

VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE TEORÍA URBANA LATINOAMERICANA

Cinco décadas de urbanismo neoliberal en América Latina. Efectos, limitaciones, alternativas

Eje 4. Políticas territoriales. *Relaciones del Estado con agentes no estatales, desde empresas capitalistas, sus agremiaciones, hasta grupos y organizaciones populares.*

Más allá del estado y el mercado: el rol de las organizaciones filantrópicas y de bienestar social en la consolidación de la política de vivienda orientada al mercado en Colombia

Autoras:

Adriana Hurtado Tarazona

Doctora en antropología, máster en planificación y administración del desarrollo regional
Profesora Asociada Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo -Cider, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia)

a.hurtado10@uniandes.edu.co, ahurtadot@gmail.com

Luisa Sotomayor

PhD Planning, MSc Planning

Profesora Asociada y Directora del City Institute, York University (Toronto, Canada)

sotomay@yorku.ca

Friederike Fleischer

PhD Anthropology

Profesora Asociada Departamento de Antropología, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia)

f.fleischer406@uniandes.edu.co

Lina Brand Correa

PhD in Earth and Environment, MSc in Ecological Economics

Profesora Asistente, York University (Toronto, Canada)

brand@yorku.ca

Más allá del estado y el mercado: el rol de las organizaciones filantrópicas y de bienestar social en la consolidación de la política de vivienda orientada al mercado en Colombia

Resumen:

Esta ponencia analiza el papel de actores adicionales al Estado y al mercado en la consolidación de la política de vivienda social orientada al mercado en Colombia, a partir de los hallazgos del proyecto “Periferias Verticales”, desarrollado por la Universidad de York y la Universidad de los Andes. Mediante una metodología mixta que incluyó entrevistas a 50 expertos, análisis documental, estadístico y espacial, se examinan las relaciones entre actores públicos, privados y del tercer sector en tres áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín y Barranquilla. Los resultados muestran que organizaciones sin ánimo de lucro, como cajas de compensación y fundaciones empresariales, han contribuido a consolidar la ideología dominante de la vivienda en propiedad, replicando lógicas del mercado en la producción de vivienda social. Sin embargo, también se identifican casos en los que estas organizaciones han promovido alternativas innovadoras, como proyectos de pequeña escala, diseño colaborativo y localización urbana consolidada. Aunque estas iniciativas aún son marginales, evidencian el potencial del tercer sector para contrarrestar las inercias de la política habitacional neoliberal. La ponencia concluye que visibilizar estas experiencias puede abrir el debate sobre modelos más inclusivos y sostenibles de producción de vivienda social, siempre que logren incidir en las políticas públicas y no permanezcan como esfuerzos aislados.

Palabras clave: política de vivienda, vivienda de interés social, urbanización periférica, relaciones estado-mercado, tercer sector.

Abstract

This paper analyzes the role of actors beyond the state and the market in shaping Colombia’s market-oriented social housing policy, based on findings from the research project “Vertical Peripheries,” conducted by the University of York and Universidad de los Andes. Using a mixed-methods approach, including 50 expert interviews and documentary, statistical and spatial analysis, the study examines the relationships among public, private, and third-sector actors in Bogotá, Medellín, and Barranquilla. Results show that nonprofit organizations—such as family compensation funds and corporate foundations—have reinforced the dominant housing ideology,

which prioritizes new homeownership over alternative forms of access and tenure. These organizations replicate market logics in housing production and support programs that promote financial education, standardized large-scale projects, and post-acquisition social accompaniment focused on property regulations. However, some initiatives challenge these trends, including small-scale, context-sensitive housing projects, in-house design teams, and programs that prioritize economic development over conventional social accompaniment. While the overall role of nonprofits tends to reinforce market-driven housing policy, highlighting these alternative practices opens space to question the dominant narrative that social housing must be mass-produced, standardized, and peripheral. For these alternatives to have broader impact, they must influence public policy and not remain isolated philanthropic efforts.

Key words: housing policy, social housing, peripheral urbanization, state-market relations, non-profit organizations.

Introducción:

La literatura sobre financiarización de la vivienda ha reconocido como una de sus características el alineamiento sin precedentes entre el sector inmobiliario, el sector financiero y los gobiernos de distintos países del mundo (Shimbo 2019), en los que el rol del estado termina siendo subsidiario al capital inmobiliario y financiero (Pradilla 2020). Estos tres grupos de actores se han concebido como los protagonistas de la manera en que se produce la vivienda social, aunque de manera diferencial y con distinciones entre regiones, tanto en países del norte (Aalbers, 2017; Aalbers & Haila, 2018; Forrest & Hirayama, 2015) como en aquellos del sur, incluida América Latina (Aguilera, 2017; Imilan, Olivera, 2016; Pereira, 2017; Pérez, 2014; Rolnik, 2013; Zapata, 2017). Sin embargo, el rol de actores adicionales a estos tres pilares en la consolidación de los modelos predominantes de producción de la vivienda social no ha sido suficientemente revisado.

Durante las tres últimas décadas, Colombia ha reproducido en gran medida el modelo chileno dominante, de una política de vivienda orientada al mercado, que muchos países latinoamericanos han adoptado en el contexto de la neoliberalización. En este esquema, la vivienda de interés social es desarrollada por el sector privado. El gobierno otorga subsidios parciales a la demanda a los hogares de menores ingresos, permitiéndoles adquirir unidades habitacionales con la ayuda de ahorros personales y créditos hipotecarios. Por lo tanto, el Estado «subsidiario» o «facilitador» (Beuf & García, 2016; Franco, 2019) tiene el papel de «facilitar» el emparejamiento entre la oferta y la demanda de vivienda. Este enfoque hace de la política de

vivienda del país una política económica y no social, con el objetivo principal de incentivar el sector inmobiliario, entendido como uno de los motores de crecimiento de la economía colombiana (Camargo & Hurtado-Tarazona, 2011). Un resultado directo de esta política de vivienda orientada al mercado es el rápido desarrollo de megaproyectos de vivienda de interés social en las periferias urbanas y metropolitanas. Estos megaproyectos se caracterizan por condiciones precarias de vivienda que surgen de la falta de conexión con los bienes y servicios urbanos, diseños estandarizados que no reconocen la diversidad de necesidades y preferencias de los residentes, y problemas de mantenimiento y gobernabilidad (Hurtado-Tarazona, 2019; Hurtado-Tarazona et al., 2020).

Contrariamente al argumento que señala «la retirada del Estado» ante las políticas neoliberales de vivienda, en Colombia, como en otros países de América Latina, el Estado no sólo está presente, sino que tiene un papel crucial en el éxito de la política de vivienda orientada al mercado (Rolnik, 2013, 2019) y su resultado espacial, en este caso la periferización de la vivienda social. Coaliciones entre gobiernos, el gremio de la construcción y el sector financiero en Colombia sugerirían que la “alineación sin precedentes” que plantea Shimbo (2019) se manifiesta al pie de la letra en el país. Sin embargo, estos no son los únicos actores involucrados en la implementación de la política de vivienda ni los únicos responsables de sus efectos. Organizaciones sin ánimo de lucro como cajas de compensación familiar y fundaciones de grandes grupos empresariales intervienen en distintos momentos de la implementación del modelo: desde la asignación de subsidios, la gestión de programas de educación financiera y ahorro, y la estructuración y comercialización de proyectos de vivienda (en el caso de las cajas de compensación) hasta la “habilitación de suelo” y gestión de macroproyectos (en el caso de fundaciones de grandes grupos empresariales) y el desarrollo de programas de acompañamiento social.

Esta ponencia parte de los resultados del proyecto de investigación “Periferias Verticales: planeación y ciudadanía en torres de vivienda social periférica en Colombia”, desarrollado por la Universidad de York y la Universidad de los Andes. El proyecto examina los efectos de la política de vivienda basada en el mercado sobre la configuración de los bordes urbanos en Colombia. Su objetivo es comprender cómo la mercantilización de la vivienda de interés social (VIS) influye tanto en los procesos de planificación urbana como en la vida cotidiana de los residentes en tres áreas metropolitanas del país: Bogotá, Medellín y Barranquilla. La metodología implementada fue mixta, e incluyó análisis estadístico, espacial, documental y trabajo de campo cualitativo con expertos y residentes en las tres zonas de estudio.

En esta ponencia presentaremos los resultados de la pregunta de investigación no. 1, analizar las relaciones entre actores (estado, mercado y otros) en la consolidación de la política de vivienda actual en Colombia. Partimos puntualmente de 50 entrevistas a expertos, incluyendo funcionarios públicos de distintos niveles de gobierno (nacional, departamental, local), directivos de empresas constructoras grandes, medianas y pequeñas, funcionarios de bancos, trabajadores de Cajas de Compensación Familiar, trabajadores de Fundaciones de grandes grupos empresariales, y personas asociadas a otros actores (asociaciones de vivienda, pequeñas fundaciones) que histórica o actualmente han tenido algún rol en la política de vivienda.

Los resultados identifican dos efectos relevantes del involucramiento de actores adicionales al estado y al mercado: Por un lado, las organizaciones sin ánimo de lucro han ayudado a consolidar la “ideología de la vivienda” (White y Madden 2024) predominante en el país, en la que se privilegia la vivienda nueva en propiedad sobre otras formas de acceso y tenencia a la vivienda. En este sentido, los “otros actores” son una ficha más de la alineación entre actores de los esquemas de vivienda mercantilizada convencionales. Por otro lado, sin embargo, algunos de estos actores han generado alternativas que muestran la posibilidad de que las organizaciones sin ánimo de lucro puedan contrarrestar en alguna medida las inercias de la política y del mercado de la vivienda.

La ponencia concluye que, aunque en agregado el rol de las organizaciones sin ánimo de lucro sigue y consolida las inercias de la política de vivienda orientada hacia el mercado, resaltar las instancias en las que estos “otros actores” han logrado revertir algunas de estas inercias podría ayudar a contrarrestar la narrativa dominante de que sólo es económicamente viable hacer vivienda social de manera masiva, estandarizada y periférica. Sin embargo, es necesario que esto revierta sobre las acciones del estado y sobre la política misma, y que no se queden como acciones filantrópicas de actores aislados.

Nacimiento y consolidación de la política de vivienda orientada al mercado en Colombia

En 1939 el Gobierno nacional fundó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) que fue la institución estatal protagonista en la producción de vivienda para los más pobres durante la mayor parte del siglo XX en Colombia. Sin embargo, su producción en relación con las necesidades de vivienda del país fue insuficiente, y más aún a partir de la década de 1960, cuando las ciudades colombianas crecieron aceleradamente por migraciones campo-ciudad, lo que hizo que una gran porción de la demanda de vivienda fuera suplida por los mercados informales de tierras (Parias,

2012). Parte de la intervención estatal se dio, como en otras ciudades de América Latina, en forma de regularización de barrios con financiación de organismos internacionales (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros Mejica, 2014). Pero aparte de estas intervenciones de regularización, la planeación modernista, que fue la forma predominante de intervención espacial en las ciudades colombianas, siguió dejando por fuera a un gran sector de la población.

Desde 1942, año en que el ICT comenzó a producir vivienda urbana además de la rural, y hasta la década de 1970, la vivienda de interés social que produjo este instituto combinó proyectos estatales de gran escala con proyectos de autoconstrucción dirigida, en los que se subsidiaban lotes para desarrollo progresivo de vivienda para los sectores de más bajos ingresos. Hacia el final de este período, como anota Zeiderman (2016), hubo una transformación en la racionalidad de la política pública: el objetivo de aliviar la pobreza se superpuso al de la modernización, con influencia de políticas anti-pobreza impulsadas por agencias multilaterales en América Latina. Así, surgió la categoría de vivienda de interés social y “el pobre reemplazó al obrero como el objeto de intervención gubernamental” (Zeiderman 2016, p. 109 traducción propia).

En la década de 1970 los constructores que trabajaban por encargo -construyendo viviendas individuales para sectores de ingresos medios y altos- pudieron convertirse en agentes capitalistas gracias a un conjunto de reformas financieras: la creación del sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) como incentivo para el ahorro orientado a créditos de vivienda y el surgimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) como banca especializada en el sector de la construcción y los ahorradores (N. Cuervo & Jaramillo, 2009). La producción capitalista de vivienda, en forma de grandes proyectos estandarizados, comienza su auge gracias también a un crecimiento de la clase media que está dispuesta a adoptar este tipo de viviendas y a ubicarse, por precio, en nuevas localizaciones periféricas. Esta producción continúa y se expande durante toda la década de 1980.

En la década de 1990, en medio de la apertura económica y la descentralización, se consolidaron varias transformaciones que dieron el giro final a las formas de producción de vivienda social en Colombia. Primero, la incorporación de la función social y ecológica de la propiedad en la ley de reforma urbana (ley 9 de 1989) que hizo posible la compra de grandes terrenos para proyectos de interés social. Segundo, la Constitución Política de 1991, que incorporó las tensiones entre

democratización y neoliberalismo en Colombia¹, introdujo el derecho a una vivienda digna² y el rol del estado como quien fija las condiciones para hacer efectivo este derecho a través de promover planes de vivienda social, y no de producir la vivienda directamente³. Los preceptos constitucionales terminaron dando forma a la Ley 3 de 1991, conocida como la Ley de VIS, en la que se desmontaron las entidades y programas nacionales de producción de vivienda de interés social para reemplazarlos por el mecanismo de subsidios directos a la demanda, esto es, que el estado otorga financiación parcial para la compra de vivienda directamente a los hogares.

El Gobierno nacional liquidó entonces el ICT y creó el INURBE para gestionar los subsidios. Además, se acabó el sistema financiero especializado en el sector de la construcción (el sistema UPAC y las CAV) y se unificó con el resto del sector financiero, en la multibanca (N. Cuervo & Jaramillo, 2009). De esta manera se trasladó gran parte de la producción de vivienda social al sector privado, lo que le convenía a las constructoras pues para principios de los años 90 la demanda de los grupos de mayores ingresos se saturó y a mediados de la década el sector inmobiliario entró en crisis. La opción de construir vivienda de interés social, a menores precios pero en mayores cantidades, les permitió entonces subsistir en el negocio (Parias, 2012).

La primera década del siglo XXI fue un período de expansión de la política orientada al mercado: con la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional⁴ se “agilizó” la disponibilidad de suelo para megaproyectos de vivienda en los bordes urbanos y metropolitanos, muchas veces en tensión con las disposiciones municipales de ordenamiento territorial. Esta figura fue declarada inexecutable por violar la autonomía municipal para definir la clasificación y usos del suelo en sus planes de ordenamiento (Universidad Nacional de Colombia, 2011), pero los primeros macroproyectos subsistieron. En la segunda década se consolidó el modelo de subsidios del gobierno nacional, con el programa Mi Casa Ya, que constituyó la principal apuesta del Gobierno Nacional y en el que se invirtió una gran cantidad de recursos públicos.

¹ Pues “Al lado de las medidas para reducir el tamaño del Estado, desregular mercados y privatizar servicios públicos, se introdujeron ideales democráticos de participación cívica, justicia social y descentralización política” (F. Pérez, 2010, p. 61).

² En consonancia con la definición del derecho a la vivienda adecuada incorporado por la Organización de Naciones Unidas “[...] un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructural, iluminación, calefacción y ventilación dignos. Una infraestructura básica que incluya abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y de salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”. (Giraldo, Bateman, & Torres, 2004, p. 19)

³ Artículo 15 de la Constitución Política: “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”

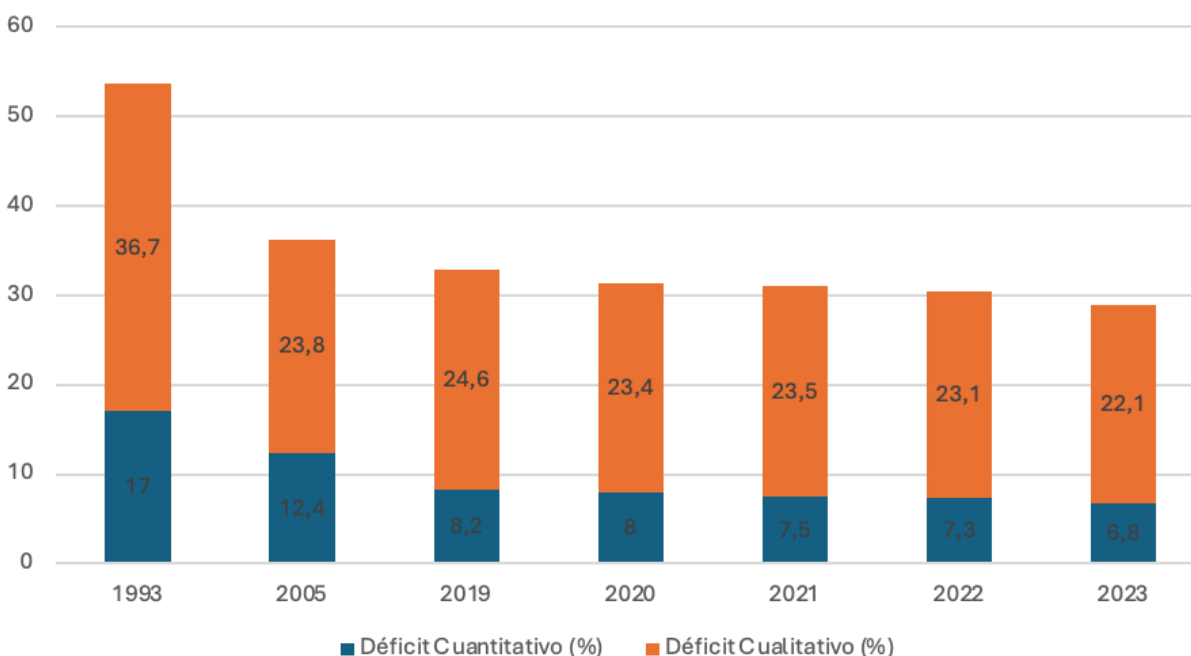
⁴ Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”

Actualmente, la política de vivienda en Colombia tiene varias alternativas de instrumentos: tanto para la generación de vivienda nueva como para el mejoramiento de vivienda y de barrios. Con respecto al acceso a una vivienda nueva se encuentran los subsidios a la compra de vivienda (nueva, usada y construcción en sitio propio) subsidios de arrendamiento, arrendamiento con opción de compra, y créditos, leasing y subsidio a la tasa. A pesar de que normativamente existen diversas alternativas para garantizar el derecho a la vivienda, la política ha tenido un sesgo que privilegia el subsidio para compra de vivienda nueva. A pesar de que en las últimas décadas ha habido modificaciones normativas, y que actualmente la política de hábitat y vivienda se reconoce como política de estado (Ley 2079 de 2021), el sesgo en reducir el déficit cuantitativo a través de incentivar el sector de la construcción -lo cual acerca la política de vivienda más a una política económica orientada a generar crecimiento económico y no a una política social- y facilitar el “cierre financiero” de los hogares con ingresos entre 1 y 4 salarios mínimos mensuales a través de subsidios y crédito, permanece más o menos estable.

El actual gobierno nacional quiso ajustar algunos componentes de la política de vivienda para llegar a los hogares más vulnerables y con menores ingresos, y mejorar la distribución territorial de la asignación de subsidios, priorizando municipios pequeños y áreas rurales del país, pues la oferta de vivienda de interés social ha estado concentrada en ciudades medianas y grandes. Más recientemente, el decreto 0775 de 2025 ajusta el esquema de subsidios, priorizando su asignación para compra de vivienda usada y cambiando el sistema de focalización de subsidios para llegar a los grupos más vulnerables. Aunque es prematuro rastrear los efectos de estos ajustes, anticipamos que modificar el sistema de subsidios únicamente, dejando el resto de componentes del sistema intacto, no tendrá un impacto significativo en acercar la oferta de vivienda social a los hogares de menores ingresos, pues se sigue necesitando que éstos tengan capacidad de ahorro y capacidad de endeudamiento para poder adquirir sus viviendas. Adicionalmente, como el sistema sigue dejando en manos de las constructoras privadas la construcción de los proyectos de vivienda de interés social, es difícil que estos actores, que actúan bajo una lógica comercial, generen proyectos en lugares donde la demanda no está garantizada.

El resultado de décadas de una política orientada hacia el mercado ha sido mixto: si bien se ha reducido el déficit cuantitativo de manera importante (de 17% de hogares en 1993 a 6,8 en 2023), el cualitativo no ha sufrido una reducción tan significativa. Si bien en el período intercensal 1993-2025 éste se redujo de 36,7% de hogares a 23%, en los últimos 25 años ha permanecido más o menos estable, siendo de 22,1% para 2023.

Evolución déficit habitacional Colombia (% hogares)



Porcentaje de hogares en déficit habitacional - Total Nacional. Fuentes: CENAC (datos Censos 1993 y 2005), y DANE (datos ECV 2019-2023)

En conclusión, como política de fomento al sector de la construcción, de reducción del déficit cuantitativo y de acceso a la vivienda para un sector de ingresos medios y medio-bajos, la apuesta de la política de vivienda actual ha sido exitosa. La política sirve a un segmento de los hogares de medio bajos y bajos ingresos, y a inversionistas. Sin embargo, como política orientada efectivamente a garantizar el acceso a la vivienda digna de los hogares más pobres del país, los resultados son aún insuficientes, y estos hogares siguen recurriendo al mercado informal o a la vivienda en alquiler, muchas veces en condiciones habitacionales precarias.

Un resultado especialmente inquietante de esta política es el fomento de la urbanización periférica acelerada, en forma de grandes proyectos de vivienda de interés social en áreas periurbanas y rurales, en ocasiones en contravía con las disposiciones de los planes de ordenamiento municipales y con la vocación del suelo rural. Según cifras de la Galería Inmobiliaria analizadas en el proyecto Periferias Verticales, en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Valle de Aburrá y Bogotá y los municipios que la rodean, se produjeron 1378 proyectos de Vivienda de Interés Social, con 550,048 unidades en total entre 2007 y 2023. Estas viviendas han sido construidas cada vez más lejos de los centros urbanos, desconectadas de los

equipamientos y centros de empleo, y con diseños estandarizados que no diferencian condiciones climáticas o topográficas.

Estado y mercado, del mismo lado

El rol del estado:

En cuanto al rol del estado, las entrevistas a más de 50 expertos muestran que el sistema de vivienda en Colombia es un sistema que, a diferencia de alguna literatura sobre financiarización que habla del retiro del estado, aquí es un estado que está presente, que tiene mucha cercanía con los demás actores involucrados en la producción de vivienda social. El gobierno nacional ha sido históricamente un aliado del sector privado, y aún en el último gobierno con los cambios propuestos, los gobiernos locales han salido a sustituir la ausencia de recursos del gobierno nacional con programas municipales, distritales y departamentales de vivienda y asignación de subsidios (Mi Casa en Bogotá, Mi Casa Bacana en la Gobernación del Atlántico, Mi Techo Propio en Barranquilla, Ferias de Vivienda en Medellín). Ni el gobierno nacional ni los gobiernos locales han adelantado esfuerzos sustanciales fuera del esquema de subsidios a la demanda para adquisición de vivienda nueva. Intervenciones en las otras alternativas (vivienda usada, alquiler) han sido incipientes, y aunque en mejoramiento hay una larga historia, esta estrategia que pone atención a la ciudad construida ha tenido siempre un rol secundario en la política de vivienda.

Sector privado:

El sector de la construcción tiene una lógica orientada a obtener rendimientos económicos, sin embargo en las entrevistas, esta lógica coexiste con una narrativa orientada a reconocer el importante efecto que tiene en la manera de producir ciudad y de crear comunidades, entonces resaltan los esfuerzos que dedican en este sentido. Los constructores perciben tener un impacto positivo en la economía, como generadores de empleo, en la vivienda, a través de la reducción del déficit, y en la ciudad, a través del embellecimiento de algunos sectores urbanos con grandes proyectos que incluyen espacio público y equipamientos.

Sin embargo la narrativa predominantemente resalta una tensión entre los objetivos de producir ciudad y la falta de incentivos para construir mejores proyectos, o más asequibles.

Hay un posicionamiento de este sector como un sector que, debido a su papel protagónico en la economía del país, no se puede dejar parar:

“Si la política afecta al sector constructor, va a afectar el mayor empleador y la mayor economía del país” (directivo empresa constructora)

Perciben limitaciones normativas, exigencias excesivas que se les hace a través de la norma urbanística, limitaciones en las condiciones del mercado. Se sienten presionados por el gobierno, por los bancos, y por los dueños de la tierra, que debido a lógicas especulativas hacen que el suelo apto para desarrollar sea muy costoso para hacer viables proyectos de vivienda de interés social.

La lógica del sector de la construcción que producen VIS tiene un importante componente de acompañamiento social :adaptar la gente a las viviendas y no las viviendas a la gente.

El sector financiero, por su parte, es cuidadoso a la hora de otorgar créditos para evitar crisis financieras como la que enfrentó Colombia a finales de los 90 o la crisis financiera global del 2008.

Más allá del estado y el mercado: otros actores de la política de vivienda

-Las cajas de compensación: actores de “tres mundos”

Las cajas de compensación son entidades que pueden interactuar con la oferta de la vivienda, con la demanda, y que tienen un rol también de desarrollo comunitario, salud, educación y bienestar. Son actores muy importantes en el sistema de vivienda en el país, pero tienen un efecto diferente en algunas regiones, tienen presencia más potente en unas ciudades que en otras. En Bogotá y Cundinamarca tienen un rol protagónico, en Antioquia una caja también, en cambio en el Atlántico su rol es menor en temas de vivienda.

Las Cajas de Compensación, con los recursos que obtienen de los aportes obligatorios de que hacen las empresas formales (los empleadores aportan mensualmente el 4% salarios de los trabajadores a las Cajas) son socias o apalancadoras de las constructoras, pues les “acercan” la demanda: intervienen en la asignación de subsidios, gestionan de programas de educación financiera y ahorro programado, tienen programas de crédito. Algunas cajas también se encargan directamente de la estructuración y comercialización de proyectos de vivienda.

En las entrevistas a funcionarios de las Cajas, estos resaltan el rol que tienen como “educadoras” de los distintos actores del sistema: abogan por mejores condiciones de calidad de la vivienda

en el mercado, en nombre de sus afiliados. Se esfuerzan por conocer sus necesidades, desarrollar capacidades y crear comunidades.

Hasta este punto, el rol de las cajas es el de reforzar la lógica predominante de la política de vivienda, interviniendo en los componentes que requieren apoyo para funcionar: hacer que los trabajadores formales puedan ahorrar, acceder a financiación y a subsidios para adquirir viviendas nuevas en propiedad. Al igual que el gobierno, algunas cajas tienen programas de mejoramiento y de arrendamiento, sin embargo son iniciativas puntuales con menor alcance y recursos que las intervenciones en vivienda nueva.

Sin embargo, en la acción de las cajas se distingue un margen de maniobra que las diferencia de los actores públicos y privados: al ser entidades sin ánimo de lucro, aquellas cajas que se involucran en la estructuración de proyectos de vivienda de interés social tienen más posibilidades de innovar. Ya que no están guiadas principalmente por criterios de rentabilidad, y que deben reinvertir los excedentes en su objeto social, algunos proyectos desarrollados por cajas de compensación se diferencian de la vivienda de interés social producida por actores netamente privados. Por ejemplo, una caja ha asignado recursos para conformar una oficina de arquitectura y urbanismo dentro de la misma organización para no depender de los diseños de las grandes constructoras sino desarrollar proyectos de vivienda internamente, lo que ha mostrado innovaciones en diseño y calidad de viviendas de interés social. Otra caja le ha apostado de manera emergente a proyectos de pequeña escala, con diseño colaborativo y adecuado al contexto, y en localizaciones dentro de la ciudad consolidada. Estas iniciativas son más costosas que la vivienda producida en serie en las periferias urbanas, sin embargo los funcionarios de las cajas destacan los efectos positivos que pueden tener estas intervenciones en el bienestar de sus afiliados. En algunas cajas hay también un interés a futuro en diversificar su oferta de vivienda a partir de renovación, arriendo, autoconstrucción en áreas rurales, saneamiento básico, etc.



Fotos: proyecto Suramérica en la localidad de San Cristóbal, Bogotá (imagen propia, 2025). Localizado en la centralidad urbana del 20 de Julio, este proyecto de pequeña escala desarrollado por Compensar se integra en el tejido urbano e involucra espacios productivos en la planta inferior.



Proyecto Curazaos, desarrollado por Comfama en Apartadó Antioquia. Con diseño bioclimático, áreas verdes reforestadas con especies nativas y espacios de circulación abiertos en las torres, el proyecto apunta a mejorar las condiciones habitacionales más allá de lo que exige la norma.
Fuente: <https://www.anaelviravelez.co/curazaos>

-Tercer sector: “sin ánimo de lucro pero sin ánimo de pérdida”

Otros actores importante en el tercer sector son las fundaciones y las asociaciones de vivienda. En Colombia organizaciones religiosas han tenido históricamente un rol importante en la producción de vivienda para hogares de bajos ingresos. En la segunda mitad del siglo XX, las asociaciones y las cooperativas de vivienda impulsaron desarrollos habitacionales, a veces articuladas con entidades estatales como el Instituto de Crédito Territorial y sus programas de autoconstrucción dirigida.

A final de siglo, experiencias como la de la Asociación de Vivienda Popular Simón Bolívar continuaron estas iniciativas, en un contexto en el que la producción estatal de vivienda estaba disminuyendo: “Ese programa de autoconstrucción se fue acabando y las políticas de vivienda del Estado fueron migrando a un subsidio. En ese momento el subsidio era a la oferta, que era lo que nos permitía captar los dineros y negociar con los bancos y negociar con las entidades de ahorro y crédito” (extrabajadora AVP). Su labor consistía en comprar tierra urbanizable y

desarrollar proyectos habitacionales financiados con aportes de sus asociados. En algunas ocasiones, los asociados, especialmente mujeres, pagaban parte de sus aportes en oficios relacionados con la construcción, en jornadas colectivas de trabajo (extrabajadora de AVP).

Con los cambios en la orientación de la política de vivienda a finales del siglo, estas organizaciones fueron también cambiando, ajustándose al esquema de subsidios a la demanda, ofreciendo sus proyectos al mercado. Sin embargo, estas transformaciones han dejado menos espacio para pequeñas fundaciones, cooperativas y asociaciones: “La rapiña por el suelo, esa competencia voraz, nos ha dejado un poco fuera del mercado. Entonces como entidad estamos como un poco en el congelador (...) hemos perdido capacidad de manejo en este sistema (...) no tenemos margen” (miembro asociación de vivienda).

En el sistema actual, las fundaciones que tienen un papel relevante son aquellas grandes organizaciones sin ánimo de lucro asociadas a grupos empresariales, que en ocasiones han sido las promotoras de macroproyectos de vivienda como es el caso de la Fundación Mario Santo Domingo y los megaproyectos en Cartagena y Barranquilla. Estas organizaciones, por un lado, se comportan como agentes que refuerzan las inercias de la política orientada hacia el mercado: producción masiva de viviendas de interés social en periferias urbanas, con programas de acompañamiento social orientados a que la gente se pueda adaptar a estos nuevos contextos residenciales principalmente conociendo y siguiendo las normas. Sin embargo, al ser entidades “sin ánimo de lucro, pero sin ánimo de pérdida” (directivo Fundación), al igual que las cajas, estas tienen un mayor margen de maniobra para incorporar aspectos adicionales al desarrollo de vivienda, más allá de lo que incluyen los proyectos puramente comerciales. Por ejemplo, incorporación de programas de desarrollo económico orientados a la generación de empleo o ingresos, y mayor apoyo de intermediación con los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos, infraestructura y equipamientos de educación y de salud. Este último rol es de la mayor relevancia en contextos de ciudadelas periféricas autocontenidas, en las que los gobiernos locales no están presentes pues no tienen capacidad de extender su infraestructura, servicios y equipamientos al ritmo que crecen estas urbanizaciones (Hurtado y Rinaudo, en prensa). La gobernanza de estos megaproyectos de vivienda de interés social queda en manos, o de las constructoras privadas a quienes no les conviene permanecer en el largo plazo en los territorios (aunque algunas lo hacen), y las entidades sin ánimo de lucro en los casos en los que hacen las veces de promotoras. En todo caso, las acciones de estas organizaciones del tercer sector son discrecionales, en la medida en que no están obligadas por ley a tener programas de apoyo en el mediano y largo plazo.

Conclusiones:

El sistema de vivienda en Colombia lleva varias décadas consolidando un modelo orientado hacia el mercado, en el que lejos de estar ausente el estado, éste tiene un rol protagónico: es un actor que ha orientado la atención y los recursos públicos a fomentar la construcción de vivienda nueva y a facilitar el acceso de un segmento de los hogares vía subsidios y acceso al crédito. En la política de vivienda actual existen diversas alternativas de intervenciones orientadas a garantizar el derecho a la vivienda, que está reconocido en la Constitución Política del país, pero no ha generado condiciones suficientes para su implementación.

En este marco, los actores del mercado, con algunas variaciones entre empresas, generan un producto-vivienda ajustado a los requisitos de la política. En algunos actores de este sector se evidencian intenciones de innovar, especialmente en cuanto a sostenibilidad ambiental del hábitat producido, pero pocos incentivos para hacerlo, pues cualquier innovación se asume como un costo adicional en un negocio que según estos actores ya tiene un margen de rentabilidad muy ajustado.

En este contexto, en el que estado y mercado están del mismo lado, los actores del tercer sector tienen un doble rol. Por un lado, refuerzan la “ideología de la propiedad de la vivienda” (White y Madden 2024) a través de sus acciones antes, durante y después de que los hogares puedan acceder a la vivienda. Antes, mediante programas de educación financiera que transmiten valores como la importancia del ahorro y el acceso a crédito para lograr el “sueño de la vivienda propia”; durante, mediante el desarrollo o apoyo predominante a proyectos de vivienda que replican la lógica de las constructoras privadas (de aprovechar economías de escala al buscar lugares en los que implementar proyectos de gran escala, de manera masiva y estandarizada); y después, a través de programas de acompañamiento social enfocados en el cumplimiento de los reglamentos de propiedad horizontal más que en fomentar alternativas para la organización social (Hurtado Tarazona, Álvarez Rivadulla y Fleischer, 2020). En este sentido, estos actores se alinean con los esquemas de vivienda mercantilizada convencionales. Incluso, dentro de la categoría “otros actores” o “tercer sector”, hemos identificado que las organizaciones pequeñas, de base o más conectadas con el sector social y comunitario, han perdido importancia sistemáticamente en los últimos años, siendo remplazadas por organizaciones no gubernamentales asociadas a grandes grupos empresariales.

Por otro lado, algunos de estos actores han generado alternativas que muestran la posibilidad de que las organizaciones sin ánimo de lucro puedan contrarrestar en alguna medida las inercias de la política y del mercado de la vivienda. Una Caja de Compensación que le ha apostado a apoyar proyectos de pequeña escala, con diseño colaborativo y adecuado al contexto, y en localizaciones dentro de la ciudad consolidada, otra que ha asignado recursos para conformar una oficina de arquitectura y urbanismo dentro de la misma organización para no depender de los diseños de las grandes constructoras sino desarrollar proyectos de vivienda internamente, lo que ha mostrado innovaciones en diseño y calidad de viviendas de interés social, y una fundación que ha priorizado el apoyo a iniciativas de desarrollo económico en vez de a la versión convencional del acompañamiento social.

Sin embargo, las acciones tanto de innovación en las maneras de diseñar y producir la vivienda, como en la manera de gestionar la vida social en los nuevos contextos residenciales terminan siendo discrecionales, pues dependen de la voluntad y los recursos que estas organizaciones decidan invertir en mejorar la calidad habitacional y la calidad de vida de las personas que habitan en la vivienda generada. Las ventajas relativas de proyectos en los que estas organizaciones del tercer sector están involucradas no son parte del sistema de vivienda. Los residentes entonces quedan sujetos a la disposición de estos actores a continuar estos roles de soporte y de suplir las deficiencias de los entornos habitacionales, y a la incertidumbre sobre el futuro de las urbanizaciones en caso de que estos actores, que no están obligados por ley a permanecer, se retiren.

En conclusión, aunque en agregado el rol de las organizaciones sin ánimo de lucro sigue y consolida las inercias de la política de vivienda orientada hacia el mercado, resaltar las instancias en las que estos “otros actores” han logrado revertir algunas de estas inercias podría ayudar a contrarrestar la narrativa dominante de que sólo es económicamente viable hacer vivienda social de manera masiva, estandarizada y periférica. Sin embargo, es necesario que esto revierta sobre las acciones del estado y sobre la política misma, y que no se queden como acciones filantrópicas de actores aislados.

Referencias:

- Aalbers, M. B. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542–554.
- Aalbers, M. B., & Haila, A. (2018). A conversation about land rent, financialisation and housing. *Urban Studies*, 55(8), 004209801875925. <https://doi.org/10.1177/0042098018759251>
- Aguilera, A. V. (2017). Failed Markets. *Latin American Perspectives*, 44(2), 38–51. <https://doi.org/10.1177/0094582X16682782>
- Beuf, A., & García, C. (2016). La producción de vivienda social en Colombia: Un modelo en tensión. En *Procesos urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos? Vol 3* (pp. 393-420). CLACSO.
- Camargo, A., & Hurtado-Tarazona, A. (2011). Vivienda y pobreza: Una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 4(8), 224-246.
- Cuervo, N., & Jaramillo, S. (2009). *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. Documento CEDE* (Vol. 31). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros Mejica, M. S. (2014). Políticas De Regularización En Barrios Populares De Origen Informal En Argentina, Brasil Y México. *Urbano*, 17(29), 57–65.
- Franco, A. (2019). *The production of marginality. Paradoxes of urban planning and housing policies in Cali, Colombia*. <https://doi.org/10.17863/CAM.50138>
- Forrest, R., & Hirayama, Y. (2015). The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and home ownership. *Urban Studies*, 52(2), 233–244.
- Imilan, Olivera, B. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 20.
- Hurtado-Tarazona, A. (2019). Privatization of Urban Governance and Legitimacy Disputes in a Social Housing Megaproject (Soacha, Colombia). En I. Pardo & G. B. Prato (Eds.), *Legitimacy: Ethnographic and Theoretical Insights* (pp. 145-168). Palgrave Macmillan.

Hurtado-Tarazona, A., Álvarez Rivadulla, M. J., & Fleischer, F. (2020). The Normalization of Bogota Social Housing Residents: Class Tensions in Third World Urban Peripheries. *City & Society*, 32(3), 624-648. <https://doi.org/10.1111/ciso.12338>

Parias, A. (2012). Configuración urbana y vivienda popular en Bogotá en la segunda mitad del siglo XX. In M. Ángel & M. C. O'Byrne (Eds.), *Casa+Casa+casa=¿Ciudad? Germán Samper: Una investigación en vivienda* (pp. 74–87). Bogotá: Universidad de los Andes.

Pereira, A. L. D. S. (2017). Financialization of Housing in Brazil: New Frontiers. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 604–622. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12518>

Perez-Moreno, O. (2024). Urban inequality and the social function of land value capture: The credibility thesis, financing tools and planning in Latin America. *Land Use Policy*, 146, 107285. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107285>

Pradilla, E. (2020). Estado subsidiario, capital inmobiliario financiero y ciudad neoliberal. En: Camargo Sierra, A. (comp.). *Políticas urbanas y dinámicas socioespaciales. Vivienda, renovación urbana y patrimonio*. Universidad Sergio Arboleda, ACIUR, Universidad Pontificia Bolivariana

Pírez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización . A propósito de los “ conjuntos urbanos” en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3 (87)), 481–512.

Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1058-1066. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12062>

Rolnik, R. (2019). *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance*. Verso Books.

Shimbo, L. (2019). An unprecedented alignment: state, finance, construction and housing production in Brazil since the 2000s. *International Journal of Housing Policy*, 19(3), 337–353. <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1573960>

Universidad Nacional de Colombia. (2011). Relaciones nación-municipios, ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo. In *Debates de Gobierno Urbano 2*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos.

White, T., & Madden, D. (2024). Housing ideology and urban residential change: The rise of co-living in the financialized city. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 56(5), 1368-1384. <https://doi.org/10.1177/0308518X241230446>

Zapata, G. P. (2017). Transnational migration, remittances and the financialization of housing in Colombia. *Housing Studies*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1344956>

Zeiderman, A. (2016). *Endangered City: The Politics of Security and Risk in Bogotá*. Durham; London: Duke University Press.