



**PROPUESTA:
“UN NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA URBANA**

**EDGAR COTE GRAVINO
LEONEL LEON GAMARRA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROYECTOS DE
CONSTRUCCIÓN
BUCARAMANGA
2006**

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCION

1. VIVIENDA MINIMA	3
1.1 TRATADO DE LA VIVIENDA MINIMA	3
1.2 MARCO HISTORICO DE LA VIVIENDA MINIMA	4
1.3 LA CIUDAD MODERAN Y LA VIVIENDA EN SERIE	7
1.4 EL PARADIGMA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	7
2. ENUNCIANDO EL PROBLEMA	9
2.1 MODERNIZACIÓN, ESTADO Y VIVIENDA SOCIAL	9
2.2 MODERNIZACIÓN, ESTADO Y VIVIENDA SOCIAL EN AMERICA LATINA	9
2.3 LA ABRUMADORA NECESIDAD DE NUEVOS ESPACIOS CONTRUIDOS	11
2.4 EL SECTOR INFORMAL COMO EL GRAN CONSTRUCTOR DE AMERICA LATINA	11
2.5 LA TASA DE URBANIZACION	12
2.6 UN PROBLEMA CON POCAS ESPERANZAS DE SOLUCION	13
3. DETERMINANTES DEL PROBLEMA	15
3.1 DIVERSIDAD GEOGRÁFICA Y CLIMATOLÓGICA	15
3.2 HECHOS DOMINANTES DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA	16
3.2.1 La necesidad abrumadora de nuevos espacios	17
3.2.2 Crecimiento demográfico y la explosión urbana	17
3.2.3 Los niveles de renta: Pobreza e indigencia	18
3.2.4 Tamaño de la deuda externa.	18
4. RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO AL PROBLEMA	19
4.1 EVOLUCION DE LA ACCION ESTATAL EN VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA EN EL PRESENTE SIGLO	19
4.1.1 1918 – 1942 La etapa “Higienista” de la vivienda social	19
4.1.2 1942 – 1965 La etapa institucional	20

4.1.3	1965 – 1972 Etapa de transición	20
4.1.4	1972 – 1990 Etapa de las corporaciones de ahorro y vivienda	21
4.1.5	1991 La nueva legislación	21
4.2	LA POBLACIÓN URBANA Y LA CUANTIFICACION DEL DEFICIT DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA	21
5.	PROPUESTA DE UN NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA URBANA	24
5.1	PLANTEMIENTOS GENERALES	24
5.1.1	Antecedentes	24
5.1.2	Fundamentos constitucionales	24
5.2	OBJETIVOS DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL	26
5.3	MARCO JURIDICO	26
5.3.1	Antecedentes	26
5.3.2	Localización de terrenos y financiación	27
5.3.3	Focalización de terrenos y recursos	31
6.	PLAN OPERATIVO DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA URBANA	32
6.1	DESCRIPCION	32
6.2	COMPONENTES DEL PLAN OPERATIVO	32
6.2.1	Desarrollo progresivo	32
6.2.2	El diseño	33
6.2.3	Sistema constructivo	36
6.2.4	Transporte	36
6.2.5	.La mano de obra	37
6.2.6	Sistema Financiero interno	37
6.2.6.1	Las UPAVI	38
6.2.7	Sistema compensatorio nacional integrado.	40
	CONCLUSIONES	44
	BIBLIOGRAFIA.	47

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. PIB. POR HABITANTES	12
Tabla 2. REQUERIMIENTOS MINIMOS DE CONSTRUCCION ANUAL DE VIVIENDAS EN AMERICA LATINA NECESIDAD DE NUEVAS VIVIENDAS	16
Tabla 3. DEFICIT TOTAL DE VIVIENDA URBANA EN COLOMBIA	22
Tabla 4. RELACION ENTRE POBLACION Y DEFICIT DE VIVIENDA EN COLOMBIA	22
Tabla 5. CENSO	23
Tabla 6. DEFICIT DE VIVIENDAS POR CIUDADES	23
Tabla 7. PROPUESTA DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA	30
Tabla 8. PROYECCIÓN DEL PRESUPUESTO	42
Tabla 9. RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 1996	43

TITULO: PROPUESTA “UN NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA URBANA”*

PALABRAS CLAVES: Sistema Nacional de Vivienda Urbana, construcción, Estado, Función Social, desarrollo, Sistema Financiero, vivienda social, modernización, América Latina, UPAVIS, UPAC, Unidad Básica, Urbanización.

RESUMEN

Como arquitectos, se ha orientado este ejercicio académico hacia la prospectiva de solución eficaz en el campo del hábitat del individuo y su familia, inscrito ya en el complejo mundo de la ciudad, enfrentado a difíciles esquemas del urbanismo contemporáneo, modelos de producción, económicos, financieros y de mercado que han hecho crisis en la sociedad actual y que le impiden día a día los grupos familiares satisfacer la necesidad de acceder a una vivienda digna; conflicto que se evidencia y acrecienta permanentemente demostrando en cifras estadísticas el aumento del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda, y por otro lado el gravísimo problema del mercado de vivienda construida, representado en una gran oferta sin demanda en el mercado tradicional. Esto se debe a la incompatibilidad de una estructura financiera concebida desde un escenario de mercado internacional de capitales, para ser aplicado en un escenario local, tercermundista, dependiente de connotaciones laborales crítica, de desventajosas tecnologías de producción, problemas sociales y políticos que concluyen en una muy baja capacidad adquisitiva promedio de los colombianos y las cada día más precarias condiciones para lograr un mejor nivel en su calidad de vida; se propone entonces, un Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana.

El estudio ha sido estructurado abarcando seis capítulos en su totalidad; los cuatro primeros, el marco histórico, el enunciado del problema, las determinantes del mismo y la respuesta del estado a ellos hasta la fecha; capítulos que describen la magnitud del déficit de la vivienda en el panorama de América Latina

En dos capítulos siguientes, se estructura la propuesta y el contenido de la misma, definiendo la Misión y los objetivos, el Marco Jurídico, los Fundamentos Constitucionales que respaldan el esquema, el Plan Operativo, sus componentes y el cómo lograrlo, el Sistema Financiero Interno propuesto, la Necesidad de Cambio del paradigma de la vivienda como bien inmueble comercial

* Proyecto de Grado Facultad de Ingenierías Físico – Mecánicas; Escuela de Ingeniería Civil. Dr. Miguel José Pinilla Gutierrez.

TITLE: PROPOSAL “A NEW NATIONAL SYSTEM OF URBAN HOUSING”*

KEYWORDS: National System of Urban Housing, construction, state, social function, development, financial system, social housing, modernization, Latin America, UPAVIS, Basic Unit, Urbanization

SUMMARY

Architects have oriented the academic exercise toward the prospective of an effective solution in the field of the man and his family, immersed already in the world of the city, facing different schemes of the current urbanism, models of production, economics, financiers and marketing that have produced crisis in the actual society.

This issue blocks familiar groups to satisfy the necessity of getting a worthy house; this conflict is evident and is increasing its power permanently showing in statistical numbers the increase of the quantitative and qualitative deficit of the housing. On the other hand, a very serious problem is the house construction, representing a great offer in the international market.

All of this is owing to the incompatibility of a conceived financial structure from the international marketing of capitals, just to be applied in a local scene of a third world, depending of the labor criticism, of technological disadvantages in production, social and political problems that finish in a very low buying capacity in certain average for Colombians and also the precarious conditions to get a better level of life. Then, it is proposed, a new national system of urban housing.

This research has been structured in six chapters in total. The first four ones, the historical background, the problem heading, the causes of this and the answer from the state so far. These chapters describe the size of the loss in the Latin American environment.

In the next two chapters, the proposal is structured and the content of itself, defining the mission and the objectives, the law terms, the constitutional fundamentals that support this scheme, the operative plan, its components and how to make it happens, the internal financial system, the necessity of the paradigm change for the housing as commercial good.

*Thesis Project, Faculty of Phisycs and Mechanics Engineering. School of Civil Engineering. Dr. Miguel José Pinilla Gutierrez

INTRODUCCIÓN

Diferentes factores se han involucrado en producir, acrecentar y acelerar el problema del déficit de vivienda en Colombia. En este caso específico se resalta especialmente el sector de la población de ingresos medios y bajos para quienes día a día los actuales sistemas diseñados y la estructura económica y financiera del país alejan las posibilidades de adquirir vivienda.

Se considera que las concepciones preestablecidas de la propiedad privada, de la tenencia, del bien raíz como elemento de producción, de la vivienda como factor de posicionamiento social y otros preconceptos adquiridos por tradición cultural y las costumbres, han obstaculizado la búsqueda de soluciones más eficaces al déficit cuantitativo y cualitativo mediante la aplicación de sistemas modernos de uso y tenencia de la vivienda.

Por otra parte, la vivienda como bien económico, como indicador social de estabilidad y seguridad familiar, como fundamental variable indicadora de la composición de un sólido patrimonio familiar, ha contribuido con los actuales sistemas de tenencia a retardar los procesos evolutivos de la familia y el individuo en su estructura socioeconómica, porque produce arraigo y sentido de pertenencia territorial artificial y nociva, alrededor de esta posesión e impide la movilidad propia y necesaria en las etapas más productivas y creativas del individuo y ocultan amañadamente del panorama de este individuo, su capacidad de asumir riesgo, aventura, empresa, iniciativa, oportunidad, que tanto influyen en el desarrollo social y económico y en los resultados consecuentes del individuo y la sociedad.

RESUMEN

La siguiente monografía se presenta como requisito para optar al título de especialistas en Gerencia de Proyectos de Construcción, segunda promoción de la Universidad Industrial de Santander.

En este trabajo se quiere reafirmar que aunque como gerentes se adquiere la responsabilidad de planear, dirigir, administrar y, controlar intereses de personas y grupos de proyectos de construcción, implícitamente también se entiende que el gerente tiene la obligación y la libertad de crear, diseñar y estudiar propuestas innovadoras y, la factibilidad de su aplicación en la búsqueda de nuevos caminos del desarrollo tecnológico al servicio de los intereses sociales y económicos de la sociedad.

Como arquitectos, se ha orientado este ejercicio académico hacia la prospectiva de solución eficaz en el campo del hábitat del individuo y su familia, inscrito ya en el complejo mundo de la ciudad, enfrentado a difíciles esquemas del urbanismo contemporáneo, modelos de producción, económicos, financieros y de mercado que han hecho crisis en la sociedad actual y que le impiden día a día los grupos familiares satisfacer la necesidad de acceder a una vivienda digna; conflicto que se evidencia y acrecienta permanentemente demostrando en cifras estadísticas el aumento del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda, y por otro lado el gravísimo problema del mercado de vivienda construida, representado en una gran oferta sin demanda en el mercado tradicional. Esto se debe a la incompatibilidad de una estructura financiera concebida desde un escenario de mercado internacional de capitales, para ser aplicado en un escenario local, tercermundista, dependiente de connotaciones laborales crítica, de desventajosas tecnologías de producción, problemas sociales y políticos que concluyen en una muy baja capacidad adquisitiva promedio de los colombianos y las cada día más precarias condiciones para lograr un mejor nivel en su calidad de vida; se propone entonces, un Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana.

El estudio ha sido estructurado abarcando seis capítulos en su totalidad; los cuatro primeros, el marco histórico, el enunciado del problema, las determinantes del mismo y la respuesta del estado a ellos hasta la fecha; capítulos que describen la magnitud del déficit de la vivienda en el panorama de América Latina, primero, y luego, referido a Colombia, lo que permite concluir en esa primera fase investigativa que el problema aumenta y la capacidad de respuestas, las metodologías, medios y recursos aplicados no son ni suficientes ni eficaces.

En dos capítulos siguientes, se estructura la propuesta y el contenido de la misma, definiendo la Misión y los objetivos, el Marco Jurídico, los Fundamentos Constitucionales que respaldan el esquema, el Plan Operativo, sus componentes y el cómo lograrlo, el Sistema Financiero Interno propuesto, la Necesidad de Cambio del paradigma de la vivienda como bien inmueble comercial, principal componente de los activos fijos del balance de mostrar, y permanente garantía de las deudas familiares(lo que en la actualidad es ancla que ha impedido muchas veces la libertad de acción en la dinámica evolutiva del individuo) por el paradigma del uso y la tenencia de una vivienda adquirida mediante un esquema lógico, consecuente, participativo en su producción, resultado de un esfuerzo, elemento socializante de grupos, con un sistema financiero propio y con un sistema compensatorio nacional integrado que le permite al individuo y a su familia, moverse en el tiempo y en el espacio en la red nacional, sin angustias ni presiones financieras, y que logra que la dinámica a esa vivienda en el núcleo promotor del desarrollo integral de la familia.

1. VIVIENDA MINIMA

1.1 TRATADO DE LA VIVIENDA MÍNIMA

El origen de esta filosofía en Europa es difuso, pero al menos se sabe que está claramente relacionado con el desarrollo de la vivienda en serie, y esta se relaciona directamente con la habitación para la clase obrera. Se plantean en el concepto de vivienda mínima un modo de vivir y una forma de hacer propias y en cierta forma exclusivas de un sector social, el más pobre. ¿Por qué mínima?; las razones económicas son más bien obvias: una persona de escasos ingresos no puede costear una vivienda grande; la vivienda se minimiza para que su costo esté al alcance de los ingresos del obrero. Pero hay razones de otra índole. El problema debe enfocarse mediante el conocimiento de las exigencias naturales y sociales mínimas, las cuales no deben ser enturbiadas con el velo de exigencias históricas concebidas de manera tradicional.

Walter Gropius contribuyó con un texto titulado “Los Fundamentos Sociológicos de la Vivienda Mínima para la Población Obrera de la Ciudad” en donde se leen, entre otros argumentos...”la clave del mínimo nivel de vida está en saber el elemento mínimo de espacio, aire, luz, calor, que el hombre necesita para desarrollar totalmente sus funciones vitales mediante un alojamiento”..., es decir, un *mínimum vivendi* en lugar de un *Modus non moriendi*. Para este autor el mínimo cambia según las condiciones particulares de la ciudad y región, paisaje y clima. La misma cantidad de espacio de una vivienda tiene un significado diferente en una estrecha calle de una gran ciudad que en un esponjoso barrio de la afueras. Driglaski, Paul Volger y otros higienistas han constatado que el hombre, provisto de las mejores posibilidades de ventilación y de iluminación, necesita desde el punto de vista biológico, solo una reducida cantidad de espacio habitable, sobre todo si los servicios técnicos del mismo están bien organizados. Para dar idea de la superioridad de una vivienda bien organizada frente a una anticuada, basta pensar en la comparación hecha por un conocido

arquitecto,... “entre una refinada maleta de viaje bien compartimentada y un baúl”...

Lewis Mumford define la vivienda moderna en los siguientes términos:...” ¿Qué es una vivienda moderna? La casa moderna es, ante todo, una institución biológica, es una estructura especializada dedicada a las funciones de la reproducción, y de la nutrición. Si hemos de ampliar esta definición diremos que la casa vivienda es un edificio de tal manera que en él puedan prepararse y servirse con toda facilidad la comida, un edificio en donde puedan llevarse a cabo los procesos de la higiene y las medidas sanitarias, donde se pueda descansar y dormir sin las molestias provenientes del mundo circulante, donde el intercambio sexual pueda tener lugar en un ambiente privado y en todas las épocas del año, y por fin, donde puedan criarse a los niños en condiciones favorables de compañía y supervisión”...

La filosofía de la vivienda mínima es entonces la de la vivienda higiénica que puede brindar a su habitante un lugar sano en donde puedan llevar a cabo la conducta humana en óptima concordancia con su desarrollo. Esta filosofía es particularmente la misma de la vivienda “moderna” en los términos de Mumford, concebida como el hábitat de un nuevo ser social dispuesto a aceptar que la nueva forma de vivienda en el siglo XX es austera, esquemática y funcional.

La idea de la “máquina de habitar” planteada por Le Corbusier surgió de sus estudios sobre la vivienda mínima, pero podía configurarse también en una gran “villa”. La diferencia entre una gran casa, un apartamento o una vivienda mínima no se planteó en lo conceptual sino en lo cuantitativo. Todos deberían habitar en máquinas, pero de diferente tamaño.

1.2 MARCO HISTÓRICO DE LA VIVIENDA MÍNIMA

La carencia de vivienda adecuada es un problema cuya historia se remonta a los principios de la consolidación de las grandes urbes en la historia antigua. Existen testimonios de zonas tuguriales y de hacinamiento en las grandes ciudades del pasado tales como Babilonia, Atenas y Roma. Los principales factores que sirvieron para la zonificación de dichas concentraciones de

viviendas fueron la estratificación social, la dominación económica y la segregación religiosa, étnica y cultural por un lado, y el exceso y opulencia de las viviendas de los poderosos por el otro. El aspecto social del problema de la vivienda viene a aparecer en la época moderna.

El desarrollo de la era industrial en la pujante Europa del siglo XIX trae consigo la inmigración proveniente del campo, y produce la creación y la formación de grandes áreas de inquilinato y barrios enteros de viviendas precarias, por lo acelerado y provisional de sus construcciones y el poco poder económico de esa nueva mano de obra con destino a las grandes industrial del momento. La respuesta ante la crisis urbana se dio en dos direcciones complementarias. Una de ellas fue el desarrollo de la planificación como procesos de regulación y control de las formas urbanas. La otra fue la instauración de mecanismos diversos para proveer de vivienda a los obreros de las fábricas y a sus familias. Vivienda social y vivienda para obreros fueron así, en un comienzo, términos prácticamente sinónimos.

Aparecen entonces problemas de orden urbanístico como desborde de la especulación inmobiliaria, consecuencia de constructores apresurados de viviendas para arrendar o vender, y en suma una cantidad de factores y agentes nunca antes vistos en la historia del mundo occidental.

Con el correr del tiempo el estado moderno se asoció, desde su formación y desarrollo a la industrialización de la producción, a la formación de la llamada “clase obrera”, al establecimiento de “métodos racionales” de administración pública, entre ellos la planificación urbana, al desarrollo de formas institucionales de asistencia social y de atención a ciertos problemas generados por la nueva estructura social y, como ya se dijo, en forma especial al problema de la vivienda. No fue el estado el único ente envuelto en este proceso. Los empresarios benefactores o “ilustrados”, las asociaciones de beneficencia y las organizaciones administrativas, usualmente de corte religioso, tomaron también cartas en el asunto e intervinieron en forma directa para auxiliar a grupos de familias, cuya afiliación laboral o religiosa las acreditaba para ser beneficiarias de su ayuda. Los obreros, organizados en formas de cooperativas y asociaciones mutuarías, también se dieron a la tarea de buscar recursos y producir sus propias viviendas. En el sector inmobiliario, atento al potencial rentable de este

filón de inversión, también se introdujo como un agente más de la construcción de viviendas en serie destinadas a ser alquiladas a familias de trabajadores. Con su intervención se desarrollaron muchas de las formas especulativas que aún proliferan en el campo de la vivienda económica o de la vivienda de interés social.

Ya en la segunda mitad del siglo XIX se practicaba en muchas ciudades europeas tres modos diferentes de producción de viviendas en serie: la acción especulativa, la acción cooperativa y la acción estatal. La primera se basó en la construcción de barrios de vivienda mínima para alquiler, en condiciones cercanas a la usura. La segunda, la acción cooperativa, tuvo como base la forma asociativa de obreros y empleados de las grandes empresas industriales, cuya finalidad principal o exclusiva era la de obtener vivienda, captando para ello recursos propios y los subsidios estatales disponibles para ese fin. La acción estatal, quizá la de más lento desarrollo y evolución, incluyó todo lo referente a la legislación sobre el problema urbano y de vivienda, el establecimiento de cadenas creativas y de subsidio para vivienda obrera, y finalmente la creación de entidades encargadas directamente de proyectar y de construir los barrios de vivienda en serie.

El obrero, como nuevo personaje social y urbano era el objetivo principal de este aparato productivo. Su afiliación laboral a una empresa mediante, contratos a término definido y la legislación laboral consecuente le permitían garantizar un ingreso con el cual pagar el alquiler o la compra de una vivienda. Al efectuar cualquier operación tendiente a proveerse de habitación, fuera ella una casa o apartamento, en alquiler o en compra, se “empeñaba”, es decir. Comprometía su ingreso periódico o sus ingresos laborales como pago de esa obligación.

Inglaterra fue uno de los primeros países que trabajó prontamente en el campo de la provisión de viviendas para obreros hacia el año de 1845, y luego Francia hacia 1848, Alemania lo hizo hacia 1872.

1.3 LA CIUDAD MODERNA Y LA VIVIENDA EN SERIE

No es posible hablar de una sola idea o modelo de la ciudad moderna, pero si es posible identificar al menos cuatro nociones constantes y básicas, que son las siguientes:

- a. La planificación como instrumento de normatividad y control del espacio urbano y regional.
- b. La construcción en altura como posibilidad urbanística y arquitectónica.
- c. La “ciudad jardín” como alternativa a la ciudad industrial densa y congestionada.
- d. La vivienda en serie como manera de desarrollar las grandes porciones del tejido urbano.

La idea de la ciudad planificada, que ya ha sido esbozada previamente, surgió con claridad a mediados del siglo XIX y se reafirmó a comienzos del nuevo siglo. La construcción en altura se definió hacia 1880 en Estados Unidos y después se extendió por todo el mundo. Similar desarrollo se dio con la “Ciudad Jardín”. La construcción en serie de vivienda se asumió desde mediados del siglo pasado como la posibilidad de resolver problemas de vivienda y de desarrollar grandes porciones de tejido urbano con carácter benefactor, especulativo, con carácter de acción cooperativo como intervención directa del estado.

En la construcción en altura se combinaron dos propuestas diferentes y complementarias. Una de ellas es la densificación del espacio urbano y la otra es la del aprovechamiento rentable de esa densificación. Ambas propuestas derivaron de la posibilidad de aumentar la capacidad de construcción de un predio, superando las alturas existentes y aprovechando la opción abierta por el desarrollo de nuevas técnicas constructivas, en especial las estructuras de concreto y acero, y por los avances del diseño y construcción de sistemas de instalaciones mecánicas, hidráulicas, sanitarias, y eléctricas. Aparte de la opción utilitaria, la construcción en altura se perfiló, desde finales del siglo XIX, como la imagen arquitectónica del progreso futuro.

1.4 EL PARADIGMA MODERNO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

En todo lo expuesto anteriormente se han descrito los componentes básicos del paradigma moderno de la vivienda social: unidad vecinal planificada y

peatonalizada en la que se cambian los principios de la ciudad jardín con los de la edificación en altura y la construcción en serie de las unidades respectivas; dimensiones mínimas e industrialización de la construcción. Este paradigma se sostuvo durante décadas a pesar de ser objeto de fuertes críticas, las que se manifestaron ya en la década de los años 50 y que cobraron fuerza dos décadas después.

2. ENUNCIANDO EL PROBLEMA

En este trabajo se considera fundamental tener presente la denominación: VIVIENDA DIGNA como el derecho mínimo que tiene el ser humano para ver realizado un sueño básico a su necesidad de la VIVIENDA.

2.1 MODERNIZACION, ESTADO Y VIVIENDA SOCIAL

Los procesos de modernización, la formación de la clase obrera y el desarrollo de políticas, planes y proyectos estatales de vivienda son dos fenómenos interrelacionados en la vida latinoamericana. Desde la década de los años 20 se inició en varios países el establecimiento de bases jurídicas e institucionales para el desarrollo de programas de vivienda. Hacia 1950, y en la mayoría de los países del área, esas instituciones y programas ya se encontraban establecidos, desempeñando sus papeles. Hacia 1970 se habían construido los ejemplos más importantes de vivienda estatal en cada país. En las dos últimas décadas la acción estatal en este campo se ha reducido gradualmente, en obediencia de los dictados de las políticas macroeconómicas de la acción del estado.

2.2 MODERNIZACIÓN, ESTADO Y VIVIENDA SOCIAL EN AMERICA LATINA

No se está ante un problema semántico, sino ante una realidad cotidiana y generalizable a casi todos los países en vía de desarrollo donde la mayoría de lo que se construye no llega a merecer, ni tan siquiera, la denominación de vivienda social, recibiendo nombres como: callampas o mediaguas (Chile); precaristas, paracaidistas, pie de casa (México); ranchos (Venezuela); fabelas (Brasil); pueblos jóvenes (Perú); conventillos (Uruguay); villas miseria (Argentina); arrabales (Puerto Rico); Barbacoas (Cuba) y tugurios (Colombia).

Centrando el problema de la vivienda en la realidad de América latina, pueden enunciarse, pese a la diversidad de países y circunstancias, algunos aspectos representativos comunes al conjunto.

En los años 50 apareció en Bogotá el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento CIMVA mediante un convenio con la OEA y el Gobierno Nacional. Esa Institución que sobrevivió hasta 1974 fue un centro de irradiación de investigaciones y propuestas urbanísticas, arquitectónicas, administrativas y técnicas, orientadas a facilitar la operación de entidades públicas que trabajasen en los campos del planeamiento, diseño y ejecución de planes de vivienda. Uno de los resultados prácticos de la experimentación tecnológica con el suelo cemento es la máquina llamada Cimva – Ram, con la que se pueden producir en serie bloques de tierra, con el empleo de mano de obra no especializada y a escala doméstica.

En la década de los años 60 se descubrieron la “autoconstrucción” y el “auto desarrollo progresivo” de la vivienda popular. Ello repercutió enormemente en el enfoque posterior del problema de vivienda en toda Latinoamérica. El descubrimiento consistió principalmente en reconocer el proceso que se lleva a cabo en los barrios de formación popular o “espontánea” y que consiste básicamente en el desarrollo gradual de una vivienda a través del tiempo y con la participación de los usuarios en su construcción.

Las ciudades son entonces imanes que atraen multitudes, generalmente pobres, que ven en ellas la solución a todos sus problemas y en las que descubren a distancia el ideal de vida con que sueña el ser humano y, terminan acrecentando la problemática urbanística.

El control de la natalidad es otro factor desestabilizante, el incremento de la población a tasas del tres y más por ciento es una amenaza que ningún programa, ni ningún gobierno resiste. Por ello se hace hincapié en la abrumadora necesidad de espacios construidos, se hace énfasis en el abultado déficit y en la necesidad de construir en América Latina cuatro millones de esos espacios por año para únicamente mantener el déficit, pero el total de lo construido no llega a dos millones de vivienda. Dicho de otra manera no llega a dos unidades de vivienda por mil habitantes, cuando la necesidad es de diez.

Pero además del déficit cualitativo y cuantitativo, se debe ser consciente de que los esfuerzos no siempre se han centrado en los puntos que más influyen en el costo de la vivienda: el valor de la tierra y el valor del dinero, los que en cada uno

de los casos es cerca del 40% del costo final. Las búsquedas pues, de las tecnologías y el mejoramiento físico de las unidades habitacionales, apuntan a reducir unos puntos, ese 20% restante del costo final y que atañe directamente a la manipulación de materiales y tecnologías y a la “optimización” del espacio.

2.3 LA ABRUMADORA NECESIDAD DE NUEVOS ESPACIOS CONSTRUIDOS.

Si se acepta por vivienda una definición tan rudimentaria y parca como “un espacio separado y con acceso independiente que sirve para alojamiento” (tomado del XV Censo Nacional de Población de Colombia) resulta que el déficit de viviendas en América Latina asciende a 35 millones (según CEPAL) y a 50 millones según fuentes más pesimistas. El problema de este abultadísimo déficit, mejor sería denominarlo HAMBRE DE VIVIENDAS, aún siendo gravísimo, queda minimizado cuando se constata que para salir de la actual situación habría que construir en América latina anualmente unos cuatro millones de viviendas durante toda una generación. Sin embargo, la realidad dicta que escasamente se llega a construir dos millones por año, por lo que el problema se agiganta día a día. Mientras América Latina sigue presentado, la mayor tasa mundial de incremento anual de población, lo que se ha supuesto que se triplique el número de latinoamericanos en tan solo 40 años.

2.4 EL LLAMADO SECTOR INFORMAL COMO EL GRAN CONSTRUCTOR DE AMERICA LATINA

Esta es una de las grandes singularidades y rasgo distintivo respecto de otras áreas geográficas del subdesarrollo. Más de las tres quintas partes (60% de la actividad) de lo que se hace en pro de paliar el problema de la vivienda lo hace el sector no estructurado, la economía no sumergida, el autoconstructor anónimo, el cooperativista... en la vivienda el sector formal ha perdido el liderazgo en América Latina... (Ver tabla 1)

Tabla 1. PIB. POR HABITANTES

PIB POR HABITANTE	EN DOLARES DE EE.UU.
Japón	20.908
Estados Unidos	19.744
RFA	18.657
Francia	16.128
Venezuela	3.230
Argentina	2.370
Panamá	2.240
Uruguay	2.180
Brasil	2.020
México	1.909
Costa Rica	1.705
Perú	1.430
Chile	1.310
Colombia	1.220
Cuba	1.185
Ecuador	1.040
Paraguay	1.000
Guatemala	940
Rep. Dominicana	861
El Salvador	850
Nicaragua	830
Honduras	780
Bolivia	570

Fuente: Tomado de López (1989)

2.5 LA TASA DE URBANIZACIÓN

La tasa de Urbanización alcanza en América Latina valores comparables a los de las zonas más desarrolladas del planeta. (Población asentada en pueblos y ciudades de más de 20.000 Hab.) En 1980 el 60% de los latinoamericanos vivían en ciudades, ocupando el 1% de su inmenso territorio, mientras que el 99% restante lo poblaban apenas 12 habitantes por kilómetro cuadrado. Actualmente existen 27 núcleos urbanos en Latinoamérica que sobrepasan el millón de

habitantes, y para finales del siglo, 100 millones vivirán hacinados en siete grandes ciudades.

2.6 UN PROBLEMA CON POCAS ESPERANZAS DE SOLUCIÓN

Se estima que unos 140 millones de latinoamericanos viven hoy en la pobreza, lo que significa ingresos inferiores al doble del costo de la canasta mínima. Es decir, un amplio 35% de las familias latinoamericanas no llegan a los ingresos equivalentes al salario mínimo, (se adoptará como valor medio \$US 80/mes) traducido lo anterior en términos de la vivienda mínima, significa que ese 35% de familias no alcanzarían, ni aún dedicando la totalidad de sus ingresos durante seis años, a reunir el precio de dichas viviendas. Forman entonces la gran legión de la demanda insolvente.

En resumen los aspectos anteriormente enunciados de la siguiente manera:

- a. Déficit abrumador en franco crecimiento,
- b. Dinamismo del sector informal y atonía del sector oficial, y
- c. Desmedida tasa de urbanización

Pesimismo a mediano plazo ante el aumento de la demanda insolvente.

Analizados los aspectos anteriores no hay razones objetivas para el optimismo, pero sí es de justicia anotar que en el terreno de los conceptos hay avances importantes.

De forma muy esquemática merece la pena apuntar que, desde 1976, año en que se celebró la Conferencia Mundial de los Asentamientos Humanos en Vancouver (Canadá) hasta la fecha, algunos postulados vanguardistas de entonces forman parte de los planteamientos obvios en materia de vivienda popular, prácticamente asumidos por casi todos y constituyendo hoy postulados de gobierno incorporados al discurso oficial.

Se explican tres, a modo de ejemplo:

- ① Los barrios marginales suponen un considerable capital fijo y albergan una intensa vida comunitaria.

- ❶ Los programas de vivienda sociales en el marco de la promoción pública se dirigen, de hecho, a las capas medias, o cuando menos, a familias con ingresos estables y superiores a la media.
- ❷ Para superar o mejorar las condiciones de vida en las zonas marginales, ha de otorgarse un papel predominante a la participación activa de la población directamente implicada.

Por otra parte, algunos conceptos sobre aspectos más de índole tecnológica, también han calado entre los responsables de los temas de vivienda y planeamiento urbano. Se señalan solo cuatro muy concretos:

- ❶ La transposición simple de técnicas occidentales (materiales y/o procesos) no beneficia, en general, la solución de la vivienda de las capas más deprimidas.
- ❷ Es imperativo implementar o adecuar tecnologías adaptadas a las condiciones económicas, sociales, culturales, de medio ambiente... de cada comunidad.
- ❸ Es prioritario frenar la salida de divisas causadas por importaciones de materias primas, materiales, componentes y sistemas constructivos, fortaleciendo la producción autóctona.
- ❹ Las normas y reglamentos, basados directamente en los modelos del mundo desarrollado, hacen la vivienda inaccesible a las clases populares.

Lamentablemente, en el terreno de los hechos, la realidad es bien distinta. Ciertamente no hay razones para el optimismo.

3. DETERMINANTES DEL PROBLEMA

3.1 DIVERSIDAD GEOGRÁFICA Y CLIMATOLÓGICA

La vivienda directamente enraizada con el terreno y su entorno, es obviamente, en sus tipologías, especialmente sensible a las acciones climatológicas. Las distintas climatologías tienen un reflejo inmediato en lo que concierne a formas, materiales, soluciones constructivas, etc. La heterogeneidad de tipos y formas constructivas son evidentes en el Área, y también incluso, en el marco de muchos países. Un caso concreto de ello sería Chile por su diversidad geográfica y climatológica. Otro caso extremo es la ciudad El Alto, junto a la Paz (Bolivia); inmenso asentamiento espontáneo de más de trescientos mil habitantes, con menos de veinte años de existencia y asentado en una inhóspita planicie a más de cinco mil metros de altura, donde la precipitación media anual es de tan solo 564 mm. Y la temperatura anual promedio es de 7.78 grados centígrados. El caso no es único; de hecho el 38% de la población Boliviana vive en asentamientos por encima de los 3.500 m sobre el nivel del mar.

La región América Latina y el Caribe, que comprende hoy más de 30 países y ocupa una extensión de unos 20.08 millones de kilómetros cuadrados está constituida por un complejo mosaico de paisajes, cada uno de los cuales contiene un potencial único de recursos. (Ver tabla 2)

El relieve, más que cualquier otro de los rasgos estructurales de la región, permite contrastar las cuatro grandes subregiones del Área: México, Centroamérica, Caribe y Sudamérica. En Sudamérica la mayor parte del territorio se ubica por debajo de los 100 m.s.n.m., con excepción de las elevaciones de Guyanas – Venezuela, del sudoeste de Brasil y, por supuesto, de la larga cadena montañosa andina. La mayor parte del espacio sudamericano se configura como una gigantesca plancha de baja altitud.

La región cuenta con dos grandes altiplanos: uno en la porción central de México, con altitudes que con frecuencia superan los 2000 m.s.n.m., y el otro en

la parte central de América del Sur en la zona de los Andes (Perú, Bolivia, Chile y Argentina), con una elevación superior que rebasa los 3000 m.s.n.m.

Tabla No. 2
REQUERIMIENTOS MINIMOS DE CONSTRUCCION ANUAL DE VIVIENDAS
EN AMERICA LATINA NECESIDAD DE NUEVAS VIVIENDAS

PAIS	TOTAL	URBANAS	RURALES
Latinoamérica	2.626.625	1.888.587	738.083
Argentina	222.485	184.618	37.867
Bolivia	48.331	32.238	16.593
Brasil	633.549	336.180	297.369
Colombia	254.794	211.858	42.936
Costa Rica	16.360	11.334	5.026
Cuba	79.906	62.698	17.209
Chile	109.574	98.816	10.758
Ecuador	63.344	37.924	25.420
El Salvador	35.991	24.825	11.166
Guatemala	63.353	39.923	23.430
Haití	50.385	33.148	17.237
Honduras	25.815	12.830	12.985
México	587.365	464.769	122.596
Nicaragua	23.864	15.489	8.375
Panamá	16.125	11.066	5.059
Paraguay	20.634	16294	4.340
Perú	170.865	124.980	45.885
Rep. Dominicana	52.401	34.056	18.345
Uruguay	20.946	19.455	1.491
Venezuela	127.038	116.086	10.952

3.2 HECHOS DOMINANTES DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

Se pretende en este estudio, desde una óptica globalizadota, acotar el problema en base a algunos hechos dominantes:

- a. La necesidad abrumadora de nuevos espacios construidos.
- b. El crecimiento demográfico y la explosión urbana.
- c. Los niveles de renta: pobreza e indigencia.
- d. El tamaño de la deuda externa.

3.2.1. La necesidad abrumadora de nuevos espacios construidos. Las altas tasas de natalidad y el fenómeno de urbanización, llevan al área a necesitar unos volúmenes de nuevas viviendas muy considerables. En la Tabla 2 se recogen los requerimientos mínimos de nuevas viviendas que deberías construirse anualmente (1.975) en Latinoamérica; se fija ese monto en 2.626.625, desglosándose en viviendas urbanas y rurales.

Resulta aventurado calcular la construcción real anual, especialmente por la influencia del sector informal, pero se puede asegurar que no pasa del millón y medio de nuevas viviendas por año, con lo que el déficit sigue aumentando cuantitativamente.

3.2.2. Crecimiento Demográfico y la Explosión Urbana. Se tratarán dos criterios fundamentales: Crecimiento de población y tasa de urbanización. “Entre 1950 y 1975, América Latina duplicó su población en 25 años mientras que la población mundial creció menos del 60 por ciento; la tasa de crecimiento de la población urbana en ciudades de más de 20.000 habitantes, alcanzó el 5.2% anual, situándose en un 2.3 por ciento la tasa global de América Latina. Para el año 2000 la población urbana de esta misma área será del 75.7% de la población total

Puede no obstante afirmarse de forma contundente que la tasa de natalidad ha bajado en todos los países del área en el período 1960 a 1980.

Para el año 2000 la población Urbana de América Latina será del 75.7% y alcanzará un 87.5% en la Sudamérica templada y del 77.6% en la Sudamérica tropical.

Según CEPAL el 53.4% de la población urbana del continente latino vivía, en 1980, en ciudades de más de un millón de habitantes y esta proporción llegará al 58.7% para el año 2000.

Con tales macrociudades en Latinoamérica pareciese que el deterioro de la calidad de vida será inevitable.

3.2.3 Los niveles de renta: Pobreza e Indigencia. Según estudios del CEPAL hay cerca de 130 millones de pobres en América Latina, lo que equivale al 35 por ciento de su población total; para fines de siglo se prevé que asciendan a 170 millones de latinoamericanos los que vivan en condiciones de pobreza crítica, si no se introducen modificaciones substanciales: en los estilos de desarrollo prevalecientes en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, y si no se transforma el orden económico internacional, cuyo funcionamiento descapitaliza en forma dramática a los países en desarrollo.

Hacia el año 2000, de acuerdo a la misma fuente, la pobreza Latinoamericana se concentrará en las ciudades, de modo que uno de cada cuatro ciudadanos será pobre, totalizando de esa manera 102 millones de personas en esas circunstancias.

3.2.4. El tamaño de la deuda externa. “En 1990 el monto de la deuda externa de América Latina y el Caribe aumentó 3.5%, a 423 mil millones de dólares; un gran número de países, abrumados por el peso de la carga de la deuda, no pudieron cumplir con el servicio de la misma, que limitó al inmediato futuro las relaciones crediticias del sector de vivienda popular con la banca internacional.

4. RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO AL PROBLEMA

4.1. EVOLUCION DE LA ACCIÓN ESTATAL DE VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA PARA EL PRESENTE SIGLO

El analizar la evolución de la vivienda social en Colombia permite observar en líneas generales cinco grandes fases o etapas durante el transcurso del presente siglo, los cuales se pueden resumir así:

4.1.1 1918 – 1942 La etapa “Higienista” de la vivienda social. Las consideraciones de la higiene de las habitaciones, como parte de una preocupación generalizada por la salud, condujeron a determinar la necesidad de construir mejores viviendas, y para ello se dispusieron recursos de diferentes fuentes, a partir de la Ley 46 de 1918, en donde se disponían recursos estatales y se regulaban los préstamos hipotecarios para la compra de unidades habitacionales para cooperativas o individuos. En esta fase se fundó el Banco Central Hipotecario, destinado a captar ahorros y a financiar viviendas. Igualmente aparece el Instituto de Crédito Territorial en 1939 orientado inicialmente hacia el fomento de la vivienda rural. En 1942 se abrió en su interior la sección de Vivienda urbana destinada a atender los problemas de vivienda en las ciudades. Muy importante por esta época es la Ley 46 de 1939 y su decreto reglamentario 306 de 1940 sobre todo en lo referente a auxilios para los campesinos y para la importación de materiales de construcción, lo mismo que exenciones de pago por impuestos para las construcciones mientras tuvieran vigentes sus créditos, entre otros. El decreto 1579 de 1942 determinó la creación de la Sección de Vivienda Urbana en el Instituto de Crédito Territorial, con funciones similares al Banco Central Hipotecario: hacer préstamos a los municipios y a los obreros y empleados. Dicho decreto habla de la facultad del Instituto para construir “barrios populares modelos” por su propia cuenta, para vender las casas a los obreros y empleados. La ley 53 de 1942 amplió considerablemente la capacidad para otorgar préstamos a cooperativas.

4.1.2 1942 – 1965 La etapa institucional. Entre 1943 y 1945 la acción estatal se canalizó preferencialmente a través de instituciones del Estado: Banco Central Hipotecario, Caja de crédito Agrario Industrial y Minero, el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Militar. El crecimiento de las dos primeras fue especialmente grande. En Bogotá apareció la Caja de Vivienda Popular, para dar cumplimiento a la legislación de la vivienda municipal. El Instituto de Crédito Territorial desaparece temporalmente para fusionarse en la Corporación de servicios públicos estableciéndose el Subsidio Familiar de Vivienda. Posteriormente reapareció en 1957 después del golpe militar. Durante esta etapa queda definida la vivienda urbana prácticamente en manos del ICT mientras la vivienda rural la atendió la Caja Agraria.

El decreto 2642 de 1953 estableció el “subsidio familiar” de vivienda a cargo del estado. El decreto 2958 de 1954 reglamento dicho subsidio, delegando en el ICT la facultad de reconocerlo en los contratos de adjudicación previa comprobación de las condiciones estipuladas para los beneficiarios. En 1958 se produjo el primer Programa Nacional de Desarrollo en el cual el problema de la vivienda se percibió a través del déficit cuantitativo.

4.1.3. 1965 – 1972 Etapa de Transición. Es esta una época en que el tradicional esquema de acción estatal evoluciona hacia uno nuevo que comenzaría a operar desde 1972: la creación del Banco de Ahorro y Vivienda y el reglamento de esta nueva entidad, de las Asociaciones Mutuarias de Ahorro y préstamo y de las Cajas y Secciones de Ahorro de los bancos comerciales.

El plan de desarrollo para el cuatrienio 1970 – 1974 preparó el escenario para las medidas financieras y de construcción de vivienda que habrían de asumir importancia posterior, dentro de los lineamientos ya mencionados de considerar la inversión en desarrollo urbano y vivienda como factor de desarrollo económico y social. Los decretos 677 y 678 de 1972 marcaron un cambio radical en los sistemas financieros de la vivienda en Colombia. Con el primero se creó la Junta de Ahorro y Vivienda y el Fondo de Ahorro y Vivienda Favi en el Banco de la República, con el sistema de “valor constante”. El segundo decreto autorizó la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda, con el objeto de promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción, también con el sistema de “unidades de poder adquisitivo constante UPACS”.

4.1.4 1972 – 1990 Etapa de las corporaciones de ahorro y vivienda. En esta etapa se inició la competencia entre dos enfoques diferentes; el de las instituciones del Estado y el de las recién creadas corporaciones de ahorro y vivienda, las cuales trabajaría con los UPAC. Esta competencia gradualmente fue favoreciendo a las corporaciones y redujo finalmente el papel de las instituciones del Estado como agentes de construcción directa de vivienda económica, llegando a financiar no solo vivienda sino otra gran cantidad de actividades diversas.

El decreto 2404 de 1974 autorizó al Banco Central Hipotecario para abrir la sección de ahorro y vivienda destinada a la captación de ahorro y a otorgar créditos hipotecarios dentro del sistema UPAC.

La Ley 9 de 1989, Ley de Reforma Urbana, contiene toda la filosofía estatal en lo referente a medidas orientadas a la vivienda. La ley dispuso también la obligación de constituir patrimonios de familia por parte de los compradores de vivienda de interés social, los cuales solo pueden ser embargados por las entidades que financian la construcción, mejora o subsidia la vivienda.

4.1.5. 1991: La nueva legislación. Con la creación del Sistema Nacional de Vivienda, el establecimiento del subsidio familiar y la transformación del Instituto de Crédito Territorial en el Inurbe, se inició una nueva fase o etapa en la acción estatal en vivienda social en Colombia, la cual tiene actualmente a su cargo continuar la gestión en este campo en los próximos años.

4.2 LA POBLACION URBANA Y LA CUATIFICACION DEL DEFICIT DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

La cuantificación del déficit de la vivienda en Colombia se inició después de 1950. Con anterioridad a esa fecha no se encuentran datos más o menos exactos sobre el problema, solo aproximaciones perceptibles. El hecho de que inicie la cuantificación de ese déficit indica, entre otras cosas, la aparición “real” del problema de la vivienda en el pensamiento estatal.

Tabla No. 3
DEFICIT TOTAL DE VIVIENDA URBANA EN COLOMBIA

AÑO	GOMEZ OTALORA	CENAC	ICT	DNP	CAMACOL
1951	87.000				
1953	115.000				
1955			131.400		
1956	166.000		175.00		
1960	247.000				
1962	287.000		280.000		
1964	310.000	362.000	332.000		
1974	580.860			1.646.000	
1977					
1979					
1980			1.242.000		
1985				852.981	
1991*				1.700.00*	
*Esta es la cifra del déficit considerada para el Plan Nacional 1991 - 1994					

La desigualdad en las cifras del déficit, tanto a nivel nacional como en cada ciudad muestra una gran inconsistencia. La relación entre población y déficit en los diferentes años arroja el siguiente resultado:

Tabla No. 4
RELACION ENTRE POBLACION Y DEFICIT DE VIVIENDA EN COLOMBIA

AÑO	POBLACION URBANA	DEFICIT	FALTANTES POR C/1000 hab.
1951	5.095.965	87.000	17
1964	9.093.693	362.000	40
1973	13.978.289	580.360	42
1985	18.178.169	852.981	47
1985		1.806.308	99
1993	23.969.576	1.700.000	71
* Cifras del Departamento de Planeación			
** Cifra de Caracol			

Las estadísticas censales de población urbana en Santa fe de Bogotá, Medellín y Cali muestran el siguiente cuadro:

Tabla No. 5
CENSO

AÑO	1938	1951	1964	1973	1985	1993
Bogotá	330.312	648.324	1.697.311	2.845.351	4.236.490	5.726.957
Medellín	168.266	358.189	772.887	1.122.099	1.468.089	1.698.777
Cali	101.883	284.186	637.929	710.891	1.402.893	1.783.546

El déficit de vivienda por ciudades ha sido estimado de la siguiente manera:

Tabla No. 6
DEFICIT DE VIVIENDAS POR CIUDADES

AÑO	1951	1964	1974	1985	1993
Bogotá	45.915	99.117	187.889	177.490	296.322
Medellín	32.033	18.315	27.153	21.194	**
Cali	17.543	28.192	57.519	40.836	**
** No hay datos censales oficiales para calcular el déficit.					

5. PROPUESTA DE UN NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA URBANA

EL “**Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana**” se enmarca no solo en la solución numérica y técnica de la vivienda como en la dinámica general para que la calidad de los resultados sea armónica e integral y contribuyan en el logro de la expectativa tan anhelada de convivencia en Paz.

Se trata fundamentalmente de un sistema integral que entienda a los individuos como promotores de la familia y de la sociedad, procreadores en su esencia de la humanidad y actores por tanto de procesos que no deben ser aislados o compartimentados como siempre lo hacemos: y es que el hecho de convivir en grupos sociales tiene que ver con la salud, con la educación, con la conducta social, con la recreación, con la actitud laboral, en general con todo.

Trata pues, el siguiente trabajo de aproximarse a una solución de amplia cobertura, con un estudio teórico como propuesta de un nuevo paradigma de adquisición y tenencia de la vivienda y de la convivencia estable de familias y/o grupos humanos, alrededor del concepto de tener resuelto su problema de vivienda.

5.1 PLANTEMIENTOS GENERALES

5.1.1 Antecedentes. El sistema se enmarcará dentro de los principios constitucionales y legales del país, pero su esquema libre y flexible permitirá ser aplicado en cualquier estado o país independientemente de su sistema de gobierno.

5.1.2 Fundamentos Constitucionales

TITULO I

Artículo 1: Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,

democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

De este capítulo se descarta como fundamentos para nuestro sistema:

1. Estado Social de Derecho
2. República Unitaria
3. Descentralizada
4. Autonomía de sus Entidades Territoriales
5. Democrática
6. Participativa
7. Pluralista
8. Respeto de la Dignidad Humana
9. Trabajo
10. Solidaridad de las Personas que la integran
11. Prevalencia del Interés General

Artículo 5: El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 7: Es obligación de estado y de las personas proteger las riquezas naturales de la nación.

TITULO II

Artículo 38: Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 42: La familia

Artículo 44: Derechos fundamentales de los niños

Artículo 46: el Estado, la Sociedad y la Familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

Artículo 51: todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Artículo 58: se garantiza la Propiedad Privada. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Componentes constitucionales que, sin excluir los demás de la Carta Magna se involucran en la definición del objeto del nuevo sistema nacional de vivienda urbana.

5.2 OBJETIVOS DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL

Cumpliendo con el mandato de proteger la familia como núcleo fundamental de la sociedad y mediante el derecho de libre asociación, créase el nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana, adscrito al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, dentro del cual todo colombiano, sin discriminación de ninguna naturaleza, podrá acceder a una vivienda digna, funcional, segura e higiénica, construida y adquirida mediante su participación y trabajo, con la solidaridad de las personas que conforman el sistema y el concurso de esta a través de su Red de Solidaridad Social; enmarcándose dentro de los principios del derecho, el respeto y de la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la protección decidida de las riquezas naturales, del medio ambiente, del niño y del anciano, como máximos postulados para el logro de una convivencia social estable, pacífica y armoniosa, y que permita la evolución dinámica y la movilidad social y económica del individuo y la familia en forma libre y espontánea.

5.3 MARCO JURIDICO

5.3.1 Antecedentes. Mediante la Ley 03 de 1991 se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para adelantar funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de esta naturaleza. Esta ley establece el subsidio familiar de vivienda, como un aporte estatal en dinero o especie, sin

cargo de restitución, como un instrumento que facilita la obtención o el mejoramiento de una solución de vivienda

Forman también parte del marco jurídico la constitución de 1991, el Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social, la ley 188 de 1995 y el decreto 706 de 1995, que fijan los lineamientos de la política de vivienda social urbana, y el decreto 2.099 de 1994, que determina las funciones que le corresponde ejercer a la Red de Solidaridad Social.

5.3.2 Localización de terrenos y financiación. Se apoyará el nuevo sistema en la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, especialmente en lo dispuesto a los terrenos que aseguren la ubicación de los programas en sitios aptos para urbanización, en los cuales se minimice el costo de provisión de obras de infraestructura básica y servicios públicos.

En los decretos 2391 y 3042 de 1989, reglamentarios de la ley, se contemplan las definiciones: organizaciones populares de vivienda, sistema financiero de economía solidaria, sistemas de autogestión o participación comunitaria y sus modalidades de construcción delegada y autoconstrucción, lo mismo que la definición de “vivienda nueva”.

El decreto 163 de 1990 dispone que los créditos de las corporaciones de ahorro y vivienda destinados a financiar la adquisición de vivienda de interés social, definido en los términos de la ley novena, no podían estipularse en Unidades de Poder Adquisitivo Constante, para ello dispuso que las corporaciones utilizaran sistemas de pago gradual de los créditos con un amplio período de gracia y cuotas de capital crecientes durante los últimos años y, además, con la posibilidad de diferir parcialmente la exigibilidad de los intereses para su posterior cancelación junto con los pagos de capital, mediante la capitalización de los mismos, a un plazo máximo de 20 años y con una tasa de interés equivalente a un doceavo de la variación anual del salario mínimo legal fijado por el gobierno nacional.

Al crear la Ley 003 de 1991 el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por la “entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza”, prevé que

estas entidades conformen los “subsistemas” de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social y de financiación. En el primero de esos subsistemas se encuentran:

- El Fondo Nacional de Ahorro
- La Caja de Vivienda Militar
- Los fondos de vivienda interés social y reforma urbana
- El Banco Central Hipotecario
- La Caja de Crédito Agrario
- Las cajas de Compensación Familiar

La ley habla de “soluciones de vivienda” y considera como acciones posibles para su obtención las siguientes:

- a. Construcción o adquisición de vivienda.
- b. Construcción o adquisición de unidades básicas de viviendas para el desarrollo progresivo.
- c. Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo.
- d. Adquisición de terrenos destinados a vivienda.
- e. Adquisición de materiales de construcción.
- f. Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda.
- g. Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

El decreto 599 de 1991 reglamentó el subsidio familiar de vivienda, estableciendo los parámetros para determinar cuándo carece un solicitante de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda. Se fija el límite de cuatro salarios mínimos de ingresos totales como medida para esa finalidad y se conservan los valores de 100, 120 y 135 salarios mínimos como límites para la financiación de soluciones de vivienda subsidiada. La cuantía máxima del subsidio se establece en quince salarios mínimos mensuales.

El decreto 959 de 1991 reglamenta la obligación de las cajas de compensación familiar de constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, establecido en la ley 49 de 1990; este decreto define la conformación y manejo de dichos fondos y fija las prioridades para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda.

El decreto 1512 de 1991 reglamenta el funcionamiento del Consejo Superior de Desarrollo Urbano y Vivienda Social, establecido en 1968, y el acuerdo 07 de 1991 del INURBE a su vez reglamenta el otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda.

Ahora; de los objetivos específicos del reglamento del programa de vivienda urbana, integrado a la Red de Solidaridad Social, tales como:

- Superar las condiciones de insalubridad e inseguridad de los asentamientos, reflejadas en la ausencia de servicios públicos, de unidades sanitarias, inestabilidad de las estructuras y presencia de amenazas naturales mitigables y no mitigables.
- Propiciar la superación de las condiciones de ilegalidad de los asentamientos y de la ausencia de títulos de las viviendas.
- Atender la necesidad de nuevas unidades habitacionales por situaciones tales como hacinamiento crítico o alto riesgo.
- Generar mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil en el desempeño del programa.
- Propiciar acciones locales que faciliten el desarrollo institucional, la focalización y la cofinanciación del programa.

De los objetivos descritos, **“EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA”** asumirá los tres últimos que tienen que ver con su objetivo general de acometer un sistema ágil de construcción de nuevas unidades de vivienda que permita atender el déficit cuantitativo y cualitativo.

Dentro de los tipos de planes establecidos para soluciones de vivienda en los cuales se aplica el SFV (subsidio familiar de vivienda), **“EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA”** atenderá el de **Adquisición y Construcción** que es el plan que le permite a un hogar aplicar el SFV para la adquisición de una solución de vivienda a través de procesos de autogestión o participación comunitaria. Las soluciones serán: unidades básicas y unidades básicas por desarrollo progresivo o vivienda mínima, y a diferencia con la matriz tradicional en cuanto a condiciones, es que el nuevo sistema plantea variaciones como se muestran en la tabla No. 7

La cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda otorgado por el INURBE para la adquisición o adquisición y construcción de viviendas correspondientes a programas de reubicación por riesgo o catástrofe, ocasionadas por fenómenos naturales, es de 300UPAC para ciudades de menos de 100.000 habitantes y de 350 UPACS para ciudades de más de 100.000 habitantes.

TABLA 7
PROPUESTA DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA

SISTEMA NAL. DE VIV.		NUEVO SISTEMA NAL. DE VIV.		RAZONES - DIFERENCIA	
A. Población beneficiaria:					
Constituir un hogar		Cualquier individuo puede vincularse al sistema		El individuo o hijo de familia puede empezar a cotizarle al sistema cuando esté dispuesto	
Estar en la categorización 1 y 2 del Sisben. En aquellos municipios en que no se haya implantado el sistema Sisben se aceptarán hogares con ingreso familiar mensual no superior a 2 SMLM		La misma categorización 1 y 2 del Sisben pero se aceptan hogares con ingresos familiares mensuales de 1 a 4 SMLM		Aunque se quiere llegar a los sectores más vulnerables de la población, el plan tiene una amplia cobertura y esta diseñado para disminuir el déficit de vivienda.	
Aportar al menos el 5% del valor de la solución en mano de obra o dinero efectivo.		Aportar al menos el 20% del valor de la solución en mano de obra o dinero a través de las UPAVI-		El aporte solidario de los beneficiarios y la dinámica contenida en el diseño del programa son fundamentales en el éxito del plan.	
No ser poseedores o propietarios de ningún tipo de solución de vivienda, excepto si se trata de hogares sujetos a reubicación por riesgo, ocupación del espacio público o mejoramiento de sus viviendas.		Igual			
B. Financiación según población					
La única fuente de recursos nacional para la financiación de este plan será el SFV otorgado por el INURBE		El nuevo sistema podrá acceder a recursos de los fondos FIV y FIS para sus programas de capacitación, salud, la niñez y tercera edad. El estado apoyará los proyectos mediante la conformación de un banco de tierras para ser utilizado por el nuevo sistema.		El plan de vivienda es integral en su desarrollo. Los municipios se vincularán al programa mediante el aporte de terrenos o recursos propios provenientes de transferencias por Ley 60/93, crédito recursos de inversión, tierras y servicios públicos.	
C. Del subsidio según su población para adquisición - construcción					
Menos de 100.000		Entre 100.000 y 500.000		Más de 500.000	
Valor máximo de solución	Cuantía máxima SFV	Valor máximo solución	Cuantía máxima SFV	Valor máximo solución	Cuantía máxima SFV
50 SMML	250 UPAC	60 SMML	300 UPAC	90 SMML	350 UPAC

5.3.3 Focalización de terrenos y recursos. Los proyectos serán dirigidos a los centros de concentración urbana con mayor población y producción donde se identifica plenamente el déficit de vivienda, según la orientación que se les den los comités sectoriales de la red y las mesas de solidaridad respectivas.

6. PLAN OPERATIVO DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA URBANA

El Nuevo Sistema Nacional se propone disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda urbana acometiendo una estrategia agresiva en el liderazgo y planificación de la acción, retomando el apoyo estatal representado en subsidios y traduciéndolo en el capital de trabajo de las plantas de producción industrializadas de vivienda.

Aunque con el establecimiento del subsidio familiar y la transformación del ICT a INURBE se inició una nueva fase en la acción estatal sobre la vivienda social que se caracteriza por la desaparición virtual de la construcción directa a través de agencias estatales y descargó esa tarea en el sector, el Nuevo Sistema quiere delegar la responsabilidad y el liderazgo en los mismos grupos viviendistas como actores y beneficiarios de manera que asistidos desde el nivel técnico, administrativo y social puedan lograr la optimización de los recursos.

La estrategia planteada contempla la creación de un sistema de producción industrializado de vivienda operado en un alto porcentaje por usuarios del nuevo sistema.

Para crear las condiciones en la primera fase del proyecto se trabajará sobre un modelo experimental en un plan específico y con una comunidad que se integre con el objetivo de conseguir un sistema que se ajusta a la necesidad de adquirir la vivienda mediante el desarrollo progresivo dentro de un proyecto planificado e industrializado.

6.2 COMPONENTES DEL PLAN OPERATIVO

6.2.1 Desarrollo Progresivo. En Colombia y en casi toda Latinoamérica el sistema más efectivo y el que más vivienda ha solucionado es el de construcción de desarrollo progresivo con materiales y métodos tradicionales. Este procesos

ha dado resultado y el usuario la ha asimilado dentro de sus costumbres urbanas y se ajusta al modelo económico de producción y evolución familiar; se propende pues aprovechar e involucrar esta experiencia dentro de una nueva concepción de “Desarrollo Progresivo de Vivienda Industrializada”, en donde el usuario del sistema en cambio de ladrillo o cemento accede mediante su participación activa a los módulos o paneles y elementos que harán crecer su vivienda sin mayores traumas. Es posible mitigar mediante la industrialización importantes factores que han pesado negativamente sobre este sistema:

- ④ El paisaje urbano.
- ④ La dificultad de densificar las áreas urbanizadas.
- ④ El desordenado crecimiento urbano.
- ④ El crecimiento lineal de servicios públicos.

Los usuarios podrán empezar cotizando al sistema y adquiriendo la unidad básica y en la medida de su crecimiento económico y familiar podrán acceder los módulos complementarios.

La unidad básica consta de:

- ④ Un espacio multifuncional.
- ④ Un sitio de cocina y lavandería.
- ④ Un espacio de baño.

La propuesta tiende a aceptar metodología internacionales aplicadas con muy buenos resultados, masificando soluciones de vivienda tanto en media como en alta densidad, de manera que se involucren en el proceso importantes cantidades de cada uno de los factores que intervienen y que se ajustan al planteamiento del desarrollo o construcción progresiva.

6.2.2 El Diseño. El diseño urbano, el arquitectónico, el estructural, mecánico y de ingeniería de detalle corresponderá a la tecnología seleccionada.

El sistema pretende lograr una armonía y equilibrio entre la función, la estructura y la forma; retomar el esquema de proporcionar el índice de ocupación del suelo al 0,5 de manera que el habitante pueda disfrutar su entorno, la naturaleza verde

y la “ciudad - máquina” funcionen perfectamente, dentro de un posible paisaje de ciudad jardín. Se adoptarán los conceptos o modelos internacionales, que aplicados a la construcción consideramos indispensables para lograr su industrialización.

1. Normalización: trabajo unificado realizado bajo un plan anteriormente trazado con el fin de obtener un ordenamiento racional en ciencia, tecnología, economía, administración y otros sectores, y a su vez eliminar una inconveniente diversificación innecesaria técnica y económicamente. Se unificarán las normas sobre una base internacional, pudiendo aplicar diferentes tecnologías o partes de distinto países en la industria que se monte.

2. Coordinación Modular: técnica que se basa en el sistema métrico decimal y que se hace compatible la integración de elementos prefabricados. Se aplicarán los conceptos y técnicas de: modulación, juntas y tolerancias.

3. Tipificación: limitación a un determinado tipo de productos y medios de producción.

4. Prefabricación: elaboración de elementos con dimensiones y características repetitivas, los cuales están listos para su montaje y pueden ser transportados a la obra para su uso. Su producción, por razones de economía, se realiza en grandes series.

Muchos componentes de la obra serán prefabricados, pesados o livianos. Puertas, ventanas, estructuras, etc.

El sistema se preocupará especialmente por utilizarla, con:

- a. Gran compromiso interdisciplinario desde las primeras fases de planificación.
- b. Mejoramiento de la imagen del producto logrando, mediante el diseño, romper la monotonía, haciendo los sistemas más flexibles pero conservando la economía que le caracteriza.
- c. Mejorar la calidad en el diseño, producción y montaje de los elementos, logrando menos desperdicio y más estética.

- d. Implantar una fuerte racionalización, estandarizando elementos que no permiten lograr muchos tipos de edificaciones con el menor tipo de elementos.
- e. Satisfacer las exigencias del usuario, quien rechaza sistemas rígidos y típicos, y demanda en la construcción flexibilidad y variabilidad, pudiendo el sistema ofrecer una gran variedad de elementos de forros, complementos equipamientos y acabados.

5. Racionalización: cambiando los procedimientos tradicionales por otros más eficientes con el fin de elevar rendimientos y / o disminuir costos, reducción de costos en materia prima, energía transporte, mano de obra, etc.

6. Automatización: realizando el proceso con participación de máquinas dirigidas, operadas, controladas y corregidas desde la estación automática.

Todos estos componentes permiten lograr la industrialización de la construcción que requiere **El Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana**.

Las razones para que Colombia entre en la era de la industrialización de la vivienda son:

- 1. Convierte las prácticas constructivas actuales en actividades altamente eficientes.
- 2. Aprovecha racionalmente el recurso humano.
- 3. Le permite construir una mayor cantidad del producto a menor precio persiguiendo el objetivo de disminuir el déficit.
- 4. Desmonta costosas operaciones manufactureras que nadie quiere asumir en el mundo moderno a costos razonables y utiliza mayor cantidad de mano de obra no calificada en su reemplazo.
- 5. Los costos de mano de obra inciden actualmente en un porcentaje significativo del costo total de la vivienda, y el mercado se está desequilibrando.
- 6. El gran volumen de vivienda por construir y resolver un gravísimo problema social – constitucional lo exige.
- 7. El costo del producto final se disminuye y la cobertura en el mercado necesariamente sube.

6.2.3. Sistema Constructivo. El Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana proporcionará para la construcción masiva de vivienda la instalación de plantas industriales de prefabricación que estarán a cargo de los grandes grupos de viviendas, mediante la conformación de empresas mixtas dirigidas y vigiladas por el INURBE.

La construcción se efectúa en dos etapas:

- ④ Fabricación de los elementos en fábrica.
- ④ Montaje de los mismos en la obra.

El sistema pretende ofrecer un producto totalmente acabado, previamente prefabricado, que sólo requiere las conexiones con los servicios públicos para ser ocupado. Su producción se logrará mediante cadenas de montaje en taller, donde se realizan los ensamblajes de los distintos componentes constructivos, posteriormente a la estructura esquelética autoportante y los cuales serán en madera, polivinilos, polietilenos, chapas de acero, láminas de plástico, forros en fibra de vidrio o acrílico, etc. Se industrializarán procesos de prefabricación de casas, células tridimensionales, elementos lineales y paneles de acuerdo a los diseños y la planificación previa. Estas serán las estructuras primarias independientes de la estructura secundarias que son los papeles de forros y divisiones bien terminados, interior y exteriormente, y cuya instalación se podrá hacer antes o después del montaje de la estructura primaria, de acuerdo a las necesidades del usuario o metodología de cada plan o proyecto, y la estructura terciaria que son los módulos de servicios e instalaciones.

6.2.4 Transporte. El transporte a la obra se hará en camiones acondicionados para este oficio y el montaje mediante grúas especializadas (los costos de transporte no son superiores a los que implica el transporte y colocación del concreto y los otros materiales, pero con este sistema el proceso es fluido y limpio).

Dentro del proceso de industrialización, en la búsqueda de una rápida mitigación del déficit, la construcción y montaje de las células tridimensionales sería la que más se acercaría a cumplir con la reducción de tiempos y movimientos en la

ejecución de una edificación, al producir todo en planta y en serie y luego hacer del montaje un capítulo de menor costo y trascendencia.

6.2.5 Mano de obra. Una de las bondades del nuevo sistema es que la mano de obra requerida en el proceso de fabricación de los paneles, elementos células tridimensionales, materiales divisorios y de forro, constitutivos de las viviendas será aportada por los socios / beneficiarios del sistema quienes desde su vinculación se irán capacitando en la operación de la maquinaria de prefabricación, manejo de insumos y terminado de producto.

Como la mano de obra es un recurso importante como aporte financiero dentro del sistema, capitalizable para acceder a la vivienda en sus distintas etapas, el socio / beneficiario tiene la opción de transformar las horas / hombre invertidas en la planta de prefabricación en unidades terminadas que será la unidad de evaluación para convertirlas en las “UPAVI” o unidades de poder adquisitivo de vivienda.

Toda unidad o elemento terminado tiene una correspondencia en valor de mano de obra como resultado del estudio previo hecho de rendimientos en un proyecto o laboratorio de referencia y tomando como constante el salario mínimo legal y la jornada de ley.

El socio / beneficiario y los miembros de su familia que se capaciten en los procesos, podrán trabajar y acumular “UPAVIS” por su aporte de mano de obra, y utilizarlas o inclusive negociarlas en un sub – mercado de mano de obra con otros socios / beneficiarios del sistema.

6.2.6. Sistema Financiero Interno. En el nuevo sistema, los beneficiarios que se acojan a esta modalidad de organización comunitaria y autogestión de proyectos de vivienda de interés social, constituyéndose como ONGs promotoras de vivienda, se inscribirán en los fondos municipales, Distritales o metropolitanos de vivienda de Interés social y reforma urbana y suscribirán el convenio de transferencia de los subsidios familiares de vivienda a estos fondos, quienes de acuerdo a su estructura organizativa los administran.

Al englobar todos los subsidios de la población referida y aplicarlos en el objeto del nuevo sistema, los utilizará para:

1. Conformar las contrapartidas de cofinanciación ante los fondos, FIS, FIU, RSS y otros que le interesen al sistema.
2. Para costear las obras de urbanismo e infraestructura física de servicios públicos que requieran los terrenos donde se construirán los proyectos específicos.
3. Para aportar la cuota – parte que se corresponda a cada proyecto específico en los costos de operación de la planta de producción que le corresponda.
4. Para sufragar las cuotas partes que se asuman de costos directos e indirectos del proyecto específico (ver Tabla No. 8).
5. Para sufragar los costos que exigen la transferencia e investigación tecnológica del sistema, los de la gerencia del proyecto de construcción y la administración de la obra.
6. Para sufragar los costos de materiales de construcción que le corresponde aportar al sistema.

El Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana considera conveniente que sin llegar a devolverse al pasado como agencia ejecutora del estado, en el rango porcentualmente más importante del mercado y la construcción de la vivienda social no debe seguir dejando la iniciativa de los planes sectoriales de vivienda, ni el manejo de los planes de desarrollo, ni las estrategias de mitigar el déficit tanto cuantitativo como cualitativo en manos de la empresa privada que necesariamente está regida por intereses mercantiles que pueden fácilmente impedir el logro de resultados armónicos e integrales como lo concibe el “nuevo sistema”.

6.2.6.1. Las UPAVI: son unidades de poder adquisitivo de vivienda, referenciadas con el valor del salario mínimo legal mensual y que se constituyen como la unidad económica del nuevo sistema de vivienda urbana.

Los socios / beneficiarios podrán adquirirlas cotizando en dinero efectivo por cuotas, de acuerdo al plan seleccionado o traduciendo su aporte de mano de obra con el que se fabrican unidades de elementos de construcción en “UPAVIS”

que mantienen su valor en el tiempo y sufragan el valor de la unidad habitacional negociada.

Podrán con ellas y de acuerdo con las tablas de precios establecidas para cada unidad, acceder a:

1. Unidad básica de estructura y servicios (punto fijo, cocina, baños).
2. Unidad – espacio multifuncional.
3. Unidades – espacios de habitación.
4. Unidad social comunitaria.

Adquiriendo con ellas el derecho a su instalación en el sitio en que se haya seleccionado.

El sistema financiero expresado en estas “UPAVI” está concebido como el poder adquisitivo resultado del esfuerzo y la real capacidad productiva familiar que se traduce en tangible como resultado del mismo, sin el tradicional endeudamiento, costos financieros, factores inflacionarios que eliminan costos directos innecesarios.

El socio / beneficiario podrá desplazarse en el tiempo a su conveniencia y la flexibilidad del sistema, tanto financiero como constructivo, le permite entender el compromiso desde un punto de vista más amplio, consecuente con su momento y situación socioeconómica, sin “camisas de fuerza” que impiden siempre ver con la suficiente objetividad el beneficio. Aquí logra acceder a su unidad cuando la haya trabajado, evitando los penosos traumas del mercado normal de la vivienda en donde muchas oportunidades la familia se mantiene en permanente inestabilidad porque las condiciones contractuales del negocio amenazan los esfuerzos y la inversión hecha.

El beneficiario por ejemplo podrá empezar cotizando al sistema, adquiriendo sus “UPAVI” y accediendo con ellas a su unidad básica y en la medida de su crecimiento familiar y económico podrá acceder a las unidades complementarias. El sistema así concebido plantea una nueva actitud del beneficiario frente al producto terminado; se han eliminado factores económicos que pesan demasiado en el mercado tradicional de la vivienda urbana; el costo del dinero, el crédito individual y sus garantías,, costos de intermediación comercial, devaluación, inflación, rentabilidad comercial, utilidades y otros costos indirectos

que permiten ver la vivienda en su verdadera dimensión, como el resultado de un proceso lógico y objetivo, acorde con el esfuerzo y la consecuente evolución socioeconómica del núcleo familiar.

6.2.7. Sistema Compensatorio Nacional Integrado. El Nuevo Sistema Nacional de Vivienda Urbana es un organismo viviente, será una gran familia. Es quizás de los factores más novedosos del nuevo sistema, pues se persigue con su planteamiento la evolución, el crecimiento, la movilidad y el desarrollo integral del individuo y su familia dentro de una amplia red de posibilidades en la localización, uso y tenencia de la vivienda. El objetivo socioeconómico es acceder a una vivienda digna, segura, funcional, cómoda, equilibrada con su entorno y que le permita a él y a su familia sentir seguridad, estabilidad, pertenencia y la materialización de los esfuerzos hechos en un bien de interés familiar.

Es lógico plantear, por tanto, en este Nuevo Sistema dirigido a hogares de ingresos medios y bajos, un esquema flexible, que comprendiendo la dinámica evolutiva del individuo, aunque se trate de un “bien inmueble” éste no se constituya en lastre o ancla que se la impida.

Por eso en este Nuevo Sistema el socio / beneficiario tiene la opción de decidir sobre la naturaleza de su inversión que tendrá la condición de “patrimonio familiar” y está representada en “títulos transferibles de vivienda” que le posibilita a él y a su familia moverse a nivel nacional dentro de la red de vivienda y mudarse con facilidad conservando su condición de propietario.

Los “títulos transferibles de vivienda” permiten ser aplicados en las siguientes operaciones:

1. En las transferencias totales o parciales dentro de la red, prioritariamente a otros usuarios del sistema y acorde con las normas legales que rigen lo pertinente al patrimonio familiar y previo cumplimiento del procedimiento y reglamento interno del sistema, especialmente en lo contemplado en los artículos nueve y diez (obligaciones y sanciones) del reglamento del programa de vivienda urbana integrado a la Red de Solidaridad Social.

2. En las transferencias de padres a hijos o hijos a padres, o entre hermanos, con la modalidad de “título semilla”, que son los títulos desagregados del título principal, o bien por su condición de heredables o por la voluntad de los padres de iniciar a sus hijos dentro del sistema. Con un “título semilla”, por derecho propio, consignado en los estatutos de Nuevo Sistema, quien lo recibe adquiere la condición de socio / beneficiario potencial, receptor del SFV con destino a otra unidad básica y así poder iniciar su propio ciclo en el sitio y ciudad que le convenga.

3. Otorgarle al socio / beneficiario el derecho de moverse dentro de la red con relativa facilidad,, a costos razonables producidos por el servicio y sin necesidad de recurrir al mercado de oferta y demanda de la vivienda tradicional que generalmente no exige vender una para comprar la otra. Si un socio por razón de sus propias circunstancias requiere trasladarse, de una ciudad a otra, o de un sector a otro, puede tramitar ante el Nuevo Sistema su transferencia y acceder a otra unidad de vivienda de menores, iguales o mayores dimensiones o características de la que tenía en uso, ajustando con las “UPAVI” que adquiera, el mayor o menor valor que se produzca por factores previamente identificados y cuantificados que incidan en los precios finales de la vivienda, como la localización, el valor del terreno, matrículas de servicio por cambio de estrato, los mayores o menores costos de la construcción según la ciudad, etc., pero entendiéndose que este factor ya no sería preponderante dentro del valor global y menos dentro de la amplia y bondadosa concepción del sistema.

El Sistema compensatorio nacional integrado permite en la parte física a la vivienda, crecer o decrecer acorde con el comportamiento de la familia, bien sea trasladándose de vivienda de una ciudad a otra, o bien montándole o desmontándole unidades que requiera o le sobre, en una arquitectura mecánica móvil y dinámica,, todas estas opciones son posibles, los forros o vestidos de la vivienda son suplementarios y su prefabricación, al punto que nos permiten modificar interiormente o redecorar la unidad de vivienda en dos días, seleccionando los forros modulados dentro de una amplia variedad de estilos. Este sistema, pues, cambia el paradigma de la propiedad privada en las connotaciones de inmovilidad que tienen los bienes “inmuebles” y flexibiliza el concepto sin desvirtuar la importancia que este tiene en las vidas cotidianas de

los individuos; contribuyendo así en las búsquedas de nuevas fronteras del desarrollo humano de los colombianos.

Tabla No. 8
PROYECCIÓN DEL PRESUPUESTO

	Nuevo	Benef.	Plan	Observaciones
	Sistema	%	Específ.	
	%		%	
Costos Indirectos				
Diseños	100			
Matrículas de servicios públicos		100		
Capacitación de los socios/ beneficiarios	50		50	
Seguros			100	
Publicidad	50		50	
Honorarios de gerencia del proyecto	50	25	25	
Legalización de escrituras / cédulas		100		
Comisión por ventas				Se elimina
Impuesto predial		50	50	
Costos Financieros				
Corrección monetaria			100	
Intereses (de los créditos del beneficiario)		100		Si los hay
Seguros (terremoto, incendio, etc.)		100		
Timbres		100		
Hipoteca (si la hubiere)		100		(Restringida)
Intereses a terceros	100			Si los hay
Costos de construcción				
a. Costos indirectos				
Terrenos	100			
Maquinaria y equipo	100			
Materiales de construcción		50	50	
b. Inflación e imprevistos		100		
c. Honorarios por dirección	50	25	25	
Tecnología y montaje				

Tabla No. 9
RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 1996
(Millones de pesos corrientes)

Nombre del programa	Apropiación Presupuestal	Beneficiarios	Entidad ejecutora
1. Empleo solidario			
Empleo rural	17.958	15.700	DRI
Empleo urbano	19.454	45.000	RSS
Apoyo de sostenimiento SENA	12.485	24.625	SENA
2. Apoyo mujeres jefes de hogar	7.425	125.000	FIS
3. Revivir	27.566	65.000	RSS
4. Programa vivienda rural	58.167	70.000 filas	Caja Agraria/ / DRI
5. Programa vivienda urbana			
Mejoramiento del entorno	83.271	144.090	INURBE
6. Recrear	2.101	400	RSS
7. Talento deportivos	675	3.000	ICETEX
8. Bono alimentario	6.758	82.855	ICBF
9. PAMI – FAMI 1	68.413	480.000	D.S. Minsalud
1. Recuperadores	500		RSS
11. Habitantes de la calle	704		RSS
12. Apoyo alimentario	44.328	871.000	ICBF
13. Asistencia técnica	1.406		
14. Evaluación y seguimiento	1.715		
TOTAL INVERSIÓN RED	352.926		

1. Los recursos será confinanciados por el Fondo de Solidaridad y Garantía y la entidad Territorial. Los beneficiarios corresponden a 240.000 binomios madres – hijo. Los recursos especificados corresponden al costo de afiliación de esta población.

CONCLUSIONES

De lo tratado en el presente estudio, se concluye que el acelerado déficit de la vivienda urbana, tanto de Latinoamérica como de Colombia tiene sus orígenes en el incontrolado proceso migratorio de población del campo a la ciudad en razón a que la industria manufacturera se asienta en las principales ciudades capitales, de departamentos, fortaleciendo el fenómeno centralista y concentrando en ellas las mayores expectativas de trabajo y empleo, bienestar, progreso y oportunidades culturales y de capacitación, que a su vez dan como resultado nuevas e imprevistas necesidades habitacionales, asentamientos espontáneos y por lo tanto no planificados, con todo un acelerado proceso de urbanismo que genera un impacto de alta repercusión en la cobertura de servicios públicos, en la planeación del desarrollo y exige la improvisación en los planes de expansión, se arriesga la sostenibilidad de los proyectos, se dificultan los cálculos de capacidad instalada y vida útil en ellos, colapsa el transporte, el espacio público, la convivencia y seguridad ciudadana, etc., entrando el estado a darles solución sin estrategias claras ni mucho estudio, y sin tener la previsión ni provisión presupuestal para acometer sistemas y métodos apropiados.

Frente a los procesos de migración y de urbanización el estado nunca diseñó estrategias eficientes para atenuarlos y darle la gradualidad conveniente; optó por esquemas y metodologías convencionales en la construcción y el mercado de la vivienda que con el tiempo ha demostrado su incapacidad para resolver el problema. Con timidez, en las décadas del sesenta y setenta se incursionó en la prefabricación en concreto reforzado, auspiciado por el ICT, y en algunos capítulos de obra en los proyectos de construcción de vivienda, pero con tecnologías rudimentarias e improvisadas, permitiendo esto que los resultados aseguraran el fracaso del nuevo sistema; la identificación del producto como de mala calidad consiguió que clientes y usuarios rechazaran el producto final en el mercado.

En Europa y Norteamérica se venía aplicando la prefabricación con mucho éxito, y hoy todavía continúan estos métodos, naturalmente mejorados con

innovaciones tecnológicas, pues las investigaciones hechas en todo ese tiempo han permitido ya la participación de muchos otros materiales subproductos del petróleo, de la madera, del acero, etc., pero ellos lo aplicaron en forma integral; en el aspecto técnico se acogieron a los principios de estandarización, normalización y modulación, logrando con esto la racionalización requerida para la construcción mediante la prefabricación, diseñaron ágiles sistemas financieros que van al ritmo de las ejecuciones posibles en esta industria y prepararon al usuario para recibir positivamente el producto, entendiendo además la necesidad de un eficiente programa de aseguramiento y control de la calidad.

Con esto se asegura que Colombia aún está a tiempo de hacerle reingeniería a todo el proceso de la vivienda y se propone que en lo técnico debe acogerse a la industrialización de la construcción, accediendo a la tecnología de punta en la materia; materiales livianos, resistentes, estables y económicos; equipos y plantas modernas y automatizadas; robotización de algunos procesos especialmente en los de producción de las unidades privadas, reservando el mayor volumen de mano de obra para las obras de urbanismo, montajes, acabados, explotación y proceso de algunos materiales, mejoramiento del entorno y otros.

Como los sistemas de mercado y los financieros han sido diseñados dentro de un marco económico mercantilista que no permite aproximarse a la solución de un problema eminentemente social, pues los factores dados hasta ahora son: Rentabilidad, utilidad, ajustes por inflación, velocidad de ventas, comisiones, IVA, costosa mano de obra, devaluación, altos costos de transporte, maquinaria y equipo sin exenciones arancelarias, alto costo del dinero, libertad a las entidades financieras en el mercado de capitales; los subsidios familiares de vivienda otorgados por el estado están orientados solo a la vivienda de interés social y no son representativos como ataque frontal al problema pues apenas significan hasta un cuarenta por ciento del total del costo de la vivienda y con lentitud en su ejecución apenas logran clasificarse como una ayuda modesta nunca definitiva.

Los estímulos y apoyos tanto tecnológicos como financieros a la industria constructora de vivienda son nulos. Se afirma por tanto: que como hemos intentado solucionar el problema del déficit cualitativo y cuantitativo de la

vivienda en Colombia no se ha logrado ni se va a lograr; es lógico pues, plantear un cambio total en los paradigmas tecnológicos, operativos, financieros y culturales, que es lo que propone en esta Monografía de Grado.

BIBLIOGRAFIA

INURBE, 1997. Instituto de Crédito Territorial I.C.T., Medio siglo de Vivienda Social en Colombia 1939 – 1989. Edit. Min. Desarrollo.

INURBE, 1997. Estado, Ciudad y Vivienda. Edit. Min. Desarrollo

DANE, 1938 – 1993. Censo.

ESCALA, 1993. Hábitat. Edit. Escala Ltda. Bogotá

República de Colombia, 1991. Nueva Constitución Colombiana. Edit. Legis. Santa fe de Bogotá.