

Nº 23

LA FINANCIARIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA. UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA DEL CAMPO JURÍDICO

Luis Fernando Acebedo Restrepo y Marta Peláez Gaviria

Mayo 2021



DOCUMENTOS
de
TRABAJO INER

Medellín, Colombia. ISSN Electrónico 2462-8506



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Regionales

ISSN 2462-8506 Edición electrónica

Equipo de Edición:

Harold Cardona Trujillo

Yesenia Arboleda Taborda

Auxiliar Administrativa:

Catalina Orozco Otalvaro

Diseño de Carátula:

Nelson Ramírez García

Fotografía:

Harold Cardona, Nov. 2019

Universidad de Antioquia

Instituto de Estudios Regionales

Calle 67 No. 53 - 108

Bloque 9 - 243

Teléfono 2195696 -2195983

Medellín - Colombia

Mayo de 2021

El Instituto de Estudios Regionales es un centro de investigación de la Universidad de Antioquia-Colombia que se dedica a investigar de manera creativa e incluyente, desde diversas disciplinas, produciendo conocimiento desde el diálogo de saberes, aportando a las políticas públicas y a la gestión para el cambio social. Articula la investigación a procesos de educación superior, formal y continua para un conocimiento socialmente pertinente con sentido crítico, fortaleciendo el compromiso ético de los estudiantes. A través de actividades de extensión contribuye y cualifica para la gestión social, promoviendo la pluralidad en la toma de decisiones y la formación en habilidades específicas de ciudadanos e instituciones.

La presente publicación está protegida por los derechos de autor de quienes aparecen como titulares del documento. El uso del documento está permitido de manera libre y gratuita y sin ánimo de lucro; sin embargo, se exige el buen uso de la información ofrecida, no alterar su contenido y, en caso de ser empleado, hacer la debida citación de la fuente. Las visiones expresadas en esta publicación son de los autores. En ningún caso debe asumirse como una postura de INER o de la Universidad de Antioquia, tampoco de los entes financiadores.



Cómo citar: Acebedo Restrepo, L. F., y Peláez Gaviria, M. (2021). La financiarización de la política de la vivienda social en Colombia. Documentos de Trabajo-INER, (23), 3-30

La financiarización de la Política de la Vivienda Social en Colombia¹

Una mirada desde la teoría del Campo Jurídico

Luis Fernando Acebedo Restrepo² y Marta Peláez Gaviria³

Resumen

Este artículo se propuso construir el campo jurídico de las políticas de vivienda social en Colombia, a partir de los planteamientos teóricos de Pierre Bourdieu sobre el campo jurídico del derecho.

Se trata de responder a las preguntas ¿Cómo está definida la política pública de vivienda social en Colombia a partir del siglo XXI y cómo las leyes, normas y sentencias que materializan dicha política, establecen conversación con la salud y el bienestar inherentes al hábitat?

Leyes nacionales, documentos de política pública y convenios internacionales sobre hábitat y ambiente se estudiaron como ejes estructurantes de la construcción de un Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Se develó que el Sistema Especializado de Financiación de Vivienda se convirtió en el eje articulador.

Después de tres décadas de implementación de la política, la tendencia es a organizar un sistema nacional de ciudades basado en la metropolización de la vivienda social como mercancía, con una significativa participación de la banca multilateral. A nivel nacional se profundiza una crisis ambiental y cultural en la que el sueño de una vivienda en propiedad desaparece entre la subsistencia diaria y las amenazas de expropiación de los bancos acreedores.

Palabras clave: Vivienda digna, legislación de vivienda, salud, bienestar, hábitat.

¹ La presente investigación, se inscriben como un producto parcial de una investigación interdisciplinaria de más largo aliento, denominada “Construcción de espacialidades e identidades de inclusión en un ambiente de vulnerabilidad en Medellín: una propuesta intersectorial para la promoción de la salud y el bienestar a través de la gestión de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP)” financiado por el Ministerio de Ciencias en 2019, bajo la dirección de la Universidad de Antioquia y con la participación de investigadores de Universidad Eafit, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad Nacional de Colombia.

Bajo el título “**CONSTRUCCIÓN DEL CAMPO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA**” se presentó esta ponencia en el II Seminario Internacional Diálogos por la Habitabilidad de la Red de Habitabilidad (México, Colombia, Ecuador) , Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 25-27 de noviembre de 2020.

² Arquitecto, Magister y Doctor en Urbanismo, Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Grupo de Investigación Arquitectura, Medios de Representación y Comunicación.

³ Abogada, Magister en Antropología Social, Grupo de Investigación en Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socio Ambientales (RERDSA), INER, Universidad de Antioquia.

1. Antecedentes:

En el contexto latinoamericano, la legislación colombiana sobre ambiente y ordenamiento territorial es considerada como una de las más progresistas y avanzadas de América Latina, junto con la de Brasil; sin embargo, su aplicabilidad aún es fuente de muchos debates y conflictos. Las primeras tensiones se presentaron entre una economía extractivista proclive a garantizar derechos y seguridad jurídica a empresas multinacionales para la explotación y exportación de recursos naturales, lo cual ha motivado amplias exigencias ciudadanas para legislar a favor de la protección de acuíferos, bosques, páramos y reservas naturales. Otra expresión de menor trascendencia a nivel nacional e internacional, es el activismo judicial que emprenden las organizaciones sociales urbanas o el ciudadano común por el derecho a la ciudad. En este caso, los estudios sobre el campo jurídico aplicados a la vivienda, son todavía muy escasos.

En Colombia hay un despertar del activismo judicial para garantizar los derechos relacionados con el espacio contemplados en la constitución política de 1991 y en la ley 388/97 o ley de ordenamiento territorial. Es a partir de estos dos hechos trascendentales que se produce un giro socioespacial provocado por la nueva arquitectura institucional del Estado para responder al modelo de apertura económica que comenzó a implementarse a partir de la década de los años 80.

Azuela y Cancino (2014), reúnen a diferentes autores que estudian las tendencias generales de la agenda jurídico-social en Latinoamérica: la protección de los derechos fundamentales, especialmente en materia de vivienda y medio ambiente sano, el empoderamiento de las organizaciones sociales en defensa del interés público urbano-ambiental; la defensa del derecho de propiedad frente al uso de instrumentos expropiatorios por parte del mercado; y finalmente, el incremento de los conflictos entre los órganos del Estado en torno a los Grandes Proyectos Urbanos.

Azuela nos plantea dos líneas de investigación en el marco de la sociología del derecho, desde lo que Bourdieu y Teubner (2000) denominan el “campo jurídico”: los *efectos sociales* de las sentencias que dictan los jueces y la *productividad social* del conflicto mismo (Azuela & Cancino, 2014, pág. 9).

La juridificación⁴ de los conflictos entre el mercado del suelo y el derecho a la ciudad han dinamizado el campo jurídico. En algunos casos logra traducirse en lo que Harvey llama justicia socio-espacial o justicia social territorial, donde los jueces “se convierten en guardianes de los principios universales y árbitros de su aplicación” (Harvey, 2007, pág. 210).

En el caso colombiano, algunos investigadores reconocen las debilidades de la investigación sociojurídica, especialmente en el campo del derecho, pues prevalece la dogmática jurídica

⁴ Al respecto, Konzen en: Azuela y Cancino, (2014, pág.155) plantea la diferencia entre los conceptos “juridificación” y “judicialización” de la siguiente manera: Juridificación registra el proceso social mediante el cual expectativas normativas que se forman en un dado campo social se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte simbólico en el que tiene sentido la práctica social de los actores sociales que participan de dicho campo. La judicialización, es el proceso social, de alcance más limitado, mediante el cual los actores buscan la intervención del Poder Judicial en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

en detrimento del análisis que parta del cuestionamiento a “la reproducción de la instrumentalización del derecho a los intereses dominantes” (Moreno y Ramírez, 2011 pág. 277). Pero no puede desconocerse la emergencia de nuevos escenarios de conflictividad urbano-ambiental, diferentes a los presentados en los orígenes de la acumulación originaria del capital, esta vez, circunscritas a las tensiones generadas entre el Estado de Derecho y el mercado. El primero intenta abrirse camino en Suramérica al surgir de las cenizas de las dictaduras militares hacia las llamadas transiciones democráticas; mientras el segundo, adquiere nuevos bríos en una nueva fase de financiarización de la economía y de gobiernos autoritarios, donde el suelo urbano y sus posibilidades de aprovechamiento constructivo se consolidan cada vez más como parte estratégica de la telaraña financiera global, provocando la intensificación de procesos acelerados de urbanización y especulación inmobiliaria por todo el planeta (Méndez, 2018).

2. Marco conceptual

Para avanzar en el estudio de la legislación que produce el desarrollo de la política de Vivienda Social en Colombia y su correlato con la visión de salud y bienestar implícitas en estos proyectos, se partió de considerar los aportes de Bourdieu y Teubner (2000) a la sociología del derecho, quienes buscan definir el campo judicial con la identificación de un conflicto y las partes interesadas que se someten al juego jurídico de intereses, lo cual implica la construcción de un espacio completo que encuentre “su principio explicativo” (Bourdieu, 2019, pág. 455). Se trata de develar las interacciones en medio de una autonomía relativa dentro de un universo social, es decir, un espacio estructurado, sometido a fuerzas en tensión y luchas por el poder. Para Bourdieu y Wacquant (2005, pág. 150) “un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones” compuestas por:

- La posición del campo frente al campo del poder.
- El mapa de la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o instituciones que compiten por la forma legítima de autoridad específica del campo.
- Los *habitus* de los agentes y los diferentes sistemas de disposiciones que han adquirido al internalizar un determinado tipo de condición social y económica. (Bourdieu, Wacquant, 2005, págs. 159,160)

El campo, según Fernández y Puente (2009, pág. 43) constituye “una mediación entre las condiciones socioeconómicas y las prácticas de quienes forman parte de él”. Para Moreno y Ramírez (2018, pág. 53) “es un lugar de concurrencia entre diversos agentes investidos de una competencia para interpretar un conjunto de textos que consagran la visión legítima del mundo social”. Y cuando se habla de la teoría del campo aplicado a lo jurídico, estos autores sugieren indagar por diferentes relaciones entre agentes jurídicos en lucha por el capital cultural y simbólico.

Los agentes participantes dentro del Campo van configurando unas prácticas jurídicas y sociales que dependen de la posición ocupada dentro del sistema social y sus disposiciones.

Ese acumulado individual o social que expresa una determinada interiorización de estructuras mentales, sensitivas y corporales son las que configuran el *Habitus*.

Tales estructuras constituyen un entorno particular, un espacio-tiempo que transforma y se transforma por las condiciones materiales de existencia, sin que obedezcan a acciones conscientes u organizadas.

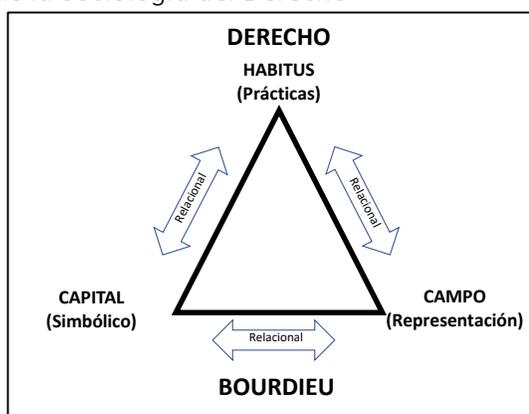
Según García (2000, pág. 28):

El habitus no es, por lo tanto, un concepto abstracto sino que es parte de la conducta (el “modo de conducir la vida”) del individuo, traducida tanto en maneras corporales (hexis) como en actitudes o apreciaciones morales (ethos). Tanto hexis como ethos son habitus o, mejor dicho, forman parte del habitus.

Si el espacio como noción general está presente en la definición de campo, también lo está en la definición de *habitus*, esta vez bajo el concepto de cuerpo como sujeto, como agente, como experiencia o como “distancia respecto del mundo” (Bourdieu, 2019, pág. 322) y sus particularidades. Bourdieu relaciona habitus con hábitat cuando afirma que “Si el hábitat contribuye a formar el *habitus*, éste hace lo mismo con aquél, a través de los usos sociales, más o menos adecuados” (Bourdieu, 1999, pág. 123).

Finalmente, el Capital, originalmente asociado a la teoría marxista de acumulación burguesa, bien sea de riqueza producida por el trabajo material o simbólico (Bourdieu, 2001, pág.131) se expande a todas las manifestaciones de capital que se expresan en la vida social. De esta manera, se configura la dialéctica que permite abordar una sociología del derecho (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Dialéctica de la Sociología del Derecho

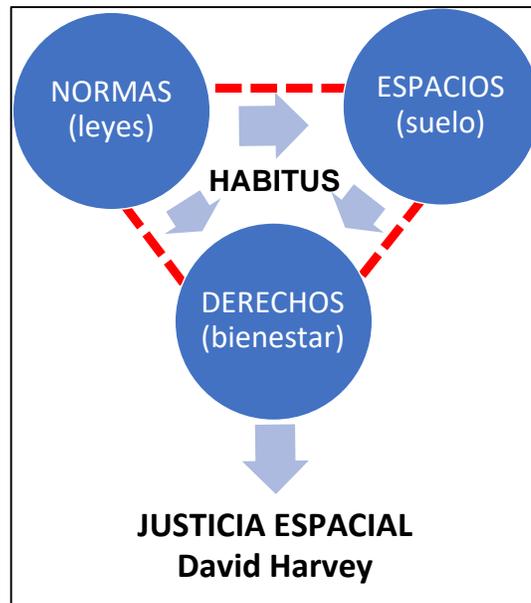


Elaboración propia con base en Bourdieu (2019, 2001, 1999).

Valdría la pena preguntarse por las características de la dialéctica de Bourdieu en las ciudades actuales, en esa relación de unidad mas general entre Normas (leyes), Espacio (suelo) y Derechos (bienestar) (Ver Gráfico 2). Es precisamente Harvey (2008, pág. 246) quien pone a dialogar a Bourdieu y Lefebvre al reconocer la complementariedad de sus planteamientos teóricos, identificando que el “nexo mediador” está constituido por el

concepto de habitus: “un principio generativo de improvisaciones reguladas, instalado de manera duradera”, que “produce prácticas” que tienden a reproducir las condiciones objetivas que produjeron. Son las relaciones de poder las que, finalmente, pueden establecer el grado de “justicia espacial” que Harvey (2007, 2007a) tanto reivindica para esta época de imposición del modelo neoliberal de producción y organización social.

Gráfico 2. Relación entre habitus y hábitat desde la dialéctica



Elaboración propia con base en Harvey (2008)

3. Definición del campo jurídico de la vivienda social en Colombia

Para definir el campo jurídico de la vivienda social en Colombia en los términos de Bourdieu y Wacquant (2005) y Moreno y Ramírez (2018), entre otros, se procedió a considerar el Capital Cultural que legitima una visión determinada de la política que objetiva el enfoque sobre VIS, mediante grandes consensos en las esferas del poder. Se encontraron tres elementos importantes:

- Los convenios internacionales como expresión de unas prácticas mundiales definidas por países socios que se reúnen para evaluar las políticas globales en el marco de las relaciones sociales de producción y dominación.
- En el contexto nacional, los documentos CONPES⁵ producidos por el Departamento Nacional de Planeación, máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor del Gobierno para el desarrollo económico y social del país.
- Las Instituciones y agentes que tienen como función objetivar la política y reproducir los intereses de dominación en torno a la vivienda (ministerios, Congreso de la

⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social

República, Corte Constitucional, bancos, empresarios de la construcción y quienes lideran esas instituciones).

Adicionalmente, se identificó el *Hábitus* de los poderes legislativo y judicial que sirve al Campo de la vivienda social en Colombia para instrumentalizar la política:

- La Constitución Política como ley de leyes que define los principales acuerdos políticos, económicos, sociales, ambientales, espaciales y culturales de la nación durante un período histórico determinado.
- Las leyes que reglamentan la Constitución Política y la hacen materializable en un tiempo-espacio determinado.

3.1. El inicio de la financiarización de la política de vivienda social en Colombia

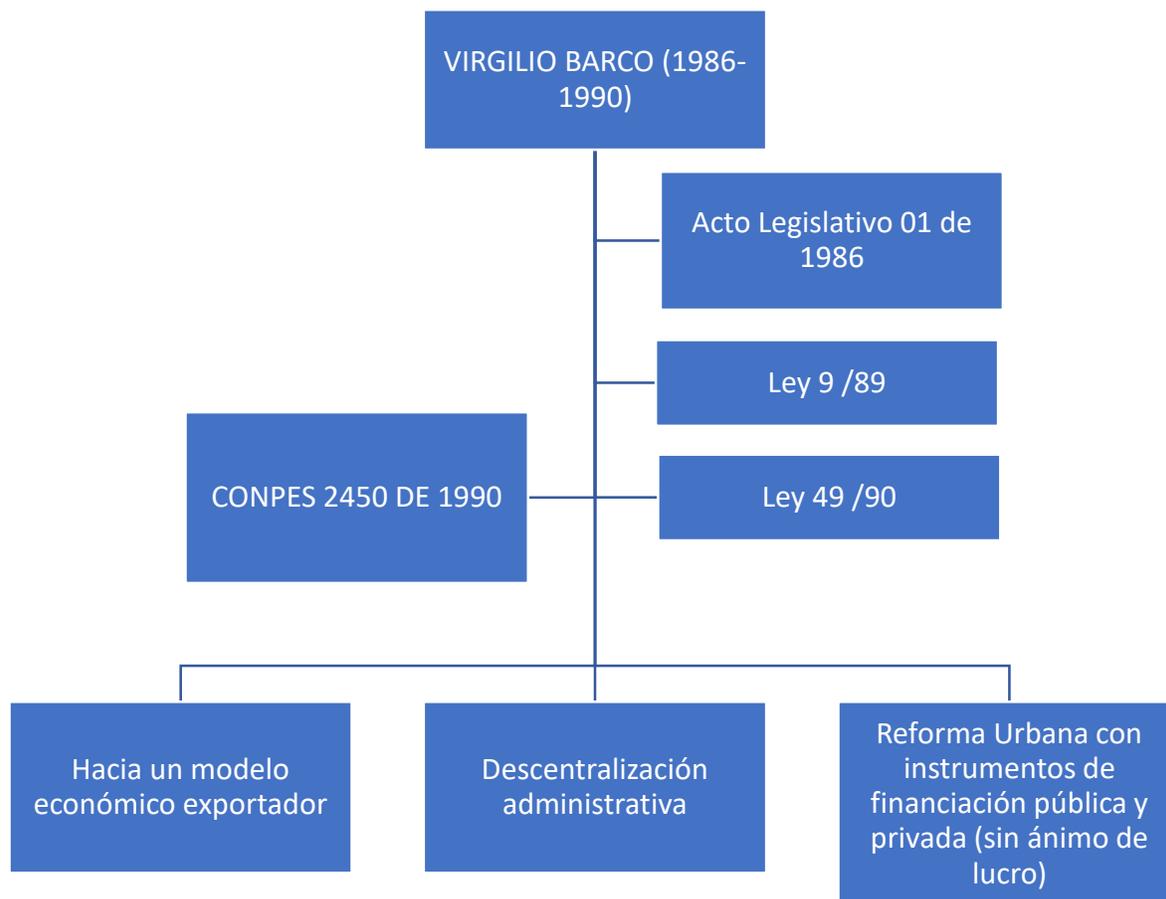
Para explicar el concepto de “financiarización” aplicado a la política de vivienda social es importante establecer las características básicas de los cambios en el régimen de acumulación que se dio en el tránsito entre el período del Estado de Bienestar y la Apertura Económica. El papel del Estado se redujo al mínimo y los mercados financieros adquirieron una importancia vital, junto con el proceso de privatización de la economía. Esta nueva realidad se conoció como “régimen de acumulación financiarizado” (Méndez, 2018, pág. 35) basado en el crédito como principal fuente de beneficios, con tasas de crecimiento muy por encima de las registradas en la economía real. La máxima rentabilidad financiera se superpuso a cualquier otro criterio de índole social o ambiental.

En Colombia, la financiarización de la política de vivienda social dio sus primeros pasos durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990) donde se aprobó el CONPES 2465/90 “Programa de modernización de la economía” y se concretaron tres decisiones importantes de política pública a nivel nacional:

- El inicio de un modelo económico exportador orientado hacia la reducción del tamaño del Estado y la competitividad de las empresas en un contexto global de libre mercado (Ley 49/90).
- El inicio de un proceso de descentralización administrativa que le asignó mayores responsabilidades económicas al municipio colombiano (Acto Legislativo 01/86).
- La reforma urbana como medio para transformar las instituciones públicas encargadas de materializar la política de vivienda social en instituciones financieras (ley 9 de 1989).

Por eso es importante precisar que los desarrollos de la política de vivienda social materializados a lo largo del siglo XXI, germinaron desde finales de los 80, se concretaron en los 90 con la nueva constitución política y tomaron forma con los desarrollos legislativos posteriores, derivados del giro político (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Antecedentes (1986-1990)



Elaboración propia.

3.1.1. La revolución pacífica de Cesar Gaviria (1990-1994):

Este gobierno trató de responder a dos grandes retos, la apertura económica derivada de presiones internacionales como el llamado Consenso de Washington (1989) (Martín & Soto, 2012) y la protección de derechos políticos y sociales fundamentales en torno al Estado Social de Derecho que permitiera superar el Estado de Sitio⁶ como instrumento de excepción para garantizar la estabilidad social nacional.

El CONPES “Programa de Vivienda Social” (1990) propuso la creación de un Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNVIS) y promovió la reorganización de todas las entidades públicas asociadas a la vivienda social. La Ley 2 de 1991 realizó ajustes a la ley 9 de 1989 sobre planes de desarrollo municipal e instrumentos expropiatorios, en aspectos como autorizar a entidades públicas para reestructurar su cartera de vivienda; el Banco Central Hipotecario asumió como función principal la captación de ahorro y financiación de la compraventa de vivienda usada; también se le permitió emitir Cédulas de Ahorro y

⁶ A partir de la constitución de 1991 se denominó “Estado de conmoción interna”. Le atribuye a las Fuerzas Armadas y de Policía atribuciones excepcionales para conjurar graves perturbaciones del orden público.

Vivienda articuladas a Pagares de Reforma Urbana con respaldo en títulos hipotecarios, créditos de mediano y largo plazo y condiciones de pago.

La ley 3 de 1991 creó el SNVIS compuesto por instituciones públicas y privadas para la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas, liderado por el ministerio de desarrollo económico como expresión del papel preponderante de la vivienda y el sector de la construcción en la economía. El Instituto de Crédito Territorial se transformó en INURBE para fomentar la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) y aplicar la ley 9/89, coordinar la aplicación de la Reforma Urbana, prestar asistencia técnica y financiera, administrar la asignación de los subsidios y adquirir la función de otorgar créditos a través de la creación del Fondo de VIS y Reforma Urbana. Se creó el subsistema financiero para captar recursos para la vivienda social compuesto por las entidades públicas y privadas con funciones de captación de ahorro, concesión de créditos directos, otorgamiento de subsidios destinados a estas funciones, entre otros. Se definieron las características para otorgar los subsidios como aporte estatal en dinero o en especie, y se condicionó la propiedad del beneficiario a la demostración de la residencia por un periodo superior a cinco años.

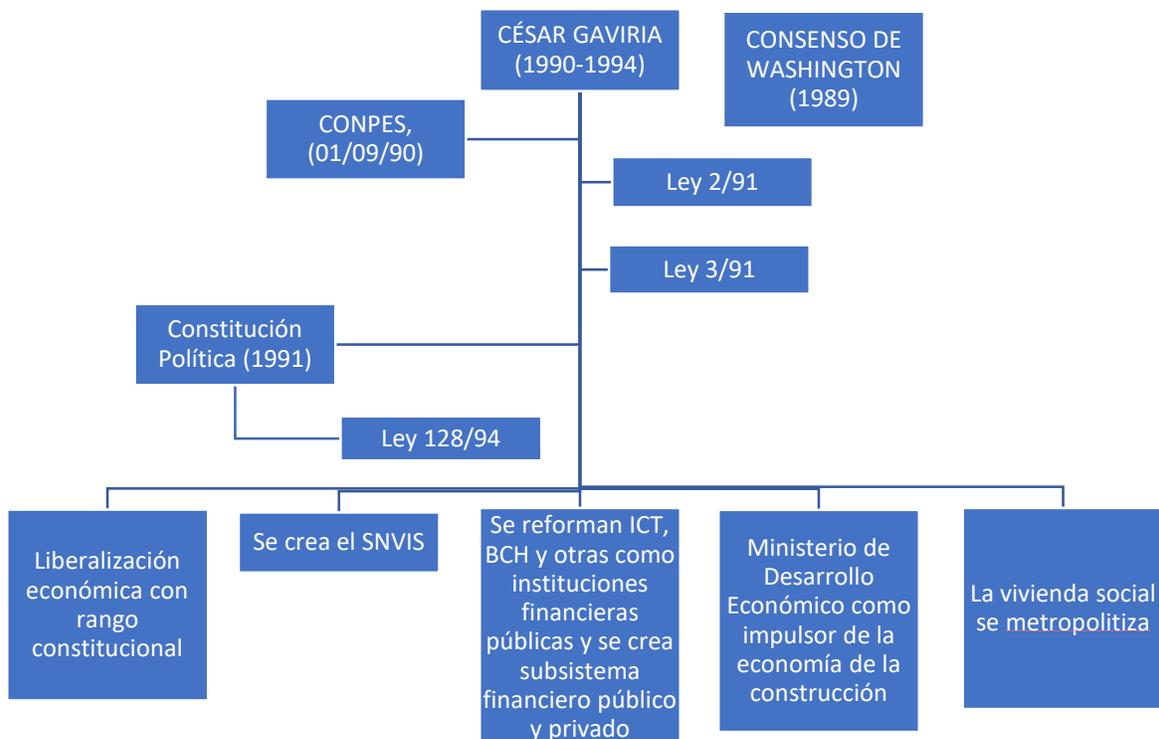
3.1.2. La Constitución de 1991: entre el derecho a la vivienda y el mercado del suelo

El Estado Social de Derecho quedó consagrado en la nueva Constitución bajo un compendio muy amplio de disposiciones que reconocieron derechos, garantías y deberes individuales y colectivos. Los derechos fundamentales se ampliaron a otros de segunda generación como el derecho a un ambiente sano, al espacio público, los derechos de participación directa del pueblo en cabildos abiertos, consultas populares, entre otros.

El régimen de liberalización de la economía quedó establecido de manera muy sutil en el texto original con varios artículos relacionados con garantizar la propiedad privada, la libertad de empresa, la liquidación de empresas monopolísticas del Estado, los tratados internacionales, entre otros. Una gran parte de estos postulados de liberalización económica quedaron sujetos a regulaciones posteriores.

Al respecto, Uprimny y Rodríguez (2005, pág. 28) sostienen que la Constitución de 1991 tiene dos componentes fundamentales: reconocer los derechos económicos liberales y los derechos sociales. En cuanto a los primeros, la constitución colombiana podría catalogarse como abierta, en el sentido de que a pesar de reconocer cambios en el modelo económico “no prefigura los instrumentos para alcanzar esas metas”. Temas como el ordenamiento territorial, entre otros, quedaron abiertos para desarrollos legislativos posteriores bajo el amparo y control de legalidad por parte de la Corte Constitucional (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4. *Hacia la financiarización de la vivienda (1990-1994)*



Elaboración Propia.

3.2. “La política urbana del Salto Social” de Ernesto Samper (1994-1998):

Este gobierno estuvo marcado por el escándalo del ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña política; sin embargo, ya era evidente que desde los años 80 el lavado de dólares irradiaba todos los sectores económicos, principalmente el financiero y el inmobiliario⁷, entre otros. En este periodo se suscribieron varios acuerdos internacionales: la II Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos denominada Hábitat II (Estambul, 1996), y la IV Conferencia Internacional de Promoción de la Salud (Yakarta, 1997). La primera trató dos temas a escala mundial: “Vivienda adecuada para todos” y

⁷ No hay muchas investigaciones que den cuenta de la profundidad de las relaciones entre el narcotráfico y la economía, menos por sectores específicos, pero un artículo de Ricardo Rocha de la Universidad de los Andes sostiene que en los años 80 las utilidades del narcotráfico aportaban el 5,5% del PIB de Colombia, mientras que en la segunda mitad de los años 90 había bajado al 2,6% del PIB. Cfr.

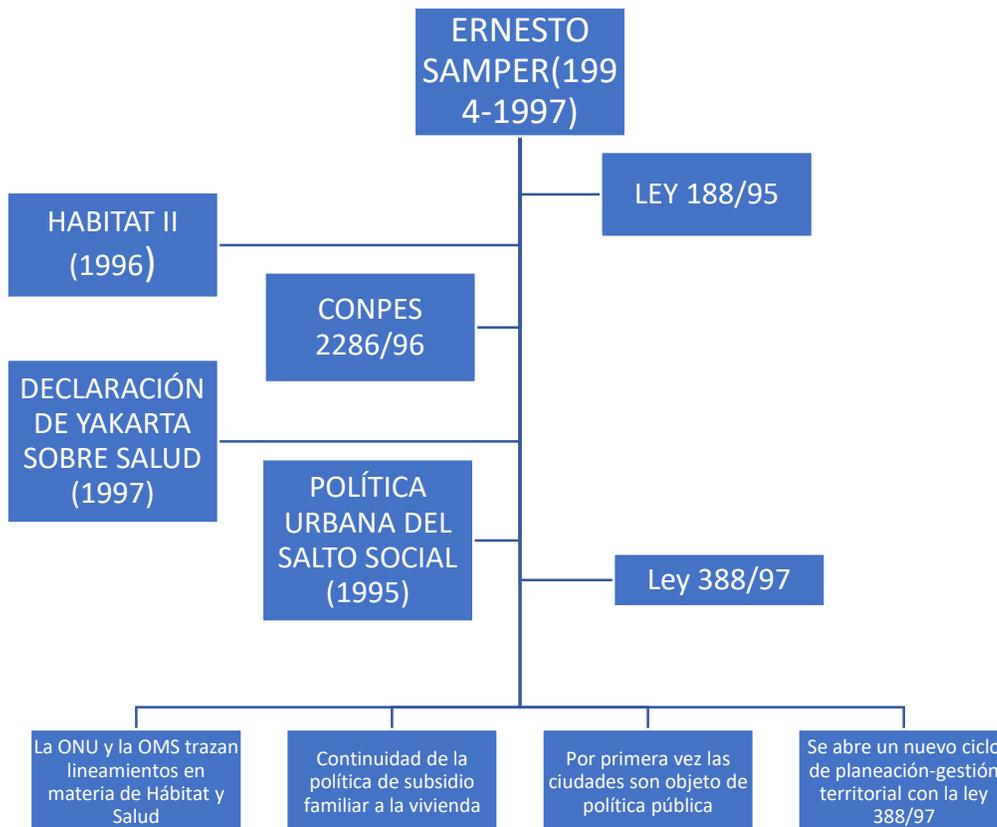
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2001/pd_vXXXII_n3_2001_art.3.pdf

“Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”, resaltó el derecho del ser humano a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. La segunda, versó sobre la promoción de la salud en el siglo XXI. Se consideró que aspectos como paz, vivienda, educación, seguridad social, comida, ingresos, uso sostenible de los recursos y equidad, entre otros (OMS, 1997) eran prerequisites para la salud.

El CONPES 2286/96 orientó los nuevos lineamientos de acción del Estado, especialmente en materia de descentralización administrativa, basado en el Censo de 1993. El CONPES 2849/96 resaltó que el sector de la construcción ya representaba el 11,83% del PIB y los servicios bancarios el 20,8% del PIB. Ambos se perfilaban como pilares muy importantes de la liberalización de la economía, junto con la exportación de materias primas.

La Política Urbana del Salto Social “Ciudades y Ciudadanía” (1995) representó un primer intento por regular el mercado inmobiliario en Colombia. Esta intención la concretó definitivamente la ley 388/97 al ampliar su marco de actuación al municipio, tanto en su componente urbano como rural; sin embargo, no logró integrar la propuesta novedosa de consolidación de red de ciudades a nivel nacional que implicaba una articulación interinstitucional e intersectorial (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Vivienda Social, entre estado y mercado (1998-2002)



Elaboración propia.

3.3. “Cambio para construir la paz” de Andrés Pastrana (1998-2002):

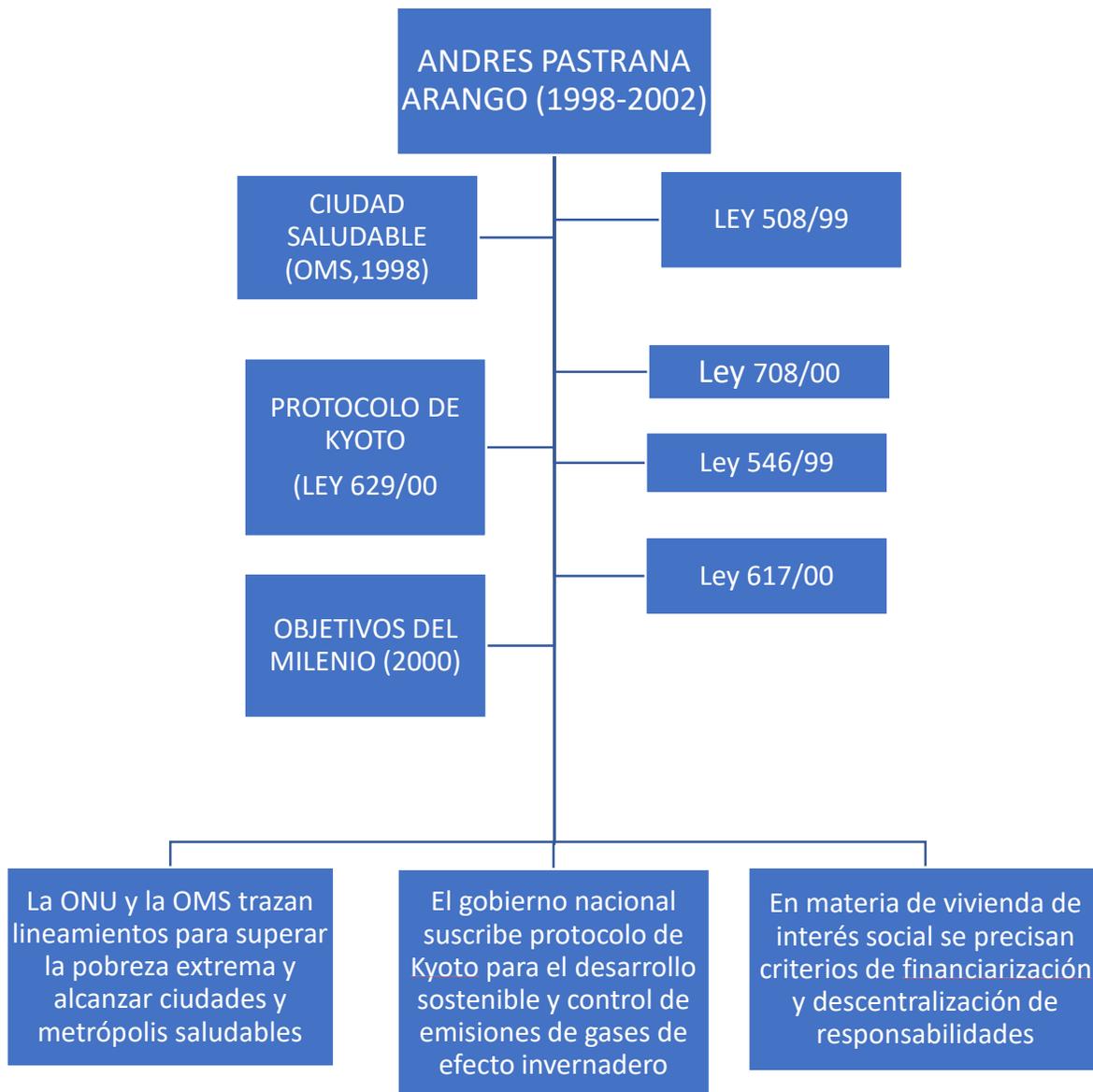
Durante este gobierno se sucedieron una serie de acontecimientos que marcarían el devenir de la administración nacional, a saber: En 1998 la Organización Mundial de la Salud comenzó a hablar de ciudades saludables. Se presentó el terremoto de la región Eje Cafetero (1999) del centro-occidente del país, lo cual obligó a crear instituciones de excepción para destinar parte del presupuesto a las tareas de reconstrucción de las ciudades.

En 2000 se promulgaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se propusieron disminuir considerablemente la pobreza extrema y la inequidad social. Ley 546/99 que creó el Sistema Especializado de Financiación para VIS. Se introdujo la UVR como nuevo criterio para valorar la vivienda basado en el Índice de Precios al Consumidor, en reemplazo del antiguo sistema UPAC ligado a la inflación. Las corporaciones de ahorro y vivienda se convirtieron en bancos comerciales. Los establecimientos de crédito quedaron facultados para emitir bonos hipotecarios. Se crearon los créditos de vivienda individual de largo plazo respaldado por hipotecas. Se garantizaron recursos del gobierno nacional para subsidios VIS urbanos y rurales, entre otras medidas.

La Ley 617/00 profundizó el proceso de descentralización y definió las transferencias nacionales a departamentos y municipios de acuerdo a la clasificación por tamaño y capacidad de generación de ingresos, y la ley 715/01 la complementó, ampliando el rol municipal en la financiación de la vivienda. La ley 708/01 ordenó el traslado al INURBE de los inmuebles de propiedad estatal que pudieran tener una vocación para proyectos VIS, incluyendo los recursos de la liquidación del ICT.

El CONPES 3178/02 propuso ajustar el programa de subsidios de vivienda en cuanto a diseño y puesta en funcionamiento de un sistema único de información, seguimiento y supervisión en la ejecución de los subsidios, sistema de verificación de información que entregan los postulantes, definición de características mínimas de viviendas según región, mecanismos sancionatorios y evaluación de criterios de focalización de hogares (Ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Financiación de la vivienda en un contexto internacional de lucha contra la pobreza y la sostenibilidad ambiental (1998-2002).



Elaboración propia.

3.4. "Hacia un estado comunitario" de Álvaro Uribe (2002-2010):

En este gobierno, algunos de los postulados del Estado Social de Derecho alcanzados por la nueva constitución comenzaron a sufrir limitaciones por la vía de reformas en el Congreso.

La ley 812/03 propuso impulsar la vivienda y la construcción a través de tres estrategias: ampliar cobertura de subsidios, perfeccionar políticas de financiación VIS, hacer de la política habitacional una estrategia de crecimiento económico y generación de empleo.

La ley 790/02 otorgó facultades extraordinarias al presidente para adelantar programas de renovación de la administración pública por razones de sostenibilidad financiera. Se fusionaron los ministerios de Ambiente y Vivienda en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El CONPES 3200/02 recomendó ajustes al programa de subsidios para “dinamizar a corto y mediano plazo el mercado de vivienda y de créditos hipotecarios en UVRs” a fin de mantener el dinamismo de la construcción, contribuir a la reactivación económica y a la generación de empleo. Se amplió el crédito hipotecario al microcrédito Inmobiliario para las personas de menos de un salario mínimo. Para el 2002 el PIB de edificaciones presentó un crecimiento real de 21%.

Se propuso crear un nuevo esquema de financiación de vivienda basado en tres unidades de negocio: financiador de créditos, cobros de comisión por administración y originador de hipotecas y venta de créditos de vivienda. El gobierno, por su parte, promovió la aprobación de mecanismos para reducir los riesgos en la cartera de los bancos y generar confianza en los deudores para asumir tasas fijas.

Con la creación de FONVIENDA (Decreto 555/03) se tercerizó el subsidio al permitir que empresas públicas o privadas lo pudieran asignar. Se liquidó el INURBE (Decreto 554/03) y se aprobó la ley de arrendamientos de vivienda urbana (Ley 820/03) orientado a dar mayor seguridad jurídica a esta actividad e incrementar la oferta de vivienda en alquiler mediante la exención de renta a los nuevos proyectos VIS para arrendamiento.

Se aprobó el CONPES 3287/04 donde se definió el Programa de subsidios en especie en lotes de la Nación; el CONPES 3269/04 creó las bases para la optimización del Programa de subsidios y los lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de interés social. El CONPES 3305/04 se orientó a optimizar la política de desarrollo urbano para mejorar calidad de vida urbana. Se propusieron acciones orientadas a una mayor redensificación urbana mediante la ampliación de la oferta de áreas de expansión.

El CONPES Social 91/05 se orientó a cumplir metas de los Objetivos del Milenio para el 2020, buscando reducir el porcentaje de hogares que habitaban en asentamientos precarios mediante la creación de mecanismos financieros para atender vivienda en hogares informales con garantías y esquemas de fondeo para quienes hicieran uso del microcrédito y se propuso la titulación de 100 mil predios.

En 2008 se produjo una crisis financiera internacional que tuvo un impacto importante sobre la economía colombiana, por lo cual se produjo una serie de medidas anticíclicas orientadas a estimular el crédito para mejorar y comprar viviendas con mayor cobertura condicionada a tasas de interés para créditos hipotecarios.

La política de Ciudades Amables se propuso buscar nuevo suelo para VIS a través de tres programas enmarcados en la idea de un País de Propietarios: Mejoramiento Integral de Barrios, Macroproyectos para VIS y Renovación y redensificación urbana. Se dividió la oferta de vivienda social en dos segmentos, hasta 135 smlmv⁸ para VIS y hasta 70 smlmv para

⁸ Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, unidad de medida para definir el precio de la vivienda.

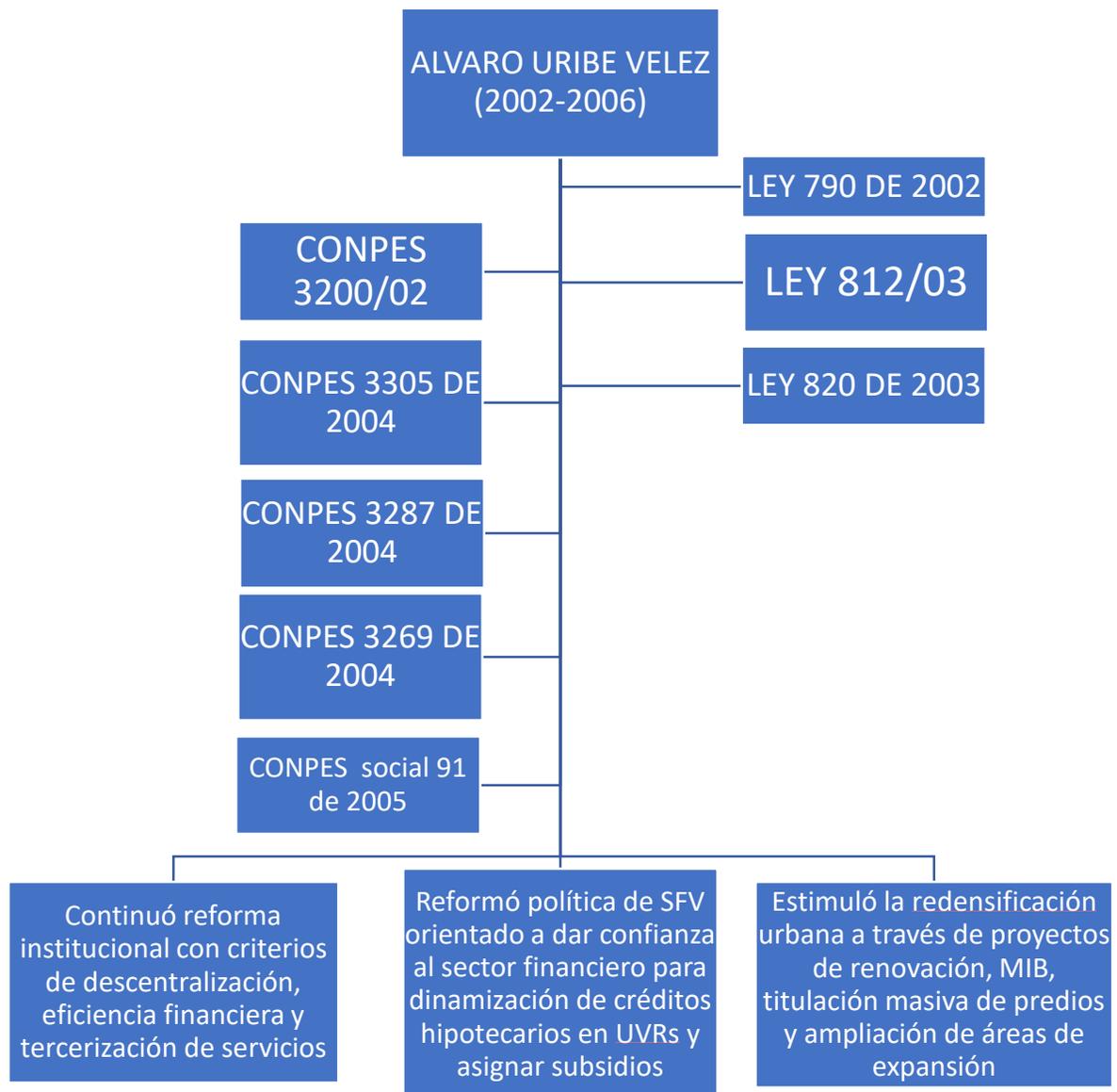
Vivienda de Interés Prioritario (VIP). La atención del Estado se concentró principalmente en esta última, cuyos beneficiarios serían las madres cabeza de hogar, familias con adultos mayores y personas en condición de calle. El gobierno nacional pretendió manejar los Macroproyectos para VIS de manera centralizada, pero la Corte Constitucional derogó la medida por inconstitucional.

El CONPES 3583/09 propuso nuevos lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda y desarrolló incentivos para la participación del sector privado en tales proyectos buscando establecer “un modelo de negocio a través del cual se garantice la participación privada y de los propietarios del suelo en los MISN” (CONPES 3583/09, pág. 18). Se ampliaron instrumentos de financiación de ahorro voluntario para trabajadores informales, convenios VIS con el sector financiero para que una parte de los recursos de crédito les llegue directamente a los constructores y línea de intermediación VIS para que las constructoras privadas puedan colocar créditos en hogares como expresión de nuevos mecanismos de intermediación y subsidio familiar de vivienda a población desplazada.

Se pasó del concepto de “subsidio a la demanda” al “subsidio a la demanda efectiva” al desarrollar un mayor esfuerzo de focalización entre quienes demuestren capacidad de ahorro y pago de los créditos aprobados por los bancos. A estos últimos se les adjudicaron garantías especiales para recuperar el 70% de la cartera en caso de incumplimiento.

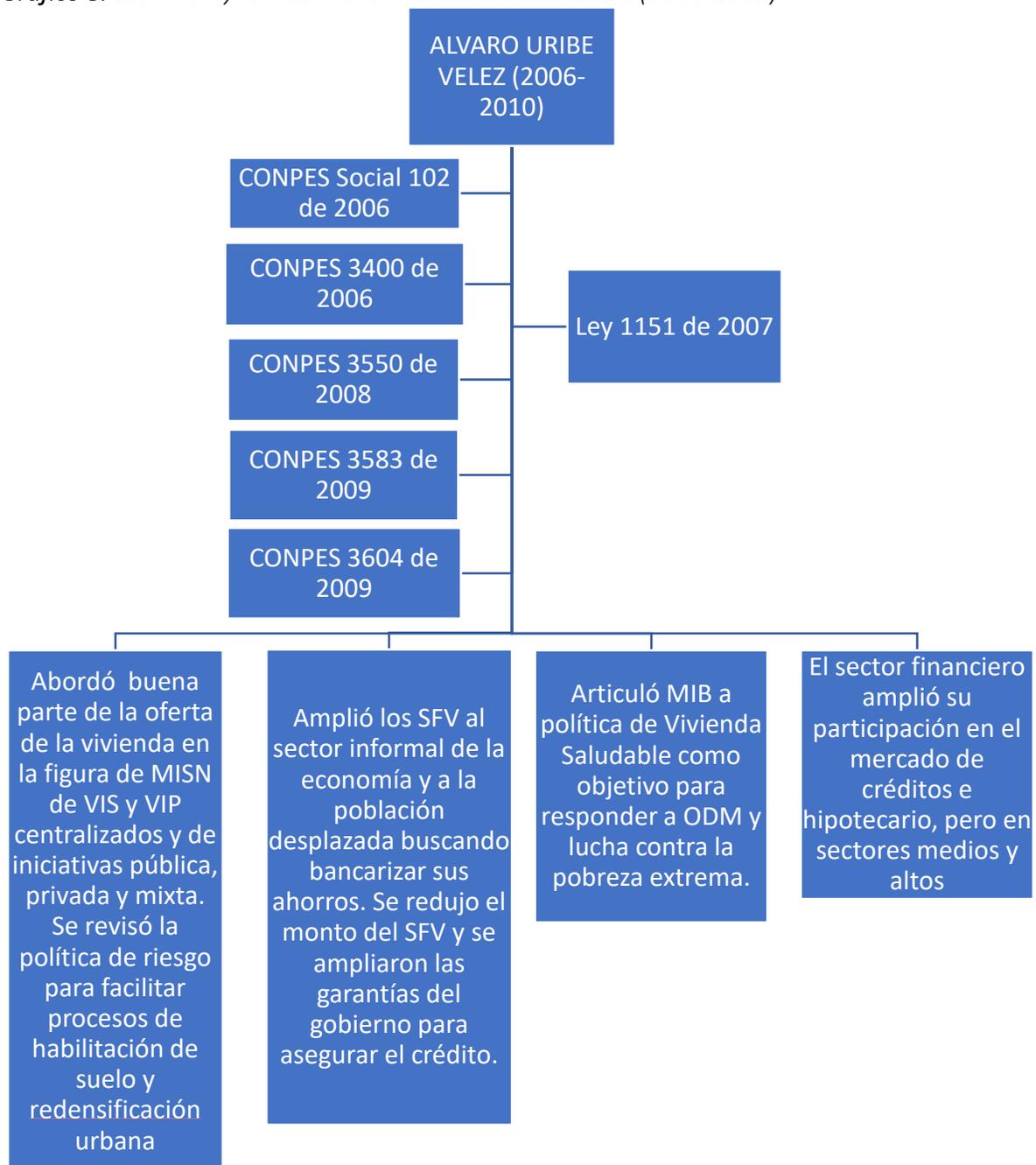
Se aprobaron varios documentos CONPES (102/06, 3400/06, 3550/08, 3604/09) que tuvieron la tarea de avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas buscando atender a más de 22 millones de colombianos pobres, de los cuales 6.6 millones vivían en condiciones de pobreza extrema (Ver Gráfico 7 y 8).

Gráfico 7. La financiarización de la vivienda y la promoción de Macroproyectos de Interés Social Nacional (2002-2006)



Elaboración propia.

Gráfico 8. Los MISN y la habilitación de suelo urbanizable (2006-2010)



Elaboración propia.

3.5. “Prosperidad para todos” de Juan Manuel Santos (2010-2018):

El comienzo de la segunda década del siglo XXI estuvo marcado por una Ola Invernal (2010-2011) que generó grandes afectaciones a la infraestructura del país y a muchos asentamientos urbanos, especialmente en la zona andina y la costa Caribe. Esto provocó la declaratoria de desastre nacional y emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública como instrumento de excepción. Se creó un Fondo de Calamidades para administrar los recursos de la emergencia.

La Ley 1450/11 generó condiciones para facilitar la financiación de vivienda nueva a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República. El banco podía ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a deudores de crédito de vivienda nueva y *leasing* habitacional.

El gobierno Santos revivió la política de Macroproyectos (Ley 1469/11), ahora con una visión más descentralizada. La otra corrección importante que introdujo fue la obligatoriedad de hacer consulta previa para comunidades indígenas y afrodescendientes dentro del área de operación urbana, asunto que el gobierno anterior había violado con la aprobación de dos MISN interligados en la ciudad-puerto de Buenaventura para convertir áreas informales de vivienda en proyectos turísticos.

Para llevar a cabo los propósitos de la construcción y reconstrucción de zonas afectadas por la ola invernal se aprobó el documento CONPES 3776/13 que tuvo vigencia hasta el 2018. El CONPES 3725/12 se orientó a garantizar la cobertura de tasas de interés para créditos de segunda generación como medida transitoria del gobierno anterior, pensada inicialmente para afrontar la crisis financiera e hipotecaria de 2008.

El CONPES 3740/13 comprometió recursos de vigencias futuras para construir viviendas gratuitas (100 mil en total). Fortaleció financieramente la fiducia mercantil de Fonvivienda y permitió la participación de constructores privados en proyectos VIP en lotes aportados gratuitamente por entidades públicas, facilitó la compra de VIP a inversionistas privados para el Programa de Vivienda Gratuita.

El CONPES 3746/13 abordó la importancia estratégica del Programa VIP para ahorradores, diferente al Programa de vivienda gratuita, destinado a hogares con ingresos entre 1 y 2 smmlmv que demostraran capacidad de ahorro del 5% del valor de la vivienda, lo cual les permitiría acceder al crédito hipotecario con la garantía pública para facilitar la bancarización de esos hogares. Además, fortaleció con recursos a los patrimonios autónomos para ofertar VIP.

Otras leyes aprobadas fueron: La ley 1454/11 o ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual definió instrumentos de gestión a escala regional, tales como los Contratos o Convenios Plan, las Regiones Administrativas de Planificación, entre otros esquemas asociativos territoriales para abordar macroproyectos de integración regional. La Ley 1537/12 reorganizó funciones de las entidades del orden nacional y territorial y facilitó la confluencia del sector privado en el desarrollo de proyectos VIS y VIP destinados a las familias de menores recursos. Se creó FINDETER para transferir recursos a través de contratos de fiducia mercantil regidos por el derecho privado. Los subsidios se focalizaron

en sectores de pobreza extrema y situación de riesgo. La Nación ofreció a los patrimonios autónomos una garantía para la financiación de proyectos VIS y VIP contratados con los constructores. También se amplió el derecho a restituir viviendas al Estado cuando el beneficiario transfiera el derecho sobre el inmueble o deje de residir en él antes de haber transcurrido 10 años desde su transferencia.

La Ley 1607/13 permitió que los recursos administrados por las empresas hicieran parte de los patrimonios autónomos de Fonvivienda para que en forma conjunta con recursos del Gobierno se desarrollaran programas VIP dirigidos a los hogares con ingresos familiares de hasta dos (2) smlmv.

La Ley 1625/13, o Ley de áreas metropolitanas, derogó la ley 128/94. Mantuvo el criterio de asociatividad en torno a la ciudad núcleo de la ley anterior e incorporó funciones adicionales de autoridad ambiental urbana, entre otras.

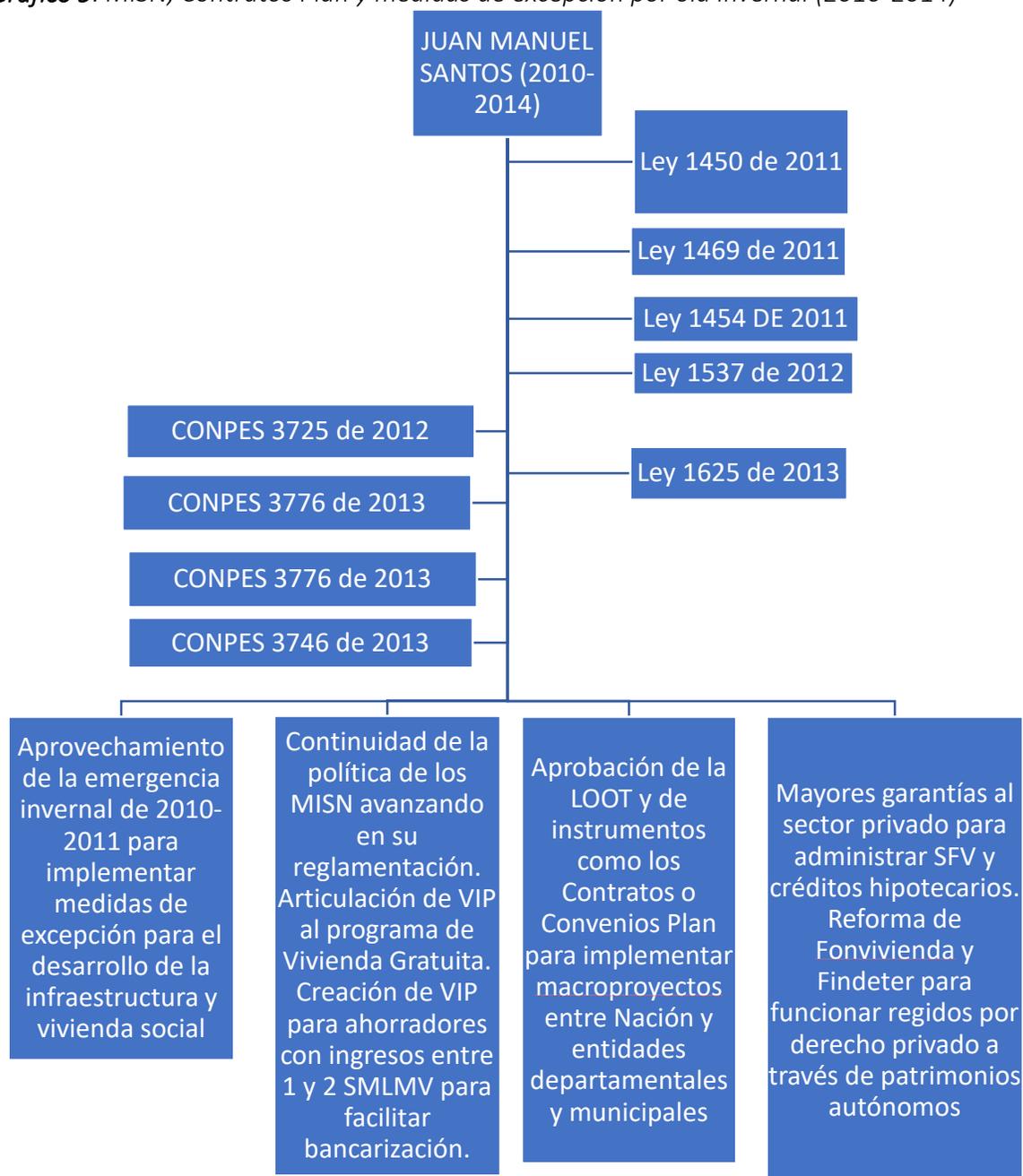
El CONPES 3822/14 buscó responder a las recomendaciones de la OCDE⁹ para hacer de los Contratos-Plan una “buena práctica” para garantizar una nueva visión de gobernanza multinivel e incorporar las ciudades a un sistema de mercado global respaldado por los organismos internacionales de crédito. En el marco de la nueva visión, la inversión se concentraría en tres sectores estratégicos: Infraestructura social, infraestructura económica, y capacidad institucional.

El CONPES 3819/14 definió la política nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Se propuso desarrollar seis (6) ejes de política definidos por la Misión de Ciudades (2014) del Banco Mundial en varios países: visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y eficiente, coordinación y gobernanza.

En términos de vivienda, el CONPES 3819/14 se propuso avanzar en el desarrollo de políticas para promover la generación de suelo para VIS, tanto desde la escala urbana como supramunicipal, el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el mercado de suelo en las ciudades y la captura de plusvalías (Ver Gráfico 9 y 10).

⁹ Organismo multilateral de países y gobiernos para impulsar el crecimiento económico y el buen gobierno en un contexto de libre mercado y globalización.

Gráfico 9. MISN, Contratos Plan y medidas de excepción por ola invernal (2010-2014)



Elaboración propia.

Gráfico 10. Sistema de ciudades, infraestructura, contratos plan y habilitación de suelo urbano



Elaboración propia.

3.6. Capital cultural de los agentes promotores de la política de vivienda

Por cuestiones de alcance y extensión de la investigación, se decidió construir un primer balance del capital cultural de los agentes promotores de la política de vivienda a partir de lo que Bourdieu (2015) llama “la alta función pública”, es decir, los ministros y sus vínculos con otras expresiones de poder del sector privado encargados de la cuestión de la vivienda en Colombia desde 1990 hasta 2018, pero es pertinente aclarar que en la cadena productiva de la VIS participan muchos otros agentes públicos y privados. Se consultaron fuentes de internet y normas que permitieron identificar cinco (4) características básicas con las cuales se construyó una tabla Excel: Presidencia, nombres y trayectoria, ministerio, partido político. Fueron cinco (5) presidentes, veinte (20) ministros de diferentes tendencias

políticas, orígenes formativos e intereses¹⁰. Se identificó el período de 1990-2002 como espacio-tiempo de vigencia de la idea de la vivienda como “ramo de la economía”. Tres (3) períodos presidenciales y 10 ministros de esta cartera. Ver Cuadro 1.

Cuadro 1. Capital Cultural de la política de vivienda como ramo de la economía (1990-2002)

Presidencia	Nombre y trayectoria	Ministerio	Partido Político
César Gaviria Trujillo	Ernesto Samper (1990-1992). Abogado y economista. Universidad Javeriana	Desarrollo Económico	Liberal
	Luis Alberto Moreno (1992-1994). Administrador de negocios y economía. MBA de Thunderbird School of Global Management.		Conservador
	Mauricio Cárdenas (1994). Economista. Universidad de los Andes.		Conservador
Ernesto Samper Pizano	Rodrigo Marín (1994-1995). Abogado. Universidad Nacional de Colombia.		Conservador
	Orlando José Cabrales (1995-1997). Ingeniero Químico. UPB		Sin Información
	Carlos Julio Gaitán (1997-1998). Ingeniero. Universidad de América.		Liberal
Andrés Pastrana	Fernando Araújo (1998-1999). Ingeniero Civil. Universidad Javeriana.		Conservador
	Jaime Alberto Cabal (1999-2000). Ingeniero Industrial. U Javeriana.		Conservador
	Augusto Ramírez (2000-2001). Abogado. Economista. Doctor en Ciencias Jurídicas y Económicas. U Javeriana.		Conservador
	Eduardo Pizano (2001-2002). Abogado. U de los Andes. Maestría en Administración Pública de Harvard.		Conservador

Elaboración propia.

El perfil de los ministros fue el de abogados y economistas, ingenieros y administradores de empresas, la mayoría de ellos provenientes de castas políticas históricas, bien sea nacionales o regionales. Esto se confirmó también con las universidades privadas en las que se educó la mayoría, donde se forman los presidenciables y ministeriales, al decir de las élites.

El período 2002-2012 desarrolló un capital cultural caracterizado por la búsqueda de un norte dentro del ministerio y por lo tanto, bastante inestable en la composición de los ministros y la organización de la cartera. Inició con la creación del Ministerio de Vivienda Ambiente y Desarrollo Territorial, y culminó con su escisión en dos ministerios, “Vivienda, Ciudad y Territorio” y “Ambiente”.

¹⁰ En Colombia, y prácticamente hasta la Constitución de 1991, existieron solo dos partidos políticos (Liberal y Conservador) que se alternaron en el poder desde la revolución independentista de la Colonia Española. Posterior a la última Constitución, el mapa de los partidos políticos se viene diversificando, aunque con muchas debilidades por la persistencia de la confrontación armada.

Los cinco (5) ministros también evidenciaron perfiles muy distintos en su formación, aunque desde el punto de vista político continuó siendo el partido conservador el dominante de la cartera. La experiencia previa de los ministros venía de empresas privadas, particularmente del sector de la construcción, telefonía celular, medios de comunicación, sector financiero internacional y sector de la construcción; todos ellos encadenados estratégicamente. Esta década representó el fin de la hegemonía conservadora en el ministerio (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Organización empresarial de la cadena productiva de VIS y su financiarización (2002-2012).

Presidencia	Nombre y trayectoria	Ministerio	Partido Político
Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010)	Cecilia Rodríguez González-Rubio (2002-2003). Administradora de Empresas, U de Los Andes. Entrenadora certificada en Negociación y Resolución de Conflictos por Conflict Management Inc.	Desarrollo Económico	Verde-Oxígeno
	Sandra Suárez (2003-2006). Publicista, UPB. Maestría en Administración Pública, Harvard.	MVADT	Conservador
	Juan Lozano Ramirez (2006-2009). Abogado, U de Los Andes.		La U
	Carlos Costa Posada (2009-2010). Ingeniero Civil y Maestría en la U de Los Andes. Doctor en SIG e imágenes de Satélite de la U de Cambridge (Gran Bretaña).		Conservador
Juan Manuel Santos (2010-2012)	Beatriz Uribe Botero (2010-2012). Economista, U del Rosario. Posgrado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Ortega y Gasset y la U Complutense de Madrid.	MVADT, MVCT	

Elaboración propia.

Fue bajo la consigna de “Ciudades Sostenibles y Competitivas” del BID que se articuló infraestructura, VIS y medio ambiente al sistema financiero, lo cual coincidió con la reforma de Findeter en 2011 como una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como un establecimiento de crédito, con régimen de derecho privado.

Este último período analizado (2012-2018) se encuentra en pleno desarrollo. Se caracteriza por el cambio de giro político hacia el partido Cambio Radical, una facción del liberalismo de tendencia neo-conservadora y afín a la profundización del modelo neoliberal de libre mercado. Agrupa a cinco ministros, cuatro de ellos de esa tendencia política que ha venido copando diferentes cargos de representación en el gobierno, con intereses en la infraestructura y los servicios financieros. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3. La financiarización de la VIS en contextos metropolitanos

Presidencia	Nombre y trayectoria	Ministerio	Partido Político
Juan Manuel Santos (2012-2018)	Germán Vargas s 2012-2013. Abogado, Universidad del Rosario. Posgrado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid.	MVCT	Cambio Radical
	Luis Felipe Henao 2013-2016. Abogado, candidato a Doctor en Derecho Penal de la Universidad de Salamanca-España.		
	Elsa Noguera (2016-2017). Economista, U Javeriana. Maestría en Administración de Empresas y Finanzas de la U del Norte.		
	Jaime Pumarejo (2017) . Estudios de Administración de Sistemas de Información, Universidad de Purdue (EEUU). Maestría en Administración de Empresas con énfasis en finanzas, Instituto de Empresas de Madrid (España).		
	Camilo Sánchez (2017-2018). Economista, U Javeriana, especialista en Alta Gerencia de la U de Los Andes, Magister en Gobernabilidad y Democracia de la U Santo Tomás.		Liberal

Elaboración propia.

Un simple cuadro bastaría para confirmar que la política de VIS en tiempos de financiarización ha estado dominada por tendencias conservadoras (Ver Cuadro 4), aunque con algunos matices que han buscado contemporizar con las doctrinas librecambistas como la seguridad jurídica, especialmente en los negocios financieros internacionales y privatización de lo público. El partido Cambio Radical, por ejemplo, se remonta a 1998, como respuesta al asesinato del líder liberal y candidato a la presidencia, Luis Carlos Galán. Su orientación política migró a ideas conservadoras en sentido doctrinario, tales como la defensa de la familia, la propiedad privada y la seguridad en todos los sentidos, tanto física, como económica, jurídica, social, alimentaria y ambiental.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha operado como guardiana de la constitución en el desarrollo de la política de vivienda. Fue creada como una institución de la Rama Judicial del Poder Público para salvaguardar la integridad y supremacía de la Carta Política. Esa importante labor de control la ejerce sobre las demandas de inconstitucionalidad que promueven los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, contra las leyes o los decretos con fuerza de ley aprobadas mediante posibles vicios de procedimiento; también esta facultada para revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales y decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales de las leyes que los aprueben.

Desde el punto de vista de los *habitus* y del *habitat*, la Corte Constitucional emprendió el difícil propósito de ejercer una mediación entre un sistema político y económico basado en el libre mercado y un Estado Social de Derecho orientado a preservar los derechos públicos y colectivos en un nivel jerárquico superior a los derechos enmarcados en el individuo y la propiedad privada.

Para evaluar el papel de la Corte en estos aspectos, se realizaron consultas en la página web de la institución acerca de las más relevantes sentencias “C” relacionadas con el control abstracto a través del examen de constitucionalidad de las normas sobre la temática de la vivienda en general y temas relacionados con medio ambiente, salubridad y bienestar. En ese ejercicio se depuró la información hasta seleccionar 35 Sentencias de mayor interés y trascendencia para la política pública de vivienda social en Colombia, entre el período 1994 y 2018 agrupadas en seis (6) temas (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Selección de sentencias “C” de la Corte Constitucional sobre Vivienda, Ambiente y Bienestar.

Cantidad	Temáticas de Sentencias “C” seleccionadas de la CC sobre Vivienda, Ambiente y Bienestar
9	Ratificación de tratados internacionales sobre ambiente y calidad de vida: C-519-94, C-73-95, C-187-96, C-146-97, C-493-98, C-860-01, C-240-06, C-293-10, C-305-10
6	Expropiación y enagenación: C-158-02, C-1074-02, C-394 -12, C- 306-13, C-750 -15, C-192-16
7	Instrumentos de financiación de VIS: C-495-98, C-383-99, C-700-99, C-747 -99, C-955 -00, C-936-03, C-35-14
4	Decretos de emergencia por desastre – Expropiación: C-156-11, C-227-11, C-244-11, C-299-11,
7	Política de vivienda urbana y rural: C-538-95, C-251-96, C-557-00, C-351-09, C-149-10, C-165-15, C-570-17
2	Minorías y población en condición de vulnerabilidad: C-359-13, C-912-13
35	TOTAL

Elaboración propia, con base en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

En la temática relacionada con los tratados internacionales sobre ambiente y elevación de la calidad de vida, se seleccionaron nueve (9) sentencias que ratificaron el compromiso de Colombia con los acuerdos mundiales para garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y un desarrollo sostenible como pilares de la calidad de vida y el bienestar general, la autodeterminación de los pueblos y la necesidad de articularse a propósitos globales como el desarrollo de acciones urgentes para mitigar las acciones antrópicas que contribuyen al cambio climático, la protección de la capa de ozono, la lucha contra la pobreza crítica, la protección para prevenir y controlar los riesgos para la salud por el uso del asbesto cemento en las construcciones, el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad; y finalmente, acuerdos internacionales para desarrollar investigación sobre gestión integrada de los recursos hídricos.

La temática relacionada con los procesos de expropiación y enagenación como instrumentos para la gestión urbana reúne una doble condición. La primera, consagrada en el artículo 58 de la Constitución sobre la expropiación e inspirada en los motivos de utilidad pública o de interés

social; y la segunda, donde el Estado abre la posibilidad a los particulares para utilizar este instrumento con el auspicio del Estado.

Los instrumentos de financiación de VIS han sido ampliamente analizados por la Corte Constitucional. Tratan temas atinentes a la financiación de VIS y VIP; la organización, operación y gestión de las instituciones financieras para la colocación de créditos; recursos corrientes que disponen los municipios para la construcción de VIS o la constitución de Fondos de Vivienda, las multas por incumplimiento de las normas de urbanización, la contribución de valorización, la plusvalía, entre otros. Para la Corte, el derecho constitucional a la adquisición de una vivienda digna no es un derecho de realización inmediato sino progresivo, lo cual se impide cuando exigen condiciones demasiado onerosas en los préstamos, que los hacen impagables.

Es interesante las alusiones que hace la Corte al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹, particularmente lo relacionado con la habitabilidad y el bienestar, para concluir que:

[...] 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. (Sentencia C-936-2003)

La Corte examinó los decretos de emergencia económica, social y ecológica a nivel nacional derivados de la variabilidad climática y se ocupó de garantizar que su vigencia no superara el tiempo previsto para la superación de la emergencia (2014).

La vivienda urbana y rural fue examinada por siete sentencias que plantean temáticas como los mecanismos para normalizar asentamientos humanos informales, la relación entre precio y calidad de los espacios interiores y exteriores de la vivienda, la intensidad de uso y aprovechamiento del suelo, las normas mínimas y el tamaño de las vivienda, entre otros. También ordenó la reglamentación de los MISN, respetando la autonomía municipal y limitando su construcción en suelo rural por el riesgo inminente de afectar la integridad del ambiente, la producción de alimentos y seguridad alimentaria. Se pronunció sobre el plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural como expresión de los compromisos adquiridos para la terminación del conflicto armado con las FARC-EP consagrados en el llamado Acuerdo Final; sobre la necesidad de incluir a la población gitana, Rrom y raizales como beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie para población vulnerable como expresión del derecho a la vivienda digna con enfoque diferenciado y la necesidad de garantizar el acceso preferente de las víctimas a subsidios de vivienda como parte de las medidas de reparación.

4. Discusiones y conclusiones

Desde las premisas metodológicas relacionadas con la teoría del campo jurídico de Pierre Bourdieu es posible identificar cómo la política de vivienda social en Colombia, desde la

¹¹ U.N. Doc. E/1991/23

aprobación de la Constitución de 1991 como norma de normas, ha estado enmarcada en un juego de poderes que reflejan las tensiones entre el Estado Social de Derecho y el Mercado, presentes en las leyes que rigen el campo de la vivienda social y el ordenamiento territorial.

En el período 1986-1994 se crearon las bases de un modelo neoliberal basado en tres pilares: exportaciones de materias primas, reorganización del estado bajo la idea de la privatización, descentralización territorial y reforma urbana. Se le dio rango constitucional a dicho modelo, para luego emprender varias reformas estructurales que comenzaron a armar la nueva arquitectura institucional del sector vivienda: creación del SNVIS bajo los principios de la financiarización de la vivienda, organización del sistema financiero como líder del proceso para la administración de los subsidios, bancarización de los usuarios y organización del sector de la construcción como economía de escala.

Podría decirse que los demás gobiernos se encargaron de profundizar ese modelo hasta llevarlo a un nivel y escala superior con su articulación a la banca multilateral y al mercado de suelo globalizado con participación privada de plusvalías urbanas. Los más pobres quedaron incorporados a los procesos de bancarización, motivados por el interés del Estado y las empresas privadas de capturar subsidios públicos para VIS dentro de la estrategia de financiarización.

En correspondencia con las recomendaciones de la OCDE, se inició un nuevo proceso de adecuaciones institucionales para organizar el “Sistema de Ciudades” como un nuevo intento por lograr una gobernanza multinivel de Macroproyectos a través de los llamados Contratos Plan. Se abrió un nuevo ciclo de acumulación del capital, tomando el mercado del suelo como estratégico a nivel regional, nacional y global, lo cual provocará en Colombia una profunda “metamorfosis urbana” (Lefebvre 1969; De Mattos, 2015) que marcará nuevas y más complejas formas de acumulación del capital ligado a la metropolización de las infraestructuras. Este modelo continuará profundizando la crisis ambiental y de salubridad, escalándola a niveles casi irreversibles, dado que los compromisos multilaterales para detener los efectos del cambio climático y lograr la sustentabilidad del territorio avanzan a ritmos muchísimo más lentos que los impactos del mercado inmobiliario sobre la calidad de vida en general.

El tamaño de las viviendas se redujo progresivamente en calidad y cantidad motivado por la búsqueda de la máxima rentabilidad. El resto de los elementos para garantizar mejores condiciones de vida y un medio ambiente sano, se volvieron aleatorios, en tanto que su ejecución no se previó como condición de la entrega final.

Otros factores que están contribuyendo al deterioro de la salud pública, son los derivados de las migraciones intra-urbanas, los conflictos étnicos o de discriminación por lugares de procedencia que derivan en marginación, segregación y revictimización de comunidades que llegan a la ciudad y las barriadas con una carga cultural y simbólica distinta a las que imponen las prácticas sociales de la vida urbana en comunidad.

La vivienda en propiedad, bajo la figura de la financiarización, se volvió un espejismo. La amenaza de pérdida del título de propiedad siempre está presente en el usuario-consumidor por cuenta del control efectivo de titularidad de los bancos a través de las hipotecas. Para salvar al cliente de posibles insolvencias, el Banco le ofrece otras formas de crédito recuperando nuevamente la titularidad para la entidad.

Un aspecto muy importante en las actuaciones de la Corte Constitucional ha sido la limitación al uso del Estado de Excepción como mecanismo para favorecer determinados intereses o resolver problemáticas no resueltas en tiempos de normalidad. Son varias las expresiones de excepcionalidad que se identificaron en este periodo:

- a. La declaratoria del Estado de Excepción por situaciones de emergencia derivadas de la variabilidad climática.
- b. La extensión a los privados del derecho a la expropiación por motivos de utilidad pública.
- c. Las medidas de excepción para garantizar el acuerdo de paz, válidas para garantizar los compromisos adquiridos con la insurgencia, pero no necesariamente para hacerlos extensivos a las minorías étnicas, violando autonomía y derechos.
- d. La pretensión de convertir la propiedad en un derecho absoluto.

La Corte Constitucional, en todos estos casos, vio limitadas sus actuaciones para hacer prevalecer el Estado Social de Derecho por cuenta de las decisiones del Congreso o la Presidencia que las fueron limitando, en tanto que las excepciones se vuelven regla mediante continuas reformas constitucionales o reglamentaciones de normas constitucionales genéricas que el legislador debía reglamentar después de adoptada la carta magna.

5. Referencias

- Azuela, A. & Cancino, M.A. (2014). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: Editorial Ink.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer. S. A.
- Bourdieu, P. & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico*. En: Poder, derecho y clases sociales. Bilbao, España: Editorial Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En: *La miseria del mundo*. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- De Mattos, C. (2015). *Revolución urbana. Estado, Mercado y Capital en América Latina*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Fernández, J & Puente, A. (2009). *La noción de campo en Kurt Lewin y Pierre Bourdieu: un análisis comparativo*. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis), No. 127, ppl 33-53. Disponible en: http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_127_JUL_SEP_2009_pp_33_531246429498222.pdf
- Habitat II. (1997). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Estambul*. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html#I>
- Harvey, D. (2007). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ed. Akal.
- Harvey, D. (2007a). *Urbanismo y desigualdad social*. 7ª edición, Madrid: Siglo XXI Editores.

- Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad*. En: Revista New Left Review No. 53, págs. 23-39. España: Editorial Traficantes de Sueños. Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: ediciones península.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. España: Ediciones Capitán Swing.
- Martínez, R & Soto, E. (2012). *Las transformaciones económicas y políticas. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Revista Política y Cultura, No. 37 (enero), México, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003
- Méndez, R. (2018). *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago de Chile: RIL editores. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- Moreno Durán, A. & Ramírez, J. E. (2018). *Sociología del campo jurídico en Colombia. Relaciones y perspectivas*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- OCDE. (2015). Colombia. *Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. Disponible en: <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>
- Uprimny, R & Rodríguez, C. (2005). *Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho*. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/constitucion-y-modelo-economico-el-colombia-hacia-una-discusion-productiva-entre-economia-y-derecho/>