

“Decent housing” in Colombia’s public policies

DOI: 10.20868/uf.2019.15.3984

María Fernanda Uribe Tami [✦]

Avance de tesis doctoral: 21.11.2018

Director de tesis: José María Ezquiaga y Doris Tarch

Resumen

Garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna o adecuada para la población de menores ingresos debería representar una de las obligaciones primordiales del Estado colombiano. Sin embargo, dicha obligación queda, en muchos casos, plasmada tan solo en forma sesgada en la normativa sin tener en cuenta la calidad de la vivienda que se produce. Este documento presenta un marco analítico para explorar, desde un conjunto de indicadores basados en los instrumentos legales y jurídicos, los diferentes procesos de configuración del entorno habitacional. Se evalúan dos proyectos de vivienda nueva gestionados por el Estado, Ciudadela El Porvenir en Bogotá y Ciudadela Nuevo Occidente en Medellín, desde su desarrollo en 2002 hasta lo ejecutado en el año 2010. Los resultados muestran cómo la vivienda social es una necesidad aún desatendida en donde se privilegia un producto sometido a intereses particulares, de realización progresiva y sujeta a voluntades políticas.

Palabras clave

Vivienda social, calidad urbana, necesidades y derechos, población de bajos ingresos.

Abstract

To guarantee effective access to a decent or adequate housing for the population with lower incomes should represent one of the primary obligations of the Colombian State. However, this obligation is, in many cases, reflected only in a biased manner in the regulations without taking into account the quality of the housing. This document presents an analytical framework to explore, from a set of indicators based on normative and legal instruments, the different processes of configuration of the housing environment. Two new housing projects managed by the State, Ciudadela El Porvenir in Bogotá and Ciudadela Nuevo Occidente in Medellín, are evaluated from its development in 2002 until the execution in 2010. Research findings shows how social housing is an unattended need where a product subject to particular interests, of progressive realization and subject to political wills, is privileged.

Keywords

Social housing, urban quality, needs and rights, low-income population

[✦] **María Fernanda Uribe Tami** es alumna de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid. maferuribe@hotmail.com

1. Introducción

El interés por trabajar el contenido en derechos sobre vivienda digna y adecuada en relación con la calidad de la vivienda social que se produce en Colombia radica en el reconocimiento de las necesidades básicas habitacionales a satisfacer para la población de bajos ingresos. En la Constitución colombiana (Artículo. 51) como en otras herramientas legales sobre Derechos Humanos (Corte Constitucional e instrumentos internacionales como ONU, OMS o DESC¹ entre otros), se decide vincular el derecho a la vivienda digna como un principio a cumplir. Sin embargo, dicho derecho no significa que el Estado esté en la obligación de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país. Simplemente encierra unos muy variados compromisos que directa o indirectamente inciden en las condiciones de vivienda para la población. Sobre ello varios autores (Defensoría del pueblo 2012, Figue 2006, Tarchópulos 2003, Torres 2012) señalan que la política pública habitacional se ha subordinado a la casi única consideración de la vivienda dentro de la lógica del mercado como un producto terminado para comprar que desconoce una dimensión más amplia de vivienda y entorno como lugar en donde se garantizan unas condiciones mínimas y esenciales para la existencia y desarrollo del hombre.

Esta singular concepción de producto terminado a vender se ha extendido además al diagnóstico y al dimensionamiento de la problemática en cuestión (Torres 2012 b). La orientación de la temática ha estado enfocada a resolver principalmente el déficit cuantitativo de la vivienda habitacional. Poco se han considerado las diferentes formas y usos de la población para resolver sus necesidades habitacionales y menos aún si esas condiciones cualitativas son apropiadas.

De ahí la determinación de estudiar el contenido esencial de cada una de las garantías y obligaciones normativas que competen al Estado en materia de vivienda social y reconocer cómo se aplican en proyectos habitacionales concretos. El objetivo es, por ende, verificar si las condiciones de calidad urbana, vivienda y entorno, están garantizadas bajo el cumplimiento o no de dichas obligaciones en Bogotá y Medellín. Éstas, las dos ciudades principales de Colombia, y caso de estudio de este artículo, concentran la mayor necesidad de alojamiento, originan una notable producción de vivienda (formal y marginal) y obtienen la mayor canalización de recursos de una proporción considerable de los subsidios² para los proyectos de vivienda nueva gestionados por el Estado.

El análisis se realiza por medio de un marco metodológico basado en un conjunto de indicadores representativos sobre calidad urbana. Su propósito es el de realizar un diagnóstico sobre temas primordiales en la configuración del espacio como: Disponibilidad de servicios domiciliarios, habitabilidad y condiciones del lugar. Se acota la evaluación a dos estudios de caso Ciudadela Nuevo Occidente en Medellín y Ciudadela El Porvenir en Bogotá durante el periodo 2002-2010.

La definición de cada indicador es determinada por el estudio del contenido del derecho a la vivienda digna y adecuada en Colombia, con fundamento en la Constitución Política, en la

¹ Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (DESC).

² El subsidio a la demanda está definido en Colombia como un "aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez a un hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda. (MINVIVIENDA)

jurisprudencia de la Corte Constitucional y en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. Se toma una perspectiva jurídica como punto de partida. Su utilidad es la de representar de manera simplificada una situación compleja, permitiendo valorar su evolución a lo largo del tiempo o su comparación entre espacios o estructuras diferentes (Hernández 2011, Rueda 2012). Cabe especificar que esta indagación en las políticas públicas sobre los derechos habitacionales no propone un análisis de ventaja de una u otra política, sino del cumplimiento de las obligaciones que le competen al Estado conforme a las necesidades de los habitantes de los proyectos seleccionados. Corresponde examinar si estas normativas cumplen con las necesidades de los habitantes y si consiguen o no garantizar el cumplimiento de las obligaciones físicas fijadas.

Conforme con lo expuesto, éste estudio hace entonces tres grandes aportaciones. El primero es el método analítico basado en instrumentos normativos y jurídicos de carácter nacional e internacional que demuestra solidez en la definición de los indicadores y validez a la hora de analizar las condiciones de calidad urbana de la vivienda social en Bogotá y Medellín. El segundo, la demostración en los estudios de caso que parte de la producción de vivienda gestionada por el Estado no cumple con los requisitos mínimos de dignidad y adecuación al no satisfacer las necesidades de su población de forma integrada (Max-Neef et al., 2010). Prevalecen allí intereses y voluntades diferentes que cumplirle a la población más afectada (Jenkins et al., 2007; Michelutti & Smith 2014 en Álvarez, 2015). Por último, el tercero es avanzar en la contribución sobre la escasa literatura jurídica que reúna y analice la normativa colombiana sobre vivienda digna y adecuada (Defensoría del Pueblo, 2012)

Este artículo está estructurado en cinco partes. El primer apartado desarrolla el marco teórico bajo el cual se describen algunos conceptos generales en torno al cumplimiento de las necesidades básicas con las que una población debe contar para poder mantener y mantenerse en un espacio, vivienda y entorno, específico. Allí, se abordan los derechos correspondientes dictaminados como obligación estatal en fuentes jurídicas, la Constitución colombiana y los compromisos internacionales fundamentales para el derecho a la vivienda. Posteriormente en un segundo apartado, se establece el método analítico bajo el cual se van a evaluar las condiciones de calidad en los proyectos de vivienda nueva gestionados por el Estado. En un tercer apartado, se presenta brevemente la problemática de la vivienda social en las dos principales ciudades de Colombia y se detallan los estudios de caso seleccionados, uno en Bogotá: Ciudadela El Porvenir y otro en Medellín: Ciudadela Nuevo Occidente. Y finalmente en un cuarto apartado se presentan los resultados en los dos estudios de caso a la luz de los diferentes componentes de las condiciones de calidad dispuestos en la normativa. Como último, en el quinto apartado se exponen las conclusiones provisionales que pueden inferirse de los hallazgos encontrados.

2. Marco Conceptual

2.1. Enfoque de necesidades y derechos

Cuando se habla de necesidades básicas se habla de unas condiciones mínimas y universales a cubrir que les otorgan unidad y permanencia a los miembros de una sociedad, especialmente a aquellos que no tienen la capacidad de hacerlo. *“Las necesidades humanas son requerimientos o exigencias instituidas, que tienen un valor y reconocimiento general y cuyo cumplimiento expresa fines que se han fijado como esenciales en términos de sus condiciones de existencia.”* (Fresneda, 1998:7)

En este sentido, así como no es frecuente referirse a una única dimensión (parámetro) cuando se hace alusión a la calidad urbana, tampoco lo es al reseñar las necesidades que en ese espacio residencial se deben gestionar. Aquí diversos autores (Max. Neef 2010, Hernández 2011) advierten que estas necesidades básicas, es decir la condición de calidad de vida y su sostenibilidad, varían con respecto a las modificaciones de las ideas dominantes que conforman lo que se quiere y se desea. Sin embargo, y aunque se cree que es un argumento válido, cuando se habla de una vivienda adecuada y digna se está hablando de unas condiciones mínimas que independientemente de modos, deseos, capacidades o intereses requieren ser cubiertas. De ahí la necesidad de aclarar los diferentes términos y relaciones que originan o conforman las necesidades.

Se toma la noción de necesidades para dar un referente de valoración colectiva o normativa de lo mínimo a cumplir en la vivienda y su entorno. Las actuaciones del Estado en materia de hábitat urbano no se pueden evaluar y comparar sino en la medida en que ofrezcan un conjunto de requerimientos o de resultados de alcance universal o por lo menos nacional, en torno a las cuales se logren unas condiciones adecuadas -con una perspectiva mínima de igualdad-.

En esta perspectiva la noción de necesidades conlleva así múltiples significados y correspondencias. Expresa una carencia y, al mismo tiempo, remite al logro de un estado que no está aún realizado o alcanzado. Es decir, no solo está asociada a una falta de algo o una ausencia sino también a la capacidad de alcanzar lo que se considere indispensable. Incluye por ende los mínimos deseados con que una sociedad, unas instituciones (y quizás un mercado) fundamentan un proyecto para una población de bajos ingresos.

Es preciso entonces, aclara Fresneda en su escrito “Índice de calidad de vida. Sistema de necesidades alienadas”, diferenciar entre lo que son intereses y necesidades. *“Los primeros hacen referencia a impulsos individuales o de grupos que no se han generalizado, que no han sido institucionalizados. Los intereses surgen de los individuos, pero no corresponden con fines generalizables al grupo social. Las necesidades, por el contrario, constituyen cristalizaciones instituidas en el conjunto de la sociedad, que se encuentran unidas a prescripciones generales.”* (Fresneda, 1998:8) En ese sentido, se debe entender que las necesidades no se construyen socialmente según el contexto, más bien se satisfacen³ socialmente con unos medios o de una forma según los intereses en el uso de los recursos (Max-Neef, 2010).

Cabría distinguir aquí dos medios por los cuales se pueden satisfacer esas necesidades en el contexto actual: los del Estado y los del aparato productivo. Si se habla de carencia del medio construido, por ejemplo, es el Estado quien debe asumir el papel o la responsabilidad para satisfacer dicha necesidad por medio de normas -Derechos Humanos- socialmente aceptadas y jurídicamente aprobadas. En cambio, si se habla de una capacidad o de un logro a alcanzar (una aspiración) se demanda de una intervención del aparato productivo en donde se produce una mercantilización de las aspiraciones (deseos). El papel del mercado sería el determinante para la

³ Las necesidades humanas son objetivas, intemporales, invariables, identificables, dependientes unas de otras, limitadas y universales, todo ello en cuanto que su reconocimiento teórico y empírico puede ser libre de las preferencias individuales condicionadas por la sociedad de consumo. La condición subjetiva en la teoría de las necesidades viene marcada por la satisfacción de las mismas. Lo que varía, en términos perceptivos, diacrónicamente y sincrónicamente, son los medios por los cuales se satisfacen estas necesidades, sus satisfactores. (Max-Neef et al., 2010)

satisfacción de esos deseos. Sin embargo, *“la desigual accesibilidad al consumo hace de la satisfacción de las aspiraciones una quimera”* (Alguacil, 1998: 55)

Para que esta condición no se presente, se debe contar por lo tanto con unos derechos de obligatoriedad, apoyados en la ley, que otorguen unos medios concretos para cubrir esas necesidades básicas -y en cierto modo empoderen a la población-. Así, el reconocimiento de la satisfacción de las necesidades lleva a la determinación de tomar medidas que tiendan a reconocerse y aprobarse -a veces sancionarse- como derechos humanos para que esta satisfacción se haga efectiva. No se trata, sin embargo, de un proceso automático, ni exento de complicaciones. Cada necesidad no tiene correspondencia con un derecho humano, ni cada derecho tiene indispensablemente su correlato en una necesidad (Saldarriaga, 2006).

Los derechos humanos sociales suponen jurídicamente lo que el Estado y la sociedad deben garantizar individual y colectivamente, y lo que puede ser reclamado por los individuos y la comunidad. En su formulación concreta con frecuencia, señalan metas sociales en la vía de la satisfacción de algunas necesidades o, en otras ocasiones, los medios para obtener realizaciones, en el espacio de bienes y servicios. (Fresneda, 1998). La ventaja que se tiene al hablar sobre derechos humanos es la de resaltar la legitimidad de las demandas sociales como requisito de una dignidad o una supervivencia mínima. De ahí que resulte enriquecedor tomar como referencia los derechos humanos, la Constitución Política de Colombia o los pactos internacionales dirigidos a promover una buena calidad del espacio, el espacio residencial para la población de bajos ingresos en este caso, para señalar capacidades objetivas o reales a cumplir en las intervenciones de vivienda social.

2.2. Disposiciones normativas correspondientes a una “vivienda digna”

El propósito de este marco normativo es precisar, someramente, los aspectos que se deben valorar en relación con el espacio residencial en donde se construye la vivienda social y su entorno a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la Constitución Política de Colombia. Para ello se examinan los estándares fijados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), seguido del análisis de la Constitución Política de 1991 en donde se establecen los derechos y las obligaciones mínimas a cumplir con respecto al artículo 51 en el que se consagra el derecho a una vivienda digna y adecuada.

El derecho a una vivienda adecuada se encuentra establecido y reconocido como tal en numerosos instrumentos, pactos o declaraciones de carácter internacional de Derechos Humanos. Entre los más notables están la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Los estilos de texto serán Figuras y Fuente respectivamente. Se muestra un ejemplo en la siguiente imagen.

- El primero, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el párrafo 1 del artículo 25, establece *“el derecho que tienen toda persona 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 para desarrollarse como ser humano”*.

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, el más importante de carácter internacional que vincula a Colombia y reconoce el derecho a una vivienda adecuada, en el artículo 11 señala: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. [...]*”
- Y finalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵, en donde se protege también ese derecho de vivienda adecuada, siempre que a la persona se le pueda garantizar el disfrute tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales. El párrafo 1 del artículo 17, establece que “*nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación*”.

En paralelo, existen además organismos internacionales que se han preocupado por la condición de los asentamientos humanos en términos de calidad de vida, pobreza, hambre o desequilibrio territorial entre otros. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos es uno de ellos. La ONU ha realizado trabajos orientados a tomar acciones positivas que garanticen, sin ninguna forma de discriminación y en condiciones de igualdad de toda la población, el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Uno de los documentos más relevantes de esta organización ha sido la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, conocida como Hábitat I. Esta declaración, se fundamentó en los principios de equidad, justicia social, solidaridad y dignidad humana, con el propósito de concienciar e impulsar a que todos los gobiernos y organizaciones internacionales dediquen sus esfuerzos en adoptar medidas apropiadas en esta materia. Veinte años más tarde, en Estambul, Turquía, se celebró la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, conocida como Hábitat II. En esta conferencia se reconoció el derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano y se aprobó un plan de acción con el propósito de lograr el desarrollo sostenible de todas las ciudades. El programa determinó una serie de compromisos asumidos por los gobiernos en relación directa con el derecho humano a una vivienda adecuada. Específicamente, está el párrafo 8 de la sección III de la mencionada Conferencia, en donde se señala la importancia que tiene la vivienda y los servicios adecuados como un derecho humano básico y confiere a los gobiernos el compromiso de asegurar una vivienda adecuada para todos sin ninguna forma de exclusión, en especial a los grupos poblacionales o sujetos que se encuentran en una situación económica y social más desfavorable. La última conferencia hasta la fecha, Hábitat III, recién se celebró en Quito, Ecuador en el año 2016. En ella, la Nueva Agenda Urbana, se ha establecido un nuevo estándar mundial para el desarrollo urbano sostenible para repensar la forma de planificar, gestionar y vivir en las ciudades. Allí, los gobiernos se han comprometido, entre otros varios, a proporcionar servicios básicos a todos los ciudadanos, entre los cuales se incluye: el acceso a la vivienda, agua potable y saneamiento.

Otro organismo internacional de importancia que ha tratado el tema de la vivienda adecuada es la Organización Mundial de la Salud (OMS). En ella se ha proporcionado orientaciones sobre cuestiones y conceptos básicos relacionados con los aspectos sanitarios de la vivienda. Dichas orientaciones han sido recogidas en los Principios de Higiene de la Vivienda publicados en el año

⁴ Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

⁵ *Ibíd.*

1990 bajo 11 principios y seis líneas de acción prioritarias Algunos de los principios son: La mejora del entorno habitacional que permita el acceso a lugares de trabajo y a los servicios que promuevan la buena salud o el uso adecuado de la vivienda. El trabajo de la Organización ha consistido en demostrar que la calidad de la vivienda influye en la salud, toda vez que sus condiciones de ubicación, diseño, construcción y equipamiento pueden constituirse en factores de riesgo o, por el contrario, en agentes que permiten mantener condiciones adecuadas para la salud.

En definitiva, existen distintos instrumentos y organizaciones de carácter internacional que reconocen el derecho a una vivienda adecuada como un componente fundamental para satisfacer las necesidades de una población urbana. Por vivienda adecuada, además como se ha podido constatar, no se hace referencia exclusivamente a la vivienda como ámbito doméstico, sino incluye también su relación con el entorno. En Colombia este derecho ha sido ratificado en su norma interna por la Constitución Política de Colombia.

2.3. Constitución Política de Colombia de 1991

En esta Carta Política se reconoce el derecho a una vivienda digna para todos los colombianos y se señala de manera general, las políticas en materia de vivienda y hábitat a través de las cuales le corresponde al Estado atender sus obligaciones. Sobre este derecho concreto se desarrollan una serie de artículos sobre la forma como el Estado debe cumplir sus compromisos. Así por ejemplo, el artículo 13 de la Constitución, desarrolla de manera transversal el principio de igualdad, señalando que la población colombiana debe *“gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”* Se garantizan allí las condiciones de igualdad en el derecho a una vivienda adecuada. No obstante, es el artículo 51 es el que precisa de manera más concreta el derecho a una vivienda adecuada y digna, como se denomina así en los siguientes términos:

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.

Además de estos dos artículos mencionados, están los artículos 313 y 334 relacionados también con el tema de vivienda adecuada. El primero confiere a los concejos municipales la obligación de reglamentar los usos del suelo y ejercer el control de las actividades de construcción y enajenación de viviendas. El segundo hace referencia a la intervención del Estado en la economía y *en los usos del suelo, lo anterior con el propósito, según se explica textualmente, de lograr una “mejor calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”* Sorprende, como ya se había señalado con anterioridad en este artículo, cómo estas definiciones o determinaciones hacen referencia a formas de producción y asequibilidad de la vivienda sin detallar en ningún grado las condiciones de habitabilidad que la vivienda y su entorno deben contemplar.

Para encontrar alguna determinación sobre dichas condiciones hay que remitirse a los tratados internacionales acatados por el Congreso según lo dispone el artículo 93 de la Carta Magna. Algunos de ellos son lo que se mencionaron anteriormente. El más importante sin duda, es el Comité de DESC. En él se encuentra la Observación General No. 4, la cual establece y define el contenido esencial del derecho a una vivienda adecuada así:

El concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; los gastos soportables; habitabilidad; Asequibilidad; Lugar y Adecuación cultural.

Estos siete elementos son los que el Comité de DESC ha definido como los básicos que debe contener una vivienda para que las personas que la habitan puedan vivir en un lugar en paz y seguridad. Sin embargo, en relación con lo que en este artículo se indaga, es decir la calidad física de la vivienda y su entorno, se hace alusión a solo tres de ellos: la habitabilidad, la disponibilidad de servicios domiciliarios y la localización de la vivienda. Por su lado, la asequibilidad y los gastos soportables, se cree hacen parte de una denominación genérica de accesibilidad económica la vivienda, que no es objeto de estudio, y la adecuación cultural, como su propio nombre lo insinúa, tiene más relación con las actividades vinculadas con el desarrollo y la identidad cultural que con el espacio físico en sí mismo.

En este caso, los componentes agrupados de interés se refieren, en mayor o menor medida, a la calidad de la construcción de la vivienda para que esta sea habitable. Se habla entonces de los derechos a la seguridad que ésta debe ofrecer a sus ocupantes contra amenazas provenientes de la acción de personas, de la naturaleza, de fuentes de contaminación, a su ubicación adecuada, al completo suministro de servicios públicos, a su relación con el entorno, y en general a lo que se denominan de forma más amplia el derecho a la ciudad. Cuando se abandona el ámbito de la unidad habitacional concreta, como aquí se propone, y se relaciona con las condiciones del entorno, el vecindario y el marco urbano, es inevitable pensar en la ordenación del territorio como única instancia que hace posible el cumplimiento de dichos derechos.

En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, institución que, con base en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha señalado la importancia de avanzar en la comprensión de un derecho a la vivienda integral. Ha definido el concepto de vivienda como unidad habitacional, sobre la cual es necesario asegurar las condiciones físicas para su ocupación segura y adecuada por seres humanos (habitabilidad), y como espacio directamente relacionado con el entorno inmediato y con el medio urbanístico circundante (disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura y localización). Y adicionalmente ha establecido, por medio de sentencias, los siguientes derechos y obligaciones a cumplir de efecto inmediato o progresivo (Figura 1):

+Derecho a la salud en relación a la calidad de la vivienda y su entorno	
Los impactos que en la salud generan las condiciones de la vivienda están generalmente vinculados con enfermedades y afecciones relacionadas con la calidad del agua potable y el saneamiento básico. La vivienda saludable y adecuada es aquella que brinda protección contra enfermedades transmisibles y también contra lesiones y factores de otro tipo que contribuyen a generar enfermedades o padecimientos crónicos. En consecuencia, la vivienda adecuada debe proveer acceso a los servicios esenciales de acueducto, alcantarillado y aseo, necesarios para fomentar el buen estado de salud.	
Obligaciones de efecto inmediato	Obligaciones de cumplimiento progresivo
Asegurar que las viviendas no se construyan en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud.	Asegurar que las viviendas protejan a sus habitantes del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedades.
+ Derecho a la habitabilidad de las viviendas	
La habitabilidad de la vivienda hace referencia a las condiciones de seguridad y salubridad que hacen adecuado un lugar para que un ser humano desarrolle en él, libre y seguramente, su proyecto de vida. Por el contrario, la ausencia de las condiciones físicas impide que un lugar sea susceptible de ser habitado por las personas de forma digna y adecuada. <i>“Así, se debe aclarar que el derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre un bien inmueble, dicho derecho implica también satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano”.</i> Corte Constitucional. Sentencia T-894 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería. Además, la Corte ha precisado el sentido de la habitabilidad como componente del derecho a una vivienda digna y adecuada así: <i>“una vivienda habitable no hace referencia a un simple techo que sea útil para evitar la lluvia y frío o el calor excesivo. La vivienda debe entenderse como un lugar que provea seguridad a la persona frente a inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad”</i> (Sentencia T-1318/05 Humberto Sierra Porto)	
Obligaciones de efecto inmediato	Obligaciones de cumplimiento progresivo
La entidad o persona que afecte por acción u omisión una vivienda hasta el punto de amenazar la vida de sus residentes está obligada a tomar las medidas adecuadas para impedir que el hogar afectado se derrumbe. Reubicar a las personas que habiten viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo	Asegurar que las viviendas tengan espacio adecuado para sus habitantes Asegurar que las viviendas garanticen la seguridad física de sus ocupantes.
+Derecho a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura en las viviendas	
Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana, en la sentencia c-936 de 2003, señaló lo siguiente: <i>el derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona.</i>	
Obligaciones de efecto inmediato	Obligaciones de cumplimiento progresivo
Garantizar la prestación eficiente de servicios públicos cuando se expida una licencia para construir una vivienda o un proyecto habitacional	Garantizar el acceso a condiciones sanitarias básicas Garantizar el acceso a un suministro adecuado de agua limpia potable.
+Derecho a una adecuada localización de la vivienda	
Importancia a la localización de la vivienda, en particular referente al acceso a opciones de empleo. Ante la posible reubicación de una comunidad: “Los comuneros”, quienes señalaban que el lugar que inicialmente les fue ofrecido por la administración se encontraba muy distante de su principal medio de subsistencia: el reciclaje, la Corte advirtió a las autoridades que <i>“cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal espacio público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichas personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.</i> (sentencia t-617 de 1995)	
Obligaciones de efecto inmediato	Obligaciones de cumplimiento progresivo
	Asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar que permita acceso a opciones de empleo, servicios de atención en salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, a costos razonables

Figura 1. Derechos y obligaciones sobre la calidad de la vivienda social señalados por la Corte Constitucional colombiana

Fuente: El derecho a una vivienda digna y adecuada en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Defensoría del Pueblo. Bogotá. 2009

Como se observa la bibliografía sobre las necesidades urbanas es amplia. La temática se ha convertido en el centro de atención de entidades nacionales e internacionales que han enfocado el discurso en la satisfacción las necesidades básicas. Dice Max-Neff (2010) al respecto que hoy es aceptado, casi como lugar común, que las necesidades básicas y el derecho a una vivienda digna y adecuada son componentes de una ecuación unitaria. Sin embargo, en esta línea de reflexión queda aún mucho por aportar.

3. Método, selección de estudios de caso y recolección de datos

3.1. Marco analítico

Esta investigación, como se ha mencionado, tiene como objetivo evaluar hasta qué punto las obligaciones del Estado, representadas en derechos, garantizan unas condiciones de calidad urbana, vivienda y entorno, de la población menos favorecida. Se delimita la calidad urbana como aquella característica física del espacio habitacional.

Si bien se acota el término de calidad urbana a la configuración del espacio residencial, se reconoce que esta está estrechamente ligada con la noción de calidad de vida, es decir con el bienestar y la identidad que dicho espacio genera o produce. Algunos autores Alguacil (1998), Saldarriaga (2006), Hernández (2009) así lo identifican. Son tres dimensiones, la calidad urbana, el bienestar y la identidad, que forman parte de un conjunto de valores y hechos que no se pueden disociar, pero que, se considera, sí se pueden estudiar por separado. Se hace énfasis en ello porque se cree que al indagar por la condición de las formas urbanas no se están desconociendo en absoluto los elementos fundamentales de dicha configuración, los procesos sociales, económicos o culturales. Simplemente se está delimitando un área de estudio. El aporte metodológico y su aplicación en dos estudios de caso apuntan a ese propósito. Es decir, en hacer operativo y comprensible un marco analítico sobre el cumplimiento de unas condiciones habitacionales que cubran unas necesidades físicas básicas en un proyecto de vivienda nueva gestionada por el Estado colombiano.

Para cometer ese propósito, se utiliza un pequeño conjunto de indicadores representativos sobre el tema y se analiza con un grado de detalle elevado para cada estudio de caso. Su propósito es el de realizar un diagnóstico de los temas fundamentales y así reconocer qué temas requieren de una acción urgente. En este sentido, la definición de cada indicador es determinada por el marco conceptual antes analizado en materia de derechos. No se crean definiciones nuevas, se retoman las nociones establecidas en el Comité de DESC por ser estas las de mayor cobertura o importancia a nivel judicial en nivel normativa dentro de la jurisprudencia nacional (ratificadas por la Corte Constitucional).

Tres indicadores son puestos en valor con respecto a la calidad urbana: disponibilidad de servicios domiciliarios, habitabilidad y lugar.

El indicador sobre disponibilidad de servicios domiciliarios hace referencia a: “Una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.” (DESC 1991)

El indicador de habitabilidad a: "Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Así mismo la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan con el derecho a la salud" (DESC 1991)

Y finalmente en indicador de lugar describe la vivienda adecuada como: aquella que debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. (DESC 1991)

Así, este enfoque analítico se diseña tomando un posicionamiento "jurídico" como punto de partida. Lo que no significa que aquí se ignore los intereses que motivan a aquellos que promueven y construyen estos nuevos proyectos de vivienda. Justamente, la intención de aplicar este grupo de indicadores como herramienta analítica, es contribuir a demostrar la brecha entre la retórica que utiliza el Estado en cuanto a vivienda adecuada o digna y la realidad en la implementación o configuración del parque habitacional. La aplicación de los indicadores permite entender esta realidad de forma integral y objetiva (Defensoría del Pueblo, 2012; Hernández 2011, ONU 1991, Rueda 2012, Tarchópulos 2003).

Satisfacer las necesidades de las personas está en el centro de mira. El punto de partida es que la mayoría de las acciones que configuran el territorio mejore las condiciones de vida de la población menos favorecida. Mejoras incluso en aquellos espacios donde reinan otros intereses - intereses particulares ocultos y no tan ocultos-

En resumen, es un instrumento metodológico para analizar la realidad. La función primordial es la de determinar las áreas críticas que precisan una solución o una modificación en la normativa para realizar una vivienda adecuada.

3.2. Selección de estudios de caso y recolección de datos

Para la selección de los estudios de caso se plantearon criterios que brindaban un panorama diverso, amplio y representativo de las condiciones de calidad de la vivienda social en las dos ciudades principales de Colombia, Bogotá y Medellín. El propósito era que crearan una unidad de análisis para su posible evaluación y comparación. Así, las especificaciones para la elección de cada proyecto fueron:

- La ubicación: periferia. Según las directrices promovidas por el Estado dentro de la Ley de Ordenamiento Territorial para proyectos de vivienda nueva, el parque habitacional debe ser construido en zonas de expansión.
- La magnitud del proyecto. Debían ser proyectos con una construcción de más de 20.000 unidades de vivienda
- El rango económico de las soluciones de vivienda: vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritaria (VIP).
- Las tipologías edificatorias: unifamiliar, bifamiliar y/o multifamiliar.

Teniendo en cuenta esto, se seleccionó para Medellín la Ciudadela Nuevo Occidente y para Bogotá Ciudadela El Porvenir. Los dos casos, si bien demuestran diferentes formas de implementar la normativa y su accionar, son proyectos que pretenden satisfacer demandas similares para mejorar la calidad de vida de los habitantes, como se detalla en la siguiente sección. En el estudio

de caso de Bogotá por ejemplo, se afirmó que el plan había surgido para “mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de proyectos que permitieran ordenar, complementar y adecuar la zona a través del fortalecimiento de la vivienda como uso principal con una estructura funcional y de servicios propia de cada sector” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2011). O bien en el caso de Medellín, se formuló que el proyecto debía “obedecer a criterios de sostenibilidad y calidad de vida, ofreciendo a sus futuros moradores las condiciones óptimas de habitabilidad y con las mejores características del entorno y el contorno de su hábitat.” (DAP 2012)

La recolección de datos y su análisis comprendió cuatro etapas: inmersión (descripción) de los estudios de caso y el contexto en general sobre vivienda social; recogida sistemática de datos (clasificación) con dos visitas de campo a la ciudad de Bogotá y de Medellín; procesamiento de datos (hacer conexiones) con la aplicación de los indicadores y su representación gráfica; y producción de resultados (producir una cuenta). (Álvarez 2015).

4. Estudios de caso. Breve presentación

Los escenarios escogidos como estudios de caso son Ciudadela El Porvenir en Bogotá y Ciudadela Nuevo Occidente en Medellín. Los dos proyectos reúnen la mayor producción de vivienda nueva gestionada por el Estado durante el periodo de estudio 2002-2010. Si bien su desarrollo se da en unas condiciones económicas y territoriales (Plan normativo y Plan de Desarrollo) diferentes, las dos ciudadelas van dirigidas para una población de bajos ingresos con una necesidad de vivienda social relativamente similar.



Figura 2. Ubicación casos de estudio en Bogotá y Medellín

Fuente: Elaboración propia

4.1. Ciudadela El Porvenir

Esta Ciudadela se ubica en la localidad de Bosa, en el borde suroccidental de la ciudad de Bogotá, sobre el margen del río del mismo nombre. Su suelo, clasificado predominantemente como de expansión urbana, está conformado por 131,95 hectáreas distribuidas en 85 manzanas de las cuales 80 se destinan al desarrollo de vivienda unifamiliar y multifamiliar. Es un complejo urbanístico de grandes dimensiones proyectado para más de 85.000 moradores (en más de 21.000 unidades de vivienda) con plazoletas, parques, alamedas y equipamientos culturales y educativos.

La habilitación de su suelo, considerado antes del proyecto una reserva de tierras propiedad del Distrito destinada al desarrollo formal de vivienda social, implicó la ejecución de todas las obras de urbanismo que incluían vías de carácter urbano y local, la adecuación y construcción de las zonas

verdes, la adecuación del suelo para los equipamientos y la construcción de las redes de servicios públicos (acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial, las redes de gas, energía y teléfono). Dicha implicación era de carácter obligatorio pues el contexto de la ciudadela era principalmente residencial de origen informal con grandes problemas de infraestructura, movilidad y déficit de espacio público.



Figura 3. Fotografías aéreas Ciudadela El Porvenir.

Fuente: Una Reflexión sobre la producción de vivienda social en Bogotá 1998-2010. Secretaría Distrital del Hábitat. Metrovivienda. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá 2011

4.2. Ciudadela Nuevo Occidente

Esta urbanización está ubicada en la ladera occidental de Medellín en una zona de expansión urbana propiedad del Estado (dueña de hasta un 65% del terreno). Con un área de 236 hectáreas era un terreno con viviendas campestres, fincas de producción agrícola, parcelas sin uso y dos asentamientos informales, Pedregal bajo y Pajarito Central. Su población aproximada, antes de la intervención, era de 2.000 personas de las cuales 1.845 se concentraban en dos asentamientos informales. Actualmente cuenta con más de 20 urbanizaciones⁶ con torres entre cinco y ocho niveles con pisos entre 45 y 47m² y más de 80.000 habitantes. La intervención contempla centros culturales, jardines infantiles, institutos académicos, un hospital y una red de infraestructura básica de malla vial (incluido metrocable) y servicios públicos domiciliarios.

El sector denominado Pajarito, a pesar de haber sido incorporado como parte del suelo urbano en el Acuerdo 01 de 1994, no se había urbanizado. Para ello se requería del desarrollo de una normativa territorial, Plan Parcial Pajarito (2002) y la voluntad administrativa para hacerlo. El suelo urbano para la urbanización se estaba agotando⁷, especialmente para los sectores de más bajos ingresos, y el sector de Pajarito era el terreno de expansión urbana más conveniente.

El proyecto inició a principios del año 2002 y aún no ha sido terminado; muy posiblemente vaya tan solo en el 75% de su desarrollo. Durante todo este tiempo, éste ha sido enunciado en varios de los

⁶ Dentro de urbanizaciones realizadas se encuentra La Villa Suramericana proyecto que fue concebido y desarrollado con un doble propósito: alojar a los aproximadamente 3.500 atletas y delegados que participaron en los IX Juegos Suramericanos Medellín en el año 2010 y convertirse posteriormente en el hogar de 621 familias (propietarios). Como modelo innovador de gestión y financiamiento fue seleccionado en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2012, y catalogada como BEST. (Best Practices Database) En red: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu12/bp4439.html> [Consultado: Octubre de 2015]

⁷ De 1.513 hectáreas aptas para vivienda social en 1981, se pasó a 620 ha en 1984 y 257 ha en 1990. (Torres 2009:127)

Planes de Desarrollo de los alcances elegidos y examinado por la modificación del POT en el año 2006⁸.



Figura 4. Fotografías aéreas Ciudadela Nuevo Occidente.

Fuente: Plan Parcial de desarrollo en suelo de expansión: Pajarito. Documento técnico de soporte. Departamento Administrativo de Planeación-DAP. Medellín 2012

5. Resultados

A continuación, se presentan las características particulares que determinan la calidad urbana del espacio residencial en los dos estudios de caso analizados bajo el marco analítico antes desarrollado. Supone así la puesta en práctica de los indicadores establecidos: la disponibilidad de servicios domiciliarios, la habitabilidad y la localización de la vivienda, para verificar su utilidad en la proporción de información sobre los proyectos evaluados. Ahora bien, es preciso mencionar que la aplicación de dichos indicadores, si bien se basan en elementos cuantitativos para homogenizar y relativizar las diferentes dimensiones a medir, éstos van acompañados de comentarios adicionales, datos básicos o elementos cualitativos que se consideran aportan una aproximación más detallada, y quizás acertada, sobre el análisis.

5.1. Análisis de los servicios domiciliarios

En cuanto al primer componente, la disponibilidad de servicios públicos la cobertura prestada en las dos ciudadelas es prácticamente del 100%. Porcentaje que no es de extrañar si se tiene en cuenta, como se mencionó, que estos servicios eran obligatorios para la ejecución de los proyectos. También se debe precisar que quien presta estos servicios domiciliarios son empresas dedicadas a proporcionar una asistencia con ánimo de lucro; prestan el servicio en cualquier territorio (sea marginal o no) siempre y cuando la población pague sus obligaciones al respecto (Figura 5).

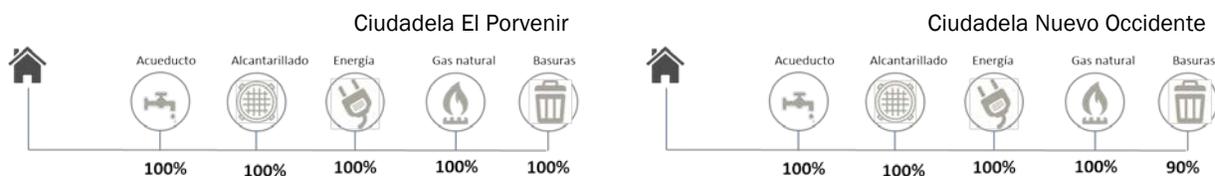


Figura 5. Componente de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.

Fuente: Elaboración propia

⁸ Modificado por el Acuerdo 46 de 2006 y Acuerdo 48 de 2014 (Departamento Administrativa de Planeación. Medellín)

Con respecto a algunos problemas observados se detectaron dificultades en el servicio de recolección de basuras dentro de las urbanizaciones pues si bien se presta el servicio, su frecuencia no es diaria y en muchas ocasiones se acumula basura en las calles a la espera de ser recogida. También se encontraron complicaciones con las cotas de nivel de las redes colectoras de alcantarillado. Éstas se encuentran por debajo de los cauces de los ríos generando posibles revertimientos o taponamiento de aguas servidas. Por último, existe un problema de no conexión o corte de servicio. Las tarifas son considerablemente altas y en ocasiones la población no tiene la capacidad de pagar de forma sostenida.

5.2. Análisis de habitabilidad

En lo referente a la habitabilidad, tomada como aquel espacio adecuado que cumple con las condiciones de seguridad y salubridad que hacen adecuado un lugar, se toman en cuenta las condiciones geotécnicas de cada ciudadela. Para el caso de El Porvenir el 100% del área total de la presenta un nivel medio de amenaza por inundación debido a su ubicación en la cuenca media del Río Bogotá. En épocas de lluvia el ineficiente sistema de alcantarillado, interceptores y colectores se satura al no poder verter sus aguas en el río lo que genera reflujos y encharcamientos en todo el territorio.

La situación no es tan diferente para la Ciudadela Nuevo Occidente donde el terreno presenta problemas principalmente por corrimiento de tierras y de inundación en rondas de río: 95,11 ha., es decir el 41,26% de su territorio, corresponden a áreas con restricciones geológicas severas y zonas inestables de manejo especial no aptas para la ubicación de edificaciones, y 32,09 ha. correspondiente al 13,92% se clasifican como zonas con restricción geológica moderada (con estabilidad condicionada).

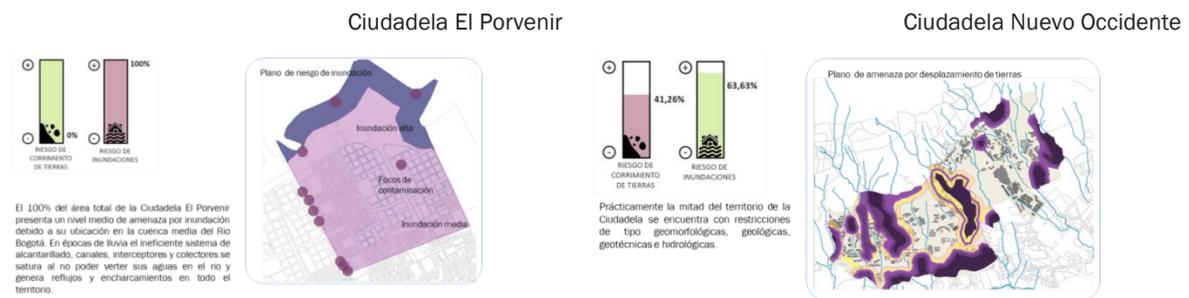


Figura 6. Componente de habitabilidad. Condiciones geotécnicas de los terrenos estudios de caso.

Fuente: Elaboración propia

Para ambos proyectos, en su momento las entidades institucionales encargadas de la promoción manifestaron que para la construcción de las viviendas se habían realizado labores de mitigación. No se han obtenido datos exactos sobre si dicho trabajo fue realizado para el caso de Medellín. Para el caso de la Ciudadela El Porvenir, la administración en cambio sí reconoció que se hicieron trabajos pero que su mitigación no fue suficiente. En el año 2011, la población presentó la denuncia sobre aguas negras que se devolvían por las cañerías presentando inundaciones. El canal Cundinamarca, borde occidental de la ciudadela, que desemboca en el Río Bogotá se encontraba taponado y no permitía un desagüe correcto de las instalaciones de alcantarillado.

5.3. Análisis de lugar

Concerniente al último componente, el lugar, se evalúa si la vivienda se encuentra en una zona cercana a centralidades para el fácil acceso a zonas de empleo, transporte público, equipamientos, etc. En el caso de El Porvenir existen dos tipos de centralidades a escala de barrio, aquellas establecidas desde el proyecto: dos grandes centros comerciales y un centro cultural, y aquellas que la población ha ido creado con la modificación de sus viviendas para suplir sus necesidades básicas, con comercio diario o pequeños equipamientos como guarderías o academias deportivas. La accesibilidad de estos dos tipos de centralidades no supera los 25min a pie. La centralidad a nivel de localidad, aquella establecida por normativa, se encuentra fuera del proyecto a una distancia considerablemente alta: 1h:12min a pie o 37min en transporte público.

En el caso de la Ciudadela en Medellín, en el proyecto se propone una conformación de cinco centralidades, una a escala zonal y cuatro a escala barrial, sin embargo, actualmente no todas las centralidades se encuentran edificadas; dos de ellas se encuentran paralizadas en las obras. Los tiempos de desplazamiento a las existentes en especial a la centralidad zonal, aquella que cuenta con el metrocable, tiene un tiempo de desplazamiento superior a 45min a pie. Tiempo excesivo para un desplazamiento.

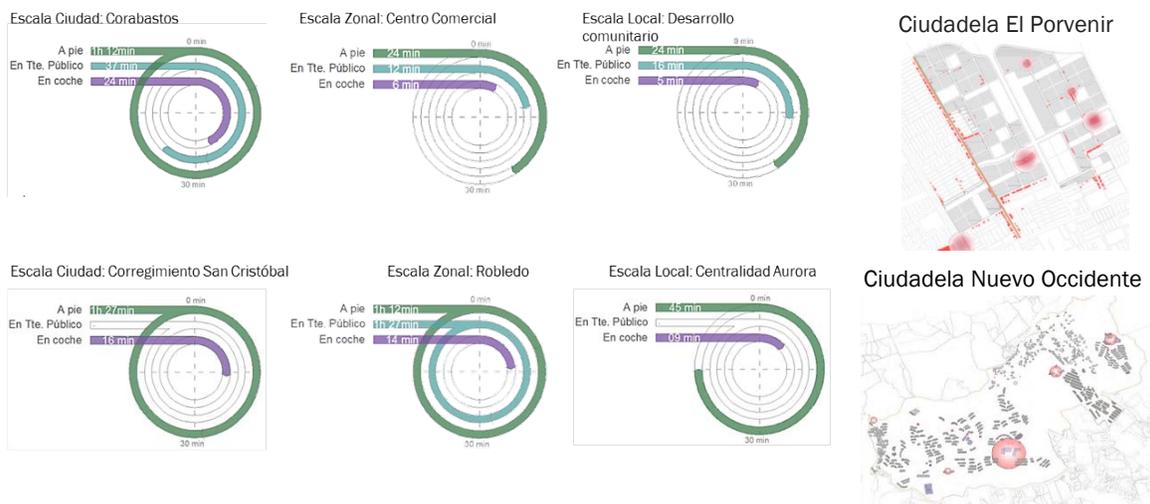


Figura 7. Componente de lugar: Tiempos de desplazamiento a la centralidad más cercana.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, estas centralidades y estos tiempos de desplazamientos son evaluados a nivel de distrito, si se da cuenta de la importancia de la localización de la vivienda con respecto a la ciudad misma, las dos ciudadelas se encuentran en los límites urbanos a horas del centro de la ciudad. Su accesibilidad es deficiente en cuanto a vías de acceso y su consecuencia un costo de desplazamiento en valor y tiempo a cargo de la población que más dificultades tiene para pagarlo.

La cobertura en la malla vial en la ciudad de Bogotá y Medellín alcanza poco más de 90% de su territorio, sin embargo, el estado de las vías arteriales, intermedias o locales están en un 50% de promedio en mal estado. A ello se le suma la percepción que tiene la población sobre ésta que es entre mala y muy mala. En los dos proyectos predominan una conexión con una sola vía arteria de carácter barrial. Esto se debe a que los barrios de origen marginal que están en sus perímetros

cuentan con vías internas en mal estado, incompletas, discontinuas o con un perfil menor al tipificado.; lo que en la práctica deja a los proyectos completamente aislados.

En síntesis, frente a la evaluación de los dos estudios de caso se puede afirmar:

- No se logra desarrollar un modelo de actuación que mejore las condiciones de calidad urbanas y de vida de los habitantes de estas zonas. En cualquiera de las tres dimensiones medidas los proyectos son deficitarios y no configuran una posible sostenibilidad de los habitantes en ese territorio.
- Esas condiciones de precariedad, se cree está relacionada con mantener una situación favorable para el mercado en la construcción de vivienda. Prevalece, al parecer, la voluntad de agentes privados que venden un producto con un único interés monetario. Tanto es así que, a pesar de ser dos proyectos de la mayor envergadura para las dos principales ciudades de Colombia, éstos no adquieren un impacto representativo a nivel nacional que logre formular un modelo replicable en otras ciudades. Cada intervención, a su manera es fuerte a nivel local, y tan solo llega a ser retomada como proyecto estratégico en el siguiente Plan de Desarrollo de la ciudad donde se realiza la práctica.

De esta manera, la aplicación del marco analítico muestra claramente cómo en estos territorios no se han logrado afianzar aún unas políticas claras, coherentes y durables en el tema de la reglamentación e intervención del espacio residencial con condiciones de habitabilidad adecuadas. Los grandes vacíos sobre la satisfacción de los derechos habitacionales han permanecido. Así, aunque los resultados antes señalados se derivan de dos estudios de caso específico, sobre un territorio particular, resultados similares se pueden esperar en proyectos de vivienda social equivalentes.

6. Resultados

El análisis en este artículo de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política colombiana y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han permitido identificar las obligaciones correlativas del Estado y los parámetros esenciales referentes a la calidad de la vivienda social. La consideración de la Carta Magna, por un lado, permitió vincular el derecho a la vivienda como un principio de dignidad y a su vez la Corte Constitucional brindó un concepto más completo de vivienda digna y adecuada proclamada en el pacto internacional del Comité DESC. Sin embargo, dichas proclamaciones o derechos no han tenido correspondencia con la materialización de lo que se produce en la ciudad o con la satisfacción efectiva de las necesidades de los habitantes.

A deducir por los resultados obtenidos, a partir del marco analítico diseñado para los dos estudios de caso, Ciudadela Nuevo Occidente y Ciudadela El Porvenir, el desarrollo de esos cumplimientos básicos no se ha traducido en viviendas con condiciones adecuadas de calidad urbana. Los proyectos han estado construidos en zonas de riesgo geotécnico, ubicados en los confines de la ciudad y sin contar con accesos suficientes y apropiados. En este sentido se podría concluir que existe una brecha importante entre lo que se formula como derecho, se plasma como normativa y se construye como vivienda. La consecuencia no ha sido otra que un parque habitacional precario. La medición ha demostrado que han prevalecido intereses exógenos por encima de las necesidades de los habitantes.

Así se vislumbra que la normativa se ha centrado primordialmente en atender un orden económico de la situación de la vivienda misma, necesario en una primera instancia, pero no único para resolver el tema de la vivienda social. Los instrumentos normativos del Estado no pueden estar enmarcados en un mecanismo de mercado que definan la vivienda en relación exclusivamente a los costos y ganancias. “Esta visión de ciudad mercado resalta cuando los ciudadanos son vistos exclusivamente como consumidores de mercancías, de ahí que solo pueden permanecer en ella los que estén en condiciones de pagar estos valores, los demás deberán abandonarla. En esta visión de ciudad se sobreponen los intereses particulares a partir de las alianzas público-privadas desconociendo los intereses de la mayoría. (Torres, 2012)

En la actualidad permanece sin variación la existencia de un instrumento de actuación pública capaz de definir esa cobertura, condiciones de acceso, equidad o prioridad. Sigue existiendo una ausencia en las decisiones sobre cómo enfrentar el problema de déficit habitacional. Las actuaciones del Estado, en lugar de tratar de resolver los problemas de pobreza y exclusión social, han contribuido a perpetuarlas.

En este punto surgen, entonces, los siguientes desafíos: ¿Cómo satisfacer una condición urbana de calidad en un contexto político real en donde se presentan unas fuerzas de poder desiguales? Y en consecuencia, ¿Cómo fortalecer las capacidades de los ciudadanos y comunidades para que se involucren en la toma de decisiones? (Álvarez, 2015)

Referencias

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011) *Una Reflexión sobre la producción de vivienda social en Bogotá 1998-2010*. Secretaría Distrital del Hábitat. Metrovivienda. Bogotá
- ALGUACIL, J. (1998) *Calidad de Vida y Praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Edición publicada en el año 2000 por el Centro de Investigación Sociológica. Universidad Complutense de Madrid
- ÁLVAREZ, E.; FERNÁNDEZ GÜEL, J.y SMITH, H. (2015) Instruments for analysing urban conflicts in the global south: the case of urban transformation processes in Dakar. Revista *Habitat International* 49. Pág. 187-195.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN-DAP (2012) Plan Parcial de desarrollo en suelo de expansión: Pajarito. Documento técnico de soporte. Medellín
- DEFENSORIA DEL PUEBLO (2012) *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Evaluación de las condiciones del componente lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá*. Bogotá. Programas ProSeDHer.
- HERNÁNDEZ-AJA, A. y SIMÓN-ROJO, M, (2011) "Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana. Informe de la construcción". Volumen 63, EXTRA, 41-49
- FIQUE, L.F. (2006): "Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años noventa". En revista *Punto Aparte*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Bogotá
- FRESNEDA, O. (1998) *Índice de calidad de vida. Sistema de necesidades alienadas*. Cuadernos de Investigación y Estudios Monográficos. Observatorio de Cultura Urbana – IDCT. Bogotá.
- MAX-NEEF, M., ELIZALDE, Antonio. HOPENHAYN, Martín (2010) "Desarrollo a escala humana una opción para el futuro". *Development dialogue*, número especial. CEPAAUR y Fundación Dag Hammarskjöld. Suecia. 1986
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Ginebra 1990
En red: <http://www.bvsde.paho.org/eswww/fulltext/vivienda/principi.html>
- ONU- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1991) Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada. Doc. e/1991/
- RUEDA, S. (2012) *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la actividad Urbanística de Sevilla*. Ayuntamiento de Sevilla.
- SALDARRIAGA, A. y CARRASCAL, R. (2006) *Vivienda social en Colombia*. Premio Corona Prohábitat. Convocatoria estudiantil 2006. Corona. Colombia
- TARCHÓPULOS, D. y CEBALLOS, O. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. En Prensa, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- TORRES, C. A. (2012a) Las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos. Una mirada que trasciende el déficit convencional de vivienda. Revista: *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. Vol.05 No. 9 enero-junio 2012. Pág. 104-122
- (2012b) *Producción y transformación el espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales (1990 -2010)*. Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre vivienda sustentable. Infonavit – Redalyc