de vivienda de un enorme número de hogares, pero que además modifica de manera profunda los elementos cualitativos y las formas de vida de la población. En otras palabras, en el marco de referencia de la teoría de Borsdoft, el barrio Puerta del Sol es un barrio diseñado para reordenar territorialmente una ciudad fragmentada, ofreciendo a una población de clase media-baja la posibilidad de vivir en una vivienda que otorga además determinado status social en la ciudad.

En el cuadro anexo 3 se puede evidenciar que para el caso del proyecto Ciudadela Puerta del Sol:

- Hace parte de un plan de ordenamiento territorial, en el cual existe una tendencia marcada por lo que Borsdoft llama la tendencia sectorial lineal, que aparta a

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

determinados sectores poblacionales de los centros más poblados de la ciudad; y que demarca unos espacios relativamente reducidos específicos para cada familia que allí habita, en lo que Borsdoft denomina “crecimiento celular”.

- La separación de funciones del barrio en elementos económicos y socioespaciales aún no se desarrolla demarcadamente, pues el barrio aún está en un periodo de gestación. Sin embargo, existen unos pocos elementos económicos a partir de los cuales se pueden vislumbrar unas realidades del tiempo presente, por ejemplo:
- El mercado de productos básicos se encuentra liderado por la imponente presencia de un supermercado D1⁹, un mercado regional que cuenta con un enorme músculo logístico y económico en comparación con los pequeños negocios que poco a poco pueden ir surgiendo en el barrio. Las dinámicas de estructuración de nuevos mercados se irá dando en la medida que se desarrollen nuevos relacionamientos vecinales.
- Existe una alta competencia en negocios de panadería, al parecer es el tipo de negocio predominante, lo que me lleva a reflexionar de manera prematura, que podría tratarse de un fenómeno de limitación de actividades productivas ocupacionales a nivel de ciudad.
- La posesión de al menos un vehículo motorizado de transporte por familia, ya sea un automóvil o una motocicleta, es fundamental para los habitantes del barrio Puerta del Sol.

⁹ Las tiendas D1 son un muy influyente mercado de cadena, que a partir del año 2014 perteneciente al grupo económico colombiano Valorem, y al grupo económico panameño Koba Internacional Group. Las tiendas D1 son una enorme competencia para el mercado de víveres local.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

- Existe un determinado status social con respecto a la posesión de vivienda o el alquiler de vivienda en la zona, pues se trata de un megaproyecto diseñado con amplias áreas verdes y dotadas de sub-servicios administrativos como la vigilancia.

Estas características que he descrito, al igual que en el barrio Puerta del Sol, son un patrón de comportamiento que puede repetirse en proyectos semejantes. Este tipo de proyectos de vivienda, que en Colombia se denominan proyectos de Vivienda de Interés Social, solo es asequible para un público definido, para sujetos de crédito ante una entidad bancaria. Tal fue el caso de una de las entrevistadas para este trabajo, Marcela Gil, quien comenta que ha intentado acceder cuatro veces a este sistema de vivienda y en casi todas las ocasiones le ha sido negado el acceso. Solamente en la última ocasión, cuando las circunstancias de la vida le permitieron adquirir un monto importante de dinero pudo acceder a otros dispositivos como el subsidio de vivienda, y poder obtener su apartamento y validar su derecho. Marcela Gil comenta que “todo es un esfuerzo, no hay nada que no implique un enorme esfuerzo”.

4.2. El caso del proyecto de urbanización por gentrificación del barrio San Sebastián es el resultado un tanto diferente. Aunque la mayoría de proyectos de vivienda se encaminen hacia una prestación contrapartida de servicios de construcción, donde se involucran multitud de actores sociales, también existen otras formas de participación en la política habitacional de vivienda en las que el Estado ha tenido una mayor influencia, particularmente bajo la figura de Gobiernos, que independientemente de su postura ideológica, han debido lidiar con los daños colaterales de los procesos de urbanización y de los procesos de concentración y centralización del capital en Colombia, tanto los grandes procesos heredados de la historia, como de los procesos recientes. Vemos entonces como aparece otro tipo de política que se denomina “políticas de vivienda de interés prioritario”. En este tipo de políticas el gobierno entrega a los

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

ciudadanos que han sido damnificados por el Estado una vivienda cien por ciento financiada por el mismo Estado, o cuanto menos en gran proporción financiada por el Estado, como estrategias de mitigación, por ejemplo, cuando se dirigen a la población que es víctima del conflicto armado interno, o a la población que es sujeto jurídico de derecho por demandas colectivas al desplazamiento por gentrificación.

Tal es el caso de urbanización en el barrio San Sebastián, donde no solo se ha ubicado a una parte de la población desplazada del barrio San José en el centro de la ciudad, sino que también el proyecto ha sido respuesta para población víctima de otros procesos como lo es algunos vecinos de Manizales que son víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Tal es el caso de Rubiela Sánchez, una mujer mayor que ha sido beneficiada con un apartamento en el barrio San Sebastián, tras muchos años de haber sido desplazada del municipio de Melgar, Cundinamarca; debido al conflicto armado interno. En el barrio San Sebastián también vive Nelson, uno de los entrevistados, quien nos cuenta que para que su familia pudiera acceder al proyecto de vivienda ni siquiera fue por medio de algún lista de reubicación de la Alcaldía, o algún sistema estatal diseñado para el ordenamiento territorial, sino simplemente debido a un lamentable incendio previo de su vieja casa en el barrio San José, que sirvió como justificación para que algunos conocidos que trabajaban en la alcaldía les brindaran una esperanza que terminó materializándose en la vivienda de interés prioritario que hoy poseen.

A diferencia del caso Puerta del Sol, el caso de urbanización en San Sebastián sí tiene unos estudios previos: Fernando Cantor Amador, sociólogo de la Universidad de Caldas, dedicó sus mejores años al estudio de este caso, donde investigó las transformaciones devenidas tras la gentrificación de suelo urbano en el barrio San José, lugar donde habitaba la población que actualmente está ubicada en el barrio San Sebastián. Cantor (2013) concluyó que los principales

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
efectos negativos del proyecto de urbanización de San José están asociados a la destrucción del tejido social, el desplazamiento forzado, la falta de participación ciudadana y la generación de ingente plusvalía apropiada privadamente. (Cantor Amador, 2013).

En una entrevista el guía turístico y sociólogo Orlando Albarán marines, nos narra su punto de vista frente a este fenómeno de gentrificación en el barrio San José, que desplazó a la población hacia el barrio San Sebastián; él nos cuenta que:

“la ciudad tiene “mil ciudades”, Manizales es una ciudad pequeña entre las ciudades del país... ostentamos tener 450 mil habitantes, pero dicen que solo tenemos 350 mil. En las pujas de ganarle a los otros entonces decimos que tenemos más gente, pero somos una ciudad intermedia; habitable, amable y amigable para vivir. Pero la ciudad la desconocemos mucho, porque la ciudad tiene mil ciudades, la ciudad tiene varias capas, la ciudad se vive de día y se vive de noche. En el día estamos habitando una ciudad con la normalidad, en la noche estamos habitando una ciudad con los submundos, donde están las economías subterráneas, donde afloran las personas que no tienen oportunidades en el día... el centro de la ciudad se vuelve peligroso, se vuelve de habitantes de la calle, de personas que dicen que están sin Dios y sin ley; pero independiente de eso, también está en cómo se ha alterado la ciudad y como la administración municipal la ha alterado también... Ejemplo muy especial es la comuna San José...esa gran comunidad de barrios, de obreros, del trabajo informal, donde cayeron los desempleados, y tantas cosas, donde también se mueven fuertes movimientos de microtráfico, y de hurto y del desprotegido, y del varado, y también de ese vendedor ambulante *esa es la ciudad que desconocemos...* A la administración eso la alteraba, porque pensaba que eran barrios de prostitutas, de ampones, y donde se cuece verdaderamente todo el mundo bajo... sin pensar que también hay habitantes en todos esos barrios, de gente buena, de familias humildes

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA y trabajadoras, donde gran parte de la mano de obra, de las grandes construcciones, salen de esos barrios, de hombres y mujeres que tienen esa oportunidad, pero de un momento a otro anochecieron con su barrio y amanecieron con un barrio destruido, con un sector totalmente aporreado” (Albarán Martines, 2021).

La narración de Albarán nos permite reflexionar que para la administración municipal el progreso y las oportunidades de vivir mejor en ocasiones se miden por valores tan subjetivos y ambiguos como la estética en la percepción de la ciudad, y no por las necesidades reales de democratizar la construcción de vivienda al hacerla más participativa. Al respecto ¿Qué piensan los habitantes de estos barrios? ¿Qué hay incorporado en ese habitus del que habla Pierre Bourdieu, en esas formas de sentir, de pensar y de actuar, que hace que se acepte la política habitacional que propone una clase dirigente? ¿Qué consideraciones tiene presente un individuo, en el momento de aceptar un contrato de construcción de vivienda, que se ampara en una política habitacional dirigida por una clase política y una clase económica, con quienes encuentra sus puntos de contradicción? En este punto pasamos de la observación del espacio, los barrios ya mencionados, a una unidad de estudio específica: los modos de vida de los habitantes de estos barrios, quienes tienen algo que expresar ante la problemática de falta de vivienda, ante el derecho a la vivienda, y ante la política habitacional de vivienda.

Primero hay un sueño, es el sueño de cualquier habitante: una familia que se levanta; un hombre joven que se casa; un padre que lleva muchos años trabajando y vive en sitios de arrendamiento; en ese contexto de pronto se dan oportunidades ante estas nuevas proyecciones urbanísticas que tiene la ciudad. “Generalmente el hombre humilde es el que sueña poder tener su casa, poder tener donde meter a sus hijos, a su esposa, o su gatico, así como sus cosas” (Albarán Martines, 2021).

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Es natural pensar que ese sueño de una vivienda sea semejante a ese lugar en donde cada persona ha sido criada, donde ha crecido. Para el manizaleño como para el colombiano, soñar vivir en un lugar de “en medio”, entre los beneficios de una pequeña ciudad y la tradición del campo rural colombiano, en medio de una Colombia semiurbana propia de las últimas décadas del siglo XX; es decir una vida urbana al estar emplazada tan cerca del casco urbano y de los sectores de mercado, pero también con un estilo de vida tan rural, con unas tradiciones tan costumbristas, folclóricas, coloridas, religiosas, y tradicionalistas. Sin embargo la adopción de una modernidad post-electrónica, post-internet, ha devenido en la adopción de un estilo de vida que entre lo bueno, lo malo y lo feo ha sabido hacer campo a nuevos elementos de política pública que acoge no solo los intereses capitalistas de un sector privado y un Estado con intereses de lucro; sino también un amplio número de sectores, incluido el mismo Estado y el sector privado, que abogan por otro tipo de derechos democráticos, como lo son los derechos medioambientales, y las perspectivas alternativas de género. Estas nuevas ciudadanías muchas veces reconocen la necesidad de emplazar grandes edificios, que aunque modifiquen el estilo de vida de la población, limiten la expansión urbana, y con ello protejan las áreas verdes, de flora y de fauna, así como áreas energéticas y provisorias de agua potable para el interés general de toda la población nacional. Para ilustrar un poco más este cambio de paradigma, estas transformaciones espaciales y culturales, desde la perspectiva de la población afectada, acudiré a la narración de Alvarán:

“Aquí cogieron las familias de muchos de estos barrios, que estaban enseñadas a su nicho, a su barrio, a su caserón grande, a sus gallinas, a su marranito, a sembrar sus alimentos, a tener su platanerita, en fin, tantas cosas que esas casas de por allí daban, esas posibilidades de una economía doméstica para ellos, que de un momento a otro sus casas

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

quedaron destruidas. Esas familias hoy habitan los barrios del norte, y son familias que vinieron de otros barrios muy humildes, en reubicación, de San José y de otros barrios humildes... en esta reubicación la gente quedó sin su cotidiano, quedó sin su calle de la esquina, quedó sin “doña Raquel” que vendía las arepas en la esquina, el carbón, y la gente iba y compraba las cuatro arepas, o la arepa... sin “Don Gregorio” que tenía su revueltería allá en un rinconcito, y allá iban, y hasta fiaba, el tendero normal, el que fiaba el huevito, el carnicero,... o simplemente aquel cafecito donde se sentaban a tomar su tintico los parroquianos, y a chismosear un rato, o ir al billar y deleitarse con una cerveza, todo eso se hundió de un momento para otro, y se los llevan. Hoy vemos como las casonas, las grandes casas como teníamos ya es muy difícil volver a tener, pero sí por lo menos hay una esperanza para la gente...una ciudad como Manizales, que es una ciudad estrecha, una ciudad que ya no se presenta mucho para tener grandes complejos de barrios con casas, sino que por la misma topografía de Manizales, ya se ha pensado que la nueva urbanización deben ser edificios, grandes bloques de edificios para que la gente pueda acceder” (Albarán Martines, 2021).

Como ya lo mencionaba Fernando Cantor, ocurrieron nuevos elementos o efectos del macroproyecto San José, como lo es la destrucción del tejido social y el desplazamiento forzado. También existen unas realidades y unas problemáticas sociales que ya se veían desde mucho antes, como lo son las denominadas fronteras invisibles. Estas problemáticas se han mantenido en el tiempo desde épocas anteriores, y son producto de una cultura altamente influenciada por una moral de contra-autoridad, como la existencia de mafias y el sub-mercados prohibidos o ilegales, pero también influidos por una incipiente industria del entretenimiento que promueve esta moral, con elementos denominados como “narco-novelas”, juguetes bélicos, etc.; y que desembocan en

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

un tipo de cultura que en muchos casos no reconoce la otredad y el derecho a la otredad, así como derechos de tipo más fundamental como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad, y el derecho a la libre movilidad. Acontece que en las poblaciones que entran en el denominado plan de ordenamiento territorial no solamente se trasladan físicamente, sino que también trasladan esas relaciones simbólicas, y en algunos casos inclusive transportan las dinámicas “oscuras” de la ciudad oculta. Estas dinámicas las podemos evidenciar en la percepción de ciudad que se tiene tras el desplazamiento que acarreó el macroproyecto San José, llamado también por los manizaleños “macrodesastre San José”, percepción como la que nos ilustra Albarán Martínez, quien nos brinda el siguiente relato:

“Tengo un amigo personal, muy joven que vive en el barrio Bengala¹⁰, y a veces cuando estamos hablando por celular él lo apaga, y me dice, lo que pasa es que estaba pasando por territorio hostil, y es allá en los barrios del norte, y dice, “porque me quitan el celular, porque no soy de por aquí, porque ya se me han robado la bicicleta, porque somos extraños en nuestro barrio y alrededor”, entonces cosas como esta se articularon en estas nuevas *ilógicas* que tiene un mundo burocrático, como una alcaldía, que no piensa realmente cómo podemos hacer una reubicación con las gentes en su contexto, o cómo podemos reorganizar” (Albarán Martines, 2021).

Desde el punto de vista administrativo los funcionarios públicos adoptan una postura en la política habitacional y de vivienda, en la que se ven doblemente limitados, y en la que por su rol despiertan sinsabores y sentimientos de recelo entre diferentes poblaciones. Por una parte debido a la centralidad administrativa de recursos de la nación en Bogotá, y una enorme demanda

¹⁰ Barrio ubicado en las mediaciones del barrio San Sebastián en la comuna Ciudadela del norte de la ciudad de Manizales, donde también fue reubicada la población víctima del megaproyecto San José.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

insatisfecha de puestos de trabajo en la ciudad que la hagan más productiva; desde la administración deben limitar su qué hacer a establecer puentes de gestión con una administración nacional emplazada en grandes ciudades capitales como Bogotá, muchas veces sin los recursos de inversión necesarios, y con el único recurso de la capacidad de liderazgo en gestión de proyectos, la cual puede brindar avances seguros pero lentos en materia de política habitacional de vivienda. Por otra parte, muchas veces deben responder ante una audiencia que *urge* dar solución a sus problemas de habitabilidad, audiencia que ve en estos representantes la figura directamente responsable, pero también muchas veces la única figura hábil con quien pueden enviar sus quejas y reclamos a la clase gobernante. El rol limitante de funcionario público deja una *imagen* generalizada de la realidad donde se les ve, no por su esfuerzo meritocrático o su realidad contextual, sino por un imaginario colectivo donde son “esos, unos pobres funcionarios vestidos de gris, que solo reciben su sueldo quincenal o mensualmente, pero no piensan en las gentes, y como de un momento a otro, ese habitante quedó fuera de su sitio” (Albarán Martines, 2021).

En la política habitacional de vivienda el Estado está presente, pero también el ente privado, y el Estado tiene, como ya lo había venido mencionando, unas políticas con algunos recursos, para que los habitantes puedan cumplir, bajo las posibilidades reales de realización “su sueño dorado” de una vivienda. Manizales, como Colombia, tienen un muy alto índice de pobreza, eso no se ha podido eliminar por las mismas circunstancias del país, y por el mismo manejo del país. Nos dice Alvarán: “Desde que tengamos latifundistas en el congreso, desde que tengamos terratenientes manejando el Estado, desde que tengamos los mismos grandes ricos en el poder, nunca habrá esperanza de nada, inclusive la clase media, si seguimos como vamos, vamos a desaparecer” (Albarán Martines, 2021).

Capítulo 5: Propuesta académica para la reflexión y concientización de las condiciones necesarias para el desarrollo de una asertiva política habitacional de vivienda, participativa e incluyente

En este apartado busco generar una propuesta académica que permita reconocer las esperanzas subjetivas y la oportunidad objetivas de adquisición de vivienda, que puedan servir para orientar condiciones y estrategias que desarrollen y articulen acciones públicas por sobre la los mercados, y la construcción de viviendas a nivel local, con una mayor justicia para amplios sectores de la población y para el desarrollo de formas sociales de producción económica y de la vida.

De manera exploratoria, he analizado en este trabajo la creciente complejidad de los procesos socio-territoriales de la desigualdad en el acceso a las políticas habitacionales y de vivienda; identificando algunos de los factores más influyentes que han determinado la construcción y definición de políticas habitacionales en los proyectos: “Macroproyecto San José”, que gentrifica el suelo urbano y “reubica” o desplaza la población al interior de la ciudad, hacia el barrio San Sebastián de la ciudad de Manizales, Colombia; y el proyecto de nueva urbanización en el barrio Puerta del Sol en la ciudad de Manizales, que construye vivienda nueva y nuevo tejido social.

En primer lugar hemos identificado qué es el Derecho a la vivienda y qué relación tiene con la construcción de una política habitacional en la realidad contextual colombiana. Seguidamente, hemos acordado definir la ciudad como un sistema compuesto por un entramado de relaciones sociales o tejido social, y por una suerte de orden social que se ha ordenado a lo largo de la historia, y se ha orientado dada una alineación política, que en el caso de Manizales, al igual que en otros rincones de Colombia, es una alineación política de familias. Este ordenamiento social del territorio se ha venido fragmentando en las últimas décadas como lo podemos advertir con Axel Borsdoft (2003), encaminando a las administraciones municipales a desarrollar un plan de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
ordenamiento territorial, en el que reubica sectores poblacionales y establecimientos de comercio en lugares estratégicos para el mercado interno y el orden social.

A partir de allí hemos dado una mirada a esos procesos institucionales estatales, privados y del tercer sector que dinamizan la política de vivienda; y hemos avizorado la necesidad de dar voz a los procesos comunitarios e intersubjetivos que determinen un tipo de política de vivienda con menos trabas burocráticas al derecho humano esencial de vivienda. En este trabajo hemos respondido algunas preguntas fundamentales, y hemos planteado nuevas dudas y preguntas que sirven e insumo para futuras investigaciones; preguntas como ¿Qué es la política de vivienda de interés social? ¿Qué diferencia tiene esta política con la política de vivienda de interés prioritario y con la política de vivienda NO-VIS? ¿Qué clase de política de vivienda ha existido en el barrio San Sebastián y en el barrio Puerta del Sol de la ciudad de Manizales? ¿De qué manera han evolucionado estos espacios a través del tiempo? ¿Existe un interés comunitario e intersubjetivo de satisfacción del derecho a la vivienda o es simplemente un derecho individual? ¿Qué tan racional es el ajuste a la expectativa de posesión de un inmueble por parte de los habitantes de estos barrios, con respecto a sus respectivas oportunidades de trabajo, educación, inversión, auxilio o financiamiento, etc.? ¿Puede hablarse de un principio de oportunidad en la adquisición de vivienda digna propia en un sentido social? ¿La política de vivienda es una especie de “imposición” de la élite para los individuos que residen en los barrios populares y de clase media? ¿La satisfacción del derecho a la vivienda depende enteramente de la capacidad socioeconómica y psicoemocional del individuo y su familia para lograr cumplir su objetivo “impuesto” de una vivienda digna propia?

Al resolver muchas de estas preguntas hemos reunido información importante que se refleja en ilustraciones, mapas conceptuales, gráficas y cuadros, así como en respuestas de entrevistas que

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
brindan otras miradas desde las cuales la vivienda no es un derecho sino que es todo un proyecto de vida. Todo ello nos ha llevado a las siguientes conclusiones.

5.1. Conclusiones

A través de la investigación hemos podido observar que la desigualdad social en el acceso a la política habitacional de vivienda es producto de la consideración que se tiene de esa “política habitacional de vivienda”, en el marco de lo que se denomina “política pública” y lo que se considera lo público como tal. El tipo de política de vivienda que actualmente se ejecuta excluye la participación de amplias mayorías poblacionales; y la toma de decisiones ocurre desde grupos reducidos en entidades oferentes del mercado inmobiliario; y desde el clientelismo político. Las élites políticas y financieras toman decisiones importantes desde su enfoque y orientación, tanto en el ámbito de alivio al déficit cuantitativo o cobertura, como en temas cualitativos como lo es la calidad de vivienda, y el entorno sociocultural de las nuevas viviendas en el plan de ordenamiento territorial. Hemos visto además la capacidad de incidencia que tiene cada una de las instituciones sociales (el Estado, el sector privado y el tercer sector en manos de las Cajas de Compensación Familiar) en la construcción de marcos legales y políticas públicas que trascienden los barrios, las comunidades y la sociedad. Estos sectores subdividen la política de vivienda en tres categorías, las cuales se denominan: 1. Política de vivienda de interés social, 2. Políticas de vivienda NO-VIS, y 3. Políticas de vivienda de interés prioritario.

Desde un punto de vista de mercado, la consideración que se tiene en torno a la definición de política de vivienda parte de tres factores fundamentales que Sepúlveda Ocampo (2006) identifica: 1. el acelerado proceso de crecimiento demográfico, 2. el acelerado proceso de urbanización tras la concentración de la población en las ciudades, y 3. el aumento del valor del

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
suelo, lo que en palabras técnicas es considerado como proceso de gentrificación. Este último factor es explícitamente producto de los dos anteriores (pág. 8).

Desde el punto de vista del Estado Las políticas de vivienda tienen relación otro tipo de políticas sociales, culturales y de calidad, que le dan un valor agregado de tipo cualitativo a la oferta de mercado. A través de los Compes en otras dependencias como el ministerio del deporte y la recreación, el ministerio de salud y el ministerio del trabajo; donde se desarrolla de alguna manera políticas económicas y sociales que deben entrar en los mismos territorios de urbanización a ejercer un control y un orden coercitivo necesario para el funcionamiento del aparato estatal.

Otras de las conclusiones a las que llega esta investigación son: la primera, la ya conocida idea expuesta anteriormente por el sociólogo Fernando Cantor, de que el proceso de gentrificación en el centro de la ciudad, una zona que cuenta con una evidente riqueza territorial apetecida por las clases más pudientes de la región y del país, ha devenido en “efectos negativos del proyecto de urbanización de San José, asociados a la destrucción del tejido social, el desplazamiento forzado, la falta de participación ciudadana y la generación de ingente plusvalía apropiada privadamente” (Cantor Amador, 2013); y la segunda, que el proceso de inserción de la población hacia el barrio San Sebastián responde a un modo político de ver, que intenta repolarizar, mediante el plan de ordenamiento territorial, los sectores sociales, con el fin de distinguir y proyectar, de una manera “ordenada” desde su punto de vista, políticas encaminadas a satisfacer necesidades sociales de grupos muy específicos que actualmente se encuentran dispersos en todo el territorio; Naturalmente, en respuesta ante la incapacidad de reconocimiento de realidades concretas de una administración política nacional centralista y un ente privado inmobiliario que tiene miras globalitas. La repolarización, o vuelta al periodo de la ciudad

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA polarizada, es quizá el intento de una clase dirigente tradicional, por reacomodar los grupos sociales en territorios donde los marcos de referencia para el control social se puedan aplicar de una manera efectiva desde su punto de vista.

Aunque la política habitacional tenga un punto de vista comercial y un punto de vista de la administración pública, hace falta la realización de mecanismos de participación ciudadana en la legislación, que les de voz a sus necesidades más concretas que son colaterales a los procesos de urbanización y ordenamiento. Esto se explica mejor si tenemos en cuenta la cita de Z. Bauman (2011) cuando nos dice que hoy –gracias a los avances de las ciencias sociales y económicas, así como de la política democrática–

“sabemos mucho sobre las multifacéticas consecuencias destructivas de la desigualdad humana; la lista de “enfermedades sociales” que atormentan a las así llamadas “sociedades desarrolladas” es larga y se extiende cada vez más –ítems como el homicidio, la mortalidad infantil, el aumento de los problemas mentales y emocionales, y una pronunciada mengua de la confianza mutua, sin la cual la cohesión y la cooperación social son inconcebibles. En las sociedades más desiguales del planeta como Estados Unidos y Gran Bretaña, encontramos una incidencia de enfermedades tres veces más alta que en el otro extremo de la lista, un alto índice de población carcelaria, obesidad, embarazos adolescentes y una elevada tasa de mortalidad para *todas* las clases sociales, incluso los estratos más altos... Entre los países de igual riqueza las tasas de mortalidad caen a medida que asciende la igualdad social... estas consideraciones ponen en tela de juicio nuestra apatía ética o indiferencia moral, ya demasiado extendidas; pero también muestran, más allá de toda duda razonable, el grosero dislate que subyace a la idea según

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

la cual la búsqueda de la felicidad y la buena vida es un asunto autoreferencial que cada individuo debe llevar a cabo por su cuenta” (págs. 40-50).

Con una política de vivienda utilitarista y excluyente, la desigualdad social también tiene sus efectos en las esperanzas subjetivas de las clases populares. Es un factor condicional que limita/obstaculiza/determina las aspiraciones de vivienda que tienen las poblaciones, el tipo de vivienda al que pueden aspirar tanto por su capacidad adquisitiva como individuo con respecto a sus ingresos, como por el denominado “estilo de vida” o capital cultural –determinado por la contradicción interna entre los valores propiamente populares como el trabajo entre otros, y los valores propiamente burgueses como el ahorro y el emprendimiento que la sociedad quiere implantar en él– tan profundo en la vida subjetiva e intersubjetiva, y que Bourdieu analiza y sintetiza en su concepto de *hábitus*. Vale la pena pensar en futuras indagaciones que identifiquen estas aspiraciones de vivienda desde la mirada de la población y sus individuos, los cuales según Bourdieu tienen una posición, una disposición y una toma de posición ante los proyectos de vivienda que el Estado y los bancos les “permiten” de alguna manera, y las acciones que ejercen como comunidad para dar solución temporal o permanente a su necesidad de vivienda digna.

Otra conclusión a la que llegamos es la de que muchas de las dediciones que se toman en torno a la política pública y la política de vivienda se dan con especial énfasis desde la capital de la república, Bogotá, donde se asienta no solo el mayor porcentaje de empresas y capitales del país, sino también el mayor porcentaje de sectores vulnerables que requieren vivienda. Las cajas de compensación familiar juegan un papel muy importante en el desarrollo de estas políticas de vivienda en la capital de Colombia, pues son el principal nexo captador de recursos públicos y privados para la destinación de vivienda, labor que hacen en un gran porcentaje en la ciudad de Bogotá. La centralización de estos capitales y la destinación de presupuestos de vivienda hacia la

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

capital, indirecta o colateralmente hacen que los proyectos de urbanización en Manizales demoren más de lo debido en su destinación. A esta realidad manizaleña se le añade las problemáticas sociales que son producto del desplazamiento forzado que implicó el macroproyecto San José, donde esa vez si se debió dar una respuesta inmediata y efectiva al “daño colateral” mediante la implementación de una política de vivienda de interés prioritario que se sigue desarrollando en la actualidad.

5.2. Hallazgos

Bajo una perspectiva sociológica encaminada a exponer la que considero es la raíz del problema habitacional, o cuanto menos uno de sus elementos más influyentes reflexiono que el incumplimiento del Estado para otorgar del Derecho universal de vivienda es producto de la falta de voluntad política dados unos históricos procesos de concentración y centralización del capital en Colombia; particularmente en Colombia, donde nos encontramos entre la tradición oligarca de centralización del capital político y económico, y el proyecto de modernización del espacio bajo los parámetros del mercado del bien raíz. Hay que reconocer que las políticas de vivienda no buscan directamente lanzarse en contra de la desigualdad social, sino ofrecer soluciones en el marco de las posibilidades del mercado, en el contexto actual de desarrollo de un capitalismo tardío en Colombia.

Es claro que el tipo de políticas de vivienda que ejercen las élites políticas y financieras, dado su enfoque y su orientación en el ámbito cuantitativo y en el ámbito cualitativo, es en algunos casos el de unas “políticas de interés prioritario”, en respuesta a los “daños colaterales” de una mala gobernanza. Por otra parte las llamadas políticas de vivienda de interés social no tienen mucho de social, aunque así se quiera ver, ya que no puede haber un interés social en la idea de captar los recursos del Estado; salvo que el interés social sea el efecto colateral de dicho fin de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
lucro. En tercer lugar; la política habitacional de vivienda bajo el enfoque de vivienda de interés social, y bajo el enfoque de vivienda No-VIS *no tiene en cuenta el sujeto de derecho, sino el sujeto de crédito*; es decir, en uno de los países de más alto nivel de pobreza monetaria; solo se le permite acceder al derecho a la vivienda al ciudadano en función a lo que Bourdieu llama en *Argelia 60*, **el ajuste racional de las expectativas subjetivas a las oportunidades objetivas**, y con ello se da lo que denomina un racismo de la inteligencia. A la consideración político económica del sujeto de crédito se agrega otro factor de segregación: se prioriza aquellos sujetos de crédito que disponen de un ahorro previo, por herencia o capacidad adquisitiva, con lo que el derecho a la vivienda se da en función a la capacidad socioeconómica y psicoemocional del sujeto de satisfacer su necesidad de vivienda. Adicional, la participación del aspirante de vivienda en las políticas habitacionales se limita al rol de inversionistas monetarios, y no se contempla otras posibilidades de política habitacional de vivienda donde los aspirantes puedan ser dotados de herramientas para la construcción vecinal de vivienda en un tipo de economía solidaria.

También encuentro que entre las múltiples causas, o la confluencia de múltiples intereses y acciones de varios segmentos de la élite (sectores bancarios, diversidad de sectores políticos, empresas constructoras, empresas inmobiliarias, empresas públicas, empresas mixtas, etc.), que tanto a nivel local, departamental, como nacional e inclusive internacional, hay una influencia tal en la política habitacional de vivienda y de ordenamiento territorial, que encuentran poca resistencia al cambio de paradigmas en nuestros días de modernidad tardía. En algunos casos las políticas habitacionales se desarrollan bajo perspectivas filantrópicas y en otros casos bajo perspectivas de lucro; pero también existe una constante, la de que la materialización de los proyectos de vivienda dependen en gran medida de la capacidad y el interés de cada individuo que aspira a ser beneficiado, de poner en juego su capital económico y cultural en el momento de

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

reclamar la realización de su Derecho a la vivienda. Estos intereses y esta participación de los diferentes agentes sociales, de/en la política habitacional de vivienda, se ponen en juego tanto en el campo político como el económico y de poder.

Otro hallazgo consiste en la contradicción entre lo nuevo y lo viejo, entre ese lugar central que era el barrio San José, un lugar donde históricamente los comerciantes fundadores del municipio se han emplazado, y donde ha nacido su descendencia; y estos nuevos espacios en el norte de la ciudad para la población más vulnerable, y en el noroccidente en la vía al municipio de Neira, Caldas, Colombia; para quienes tienen mejores posibilidades adquisitivas; esta contradicción conduce a nuevos paradigmas donde, más allá del espacio, se desentraña el tejido social, se pierden, quizá para siempre, esos sujetos cotidianos con los que cada habitante vecino socializaba.

En la actualidad, existe un macroyecto de interés prioritario en la vía hacia el guamo, un sector urbanizable que se encuentra más al norte del barrio San Sebastián, más extendido de las entrañas de la ciudad, en el que se construyen nuevos apartamentos de interés prioritario, y que cuentan con un poco más de espacio en metros cuadrados para la población aspirante, además de grandes obras como un megacolegio que ya se encuentra en funcionamiento, y que busca reducir la deserción escolar. También se ha invertido en carreteras de doble calzada, no solo para el sistema de transporte masivo que trasladan a la población honesta y trabajadora hacia el centro de la ciudad, sino también más allá de donde hasta el momento están dispuestas las rutas de transporte público, más hacia el norte, donde se extiende el nuevo brazo de la ciudad en el ordenamiento territorial.

También, los nuevos espacios traen consigo la construcción de un nuevo tejido social, “nuevos” habitantes, que siendo los mismos, ahora tienen incorporadas nuevas lógicas, pero

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA
además unas nuevas ideas que provienen de la idea de una globalización, y de persistente existencia de una evolutiva tecnología y telecomunicación. Estos nuevos modos de percibir y de sentir por lo general son conducidos por las generaciones más jóvenes.

Estas realidades no son para nada ajenas de la administración local, tanto de la alcaldía municipal como de la gobernación. Se hace fundamental, para todos los sectores sociales locales y nacionales, que estas entidades gocen de una relativa autonomía de gestión y de unos recursos financieros, que permitan ejecutar CONPES, Consejos Nacionales de Políticas Económicas y Sociales, de una manera directa y sin tantos limitantes burocráticos. El riesgo radica en la correcta designación de funcionarios en estas entidades, y de la voluntad política, los conocimientos y los relacionamientos de estos funcionarios, pues en un *mundo empresarial*, en una visión *empresarial* de la administración pública siempre cabe la posibilidad de la **venta** de instalaciones y servicios, en los vericuetos de algunas administraciones en alcaldías y gobernaciones. Asumiendo estos riesgos, esta suerte de gestión y de orden político, reflexiono lo siguiente:

Dadas las dinámicas nacionales en el campo político y el económico, y los intereses compartidos de la élite política nacional con el mercado financiero y del bien raíz, es necesaria la creación de estancias locales, en las que sea posible recurrir, como dice Bauman (2011) a:

“los rasgos esenciales de la solidaridad humana (como los sentimientos de pertenencia recíproca y de responsabilidad compartida, o la buena disposición a velar por el bienestar mutuo y buscar soluciones amigables y duraderas a los choques de intereses que se exacerben de forma esporádica) que necesitan un marco *institucional* en el cual se construya la opinión y se forme la voluntad” (pág 27 pfo.1)

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Es necesaria la creación de estancias locales con una relativa autonomía para la libre expresión y construcción de marcos legales, de las disposiciones de las poblaciones locales, para materializar el derecho a la vivienda, y traducirlo en tranquilidad y certeza para la población beneficiada y benefactora del desarrollo de la región. Teóricamente un auténtico esfuerzo por aproximar el ideal a la realidad, por materializar el Derecho a la vivienda digna para amplios sectores poblacionales y hacer frente a la incertidumbre, implica hacer un tipo de política que promueva la conciencia colectiva, para que muchos ciudadanos abandonen la idea cotidiana de que la vivienda es objeto de deseo individual y por ende un derecho individual, para acoger la conciencia y las prácticas políticas cotidianas que ven en la política de vivienda un derecho-social o colectivo, y por ende un derecho en relación con los derechos y deberes políticos de participación en la democracia. Una colectiva toma de conciencia del derecho a la vivienda brinda también una colectiva toma de conciencia de otros derechos y deberes de la política de habitabilidad, como lo son la confianza en las instituciones, la solidaridad colectiva de la región y la nación como “comunidades imaginadas”, y los derechos a una vida digna y a una habitabilidad segura.

Recordemos además la reflexión de Zygmunt Bauman, quien nos comparte que:

“Cuando se evalúa y supervisa el estado de la sociedad, los índices de ingresos, el nivel de vida, la salud, etc., suelen “promediarse hacia arriba”. Rara vez se toman como indicadores relevantes **las variaciones que se registran entre diversos segmentos de la sociedad, así como la amplitud de la brecha que separa los segmentos más altos de los más bajos.** El índice que suele usarse para medir el bienestar, y que se toman como criterio del éxito o el fracaso de las autoridades encargadas de proteger y supervisar la capacidad de la nación para enfrentar desafíos, así como para resolver los problemas

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

colectivos, no es el grado de desigualdad entre los ingresos o en la distribución de la riqueza, sino el ingreso promedio o la riqueza media de sus miembros. El mensaje que deja esta elección es que la desigualdad no es en sí misma un peligro para la sociedad en general ni origina problemas que la afecten en su conjunto” (Zygmunt, 2011, pág.6 pfo.2).

El grado de desigualdad que existe entre los ingresos de diferentes grupos poblacionales, y su comparación es solo una arista a observar para comprender que la capacidad que tienen esos grupos poblacionales para adquirir una vivienda propia por sí mismos es diferente, y el tipo de vivienda a la que esos grupos específicos pueden aspirar también lo es. Esa desigualdad en términos de ingreso se vé además acompañada de un estilo de vida y un tipo de relaciones sociales y culturales que deben ser motivo de reflexión, es decir, es necesario comprender los cambios relacionales y culturales necesarios para adaptarse a una forma de vida democrática, que sea útil a y sobre todo que beneficie a la población a partir de las Políticas Habitacionales de Vivienda. En ese sentido lo que urge es un proceso de reflexión y concientización en todas las esferas sociales, que se pueda ver reflejado en el futuro de la brecha de desigualdad, en el futuro de las condiciones de vivienda y de vida de la mayoría, y en nuevos medios de vida que sean progresistas y sostenibles para el bienestar del Estado colombiano, es decir de los habitantes del territorio colombiano, en especial aquellos que les aqueja la pobreza monetaria y la pobreza extrema. Para ello la presente propuesta parte de las consideraciones que Mario Hernán Gonzales Briñez (2013) propone:

- Incentivar la cultura de ahorro y buen manejo de las finanzas, escenario en el que intervienen la academia y las entidades financieras, contribuyendo a educar a los ciudadanos hacia un manejo responsable de sus finanzas y una proyección hacia el objetivo de tener casa propia.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

- Mejorar las condiciones crediticias de las entidades y fondos que apoyan a la financiación de la vivienda, protagonizando el Estado la vigencia y creación de beneficios financieros.
- Que las constructoras y las cajas de compensación asuman un papel responsable para mejorar la oferta de vivienda en lugares centrales con georeferenciación para que las familias trabajen y estudien en lugares cercanos (hace aquí un especial énfasis en las áreas metropolitanas donde hay grandes problemáticas de ordenamiento territorial).
- Brindar claridad en la información que se le brinda a los aspirantes de vivienda, para el uso de subsidios y créditos con un acompañamiento de principio a fin, por parte de cada entidad que se haga responsable de llevar a cabo un proceso de vivienda.

(González Briñez, 2013)

En esta propuesta académica se parte del reconocimiento de los modos públicos de atención al enorme déficit de vivienda que presenta Colombia, es decir, reconocimiento a la Política Habitacional de Vivienda dirigida a aliviar de alguna manera el déficit cuantitativo –no es de esperarse otra cosa en un tipo de planificación centralista, producto del orden político mismo de la nación, construido en tantos años de historia desde la época de la independencia española– reconociendo el papel de terceros, entidades bancarias y cajas de compensación familiar, los mecanismos más involucrados en el tiempo, por la continuidad misma de los procesos. Naturalmente, estas Políticas Habitacionales de Vivienda con énfasis cuantitativo tienden a acoger intereses de lucro propios de terceras entidades y asociados. Sin embargo, también hay que reconocer perspectivas locales, de tipo cualitativo y mixto, que reconozcan realidades contextuales de la desigualdad social bajo criterios de medición diferentes a los tradicionales en economía, métodos de medición sociológica de la desigualdad en diversas escalas.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

A este panorama se le añaden un par de dificultades más: la primera, que existe una alta desconfianza en el sistema de recaudo de impuestos y aduanas del Departamento de Impuestos y Aduanas Nacional DIAN, por lo que el criterio económico de medición encuentra un sinsentido, al ocultarse una infinidad de declaraciones de renta y actividades económicas en toda la nación – incluidas en muchas ocasiones actividades ilegales heredadas de un pasado no muy lejano en la historia de Colombia, e incluidas actividades legítimas de concentración de capitales extranjeros y de cambios de divisas–, razón por la cual toda medición es especulativa, y bien pudiere aproximar impactos concretos contra la pobreza monetaria y la pobreza extrema, como bien pudiere generar daños colaterales como fue en el caso del macroproyecto San José. La segunda dificultad está en la disposición de un capital humano profesional amplio, con una estructura claramente definida que esté en capacidad de proporcionar información cualitativa que complemente o reformule la información ya existente proveniente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y de otros portales locales más confiables.

Entendida la respectiva influencia de las dos entidades nacionales: el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), y valorados desde una mirada baumaniana los “efectos colaterales” de su funcionamiento, expresados en sus resultados, los métodos de medición sociológica de desigualdad de vivienda contemplan la operacionalización de conceptos multivariados a partir de unas categorías ya establecidas por la teoría sociológica, y a partir del conocimiento antropológico de la cultura popular colombiana y manizalita. Las categorías sugeridas son la noción de *hábitus* de Pierre Bourdieu, que en un cuadro cartesiano establece un orden *distinguido* de labores que se ubican en función a un capital económico y un capital cultural. La diferencia radicaría en que si bien la organización del *hábitus* que establece Bourdieu la establece a partir de la *profesión del individuo*

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA (y quizá podría pensarse en la ocupación o vocación del individuo), en este caso se establece a partir del *que hacer del sujeto*, determinando las consideraciones legítimas de *ocupación* y de *sujeto*, es decir, categorizando el tipo de ocupaciones que se tienen por hogar (y el tipo de empleabilidad al que estas ocupaciones regionales permiten –contratos por prestación de servicios, a término indefinido, contratos informales, etc.), y categorizando el tipo de *sujetos* en el que el establecimiento les categoriza –por lo general el establecimiento lo hace mediante “estudios socioeconómicos”–, es decir, como *sujeto de crédito*, como *sujeto de derecho*, como *persona natural o jurídica*, etc. y a partir de criterios como los expuestos por Mario Hernán Gonzales Briñez: determinando valores como el ahorro y la información. La aplicación de esta metodología sociológica se puede desarrollar en una suerte de laboratorio social, con unas micro mediciones demográficas, topográficas y de empleabilidad *por hogar*, en determinada zona de la ciudad de Manizales, en un ejercicio semejante al que aquí se desarrolló con barrios específicos, “Ciudades dentro de la ciudad” como mencionaba Orlando Albarán. Los resultados de este tópico pueden llegar a sorprender las estimaciones mismas de un sistema oficial de medición que urge de perspectivas locales ante realidades globales.

A las consideraciones expuestas por Mario Hernán Gonzales Briñez, quien conoce de cerca procesos internacionales de vivienda en países como Chile y Canadá, hay que agregar que un reconocimiento focal de las condiciones de vida, de los valores adoptados por los hogares y de la información a la que estos hogares tienen acceso, permite una ascertiva, o cuanto menos allega a una ascertiva determinación de aquellos hogares que mejor emplearían una oferta a la demanda en subsidios de vivienda.

Bibliografía

Albarán Martines, O. (9 de 2021). Sobre la política habitacional de vivienda en Manizales, el barrio San Sebastián y el barrio Puerta del Sol. (J. S. Osorio Carvajal, Entrevistador)

Borsdoft, A. (Mayo de 2003). *Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*. Obtenido de scielo.cl:

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008600002

Cantor Amador, F. (2013). Una ciudad sin ciudadanos: La renovación urbana en la comuna San José en la ciudad de Manizales. *Revista Summa Luris*. Obtenido de funlam.edu.co.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (16 de febrero de 2004). COMPES 3269. Bogotá, Colombia.

Corbetta, P. (2007). KUNT Y LOS PARADIGMAS DE LAS CIENCIAS. En P. Corbetta, *METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL*. McGraw Hill Interamericana de España S.L.

Cordura Artificial. (21 de 02 de 2019). *¿Qué es la gentrificación?* Obtenido de [www.youtube.com: https://www.youtube.com/watch?v=W5nOpDx_CEE&t=25s](https://www.youtube.com/watch?v=W5nOpDx_CEE&t=25s)

González Briñez, M. (2013). *Evolución de la Política de Vivienda en Colombia*. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

UNICORDOBA, CINTIA. (2011). *Sistema_Financiero_Colombiano.flv*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=pHwWSNGz6bA&t=27s>

ONU, A. G. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Sepúlveda Ocampo, R. P. (2006). Presentación. En R. P. Sepúlveda Ocampo, & R. E. Fernández

Wagner, *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina* (págs. 1-4). Centro Cooperativo Sueco.

Zygmunt, B. (2011). Introducción a los daños colaterales. En Zygmunt Bauman, *Daños*

Colaterales. Desigualdades sociales en la era global (págs. 5-12). Fondo de Cultura Económica.

Meza F. (2008). Derechos humanos y reconciliación. (pág. 7). SERCOLDES. Bogotá.

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Anexos

Cuadro anexo 1: organigrama tentativo para el desarrollo del presente trabajo de grado:

FASES	OBJETIVOS	ACTIVIDADES
Desarrollo inicial del proyecto	Formulación y reformulación de los objetivos, la hipótesis, la pregunta de investigación, el planteamiento del problema, el marco teórico, el marco conceptual, la metodología y el proceso metodológico	<p>Revisión y coevaluación de los objetivos, la hipótesis, la pregunta de investigación, el planteamiento del problema y el presente cronograma de actividades</p> <p>Desarrollo de una marco metodológico</p> <p>Recolección de antecedentes y trabajos académicos, análisis e incorporación al marco teórico</p> <p>Desarrollo de un marco conceptual acorde con las categorías de análisis</p>
Profundización en la materia	Indagar acerca de los procesos estatales, los procesos privados y los procesos colectivos comunitarios que a nivel nacional, departamental, municipal e internacional posibilitan/limitan la realización del Derecho a la vivienda digna propia en los barrios San Sebastián y Puertas del Sol de la ciudad de Manizales.	<p>Revisión de la transformación histórica de la política de vivienda</p> <p>Revisión e incorporación de los Compes nacionales, políticas departamentales y locales de vivienda</p> <p>Revisión de la historia y la estructura de la aplicación de políticas de vivienda política pública, privada y mixta de vivienda del barrio San Sebastián</p> <p>Revisión de la historia y la estructura de la aplicación de políticas de vivienda, política pública, privada y mixta del barrio Puerta del Sol.</p>
Unidades de estudio y de análisis	caracterizar las condiciones objetivas y subjetivas para la adquisición de vivienda digna propia por parte de los habitantes de San Sebastián y de Puertas del Sol	<p>Diseño y aplicación piloto de entrevistas</p> <p>Identificación de actores clave y ejecución de entrevistas</p> <p>Descripción y comparación de los datos obtenidos</p>
Conclusiones	Generar una propuesta académica que permita reconocer la esperanza y la oportunidad de adquisición de vivienda	Reflexionar, concluir y exponer tópicos e ideas

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Cuadro anexo 2: Cuadro paralelo de los momentos de estructuración de la ciudad. Creación propia a partir de la información ofrecida por Axel Borsdoft

Las palabras subrayadas son un parafraseo. Las celdas en blanco son espacios en los que no he encontrado información del artículo de Borsdoft, por lo que, para respetar la autoría de Borsdoft no incorporo información proveniente de otras fuentes.

PERIODO	COLONIAL	SECTORIAL	POLARIZADA	FRAGMENTADA
	hasta aprox. 1820	hasta aprox. 1920	hasta aprox. 1970	hasta aprox. 2000 y la contemporaneidad
Proceso de estructuración de la ciudad	<p>Las capitales fueron ubicadas en el centro de sus regiones administrativas y en valles o cuencas con condiciones de vida sana. Localización, fundación y planeación reglamentada por "las ordenanzas del descubrimiento y población"</p>	<p>Se reestructura el organismo urbano en lo relativo a la estructura social y económica: la ciudad se transforma de un centro administrativo a uno eje comercial</p>	<p>Se intensifica el contraste entre la ciudad rica y la ciudad pobre</p>	<p>Ocurre una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales (fragmentación), ya no -como antes- en una dimensión grande (ciudad rica/pobre, zona industrial/residencial), sino en una dimensión más pequeña, tendiendo a la localización de elementos funcionales. Los muros y cercos separan y aseguran "islas" de riqueza y exclusividad, pero también hay barrios de clase media y baja, y marginal que se amurallan</p>
Núcleo de la vida social	<p>La plaza mayor (plaza de armas) es el centro de cada ciudad y la estructura clave para la red de calles urbanas.</p>	<p>Se adapta el Boulevard francés, alameda, paseo, prado villas modernas orientadas a amplios paseos</p>	<p>Aparecen los primeros centros comerciales como réplicas de los shopping estadounidenses, y los primeros clubes de campo (country clubs) implementando la idea de un estilo de vida campestre dentro de la ciudad</p>	<p>En muchos lugares el upgrading (plaza de mercado o galería) (<u>heredado del periodo sectorial</u>) perdió su importancia predominante. Se localizan <u>e incrementan</u> centros comerciales en toda la ciudad orientados hacia las autopistas intraurbanas, aeropuertos, malls, shopping centers, urban entertainment centers (otrora de clase alta).</p>
	<p>La red de calles es circular, y la estructura social se extiende del centro a la periferia</p>	<p>El desarrollo sectorial rompe la estructura circular y expande el centro en estructuras lineales</p>	<p>La ciudad entra en una segunda fase de urbanización donde los barrios y los lugares de trabajo son cuerpos compactos. Al final de esta época fueron</p>	<p>Continúan solo dos tendencias del pasado: la tendencia sectorial lineal y el crecimiento celular, pero de una forma marcadamente diferente: elementos económicos y barrios</p>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

			<i>construidas torres de departamentos bien protegidas por servicios de seguridad y se comienzan a cerrar las primeras calles mediante barreras y cercos</i>	<i>habitacionales se dispersan y mezclan en espacios pequeños</i>
<i>Motores de desarrollo urbano</i>	<i>Explotación de recursos naturales al servicio de la monarquía. <u>Es necesaria la independencia para el surgimiento de motores de desarrollo nacional</u></i>	<i>Los sectores clave de la economía nacional pasaron a manos de empresas extranjeras. Las primeras zonas industriales se ubican cerca de las líneas ferroviarias</i>	<i>La industrialización, el poder estatal de la economía, la planificación, el éxodo rural que produjo un rápido crecimiento de la población urbana, el refuerzo de algunos sectores de industrialización alrededor de las líneas ferroviarias y autopistas</i>	<i>Centros de comercio y <u>talleres industriales</u> se emplazan en todas partes de la ciudad. Se da una libre distribución de zonas industriales, nuevos parques industriales, y business parks en diversos lugares</i>
<i>Crecimiento poblacional</i>	<i>Natural</i>	<i>influido por inmigración europea de comerciantes, industriales, artesanos y agricultores</i>	<i>marcado por el éxodo rural y la migración interna</i>	
<i>Transito</i>	<i>tracción a sangre</i>	<i>Ferrocarril, primeras carreteras y aparición del automovil</i>	<i>automovil</i>	<i>El ferrocarril y las pocas autopistas perdieron importancia. El capital privado facilitó la aceleración del tránsito. La extensión de las autopistas intraurbanas acentuó las estructuras lineales y constituyó un antecedente para la formación de estructuras de nodos fragmentados</i>
<i>Política externa</i>	<i>Colonia</i>	<i>Aparece el Panamericanismo con Simón Bolívar, pero luego es sucedido por el Estado Nacional importado desde Europa</i>		

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

		<i>Se da una creciente influencia estadounidense de la doctrina Monroe (1923), ganando importancia un nuevo sentimiento panamericano que ocultaba el imperialismo político y económico estadounidense</i>		
<i>Política interna</i>	<i>Colonial</i>	<i>En principio hay procesos de independencia</i>	<i>Aparecen ideas políticas de populismo y/o socialismo, basados ambos en modelos de una economía nacional cerrada y protegida, y un papel rector del Estado</i>	
		<i>Liberales gobiernan desde la década de 1850. Transforman la economía de la explotación en una economía abierta a los mercados de Estados Unidos y Europa (Inglaterra fundamentalmente)</i>	<i>Se da una política económica que apuntaba a la sustitución de importaciones mediante industrias bajo el control del Estado</i>	
<i>Status social de vivienda</i>	<i>Determinada por la distancia de la casa de los ciudadanos con respecto a la plaza central. Pendiente social y funcional: 1. Aristocracia, conquistadores, funcionarios de la corona, grandes</i>	<i>Los barrios de la clase alta son orientados al Boulevard</i>	<i>Los ricos se alejaban cada vez más del centro de la ciudad en barrios exclusivos con casas y bugalows con amplias calles y extensas áreas verdes</i>	<i>Urbanizaciones de lujo se ubican en barrios pobres y barrios marginales entran a sectores de clase alta. De preferencia las zonas periféricas y periurbanas volvieron a ser atractivas para las clases medias y altas. Aparecen elementos (post) modernos imposibles de desarrollar en el pasado como los megaemprendimientos de miles de hectáreas urbanizadas para los más ricos, amuralladas y dotadas de sofisticadas instalaciones de</i>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

	<p>hacendados. 2. Comerciantes y artesanos (se ubica la plaza de mercado). 3. "Blancos pobres", indios y mestizos</p>			<p>seguridad que ofrecen a sus habitantes centros de comercio, espacios de entretenimiento y puestos de trabajo</p>
		<p>Los primeros barrios obreros se ubican en casas abandonadas por la clase alta bajo formas de conventillos, tugurios vecindades</p>	<p>En las primeras décadas los barrios de clase baja y grupos marginales se expandieron en el centro a través de estructuras en forma de pasaje (vecindad)</p>	<p>Los barrios marginales antiguos ahora son casas de materiales concretos dotadas de infraestructura urbana como electricidad, alcantarillado, escuelas, mercados y tiendas, áreas verdes y plaza</p>
			<p>Simultáneamente o poco tiempo después fueron construidos barrios de vivienda social en la periferia urbana. También nacieron los barrios marginales periféricos tanto en nichos no edificados dentro del perímetro urbano como en lotes aislados fuera de la ciudad</p>	<p>Grupos marginales emplazados en el centro están en proceso de disminución en virtud de programas de renovación urbana o debido a presiones del mercado del suelo. Elementos celulares en la periferia como barrios marginales y viviendas sociales pueden ser observados solo en algunas ciudades, especialmente aquellas caracterizadas por un alto porcentaje de extrema pobreza</p>
<p>Movilidad social</p>	<p><u>No existe esperanza de movilidad social</u></p>		<p><u>Esperanza de movilidad social horizontal y vertical</u></p>	<p>El crecimiento del espacio urbano y la movilidad social ya no es causado por la presión migratoria, sino por la demanda del consumo del espacio.</p>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Cuadro anexo 3: paralelo para la descripción de los lugares, barrio Puerta del Sol y barrio San Sebastián, en el momento actual de estructuración de la ciudad como una “ciudad fragmentada”. Creación propia a partir de la información ofrecida por Axel Borsdoft.

ITEM	CIUDAD FRAGMENTADA	URBANIZACIÓN CIUDADELA PUERTAS DEL SOL DE LA CIUDAD DE MANIZALES	NUEVA URBANIZACIÓN DEL BARRIO SAN SEBASTIÁN DE LA CIUDAD DE MANIZALES
	DE AXEL BORSDOFT	PROYECTO EN DESARROLLO	PROYECTO DESARROLLADO
Proceso de estructuración de la ciudad	Ocurre una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales (fragmentación), ya no -como antes- en una dimensión grande (ciudad rica/pobre, zona industrial/residencial), sino en una dimensión más pequeña, tendiendo a la localización de elementos funcionales. Los muros y cercos separan y aseguran "islas" de riqueza y exclusividad, pero también hay barrios de clase media y baja, y marginal que se amurallan	Es un espacio pequeño a las afueras de la ciudad, que tiende a la localización de áreas fundamentalmente residenciales, con pequeños negocios comerciales de los habitantes del barrio. No existen muros físicos, pero sí divisiones simbólicas propias de una política de ordenamiento territorial contemporáneo como lo es los sistemas de administración por condominio que efectúan pagos por servicios de vigilancia privada. Es un barrio diseñado y entregado a una clase popular en ascenso.	En la ciudad, es un espacio pequeño pero con múltiples dinámicas “microscópicas”: Es un espacio de urbanización residencial que se sobrepone sobre otro espacio tradicional de residencia y mercado ya existente. La fragmentación se da en una dimensión más pequeña o diminuta dada la aparición de dos dinámicas de barrio sobrepuestas, pero que se han sabido adaptar a lo largo de una década. Existen muros físicos que condicionan las dinámicas, mayas que separan los nuevos residentes de los viejos; pero también muros simbólicos diferentes en cada micro-área, conformando un hábitat general altamente complejo y conflictivo. Es un barrio de clase popular.
Núcleo de la vida social	En muchos lugares el upgrading (plaza de mercado o galería) (heredado del periodo sectorial) perdió su importancia predominante. Se localizan e <u>incrementan</u> centros comerciales en toda la ciudad orientados hacia las autopistas intraurbanas,	La plaza de mercado (Galería de Manizales) aún conserva gran importancia, sin embargo para los habitantes de la ciudadela Puerta del Sol es necesaria la tenencia de un medio de transporte, por lo general privado, para mantener las interacciones tradicionales de mercado con la plaza de mercado para el consumo de	Dado que existen locales de negocio muy dinámicos en mercado de víveres, como tiendas de barrio, aún existe una gran conexión entre los habitantes del barrio San Sebastián y la plaza de mercado tradicional (Galería de Manizales). Así como aún se conservan relaciones de mercado del pasado, también existe una

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

	<p>aeropuertos, malls, shopping centers, urban entertainment centers (otrora de clase alta).</p>	<p>alimentación básica. Las familias que no poseen este medio de transporte se encuentran condicionadas a comprar víveres en un mercado limitado por la poca existencia de áreas de comercio y la predominancia de un único supermercado de cadena regional.</p> <p>Existe una distancia relativamente amplia entre el barrio Puerta del Sol y los centros comerciales más cercanos (Centro comercial Mall Plaza y Centro comercial .Fundadores), para quien posee medio de transporte privado existe una preferencia por visitar el último centro comercial construido, en un área estratégica dada la demografía municipal.</p>	<p>fuerte tendencia a visitar nuevas áreas de comercio y consumo, pues actualmente existen rápidas vías de comunicación con los centros comerciales más cercanos, particularmente el Centro Comercial Mall Plaza, así como un sistema de medios propagandísticos que promocionan la visita a este y otros centros comerciales como distinguidos lugares.</p>
<p>Motores de desarrollo urbano</p>	<p>Centros de comercio y talleres <u>industriales</u> se emplazan en todas partes de la ciudad. Se da una libre distribución de zonas industriales, nuevos parques industriales, y business parks en diversos lugares</p>	<p>El barrio Puerta del Sol es considerado una ciudadela residencial, y se encuentra apartada de las zonas industriales y comerciales más influyentes de la ciudad, así como de los grandes edificios de negocio. La población económicamente activa que reside en dicho lugar se debe desplazar hacia otras zonas de la ciudad tal y como se hacía en el periodo sectorial, para desarrollar sus actividades económicas.</p>	<p>El barrio San Sebastián es un barrio popular donde la población local hace actividades productivas fundamentales tanto en el interior del barrio, como en otros sectores de la ciudad. Los talleres y puestos de trabajo suelen ser de impacto local, y la remuneración suele ser pequeña e insuficiente para el desarrollo urbano a corto y mediano plazo.</p>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

<i>Crecimiento poblacional</i>	<i>El crecimiento del espacio urbano y la movilidad social ya no es causado por la presión migratoria, sino por la demanda del consumo del espacio.</i>	<i>La demanda de espacio a nivel local ha motivado la creación del barrio Puerta del Sol, y la oferta ha incentivado la adopción de nuevas formas de vida donde se racionaliza la idea de la concepción.</i>	<i>Si bien la población oriunda tiene unas expectativas de vida y de concepción de la vida determinadas por el espacio, también se le suma la presión migratoria proveniente de Venezuela que se emplaza en este barrio.</i>
<i>Transito</i>	<i>El ferrocarril y las pocas autopistas perdieron importancia. El capital privado facilitó la aceleración del tránsito. La extensión de las autopistas intraurbanas acentuó las estructuras lineales y constituyó un antecedente para la formación de estructuras de nodos fragmentados</i>	<i>El automóvil familiar es necesario, dado que en la actualidad los medios públicos de transporte que se dirigen a este barrio son escasos. Existen vías de fácil acceso, pero dada la distancia del barrio casi no son transitadas por población visitante y servicios públicos de taxi.</i>	<i>El vehículo fundamental de la clase popular residente en este lugar es el servicio público masivo, seguido de la motocicleta y la bicicleta individual. Las vías de acceso suelen ser muy transitadas por una extensa población local.</i>
<i>Status social de vivienda</i>	<i>Urbanizaciones de lujo se ubican en barrios pobres y barrios marginales entran a sectores de clase alta. De preferencia las zonas periféricas y periurbanas volvieron a ser atractivas para las clases medias y altas. Aparecen elementos (post) modernos imposibles de desarrollar en el pasado como los megaemprendimientos de miles de hectáreas urbanizadas para los más ricos, amuralladas y dotadas de sofisticadas instalaciones de seguridad que ofrecen a sus habitantes centros de comercio,</i>	<i>Puerta del sol es un megaproyecto destinado a una clase popular en ascenso, ubicado en la zona periférica de la ciudad, cuyo diseño contempla amplias áreas verdes, y otros elementos propios o semejantes a los megaproyectos más pudientes, como lo son pequeñas sub-áreas con servicios administrativos como la vigilancia, pero a diferencia de proyectos más grandes no cuenta con murallas físicas.</i>	

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

	<i>espacios de entretenimiento y puestos de trabajo</i>		
<i>Movilidad social</i>	<i>Los barrios marginales antiguos ahora son casas de materiales concretos dotadas de infraestructura urbana como electricidad, alcantarillado, escuelas, mercados y tiendas, áreas verdes y plaza</i>		<i>El proyecto de urbanización por gentrificación es un “proyecto de interés prioritario” diseñado y ejecutado en un antiguo barrio popular, que cada vez cuenta con mayores servicios de infraestructura. Sin embargo el encuentro entre una población nueva y una antigua acrecentó la marginalidad general del barrio San Sebastián para los ciudadanos manizaleños. Estas nuevas dinámicas son el resultado del Plan de Ordenamiento Territorial, y demandan un alto impacto estatal y del tercer sector (ej: ONG) que ofrezcan obras para el bienestar social.</i>
	<i>Grupos marginales emplazados en el centro están en proceso de disminución en virtud de programas de renovación urbana o debido a presiones del mercado del suelo. Elementos celulares en la periferia como barrios marginales y viviendas sociales pueden ser observados solo en algunas ciudades, especialmente aquellas caracterizadas por un alto porcentaje de extrema pobreza</i>	<i>Ofrece un tipo de vivienda de interés social en la periferia de la ciudad de Manizales.</i>	<i>El Plan de Ordenamiento Territorial ha desplazado a la población otrora del barrio San José hacia el barrio San Sebastián. Ofrece un tipo de vivienda de interés prioritario, componiendo un barrio marginal, en la periferia de la ciudad de Manizales.</i>
	<i>La movilidad social es causada por la demanda de consumo de espacio</i>	<i>Para acceder a este tipo de vivienda hay que ser sujeto de crédito ante una entidad bancaria, a través de una movilidad social ascendente.</i>	<i>Las viviendas son apartamentos de interés prioritario, hechas para víctimas del Estado, cuyo condicionante es la permanencia por 10 años en el lugar.</i>

DESIGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Anexo 4: CONCORDANCIAS DE LA LEY CON EL ARTÍCULO 51 DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Concordancias con el artículo 51 de la constitución

Ley 82 de 1993, Art. 12, Art. 13, Art. 14
Ley 104 de 1993, Art. 29, Art. 30, Art. 31, Art. 32, Art. 33, Art. 34
Ley 281 de 1999
Ley 388 de 1997, Art. 34, Art. 38, Art. 35, Art. 91, Art. 92, Art. 119
Ley 418 de 1997, Art. 26
Ley 473 de 1998, Art. 6
Ley 519 de 1999, Art. 4
Ley 546 de 1998
Ley 653 de 2001
Ley 709 de 2001
Ley 812 de 2003, Art. 89, Art. 90, Art. 91, Art. 92, Art. 93, Art. 94, Art. 95, Art. 96, Art. 97, Art. 98, Art. 99, Art. 100, Art. 101, Art. 102, Art. 103, Art. 104, Art. 105, Art. 106, Art. 107, Art. 108, Art. 109
Ley 823 de 2003, Art. 10
Ley 902 de 2004
Ley 962 de 2005, Art. 88, Art. 71
Ley 973 de 2005
Ley 1001 de 2005
Ley 1041 de 2006

“Apoyo a las organizaciones sociales de mujeres para el acceso a vivienda; Inspección vigilancia y control; e información y capacitación para garantizar el acceso al subsidio familiar de vivienda.”

“Asistencia en materia de vivienda a hogares damnificados por actos terroristas a cargo del INURBE; se redefinen las funciones del INURBE”; **Leyes derogadas en 1997.**

“Se modifica y dicta la función pública del urbanismo; la adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación judicial con motivos de utilidad pública; la destinación de los recursos provenientes de la participación <en la plusvalía>; **se define el concepto de vivienda de interés social**; se da lineamiento a **planes de ordenamiento y programas de vivienda de interés social**; y se dan las disposiciones generales para la renovación urbana.”

“Se dictan normas en materia de vivienda; se señalan objetivos y criterios generales, con miras a un sistema especializado para su financiación”.

“Se establecen normas relacionadas al SFV de interés social”

Concordancias con el artículo 51 de la constitución

Ley 82 de 1993, Art. 12, Art. 13, Art. 14
Ley 104 de 1993, Art. 29, Art. 30, Art. 31, Art. 32, Art. 33, Art. 34
Ley 281 de 1999
Ley 388 de 1997, Art. 34, Art. 38, Art. 35, Art. 91, Art. 92, Art. 119
Ley 418 de 1997, Art. 26
Ley 473 de 1998, Art. 6
Ley 519 de 1999, Art. 4
Ley 546 de 1998
Ley 653 de 2001
Ley 709 de 2001
Ley 812 de 2003, Art. 89, Art. 90, Art. 91, Art. 92, Art. 93, Art. 94, Art. 95, Art. 96, Art. 97, Art. 98, Art. 99, Art. 100, Art. 101, Art. 102, Art. 103, Art. 104, Art. 105, Art. 106, Art. 107, Art. 108, Art. 109
Ley 823 de 2003, Art. 10
Ley 902 de 2004
Ley 962 de 2005, Art. 88, Art. 71
Ley 973 de 2005
Ley 1001 de 2005
Ley 1041 de 2006
Ley 1106 de 2006

Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Otorgaba libertades y recursos al *Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*.

- “El ahorro es un requisito para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda. Este ahorro se materializará en la apertura de una cuenta de ahorro programado... en las condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, o en las cesantías que tengan los miembros del hogar postulante, o en los aportes periódicos realizados en los fondos comunes especiales, en los fondos mutuos de inversión, en las cooperativas financieras o en los fondos de empleados, o bien, en el lote y el avance de obra debidamente certificado por la autoridad municipal competente.”
- La ejecución de vivienda VIS: “Las entidades financieras de carácter especial que otorguen créditos hipotecarios, celebrarán alianzas estratégicas para desarrollar su objeto, con Cajas de Compensación Familiar, con entidades territoriales y/o entidades oferentes privadas con experiencia en el sector.”
- Fonvivienda es el ente regulador; Fogafin cubre riesgos de tasa UVR.

Ley con el fin de respaldar el derecho a la vivienda digna a mujeres

Concordancias con el artículo 51 de la constitución

- Ley 82 de 1993, Art. 12, Art. 13, Art. 14
- Ley 104 de 1993, Art. 29, Art. 30, Art. 31, Art. 32, Art. 33, Art. 34
- Ley 281 de 1998
- Ley 288 de 1997, Art. 30, Art. 58, Art. 85, Art. 91, Art. 92, Art. 118
- Ley 418 de 1997, Art. 25
- Ley 473 de 1998, Art. 9
- Ley 510 de 1998, Art. 4
- Ley 546 de 1998
- Ley 553 de 2001
- Ley 708 de 2001
- Ley 812 de 2002, Art. 89, Art. 90, Art. 91, Art. 92, Art. 93, Art. 94, Art. 95, Art. 96, Art. 97, Art. 98, Art. 99, Art. 100, Art. 101, Art. 102, Art. 103, Art. 104, Art. 105, Art. 106, Art. 107, Art. 108, Art. 109
- Ley 823 de 2003, Art. 10
- Ley 902 de 2004
- Ley 962 de 2005, Art. 69, Art. 71
- Ley 873 de 2005
- Ley 1001 de 2005
- Ley 1041 de 2006
- Ley 1105 de 2006

Normas urbanísticas

Trámites de transferencia de bienes fiscales; radicación para construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda

Denominación y objeto de la **Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía**

Medidas respecto a cartera INURBE

Construcción VIS en municipio de Morales, Cauca



- Ley 1114 de 2006
 - Ley 1151 de 2007, Art. 30, Num. 3.9, Art. 75, Art. 79, Art. 80, Art. 82, Art. 83, Art. 84, Art. 85, Art. 86, Art. 87, Art. 88, Art. 89, Art. 90
 - Ley 1153 de 2006
 - Ley 1232 de 2006
 - Ley 1305 de 2009
 - Ley 1415 de 2010
 - Ley 1421 de 2010
 - Ley 1432 de 2011
 - Ley 1448 de 2011, Art. 122, Art. 124, Art. 126, Art. 128, Art. 127
 - Ley 1458 de 2011, Art. 117, Art. 120, Art. 119, Art. 122, Art. 126, Art. 127
 - Ley 1469 de 2011
 - Ley 1527 de 2012
 - Ley 1573 de 2012, Art. 10
 - Ley 1738 de 2016
 - Ley 1844 de 2017
 - Decreto Ley 2106 de 2018, Art. 122, Art. 123
 - Ley 2044 de 2020
 - Ley 2078 de 2021
 - Ley 2015 de 2021
 - Decreto 353 de 1994
- Asamblea Constituyente
- Corte Constitucional
- Sentencias de control de constitucionalidad:
- C-575-02, C-415-03, C-197-03, C-337-03, C-708-03, C-955-03, C-053-2001, C-141-2001, C-948-2001, C-1173-2001, C-1258-2001, C-697-2002, C-044-2002, C-028-2002, C-156-2002, C-179-2002, C-198-2002, C-202-2002, C-316-2002, C-836-03, C-946-04, C-444-05, C-327-06

Destinación de recursos para VIS

Expede Plan Nacional 2006-2010; planes de ordenamiento y programas VIS; **aparece la Vivienda de Interés Social Prioritaria**; subsidio de mejora de vivienda tras la habitación legal de títulos; coberturas de riesgo para estabilización de cartera hipotecaria; y otras disposiciones que no han sido derogadas expresamente, y continuarán vigentes en el Plan Nacional 2018-2022, hasta ser derogadas o modificadas por normas posteriores según nota del editor.

Se asignan unas funciones a los notarios

Modificación y otras disposiciones a la Ley Mujer Cabeza de Familia.

Modificación y otras disposiciones a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Se establecen requisitos y mecanismos para la postulación, asignación y aplicación de **subsidios familiares de vivienda para la población rural afectada por desastres naturales**, calamidad pública o emergencia, o con viviendas en zonas de alto riesgo.

Modificación y otras disposiciones a la ley 3 de 1991: aporte de gobierno por una sola vez; tratamiento preferente a mujeres cabeza de familia, víctimas de desastres naturales y **agenciales**; reconocimientos a usuarios de crédito de vivienda con calamidades especiales.



DESGUALDAD SOCIAL EN ACCESO A POLÍTICA HABITACIONAL DE VIVIENDA

Ley 1114 de 2008
 Ley 1151 de 2007, Art. 3o. Num. 3.8. Art. 78. Art. 79. Art. 80. Art. 82. Art. 83. Art. 84. Art. 85. Art. 86. Art. 87. Art. 88. Art. 89. Art. 90
 Ley 1163 de 2008
 Ley 1232 de 2008
 Ley 1304 de 2009
 Ley 1415 de 2010
 Ley 1421 de 2010
 Ley 1432 de 2011
 Ley 1448 de 2011, Art. 123. Art. 124. Art. 125. Art. 126. Art. 127
 Ley 1489 de 2011, Art. 117. Art. 118. Art. 119. Art. 120. Art. 121. Art. 122. Art. 123. Art. 124. Art. 125
 Ley 1489 de 2011
 Ley 1537 de 2012
 Ley 1573 de 2012, Art. 18
 Ley 1794 de 2016
 Ley 1848 de 2017
 Decreto Ley 2106 de 2016, Art. 122. Art. 123
 Ley 2044 de 2016
 Ley 2079 de 2021
 Ley 2018 de 2021
 Decreto 353 de 1984

Intendencia Concesionaria

Corte Constitucional

Sentencias de control de constitucionalidad:
 C-875-82, C-815-83, C-191-83, C-337-83, C-786-86, C-865-90, C-915-2001, C-141-2001, C-448-2001, C-1173-2001, C-1259-2001, C-967-2002, C-844-2002, C-048-2002, C-158-2002, C-178-2002, C-198-2002, C-240-2002, C-318-2002, C-836-03, C-846-04, C-444-08, C-327-18.

Medidas de atención, asistencia y reparación a víctimas del conflicto armado interno: restitución en materia de vivienda, postulación a SFV, entidades encargadas

Expide Plan Nacional de desarrollo 2010-2014: **definición de vivienda de interés social**; normas tributarias de control para competitividad; **metas mínimas de vivienda**; cobertura para crédito de vivienda; incentivos para el ahorro y otorgamiento de crédito para vivienda; SFV para dptos. de difícil acceso.

Adopta medidas para promover la oferta del suelo urbanizable y el acceso a la vivienda; aparecen el **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, condiciones para gestión del suelo y los **macroproyectos de interés social nacional**.

Normas tendientes a facilitar acceso: coordinación entre entidades; corresponsabilidad departamental; acceso efectivo a VIP; aplicación de SFV; vivienda rural

Se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda; incremento en seguridad de edificaciones; fortalecimiento de la Función Pública de curadores urbanos, Superintendencia de notariado y registro y otras disposiciones.



Ley 1114 de 2008
 Ley 1151 de 2007, Art. 3o. Num. 3.8. Art. 78. Art. 79. Art. 80. Art. 82. Art. 83. Art. 84. Art. 85. Art. 86. Art. 87. Art. 88. Art. 89. Art. 90
 Ley 1163 de 2008
 Ley 1232 de 2008
 Ley 1304 de 2009
 Ley 1415 de 2010
 Ley 1421 de 2010
 Ley 1432 de 2011
 Ley 1448 de 2011, Art. 123. Art. 124. Art. 125. Art. 126. Art. 127
 Ley 1489 de 2011, Art. 117. Art. 118. Art. 119. Art. 120. Art. 121. Art. 122. Art. 123. Art. 124. Art. 125
 Ley 1489 de 2011
 Ley 1537 de 2012
 Ley 1573 de 2012, Art. 18
 Ley 1794 de 2016
 Ley 1848 de 2017
 Decreto Ley 2106 de 2016, Art. 122. Art. 123
 Ley 2044 de 2016
 Ley 2079 de 2021
 Ley 2018 de 2021
 Decreto 353 de 1984

Intendencia Concesionaria

Corte Constitucional

Sentencias de control de constitucionalidad:
 C-875-82, C-815-83, C-191-83, C-337-83, C-786-86, C-865-90, C-915-2001, C-141-2001, C-448-2001, C-1173-2001, C-1259-2001, C-967-2002, C-844-2002, C-048-2002, C-158-2002, C-178-2002, C-198-2002, C-240-2002, C-318-2002, C-836-03, C-846-04, C-444-08, C-327-18.

Normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y otras disposiciones: reconocimiento y apoyo técnico para legalización de edificaciones por medio de curadores; boletín de nomenclatura.

Medidas para simplificar trámites: Reconocimiento y apoyos de las viviendas en asentamientos legalizados.

se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

Disposiciones en materia de vivienda y hábitat, reconociéndolo como una política de Estado: principios; **Vivienda de Interés Cultural (VIC)**; instrumentos de fomento para acceso a vivienda urbana y rural; ordenamiento y planificación del territorio.

Garantías de acceso a servicios financieros para hombres y mujeres cabeza de familia.

EL EJECUTIVO
CONPES: Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales