

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN BUCARAMANGA: 2002-2012

**FABIAN ANDRES GALVIS CORDERO
LUCERO KATERIN MARIN NIÑO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2015

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN BUCARAMANGA: 2002-2012

FABIAN ANDRES GALVIS CORDERO

LUCERO KATERIN MARIN NIÑO

Trabajo de grado para optar al título de Economista

Director

GONZALO ALBERTO PATIÑO BENAVIDES

PhD. Economía

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2015

DEDICATORIA

A las personas que siempre han estado junto a mí, a mis padres que además de su cariño y amor, me han dado el mejor ejemplo.

A mi hermana, quien siempre me apoyó en todo momento.

Fabián Andrés Galvis Cordero

A quienes podría dedicarles este logro más que a mi padre Miguel A. Marín, que desde el cielo cuida de mí, y me dejó como mayor legado la perseverancia para alcanzar mis metas;

A mi madre Isabel Niño, quien con toda la entereza del mundo me dio las herramientas para alcanzar mis metas, poniéndose como el mejor ejemplo de fortaleza y perseverancia en cada uno de los obstáculos que presenta la vida;

A mis hermanas y sobrinos que siempre han estado para mí a pesar de todo, especialmente a mis hermanas Nathalia Marín, quien con sus muestras de afecto me impulsa a alcanzar todo lo que me he propuesto, también a mis princesas Angélica y María Fernanda, quienes con su ternura y amor me motivan a darles ejemplo, sin desconocer a cada uno de los angelitos que en el día a día me sacan sonrisas y me dan la oportunidad de ver la magnificencia de Dios, niñas y niños son parte fundamental de mi vida y créanme que son mis grandes amores ;

A mi familia por ser mi apoyo incondicional;

Y al hombre que con su amor día a día me motiva a continuar sin importar que tan difícil sea el camino, Sergio Villamizar.

Este logro es por y para ustedes.

Lucero Katerin Marin Niño

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por su constante apoyo;

A mi hermana por sus grandes consejos;

Al profesor Gonzalo Patiño por su gran apoyo y sus grandes consejos;

A Lucero Marin por ser mi gran amiga, la cual siempre ha estado a mi lado en este largo camino llamado Universidad, por las traspasadas para estudiar y por estar ahí siempre, cuando más la necesitaba;

Por último, y no menos importante, a todas las personas con las que compartí en esta hermosa experiencia en especial a José Tapias, Carolina Estévez, y Yesid Calderón quienes fueron mi apoyo y me brindaron una hermosa amistad.

Fabián Andrés Galvis Cordero

A Dios por otorgarme las capacidades necesarias para cumplir sus propósitos;

A mis padres por forjar mi vida llenándola de amor;

A mis hermanas por sus diferentes maneras de apoyarme,

Al profesor Gonzalo Patiño, por los desafíos en el proceso de aprendizaje dejando como resultado un sin número de enseñanzas;

A Sergio Villamizar, por su apoyo, su amor, su comprensión e infinita paciencia en muchos momentos de mi vida;

A Fabián Galvis, por ser mi amigo y mi compañero en la aventura que hoy termina, sin lugar a dudas la vida me regalo la oportunidad de compartir este camino contigo y aunque en momentos parecía que nada saldría, hemos aquí cruzando nuestra meta;

Y a mis amigos Anny Duran, José Tapias, Carolina Estévez, y Yesid Calderón quienes de muchas maneras hicieron parte de todo este proceso y me han sabido mostrar que ninguna diferencia es tan grande como para evitar que se forje una amistad incondicional que desconoce tiempo y distancia.

Lucero Katerin Marin Niño

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. MARCO DE REFERENCIA	17
1.1 MARCO TEÓRICO	17
1.2 MARCO LEGAL	26
2. LA VIVIENDA EN COLOMBIA	31
2.1 PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	36
2.2 LA VIVIENDA EN BUCARAMANGA	39
3. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BUCARAMANGA	51
4. CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	68

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Índice de precios de viviendas nuevas Colombia 1998 – 2009	35
Figura 2. Índice de pobreza Monetaria	40
Figura 3. Índice de pobreza en Bucaramanga, Bogotá y Medellín	41
Figura 4. Área aprobada para vivienda según licencias (m2	43
Figura 5. Licencias de construcción para Colombia, número de unidades aprobadas para vivienda	55
Figura 6. Distribución de la población ocupada formal e informal en Bucaramanga A. M.	57
Figura 7. Tasa de analfabetismo Bucaramanga, Santander y Nacional 2005	58
Figura 8. Demanda efectiva de hogares	59
FIGURA 9. Área licenciada para construcción en Bucaramanga	61
Figura 10. Producto Interno Bruto	62
Figura 11. La Construcción de viviendas por comunas en Bucaramanga	63

LISTA DE MAPAS

	Pág.
Mapa 1. Amenazas y riesgos urbanos	46
Mapa 2. Áreas de actividad	49

RESUMEN

TITULO: VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN BUCARAMANGA: 2002-2012*

AUTORES: FABIAN ANDRES GALVIS CORDERO
LUCERO KATERIN MARIN NIÑO**

PALABRAS CLAVE: Vivienda, educación, pobreza, empleo, Sociedad

DESCRIPCIÓN

La ciudad de Bucaramanga se encuentra en un proceso continuo de crecimiento, sobre densificación urbana y transformación, razón que ha encaminado la modificación de su estructura en un alto porcentaje, por lo tanto han surgido alteraciones en la configuración geográfica y social. En este sentido resulta inevitable mencionar la escasez actual de terrenos aptos para la construcción y específicamente Vivienda de Interés Social (VIS), debido a que la ciudad se ha poblado desde el centro hacia la periferia, es así como el espacio restante se encuentra a una distancia considerable de lo que se denomina casco urbano, por consiguiente dichos terrenos poseen determinados problemas y la inversión para alcanzar la construcción de vivienda eleva los precios finales de estas.

Por otra parte la antes mencionada carencia ha sido generadora de nuevos proyectos, tales como la demolición de antiguas viviendas, edificadas en barro que posteriormente han dado paso a la construcción de complejos multifamiliares, cuyo valor es elevado y no representa la satisfacción en el tipo de vivienda demandado.

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental mostrar la influencia que tiene la escasez de terreno en la construcción de vivienda de interés social en la ciudad de Bucaramanga y a su vez exponer las generalidades respecto al tipo de suelo sobre el cual se desarrollan los diversos tipos de proyectos del sector constructor en la ciudad.

* Proyecto de grado

** Facultad de Ciencias Humanas Escuela de Economía y Administración Director Gonzalo Alberto Patiño Benavides

ABSTRACT

TITLE: AFFORDABLE HOUSING IN BUCARAMANGA: 2002-2012 *

AUTHORS: FABIAN ANDRES GALVIS CORDERO
LUCERO KATERIN MARIN NIÑO**

KEYWORDS: housing, education, poverty, employment, Society

DESCRIPTIO

Bucaramanga city is continuously increasing with urban over densification and transformation. It phenomenon has guided the modification of its structure in a high percentage, therefore, alteration of the geografic and social configuration have emerged.

In this context should be mentioned the current shortages of suitable lands for building and specifically Social Housing (VIS), due to the city is mainly inhabited from the center to the periphery, then the leftover space is located far from the town center, consequently those grounds have specific problems and the inversion for aim housing construction rises the final price.

By the other hand, the lack before mentioned has generated new projects, such as demolition of old mud houses, subsequently the construction of multifamily complexes, however their cost is high and they do not represent any satisfaction about the type housing which is really required.

This project has the main purpose to show the influence of the shortage of land for the construction of Social Housing (VIS) in Bucaramanga city and also to expose generalities about the type of soil where diverse types of construction projects are developed. this project has the main purpose to show the influence of the shortage of land for the construction of Social Housing (VIS) in Bucaramanga city and also to expose generalities about the type of soil where diverse types of construction projects are developed.

* Proyecto de grado

** Faculty of Humanities School of Economics and Management Director Gonzalo Alberto Patiño Benavides

INTRODUCCIÓN

La vivienda constituye en sí misma el lugar propicio para la construcción de una ciudad, debido a que en esta se albergan los sueños y deseos de sus habitantes y desde allí se generan las grandes transformaciones sociales y culturales que desafían a la humanidad y buscan alcanzar metas comunes, para desarrollarse como individuos y como sociedad; acogiendo en estas las grandes construcciones materiales e inmateriales que los representan y convirtiéndolas en un factor determinante en el proceso de desarrollo social y económico de una nación.

En el caso específico de la vivienda de interés social se ha desarrollado la idea de brindar un techo propio a aquellos ciudadanos cuyos ingresos son bajos y de esta manera contribuir a la reducción de la desigualdad social en la que habitamos, de igual forma se plantea la vivienda de interés social (VIS) como una herramienta para que la sociedad pueda desarrollarse de forma eficaz y cada vez sea menor el número de habitantes carentes de una vivienda y de todo lo que esta constituye dentro de una sociedad.

En este sentido y en el caso específico de Colombia la carencia de una vivienda que constituya dignidad para vivir y que sea propia, es una característica de la situación de gran parte de la población. Por este motivo la Vivienda de Interés Social es uno de los principales retos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales. Estrategias tales como: subsidios para las Viviendas de Interés Social (VIS), protección contra la inflación de los créditos UVR (unidad de valor real), y el ahorro programado, han enmarcado la apuesta hacia el fortalecimiento de la vivienda por parte de los gobernantes del periodo en estudio y en ese mismo sentido, diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales se han consolidado a lo largo de los años, para mejorar las condiciones de millones de

colombianos que carecen de una vivienda digna y por lo tanto, de un nivel aceptable en su calidad de vida.

En esta línea se hace necesario plantear que la construcción de VIS en Bucaramanga es baja en comparación con la inversión en la construcción de edificios y grandes centros comerciales, a pesar de que “La Ciudad de los Parques” es un lugar de albergue de las personas en condición de desplazamiento, tal como lo señalan las cifras de PIU (Plan Integral Único) y el SUR (Sistema Único de Registro), en las cuales se evidencia que a finales del año 2005, Santander ocupaba el sexto lugar a nivel nacional, con mayor asentamiento de personas en condición de desplazamiento, con 66.446, cifra a la cual Bucaramanga aportaba 22.923 víctimas del desplazamiento, de igual manera para el año 2006 esta cifra aumento a 27.973 y para 2010 fue de 42.076. Otro factor que no se tiene en cuenta a la hora construir VIS en la ciudad de Bucaramanga es que parte de la ciudad se ha construido en zonas de alto riesgo de deslizamiento o inundación.

Por otra parte resulta inevitable mencionar la escasez actual de terrenos aptos para la construcción y específicamente VIS, debido a que la ciudad se ha poblado desde el centro hacia la periferia y en este sentido, el espacio restante se encuentra a una distancia considerable de lo que se denomina casco urbano, por consiguiente dichos terrenos poseen determinados problemas y la inversión para alcanzar la construcción de vivienda eleva los precios finales de estas.

En el presente trabajo se abordara la importancia que tiene una vivienda digna para las personas y en consecuencia para la sociedad, y se mostraran las políticas adoptadas que se han tenido en cuenta para afrontar la problemática del espacio para la construcción de VIS.

De igual manera se plantea como hipótesis central del trabajo la escasez del terreno en la ciudad de Bucaramanga cuya consecuencia se radica en la disminución gradual de los proyectos de VIS. Adicionalmente el propósito del presente trabajo es realizar un aporte a la ciudad de Bucaramanga en cuanto a la calidad y el terreno en el cual se llevan a cabo los escasos proyectos de VIS.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 MARCO TEÓRICO

Los vínculos existentes entre la economía y las instituciones han dado lugar a la conformación de diversos marcos teóricos, tales como el institucionalismo en la perspectiva de Thorstein Veblen, quien “plantea la relevancia que tiene sobre la economía cada una de las acciones y el pensamiento del ser humano, y a su vez intenta analizar las instituciones sociales”¹; por otra parte cabe señalar el nuevo institucionalismo a partir de los planteamientos de Douglas North, “quien aplica la teoría económica y el análisis cuantitativo en miras a explicar el cambio económico e institucional en periodos de tiempo.”²

Recientemente han surgido nuevas perspectivas teóricas, tanto interdisciplinarias como transdisciplinarias en lo que se ha denominado las instituciones imaginarias de la sociedad, en este nuevo marco de referencia se han fortalecido instituciones formales tales como “ONU – Hábitat, que tiene la misión de promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar vivienda adecuada para todos y todas”³.

Así, por ejemplo, Fabio Giraldo enuncia la idea de la ciudad como “una institución social en constante evolución”⁴ cuyo desarrollo debe enmarcarse en el proceso de

¹ PARADA Jairo. Economía Institucional Original: Una introducción necesaria. [en línea] disponible en: <http://www.uninorte.edu.co/documents/228749/0/Econom%C3%ADa+Institucional+Original> Recuperado el 15 de Diciembre de 2014

² CABALLERO Gonzalo. Instituciones E Historia Económica: Enfoques Y Teorías Institucionales. Revista De Economía Institucional, Vol. 6, N.º 10, Primer Semestre/2004

³ www.onuhabitat.org

⁴ GIRALDO Fabio. Ciudad Y Crisis ¿Hacia un nuevo paradigma? Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A. 1999, p5

globalización y satisfacer las necesidades colectivas, además de abandonar la visión de ciudad como un lugar direccionado exclusivamente hacia la producción.

Según lo planteado por Fabio Girado, en su libro “La Política Y La Ciudad”, “la ciudad es un conjunto limitado de atributos, lo que permite definir, clarificar, seleccionar y jerarquizar acciones, estableciendo específicamente los marcos de referencia empleados y los problemas específicos que se deben tratar”⁵, es decir, la ciudad es una unidad socio-espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo.

Así mismo Giraldo plantea que “la ciudad es una unidad, debido a que cuenta con ciertos atributos como lo son el suelo urbano, los servicios públicos domiciliarios, vivienda, equipamiento urbano, transporte y espacio público; además tiene dimensiones, políticas, económicas, sociales y ambientales que posibilitan el desarrollo de los habitantes.”⁶ Por lo tanto la ciudad posee determinados componentes que le dan integridad, tales son:

- La existencia de una serie de mercados cuyo financiamiento articula la ciudad: laboral, inmobiliario, de suelo urbano, servicios, entre otros;
- Un vasto conjunto de redes físicas y virtuales que hacen posible la operación de flujos de muy diverso tipo: personas, bienes y servicios, información, transporte, energía, agua potable, etc.;
- Hay elementos simbólicos, imaginarios y culturales que contribuyen a su cohesión: las tradiciones, acento, la cultura, etc. ;
- Posee gobierno y gobernabilidad, vida colectiva y espacio público, como instancias que contribuyen a su articulación.

En este mismo sentido, el autor muestra que los atributos incluidos en la definición de ciudad no se pueden entender en forma independiente, debido a que se

⁵ GIRALDO Fabio. La Política Y La Ciudad. Bogotá, Colombia: ESAP. 1997, p 14

⁶ Ibid., p 15

articulan a través de la política urbana. “La cual debe precisar como mínimo los siguientes aspectos: a) relación del modelo de desarrollo, la política económica y la ciudad en su doble vinculación: economía-ciudad, ciudad-economía; b) relación Estado-Nación con el municipio y el territorio a nivel político, administrativo, económico y financiero; c) relación y actuación de cada uno de los atributos y dimensiones de la sociedad.”⁷

De esta manera puede evidenciarse que el desarrollo de una ciudad no debe ser pensado al margen de las políticas generales de desarrollo, así mismo debe tener una visión global e integrada, donde no se omita la intensa relación entre el problema urbano y la política macroeconómica, social y ambiental.

En este sentido Giraldo ha planteado en sus trabajos la forma en que se han desarrollado las ciudades y la necesidad de replantear las mismas, en consecuencia el autor resalta problemáticas como la pobreza, la inequidad, la crisis social entre otras, todas estas explicadas a partir de Castoriadis, autor que desarrolló el planteamiento respecto a la institución de la sociedad como un imaginario del ser humano.

Las afirmaciones anteriores son respaldadas a partir de que la sociedad es constituida por una serie de representaciones que según enuncia Castoriadis, se gestan a partir del psiquismo humano, que posee un desmesurado desarrollo de la imaginación que lleva a que el placer de órganos ligado a la satisfacción de los instintos sea sustituido por el placer representativo que es lo que permite la desvinculación entre sexualidad y reproducción. Este predominio es lo que permite la sublimación y por ende la vida social.⁸ En otras palabras para Castoriadis la

⁷ Ibid., p 17

⁸ GIRALDO Fabio. Ciudad Y Crisis ¿Hacia un nuevo paradigma? Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A. 1999, p44

teoría es elucidación de la acción efectiva de hombres y mujeres, la cual se organiza alrededor de un eje central: la imaginación.⁹

Así mismo Fabio Giraldo, en su libro “Ciudad Y Crisis” manifiesta que “el problema de la ciudad no es un problema económico, es ante todo un problema político, cultural y filosófico”¹⁰, es decir, los problemas de la ciudad no se pueden tratar aisladamente, se trata de problemas complejos que están interconectados y son interdependientes, esto ocurre debido a que la ciudad es un fenómeno que se abre en muchas dimensiones y que actúa en múltiples interacciones tejida por la producción cultural, la innovación social, la actividad económica de la sociedad y la realidad social e histórica.

Tomando como base los planteamientos de Fabio Giraldo, es posible esbozar que las instituciones se gestan a partir de la imaginación, lo que a su vez genera un resurgimiento continuo, una sociedad nunca está fijada definitivamente, ella es autoconstrucción y autoalteración permanente. La sociedad, al no quedar subordinada a sus instituciones, siempre se encuentra por ser.¹¹

Las instituciones y la sociedad son el resultado de la imaginación del hombre, y no por ello desaparecen los problemas entorno a la gobernabilidad y sostenibilidad social, dado que la ciudad es una expresión fundamental de la manifestación de la vida contemporánea. Ella se expresa no como una sustancia o un dato, sino como un fenómeno extraordinariamente complejo en el que se puede llegar a producir autonomía colectiva¹², en consecuencia, la ciudad también es un problema cultural y filosófico que concierne al sentido de la vida humana. Entendido así, los problemas de la ciudad no se pueden captar aisladamente, se trata de problemas

⁹ Ibid., p 44

¹⁰ Ibid., p 45

¹¹ Ibid., p 44

¹² Ibid., p 47

complejos que están interconectados y son interdependientes: el todo es más que la suma de sus partes.¹³

Para Giraldo la ciudad es la gente y la gente crea la ciudad.¹⁴ En la misma medida para que una ciudad exista se necesita de los ciudadanos y no de los “humanos” en general; pero los ciudadanos no son creados más que en la ciudad y por ella: la ciudad, la sociedad es siempre autoinstitución. La sociedad, así como la ciudad, es autocreación en tanto es también y siempre autoinstitución. En el individuo, a través de la sociedad, está la potencia de crear lo otro que es fuente de alteridad y que por ese camino se altera a sí mismo. Es la capacidad de hacer surgir lo que no está dado ni es derivable combinatoriamente o de otra forma a partir de lo dado: es lo que nos permite crearnos un mundo y buscar un sentido.¹⁵

Consecuentemente, la ciudad, para fines de política urbana, debe ser vista como una unidad compleja compuesta por los siguientes atributos: suelo urbano, servicios públicos, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público. Dichos atributos actúan en las dimensiones básicas propias de la actividad humana: política, económica, social, ambiental y cultural. Los atributos y las dimensiones le dan a la ciudad su integridad por cuanto cada uno de sus elementos constitutivos son interdependientes.¹⁶

No obstante para Giraldo “La ciudad es una expresión fundamental de la manifestación de la vida contemporánea, puesto que no puede ser pensada sino en función de la interacción de saberes a través de un proyecto que pueda unificar una concepción del hombre en términos de sus determinantes culturales. El

¹³ Ibid., p 46

¹⁴ Ibid., p 53

¹⁵ Ibid., p 51

¹⁶ Ibid., p 58

problema no es integrar saberes sino buscar el vínculo entre los mismos para saber cómo actúa en el ser humano.”¹⁷

Adicionalmente, el autor se basa en Castoriadis para poder señalar que la ciudad es una forma social-histórica que se puede comprender a partir de sí misma, esta es una creación social, es decir, es el resultado del establecimiento de unas significaciones imaginarias nuevas. “El problema de la ciudad no es sólo un problema físico, debido a que en esta se albergan instituciones, lo que obliga a debatirse permanentemente entre las fuerzas de la tradición y las fuerzas de la innovación.”¹⁸

Según Giraldo, “el problema de la ciudad debe ser abordado desde un pensamiento complejo, la ciudad se encuentra en constante evolución, y es un fenómeno que se abre en muchas dimensiones y que actúa en múltiples interacciones, elemento que se está omitiendo a la hora de planear y desarrollar la ciudad, perjudicando a los habitantes de la misma.”¹⁹

Es así, como se posibilita sostener que la ciudad es una institución social conformada por una unidad básica y fundamental que es la familia, la cual debe salvaguardarse en la medida de las necesidades, siendo esencial el derecho a la vivienda. Entonces la familia como estructura básica ha permitido que la sociedad pueda evolucionar a medida que se presentan cambios de pensamiento, científicos, tecnológicos y culturales, permitiendo la adaptación a las nuevas necesidades y brindando un mejor estilo de vida.

Por otra parte, las ciudades eran consideradas por sus habitantes como el lugar adecuado donde se sentían seguros y donde se alcanzaban a desarrollar como seres humanos, sin embargo en la actualidad esta concepción ha cambiado

¹⁷ Ibid., p 46

¹⁸ Ibid., p 46

¹⁹ Ibid., p 47

debido a la modificación de ciertos elementos, tales como el lucro a partir del sacrificio del espacio público, sin poner en consideración las consecuencias que esto trae para el disfrute de la ciudad por parte de todos sus habitantes; siendo la ciudad un conjunto de atributos físicos, económicos, institucionales, sociales, políticos y ambientales, interconectados que afectan todo el tejido social, pero en la práctica esta complejidad es negada y por tanto se genera un desequilibrio que afecta mayormente a sectores de la población menos favorecidas.

Al analizar los planteamientos realizados por Fabio Giraldo, es posible evidenciar que estos no han sido aplicados en la construcción de la ciudad, porque la actual forma de desarrollo de las ciudades colombianas obedece a un modelo de desarrollo basado en la producción y la generación de ganancias a corto plazo desconociendo las necesidades de sus habitantes.

De igual manera, un fenómeno que atenta contra la formación adecuada de las ciudades es la falta de continuidad en las políticas de construcción y desarrollo, lo cual ha generado problemas en la forma en la que estas evolucionan, exponiendo al peligro a los habitantes, en este sentido se evidencia un claro ejemplo, las edificaciones en áreas que no son aptas para esta actividad, las cuales han tenido el aval del gobierno nacional y las entidades territoriales, poniendo en riesgo a una porción de la población. En otras palabras, “Las primeras concepciones se orientaron a la atención de los problemas relacionados con los denominados aspectos cuantitativos de la vivienda urbana y específicamente hacia las necesidades de los grupos obreros”²⁰.

Por otra parte Rogelio Salmona, plantea que “Las ciudades hay que pensarlas para ofrecer mejor calidad de vida, de goce y placer.”²¹ En Colombia no existe un reglamento claro sobre la construcción, lo que ha generado que las viviendas se

²⁰ Ibid., p 103

²¹ Giraldo Fabio. y Viviescas Fernando. Pensar La Ciudad. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A. 2000., p 120.

construyan de forma desordenada, y a su vez ha desencadenado que sea más difícil movilizarse en la misma. Además, la construcción se ha centrado en sacar el mayor beneficio por metro construido, desconociendo el bienestar de la población.

De igual manera Salmona dice en el libro “Pensar la Ciudad” que la ciudad en Colombia ha sido abandonada, debido a que sus habitantes han sido expulsados, porque se ha renunciado al espacio público. En palabras de este autor “la esencia de la ciudad se ha vuelto residual”²². La problemática de las ciudades colombianas no son como los de antaño, los cuales se centraban en las necesidades colectivas o simbólicas; “en la actualidad la problemática es la rentabilidad o la valorización en lucro, contribuyendo al desarrollo de un anti lugar y en el mismo sentido permite que la esencia de la ciudad se constituya en una anti ciudad, la cual carece de un espacio, o mejor aún, este es un espacio vacío.”²³

Continuando, Salmona plantea que “la única solución posible para contrarrestar la tendencia deshumanizadora de la ciudad es lograr acuerdos y concertaciones que defiendan y realcen el bien común de carácter colectivo de la ciudad.”²⁴ Cabe resaltar que en la visión de Salmona los elementos claves para entender la ciudad se radican en que a partir de la manera de ser de los habitantes, de sus sueños y de sus necesidades se puede construir la idea de ciudad, debido a que para este autor la ciudad es un sueño del hombre, pero también es un lugar para vivir y es un lugar por excelencia.

De esta forma, atendiendo a lo planteado por Salmona es posible mencionar que a partir de la conformación de una ciudad con determinadas características e instituciones, se puede abrir paso a la localización de una estructura de vivienda, en la cual se establece la esencia de la sociedad, sus habitantes, debido a que sin

²² Ibid., p 121

²³ Ibid., p 122.

²⁴ Ibid., p 123.

estos, la estructura angular de la ciudad desaparecería, en el sentido que esta se conforma a partir de la imaginación del hombre.

De igual manera el autor plantea que “existen determinadas herramientas para entender la ciudad y dentro de estas se encuentra el entender a sus habitantes quienes a su vez son los principales autores de tan maravillosa obra de arte, debido a que bajo la necesidad de obtener determinadas comodidades para sobrevivir imaginaron lo que posteriormente se constituiría como una ciudad, enmarcando en ella sus costumbres, sus sueños, sus instituciones, su arquitectura y su cultura, agregando historia al lugar donde desarrollan sus más íntimos deseos y transformando por completo el lugar donde se albergan.”²⁵

Sin embargo, resulta inevitable resaltar la vivienda, como la más recóndita pero a su vez la más importante de todas las instituciones, debido a que es en esta donde los hombres se sienten protegidos, seguros y es el lugar por excelencia donde se transfieren los saberes ancestrales de una generación a otra y en consecuencia los habitantes de la ciudad son los garantes de la evolución constante de la misma, pero también de su deterioro, muestra de ello es Bucaramanga con el auge de las mega obras y el boom de la construcción vertical, donde es evidente el desinterés por el espacio público.

Adicionalmente, Salmona en sus argumentos respecto a la manera de desarrollarse la ciudad y la forma en la cual se ha deteriorado la misma, plantea la urgente necesidad de restablecer la conjunción entre naturaleza-ciudad y la naturaleza de la ciudad, entendiendo esta última como la conformación y el desarrollo que debería tener la ciudad en cuanto a la armonía social y urbana que en palabras del autor, la ciudad debe tener por excelencia, dadas las características propias de la conformación de esta.

²⁵ Ibid., p 141.

1.2 MARCO LEGAL

En Colombia existe una amplia legislación en relación a la construcción y adquisición de VIS, la cual ha venido evolucionando desde la Constitución de 1991, es así como en el mandato de Cesar Gaviria se expide la Ley 3 de 1991, da lugar a la creación del Sistema Nacional De Vivienda Interés Social²⁶. Esta institución tiene como objetivo dar atención directa a las familias con menores ingresos para facilitar el acceso a la vivienda, utilizando como herramientas de gestión las cajas de compensación familiar, entidades que actualmente se encuentran operando y administrando los subsidios de vivienda como un medio para contribuir a la protección social de la comunidad.

Cabe agregar que hasta 1994 en Colombia, solo importaba la cantidad de viviendas construidas, fue hasta el gobierno de Cesar Gaviria que las políticas de vivienda se modificaron, incluyendo la estimación del déficit cualitativo; siendo ésta la base para la elaboración de los programas del Plan Nacional De Desarrollo *La Revolución Pacífica* (1990 – 1994), el cual se presenta al país en un período de grandes cambios: la nueva Constitución, las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de nuevos grupos en el escenario político y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía. Con todos estos antecedentes, “el Plan de Desarrollo de este Gobierno no podía ser semejante a los anteriores. Tenía que ser un Plan acorde con el rápido y profundo cambio del país. Además, debía plantear, en sus distintas áreas, el desarrollo y la modificación de sus instituciones, procedimientos, responsabilidades y competencias, en el marco de una nueva organización de la sociedad, dirigida a la búsqueda de mayor crecimiento económico y equidad.”²⁷

²⁶ Ley 3 del 15 de Enero de 1991

²⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *La Revolución Pacífica Plan Nacional De Desarrollo Económico y Social (1990-1994)*. Bogotá. 1991., p 10

Antes de 1994, “cuando se puso en marcha la Política Urbana *Ciudades Y Ciudadanía*, no había existido una política urbana integra, sino más bien políticas orientadas fundamentalmente a la construcción y mejoramiento de las casas”²⁸

El objeto de la política urbana *Ciudades Y Ciudadanía* es la ciudad, entendida como la unidad socio-espacial básica de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo. *Ciudades Y Ciudadanía* buscó ser la carta de navegación para poner la ciudad colombiana al servicio de grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyeran a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, democráticas, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva.²⁹

Por lo tanto *Ciudades y Ciudadanía* nos muestra cómo se genera “La pérdida de dimensión de la ciudad que se manifiesta en la creciente ingobernabilidad, en la casi nula planificación que ha permitido un exagerado abuso de las normas urbanísticas, en la baja tributación y en los aún grandes problemas generados por el acelerado proceso de descentralización, exige acciones activas como la Política Urbana, la cual se erige como el punto de encuentro entre el gobierno nacional y las autoridades locales y de éstas con la sociedad, para atender los retos que conlleva controlar el deterioro de la calidad de vida en las urbes.”³⁰ Esto quiere decir que el éxito o fracaso de las políticas depende de la capacidad para cambiar la vida diaria de la población y mejorar los índices de bienestar a través de una generalización de los beneficios. Por lo tanto “si la política económica no se acompaña de una política social activa que garantice efectivamente una sociedad

²⁸ GIRALDO Fabio. *Ciudad Y Crisis ¿Hacia un nuevo paradigma?* Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A. 1999, p102

²⁹ *Ibid.*, p 80

³⁰ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. *Ciudades y ciudadanía: La política urbana del salto social.* 1995., p 8

más democrática en los ámbitos políticos y económicos, la legitimidad de las instituciones siempre se encontraran a la orden del día.”³¹

La apertura económica y transformación institucional, resultado de la Constitución de 1991, dio origen a la Ley 388 de 1997, una de las leyes más emblemáticas en Colombia, en cuanto al tema de las disposiciones para la construcción de viviendas y el ordenamiento territorial.

La Ley 388 de 1997 dicta las normas sobre los planes de desarrollo municipal (que modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991) la cual adecua la normatividad a las nuevas disposiciones constitucionales, buscando fortalecer el proceso de descentralización y la autonomía municipal que consagra al municipio como célula fundamental del Estado, dotándolo de instrumentos que no solo hagan posible, sino también indispensable su intervención en el proceso de construcción y modificación del espacio urbano.

Así mismo, la Ley 388 de 1997, busca armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política. Se busca controlar el crecimiento desmedido de la población urbana, frenar la imprevisión e incapacidad de planificación, pretende evitar los graves problemas de ordenamiento físico y socio-espacial en los centros urbanos del país, “como la segregación, las precarias condiciones de los barrios donde se asienta una proporción considerable de la población, el hacinamiento, la mala calidad de las viviendas, la carencia de una adecuada prestación de servicios públicos domiciliarios, entre otros aspectos”³².

A partir de 1997 se expiden decretos y resoluciones, entre ellos el Decreto 2480 de 2005, relacionado con las condiciones de “postulación, asignación y aplicación

³¹ Giraldo Fabio. Op. Cit., p103

³² Ibid., p 83

del subsidio familiar de vivienda urbana y rural que se otorga por el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S. A., a hogares afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural.”³³ Para modificar el Decreto 564 de 2006, se expide el Decreto 1469 de 2010 que “reglamenta lo relacionado con las licencias urbanísticas; la legalización de asentamientos humanos y el reconocimiento de construcciones; y la función pública desempeñada por los curadores urbanos.”³⁴

En lo relativo a sismo resistencia y estabilidad se expidió La ley 400 de 1997, “por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes”³⁵, que luego fue modificada parcialmente por la Ley 1229 de 2008. Solo hasta el 2010, se expide el Decreto 926, reglamentario de la Ley 400, pero este a su vez fue modificado por el Decreto Nacional 092 de 2011, donde se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismos resistentes NSR-10.

En cuanto al subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas se reglamenta por el Decreto 2190 de 2009, junto a las resoluciones del Ministerio del Ambiente 1604 de 2009 y 2235 de 2009. En relación a lo anterior, es evidente el interés del Gobierno Nacional en coordinar la gestión, apoyo y compromiso institucional directo, con las autoridades departamentales y municipales para garantizar la adecuada focalización de los recursos del subsidio familiar de vivienda y el correcto y oportuno desarrollo y culminación de los planes de vivienda que se promuevan en el territorio nacional.

El decreto 4964 de 2009 (que modifica el Decreto 2190 del mismo año) permite al Gobierno Nacional regular los criterios y distribuir los recursos entre los

³³ Decreto 2480 de 2005

³⁴ Decreto 1469 de 2010

³⁵ Ley 400 de 1997

Departamentos teniendo en cuenta el déficit cuantitativo y cualitativo de Vivienda de Interés Social.

En cuanto a la vivienda rural se expide el Decreto 1160 de 2010, norma que determina que sean los Departamentos y Municipios, entre otros, los que se presenten como oferentes de los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural para la obtención de los subsidios de vivienda rural que otorga el Gobierno Nacional.

2. LA VIVIENDA EN COLOMBIA

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”³⁶.

En Colombia el derecho a la vivienda se encuentra estipulado en el artículo 51 de la Constitución Política, considerándolo derecho fundamental de los ciudadanos, es por esto que en el transcurso de la historia nacional se han desarrollado diversas políticas encaminadas a brindar el cumplimiento de este derecho a la población más vulnerable y a partir de las mismas se han consolidado diferentes barrios y corregimientos a nivel nacional, articulando al ideal de vivienda los medios necesarios para el desarrollo de sus habitantes, lo cual abarca colegios, parques, canchas, etc.

De esta manera en el estudio realizado por la Federación Nacional de Departamentos, se establece que “de acuerdo con el último censo poblacional realizado por el DANE en 2005, el déficit habitacional del país, lo componen cerca de 3,8 millones de hogares que enfrentan algún tipo de problema con su vivienda, ya sea de tipo cualitativo o que carecen de la misma. El carácter cualitativo del déficit se refleja en 2,5 millones de hogares, dentro de los cuales el mayor problema identificado está relacionado con la deficiencia de servicios públicos

³⁶ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. Artículo 25

(50%). El volumen de hogares cuya solución es una nueva vivienda es de 1,3 millones y la problemática se refleja en que estos hogares presentan dificultades con la inestabilidad en la estructura de sus viviendas (22%), residen en la misma vivienda con hogares de dos o más miembros (68%) o viven en condiciones de hacinamiento lo cual se evidencia en que 5 personas o más comparten la misma habitación (36%).”³⁷

Según el diagnóstico geográfico de los problemas habitacionales en las diferentes regiones del país, realizado por el estudio, se puede concluir que cuatro departamentos (Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico) concentran más de 50% de la necesidad habitacional total y 42% de la demanda prioritaria por vivienda. Adicionalmente, hay en el departamento de Santander, municipios que actúan como focos de concentración, sobre los cuales las soluciones de gran escala impactarían positivamente, en diferentes grados los problemas habitacionales de los vecinos.

Fabio Giraldo en sus libros “Ciudad y Crisis” y “La Política Y La Ciudad”, expone de manera general las políticas encaminadas hacia la ciudad y de manera específica lo que respecta a la política urbana, con cierto énfasis en aquellas reglamentaciones llevadas a cabo con el propósito de establecer entidades que se encargaran de fortalecer la vivienda, mostrando un estudio de las características urbanas en Colombia en los años de 1995 y 1998 junto con los programas y proyectos de las políticas urbanas para los años antes mencionados.

Así mismo Gilberto Arango Escobar en su obra “La Vivienda En Colombia En El Cambio De Siglo: Herencias Y Retos” intenta sacar el tema de la vivienda de su problemática económica y de la discusión de los costos de construcción, y pretende dar a entender algunas particularidades del fenómeno de la vivienda en

³⁷ FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS. “Políticas para superar el déficit habitacional: Una visión Departamental” CAMACOL Bogotá. 2010.

Colombia en el cambio de siglo, mientras muestra como el Estado asume el problema de la vivienda, a la vez que piensa, diseña y ejecuta una diversidad de políticas de vivienda. Además de analizar el uso y la localización de la vivienda en la ciudad.

Adicionalmente, el estudio realizado por Jhon Jairo Martínez para la Contraloría General de la Nación, titulado “La Política De Vivienda En Colombia, Una Aproximación Situacional Y Prospectiva”, hace mención de las múltiples herramientas con las que ha contado el sector de la vivienda en Colombia a partir de la reglamentación jurídica y de la aplicación de diversas políticas encaminadas hacia este sector, además de hacer una reflexión respecto a las entidades encargadas de brindar ayudas de tipo crediticio y de la población a la que estos están destinados, por último intenta señalar los posibles cambios que se deben realizar sobre las políticas de vivienda en el país.

El periodo de análisis del presente proyecto corresponde a la década comprendida entre 2002 a 2012, es decir que esta investigación inicia justo después de la crisis del año 1998-2001 periodo dramático para muchas familias que lo perdieron todo a causa del sistema UPAC.

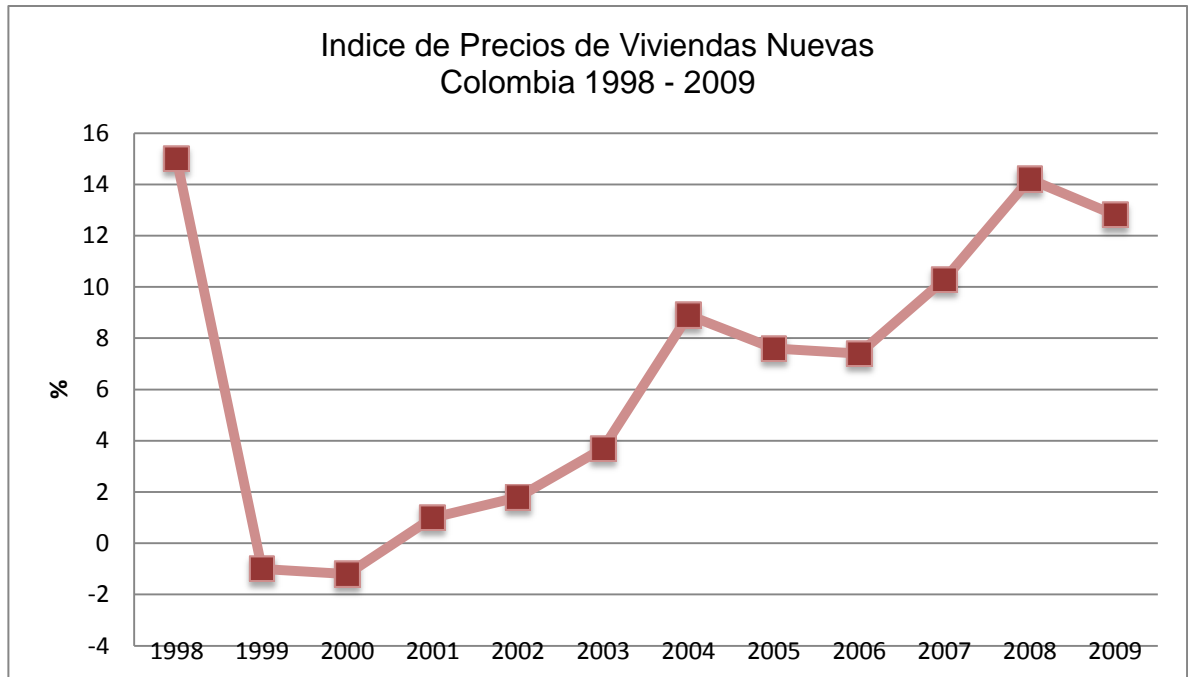
“Es a partir de 2002 que se da una recuperación moderada del sector inmobiliario del 6.8% para el tercer trimestre de 2002 comparado con el mismo trimestre del año 2000.”³⁸ Posteriormente en los años 2003 y 2004, Colombia atravesó por una favorable coyuntura en materia de construcción, después del gran colapso hipotecario del periodo 1998-2001. La mezcla de factores como el “agotamiento” del inventario de vivienda disponible, resultante de la prolongada crisis hipotecaria, así como por la atracción de importantes capitales externos que vienen invirtiendo en dicho sector.

³⁸ LAMBRAÑO Daisy Y PUERTO Joaquín. Determinantes Del Precio De La Vivienda Nueva No Vis En Bogotá. Bogotá D.C. 2014., p 19

En Colombia, según datos del DANE (2005), el 12,4 por ciento de los hogares vive en condiciones de hacinamiento. De estos, una quinta parte presenta déficit de vivienda, de los cuales 7,5 por ciento (773 mil hogares) corresponden a déficit cuantitativo y 11,7 por ciento (1,2 millones de hogares) a déficit cualitativo. Esta precarización del hábitat urbano es manifestación de condiciones de pobreza y exclusión.

El sector de la construcción es de vital importancia para el desempeño económico de cualquier país, dada su interrelación con la industria maderera, metalúrgica y cementera; además de generar una importante demanda de mano de obra. En consecuencia el índice de precios de la vivienda nueva es uno de los mejores termómetros para evaluar el mercado inmobiliario, en Colombia se puede apreciar que después del periodo de crisis (1998-2001) se da un alza moderada; y a partir de 2003 se ve un aumento significativo que va acorde a un aumento tanto para el índice de precios de vivienda nueva de apartamentos como de casas. (Ver FIGURA 1)

Figura 1. Índice de precios de viviendas nuevas Colombia 1998 – 2009



Fuente: Datos. DANE. Índices Del precio de la vivienda nueva

El ritmo de construcción de vivienda en todo el país tiene un comportamiento estable, con ofertas destinadas a la clase media y alta, las edificaciones son inocultables por doquier, lo cual evidencia que la oferta de viviendas está siendo bien recibida por parte de la población; en cuanto a la especulación con los precios del suelo no cesa, dada la escasez del mismo, llegando el metro cuadrado a valores semejantes a los dominantes en Europa y Estados Unidos.

Producto de esta especulación, la dinámica en los precios de las casas y apartamentos suben muy por encima del resto de bienes y servicios del mercado. “A lo largo del período 1997-2014 los precios reales de los bienes y servicios comercializados en Colombia crecieron 2,6 veces. En este período, los de la vivienda nueva aumentaron 5,4 veces, un poco más los apartamentos que las casas, lo que llanamente indica que los especuladores inmobiliarios lograron apropiarse, bajo la forma de renta, cerca de tres veces más de la riqueza

generada por el trabajo social nacional respecto a lo que fue su contribución al crecimiento de la economía.”³⁹

2.1 PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A partir de la legislación que dio paso a la conformación de los Planes de Ordenamiento Territorial, el Estado ha proporcionado a la ciudadanía las herramientas propias para garantizar la reducción en los riesgos por la mala calificación del terreno de la vivienda. En este sentido los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a través de la reglamentación de los usos del suelo permiten el desarrollo de las viviendas en distintas partes del territorio.

Es necesario mencionar la Ley 388 de 1997, que establece que “Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Entre estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección.”⁴⁰ En la definición de la clasificación del suelo en Suelo Urbano, Suelo de Expansión, Suelo Rural, Suelo Suburbano y Suelo de Protección, cada POT deberá definir la localización y ubicación de los proyectos para VIS.

Dependiendo del tipo de suelo la condición de este puede ser favorable o no para desarrollar una actividad socioeconómica. La asignación de usos del suelo parte de las siguientes condiciones generales:

- a) La viabilidad de la estructura física, es decir, que el suelo sea apto para albergar el uso de vivienda.

³⁹ SARMIENTO Libardo. Contexto, antecedentes y pronóstico. Colombia: La burbuja inmobiliaria. Bogotá D.C. 2014

⁴⁰ SECRETARIA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL. Vivienda de Interés Social en el Valle del Cauca 2011., p 19

- b) La capacidad del espacio público, lo que indica que habrá suficiente área para los espacios complementarios a la vivienda
- c) La cobertura del uso, referida a que se pueda desarrollar vivienda en cualquier sector de la ciudad que no tenga restricciones o prohibiciones ambientales

Para el suelo rural, el Decreto 3600 de 2007, reglamentó los usos del suelo con definiciones que también pueden aplicarse al suelo urbano, tal como se evidencia en la **TABLA 1**.

Tabla 1. Usos industriales y comerciales

Tipo de uso	Definición
Uso principal	Uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece las mayores ventajas para el desarrollo sostenible.
Uso compatible o complementario	Uso que no se opone al principal y concuerda con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales conexos.
Uso condicionado o restringido	Uso que presenta algún grado de incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales correspondientes.
Uso prohibido	Uso incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial, y por consiguiente implica graves riesgos de tipo ecológico y/o social.

Fuente: CAMACOL. Usos industriales y comerciales. Boletín De Análisis Presidencia Nacional.

La revisión de los Planes, Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial se regula de manera general por la Ley 388 de 1997 (artículo 28), modificada por las leyes 507 de 1999, 810 de 2003, y 902 de 2004. En lo relacionado con la revisión de los contenidos de los Planes, estas leyes han sido reglamentadas mediante los Decretos Nacionales 2079 de 2003 y 4002 de 2004.

La Ley diferencia la revisión ordinaria, la extraordinaria y la excepcional del Plan de la siguiente manera:

- Revisión ordinaria: Se adelanta para cada uno de los componentes, con seis meses de antelación al vencimiento del plazo de vigencia establecido por la ley o el propio Plan.
- Revisiones extraordinarias: Podrán adelantarse antes del vencimiento de las vigencias establecidas en la ley para cada componente, pero las revisiones deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento y evaluación válidos, de forma que se demuestre técnicamente la necesidad de abordar la modificación sustancial que se está proponiendo.
- Revisión excepcional: Se tramita a iniciativa del alcalde, para modificar alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo

En cuanto a los planes de ordenamiento territorial (POT) de la ciudad de Bucaramanga, se han encaminado a la satisfacción de las necesidades propias de la ciudadanía, intentando generar soluciones a la problemática en cuanto a los riesgos propios de cada una de las 17 zonas o comunas de la ciudad, encaminándose en mayor medida hacia las zonas cuyo riesgo es mayor. Según se evidencia en las cifras del DANE estos lugares han sido los que mayor incremento poblacional han tenido en los últimos años, pasando la zona norte de 34.733 habitantes en 1993 a 52.185 en 2005, por otra parte la zona de Morrórico paso de 15.492 a 18.607 habitantes en el mismo periodo de tiempo, solo por resaltar el crecimiento poblacional en unas zonas donde el riesgo es elevado, lo cual evidencia que pese a la inminencia del riesgo en estas y en general en toda la ciudad, la concentración de población ha aumentado categóricamente en los últimos años.

Adicionalmente, en términos de los POT de Bucaramanga, se posibilita la focalización de las zonas de riesgo, el tipo de riesgo y se prevé que la ciudad deba ampliarse de manera vertical, dada la escasez de terreno apto para la construcción, cabe resaltar que los estudios que respaldan las conclusiones del POT los ha llevado a cabo entidades gubernamentales del tipo de trayectoria y solidez como lo es el DANE, las apreciaciones antes expuestas se profundizaran en páginas posteriores.

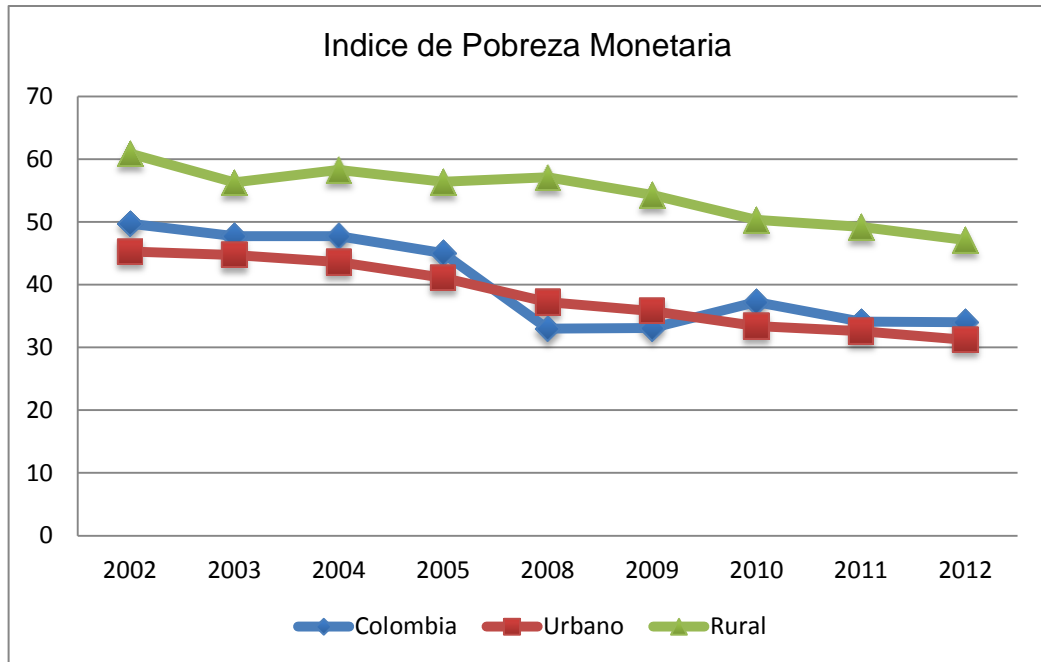
2.2 LA VIVIENDA EN BUCARAMANGA

Colombia es una nación de regiones y cada una de ellas está liderada por grandes centros urbanos que jalonan el desarrollo económico y social de la nación. “Allí han sido fundamentales la lucha por la disminución de la pobreza y el crecimiento de la economía regional, como estrategia para el desarrollo de la nación como un todo.”⁴¹ Por ello, medir el avance en la disminución de la pobreza y la calidad de vida de los colombianos es un tema primordial.

Las afirmaciones anteriores se sustentan en las cifras que maneja el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y estudios del Banco de La República, en la cuales se evidencia que en la última década, entre 2002 y 2012, la pobreza monetaria nacional disminuyó de forma importante, pasó de cerca de 50% a 34%, siendo significativo este avance en la zona rural. (VER FIGURA 2).

⁴¹ CABALLERO Sergio Bucaramanga, líder en desarrollo económico y social. Recuperado el 15 de Diciembre de 2013. SurECONÓMICO N° 11 - 2013 Edición Especial. p 21

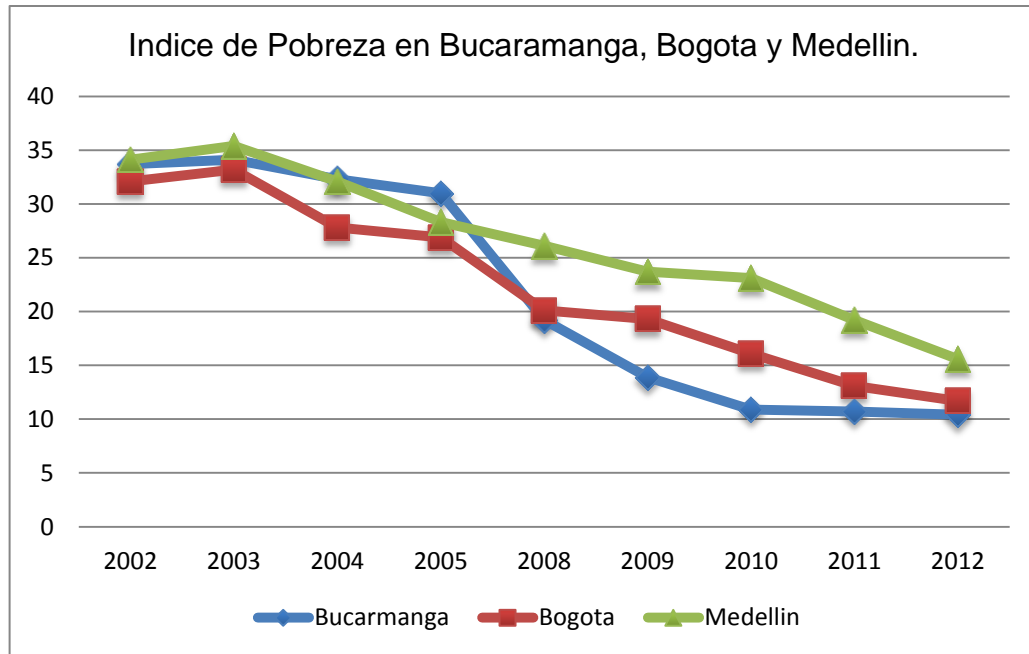
Figura 2. Índice de pobreza Monetaria



Fuente: Datos. DANE. Encuesta Continua de Hogares (2001 – 2006), Gran Encuesta Integrada de Hogares (2007)

Así mismo, según La Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de 2011, Bucaramanga es el área metropolitana con menor número de hogares en pobreza, solo 10,7 % está en este nivel, continúan Bogotá con 13,1 %, Medellín con 19,2 % y Manizales con 18,2%. En base a estas cifras se realiza la planeación del futuro nacional, el cual está ligado al de las principales áreas metropolitanas, donde se concentra gran parte de la población y de su fuente de empleo. (VER FIGURA 3).

Figura 3. Índice de pobreza en Bucaramanga, Bogotá y Medellín



Fuente: Datos. DANE.

Como resultado del análisis de las cifras antes mencionadas es posible resaltar que “Bucaramanga es el área metropolitana con mayor cantidad de habitantes de clase media, con importante capacidad de ahorro y con el más alto crecimiento per cápita de la economía nacional en la última década.”⁴² Como resultado de estas apreciaciones, Santander es la cuarta región económica de Colombia, después del Distrito Capital, y los departamentos de Antioquia y Valle incluidas sus capitales.

La posición que maneja la ciudad ha permitido el crecimiento en la cobertura en los servicios de salud, educación e infraestructura metropolitana, incluida la construcción de vivienda y centros comerciales; cabe mencionar que a partir de la consolidación de la economía municipal como una de las más sólidas, la propiedad raíz ha tenido constante valorización en la última década. Según el rector de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo Bucaramanga (UNICIENCIA), Diego Otero, Bucaramanga es un caso impresionante a nivel

⁴² Ibit., p 21

económico, gracias a la generación de empleo por parte de sectores como la construcción y por las microempresas familiares que aumentan los ingresos de los más pobres”. Aportando en gran medida a la consolidación de la economía municipal y en consecuencia nacional. En términos del PIB per cápita, Bucaramanga cuenta con \$22,3 millones, frente al promedio del país, el cual es de \$13,3 millones. Este desempeño se debe a que su economía es diversificada

Para Sergio Luna, gerente de CAMACOL Santander, esta diversificación de la economía es clave, ya que genera empleo en diferentes sectores. Además, el departamento ha llevado un proceso de consolidación del ingreso per cápita en los últimos años. “En Bucaramanga se ha dado una oferta importante de educación, hay un sector empresarial serio, pujante y con mucha tradición lo cual le da tranquilidad al inversionista. Todos estos son puntos que ayudan a la superación de la pobreza.”⁴³

De acuerdo con un reporte del estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012), realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los bajos indicadores de pobreza y pobreza extrema de Santander se explican por “el hecho de que las familias tienen muchas posibilidades de acceder al ingreso, debido a que en la estructura económica 94,2% de las empresas son micro y fami-empresas. Esto quiere decir que existe una cultura del emprendimiento y del autoempleo entre los santandereanos.”⁴⁴ Mientras que Bucaramanga gana el puesto como la ciudad con menor incidencia de la pobreza y la indigencia, Montería recibe la posición con la mayor incidencia, con un 36,9% y un 6,3%, respectivamente. Ciudades como Pasto continúan con niveles por encima del promedio nacional (36,8%).

⁴³ Ibit., p 22

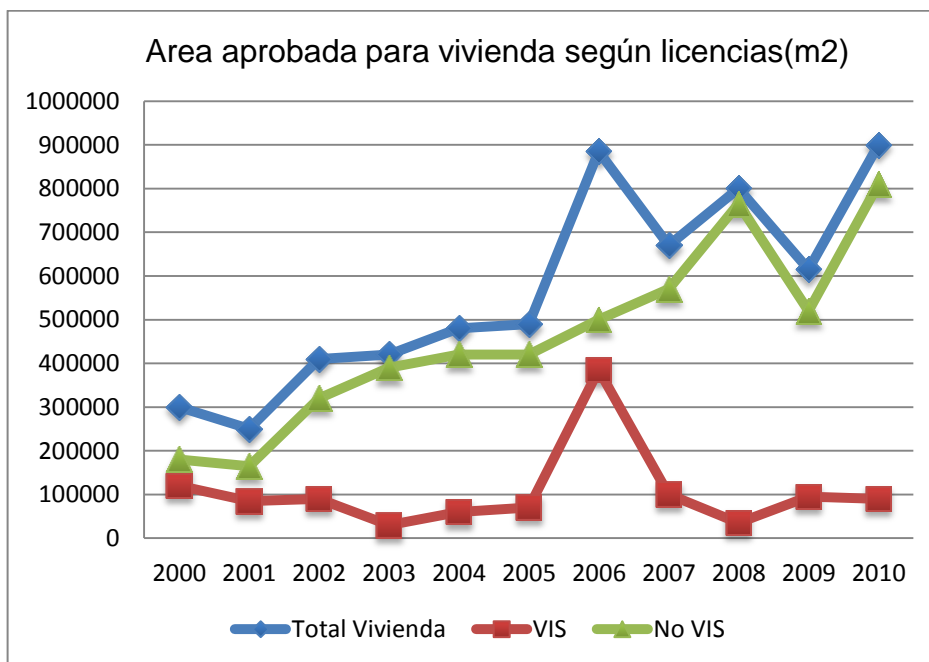
⁴⁴ Ibit., p 23

Por otra parte cabe destacar que la ciudad de Bucaramanga se encuentra en un proceso continuo de crecimiento, sobre densificación urbana y transformación, razón que ha encaminado la modificación de su estructura en un alto porcentaje, por lo tanto han surgido alteraciones en la configuración geográfica y social.

En consecuencia, las antiguas casas de barro son demolidas y remplazadas con edificios, característica propia de la escasez de terrenos que tiene la ciudad, de este modo cabe resaltar que el auge del sector constructor lo ha catalogado como uno de los principales motores de la economía bumanguesa.

Así mismo en la ciudad se han venido adelantando proyectos de vivienda nueva, los cuales han ido en aumento, mientras que los planes de VIS han ido disminuyendo, tal como se evidencia en la FIGURA 4.

Figura 4. Área aprobada para vivienda según licencias (m2)



Fuente: Datos. DANE. Licencias de construcción

Adicionalmente, tal como se evidencia en el censo realizado en 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el cual indica que el 22.7% de los habitantes del Municipio de Bucaramanga, tienen déficit en sus viviendas, es decir enfrentan algún tipo de dificultad con sus hogares, estos problemas pueden ser de tipo cualitativo (4.4%) el cual hace referencia a las viviendas particulares, las cuales se evalúan de acuerdo a la estructura, disposición de espacio, disponibilidad de servicios públicos en las viviendas y cocina; o de tipo cuantitativo (17.9%) el cual estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento.

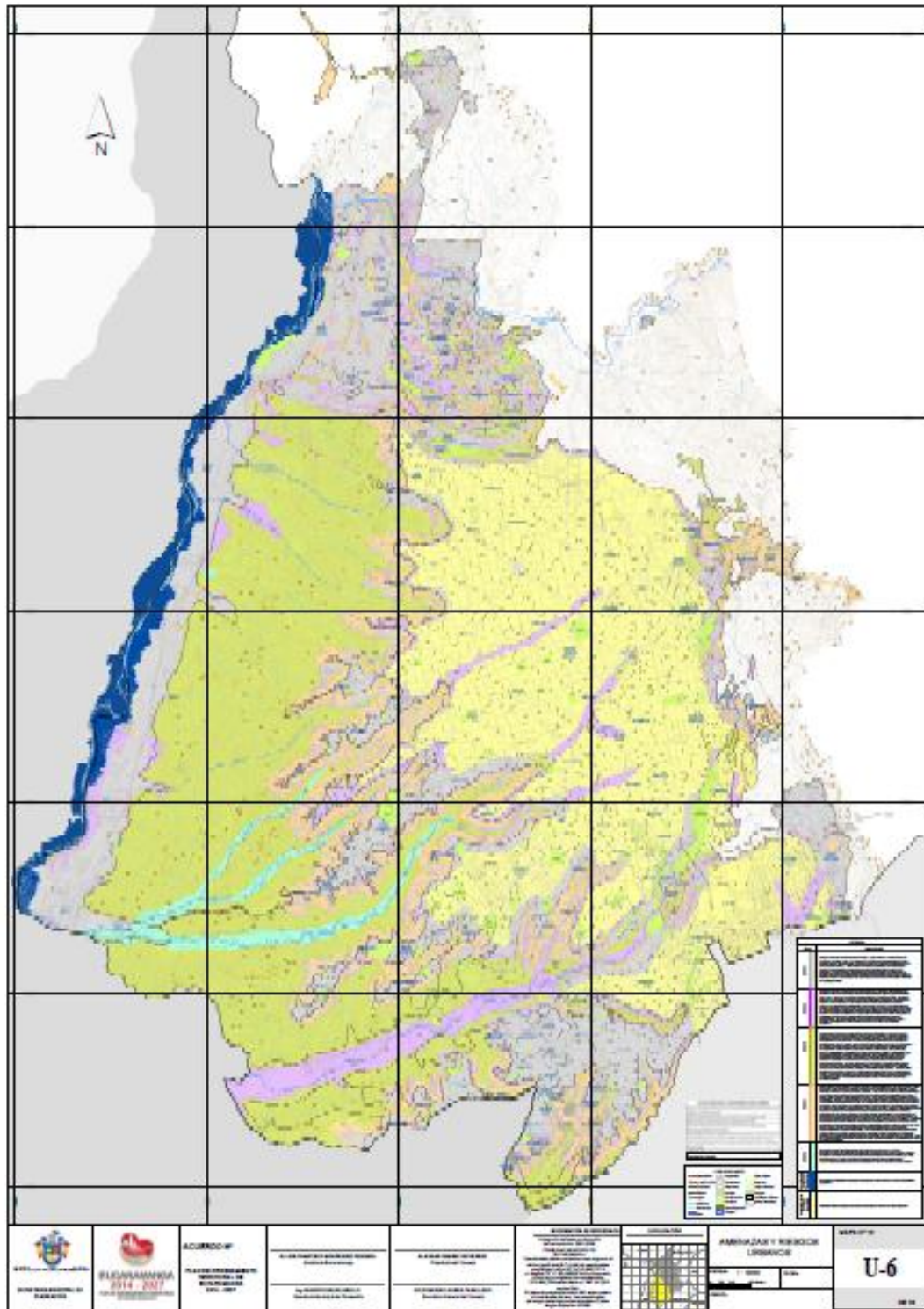
De acuerdo al artículo 15 de la Ley 388 de 1997 establece que “las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de lotes, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda”.

Como antecedente histórico se tiene que la Alcaldía de Bucaramanga en los años 80's, a través del programa de vivienda de interés social sin cuota inicial, propició la ocupación del sector norte de la ciudad sin una completa especificidad técnica en materia de análisis de suelos, omitiendo estudios en tipo de suelos, pendiente del terreno, vegetación, hidrología, afectaciones geológicas, tratamientos del terreno, servicios comunitarios, entre otros, lo cual trajo como consecuencia que barrios legalmente constituidos como Villa Helena, antiguo José María Córdoba y Villa Rosa, presenten actualmente un detrimento físico muy similar al que se sufre en los asentamientos precarios que generalmente muestran problemáticas relacionadas con la calidad de la vivienda, la carencia de servicios públicos, espacio público integral, equipamientos comunitarios y vías.

Lo antes mencionado se sustenta en la MAPA 1, donde se puede observar la distribución y concentración poblacional en Bucaramanga, donde el riesgo en cada una de las zonas de la ciudad es evidente, bien sea por las amenazas sísmicas, la cual se expande por las zonas que se denominan Ciudadela Real de Minas, Cabecera, San Alonso, Morrórico, Lagos, Centro, San Francisco; por otra parte permite identificar las zonas con amenazas por inundación la cual se localiza en lo que se denomina Chimita, límite con el municipio de Girón; de igual manera se presenta una escala de 1 a 5 en la cual se evidencia el riesgo de tipo deslizamiento o falla en el terreno donde se sitúa la población que habita en lo denominando zona Norte, Café Madrid y Colorados, lo cual no es señal obligada de que solo en estas zonas se presentan este tipo de fallas geológicas.

Si bien es cierto que en términos generales la ciudad de Bucaramanga está ubicada geográficamente sobre una falla geológica, tal como se puede evidenciar en el MAPA 1, los gobiernos municipales han buscado salvaguardar la integridad física de los habitantes, a partir de medidas encaminadas a la prevención y atención de riesgos de diferente tipo de acuerdo a la tipificación del riesgo en cada una de las zonas que constituyen la ciudad.

Mapa 1. Amenazas y riesgos urbanos



Por otra parte, de acuerdo al tipo de riesgo se han desarrollado Planes De Prevención Y Atención de Riesgo en todo el país, siendo la Defensa Civil, la entidad abanderada en este proceso, no obstante de acuerdo a las condiciones del terreno en la ciudad de Bucaramanga, la oficina de Atención De Riesgo Municipal, no ha escatimado en esfuerzos y en virtud de la Ley 1523 del año 2012, que establece los procesos fundamentales de conocimiento, reducción y manejo de desastres por parte de las entidades del Estado, con el fin de proteger a la población, instaló en la Comuna Catorce o Morrórico y la vereda La Malaña los equipos que miden los niveles de pluviosidad, inclinación de terreno y humedad.⁴⁵

Es de resaltar que la problemática de vivienda ha aumentado debido al fenómeno de la proliferación de asentamientos precarios que albergan en gran proporción a la población en condición de desplazamiento y con ingresos mínimos, lo cual ha llevado a plantear las alternativas de vivienda en función del incremento de la oferta de vivienda de interés social, dejando de lado la visión de vivienda como atributo fundamental de la construcción colectiva del espacio exterior, es decir, de la ciudad.

Según La Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) en “el Área Metropolitana de Bucaramanga el número de asentamientos precarios pasó de 33 en 1990 a 77 para el año 2012, afectando de manera directa a un total de 67.953 personas que habitan dichos asentamientos y que constituyen el 13% del total de la población del Área Metropolitana de Bucaramanga.”⁴⁶

⁴⁵ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Bucaramanga ya tiene los equipos para prevenir los desastres naturales. [en línea] disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/Prensa/post/2013/06/01/Bucaramanga-ya-tiene-los-equipos-para-prevenir-los-desastres-naturales.aspx> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

⁴⁶ CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Problemática De Precariedad Urbana En Asentamientos Y Barrios Del Área Metropolitana De Bucaramanga. Bucaramanga. 2013.

De acuerdo con los estudios de la CDMB, la opción de mejoramiento de los antes mencionados asentamientos se enfrenta a que la mayoría de estos se encuentran ubicados en zonas de amenaza por inundación, remoción en masa o deslizamiento, por lo cual no es posible acceder a recursos del presupuesto nacional destinado a la mejora de barrios. Adicionalmente, la carencia de los estudios precisos de vulnerabilidad y riesgo impiden determinar si las fallas de estos terrenos son mitigables o no y a partir de ahí posibilitar acciones de desarrollo sobre estos sectores con el fin de convertirlos en partes integrales de la ciudad.

Adicionalmente en el MAPA 2, se puede evidenciar la concentración económica de la ciudad, lo que realmente llama la atención es que dicha concentración es mayor en las zonas donde el riesgo de deslizamientos y las consecuencias de un evento sísmico son elevadas, de igual manera permite observar que aquellas zonas donde se localiza la mayor cantidad de espacio destinado a la vivienda y comercio ocasional se encuentra en el Norte, Café Madrid, Colorados y los límites de Morrónico, de acuerdo a esta información se evidencia que pese a los esfuerzos gubernamentales la distribución poblacional se ha llevado a cabo sin distinción y se han conformado barrios en zonas cuyo riesgo es tipo 1, es decir, zonas en las cuales el terreno tiene problemas serios de erosión y por consecuencia elevadas posibilidades de remoción en masa o deslizamiento.

No obstante, en algunos barrios legalmente constituidos el gobierno ha tenido que intervenir, dado que en el momento de asignar los permisos propios para la construcción se pasaron por alto características del terreno y por consiguiente las viviendas construidas en esta zona se encuentran en riesgo inminente, tal es el caso de barrios ubicados en la zona Norte de la ciudad, donde la amenaza por erosión y remoción en masa concentran los esfuerzos del gobierno municipal por reubicar a dicha porción de la población con el fin de mantener intactos los derechos fundamentales de la ciudadanía que habita en este sector de la ciudad.

Cabe resaltar que dadas las condiciones meteorológicas de la ciudad de Bucaramanga, donde se presentan dos temporadas secas y dos con lluvias, las medidas en las zonas con problemas de erosión se refuerzan especialmente en los periodos de lluvias, además del refuerzo en las zonas cuyo riesgo por inundación es elevado.

Frente a la complejidad de esta problemática, se requiere una visión global y de largo plazo, en el tema del territorio a nivel metropolitano, que supere los intereses municipales y las intervenciones puntuales y desarticuladas de las diferentes instituciones. La realización del derecho a una vivienda digna, pasa necesariamente por la ampliación de las oportunidades que tienen las personas y en últimas, por la superación de la pobreza.

3. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BUCARAMANGA

La vivienda de interés social es “aquella construcción que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, cuyo precio y tipo lo debe determinar el Gobierno Nacional en cada Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.”⁴⁷

De lo anterior se colige que la VIS está dirigida hacia la población más vulnerable del país, es decir, aquella con menores ingresos mensuales, razón por la cual los planes de gobierno nacional, departamental y municipal, destinan al menos un punto al fortalecimiento de la vivienda, con el fin de disminuir la brecha de desigualdad que existe en el país.

Para garantizar el derecho a la vivienda el gobierno desarrolló todo un plan para la construcción de viviendas destinadas a los más pobres, un sistema de otorgamiento de créditos y subsidios, y una serie de reglas que el sistema financiero debe cumplir para el fomento de edificaciones que no pasen los 135 SMMLV, y que cumplan con condiciones mínimas de calidad.

Así mismo se consolidan unas regulaciones específicas para la evaluación del suelo que será destinado a la construcción de VIS; de acuerdo a lo contemplado en los planes de ordenamiento territorial se hace necesario identificar los predios de desarrollo para VIS en todo el perímetro municipal, y es la Ley 388 de 1997 el

⁴⁷ Ley 388 de 1997. Artículo 91.

marco general para el desarrollo territorial en los municipios y distritos de Colombia, estableciendo los principios del ordenamiento del territorio, los objetivos y acciones urbanísticas, la clasificación del suelo y los instrumentos de planificación y gestión del suelo. Así se busca regular el mercado del suelo para evitar que la retención de terrenos, la especulación y el impacto de la urbanización ilegal continúen reforzando la exclusión y el deterioro ambiental y social.

Es muy importante que cada municipio tenga previsto suelo suficiente para VIS con el fin de garantizar la atención de la demanda existente, de manera proporcional a como se prevé suelo para otros usos. Esta medida puede evitar el incremento en el precio del suelo. De igual manera se requiere que el suelo previsto para VIS, no sea suelo de alto riesgo, el cual por disposición legal, no puede ser ocupado con ningún tipo de construcción.

Cada municipio debe localizar y calificar terrenos para VIS teniendo en cuenta la composición socioeconómica de la población y las proyecciones de crecimiento, estas últimas deben contemplar los siguientes principios fundamentales:

- a. El crecimiento de la población, que se refiere a la velocidad o ritmo con que una población aumenta o disminuye su volumen a lo largo del tiempo.
- b. El crecimiento de la población depende del comportamiento de la natalidad, mortalidad y la migración.

Según el Decreto Nacional 4259 de 2007, los municipios y distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y los municipios localizados en el área de influencia de las ciudades con población urbana superior a 500.000 habitantes, deberán determinar en los Planes de Ordenamiento Territorial, los porcentajes de suelo que se destinarán al desarrollo de programas de VIS, para la urbanización de predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión. Estos porcentajes, en ningún caso, podrán ser inferiores a 25% en VIS.

Por otra parte, una de las condiciones esenciales de la vivienda, es que “esté ubicada en un lugar seguro y libre de cualquier tipo de violencia, con acceso a servicios de salud, seguridad, agua, energía, aseo y drenaje de desechos, cerca de mercados o tiendas, debe representar gastos que pueda cubrir la persona que vive en ella, y debe ser un lugar habitable, con cierta comodidad, higiene, que le proteja del frío, del calor, la lluvia, la humedad y de amenazas para la salud.”⁴⁸ Así mismo, la vivienda debe tener espacio suficiente para evitar el hacinamiento y dotarse de zonas verdes que permitan condiciones de bienestar, más allá del disfrute de un techo.

La Vivienda de Interés Social es una de las necesidades más sentidas en Colombia, lo cual se puede explicar a partir de las siguientes cifras, para 2011 el número de familias colombianas sin acceso a vivienda alcanzó los 3,5 millones. En consecuencia la VIS en Colombia, ha sido un tema de principal preocupación por parte del gobierno, con el fin de brindar a los ciudadanos con ingresos bajos un lugar donde vivir.

Por otra parte según el Banco Interamericano de Desarrollo en el documento *Programa De Vivienda De Interés Social Urbana*, el mercado de vivienda en Colombia puede dividirse en tres grandes segmentos socioeconómicos: el primero, constituido por familias con “ingresos por debajo de dos Salarios Mínimos Mensuales (SMM) (US\$250), representa el 40% más pobre del país. Debido a su limitada capacidad de pago, estas familias solamente pueden resolver sus aspiraciones de vivienda propia por una de dos vías: apoyo del Estado o el sector informal o urbanizadores piratas;”⁴⁹ el segundo segmento, constituido por familias con ingresos medios bajos, “entre dos y cuatro SMM (US\$250 a US\$500),

⁴⁸ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Condiciones de Vida Saludable.

⁴⁹BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa De Vivienda De Interés Social Urbana. [en línea] disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=415057>., p 16 [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

representa un 28% del total de hogares del país. Sus necesidades de vivienda nueva se concentran en soluciones a precios de venta que se concentran entre US\$5.000 y US\$12.000, ofrecidas por empresas inmobiliarias especializadas en construcción de vivienda de interés social;”⁵⁰ y finalmente el tercer segmento de mercado está constituido por “hogares con ingresos superiores a cuatro SMM corresponde al 32% del total de los hogares. Las necesidades de vivienda de estas familias, dirigidas a unidades con precios de venta superiores a US\$17.000 (el techo establecido por ley para vivienda social), son atendidas exclusivamente por el sector formal de construcción y de crédito hipotecario, apoyados por algunos incentivos fiscales ofrecidos por el gobierno central.”⁵¹

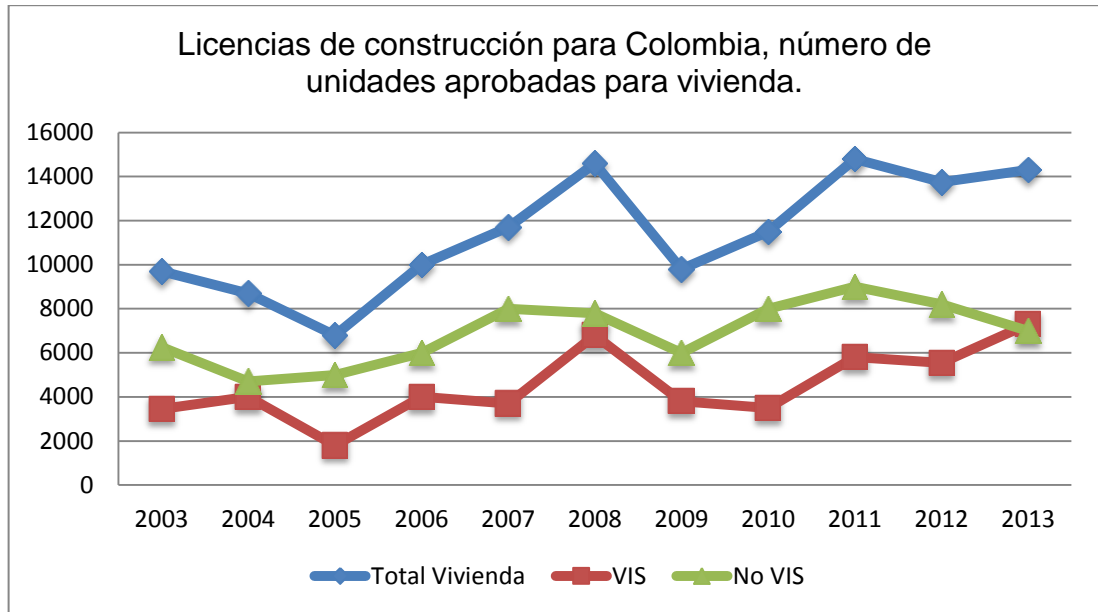
En consecuencia el sector de la construcción en Colombia en los últimos años ha dinamizado la actividad económica nacional, “de hecho, la contribución promedio del sector al crecimiento en los años recientes (2002-2009) está en el orden de 0,8 puntos porcentuales, cifra que es superada por la industria manufacturera, el comercio y el transporte con:1,8;1,3; y 1,0, respectivamente.”⁵² Es así como para el caso de Colombia en cuanto a licencias de construcción de viviendas de interés social entre el año 2003 a 2013 el rango más alto para esta se llevó a cabo en el periodo de 2008 con 6800 licencias de construcción; luego de este periodo se presentó una tendencia descendente hasta los años 2012 y 2013. El fuerte descenso del área licenciada para vivienda que se dio en el año 2009 se generó como consecuencia del declive de las ventas de vivienda, fenómeno que se presenta inicialmente en el 2008 por la crisis financiera internacional lo que afectó las licencias disminuyéndolas en el 2009 en 19.2%, y para la VIS en un 16.1%, tal como se evidencia en la FIGURA 5.

⁵⁰ Ibid., p16

⁵¹ Ibid., p17

⁵² CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN (CAMACOL). Departamento de Estudios Económicos. El sector de la construcción en Colombia: hechos estilizados y principales determinantes del nivel de actividad (2008). [en línea] disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Inv20081119101141_0.pdf, p1 [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

Figura 5. Licencias de construcción para Colombia, número de unidades aprobadas para vivienda



Fuente. DANE. Licencias de construcción

Las actividades del sector de la construcción en Colombia se concentran principalmente en la vivienda de estratos medios y altos, como resultado existe una fuerte disminución en la construcción de vivienda social. Debido a esto se puede apreciar que en el país la construcción de viviendas No VIS, siempre estuvo por encima de las licencias para proyectos VIS, siendo un indicativo del lento avance del sector constructor para garantizar el derecho de la vivienda a los y las colombianas con menos recursos económicos, tal como se refleja en la FIGURA 5.

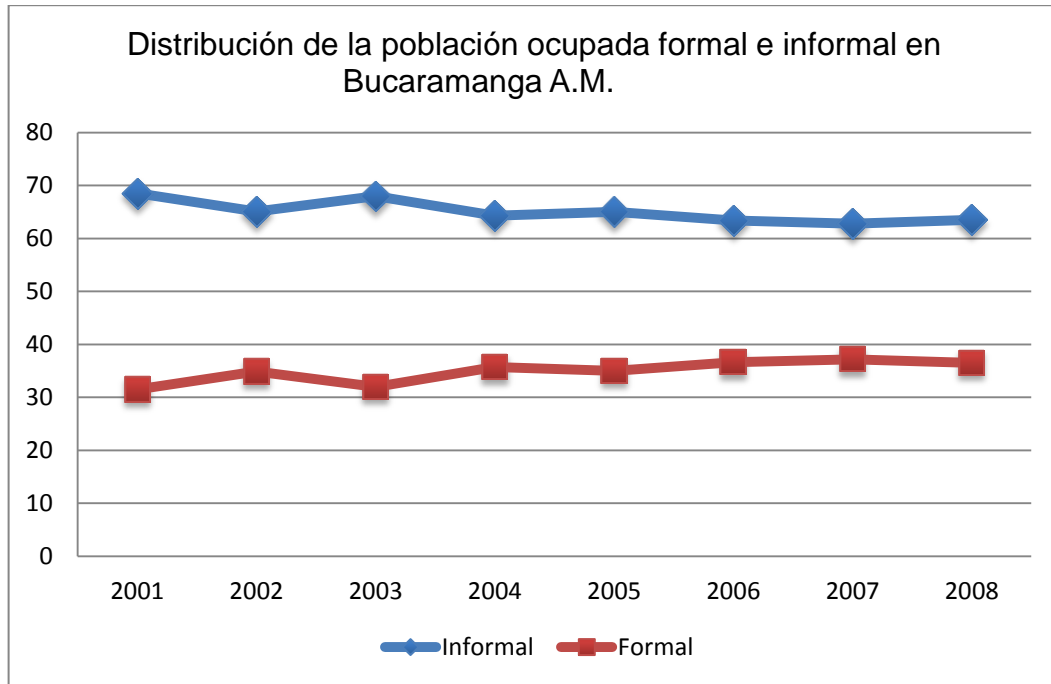
De acuerdo a datos del Gobierno Nacional, en la ciudad de Bucaramanga se observa una menor brecha de desigualdad, dado que los ingresos para las familias son más equilibrados, argumento fundamentado por el DANE, organismo que ubica a Bucaramanga como la ciudad con el menor número de desempleados del país de acuerdo a estadísticas de 2009 donde la ciudad “tuvo una tasa de desocupación del 8,5%; la tasa global de participación (TGP) y la tasa de ocupación (TO), del 62,6%; la tasa de subempleo subjetivo (TS Sub), del 28,7%; y

la tasa de subempleo objetivo (TS Obj) del 11%”. Analizando éstas cifras se observa que la capital Santandereana ofrece mejores ofertas de empleo y más campos de acción laboral, lo que trae como consecuencia una ciudad que se encuentra en constante desarrollo, cuyo crecimiento urbanístico se ha ido desenvolviendo a la par con su crecimiento poblacional.

Sin embargo, la ONG Fundación Compromiso, indica que “el nivel de informalidad en la ciudad de Bucaramanga llegó al 62%, uno de los más altos del país y si existe un nivel de desempleo bajo es porque estos informales que viven en el “rebusque diario” no están buscando empleo. Sin embargo su situación no es la mejor.”⁵³ Tal como se evidencia en la FIGURA 6, la tasa de empleo informal en la ciudad de Bucaramanga es superior a los empleos formales, situación que preocupa al gobierno nacional, departamental y especialmente municipal, dado que a mayor número de empleos informales las posibilidades de vivienda se reducen en la medida en que los ingresos deben ser destinados a necesidades básicas inmediatas.

⁵³ OTERO Diego y RODRÍGUEZ María. Pobreza Y Desempleo En Bucaramanga. Bucaramanga. 2013., p 5

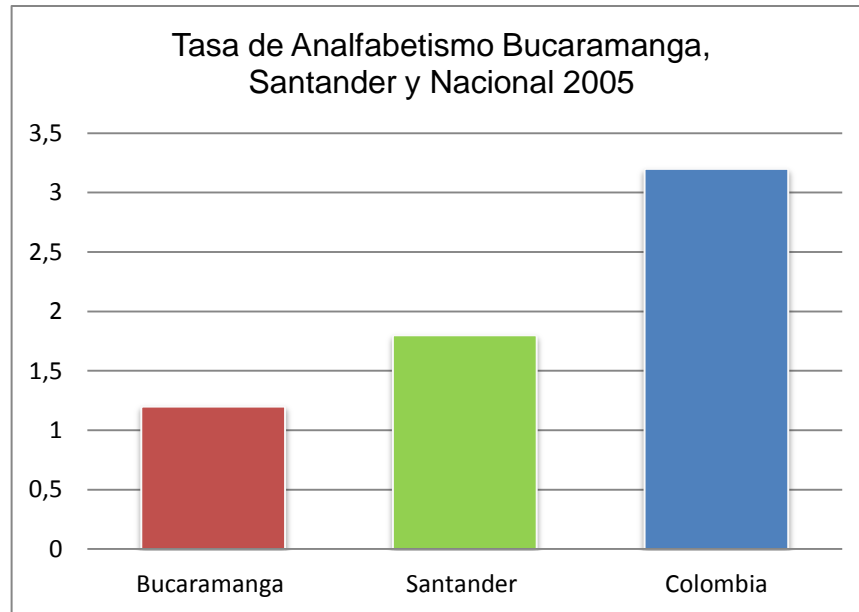
Figura 6. Distribución de la población ocupada formal e informal en Bucaramanga A. M.



Fuente. DANE. Encuesta Continua de Hogares (2001 – 2006), Gran Encuesta Integrada de Hogares (2007)

En términos de educación, el Censo Nacional de Población realizado por el DANE en 2005 indica que el 98,85% de la población de Bucaramanga, con edades entre los 15 y los 24 años, se encuentra en la categoría de alfabetizada. Así el índice de analfabetismo de la población en este rango de edad es del 1,15%, inferior al porcentaje nacional y departamental, siendo estos de 3,17% y 1,81%, respectivamente, tal como se evidencia en la FIGURA 7, adicionalmente se obtuvo que para Bucaramanga el índice de analfabetismo fuera de 1% en mujeres y 1,31% en hombres.

Figura 7. Tasa de analfabetismo Bucaramanga, Santander y Nacional 2005



Fuente. Censo DANE 2005.

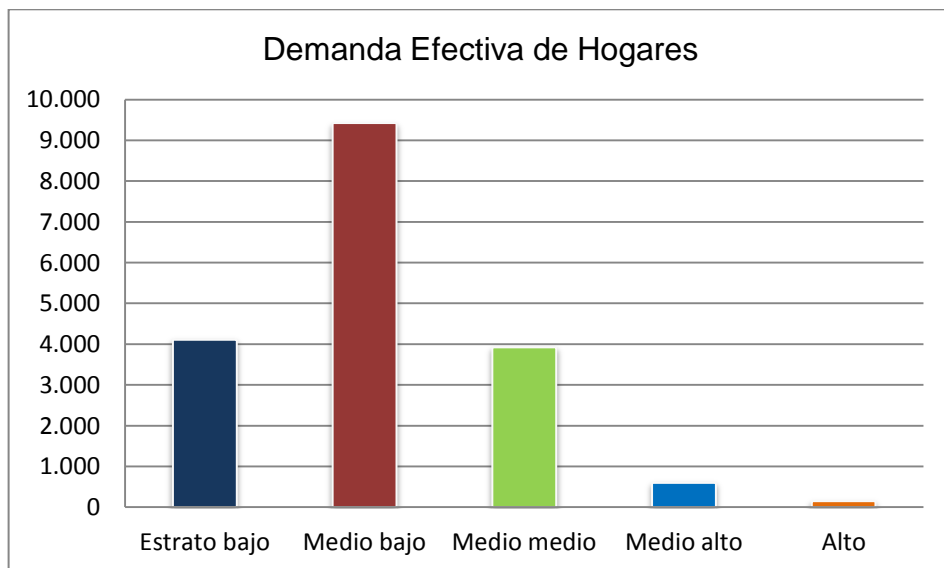
En cuanto al sector vivienda, la ciudad de Bucaramanga ha desarrollado diversos proyectos en los cuales se refleja el interés que tienen los inversionistas al construir centros comerciales y recreativos, conjuntos residenciales y por supuesto complejos deportivos, en este sentido se ha buscado brindar a la ciudad un nivel elevado en la calidad de vida, de forma tal que Bucaramanga se ha consolidado como una de las ciudades más prosperas del país. En la misma línea cabe mencionar que debido al auge del sector constructor en la ciudad ha arrojado como consecuencia la falta de espacio junto con el aumento del valor de la mano de obra e insumos.

Bucaramanga se encuentra entre las ciudades con la más alta valorización, traducido esto en precios más altos para la vivienda normal, reflejado en una mayor demanda y una oferta escasa. Según el DANE en cifras del año 2005, las mayores alzas en los precios de las viviendas no VIS las registran Bogotá, con una variación de 15,39%, seguida por Bucaramanga, con 12,19%, y Pereira, con 11,31%. De acuerdo a este organismo, 266.195 personas del sector rural y urbano

de Bucaramanga y el área metropolitana no cuentan con una vivienda, es decir que para el 2005, el 26% de la población total del AMB padece la escasez de vivienda con las repercusiones sociales y económicas que conlleva esta problemática en el país y en particular para Bucaramanga.

Por otra parte en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2000, se señalaba que en la ciudad había un aumento considerable en la demanda de vivienda a partir de la década de 1990, concentrándose la demanda en los estratos bajo, bajo medio y medio, tal como se puede observar en la FIGURA 8. Este POT también hace un breve análisis respecto al tipo de vivienda demandada, la cual debe satisfacer determinadas características como lo son la ubicación, la seguridad y las vías de acceso. En consecuencia según la exdirectora del Instituto De Vivienda De Interés Social De Bucaramanga (INVISBU), Silvia Johanna Camargo, calculó que para lograr satisfacer la demanda de vivienda de los estratos 1 y 2 de la ciudad, sería necesaria la construcción de 13.000 viviendas aproximadamente.

Figura 8. Demanda efectiva de hogares



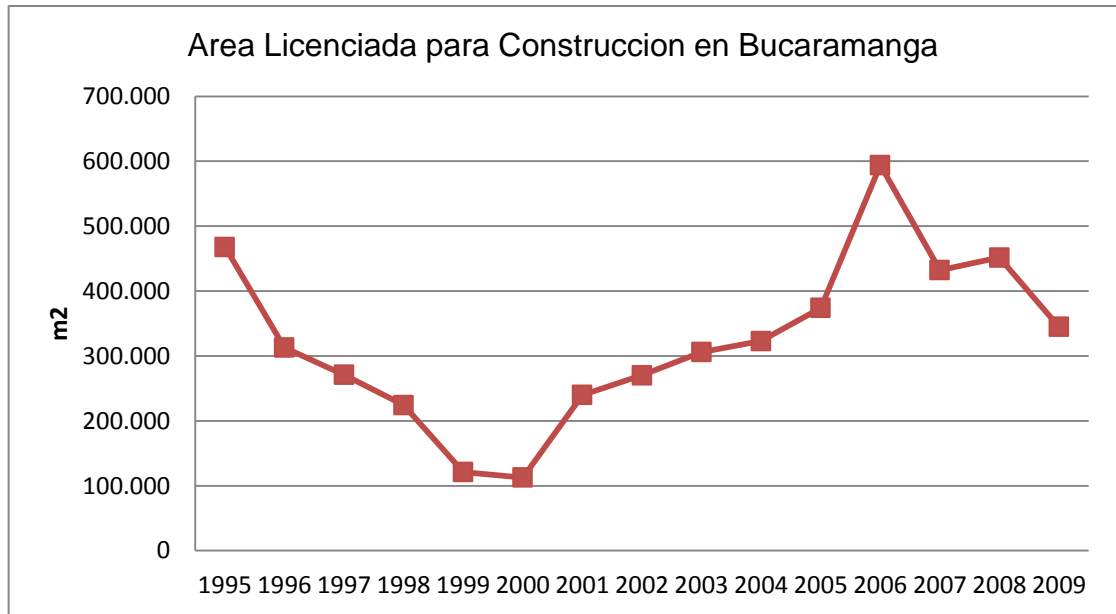
Fuente. POT De Bucaramanga. La Ciudad De La Alegría. 2008

De igual manera al problema de la demanda insatisfecha de vivienda, hay que sumarle que “La limitante es que no hay suelos aptos para el desarrollo de proyectos urbanos, porque cuentan con amenazas ambientales”. Tal como lo señaló el exsubdirector operativo del INVISBU, Saúl Celis Báez. En este mismo sentido, la CDMB ratificaba que “existe una amenaza por movimientos en masa de algunas laderas de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta”⁵⁴, las cuales son zonas con expectativas de desarrollo urbanístico.

Por otra parte cabe señalar que pese al aumento en la demanda de vivienda en la ciudad a partir de la década de 1990, las áreas licenciadas para este fin y durante la misma década, presentaron una disminución, tal como se evidencia en la FIGURA 9, además, en esta figura se aprecia que estas licencias aumentan después del año 2000 y mantienen un crecimiento escalonado en los años de estudio, las razones por las cuales se presentan estos fenómenos coinciden con momentos coyunturales en el país y particularmente con los auges económicos que ha tenido la nación, lo cual se evidencia en los precios de vivienda nueva, los cuales después del año 2000 tienen una tendencia al aumento, tal afirmación se sustenta en la FIGURA 1.

⁵⁴ Resolución 000536 de 2008 de la CDMB

FIGURA 9. Área licenciada para construcción en Bucaramanga

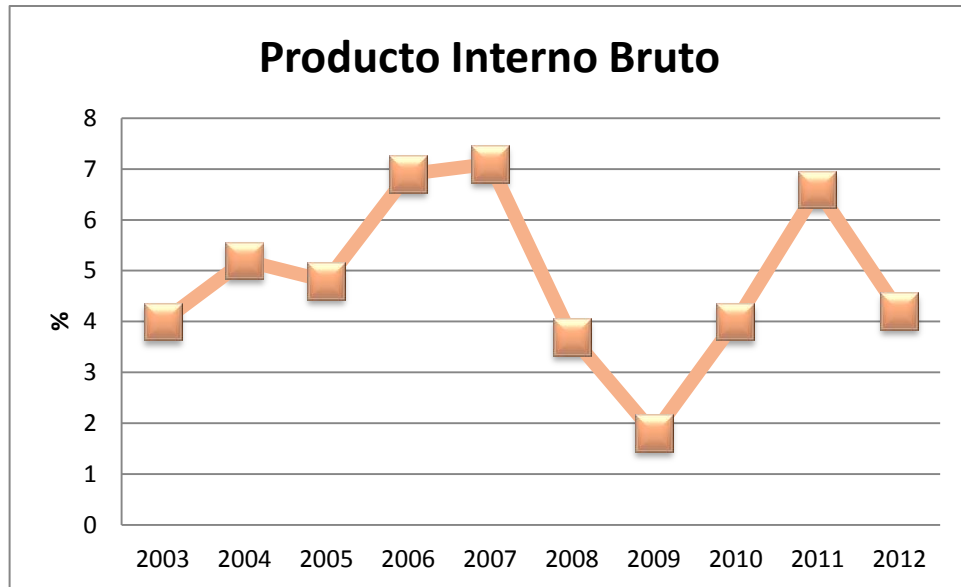


Fuente. POT De Segunda Generación: Bucaramanga 2013 – 2027. 2014

Además de que el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia presentó una tendencia creciente entre “los años 2001 y 2007 con tasas de crecimiento superiores al 4% desde el año 2003, sin embargo, se registró un desplome en los años 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis subprime en Estados Unidos, creciendo a un menor ritmo con variaciones de 3.5% y 1.7%, respectivamente, presentándose una mejoría en el año 2010, donde el PIB creció a un 4.0%, en el 2011 aun 6.6% y en el 2012 a un 4.2%.”⁵⁵ Lo cual corresponde a lo que se puede percibir en la FIGURA 10.

⁵⁵ CENTRO DE ESTUDIOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO URBANO Y REGIONAL (CENAC). Boletín Estadístico. [en línea] disponible en: <http://www.cenac.org.co/?apc=l1----&x=20152630> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

Figura 10. Producto Interno Bruto



Fuente. DANE. Cuentas Nacionales.

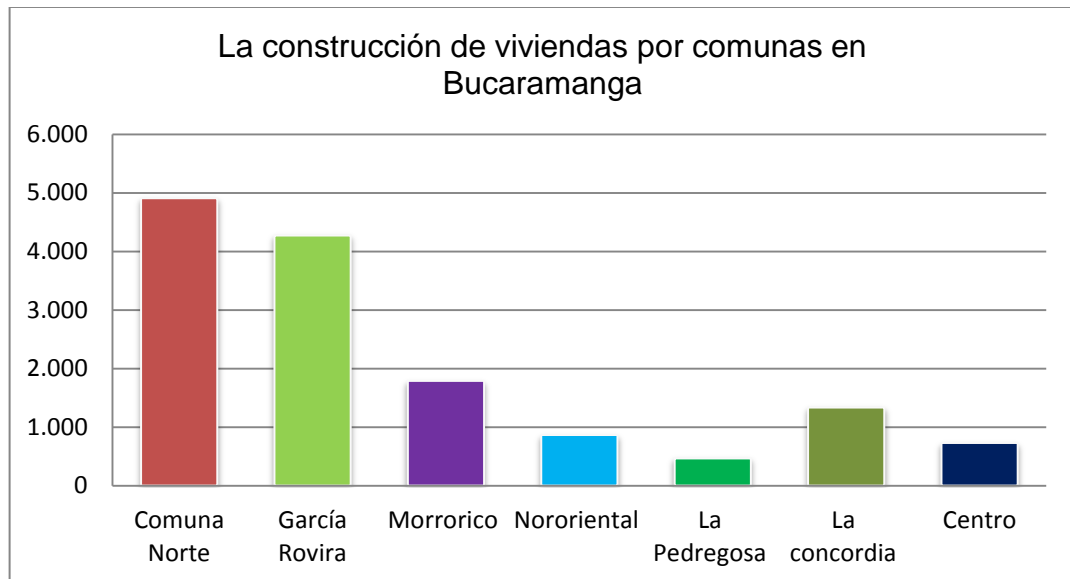
La construcción de viviendas en la ciudad de Bucaramanga se ve reflejada en los datos procesados por el DANE, entonces al comparar el censo realizado en 1.993 y el que se llevó a cabo en 2.005, se aprecia que “el aumento en el número de viviendas fue de 42%, es decir 37.449 viviendas en doce años, a una tasa anual de 2.9%. Compárese este aumento con el crecimiento de la población que en el periodo fue 9% lo que significa que el ritmo de construcción de viviendas fue 4 veces más alto que el aumento de la población. Esto tiene como consecuencia la disminución en el déficit habitacional, pero también la subdivisión y disminución del tamaño de hogares.”⁵⁶

Por consiguiente la construcción de viviendas por comunas en Bucaramanga, creció de la siguiente manera, “la Comuna Norte fue quien más creció con 4.907 viviendas, en donde se presentó el mayor incremento con un 78%, seguido por las Comunas García Rovira con 4.270 viviendas y 76% de incremento, y la Morrórico

⁵⁶ PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SEGUNDA GENERACIÓN: Bucaramanga 2013 – 2027. Documento técnico de soporte. Tomo 2. 2014., p 47

con 1.788 viviendas y un 68% de incremento en el número de viviendas. Y en las que menos aumento la construcción de viviendas fue en las comunas Nororiental 864 viviendas (14%), La Pedregosa 464 (14%) y La concordia con 1333 viviendas (23%).”⁵⁷ Tal como se refleja en la FIGURA 11.

Figura 11. La Construcción de viviendas por comunas en Bucaramanga



Fuente. POT De Segunda Generación: Bucaramanga 2013 – 2027. 2014

Este aumento generalizado, se dio gracias al aporte de la construcción de viviendas tipo apartamento, “que paso de un 25% a una 41% de participación en el total de la construcción de viviendas entre los años 1.993 y 2.005. Pues para el caso de viviendas tipo casa en algunas de las comunas la construcción de este tipo de vivienda fue negativa con respecto a la producción del año 1.993, pasando de un 70% a un 52% de participación en la construcción de viviendas. Ejemplos relevantes de esta situación son la comuna San Francisco, La Concordia y Oriental donde se demolieron casas para construir Apartamentos.”⁵⁸

⁵⁷ Ibid., p 47

⁵⁸ Ibid., p 48

El rápido crecimiento poblacional que ha tenido Bucaramanga en los últimos años, desde el 2000 al 2008, configuró un aumento en la oferta de vivienda en la ciudad, por encima de otras ciudades colombianas incluyendo Bogotá, el distrito capital, razones que posibilitaron que el incremento en los precios del suelo en Bucaramanga haya sido mayor que en otras ciudades. “Mientras en Bogotá, Medellín, Cali, Pereira y Barranquilla, el precio constante del suelo en el año 2008 apenas se recuperó del ciclo recesivo, alcanzando otra vez los mismos valores que tuvo en el auge anterior de 1995, en Bucaramanga los valores constantes de 2009 son más altos que los que tuvo la ciudad en 1995.”⁵⁹ Consecuentemente, Bucaramanga es la ciudad del país que experimentó el incremento más elevado en los precios del suelo en la década del 2000.

Para el año 2013 Bucaramanga es una de las ciudades más costosas en cuanto al precio del suelo y la finca raíz después de Bogotá y Cartagena, alcanzando precios similares a los que manejan en la ciudad de Medellín.

⁵⁹ Ibid., p 57

4. CONCLUSIONES

Para muchos autores la ciudad es solo una construcción imaginaria de la sociedad, sin embargo no se puede negar el peso que han tenido las ciudades en el desarrollo de las diferentes culturas y civilizaciones. La misma palabra civilización, proviene de la palabra civitas, que significa ciudad, haciendo referencia, no a sus piedras, sino a sus habitantes (*Etymologiarum XV*, 2, B.A.C. 1994) y su espíritu gregario. Entonces valorar la ciudad como un complejo de actividades humanas o un espacio físico urbanístico, implica la conformación de gobiernos, leyes, normas y la planificación necesaria para el desarrollo económico, la sostenibilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, incluyendo un elemento esencial como es la vivienda, necesaria para el desarrollo individual y colectivo.

La ciudad no son solo los ladrillos o moles de concreto, va más allá de lo urbanístico o arquitectónico, porque involucra lo político, lo económico y lo socioambiental, donde confluye todo tipo de personas, culturas, ideologías, servicios, información, formas de transporte y energía, sueños y esperanzas. Este entramado complejo exige mayor planificación y políticas públicas concertadas, que estén por encima de la maximización del lucro y permitan el goce de los bienes comunes de la ciudad y los imaginarios culturales.

Una ciudad sin planificación política y sin claras normas urbanísticas, se dirige inevitablemente a la ingobernabilidad y hace ilegítimas las instituciones, porque los problemas sociales que no se atacan oportunamente se convierten en complejas tramas socioeconómicas cada vez más difíciles de sobrellevar, este es el caso de la vivienda cuando no existe una Política Urbana que armonice los objetivos del gobierno nacional y las autoridades locales y de éstas con la sociedad, tendientes

al mejoramiento de la vida diaria de la población y mejorar los índices de bienestar. Para enfrentar estos retos en el sector vivienda y a la luz de la Constitución de 1991, se expidió la Ley 3 de 1991, creando el Sistema Nacional De Vivienda de Interés Social, complementado con la Ley 388 de 1997, una de las leyes más emblemáticas en Colombia, en cuanto al tema de las disposiciones para la construcción de viviendas y el Ordenamiento Territorial.

Dado que la vivienda en si misma constituye un derecho, tal como se consigna en la Constitución Política de la Republica de Colombia se considera pertinente abordar este tema en cada uno de los planes de gobierno, a tal punto de que cada uno de los mandatarios destina al menos un punto de su estrategia gubernamental al fortalecimiento de la vivienda, este esfuerzo por parte del gobierno se desarrolla en miras a la reducción de la brecha de pobreza existente en el país.

Por consiguiente uno de los focos de atención de los gobiernos, ha sido la escases de vivienda y las repercusiones sociales y económicas que tiene esta problemática en el país, en este sentido cabe mencionar el Plan De Ordenamiento Territorial (POT) del año 2000, el cual señala que en la ciudad de Bucaramanga la demanda de vivienda ha tenido un aumento significativo a partir de la década de 1990, concentrándose la demanda en los estratos bajo, bajo medio y medio, de igual manera este POT hace un breve análisis respecto al tipo de vivienda demandada, la cual debe satisfacer determinadas características como lo son la ubicación, la seguridad y las vías de acceso.

En cuanto al desarrollo de la infraestructura en la ciudad de Bucaramanga ha permitido que se promueva el sector de la construcción, adicionalmente con dicho desarrollo se han llevado a cabo diversos proyectos en los cuales se refleja el interés que tienen los inversionistas en la capital santandereana, de esta manera se han construido centros comerciales, centros para la recreación, conjuntos residenciales y por supuesto complejos deportivos, en este sentido se ha buscado

brindar a la ciudad un nivel elevado en la calidad de vida, de forma tal que Bucaramanga se ha consolidado como una de las ciudades más prosperas del país. En la misma línea cabe mencionar que debido al auge del sector constructor en la ciudad ha arrojado como consecuencia la falta de espacio junto con el aumento del valor de la mano de obra e insumos.

La ciudad de Bucaramanga en los últimos años ha abarcado casi la totalidad del territorio destinado a la construcción, incluso ha ocupado aquellas zonas aisladas del centro en el cual se ha desarrollado la ciudad, adicionalmente con el impulso del sector constructor y el aumento en la demanda de vivienda, se han planteado diversas alternativas para subsanar dicha necesidad.

En este sentido cabe mencionar que la mayor demanda de vivienda está concentrada en la población con menores ingresos, lo cual obliga a ofertar viviendas de interés social en las cuales dichas familias encuentren un hogar digno, sin embargo la escasez de terreno ha limitado de manera significativa la oferta de VIS.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Bucaramanga ya tiene los equipos para prevenir los desastres naturales. Recuperado el 15 de Diciembre de 2014 de <http://www.bucaramanga.gov.co/Prensa/post/2013/06/01/Bucaramanga-ya-tiene-los-equipos-para-prevenir-los-desastres-naturales.aspx>

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Bucaramanga 2013-2027. [en línea] disponible en: <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?Param=56> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

ALVARADO Harold. SALMONA Rogelio. [Programa radial]. Bogotá D.C. 21, Mayo, 1997.

ARANGO Gilberto. La Vivienda En Colombia En El Cambio De Siglo: Herencias Y Retos. Medellín, Colombia. 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS Social Urbana. [en línea] disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=415057>., p 16 [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

CABALLERO Gonzalo. Instituciones E Historia Económica: Enfoques Y Teorías Institucionales. Revista De Economía Institucional, Vol. 6, N.º 10, Primer Semestre/2004

CABALLERO Sergio Bucaramanga, líder en desarrollo económico y social. Recuperado el 15 de Diciembre de 2013. Sur ECONÓMICO N° 11 - 2013 Edición Especial.

CAMACOL. Usos Industriales Y Comerciales. Boletín De Análisis Presidencia Nacional. Bogotá, Noviembre 8 de 2007 [en línea] disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/COBO20080613060614.pdf . [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN (CAMACOL). Departamento de Estudios Económicos. El sector de la construcción en Colombia: hechos estilizados y principales determinantes del nivel de actividad (2008). [en línea] disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Inv20081119101141_0.pdf., p1 [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

CASTAÑO Elkin. Evolución de las condiciones de vida en la ciudad de Medellín. .Medellín. 2010.

CASTORIADIS Cornelius. Sujeto Y Verdad En El Mundo Histórico-Social. México: Fondo De Cultura Económica.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO URBANO Y REGIONAL, Cenac. Estudio sobre necesidades habitacionales. Marco conceptual. Bogotá.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO URBANO Y REGIONAL (CENAC). Boletín Estadístico. [en línea] disponible en: <http://www.cenac.org.co/?apc=l1---&x=20152630> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

CLAVIJO Sergio, JANNA Michel y MUÑOZ Santiago. La vivienda en Colombia: Sus Determinantes Socio-Económicos y Financieros. Bogotá D.C. 2004.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). El déficit habitacional en Brasil, México y Colombia (2000 y 2008).

CONSEJO DE BUCARAMANGA. INFORME DE GESTIÓN INVISBU 2009. [en línea] disponible en: http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/CONTROL_%20POLITICO_1_ISABU2_2009.pdf [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2002). La Política De Vivienda En Colombia, Una Aproximación Situacional Y Prospectiva [en línea] disponible en: <http://www.lonjatulua.com/Archivoslonja/DOCUMENTOS/VIVIENDA/Politica%20de%20Vivienda%20en%20Colombia.pdf> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (CDMB). Problemática De Precariedad Urbana En Asentamientos Y Barrios Del Área Metropolitana De Bucaramanga 2013

CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Problemática De Precariedad Urbana En Asentamientos Y Barrios Del Área Metropolitana De Bucaramanga. Bucaramanga. 2013.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Bases de datos del Censo de Edificaciones (CEED) < www.dane.gov.co/ >.

GIRALDO Fabio La Política Y La Ciudad. Bogotá, Colombia: ESAP. 1997.

GIRALDO Fabio y VIVIESCAS Fernando. Pensar La Ciudad. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A. 2000.

GIRALDO Fabio. Ciudad Y Crisis ¿Hacia un nuevo paradigma? Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A. 1999.

INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DE BUCARAMANGA. Observatorio Municipal Del Habitad Y La Vivienda De Bucaramanga. [en línea] disponible en: <http://www.invisbu.gov.co/observatorio/> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

LAMBRAÑO Daisy y PUERTO Joaquín. Determinantes del precio de la vivienda nueva no vis en Bogotá. Bogotá D.C. 2014.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Calidad en la vivienda de interés social. [en línea] disponible en: http://www.minvivienda.gov.co/Documents/guia_asis_tec_vis_1.pdf [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y VICEMINISTERIO DE VIVIENDA, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Ciudades y ciudadanía La política urbana del salto social. 1995.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Condiciones de Vida Saludable.

OTERO Diego y RODRÍGUEZ María. Pobreza Y Desempleo En Bucaramanga. Bucaramanga. 2013.

PARADA Jairo. Economía Institucional Original: Una introducción necesaria. [en línea] disponible en: <http://www.uninorte.edu.co/documents/228749/0/Econom%C3%ADa+Institucional+Original> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2008. Bucaramanga La Ciudad De La Alegría. [en línea] disponible en: <http://uniciencia.ambientalex.info/infoCT/POTbucaramanga1.pdf> [Recuperado el 15 de Diciembre de 2014]

SALMONA Rogelio. & TÉLLEZ German. Arquitectura Y Poética Del Lugar. Bogotá, Colombia. 1991.