



La vivienda de interés social en el POT Bogotá Reverdece 2022-2035: reflexiones desde el hábitat y el derecho a la ciudad

Angie Johanna Caicedo Bedoya. Estudiante de maestría en Gobierno Urbano y especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Politóloga de la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8241-4615> Correo electrónico: acaicedobe@unal.edu.co

María Fernanda Murcia Pinilla. Magister en Ordenamiento Urbano Regional y estudiante de maestría en Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia. Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2101-0756> Correo electrónico: mfmurciap@unal.edu.co

Yair Alejandro Parada Puentes. Estudiante de maestría en Gobierno Urbano y especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Politólogo de la Universidad San Buenaventura. Bogotá, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4429-6910> Correo electrónico: yparada@unal.edu.co

Recibido: 30 de marzo de 2022

Aprobado: 14 de julio de 2022

Publicado: 26 de noviembre de 2022

Acceso abierto: Creative Commons:

Atribución-NoComercial-

CompartirIgual 4.0 Internacional

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



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Existen múltiples retos frente a la vivienda de interés social (VIS) asociados a cómo, desde el sistema político y jurídico, se ha concebido el modelo de gestión habitacional en Colombia, lo cual tiene repercusiones directas en el quehacer del Distrito y en los instrumentos de ordenamiento como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Asimismo, la mercantilización de la vivienda limita la construcción del hábitat en su integralidad como condición necesaria para relacionar la vivienda con la ciudad. En consecuencia, se presenta una dicotomía frente a esta relación en el marco de los derechos, pues el desarrollo normativo en materia de vivienda no contempla el hábitat como elemento fundamental para articular la VIS con su entorno inmediato, es decir, con la ciudad. Esta dicotomía se evidencia en el POT Bogotá Reverdece 2022-2035, ya que, más allá de generar unos mínimos de habitabilidad en términos métricos, no contrarresta fenómenos asociados a la concepción de la vivienda únicamente como una solución funcional o económica y, asimismo, impide contemplarla en clave de derechos. Este artículo de reflexión hace una revisión crítica de este POT a partir del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda. Para ello, toma como base la interpretación de fuentes secundarias sobre el derecho a la ciudad, el hábitat y la vivienda social a nivel nacional y distrital. También, analiza la prensa y las discusiones adelantadas por expertos y concejales sobre cómo se contempla la vivienda de interés social en el POT.

Palabras clave: derecho a la ciudad; derecho a la vivienda; hábitat; Plan de Ordenamiento Territorial; vivienda de interés social.



Social housing in the Bogotá Reverdece 2022-2035 POT: reflections from habitat and the right to the city

Abstract

There are multiple challenges regarding low-income housing (VIS by its acronym in Spanish) associated with how the housing management model has been conceived in the political and legal system in Colombia, which has direct repercussions on the work of the District and planning instruments such as the Territorial Planning (POT). Likewise, the commodification of housing limits the construction of habitat in its entirety as a necessary condition for connecting housing with the city. Consequently, a dichotomy arises in this relationship within the framework of rights, as the regulatory development in housing does not consider habitat as a fundamental element to articulate VIS with its immediate environment, that is, with the city. This dichotomy is evident in the Bogotá Reverdece 2022-2035 POT, since, beyond generating minimal habitability standards in metric terms, it fails to counteract phenomena associated with the conception of housing solely as a functional or economic solution and also prevents its consideration in terms of rights. This article makes a critical review of this POT based on the right to the city and the right to housing. To this end, it relies on the interpretation of secondary sources on the right to the city, habitat, and social housing at the national and district levels. It also analyses the press and the discussions held by experts and councilors on how social housing is contemplated in the POT.

Keywords: right to the city, right to housing, habitat, Land Use Plan, social housing.

A habitação de interesse social no POT Bogotá Reverdece 2022-2035: reflexões a partir do habitat e do direito à cidade

Resumo

Existem múltiplos desafios para a habitação de interesse social (HIS) associados à forma como, desde o sistema político e jurídico, foi concebido o modelo de gestão habitacional na Colômbia, o que tem repercussões diretas no trabalho do Distrito e nos instrumentos de ordenamento como o Plano de Ordenamento Territorial (POT). Da mesma forma, a mercantilização da moradia limita a construção do habitat em sua totalidade como condição necessária para relacionar a habitação com a cidade. Consequentemente, apresenta-se uma dicotomia quanto a esta relação no âmbito dos direitos, uma vez que o desenvolvimento normativo no campo da habitação não considera o habitat como elemento fundamental para articular a HIS com seu entorno imediato, ou seja, com a cidade. Esta dicotomia é evidente no POT Bogotá Reverdece 2022-2035, pois, além de gerar habitabilidade mínima em termos métricos, não contraria os fenômenos associados à concepção da habitação apenas como uma solução funcional ou econômica e, da mesma forma, impede olhá-la em termos de direitos. Este artigo de reflexão faz uma revisão crítica deste POT com base no direito à cidade e no direito à habitação. Para tal, baseia-se na interpretação de fontes secundárias sobre o direito à cidade, ao habitat e à habitação social a nível nacional e distrital. Além disso, analisa a imprensa e as discussões realizadas por especialistas e vereadores sobre como a habitação de interesse social é contemplada no POT.

Palavras-chave: direito à cidade; direito à habitação; habitat; Planejamento do Ordenamento Territorial; habitação de interesse social.

Introducción

Actualmente en Bogotá, así como en otras ciudades latinoamericanas, los impactos generados por el encarecimiento y disminución del suelo de expansión, junto a los procesos acelerados de urbanización, ponen de manifiesto la problemática de la vivienda, el hábitat y el derecho a la ciudad (Ballén, 2009). De esta manera, la escasez de suelo urbanizable es otra característica de las ciudades contemporáneas, como Bogotá, que está determinando su crecimiento alrededor del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Bogotá Verdece 2022-2035, propuesto por la administración distrital de Claudia López.

En este contexto, el hábitat y la vivienda ocupan un lugar primordial al articular las relaciones sociales, tanto en el ámbito privado del hogar como del espacio público de la ciudad. Por ello, es necesario comprender que la vivienda es un acto político y que los síntomas de la crisis habitacional son visibles en la ciudad. Estos se pueden asociar al coste de la vivienda que experimentan los hogares de más bajos recursos, que no logran acceder a la vivienda de interés social (VIS).

Entonces, la VIS pasó de ser una responsabilidad del Estado colombiano, para asegurar la habitabilidad y calidad de vida de los hogares de ingresos bajos y medios, a ser una mercancía que responde a los intereses operativos del mercado con la entrada en vigor del modelo neoliberal en la planificación de las ciudades en el país. Frente a esta problemática asociada al sistema habitacional, el derecho a la ciudad cobra gran importancia, porque supone, por un lado, la existencia de un Estado que decide y orienta el desarrollo urbano y, por otro lado, el derecho de los ciudadanos a reclamar el acceso a la vivienda de calidad y a un hábitat digno.

De manera similar, el núcleo del derecho a la ciudad está asociado a la inclusión física y social de los sectores menos favorecidos. Es aquí

donde la discusión por la vivienda en el POT vigente¹ de la administración distrital de Claudia López (2019-2023) adquiere gran relevancia. Esto obedece a que el problema de la vivienda no comprende solo el déficit cuantitativo, sino también cualitativo, la ubicación y calidad tanto de la vivienda como del hábitat.

Así pues, existen múltiples retos frente a la problemática de la vivienda asociados a la concepción, desde el sistema político y jurídico, del modelo de gestión a nivel nacional, lo cual repercute directamente en el trabajo del Distrito y en los instrumentos de ordenamiento territorial como el POT. De este modo, se hace una revisión crítica del POT, en la cual se evidencia la dicotomía ciudad-vivienda en el marco de los derechos. Lo anterior, puesto que el desarrollo normativo en materia de vivienda no contempla el hábitat como condición necesaria para articular la VIS con su entorno inmediato: la ciudad. Esto es evidente en el POT 2022-2035, ya que solo genera unos mínimos de habitabilidad en términos métricos, pero no contrarresta fenómenos asociados a la mercantilización de la vivienda, lo cual, a su vez, no permite contemplar la vivienda en toda su complejidad y en clave de derechos.

Metodológicamente, se recurre a la interpretación de fuentes secundarias sobre el derecho a la ciudad, el hábitat y la vivienda social en Colombia y Bogotá; además, se efectúa un análisis de prensa, así como de las discusiones adelantadas por expertos y concejales sobre cómo se contempla la vivienda de interés social en el POT Bogotá Verdece. El presente artículo, en primer lugar, presenta la relación entre el derecho a la ciudad y la vivienda para destacar la relevancia del hábitat como eje articulador entre estos dos elementos; en segundo lugar, hace un recorrido histórico-normativo de la VIS y el hábitat tanto en Colombia como en Bogotá; en tercer lugar, se presenta la dicotomía frente a la relación ciudad-hábitat y la VIS en el marco del POT; y, por último, se presentan unas reflexiones generales.

1 Con la firma del Decreto 555 de 2021 entró en vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá Verdece 2022-2035 propuesto por la administración de Claudia López (2019-2023).

Relación entre el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda

Para hacer referencia a la ciudad como un derecho, es necesario retomar la obra de Henri Lefebvre ([1969] 1978), quien formuló el derecho a la ciudad como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos de crear y producir ciudad. Esto, porque las ciudades fueron marcadas y construidas, no solo en lo morfológico, sino en lo imaginario y simbólico, por actos y agentes locales, pero también por las relaciones impersonales de producción y propiedad; además, su planificación se encuentra condicionada por factores ideológicos. En este contexto, el derecho a la ciudad cobra sentido como una reivindicación de las clases y grupos subalternos en un espacio imaginado y construido físicamente por relaciones de producción y propiedad capitalistas.

La ciudad, desde esta perspectiva, se concibe como un sistema semántico, semiótico y semiológico; a través de la lingüística, el lenguaje urbano se considera como un conjunto de signos. Según Lefebvre, la ciudad moderna bajo este conjunto de signos se convierte en un centro de decisión y de concentración de la riqueza por parte de las clases dominantes a través de la tierra, que se convierte en un producto de especulación para la producción de vivienda. Por consiguiente, el derecho a la ciudad propuesto por Lefebvre implica el derecho a una ciudad transformada, así como el derecho de las clases y grupos subalternos a transformarla en medio de los procesos de especulación y de producción del capital urbano. Este derecho, entonces, no se opone a las reivindicaciones jurídicamente exigibles, más bien pretende alcanzar objetivos sociales y políticos que van más allá (Madden y Marcuse, 2016).

Por otro lado, siguiendo los planteamientos de Lefebvre, se presentan otras aportaciones a la noción del derecho a la ciudad en autores como David Harvey (2008) y Jordi Borja. Ambos plantean reflexiones en las que resaltan nociones de colectividad, conflicto

y performatividad dentro del espacio urbano (Pérez, 2013) y describen el derecho a la ciudad como un derecho colectivo de todas las personas que habitan, acceden y usan la ciudad. Estos planteamientos implican, no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer la necesidad humana de llevar una vida decente en los ambientes. Esta definición incluye el derecho a usar lo que la ciudad ofrece y a participar en la creación o recreación de aquellos elementos de los que carece (Buckingham, 2011).

En este sentido, desde el derecho a la ciudad, se reconoce que el hábitat estructura las relaciones sociales y es un escenario mediado por un conjunto de símbolos que responden a la manera en la que los individuos y las sociedades se apropian del espacio. Por lo tanto, el hábitat, más allá de la ocupación física del territorio, se constituye como referente simbólico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional (Giraldo, García, Bateman y Alonso, 2006). Es decir, el hábitat urbano es un derecho colectivo no homogéneo que puede redefinirse y recrearse en respuesta a factores sociales, políticos, culturales y económicos.

Análogamente, habitar tiene una relación estrecha con la vivienda y el hábitat, en la medida que hace referencia a una experiencia subjetiva con el entorno y el lugar de habitación; en otras palabras, la vivienda se convierte en el eje articulador entre la persona y el espacio. En esta experiencia, el espacio local adquiere gran relevancia, dado que se refiere al tipo de hábitat específico cercano a la vivienda que está mediado por lo que la ciudad ofrece. Así, la experiencia del espacio local, es decir del hábitat inmediato a la vivienda, es un escenario de múltiples relaciones sociales, que pueden construir un tejido denso y fortalecer el sentido de arraigo y de pertenencia (Duhau y Giglia, 2008).

En este enfoque, la construcción del hábitat se convierte en un puente que relaciona la vivienda y la ciudad desde una perspectiva

de derechos, debido a que el hábitat nace de las necesidades individuales y colectivas de resguardo y protección en un espacio geográfico. De esta forma, las reivindicaciones en el marco del derecho a la ciudad, al estar ligadas intrínsecamente con el hábitat, están asociadas a la justicia espacial y por otras categorías relacionadas con el género, la etnicidad y las diversas formas en las que se habita y se construye la ciudad desde lo local.

Las diferentes perspectivas del derecho a la ciudad hacen una crítica a la ciudad vista simplemente como un espacio de intercambio, en el cual la vivienda se limita a una mercancía que pierde su valor de uso. En este contexto, es imprescindible entender que el derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad son esenciales para asegurar la dignidad humana. Por esta razón, la vivienda es más que un lugar para asentarse; la vivienda como el hábitat son un espacio construido socialmente y tienen implicaciones simbólicas más allá del aspecto material y físico.

En este orden de ideas, la planeación urbana de las ciudades, en el presente y en el futuro, debe propender por reconocer tanto la vivienda como el hábitat en su multiplicidad y complejidad. Esto resulta un factor clave para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, que hoy por hoy presentan problemáticas en términos habitacionales y de segregación socioespacial en la medida que se expanden los procesos de urbanización. De este modo, González, Rivera, Crespo y Pérez (2018) en su libro *Derecho a la ciudad y vivienda* sostienen que el modelo de desarrollo actual:

[...] ha generado un nuevo esquema de orden territorial y flujos financieros, de producción, distribución y consumo, en el que las ciudades y el uso de su suelo, sobre todo, se han convertido cada vez más en una composición espacial de alojamientos funcionales por núcleos diferenciados y desigualdades crecientes. (p. 15)

Este modelo de desarrollo, que favorece procesos de especulación del suelo urbano, tiene efectos directos en la concepción y

producción del hábitat y de la vivienda, pues las ganancias del sector inmobiliario y financiero se concentran en unos pocos actores económicos. Adicionalmente, los cambios en el sistema de vivienda que experimentó Colombia y la región con la entrada en vigor de reformas neoliberales propiciaron la implementación de la política de mercado que actualmente se encarga de la construcción de la vivienda. De esta manera, el Estado pasó de ser productor a regulador de la vivienda, sin cambiar el modelo de gestión de la misma basado en la propiedad.

Desde hace décadas, la construcción de vivienda ha sido dirigida por el sector privado y la “demanda solvente”, sector social que garantiza la reproducción desigual de la ciudad y el capital acumulable como signo (González *et al.*, 2018). En este escenario, el derecho a la vivienda tiene una interrelación directa con el derecho a la ciudad, bajo el supuesto de que la vivienda como el hábitat se convierten en un acto político de reivindicación. Al comprender que estos tienen un papel fundamental en la creación y consolidación de vínculos entre personas, familias, comunidades e instituciones, resultan una instancia que produce relaciones de poder en la ciudad (Madden y Marcuse, 2016).

Por lo descrito, la vivienda, junto con el hábitat, deben ser considerados algo más que una mercancía que se construye a favor de los intereses económicos de una clase determinada. Su distribución, tamaño y calidad deben prevalecer y ser universales para todos los habitantes de la ciudad, sin importar su procedencia o estatus socioeconómico. De igual modo, las condiciones generales de la vivienda deben ser dignas y adecuadas, dado que el lugar de habitación es la continuidad y extensión de la ciudad. Por esto, es indispensable establecer unos aspectos mínimos de infraestructura (agua, alcantarillado, energía, entre otras) para garantizar así, no solo el derecho a una vivienda digna, sino el derecho a la ciudad. La tabla 1 presenta las condiciones generales de la vivienda en Bogotá en concordancia con la prestación de servicios públicos básicos.

Tabla 1. Condiciones generales de la vivienda en Bogotá

| Ubicación | | Total | Porcentaje sobre el total |
|--------------------|--|-----------|---------------------------|
| Tipo de vivienda | Casa | 831 210 | 32.94 % |
| | Apartamento | 1 538 294 | 60.96 % |
| | Tipo cuarto | 151 963 | 6.02 % |
| | Vivienda tradicional indígena | 178 | 0.01 % |
| | Vivienda tradicional étnica | 174 | 0.01 % |
| | Otro tipo | 1700 | 0.07 % |
| Servicios públicos | Energía eléctrica | 2 339 400 | 99.75 % |
| | Sin energía eléctrica | 5790 | 0.25 % |
| | Servicio de acueducto | 2 332 920 | 99.48 % |
| | Sin servicio de acueducto | 12 270 | 0.52 % |
| | Servicio de alcantarillado | 2 325 515 | 99.16 % |
| | Sin servicio de alcantarillado | 19 675 | 0.84 % |
| | Gas natural conectado | 2 183 785 | 94.31 % |
| | Sin conexión a gas natural | 131 835 | 5.69 % |
| | Servicio de recolección de basuras | 2 329 993 | 99.35 % |
| | Sin servicio de recolección de basuras | 15 197 | 0.65 % |
| | Servicio de internet | 1 748 648 | 75.53 % |
| | Sin servicio de internet | 566 617 | 24.47 % |

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de datos del censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2018.

Respecto al tipo de vivienda, es posible afirmar que más del 60 % de las unidades en la ciudad corresponden a apartamentos y menos del 0.01 % son viviendas tradicionales étnicas o indígenas. En relación con el acceso a servicios públicos, se evidencia una cobertura de más del 90 % en los servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas natural, así como un acceso de menos del 76 % al servicio de internet. Del mismo modo, el número de viviendas que carecen de acceso a servicios es de menos del 1 %, salvo las variables que corresponden a conexión de gas natural y al servicio de internet.

La dicotomía entre vivienda como hogar o como bien inmueble posiciona la residencia

como un acto político y, por tanto, como un derecho. Así, por ejemplo, en las constituciones nacionales de 79 países aparecen artículos que reconocen que el Estado tiene la responsabilidad de proveer viviendas adecuadas para sus ciudadanos. Incluso, el derecho a la vivienda fue consagrado en el artículo 25² de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Madden y Marcuse, 2016). No obstante, la producción de vivienda dejó de ser liderada por el Estado y pasó a manos del mercado, lo que limitó así el acceso universal a una vivienda de calidad y digna.

En Colombia, el derecho a la vivienda digna y adecuada se encuentra estipulado en el artículo

2 Artículo 25, inciso 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas de 1948: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia

51 de la Constitución Política de 1991, como un derecho para todos los colombianos; asimismo, determina que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo, entre otras medidas (Contreras, 2015) para garantizar este derecho. El reconocimiento del derecho a la vivienda en el marco normativo y el sistema político del país adquiere un valor reivindicativo para los movimientos sociales, que parten del derecho a la vivienda y a un hábitat adecuado para luchar contra la mercantilización, opresión y desigualdad en las ciudades.

De tal modo, el derecho a la vivienda y a un hábitat adecuado se ha convertido en un objetivo estratégico de los activistas de varias ciudades alrededor del mundo y en Colombia en específico. Esta reivindicación se ha ido incorporando a un conjunto de demandas políticas y ha sido acogido por el discurso oficial. Sin embargo, más que una reivindicación jurídica y formal, el derecho a la vivienda junto al derecho a la ciudad propenden por la democratización y desmercantilización de la vivienda, además de transformar el modelo habitacional actual.

La vivienda de interés social en Colombia y Bogotá a partir del marco normativo

Analizar el papel de la vivienda a partir de un enfoque de derechos, como se mencionó en el apartado anterior, implica la definición de la vivienda social y la aproximación a esta desde el marco normativo, teniendo en cuenta que el desarrollo jurídico, para el caso colombiano, es la principal herramienta en términos de garantía de derechos. Es importante mencionar que, si efectivamente se concibe la vivienda más allá del lugar de asentamiento, la estructura normativa debería responder a esta concepción y brindar las herramientas necesarias para garantizar un hábitat adecuado.

No obstante, el marco legal alrededor de la vivienda y, en especial de la vivienda de interés social, pone en evidencia que los temas de hábitat no se abordan de manera rigurosa. Por lo tanto, desde el ámbito jurídico se presentan dificultades en la formulación de una política de vivienda que permita establecer una relación clara entre el derecho a la ciudad y la vivienda, desde la obligatoriedad de construir, así como consolidar un hábitat digno y adecuado.

Para entender el papel de la vivienda social en Colombia y, específicamente, en Bogotá, es relevante identificar desde el marco conceptual qué se entiende por vivienda de interés social (VIS); cuál ha sido su desarrollo normativo a nivel nacional y en Bogotá en relación con la noción de hábitat como un puente que permite su articulación con la ciudad. Además, es fundamental identificar cómo se contempla desde la Alcaldía Mayor de Bogotá (2021a) en el periodo 2022-2035 a partir de la formulación del Plan Ordenamiento Territorial (POT).

Vivienda de interés social en Colombia

Desde la perspectiva de Naciones Unidas (2004, citado en González, 2016), una vivienda adecuada se entiende como el lugar en donde es posible aislarse, si así se quiere, con espacio, seguridad, iluminación, ventilación e infraestructura básica adecuada y una ubicación conveniente con servicios básicos. El concepto de vivienda implica, entonces, una lectura desde la integralidad y tiene en cuenta factores internos y externos en relación con la funcionalidad, el confort, el acceso a servicios, transporte, equipamientos, etc., así como las actividades personales, tradicionales y culturales (González, 2016). Este concepto conserva una estrecha relación con la noción de hábitat que adopta la Secretaría Distrital del Hábitat:

el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano. Su desarrollo armónico contribuye a me-

jorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva. (Carrasco, 2011 p. 11)

Entender la vivienda de manera integral en función de la garantía de derechos impide que se separe del concepto de hábitat. En el ámbito institucional, como se ha mencionado, se contempla en la Constitución Política en el artículo 51 como un derecho de todos los ciudadanos colombianos, sin distinción alguna. Por este motivo, al posicionarse como un derecho, desde las reglas formales, la vivienda debería comprenderse como el activo más importante de la población, pues proporciona seguridad y bienestar, por lo cual no debería concebirse como una mercancía. Esto, toda vez que tiene una función fundamental al permitir el desarrollo de las capacidades de los seres humanos y eleva las condiciones de vida de los individuos y sus familias (Agudelo *et al.*, 2013, citado en González, 2016).

De este modo, según Ortiz y Zárate (2004), la vivienda de interés social en Colombia se define como un bien de mérito no mercantil, que socialmente se contempla como responsabilidad del Estado. Por esta razón, su provisión se enfoca hacia los grupos sociales que, por sus bajos ingresos, no pueden adquirirla por mecanismos comerciales. Pese a esto, González (2016) plantea que desde el marco jurídico no existe un concepto de VIS que incorpore la noción integral de hábitat; más bien se clasifica de acuerdo con su valor en salarios mínimos legales vigentes (smmlv) y, en consecuencia, su tipología se define bajo este parámetro desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este sentido, el concepto integral de VIS que se presenta en el marco normativo no necesariamente recoge o incluye la noción de hábitat.

Ahora bien, la ausencia de una definición normativa de VIS en la cual se precisen las características cualitativas de la misma, o se articule la noción de hábitat, no quiere decir que no exista un desarrollo que se encargue de su regulación. Se presenta, a continuación, una línea de tiempo con relación al contexto jurídico que define el fomento, el desarrollo y construcción de VIS en Colombia.

En el contexto colombiano, es posible establecer siete periodos con relación a la planeación, la producción, la construcción y la financiación de vivienda social. El primero (1918-1942), con una baja producción de vivienda estatal; el segundo (1942-1965), en el que el Estado fue productor y protagonista de la edificación de vivienda social; un tercer periodo (1965-1972), conocido como fase de transición, se caracterizó por transferir del sector público al privado la responsabilidad del problema de la vivienda (ejecución, construcción y financiación). En el cuarto momento (1972-1982) se fortaleció el sector financiero en la producción de vivienda; en el quinto (1982-1990), se adelantó la política pública de Belisario Betancur, caracterizada por la modificación del sistema UPAC³, la transferencia de recursos de vivienda suntuaria a la vivienda popular, así como el programa de construcción sin cuota inicial, con la meta de construir 400 000 unidades de vivienda (Castrillón, 1993); el sexto periodo (1990-1999), se caracterizó por la nueva legislación en materia de vivienda producto de las reformas de corte neoliberal que atravesaba el país y la región. Finalmente, en el séptimo, que inició en 1999, se adoptó la UVR⁴ y se establecieron normas con relación al ordenamiento del territorio a nivel nacional y local (Saldarriaga, 1996; Jaramillo, 1994 citados en Ballén, 2009).

Las principales normas en relación con la vivienda son: la Constitución Política; la Ley de Desarrollo Municipal y Reforma Urbana (Ley

3 La unidad de poder adquisitivo (UPAC) fue una medida usada para calcular el costo de algunos créditos de vivienda. En 1972, durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, fue implementada en Colombia por medio del Decreto 667.

4 De acuerdo con el Banco de la República, la unidad de valor real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda diariamente con base en la variación del índice de precios al consumidor (IPC).

9 de 1989), que contiene herramientas para la promoción de proyectos de vivienda y reglamenta la VIS; la Ley 3 de 1991, que define el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, así como el subsidio familiar de vivienda; la Ley 388 de 1997, mediante la cual los municipios adquieren herramientas para la gestión territorial; la Ley 546 de 1999, que define los lineamientos respecto a la financiación de vivienda; y, finalmente, la Ley 1114 de 2006, que destina recursos del presupuesto nacional al otorgamiento de subsidios para VIS.

Adicionalmente, existen otras medidas de carácter formal con incidencia en el orden nacional: la Ley 1450 de 2011, que definió desde el PND un concepto de VIS e incorporó unos mínimos con relación al diseño arquitectónico, la construcción y la tipología de vivienda de interés popular (VIP) con un costo menor a 70 smmlv; la Ley 1537 de 2012, que promueve el acceso a la vivienda a partir de disposiciones como la gratuidad para hogares de vulnerabilidad priorizada; y, más recientemente, la Ley 2079 de 2021, que define la política pública de hábitat y vivienda como política de Estado y procura el diseño de herramientas para la implementación de programas y proyectos habitacionales en las modalidades de VIS y VIP.

Esta última ley justamente recoge una noción de vivienda más integral, ya que incluye variables cuantitativas, cualitativas, así como elementos que van más allá de la financiación y la provisión. Igualmente, contempla el enfoque en la vivienda rural y urbana, el espacio público y la noción explícita de hábitat; también destaca herramientas para mejorar el acceso y la regulación, así como el fomento del suelo urbanizable. Sin embargo, dada su reciente promulgación, a la fecha, no representa una modificación relevante en la forma como se ha abordado el problema de la vivienda en el país.

Vivienda de interés social en Bogotá

En relación con el caso específico de Bogotá, de acuerdo con Ballén (2009), el análisis puede hacerse a partir de los mismos periodos

mencionados para el contexto colombiano. Esto permite articular los instrumentos de ordenamiento territorial, como el POT, y la revisión particular de las acciones propuestas por el Distrito desde 1980. De este modo, en la década de 1980, se promulgaron decretos, como el 2489, que permite el desarrollo progresivo de edificaciones, así como los decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988, que impulsan el sector de la construcción como motor de la economía; pero, en relación con la VIS, existe cierto desinterés por parte del sector privado.

Posteriormente, en la década de 1990, específicamente 1994, antes de la crisis inmobiliaria, se incrementó la producción residencial privada y luego, con la adopción de la Ley 388 de 1997, se replanteó el concepto de VIS. En 1999, se registró el mayor incremento de producción de VIS en la capital del país debido a la crisis, razón por la cual el sector de la construcción se vio en la necesidad de ejecutar proyectos de bajo costo; y es en la década del 2000 cuando, en el marco de las operaciones promovidas por Metrovivienda, se adelantó la construcción de VIS tipo 1 (Ballén, 2009).

Desde la década del 2000, no se adelantaron cambios importantes respecto a la VIS en la ciudad. Si bien el distrito respondió a las modificaciones que se dieron en el marco normativo y en las líneas estratégicas a nivel nacional, a partir del 2011 los POT se han caracterizado, únicamente, por definir los porcentajes de suelo de expansión urbana o desarrollo destinados para la ejecución de proyectos habitacionales tipo VIS.

En la tabla 2 se presentan datos relacionados con las unidades de vivienda construidas a partir del 2002 en Bogotá, desagregados por tipo de vivienda (VIS, no VIS y VIP), así como las unidades de precio por estrato socioeconómico. De manera similar, en la tabla 3 se observan las unidades de vivienda en proceso e iniciadas durante la vigencia 2021 y el primer trimestre del año 2022 en Bogotá de acuerdo con el censo de edificaciones.

Tabla 2. Unidades de vivienda iniciadas por vigencia en Bogotá

| Vigencia | VIS | no VIS | VIP | Unidades por rango de precio** | | | | | |
|----------|--------|--------|-------|--------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2002 | 19 975 | 13 746 | 0 | | | | | | |
| 2007 | 19 305 | 26 587 | 8 092 | 2 254 | 5 838 | 6 689 | 4 524 | 12 615 | 13 972 |
| 2012 | 11 833 | 23 378 | 4 380 | 478 | 3 902 | 14 16 | 5 839 | 10 302 | 13 274 |
| 2017 | 14 620 | 21 016 | 8 255 | 8 | 8 177 | 19 23 | 3 775 | 10 197 | 11 486 |
| 2021 | 15 935 | 13 643 | 1 138 | 5 | 1 294 | 10 41 | 4 232 | 21 076 | 7 780 |
| 2022* | 8 002 | 6 253 | 23 | 3 | 99 | 251 | 3 144 | 8 236 | 2 522 |

* La vigencia 2022 cuenta con datos correspondientes solo para el primer trimestre.

** Rango de precios según información del DANE:

Rango 1: 0-50 smmlv

Rango 2: 51-90 smmlv

Rango 3: 91-110 smmlv

Rango 4: 111-135 smmlv

Rango 5: 136-350 smmlv

Rango 6: más de 350 smmlv

Rango de precios para los periodos anteriores a 2019:

Rango 1: 0-50 smmlv

Rango 2: 51-70 smmlv

Rango 3: 71-100 smmlv

Rango 4: 101-135 smmlv

Rango 5: 136-350 smmlv

Rango 6: más de 350 smmlv

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de datos del DANE sobre el histórico de vivienda tipo VIS, no VIS y VIP (2002, 2007, 2012, 2017, 2021 y 2022).

Tabla 3. Unidades de vivienda en proceso e iniciadas durante la vigencia 2021 y el primer trimestre del año 2022 en Bogotá, de acuerdo con el censo de edificaciones

| Información vivienda iniciada y en proceso censo de edificaciones | | | |
|---|--------|-------------------|------------------|
| Característica | Tipo | IV trimestre 2021 | I trimestre 2022 |
| Unidades en proceso | vis | 22 347 | 28 734 |
| | No vis | 33 736 | 35 844 |
| | Total | 56 083 | 64 578 |
| Unidades iniciadas | vis | 7 171 | 8 002 |
| | No vis | 3 898 | 6 253 |
| | Total | 11 069 | 14 255 |

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de datos del DANE sobre el histórico de vivienda tipo VIS, no VIS y VIP (2002, 2007, 2012, 2017, 2021 y 2022).

Con relación a la VIS, se evidencia un alto número de unidades iniciadas durante la vigencia 2002, cifra que disminuye en los cinco años siguientes y vuelve a incrementar durante la vigencia 2017; a partir de este año se presenta de nuevo un incremento sostenido hasta el 2021. Es relevante mencionar que el mayor número de viviendas iniciadas corresponden a los rangos de precios más altos. Esta situación puede comprometer el acceso a dichas unidades por parte de las personas de menos recursos, lo cual, a su vez, mantiene la segregación presente en la ciudad.

En el caso particular del POT de la administración distrital de Claudia López (2019-2023), denominado Bogotá Verdece 2022-2035, se formula el programa de Hábitat y Vivienda Popular, que propone reducir los desequilibrios y desigualdades apostando a la oferta de vivienda; este incluye el subprograma de vivienda de interés social y prioritario, que contempla la provisión de suelo, la construcción y promoción de VIS y VIP desde un enfoque aparentemente integral, el cual involucra aspectos de calidad urbanística de los entornos. No obstante, los proyectos estructurantes y las estrategias de intervención se limitan a la promoción de VIS y VIP en zonas de revitalización y redensificación.

Con ello, salvo el ajuste que propone el POT respecto a los estándares de calidad del hábitat, que consisten en ampliar el área mínima habitable para VIS y VIP a 42 m², no se evidencia un cambio sustancial en las acciones que se plantean desde la administración sobre la oferta de vivienda social, la contención de la especulación inmobiliaria, el modelo de gestión de vivienda basado en la propiedad o la noción integral de hábitat.

POT: ¿qué tipo de vivienda de interés social tendremos en nuestro próximo modelo de ciudad?

El problema de la vivienda en Bogotá suele analizarse a través del indicador de déficit ha-

bitacional, aunque, en realidad, este índice dice poco sobre las necesidades reales de la ciudad en esta materia. Si bien este es uno de los elementos de diagnóstico centrales del POT, este no es el único; el abordaje debe realizarse de forma integral incluyendo todos los componentes que integran la vivienda y su entorno, es decir, el hábitat.

El primer aspecto que se debe abordar es la dimensión del problema que aqueja a la ciudad. Según la Secretaría Distrital de Hábitat (2021), el déficit habitacional en la ciudad ha venido disminuyendo, pero es importante señalar que este se mantiene en 353 580 hogares y se concentra, principalmente, en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba y Bosa, las cuales albergan al 48.6 % de los hogares con problemas habitacionales. Al respecto, Camargo (2021) desagrega este valor y especifica que la ciudad presenta un déficit habitacional cuantitativo de 96 897 hogares y un déficit cualitativo de 228 150 hogares. Esto, sumado a las proyecciones hechas por el DANE (2018), indica que la ciudad necesitaría cerca de 1 067 000 soluciones habitacionales para responder al crecimiento de la ciudad en los próximos doce años.

Sin embargo, son múltiples las circunstancias que dificultan poder garantizar el acceso a la vivienda a los ciudadanos. El primero, como recalca Camargo (2021), se relaciona con los bajos ingresos de los hogares que, sumado a las múltiples exigencias de la política pública nacional de vivienda, condicionan el acceso a créditos hipotecarios en relación con la capacidad de pago. De otra parte, como exponen Bonet, Pérez y Chiriví (2016), es importante considerar que la mayoría de las economías de los hogares colombianos provienen de la informalidad, algo que la política pública no tiene en cuenta al momento de diseñar estrategias para generar mecanismos de acceso a la vivienda formal. En muchos casos, esta resulta ser más costosa para los hogares de bajos ingresos, a pesar de que estas soluciones habitacionales se desarrollen alrededor de los lugares que normalmente habitan.

El segundo aspecto es que la oferta del suelo y de vivienda está estrechamente relacionada.

Si se examinan los datos aportados por la Secretaría Distrital de Hábitat (2021, p. 39-41), el desarrollo de proyectos inmobiliarios en la ciudad se ha hecho en zonas periféricas, en donde se ubica la mayor parte de la vivienda informal. No obstante, la dificultad de desarrollar soluciones habitacionales de bajos costos, por la escasez de suelo urbanizable en zonas cercanas al centro de la ciudad, ha llevado a que la oferta de VIS se ubique en zonas alejadas de los puestos de trabajo de la mayoría de los hogares con bajos ingresos, lo cual dificulta y desincentiva su acceso.

Ahora bien, sobre este particular, es relevante recalcar que la VIS no es solo aquella cuyo precio es menor a 135 salarios mínimos, sino es, en esencia, la que efectivamente llega a los hogares con menores ingresos (Camargo, 2021). A pesar de esta definición, es claro que la VIS no llega a estos hogares. Por el contrario, y como manifestó el concejal Diego Laserna (Infobae, 2021), la política de vivienda no garantiza que quienes acceden a las VIS sean personas de bajos ingresos. Esto quedó en evidencia con múltiples proyectos que se han adelantado en la ciudad, en los que algunas VIS, ubicadas en zonas centrales y comerciales de la ciudad, son subsidiadas por la política de vivienda con un metraje de aproximadamente 20 m², aproximadamente. Estos proyectos, como expuso el concejal Laserna, ponen en evidencia un subsidio por parte del Estado colombiano a hogares de ingresos medios y altos para acceder a vivienda formal tipo VIS con fines de arrendamiento o explotación del inmueble, pero no como los plantea la política de buscar soluciones habitacionales para los hogares vulnerables económicamente.

Por consiguiente, el POT estableció que, dependiendo del índice de construcción, la magnitud del área mínima para una unidad habitacional no podía ser inferior a 42 mt². Esta propuesta busca, en un comienzo, evitar que los subsidios asignados a viviendas de interés social sean usados en proyectos de inversionistas con soluciones habitacionales que no responden a la ciudad. Pero, como lo expone

el concejal Carlos Carrillo (2021), el POT permite a los constructores realizar edificaciones más altas con menores cargas urbanísticas. Esta situación se agudiza aún más frente a los hallazgos realizados por múltiples organizaciones (Doria y Galvis, 2021) en los cuales se constata una disminución considerable del porcentaje de VIS y VIP. En el proyecto presentado en marzo por la administración distrital se definió que para los procesos de renovación urbana el suelo para vivienda VIS debía ser del 20 % y en VIP 10 %. Pese a esto, el proyecto radicado al Concejo de Bogotá disminuye este porcentaje a solo el 6 % en VIS y 8 % en VIP.

El tercer elemento de esta discusión es la relación de los soportes de la ciudad con las nuevas VIS y VIP. Según el portal *La Silla Vacía* (2021), existe un vacío que el POT no previó: el desarrollo de proyectos intermedios con el pago de cargas monetarias y no de provisión de bienes y servicios a la ciudad. Como expone María Mercedes Jaramillo, secretaria de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el POT aumenta el cobro de las cargas para los desarrolladores urbanos en dos frentes: el pago por compensaciones monetarias y otro mediante la provisión de espacio público, vías, infraestructura u otros elementos contemplados en las cargas urbanísticas (Doria, 2021). Una eventualidad que no fue considerada, expuesta por el concejal Carrillo (2021), indica que los desarrolladores urbanos terminen pagando las cargas urbanísticas con la contribución monetaria al Distrito y no con la creación de soportes que permitan un hábitat que desarrolle el derecho a la ciudad.

Así, el concejal Diego Cancino sostuvo que existe una gran dificultad en términos pragmáticos con este POT, relacionado con la posibilidad que se abre a los desarrolladores urbanos de pagar las cargas urbanísticas con dinero, lo cual podría conllevar a que se generen menos viviendas de interés social y de interés prioritario (Camargo, 2021). Esto tiene que ver con otro componente polémico dentro de este instrumento de ordenamiento territorial: la disminución de las plusvalías. Según Camargo (2021), esto puede generar una pérdida de recursos

importantes para el Distrito. Como expone la profesora Contreras (2021), el cobro de este tributo en el país ha evidenciado en municipios pequeños una excelente fuente de recaudo que, además, potencia la generación de soportes por parte de las autoridades locales al contar con una fuente de financiación que les permite crear entornos más agradables al ciudadano y que garantizan el cumplimiento del derecho a vivir en la ciudad en mejores condiciones.

Por otra parte, el POT plantea una dicotomía entre los intereses de los desarrolladores urbanos y los habitantes de la ciudad en relación con el modelo de VIS a construir en los próximos años (Pastrán, 2021). La problemática que se puede advertir está en la ubicación de las nuevas viviendas; tal y como está redactada la norma, los procesos de renovación urbana les permitirá a los constructores generar más viviendas en ubicaciones centrales, pero sin subsidios y con mayores costos para los compradores. Para el concejal Luis Carlos Leal (Semana, 2021), esto va a generar que las nuevas viviendas de interés social se sigan ubicando en zonas periféricas de la ciudad —actualmente demarcadas como zonas de protección ambiental o con una baja provisión de bienes públicos—, lo cual impedirá realizar un soporte adecuado a las nuevas viviendas que se ubiquen allí.

A esto se suma lo planteado por Diego Velandia (Universidad de los Andes, 2021), quien sostiene que el POT plantea un elemento problemático entre el hábitat y la vivienda. Específicamente, el profesor lo aborda desde el concepto de calidad integral, que se encuentra en varios apartes del documento aprobado. Son dos elementos que resultan ser problemáticos en esta materia, según el académico. El primero se refiere a la sostenibilidad del crecimiento de la vivienda con la capacidad de la ciudad para la provisión de bienes y servicios, que garanticen un goce efectivo de los derechos de los ciudadanos a un hábitat integral y no una segregación

y fragmentación urbana condicionada a la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. Velandia se refiere a los bienes y servicios ya existentes en la ciudad y de los cuales se va a generar una mayor demanda en aquellas zonas de renovación urbana, que no van a tener un crecimiento significativo del espacio público, pero sí en las unidades habitacionales y, por tanto, un número mayor de hogares que harán uso del espacio público disponible allí.

El siguiente elemento problemático se relaciona con el entorno. Para el profesor, aunque la apuesta del POT se orienta a la búsqueda de una densificación ordenada en la ciudad, estos componentes no resultan del todo claros. Doría y Galvis (2021) aseguran que esta es una de las fallencias que tiene el instrumento de planeación, puesto que el sistema de cargas y contrapesos para los constructores genera que la administración distrital sea quien asuma, en gran parte, la responsabilidad de la provisión de los bienes colectivos⁵.

Ahora bien, Mayorga y Ortiz (2020) hacen un análisis detallado de las zonas deficitarias de la ciudad en un ejercicio previo al POT, las cuales son abordadas en la nueva hoja de ruta expedida por la administración distrital. Pese a esto, el portal *Razón Pública* (2021) afirma que existe una gran incertidumbre frente al nuevo modelo de planeación expuesto en las Unidades de Planeamiento Local (UPL), debido a que estas no garantizan que, efectivamente, se focalicen de mejor manera los recursos de la administración para lograr crear una ciudad de treinta minutos. Por el contrario, y como expone Vergel (2021), el desarrollo de los equipamientos colectivos está sujeto, en gran medida, al desarrollo del transporte de la ciudad y, dentro de la visión de ciudad, pareciera no existir una correlación entre la ubicación de la VIS y el desarrollo de la infraestructura de transporte y equipamientos. Por esta razón, Vergel plantea que los equipamientos colectivos son, en general, para quienes

5 Mayorga propone que los equipamientos colectivos generan un capital social indispensable para la construcción de la sociedad. Sin embargo, la sobreoferta en algunas zonas de la ciudad y un déficit significativo en puntos periféricos —los de mayor crecimiento— evidencian una clara fragmentación en el acceso a un entorno igualitario del hábitat y condiciona su acceso a la ubicación de la vivienda dentro de la ciudad formal.

pueden acceder a viviendas nuevas o de un alto valor y no para la población más vulnerable de la ciudad. Esta debe ubicarse en las periferias, donde el valor del suelo y la vivienda es más accesible, pero a costa de tiempo y bajo un entorno que no necesariamente cuenta con todos los servicios necesarios para un buen vivir.

El cuarto elemento de la discusión gira en torno a la mejora planteada por el POT en materia de hábitat y las condiciones en las que se proyecta realizar. Como expone el concejal Carrillo (2021), la principal apuesta de la administración distrital es generar espacios hiperdensificados que no necesariamente van a garantizar una optimización de los equipamientos urbanos disponibles en las zonas de densificación. Es preciso

anotar que el POT plantea una herramienta para optimizar dichos equipamientos, denominado actuaciones estratégicas, las cuales permiten que, en la práctica, el crecimiento de estas zonas pueda ser intervenido por los desarrolladores urbanos. Un ejemplo de la dificultad que esto representa se evidencia en las actuaciones estratégicas como “Polo Cultural”, en donde se pasaría de 5.1m² a solo 2.8m² de espacio público efectivo por habitante y en el “Teleport Santa Fe”, en la Localidad de Usaquén, en donde se pasaría de 6.8m² a solo 2.9m² de espacio público por habitante. En la tabla 4 se presentan datos relacionados con el espacio público efectivo por habitante en cada una de las localidades de Bogotá para 2019, 2020 y 2021.

Tabla 4. Evolución del número de m² de espacio público efectivo por habitante

| Espacio público efectivo por localidad | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Localidad | EPE/Habitante 2019 | EPE/Habitante 2020 | EPE/Habitante 2021 |
| Usaquén | 4.34 | 4.43 | 3.87 |
| Chapinero | 5.42 | 5.66 | 5.42 |
| Santa Fe | 8.63 | 8.68 | 8.29 |
| San Cristóbal | 3.56 | 3.63 | 3.04 |
| Usme | 4.54 | 4.61 | 4.46 |
| Tunjuelito | 5.60 | 5.60 | 5.23 |
| Bosa | 2.09 | 2.09 | 1.75 |
| Kennedy | 3.50 | 3.51 | 3.23 |
| Fontibón | 4.95 | 4.96 | 4.63 |
| Engativá | 7.30 | 7.32 | 10.75 |
| Suba | 4.17 | 4.19 | 4.20 |
| Barrios Unidos | 13.18 | 13.54 | 11.98 |
| Teusaquillo | 12.07 | 12.20 | 10.62 |
| Los Mártires | 5.50 | 2.55 | 2.20 |
| Antonio Nariño | 3.99 | 4.02 | 3.08 |
| Puente Aranda | 4.68 | 4.80 | 4.94 |
| La Candelaria | 3.23 | 3.44 | 2.53 |
| Rafael Uribe Uribe | 2.99 | 3.07 | 3.13 |
| Ciudad Bolívar | 3.33 | 3.44 | 3.25 |

Fuente: elaboración propia con base en la recopilación de datos del censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2018.

Entonces, se evidencia una contradicción en cuanto al acceso al espacio público que se proyecta en el POT, debido a que en las zonas periféricas de la ciudad se prevé un crecimiento de la VIS y VIP en donde la generación de equipamientos es más costosa; lo anterior, dado que estos deben construirse en conjunto con el proceso de densificación de estas zonas. De igual modo, el sistema de cargas urbanísticas otorga a los privados la posibilidad de evadir estas responsabilidades mediante compensaciones monetarias, lo que carga de mayores costos y responsabilidades a la administración pública. Las actuaciones urbanísticas generan una pérdida sustantiva del acceso al espacio público para los habitantes de las zonas donde se construyen los nuevos proyectos de VIS. En otras palabras, en lugar de una optimización real del espacio público, lo que se produce es que con el espacio público existente se adelanten procesos de densificación, los cuales no están acompañados de la generación de más espacio público, lo que, a su vez, afecta el hábitat en su integralidad.

Por lo tanto, como explica Camargo (2021), este tipo de actuaciones agravarían las condiciones de acceso al suelo y a un mejor hábitat para hogares de bajos ingresos que no cuenten con la capacidad adquisitiva para acceder a proyectos de vivienda con precios elevados, y que aseguren equipamientos colectivos privados que puedan suplir el déficit generado por la hiperdensificación. Frente a esto, es importante mencionar que la reducción de los m² de las VIP que están destinadas a los hogares de menores ingresos, junto con la reducción del espacio público, puede conllevar un deterioro del hábitat de estas familias. Estas acceden a domicilios ubicados, en su mayoría, en zonas periféricas de la ciudad sin el desarrollo de equipamientos colectivos públicos ni un aumento del espacio público que compense la disminución del tamaño de sus viviendas.

En este orden de ideas, el POT expone dos elementos de discusión en relación con las nuevas proyecciones de vivienda para la ciudad. La primera son las concesiones entregadas, por

parte de la administración distrital, a los desarrolladores urbanos para crear nuevos proyectos habitacionales en la ciudad mediante la modalidad de renovación urbana, lo cual pone en peligro a los moradores históricos de los barrios en donde se desarrollarían estos proyectos. Asimismo, se pone en entredicho que estos proyectos estén encaminados a garantizar el acceso a vivienda formal a los habitantes más pobres de la ciudad. El segundo, que resulta aún más problemático, es la dificultad que existiría para garantizar VIS con los soportes urbanos necesarios que garanticen el debido goce de los derechos de los ciudadanos, así como posibles expulsiones de los residentes, que quieran acceder a una vivienda formal de bajo costo, a zonas periféricas pobres.

Conclusiones

A partir de las reflexiones sobre la relación entre el derecho a la ciudad, la vivienda y a un hábitat adecuado, el trayecto histórico de la vivienda de interés social en Colombia y, específicamente en Bogotá, junto a la discusión presente sobre la concepción de vivienda en el POT formulado por la administración distrital de Claudia López, surgen las siguientes conclusiones y recomendaciones.

- *Desmercantilización de la vivienda.* Como se expuso a lo largo del artículo, el POT fomenta, de forma directa e indirecta, la mercantilización de la vivienda tipo VIS. Primero, porque, si bien establece un metraje mínimo para la construcción de las unidades habitacionales, la norma no fija medidas claras para mejorar las condiciones actuales del espacio público alrededor de estas nuevas viviendas, como se observa en la tabla 4, que expone que, de las veinte localidades de la ciudad, hoy, quince han presentado una disminución efectiva del espacio público por habitante en relación con la construcción de las viviendas. Segundo, el acceso a la vivienda tipo VIS está mediado por los ingresos de las familias y, como se expuso en el tercer apartado, los subsidios entregados por las autoridades administra-

tivas van dirigidos a las familias que tienen capacidad de endeudamiento y no a quienes se encuentran con la mayor cantidad de necesidades básicas insatisfechas. Esto, sin duda, transforma el acceso a la vivienda de un derecho a un bien mediado por el capital.

- *Transformar el sistema habitacional.* La idea de que la vivienda debe ser, ante todo, un activo para acumular riqueza es el resultado de las actuales estructuras jurídicas, económicas y políticas, por lo que es clave cambiar dichas estructuras. Transformar el sistema habitacional para introducir el derecho real a la ciudad, a la vivienda y a un hábitat adecuado requiere de opciones alternativas a la desmercantilización, como la provisión pública, la regulación del alquiler, el incremento de la seguridad en la tenencia, la propiedad pública del suelo, la financiación pública, la limitación de la especulación y la adopción o reintroducción de leyes que regulen los mecanismos de financiación para la adquisición de vivienda (Madden y Marcuse, 2016).

Adicionalmente, tanto a nivel nacional como distrital, deberían promoverse programas que garanticen realmente la distribución de la vivienda en función de las necesidades, en lugar de atender a las señales del mercado; esta sería una manera de limitar la especulación inmobiliaria y del suelo urbano. Es indispensable, del mismo modo, cambiar el modelo de gestión de la vivienda y priorizar la compra de proyectos habitacionales por parte del Estado, para promover el modelo de alquiler como una forma de responder a la crisis de vivienda que atraviesan actualmente ciudades como Bogotá. Este cambio en el modelo de gestión de la vivienda implica soportes normativos diferentes a los que existen hoy en día.

En consecuencia, la transformación del sistema habitacional en garantía del derecho a la ciudad, a la vivienda universal y a un hábitat adecuado implica privilegiar a los residentes; sus intereses deben convertirse en la principal preocupación de la política de vivienda (Madden y Marcuse, 2016). Para esto, se requiere del cambio normativo y jurídico actual por uno

centrado en las necesidades de la ciudadanía y que, además, contemple la vivienda más allá de un espacio físico. Se requiere de una política que comprenda la vivienda en interrelación con su espacio vivido, apropiado y concebido, es decir, con el hábitat. Esto requiere de la planeación y construcción de proyectos habitacionales articulados con equipamientos funcionales y con el hábitat en su complejidad.

Estos cambios en la política de vivienda van más allá de establecer rangos correspondientes a salarios mínimos y porcentajes de suelo destinado a la ejecución de proyectos de VIS desde el marco jurídico. Se debe tener en cuenta, asimismo, que las características de la VIS en Bogotá no responden a las necesidades de quienes las habitan; al contrario, se dejan de lado elementos relevantes en relación con la actividad productiva de las familias. Igualmente, el espacio público no responde a las necesidades en términos de tejido social y construcción de comunidad y tampoco se contemplan normas de accesibilidad.

- *Democratizar la lucha por la vivienda.* De la lucha por la vivienda y por la transformación del sistema habitacional surgen algunas demandas generales que pueden plantearse al Estado y a otras instituciones. Es menester comprender que las demandas por la vivienda pueden adaptarse a circunstancias específicas y deben ser los actores sociales quienes las propongan.

De este modo, la democratización de la gestión de la vivienda podría ser un camino para garantizar el derecho a la ciudad y a la vivienda. Según Madden y Marcuse (2016), los movimientos por la vivienda llevan mucho tiempo reivindicando, como una de sus demandas fundamentales, que los residentes tengan el control de sus propias viviendas. Por ello se requiere, también, del acompañamiento del Estado y del Distrito para asegurar la convivencia en proyectos de propiedad horizontal. Así, en el mediano plazo, una vez las familias habiten estos proyectos, pueden ser los principales responsables en la toma de decisiones. No obstante, para humanizar el sistema habitacional, se debería tener en cuenta la voz de

los potenciales beneficiarios de los proyectos VIS en el proceso de planeación, no solo de las viviendas sino del ordenamiento territorial de las ciudades. La participación no instrumental en los procesos de planeación de la ciudad y en la gestión de la vivienda garantiza, en cierta medida, el derecho a la ciudad.

- *Respuesta del POT frente al derecho a la ciudad y la vivienda.* El POT no democratiza el acceso a la vivienda en la ciudad. Si bien establece unos avances para prevenir la destinación de recursos públicos para subsidiar “falsas VIS”, que son adquiridas por hogares de ingresos medios y altos, no soluciona la dificultad de garantizar una vivienda de interés social que responda a las realidades de la ciudad. Pareciera que el POT postergara esto y acude más bien, como forma de ocupación legal, a la expulsión hacia zonas periféricas a los pobladores de menores ingresos, quienes, a pesar de las dificultades que presenta la política pública nacional de vivienda, terminan accediendo de forma excepcional a vivienda formal.

Por último, la visión del POT frente al hábitat, como la condición que permite la relación vivienda-ciudad en clave de derechos, se limita únicamente a la espacialidad de la vivienda, aunque esto representa un avance para asegurar un mínimo de habitabilidad digno para las personas que acceden a VIS. No significa que existan avances claros respecto a la mejora de los entornos que rodean las viviendas; por el contrario, pareciera que las apuestas por la creación de las actuaciones urbanísticas van a restar acceso de los residentes a equipamientos colectivos y a espacio público existente, mientras aquellos hogares que se consoliden en las zonas periféricas de la ciudad tendrán que esperar por el desarrollo de nuevos equipamientos que garanticen una integralidad óptima con el hábitat.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021a). *Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá Reverdece 2022-2035*. Recuperado de <https://bogota.gov.co/bog/pot-2022-2035/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021b, 29 de diciembre). Decreto 555. Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Recuperado de https://bogota.gov.co/bog/pot-2022-2035/Decreto_555_de_2021.pdf
- Ballén, A. (2009). Vivienda social en altura: antecedentes y características de producción en Bogotá. *Revista INVI*, 24(67), 95-124. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582009000300004>
- Bonet, J., Pérez, G. y Chiriví, E. (2016). *Informalidad laboral y en la vivienda: primeros indicios para las principales ciudades colombianas*. (Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, 241). Banco de la República. Recuperado de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6942/dtser_241.pdf
- Buckingham, S. (2010). Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. *Revista de Derechos Humanos Defensor*, 6, 6-12. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26773.pdf>
- Camargo, A. (2021, 28 de noviembre). *El papel del POT en el acceso a la vivienda de los pobres*. Recuperado de <http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-papel-del-pot-en-el-acceso-a-la-vivienda-de-los-pobres>
- Carrasco, A. (2011). *De la vivienda de interés social al hábitat sostenible: Un estudio para Bogotá* (tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/53938>
- Carrillo, C. (2021, 27 de octubre). *El concejal Carlos Carrillo denuncia que el POT empeora la ciudad*. Recuperado de Concejo de Bogotá <https://concejodebogota.gov>.

- co/el-concejal-carlos-carrillo-denuncia-que-el-pot-empeora-la-ciudad/cbogota/2021-10-27/163940.php
- Castrillón Cardona, G. A. (1993). *Impacto de las políticas de vivienda en Colombia*. Santiago de Chile: Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21275?locale-attribute=en>
- Contreras, Y. (2015). Hábitat y vivienda en Bogotá: ¿sentando las bases para el posconflicto? *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 143-151. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.47982>
- Contreras, Y. (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Investigaciones regionales. Journal of Regional Research*, (51), 167-187. Recuperado de <https://investigaciones-regionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2021/09/8.-82912-Contreras-Ortiz-165-185.pdf>
- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá. (2019). *Reporte técnico de indicadores de espacio público 2019*. Recuperado de https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/2019/reportes_tecnico_de_indicadores_de_espacio_publico_2019_baja.pdf
- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá. (2020). *Reporte técnico de indicadores de espacio público 2020*. Recuperado de https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/reportes_indicadores_2020.pdf
- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá. (2022). *Reporte técnico de indicadores de espacio público 2021*. Recuperado de https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/2021/reportes_tecnico_de_indicadores_de_espacio_publico_2021_final_8.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda-CNPV 2018*. Recuperado de <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=bac-b0298984e4be98ea28ca3eb9c6510>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022, 18 de mayo). *Boletín Técnico de Vivienda VIS y No VIS, II trimestre 2001-I trimestre 2022*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/vivienda-vis-y-no-vis>
- Doría, P. (2021, 12 de octubre). El POT de Claudia López aprieta a los constructores de Bogotá. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-pot-de-claudia-lopez-aprieta-a-los-constructores-de-bogota/>
- Doría, P. y Galvis, M. (2021, 29 de noviembre). Los cuatro peros a la renovación urbana en el POT de Claudia López. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-cuatro-peros-a-la-renovacion-urbana-en-el-pot-de-claudia-lopez/>
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Giraldo, F., García, J., Bateman, A. y Alonso, A. (2006). *Hábitat y Pobreza: los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*. Bogotá, Colombia: ONU-Hábitat.
- González, D., Rivera, E., Crespo, C. y Pérez, M. (2018). *Derecho a la ciudad y vivienda*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- González, M. (2016). *Los dilemas de la producción de la vivienda social en la renovación urbana. Aproximaciones metodológicas para su concreción y aporte a una política de protección a moradores* (tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/5615>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, (53), 23-40. Recuperado de <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>

- Infobae. (2021, 02 de septiembre). Están construyendo “vivienda de interés social” en el parque de la 93, denuncia concejal de Bogotá. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/09/02/estan-construyendo-vivienda-de-interes-social-en-el-parque-de-la-93-denuncia-concejal-de-bogota/>.
- Lefebvre, H. ([1969] 1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Madden, D. y Marcuse, P. (2016). *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Mayorga, J. y Ortiz, J. (2020). Segregación e inequidad en el acceso a servicios de educación, cultura y recreación en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía*, 29(1), 171-189. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v29n1.73395>
- Organización de Naciones Unidas. (1948). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Ortiz Flores, E. y Zárate, M. (2004). *De la marginación a la ciudadanía*. Barcelona: Habitat International Coalition.
- Pastrán, A. (2021, 15 de septiembre). El POT afectaría la oferta de vivienda social y aumentaría los precios en Bogotá. *Portafolio*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/el-pot-afectaria-la-oferta-de-vivienda-social-y-aumentaria-los-precios-en-bogota-3232617>.
- Pérez, P. (2013). Reformulando la noción de “Derecho a la ciudad” desde una perspectiva feminista. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales* (5), 92-105. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/78893>
- Razón Pública. (2021, 26 de julio). El nuevo POT: ¿una oportunidad perdida? Recuperado de <https://razonpublica.com/nuevo-pot-una-oportunidad-perdida/>
- Secretaría Distrital de Hábitat. (2021). *Análisis sobre las condiciones habitacionales y los programas de vivienda en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Semana. (2021, 12 de noviembre). “POT sin censura”, concejales de la Alianza Verde insisten en que los quieren vetar. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/pot-sin-censura-concejales-de-la-alianza-verde-insisten-en-que-los-quieren-vetar/202100/>
- Universidad de los Andes. (2021, 25 de octubre). *Hábitat y Vivienda en el nuevo POT: desafíos para Bogotá en los próximos 15 años*. [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=e1wK1kxfrJk>
- Vergel, E. (2021, 8 de noviembre). Cuatro Recomendaciones para mejorar el POT en movilidad y vivienda. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/cuatro-recomendaciones-para-mejorar-el-pot-en-movilidad-y-vivienda/>