



Jorge Bitar Ramírez | Cúcuta, Colombia

LA VIVIENDA DE LOS POBRES URBANOS

El delgado filo entre la informalidad y la ilegalidad

Introducción

El hombre se hizo urbano; las ciudades se han convertido en refugio, presentándose como la panacea que resuelve todas las dificultades, es una mina de oportunidades que promete mejores condiciones de vida haciendo que las ciudades crezcan de manera desordenada más rápido que las intervenciones de sus planificadores. La migración interna y el continuo flujo de desplazados, por diversas razones han desarrollado un crecimiento acelerado de la mancha urbana, invadiendo con “vivienda informal” áreas públicas y privadas, zonas de protección y reserva forestal, bosques, humedales, sin una planificación urbana que ordene y controle este crecimiento.

La Organización de las Naciones Unidas define como vivienda informal al techo bajo el que viven un grupo de personas carentes de una o más de las siguientes condiciones: acceso a agua potable; acceso a servicios de alcantarillado; suficiente área habitable, que no más de tres personas compartan una misma habitación; calidad estructura y durabilidad de la vivienda y seguridad de la posesión¹.

Generalmente, los asentamientos de vivienda informal se dan sobre terrenos que no cumplen las condiciones de legalidad, promueven invasiones incluso bajo la incapacidad y desidia de las autoridades municipales, rallando inclusive con la complicidad.

Desde la perspectiva jurídica, el concepto de informalidad pierde relevancia identificándose con el de ilegalidad, lo que nos llevaría a definir este tipo de hábitat como vivienda o barrio ilegal, y así lo expresa la ley 308 de 1996 de la república de Colombia, castigando a los invasores con prisión de dos a cinco años y multa de cincuenta a doscientos salarios mínimos mensuales. Estaríamos entonces ante un fenómeno jurídico que afecta y le da estatus de criminales a los más pobres.

Los entes municipales de alguna forma buscan legitimar estos asentamientos informales que algunos académicos han llamado forma de producción de vivienda para los pobres urbanos, superando los límites legales ante los que se imponen las prácticas humanitarias y sociales que abogan por resolver el carácter de ilegalidad y promover mejores condiciones de vida a sus moradores, cayendo en el peligro de hacer apología a la miseria, pretendiendo resolver así el derecho a la ciudad de los más necesitados.

Este estudio busca desde el urbanismo entrar en el mundo del ámbito jurídico y revisando las políticas de estado promover una visión contemporánea del problema de la vivienda informal ante el carácter ilegal que se le adosa, sin hacer pretender justificar y menos aún promover este fenómeno urbano.

¹ La observación general N° 4 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos define la vivienda digna como el lugar donde los ciudadanos o las familias puedan vivir con seguridad paz y dignidad, y se inscribe así en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo 25.1 que reza: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”, en concordancia con el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (1976) que afirma: “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Resumen histórico de las políticas públicas de vivienda en Colombia

Desde la presidencia del liberal Enrique Olaya Herrera en 1930 se inicia en Colombia el desarrollo de políticas públicas encaminadas hacia a la adjudicación de subsidios a familias de escasos recursos, proceso que ha evolucionado hasta nuestro días, buscando adaptarse a la realidad nacional con fundamento en la declaración universal de los derechos humanos, la Constitución Política de 1991 y la jurisdicción otorgada a las cajas de compensación familiar.

El artículo 25 de la declaración de los derechos humanos reza: "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" constituyéndose en un derecho perteneciente a los derechos sociales a la luz del artículo 42 de la constitución política de Colombia, existe marcada subjetividad al definir "vivienda digna", consagrada en el artículo 51 de la misma carta magna que dice: "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."

Este derecho, podría interpretarse como sí la obligación del estado e solo se limitará a "fijar condiciones" y "promover..."

La historia de la vivienda social nace en Colombia desde el año 1932 con la creación del Banco Central Hipotecario (BCH) y en 1939 del Instituto de Crédito Territorial (ICT), dedicados no solo a la función del préstamo bancario sino a la planificación urbana, la construcción, promoción, venta de vivienda social. (Villaveces 2011)

El estado fue responsable de la política pública de vivienda social por un lapso de cuarenta años hasta la presidencia de Misael Pastrana Borrero, que dejó en manos de la empresa y la banca privada la construcción promoción, venta de vivienda social, con la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). (Villaveces 2011), sin que esto implicara una cierta atención hacia la vivienda de los más pobres de Colombia.

En el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, el Congreso de la República decreta la ley 3 del 15 de enero de 1991 "por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda...", buscando favorecer realmente a los "pobres urbanos"² con acceso a vivienda digna, creando condiciones especiales para la gestión a través de las cajas de compensación familiar, como operadoras y administradoras de los subsidios de vivienda, entidades que según informe de ASOCAJAS³ (2013), desde la sanción de la ley hasta el año 2012, el estado ha entregado 509.850 subsidios de vivienda que han cumplido con el sueño de igual número de familias de tener casa propia (FUENTE ASOCAJAS).

Es evidente que el esfuerzo del gobierno nacional no ha alcanzado las metas trazadas en cuestión de vivienda, (cita) quedando solo la buena intención hacia la población vulnerable en el cumplimiento de este derecho social, aunque se tiene un extenso compendio de leyes y normas de carácter nacional e internacional que van desde leyes de ordenamiento territorial y planificación urbana, condiciones de acceso, infraestructura, sismoresistencia, financiamiento, entre muchas otras y es orden constitucional contenida el ya citado artículo 51 de la carta magna.

Aspectos de la informalidad urbana

Existe una marcada relación entre los aspectos económicos de las ciudades y la configuración de asentamientos informales, siendo las ciudades que permiten un desarrollo más alto de economía informal los desarrollan mayor concentración de pobres urbanos en sus periferias (Minvivienda 2005). Habría que discutir si conforme lo cita Clichevsky (2008), existe sinonimia entre los términos informalidad, ilegalidad, e irregularidad, que llevados al marco de lo urbano implican la trasgresión en los aspectos de la titularidad de la tierra y su ocupación de manera legal y en acatamiento de las normas urbanas, o si es ilegal solo la ocupación violenta del territorio y no el incumplimiento de las normas, las cuales deben encasillarse solo en lo irregular como lo exponen Smolka y Biderman, (2011).

De aquí surgen interrogantes que nos llevan a considerar, la manera como debemos entender los desarrollos subnormales de vivienda dentro de otra dinámica urbana diferente a la establecida por la planificación urbana, ya que sus sistemas autoconstructivos no corresponden a las dinámicas económicas de construcción de la ciudad formal, sabiendo que estos asentamientos son consecuencia de procesos de desplazamiento y migración muchas veces forzada e involuntaria, inequidad y desequilibrio económico, aún más cuando el estado en la Ley 3 de 1991, otorga a los constructores privados la construcción de la Vivienda de Interés Social (VIS) o de Interés Prioritario (VIP) y su cancelación o parte de esta a través de subsidios, empresas que por su naturaleza su fin último es el lucro.

² El Centro de Asentamientos Humanos de la ONU, UN-CHS, registra que en los países en vía de desarrollo que existen 300 millones de habitantes urbanos en niveles de indigencia, sin posibilidad de nutrición básica y cobijo, y que al menos 600 millones de habitantes urbanos viven en condiciones sanitaria precarias, de amenaza a la vida, en suburbios y asentamientos ilegales. Se consideran pobres urbanos a los habitantes de ciudad incluidos en los índices de pobreza e indigencia.

³ La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar - ASOCAJAS - es una Corporación Autónoma de derecho privado, sin ánimo de lucro, con patrimonio y personería jurídica propios.

A los problemas antes enunciados de desplazamiento y la migración forzada, sumados a la inestabilidad laboral, poca capacidad de ahorro y endeudamiento, el valor real del suelo y la vivienda, y los reportes en las centrales de riesgo, hacen del acceso a la vivienda un sueño inalcanzable por los sistemas formales, recurriendo así este nicho poblacional de los pobres urbanos a procesos de asentamiento informales en el perímetro urbano, como un factor constante en el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, estableciéndose así crecimientos irregulares, no planeados e ilegales, estableciendo una ciudad dual (concepto) que crece más rápido que su planificación y su infraestructura de servicios, con crecimientos poblacionales que superan las proyecciones estadísticas de los estados (Dane 2005)

Conclusiones

El derecho a una vivienda digna, hace parte de los derechos sociales que afecta otros derechos fundamentales siendo preocupación de los gobiernos que se encuentran limitados desde su gobernabilidad y han buscado apoyo en alianzas público privadas, y descargando la administración en entidades sin ánimo de lucro, siendo en el caso Colombiano las cajas de compensación y el Fondo Nacional del Ahorro, alcanzando avances en el aumento de beneficiarios, transparencia y agilidad en los procesos, pero ensombrecidos por la falta de acceso a la información de los procesos, falta de capacidad de crédito y ahorro, el desempleo o el empleo informal, la falta de acceso a los sistemas de salud, aunado a mala ubicación con respecto a los centros urbanos, educativos, servicios de transporte y salud, mala infraestructura vial y problemas en el suministro de servicios públicos.

El asunto de los pobres urbanos y su vinculación a los estamentos formales de la ciudad envuelve una lógica transversal que exige el mejoramiento de la calidad de vida de los migrantes, sean internos o externos que por cualquier motivo engrosan los cinturones de miseria de nuestras ciudades latinoamericanas.

Sin pretender justificar el delito por la necesidad, los habitantes de la ciudad que se encuentran por debajo de los índices de pobreza deben de algún modo solucionar su carencia de vivienda y se envuelven en un hábitat que implica la violación de normas y leyes. La falta de cultura ciudadana, y nuestro analfabetismo urbano hacen que los asentamientos subnormales asuman prácticas urbanas por fuera del dogma de las ciudades tradicionales y contrarias a las costumbres urbanas, buscan como sobrevivir en un espacio que les es agresivo y en el que no pueden competir por no tener recursos materiales para enfrentarlo.

Bibliografía

- Alfonso, Oscar. (2012). ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). En: FLACSO Ecuador, Instituto de la Ciudad Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (Eds.). Dimensiones del hábitat popular latinoamericano (pp. 19 – 43). Buenos Aires.
- Banco Mundial, Índice de GINI, indicadores de pobreza, Recuperado el 11 de 09 de 2013, de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries?display=default>
- Clichevsky, Nora. (2008). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. En: Revista Bitácora.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2007). "Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2009). Déficit de Vivienda en Colombia.
- Jaramillo, Samuel. (2008). Reflexiones de la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina. Revista Territorios, Núm. 18-19, enero-diciembre, pp. 11-53.
- Pisarello, Gerardo. (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria Editorial.
- Universidad del Rosario. (2007). Recuperado el 24 de 05 de 2013, de <http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II-2007/Fasciculo-11/ur/La-evolucion-de-la-politica-de-vivienda-en-Colom/>
- Sánchez, Lina. (2007). Migración Forzada y Urbanización en Colombia: Perspectiva Histórica y aproximaciones teóricas. Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Smolka, Martín. y Biderman, Ciro. (2011) Vivienda Informal: una perspectiva economista del planeamiento urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Working.
- Torres, Carlos. (2009). Ciudad Informal Colombiana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Jorge Bitar Ramírez arquibitar@gmail.com

Arquitecto de la Universidad Santo Tomas, Bucaramanga Colombia. Docente del programa de Arquitectura de la Universidad de Pamplona, Colombia. Candidato a Magister en Arquitectura, Ciudad e Identidad de la Universidad Nacional Experimental del Táchira, San Cristóbal Venezuela. Candidato a Magister en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, en Bogotá, Colombia. Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales, ACIUR, Miembro del Grupo Metropolitano Binacional GMB, liderado por el Instituto de altos estudios para América Latina. Miembro del Grupo de Investigación Ciudad y Territorio de la Universidad de Pamplona. Director para Colombia de Onward Internacional.