



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA: EL PROGRAMA DE LAS CIEN MIL VIVIENDAS,
EL CASO DEL VALLE DEL ORTIGAL, POPAYÁN - COLOMBIA

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN URBANISMO

PRESENTA:
MTRO. RONALD ALEJANDRO MACUACÉ OTERO

TUTOR
DR. ORLANDO MORENO PÉREZ
FACULTAD DE ARQUITECTURA - UNAM

COMITÉ TUTOR
DR. FERNANDO PALMA GALVÁN
FACULTAD DE ARQUITECTURA - UNAM

DR. FELIPE ALBINO GERVACIO
FACULTAD DE ARQUITECTURA - UNAM

SINODALES
DRA. ESTHER MAYA PÉREZ
FACULTAD DE ARQUITECTURA - UNAM

DR. HERMILO SALAS ESPÍNDOLA
FACULTAD DE ARQUITECTURA - UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

En primera lugar a Dios, quien me ha acompañado en todos mis caminos; a Marina Otero (QEPD), quien siempre estuvo ahí con sus oportunas palabras, a Mary Luz por su apoyo incondicional; a Mariana por su paciencia en mis ausencias; a Gabriel mi gran hermano; a Luis Carlos, por su ejemplo de lucha y perseverancia.

Al Dr. Orlando Moreno, por guiar mi camino en este importante proyecto; al Dr. Fernando Palma por sus oportunas observaciones; al Dr. Felipe Albino, por sus críticas siempre constructivas; a la Dra. Esther Maya por sus comentarios, al Dr. Hermilo Salas, por sus valiosas apreciaciones; a Dafne, por su gran apoyo y diligencia, a la UNAM y a México por la oportunidad de estudiar y a Rosario, por acogerme con cariño.

A María Eugenia Sevillano Rodríguez, compañera de luchas académicas y apoyo con el SIG, a Raúl Cortés, por sus comentarios y experiencias, a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), por el gran cambio que le ha dado a mi vida, a la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales y a la Red Internacional de Investigadores sobre Problemas Sociourbanos, Regionales y Ambientales, por permitir ampliar mi horizonte en los temas urbanos, a mis familiares y amigos por la comprensión de mi ausencia y a la ciudad de Popayán por ser la fuente de mi inspiración en los temas urbanos.

Contenido

| | |
|---|-----|
| Glosario | 7 |
| Introducción..... | 12 |
| <i>Contribuciones de la investigación</i> | 24 |
| Capítulo I. La vivienda desde la teoría objetiva | 29 |
| 1.1. La vivienda y su valor..... | 30 |
| 1.2. El problema de la vivienda | 42 |
| 1.3. Formas de producción de la vivienda | 48 |
| 1.3.1. <i>Autoconstrucción</i> | 51 |
| 1.3.2. <i>Producción manufacturera</i> | 53 |
| 1.3.3. <i>Producción industrial</i> | 54 |
| 1.3.4. <i>Producción capitalista por parte del gobierno</i> | 56 |
| 1.3.5. <i>Formas de producción del espacio construido</i> | 57 |
| 1.4. La vivienda y el componente lugar | 59 |
| 1.5. Tendencias en los trabajos doctorales sobre vivienda de interés social..... | 63 |
| 1.6. Consideraciones | 71 |
| Capítulo II. La política de vivienda en Colombia | 76 |
| 2.1. Colombia y su contexto | 77 |
| 2.2. El proceso histórico de las políticas de vivienda en Colombia..... | 81 |
| 2.2.1. <i>La concepción higienista (1918 – 1942)</i> | 82 |
| 2.2.2. <i>La concepción institucional (1942 – 1965)</i> | 86 |
| 2.2.3. <i>El periodo de transición (1965 – 1972)</i> | 91 |
| 2.2.4. <i>La creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972 – 1990)</i> | 93 |
| 2.2.5. <i>La concepción del mercado y los subsidios a la demanda (1990 a la actualidad)</i> | 97 |
| 2.3. La política de vivienda del Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014).. | 104 |
| 2.3.1. <i>Subsidio a la tasa de interés para vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP)</i> | 109 |
| 2.3.2. <i>Subsidio a la tasa de interés para no VIS</i> | 110 |
| 2.3.3. <i>Programa de vivienda para ahorradores - VIPA</i> | 112 |
| 2.3.4. <i>Leasing habitacional</i> | 114 |
| 2.3.5. <i>Programa “Mi casa ya”</i> | 115 |
| 2.3.6. <i>Nuevas medidas para facilitar la compra de vivienda</i> | 115 |
| 2.3.7. <i>El programa “Cien mil viviendas gratis”</i> | 116 |
| 2.4. La producción de vivienda “gratuita” por parte del gobierno en Popayán | 120 |

| | |
|---|-----|
| 2.5. Consideraciones | 128 |
| Capítulo III. Evaluación del componente lugar en el Valle del Ortigal, Popayán - Colombia ... | 134 |
| 3.1. Método para la caracterización socioeconómica y valuación del componente lugar ... | 135 |
| 3.1.1. <i>Caracterización socioeconómica</i> | 135 |
| 3.1.2. <i>Evaluación del componente lugar</i> | 137 |
| 3.1.3. <i>Materiales</i> | 137 |
| 3.1.4. <i>Técnicas de análisis y procesamiento de información</i> | 138 |
| 3.1.5. <i>Procesamiento de categorías generales</i> | 146 |
| 3.1.6. <i>Integración del modelo</i> | 147 |
| 3.2. Caracterización socioeconómica del Valle del Ortigal | 147 |
| 3.3. Evaluación del componente lugar en el Valle del Ortigal | 151 |
| 3.3.1. <i>Evaluación vialidades y transporte público</i> | 151 |
| 3.3.2. <i>Evaluación servicios sociales</i> | 154 |
| 3.3.3. <i>Evaluación recreación y deporte</i> | 158 |
| 3.3.4. <i>Evaluación centralidades</i> | 161 |
| 3.3.5. <i>Evaluación servicios básicos</i> | 165 |
| 3.3.6. <i>Evaluación condiciones ambientales</i> | 167 |
| 3.3.7. <i>Integración del modelo</i> | 169 |
| 3.5. Consideraciones..... | 177 |
| Capítulo IV Propuesta de política urbana para el Valle del Ortigal | 181 |
| 4.1. Método para la formulación de política urbana | 182 |
| 4.1.1. <i>Diagnóstico</i> | 185 |
| 4.1.2. <i>Componente estratégico</i> | 186 |
| 4.2. Panorama general de Popayán | 187 |
| 4.3. Propuesta de política urbana para Popayán | 206 |
| 4.3.1. <i>Necesidad de una política urbana para Popayán</i> | 209 |
| 4.3.2. <i>Alcances y limitaciones de la política urbana</i> | 210 |
| 4.3.3. <i>Componente estratégico para Popayán</i> | 210 |
| 4.4. Aplicación de política urbana en el Valle del Ortigal..... | 213 |
| 4.5. Consideraciones | 221 |
| Conclusiones..... | 224 |
| Anexo 1..... | 230 |
| Anexo 2..... | 232 |
| Bibliografía..... | 233 |

TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1: Momentos metodológicos | 22 |
| Tabla 2: Similitudes y diferencias en las metodologías | 25 |
| Tabla 3: Valor de la vivienda | 41 |
| Tabla 4: Categorías de autoconstrucción..... | 52 |
| Tabla 5: Categorías de la producción manufacturera | 53 |
| Tabla 6: Categorías de la producción industrial de vivienda..... | 55 |
| Tabla 7: Categorías de la producción capitalista por parte del gobierno..... | 56 |
| Tabla 8: Formas de producción de vivienda..... | 58 |
| Tabla 9: Distribución del SVFE por regiones de Colombia..... | 117 |
| Tabla 10: Diagnostico del componente lugar para VIS en valores cualitativos | 140 |
| Tabla 11: Articulación urbana | 186 |
| Tabla 12: Composición de la población en la ciudad de Popayán | 190 |
| Tabla 13: Viviendas particulares por servicios públicos | 191 |
| Tabla 14: Equipamiento del servicio de Salud 1983 | 194 |
| Tabla 15: Equipamiento del servicio de Salud 2005 | 194 |
| Tabla 16: Equipamiento del servicio salud 2015..... | 195 |
| Tabla 17: Población afiliada subsidiado por EPS 2014..... | 195 |
| Tabla 18: Población cubierta por el régimen subsidiado de Popayán 1998-2015..... | 196 |
| Tabla 19. Síntesis de tesis doctorales | 207 |
| Tabla 20. DOFA Valle del Ortigal | 214 |

ILUSTRACIONES

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1: Diseño metodológico..... | 23 |
| Ilustración 2: Esquema ampliado de agentes en la formación de la renta Urbana | 49 |
| Ilustración 3: Financiamiento de Vivienda de Interés Social desde el Estado | 107 |
| Ilustración 4: Subsidio de Vivienda de Interés Social..... | 108 |
| Ilustración 5: Esquema Subsidio de Vivienda para Ahorradores VIPA..... | 113 |
| Ilustración 6: Leasing Habitacional para Vivienda de Interés Social..... | 114 |
| Ilustración 7: Subsidio Familiar de Vivienda en Especie SFVE | 119 |
| Ilustración 8: Calculo de la muestra para población finita | 136 |
| Ilustración 9: Modelo de especialización con distancia euclidiana..... | 139 |
| Ilustración 10: Elementos de los problemas públicos. | 183 |
| Ilustración 11: Sistema de los problemas públicos..... | 184 |
| Ilustración 12: Tasa global de participación, ocupación y desempleo Popayán 2006-2015 | 201 |

Glosario

Accesibilidad: es la posibilidad de que cualquier infraestructura urbana sea utilizada por la población usuaria, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas.

Área urbana: se caracteriza por estar conformada por conjuntos de edificaciones y estructuras contiguas agrupadas en manzanas, las cuales están delimitadas por calles, carreras o avenidas, principalmente. Cuenta por lo general, con una dotación de servicios esenciales tales como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, hospitales, colegios, entre otros. En esta categoría están incluidas las ciudades capitales y las cabeceras municipales restantes.

Área rural o resto municipal: se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas.

Cabecera municipal: es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio.

Cobertura de servicios públicos: corresponde a la distribución de los servicios públicos en la ciudad, de tal manera que la población usuaria pueda acceder a la provisión de estos.

Comuna: es un término usado en Colombia para referirse a una unidad administrativa en la cual se subdivide el área urbana de una ciudad media o principal del país, que agrupa barrios o sectores determinados. La mayoría de las ciudades capitales de departamentos están divididas en comunas.

Las comunas son creadas por los concejos municipales de cada ciudad, por los concejos distritales o los concejos metropolitanos de acuerdo a las propias necesidades de la población y el territorio que habitan. La creación de comunas tiene como fin la administración de los servicios que se brindan a una población urbana determinada.

Cada comuna está regida por una Junta Administradora Local (JAL), integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros, elegidos por votación popular para un período de cuatro años que deberán coincidir con el período del Concejo Municipal.

Cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC): Las cuentas de ahorro AFC brindan beneficios tributarios a las personas que las utilizan para adquirir vivienda, dado que, los recursos depositados en estas cuentas no forman parte de la base de retención en la fuente del contribuyente y son rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios.

Déficit cuantitativo de vivienda: De acuerdo con la Metodología del Déficit de Vivienda del DANE, se refiere al monto en el cual la cantidad de hogares superan el número de viviendas disponibles en el país.

Déficit cualitativo de vivienda: De acuerdo con la Metodología del Déficit de Vivienda del DANE, mide el porcentaje de viviendas con deficiencias en la estructura de los pisos, la disponibilidad de espacio o de servicios públicos.

Departamento: de acuerdo con el Artículo 298 de la Constitución Política de Colombia (CPC 1991), es una entidad territorial que goza de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la constitución y las leyes. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios.

Derecho a vivienda digna: El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social (VIS), sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Constitución Política de Colombia, artículo 51).

Estrato socioeconómico: La estratificación socioeconómica es una clasificación económica de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial los servicios públicos domiciliarios, permitiendo asignar subsidios y cobrar

contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas. Los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas y/o los predios son 6, denominados así:

1. Bajo-bajo
2. Bajo
3. Medio-bajo
4. Medio
5. Medio-Alto
6. Alto

Infraestructura social: se entiende como el conjunto de instituciones y espacios físicos que contribuyen al desarrollo a través del mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes: prestadores del servicio de salud, centros comunitarios, instituciones educativas, parques y plazas, centros culturales, bibliotecas, museos, centros recreativos y deportivos y, todos aquellos espacios físicos con los que la comunidad pueda realizar actividades que aumenten su bienestar.

Movilidad: es el conjunto de desplazamientos de personas, que se producen en un entorno físico. En este caso específico, se hace alusión a movilidad urbana, al hacer referencia a los desplazamientos que se realizan en la ciudad.

Municipio: de acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia (1991) y la Ley 136 de Junio 2 de 1994, es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la constitución y las leyes de la república. Sus objetivos son la eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación de su territorio, la promoción de la participación comunitaria en la gestión de sus intereses y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Programa de vivienda 100% subsidiada: nació como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no podían

acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado. Este programa entregó 100.000 viviendas y su como objetivo se centra en el cumplimiento de las metas del gobierno de crear empleo y reducir la pobreza en Colombia. El programa dio prioridad a las familias que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables. También, un porcentaje de viviendas en cada proyecto fue destinado a los hogares afectados por los desastres naturales o que habitasen en zonas de alto riesgo no mitigable.

Riesgo: es la probabilidad de pérdidas y daños en el futuro, que pueden ser físicos, psicosociales y culturales. El riesgo se deriva de unión de la amenaza y la vulnerabilidad. Una amenaza es un proceso natural o causado por el hombre que puede poner en peligro a un grupo de personas, sus cosas y su ambiente, cuando no son precavidos. La vulnerabilidad es la incapacidad de resistencia cuando se presenta un fenómeno amenazante. Por separado, la amenaza y vulnerabilidad no representan un peligro, pero si se unen, se convierten en un riesgo.

Servicios públicos: son todas aquellas actividades llevadas a cabo por diferentes instituciones del Estado o bajo el control y la regulación de este, orientadas a satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Entre estos se pueden destacar: acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, salud, educación, etc.

Subsidio familiar de vivienda (SFV): es un aporte del gobierno en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle el acceso a una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establecen las normas.

Podrán ser beneficiarios del SFV los hogares que se postulen para recibir este subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias. Las entidades otorgantes del SFV son el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, el Banco Agrario en las zonas rurales y la Caja Promotora de Vivienda Militar.

Unidad de valor real (UVR): La UVR es certificada por el Banco de la República de Colombia y refleja el poder adquisitivo con base en la variación del índice de precios al consumidor (IPC)

durante el mes calendario inmediatamente anterior al mes del inicio del período de cálculo. La UVR es una unidad de cuenta usada para calcular el costo de los créditos de vivienda que le permite a las entidades financieras mantener el poder adquisitivo del dinero prestado.

Vivienda: Es un espacio independiente y separado, habitado o destinado para ser habitado por una o más personas. Independiente, porque tiene acceso directo desde la vía pública, caminos, senderos o a través de espacios de circulación común (corredores o pasillos, escaleras, ascensores, patios). Las personas que habitan una unidad de vivienda no pueden ingresar a la misma a través de áreas de uso exclusivo de otras unidades de vivienda, tales como dormitorios, sala, comedor, entre otros. Separada, porque tiene paredes, sin importar el material utilizado para su construcción, que la delimitan y diferencian de otros espacios (DANE).

Vivienda de interés social: Se entiende por vivienda de interés social (VIS) aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. Según el Plan Nacional de Desarrollo el valor máximo de una VIS y subsidiable será de 135 salarios mínimos legales mensuales (135 SMLMV).

Vivienda de interés prioritario (VIP): Solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).

Vivienda 100% subsidiada: vivienda de interés prioritario transferida al beneficiario a través de subsidio del 100%.

Introducción

Los diferentes problemas que enfrenta actualmente la sociedad colombiana relacionados con la vivienda, no pueden entenderse simple y llanamente, como problemas específicos de cada una de las ciudades; pues si bien es cierto, hay algunas dinámicas propias de cada una de ellas, debe hacerse una lectura un poco más amplia, que implica comprender los cambios generados en el contexto internacional y que se ven traducidos en la política nacional de vivienda.

A partir de la Constitución Política de Colombia (CPC) (Corte Constitucional, 1991), el país llevó a cabo cambios institucionales y normativos, necesarios para garantizar que la población tuviera acceso a una vivienda digna. Pese a ello, dado que el Gobierno Nacional priorizó la construcción y adquisición de vivienda como política relevante para el desarrollo económico y social, el país presenta una importante brecha entre las necesidades y los satisfactores.

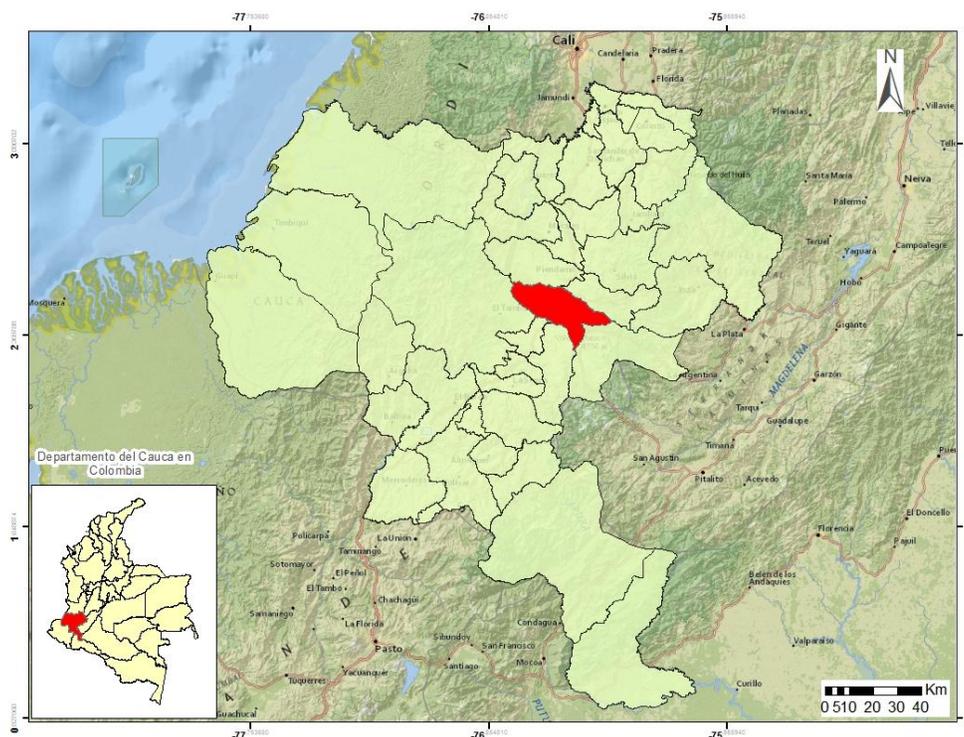
El déficit de vivienda en Colombia afecta al 36,59% de los hogares. De acuerdo a ello, en el país hay 14.060.645 hogares (excluyendo los hogares que viven en viviendas étnicas o indígenas). De estos, el 9,8% (1.378.829) se encuentra en déficit cuantitativo de vivienda, y el 26,78% (3.765.616) están en déficit cualitativo de vivienda (DANE, 2018).

La consagración del derecho a la vivienda digna en la CPC, lleva a plantearse la manera en que el gobierno puede hacer efectivo gradualmente el derecho, partiendo de la realidad de la población colombiana, donde el 73% de los hogares cuenta con ingresos menores a cuatro salarios mínimos y el 56%, inferior a dos. Esto demuestra que la población no cumple con los requisitos mínimos para acceder a créditos de vivienda, pues el 20% de los hogares sólo podría aspirar a VIS y el 56%, sólo lo haría a través de subsidios o programas específicos del gobierno (DANE, 2005).

La región que más población concentra es la andina, debido a que en ella se encuentran las ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín y Cali); sumado a ello, la población se distribuye alrededor del 80% urbana y 20% rural, lo que significa que los problemas relacionados con la misma son mayores en estos lugares, en tanto que, por sus dimensiones y ocupación del espacio urbano, las ciudades disponen de poco espacio para la construcción de nuevas soluciones de vivienda.

La propuesta realizada por el ex presidente Juan Manuel Santos Calderón en su primer periodo presidencial, en el marco del plan de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, denominada “Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, dentro de estas, “la locomotora de vivienda y ciudades amables”, sorprendió a diversos sectores políticos del país, al proponer “el programa de viviendas 100% subsidiadas”. Consistió en la entrega durante una primera fase, de cien mil viviendas completamente gratis, sin necesidad de créditos bancarios, destinadas a sectores pobres¹.

En este orden de ideas, la presente investigación se encarga de abordar en el marco del programa de las cien mil viviendas gratis, el estudio del Valle del Ortigal, el cual es el único conjunto habitacional de esta modalidad para la ciudad de Popayán, Colombia.



Mapa 1. Ubicación de Popayán en el Cauca y Colombia

Fuente: Elaboración propia

¹ El programa se orientó a las familias que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables, dentro de ellas a las familias afectadas por los desastres naturales –como la temporada de lluvias– o habitantes de zonas en alto riesgo.

Popayán la capital del departamento del Cauca, como se observa en el mapa 1, se encuentra localizada al sur occidente de Colombia, ubicada en el denominado Valle de Pubenza. De acuerdo al censo DANE (2018), se estimó una población de 318,059 habitantes, que se encuentra distribuido 84% urbano y 16% rural, cuenta con 23 corregimientos y 2 resguardos indígenas. La altura sobre el nivel del mar es de 1.738 metros y su extensión territorial es de 512 km². Los límites son los siguientes: Por el Norte con los municipios de Cajibío y Totoró, por el Este con Totoró y Puracé, por el Sur con Puracé y Sotará, y, por el Oeste con Timbío y El Tambo.

Popayán, siendo una ciudad pequeña dentro del modelo de planeación nacional, receptora en el sentido demográfico, se ve influenciada por el entorno campesino cercano; pese a ello, su desarrollo futuro parece inclinarse hacia un patrón urbano de especialización centrado en el comercio y servicios. Así lo indicó la Cámara de Comercio del Cauca (2015), de la inversión neta realizada en el departamento, la ciudad concentra más del 50%, ocupando el primer puesto. Además, la inversión neta de los sectores comercio y servicios financieros e inmobiliarios tiende a incrementarse y, a su vez, del nuevo capital constituido, el sector servicios concentra el 33%, el comercio el 23%, la industria 21%, la construcción 15%, la actividad inmobiliaria 7% y el resto, el 1%. De acuerdo con la Cámara de Comercio del Cauca (2015) entre 2013 y 2014 los servicios financieros e inmobiliarios tuvieron un crecimiento del 11.840%; la construcción del 119% y el comercio, hoteles y restaurantes, un decrecimiento del 34%, lo que significa que el patrón urbano de especialización, no necesariamente está soportado en la infraestructura tradicional campesina o industrial.

Frente al crecimiento urbano, Popayán presenta algunos hitos que han condicionado su comportamiento y expansión a través del tiempo, dentro de ellos se puede destacar el terremoto de 1983, el cual redistribuyó la ciudad a partir del proceso de invasión que se generó en múltiples lugares de la ciudad, pero dada su localización y condiciones, fue posible el tránsito de invasiones a barrios (Macuacé, 2007).

De otro lado, se puede destacar la dinámica de crecimiento de invasiones terminando el siglo XX, como elemento principal a este impulso, la construcción de La Variante², que se convirtió en el

² Vía alterna que bordea la ciudad de Popayán de norte a sur, construida en el año de 1997 para el tránsito de tráfico pesado.

principal atractivo para la concentración de asentamientos humanos a partir de invasión de predios privados y estatales por fuera del perímetro urbano, donde se asentó un número significativo de familias sobre ellos, generando un rápido crecimiento; no obstante, las condiciones de habitabilidad no fueron las mejores, puesto que al encontrarse por fuera de la malla de servicios públicos, la infraestructura es insuficiente para la provisión de los mismos (Macuacé, 2009).

Por último, la dinámica inmobiliaria del siglo XXI al igual que en múltiples ciudades del país y del mundo, amplió el suelo urbano como respuesta a la presión de la demanda (Alcaldía Municipal de Popayán, 2002) y dio un giro significativo a su arquitectura, al quedar atrás la dinámica de crecimiento a partir de barrios e imponerse la lógica del mercado inmobiliario, con la proliferación de conjuntos habitacionales horizontales (casas) y verticales (apartamentos).

Popayán presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional, ubicándose en el séptimo lugar del ranking, con grandes dificultades de acceso a créditos para vivienda e incremento de invasiones y construcciones ilegales. Estos factores asociados a la inmigración de hogares en condición de desplazamiento, que para el 1 mayo de 2014 de acuerdo a la alcaldía municipal fue de 91.896 personas, y si se considera que el grupo familiar está constituido en promedio por 4 personas, los hogares en condición de desplazamiento serían alrededor de 22.974. Ahora bien, suponiendo que tan solo en el municipio se quede el 50% de la misma; es decir 11.487 hogares, integrados al déficit de hogares del censo de 2005 lo cual muestra un déficit de vivienda crítico en la zona urbana de 18.956 unidades que corresponde a un 32%, que incluye mejoramiento de vivienda y vivienda nueva y en la zona rural de 7.349 unidades de vivienda (DANE, 2005).

Según proyecciones del DANE para el 2016, el déficit cuantitativo de vivienda era de 18.000 hogares que se concentran en niveles del Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas

sociales, SISBEN³ 1 y 2 y que habitan en zonas vulnerables, específicamente en las comunas⁴ 2, 5, 7 y 9 y, un déficit cualitativo de vivienda de 10.000 hogares que se caracterizan principalmente por tener vivienda en mal estado ubicados en lote.

Para el año 2016 el mayor porcentaje de hogares sin vivienda se encontraba asentado en zonas de alto riesgo de inundación y deslizamientos, ubicados en más de 32 asentamientos, pagando arriendos por encima del promedio nacional y presentando grandes problemáticas en la vivienda rural como en la prestación de servicios públicos e inadecuadas instalaciones.

En contraste a ello, el nuevo siglo generó un gran dinamismo alrededor del sector inmobiliario, pues la presencia de inmobiliarias propias de la ciudad y las provenientes de otros lugares del país, cambiaron de manera notable la expansión urbana tradicional, siendo el mercado inmobiliario el principal gestor de la vivienda. Este nuevo modelo de producir ciudad dejó de lado la condición equidistributiva propia del urbanismo, desencadenando una grave crisis habitacional y un espacio social cada vez más estratificado (Ascher, 2007).

Cabe decir que, el crecimiento urbano de la ciudad en lo corrido del siglo XXI, viene siendo liderado por el sector inmobiliario, cuyo fin no es el de construir ciudad sino productos inmobiliarios rentables, dado que su interés lucrativo deja de lado la importancia de lo público y aporta como espacio público, espacios residuales (zonas de uso común en los conjuntos cerrados) (Harvey, 2005).

³ El Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN), es una herramienta conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos y municipios del país. Lo que se busca con la información que arroja el SISBEN es focalizar el gasto público para de esta manera garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables. El objetivo central del SISBEN, es establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de selección de beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales. Mediante la aplicación de una encuesta, permite identificar los posibles beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud, educación, bienestar social, entre otras. El SISBEN es la puerta de entrada al régimen subsidiado.

⁴ Comuna es un término usado en Colombia para referirse a una unidad administrativa en la cual se subdivide el área urbana de una ciudad media o principal del país, que agrupa barrios o sectores determinados. La mayoría de las ciudades capitales de departamentos están divididas en comunas. Las comunas son creadas por los concejos municipales de cada ciudad, por los concejos distritales o los concejos metropolitanos de acuerdo a las propias necesidades de la población y el territorio que habitan. La creación de comunas tiene como fin la administración de los servicios que se brindan a una población urbana determinada.

Esa manera de construir ciudad en la que la estructura básica del barrio pierde todo su significado y, donde la prevalencia de conjuntos cerrados produce una estratificación espacial, a todas luces, inconveniente para la convivencia ciudadana. Los referentes como el parque, la plaza, y fundamentalmente la calle, desaparecen y con ellos la noción de vecindario. Del mismo modo, esa falta de referentes pertinentes como lugar de encuentro, afecta la apropiación, el sentido de pertenencia de los ciudadanos, lo que no propicia la permanencia de las comunidades y, por ende, sus lazos de identidad con su lugar de residencia.

Hoy la VIS hace parte de la oferta inmobiliaria y se constituyen en la alternativa de solución para la población de bajos recursos, no sin generar polémica por la forma como los promotores inmobiliarios las usan para evadir responsabilidades con la ciudad.

En este sentido, es importante señalar la forma como los promotores inmobiliarios denominan sus actuaciones: producto inmobiliario, que da fiel cuenta de sus pretensiones y objetivos meramente mercantiles y, en ningún caso, hacen eco a las reales necesidades de los futuros usuario, ni de la ciudad.

En primer lugar, el Estado colombiano dejó en manos de los agentes privados la producción de vivienda, sin mayor control sobre la calidad de lo que se está construyendo y, sin una normatividad urbana que reclame una forma más adecuada de emplazar, diseñar, construir y operar los conjuntos habitacionales.

En segundo lugar, se da una segregación residencial, puesto que los estratos de bajos recursos para los cuales en principio se encuentra dirigida la oferta de vivienda, terminaron excluidos de la misma, debido al no cumplimiento de los requisitos mínimos para el acceso a créditos hipotecarios.

En tercer lugar, la oferta de vivienda para estratos medio bajos y medios, se ofrece a elevados precios, generando presiones para la adquisición. Si bien es cierto, estos son los estratos que acceden a las ofertas, los precios se encuentran por encima de la capacidad de pago de los mismos, situación que los lleva a adquirir éstas soluciones, haciendo un sobreesfuerzo para su adquisición, aunque esto implique dejar de consumir otros bienes y servicios, lo cual configura la pobreza inducida por la vivienda.

En cuarto lugar, el tamaño de las viviendas se redujo notablemente, e incluso aparecieron las soluciones en altura (apartamentos), atípicas dentro del municipio de Popayán, lo cual reconfigura la estructura de la ciudad y la dinámica de los hogares, pero principalmente, afecta las condiciones de habitabilidad y convivencia familiar.

En quinto lugar, las soluciones de vivienda que el gobierno brindó de manera gratuita, las ubicó en un lugar alejado de la ciudad, desarticulado completamente a la dinámica propia de los hogares y sin la adecuada provisión de bienes y servicios públicos.

Todo este panorama, muestra la realidad de Popayán con sus contrastes entre el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, especialmente para los estratos bajos y medios, donde las ofertas de vivienda que desconocen las realidades de los usuarios y, por ende, generan segregación, pobreza urbana y grandes presiones a la ciudad.

En el marco del programa de las cien mil viviendas gratis del gobierno nacional, se destinó para la ciudad de Popayán, el conjunto habitacional denominado Valle del Ortigal (VO), el cual, se encuentra ubicado sobre la variante sur que comunica la ciudad con el Valle del Cauca y Nariño.

Los beneficiarios del programa previo a la entrega de estas viviendas, residían en asentamientos o en barrios populares, lugares que ocuparon al llegar a la ciudad. En estos debían cubrir costos de arriendo y otros gastos; no obstante, esta situación cambió con la entrega de las nuevas viviendas, en vista de que debieron asumir el costo de servicios públicos. Dicha situación afectó a un grupo importante de habitantes, ya que en vista de las escasas posibilidades de empleo y los bajos niveles de ingresos económicos, éstos no han logrado cubrir los pagos necesarios, presentando retrasos en sus obligaciones y corriendo el riesgo de pérdida del inmueble.

Es fundamental resaltar la manera en que la población debió asumir cambios, ajustarse a un ritmo de vida diferente y aprender a realizar otras actividades, ya que con el subsidio de la vivienda gratuita, las familias, en especial la población en condición de desplazamiento y los afectados por la ola invernal, anteriormente se dedicaban a trabajos agrícolas y pecuarios, al provenir de áreas rurales de diversos municipios del país, lo que dificultó su acceso al mercado laboral en la ciudad, por la exigencia de mayores niveles de cualificación, llevándolos necesariamente a la búsqueda de

empleos informales que requieren menor cualificación, viéndose en la necesidad de tomarlos en condiciones precarias y con baja remuneración.

Estas condiciones agravan situaciones propias de zonas económicamente marginadas, dando paso a la inseguridad que es una de las preocupaciones más apremiantes dentro de la comunidad, afectando directamente a la población juvenil por la falta de oportunidades.

La cobertura educativa es insuficiente para satisfacer la demanda requerida y disminuir el impacto que tienen estos actores sociales sobre la población infantil y juvenil. En lo concerniente al tema de salud, persiste un déficit de afiliación, situación que deja desamparados a los usuarios ante posibles enfermedades (ORMET, 2015).

Otro de los temas que preocupa a la comunidad son los casos de violación, cuyas víctimas han sido menores de edad, un problema que se ve agravado por la ausencia de autoridad policial en la zona y, por los problemas de convivencia, presentes desde la misma entrega de las viviendas (ORMET, 2015).

Sumado a ello, hay una gran ausencia de programas sociales a corto, mediano y largo plazo, lo que dificulta aún más la solución de los problemas de convivencia, consumo de sustancias alucinógenas, la violencia intrafamiliar, las violaciones sexuales, entre otros temas, que agravan la situación y mantienen sometida a la población a condiciones de vida precarias y altos niveles de inseguridad, todo lo cual, con el paso del tiempo y sin una intervención oportuna, ejercerá cada vez más presión sobre esta burbuja social llamada Valle del Ortigal (Macuacé, 2019).

Según Duarte:

Las decisiones de inversión pública y privada sobre la localización de las redes de servicios y equipamiento colectivo, los espacios públicos, la red de transporte y la ubicación de las zonas industriales, comerciales, de oficinas y vivienda, definen la calidad de cada uno de los barrios de la ciudad. Esa calidad no es uniforme en todos los barrios, de manera que esas diferencias se expresan en diferentes niveles de valorización de cada barrio, lo que define a su vez los diferentes precios que tendrán los inmuebles. Pero, además, la localización a la que acceden los diferentes grupos sociales define las condiciones de accesibilidad a los bienes y servicios necesarios para la reproducción de las vidas de las familias. Ambas cuestiones, el cambio en el valor de los inmuebles (enriquecimiento patrimonial) y la accesibilidad relativa a los distintos bienes y

servicios que brinda la ciudad (mayores o menores costos en transporte y tiempo insumido en los desplazamientos), tienen impacto en los ingresos reales de la población, en tanto permiten a unos internalizar beneficios y obliga a otros a hacer frente a los costos que resultan de esas decisiones de política urbana (Duarte, 2017, p. 3).

Es notable que a la hora plantear este programa de vivienda, no se pensó en la infraestructura relacionada a la misma, razón por la que es imprescindible la integralidad y conexión con la infraestructura urbana y su articulación a los procesos de desarrollo urbano de la ciudad, así como, el acompañamiento, capacitación y/o educación de las familias frente a los compromisos y responsabilidades tanto económicas (pago de servicios públicos, administración, etc.) y sociales (normas de convivencia) como en los que incurrirían una vez habitaran la urbanización, aspectos que hoy están desencadenando una serie de problemas entre los habitantes del sector.

En consonancia con lo mencionado, la pregunta de investigación versa sobre si:

¿De qué manera la producción capitalista de vivienda por parte del gobierno, contribuye a la reducción de las condiciones de pobreza urbana de la población usuaria del Valle del Ortigal?

No obstante, surgen de este mismo planteamiento una serie de preguntas auxiliares, las cuales pueden ayudar a comprender el fenómeno de investigación, en este sentido:

- ✓ ¿Cómo se llevó a cabo la producción capitalista de vivienda por parte del gobierno en el Valle del Ortigal?
- ✓ ¿Cuáles son los resultados de la evaluación del componente lugar en el Valle del Ortigal?
- ✓ ¿Cómo sería posible que el Valle del Ortigal se pueda articular a los procesos de desarrollo urbano de Popayán?

Para el desarrollo de la investigación, se planteó la siguiente hipótesis de trabajo:

El programa de las cien mil viviendas gratis en Colombia, dio prioridad a los instrumentos de mercado frente a los públicos para la adquisición de suelo destinado a vivienda de interés social, situación que generó localización en lugares alejados, carentes de infraestructura urbana para la provisión de servicios públicos y desarticulación a los procesos de desarrollo urbano de la

ciudad, provocando a los usuarios consecuencias socioeconómicas que van en detrimento de las condiciones de vida la población usuaria y generan de pobreza urbana.

El objetivo de esta investigación, es “Determinar la incidencia del Valle del Ortigal dentro de la producción de vivienda por parte del gobierno a la población usuaria en Popayán, Colombia (2010 – 2014)”.

Para alcanzar este objetivo, se plantean los siguientes objetivos “Identificar el proceso de producción de vivienda “gratuita” por parte del gobierno en Popayán”, “evaluar el componente lugar en el Valle del Ortigal” y “Realizar una propuesta de política urbana para el Valle del Ortigal

La presente investigación, es importante, toda vez que:

En primer lugar, desde lo teórico/conceptual, **se aporta al conocimiento sobre la vivienda gratuita en Colombia.** Si bien es cierto, se ha escrito ampliamente sobre vivienda social, hay un vacío analítico sobre la vivienda gratuita, que a pesar de enmarcarse dentro de la vivienda social, es un tema reciente a nivel de Latinoamérica y con esta investigación se realiza un aporte al conocimiento en esta dirección.

En segundo lugar, **se evalúa el componente lugar en el Valle del Ortigal y se comprende cómo una política de gobierno que en el discurso plantea combatir el problema de la pobreza, termina profundizándola.** En aras de contribuir a la comprensión de la incidencia de la vivienda gratuita, se aborda un caso específico en Colombia, el cual permite identificar la correspondencia entre el discurso planteado por el gobierno en relación a la superación de la pobreza y la práctica, derivada de las particularidades a las cuales se enfrentan los usuarios en la cotidianidad.

En tercer lugar, se supera el enfoque estrictamente explicativo y **se propone una política urbana, para que el Valle del Ortigal se articule a los procesos de desarrollo urbano de Popayán.** Dado que es necesario superar el nivel explicativo del fenómeno, la investigación se encargará de plantear cómo es posible brindar una mejor articulación entre la vivienda gratuita y las dinámicas de la ciudad y las rutas a seguir, que sólo podrán llevarse a la práctica desde la administración municipal.

Esta investigación propuesta se enmarca dentro del nivel propositivo, toda vez que, se encarga de “Conocer, explicar las causas o factores que determinan un fenómeno de la realidad a partir de un contexto teórico” (Maya, 2014, p. 18) y, a partir de ello, realizar aportaciones las cuales se encuentran encaminadas a proponer soluciones reales al problema.

A continuación, se sintetiza en una la tabla 1, la relación existente entre objetivos, preguntas e instrumentos; a partir de ello, es posible dar cumplimiento a cada uno de los objetivos con la utilización de herramientas pertinentes en consonancia con el alcance de la investigación.

Tabla 1: Momentos metodológicos

| Objetivos | Preguntas | Instrumentos |
|--|---|---|
| 1. Identificar el proceso de producción de vivienda “gratuita” por parte del gobierno en Popayán | ¿Cómo se llevó a cabo la producción capitalista de vivienda por parte del gobierno en el Valle del Ortigal? | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis documental. ✓ Análisis de política. |
| 2. Evaluar el componente lugar en el Valle del Ortigal | ¿Cuáles son los resultados de la evaluación del componente lugar en el Valle del Ortigal? | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis documental. ✓ Encuesta ✓ SIG |
| 3. Realizar una propuesta de política urbana para el Valle del Ortigal | ¿Cómo sería posible que el Valle del Ortigal se pueda articular a los procesos de desarrollo urbano de Popayán? | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis documental. ✓ Entrevista ✓ Propuesta |

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, para llevar a cabo esta importante labor, se precisa la utilización de la metodología mixta, para abordar mejor el fenómeno a investigar. Se realiza la combinación cuantitativa y cualitativa, a partir de la utilización de cinco instrumentos para el manejo de la información, tal como se presenta a continuación:

- Metodología mixta
 - a. Análisis documental
 - b. Análisis de política
 - c. Encuesta

- d. Entrevista semiestructurada
- e. Análisis del componente lugar mediante técnicas de geoprocésamiento global (SIG)
- f. Propuesta

Es de señalar que el diseño metodológico apunta al análisis integral del programa de las cien mil viviendas gratis en Popayán (Colombia), lo cual lleva a que se utilicen los instrumentos mencionado en las diferentes escalas y niveles de la investigación.

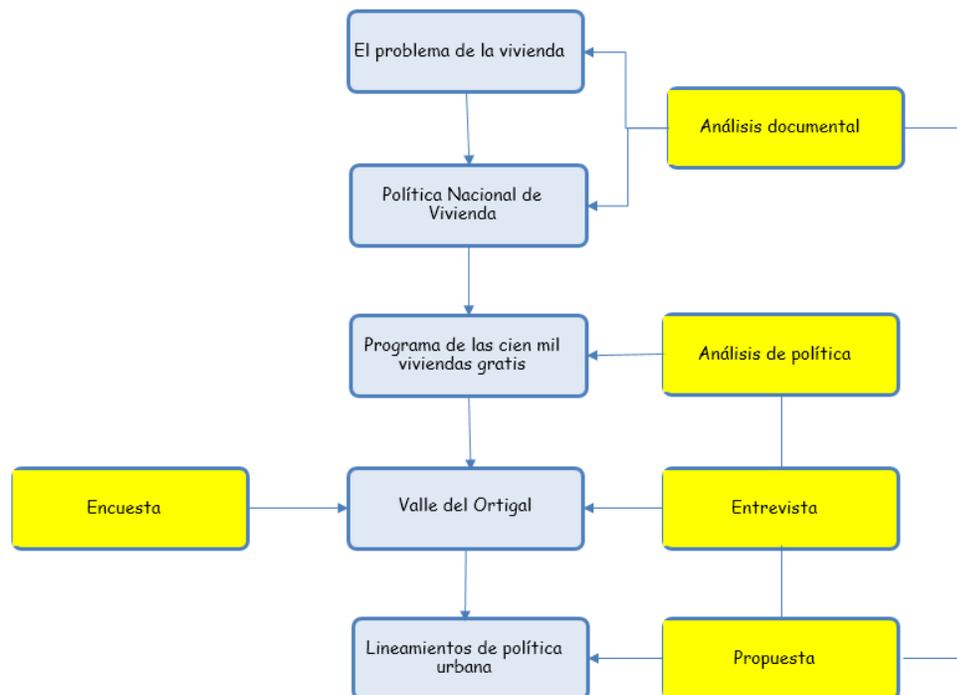


Ilustración 1: Diseño metodológico

Fuente: Elaboración propia

Tal como se presenta en la ilustración 1, se realizó análisis documental para comprender el problema de la vivienda desde la perspectiva marxista y para revisar las políticas de vivienda en Colombia; se empleó el análisis de política para caracterizar el programa de las cien mil viviendas gratis en Colombia y el proceso de producción del Valle del Ortigal; se aplicó una encuesta y se utilizó Sistemas de Información Geográfica (SIG), para evaluar el componente lugar en el Valle del Ortigal. Por último, se presenta una propuesta de política urbana, el cual surge del análisis documental y entrevistas a población usuaria y expertos en temas de urbanismo, en procura de brindar al Valle del Ortigal una articulación a los procesos de desarrollo de Popayán, Colombia.

Contribuciones de la investigación

Llevar a cabo una tesis doctoral, tiene inmerso un importante reto, pues a diferencia de los procesos de investigación tradicional, éste en especial, requiere presentar un aporte al conocimiento el cual puede enmarcarse en lo teórico, metodológico y/o práctico. En este caso en especial, si bien es cierto se partió de la metodología propuesta por la Defensoría del Pueblo (2012), para evaluar el componente lugar, es necesario plantear lo siguiente:

Las evaluaciones siempre requerirán de la utilización de indicadores para evidenciar los cambios; no obstante, la selección de los indicadores puede llevarse a cabo a través de dos métodos, bien sea deductivo o inductivo. El primero, cuando estos surgen de un marco teórico y el segundo, cuando los indicadores son determinados por la disponibilidad de datos. “En general, los sistemas de indicadores combinan ambos métodos y, mientras menos sofisticados sean los aparatos estadísticos de recolección de información de las ciudades, el segundo método predominará sobre el primero” (Leva, 2005, p. 40).

La evaluación del componente lugar para el Valle del Ortigal (VO), tiene una combinación de lo deductivo e inductivo, razón por la cual es necesario señalar las similitudes y diferencias existentes con la metodología de referencia.

El estudio de la Defensoría del Pueblo (2012) contó con información primaria cualitativa e información secundaria. La información primaria se obtuvo con trabajo de campo en las zonas de desarrollo de vivienda de interés social (VIS), a partir de la aplicación de un instrumento de medición en áreas específicas. La información secundaria correspondiente a información espacial georeferenciada de proyectos de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) en la ciudad de Bogotá, se obtuvo de las entidades distritales y regionales.

Por su parte, la presente investigación contó con información primaria (cualitativa y cuantitativa) y secundaria. La información primaria se obtuvo con trabajo de campo en el Valle del Ortigal (VO) y con la aplicación de una encuesta que abarcó en su totalidad el componente lugar y la información secundaria, se obtuvo de la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán.

La Defensoría de Pueblo (2012) utilizó el modelo costo – distancia, que emplea distancias no euclidianas, al considerar superficies de fricción, como lo son los impedimentos para atravesar una zona de un sitio a otro (costos de transporte, infraestructura, relieve, etc.). Es de mencionar que, debido a que en Bogotá hay un sistema de transporte masivo (Transmilenio en Bogotá), involucró rutas y tiempos de desplazamiento. En el caso de Popayán, no hay sistema de transporte masivo, por lo que se utilizó la distancia euclidiana y complementó la información relacionada con superficies de fricción, por medio de trabajo de campo identificando costos y tiempos.

La Defensoría del Pueblo (2012) utilizó la densidad de vivienda, toda vez que, tenía interés en identificar la localización en la ciudad y la relación entre vivienda tradicional y vivienda de interés social, por lo que consideraron múltiples barrios. En esta investigación, se trabajó sobre un único conjunto habitacional, correspondiente a vivienda gratuita en Popayán.

A continuación se relaciona en la tabla 2, los subcomponentes que integran el componente lugar, de tal manera que sea posible identificar las similitudes y diferencias entre las dos metodologías:

Tabla 2: Similitudes y diferencias en las metodologías

| Componentes | Similitudes | Diferencias |
|-------------------------------|--|--|
| Vivienda y opciones de empleo | Acceso a centralidades y centros laborales. | Información primaria cuantitativa y se utilizaron diferentes instrumentos para la recolección de información. La Defensoría emplea el transporte para identificar el acceso a centralidades. Por su parte, esta investigación analiza el transporte de manera específica. A su vez, incluye galerías (abastecimiento de alimentos), zona industrial y zona de expansión. |
| Vivienda y servicios de salud | Consideran los servicios de salud | Información primaria cuantitativa. En esta investigación, la salud se analiza dentro de los servicios sociales. |
| Vivienda y servicios sociales | Coinciden en educación y centros de seguridad. | Información primaria cuantitativa, la Defensoría considera el acceso a lugares para el abastecimiento de alimentos. Esta investigación considera la cultura, pero no en recreación y deporte. |
| Vivienda y contaminación | Se consideran zonas con riesgos antropogénico. | Información primaria cuantitativa, la defensoría considera el servicio de |

| Componentes | Similitudes | Diferencias |
|-------------------------|-----------------------------|--|
| | | acueducto y alcantarillado. Esta investigación ubica el acueducto y alcantarillado en servicios básicos. A su vez, considera susceptibilidad por riesgo de desastres, contaminación a ríos, contaminación e insuficiencia en recolección de residuos sólidos y equipamiento ambiental. |
| Vivienda y discapacidad | Consideran la discapacidad. | Información primaria cuantitativa La defensoría se encarga de establecer las unidades de vivienda VIS y VIP que cumplen con las condiciones mínimas espaciales, para lo cual se realiza un análisis cualitativo a través de trabajo de campo. Esta investigación a partir de trabajo de campo se encarga de establecer las condiciones de las casas y apartamentos en relación la población con discapacidad, pero no lo considera en un componente aparte, sino que lo incorpora en vialidades y transporte público. |

Fuente: Elaboración propia, con base en Defensoría del Pueblo (2012).

Como se puede identificar, las dos metodologías pese a que se encargan de evaluar el componente lugar, tienen como similitud la utilización de algunas variables, pese a que se encuentran ubicadas en algunos casos en subcomponentes diferentes. Como diferencias, se tiene el empleo de distintos instrumentos para la captura de información y la utilización de información primaria cuantitativa, la cual se realizó para todos los subcomponentes.

La defensoría del Pueblo (2012), se encargó de abordar el componente lugar a partir de 5 subcomponentes y, a su vez, en cada subcomponente incorporó varias categorías e indicadores para su análisis, lo que permitió un diagnóstico sobre la situación en particular para el caso de Bogotá (Colombia), en relación a la VIS y VIP. A diferencia de ello, esta investigación lo hizo de manera particular para un único conjunto habitacional, lo que lo convierte en un ejercicio específico y si bien es cierto su metodología es replicable, cada caso particular debe analizarse a partir de las particularidades del contexto.

En esta investigación se propuso una nueva estructura de subcomponentes, lo que posibilitó la integración de variables en dirección a un mismo análisis. De la mano de esto, se condensaron en un solo modelo cartográfico todos los indicadores, esto facilitó su interpretación final en relación al área de influencia y con el resto de la ciudad, lo cual no fue tenido en cuenta en la aplicación metodológica de la Defensoría del Pueblo (2012).

Se consideraron y superpusieron las restricciones o limitantes de tipo urbanístico (servicios públicos y medio ambiente), lo que llevó a contemplar desde lo técnico lugares en los que no sería posible construir VIS. Sumado a ello, la metodología propuesta se encargó de integrar todos los componentes, de manera que, brinda una visión integral sobre el componente lugar frente a la VIS.

Finalmente, a partir de la evaluación del componente lugar, se generó una identificación clara del estado en el que se encuentra el Valle del Ortigal en relación a la ciudad de Popayán. En ese sentido, se realizó la formulación de una política urbana para Popayán, con un aplicación concreta del Valle del Ortigal, en procura de generar articulación a los procesos de desarrollo de la ciudad, los cuales si son acogidos por la administración municipal, quien es el ente territorial capaz de gestionar este tipo de iniciativas, se podría redundar en mejores condiciones de vida para la población usuaria.

El documento se estructura en cuatro capítulos, el primero, construye el andamiaje teórico/conceptual para entender el problema de la vivienda en el contexto colombiano, por lo que, aborda la vivienda y su valor, seguidamente, realiza una revisión del problema de la vivienda, se revisan las diferentes formas de producción de la misma, se continúa con la vinculación de la vivienda y el componente lugar, se realiza un estado del arte sobre vivienda social en Iberoamérica y se presentan consideraciones sobre el particular.

El segundo, se encarga de analizar la política de vivienda en Colombia, para ello, inicia con una contextualización del país, continúa con la identificación de cinco etapas dentro del proceso histórico nacional, denominadas 1) Concepción higienista 2) Concepción institucional 3) Periodo de transición 4) Creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y 5) Concepción del mercado y los subsidios a la demanda, las cuales dan cuenta de determinados contextos históricos, económicos y políticos, para la provisión de VIS. Seguidamente, se revisa la política nacional de vivienda, promovida durante el gobierno (2010-2014), en cabeza del ex presidente Juan Manuel

Santos Calderón, quien estructuró las bases para la adquisición de vivienda de interés social gratuita, seguidamente, muestra la producción de vivienda por parte del gobierno, específicamente la vivienda “gratuita” en el marco de la Ley 1532 de 2012, para Popayán.

El tercero, se encarga de presentar los principales resultados de la investigación, inicia con la presentación de la metodología para la evaluación del componente lugar y la caracterización socioeconómica del Valle del Ortigal; seguidamente, se presenta la caracterización sociodemográfica, se establecen los principales hallazgos de la evaluación del componente lugar para el Valle del Ortigal y plantean las consideraciones necesarias.

El cuarto, inicia con la presentación de la metodología para llevar a cabo la propuesta de política urbana, continúa con la caracterización de la ciudad de Popayán, seguidamente presenta el componente estratégico de una política urbana para Popayán, continúa con un ejercicio específico de la aplicación de la política urbana para el Valle del Ortigal y, termina con la presentación de las consideraciones pertinentes.

Capítulo I. La vivienda desde la teoría objetiva

El problema de la vivienda se visibilizó en el mundo en el siglo XIX a partir de los planteamientos de Engels (1873), persistiendo y agudizándose en la actualidad. Pese a que el discurso de los gobiernos se ha orientado a la superación de la pobreza y a la introducción de múltiples estrategias encaminadas a dar respuesta tanto al déficit cuantitativo como cualitativo de vivienda, los resultados muestran que día a día el problema se intensifica más (Duarte, 2017; Moreno, Palma y Salas, 2017; Camargo y Hurtado, 2011).

El presente capítulo, brinda el andamiaje teórico/conceptual para entender el problema de la vivienda en el contexto colombiano. El documento se estructura en seis partes, la primera, aborda la vivienda y su valor, al respecto, plantea las necesidades que de acuerdo a Marx (1867) se deben suplir para garantizar la existencia y comodidad de la sociedad; dentro de estas, la necesidad “techo”, que se satisface con el bien vivienda, siendo este necesario para el mantenimiento y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. La segunda, realiza una revisión del problema de la vivienda, donde el mismo se caracteriza por un desequilibrio a través del tiempo, de donde se plantea que este no se resolverá mientras continúe en vigencia el sistema capitalista. La tercera, se encarga de revisar las diferentes formas de producción de la vivienda, entre las cuales se destacan: Autoconstrucción, producción manufacturera, producción industrial y producción capitalista por parte del gobierno. Las diferentes formas de producción del espacio construido son las múltiples respuestas que se dan desde los agentes económicos, direccionadas a contrarrestar el problema de la vivienda. La cuarta, se encarga de vincular la vivienda con el componente lugar, toda vez que, la misma debe suministrar servicios habitacionales, donde el lugar juega un papel fundamental. La quinta, presenta un estado del arte de tesis doctorales en el tema de vivienda social, lo que permite identificar en qué va la discusión. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre el particular.

1.1. La vivienda y su valor

Marx consideraba que para la existencia y comodidad del hombre era necesario satisfacer tres necesidades básicas “alimento, vestido y techo” (Marx, 1867); no obstante, los satisfactores para estas, siempre han estado ausentes en importantes segmentos de la sociedad, lo que ha llevado a que traten de adquirirse por diferentes mecanismos⁵.

Independientemente de los mecanismos para su adquisición, los bienes son todos aquellos medios (objetos) materiales capaces de satisfacer necesidades y los servicios son las “actividades humanas – géneros de trabajo- capaces de satisfacer directamente las necesidades de los hombres, sin que antes sean creados objetos materiales o bienes” (Lange, 1966, p. 15).

Los individuos adquieren los satisfactores del medio, algunos de ellos se pueden consumir de manera directa y otros, necesariamente deben surtir un proceso de transformación (producción). La producción “es la actividad humana encaminada a la utilización de las reservas y de las fuerzas de la naturaleza con el fin de crear bienes” (Lange, 1966, p. 12); sin embargo, la producción debe analizarse de acuerdo al modo de producción correspondiente.

Un modo de producción, es la forma en que se organiza la actividad económica en una sociedad; es decir, la producción de bienes y servicios y su respectiva distribución. De la mano del modo de producción, debe entenderse lo que son las fuerzas productivas, los medios de producción y las relaciones de producción.

Las fuerzas productivas incluyen la fuerza de trabajo humano y el conocimiento disponible a un nivel tecnológico dados los medios de producción⁶, que son todos los elementos materiales que hacen posible la producción (herramientas, equipo, edificios, tecnologías, materiales y tierras fértiles). Las relaciones de producción son las relaciones sociales y técnicas, las cuales incluyen la

⁵ En el caso del techo, uno de los mecanismos era apoderarse de tierras públicas o privadas por las clases menos privilegiadas de la sociedad, lo cual es considerado como un delito para el Estado; no obstante, este argumento pasa por alto que a través de la historia múltiples reinos se apropiaron de enormes extensiones de tierra y nunca fueron mal vistos.

⁶ El hombre desarrolla su trabajo con diversos objetos materiales denominados medios de producción; no obstante, algunos de ellos son transformados en el proceso y por ende se les conoce como objetos de trabajo (la flora, la fauna, etc.). Los otros, se utilizan para transformar los objetos de trabajo y a estos se les conoce como instrumentos de trabajo (maquinaria, equipo, etc.).

propiedad, el poder y el control de las relaciones que gobiernan los recursos productivos de la sociedad, a veces codificados como leyes, formas de cooperación, asociación, relaciones entre las personas y los objetos de su trabajo y, las relaciones entre las clases sociales y los medios de producción.

Marx (1859), entendía la capacidad de producir y la participación en relaciones sociales, como dos características esenciales del ser humano y, que la forma particular de esas relaciones en la producción capitalista se encontraba constantemente en conflicto, con el creciente desarrollo de las capacidades productivas humanas.

En la producción social de su vida, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un determinado grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. Estas relaciones de producción en su conjunto constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se erige la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, político y espiritual en general. No es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia (Marx, 1859, p.8).

Según Marx (1859), la combinación de fuerzas y relaciones de producción significa que la forma en que las personas interactúan con el mundo físico y en que se vinculan socialmente entre ellas, está relacionado de manera necesaria y específica. La gente debe consumir para sobrevivir y para consumir debe producir y, eso les lleva a relacionarse de algún modo independientemente de su voluntad.

La producción de los bienes y servicios es siempre una producción social. Por ello, “Así pues, cuando hablamos de producción, se trata siempre de la producción en un grado determinado de desarrollo social, de la producción de individuos miembros de una sociedad” (Marx, 1959, p. 133).

Lo social de la producción viene de la mano de lo social del trabajo, puesto que, los individuos que producen los bienes y servicios trabajan de manera complementaria entre sí. “El trabajo en común de los hombres durante la producción se llama *cooperación*, y el trabajo de unos hombres para otros se efectúa bajo la forma de *división del trabajo*, gracias a la cual los diversos individuos se especializan en diferentes géneros de trabajo” (Lange, 1966, p. 14).

En las actividades económicas que realizan los individuos, hay una fuerte dependencia entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas sociales. Es decir, que entre más complejo y adelantado se encuentre el desarrollo histórico de las fuerzas productivas, las relaciones de producción serán de cooperación o de división del trabajo. Según Lange,

Vemos, pues, que un estado dado de las fuerzas productivas exige las relaciones de producción que le corresponden. Las relaciones de producción influyen a su vez en el desarrollo de las fuerzas productivas; las relaciones de producción adaptadas a las necesidades de las fuerzas productivas crean estímulos que favorecen la continuación del desarrollo de éstas. Por el contrario, las relaciones de producción no adaptadas a las fuerzas productivas frenan el desarrollo (Lange, 1966, p. 29).

El modo de producción forma un todo en el que las relaciones de producción se ajustan a las exigencias del nivel de desarrollo en el cual se encuentran las fuerzas productivas⁷. A esto se le conoce como Ley de la necesaria correspondencia entre las relaciones sociales de producción y el carácter de las fuerzas productivas⁸.

En resumidas cuentas, las relaciones de producción pueden dinamizar o estancar el desarrollo de las fuerzas productivas y, esto se encuentra directamente vinculado a la correspondencia existente entre las relaciones de producción y la necesidad de las fuerzas productivas. A su vez, se debe considerar la Ley de la correspondencia necesaria entre la superestructura y la base económica⁹.

Llamamos superestructura de un modo de producción dado a la parte de relaciones sociales (excluidas las relaciones de producción) y de la conciencia social que es indispensable para que exista dicho modo de producción. Designamos con el nombre de formación social o sistema social el modo de producción

⁷ Los diferentes modos de producción (comunidad primitiva, esclavismo, feudalismo, socialismo y capitalismo), encuentran en sí diferentes niveles de desarrollo de sus fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción. En ese sentido, por ejemplo, el modo de producción esclavista empleaba herramientas burdas con las cuales no era posible agregar valor a los procesos productivos y relaciones estrictamente de dominación; mientras que, para llevar a cabo la industria moderna, no era posible soportarla bajo un régimen feudal, para ello era necesario hacer libre a la servidumbre, para que apareciera una nueva clase asalariada.

⁸ Esta es la ley fundamental de la economía política y según Lange (1966), un estado dado de las fuerzas productivas exige las relaciones de producción que le corresponden. Las relaciones de producción influyen a su vez en el desarrollo de las fuerzas productivas; las relaciones de producción adaptadas a las necesidades de las fuerzas productivas crean estímulos que favorecen la continuación del desarrollo de éstas. Por el contrario, las relaciones de producción no adaptadas a las fuerzas productivas frenan el desarrollo.

⁹ Marx señaló “En la producción social de su vida los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a un determinado grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. Estas relaciones de producción en su conjunto constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se erige la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social (Marx, 1859, p. 7).

acompañado de la superestructura correspondiente mientras que las relaciones de producción peculiares de una formación social dada constituyen lo que llamamos base económica (Lange, 1966, p. 32).

La superestructura debe necesariamente corresponderse con la base económica, puesto que, cuando cambian las relaciones de producción la superestructura cambia, eso es lo que lleva a que surja una nueva formación social.

Después de revisar y comprender la organización de la sociedad, con la que se lleva a cabo la producción de bienes y/o servicios, es necesario revisar el bien que satisface la necesidad techo. La vivienda es el bien material capaz de dar respuesta a la necesidad “techo”. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vivienda (del latín vivienda) significa morada, habitación, así como género de vida o modo de vivir. Según Pradilla,

El objeto vivienda es el soporte material de un conjunto complejo de actividades individuales, familiares y sociales: alimentación, reposo, ocio, relaciones sexuales de reproducción, relaciones interpersonales, etc., necesarios al mantenimiento de la capacidad productiva de los componentes de la familia y a la multiplicación de los individuos: en una sola palabra, necesarios al mantenimiento y a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social (Pradilla, 1987, p. 17).

La vivienda es por lo tanto, un lugar cubierto y cerrado que se construye para que sea habitado por personas. Este tipo de edificación ofrece refugio a los seres humanos y los protege de las condiciones climáticas adversas, además de proporcionar intimidad y espacio para guardar pertenencias y desarrollar actividades cotidianas, independientemente de los derechos de propiedad sobre la misma.

La vivienda es objeto físico-social. En lo físico, la materialidad hace referencia a la habitabilidad (en cuanto a la calidad de vida de los habitantes); es decir, los aspectos que garantizan un conjunto de condiciones físicas que permiten el enraizamiento y la supervivencia. La vivienda como refugio y protección, como lugar de descanso, ha sido históricamente un problema, en tanto que, debía ser construida por sus propios habitantes, aprovechando abrigos naturales (cuevas) o utilizando los materiales de los que se disponía, según las condiciones ambientales de cada lugar (piedra, adobe, hielo, madera, paja, etc.). Con la producción industrial, a la vez que se aumentó la rapidez de la construcción y el número de viviendas, aumentó el precio de forma desproporcionada dificultando su accesibilidad y multiplicando el problema a sus dimensiones actuales.

La vivienda como objeto social, se asocia a un valor económico, a una pieza que hace parte de la ciudad y que se deja impactar por los asuntos económicos y políticos del contexto. No es sólo la materialidad, sino por el contrario, cómo esa materialidad se conecta de manera amplia al contexto, siendo además de una pieza clave e integral de la ciudad, a su vez, ciudad. En palabras de Rocca,

Urbanismo y vivienda siempre han ido de la mano. La vivienda no se limita a los muros que la circunscriben se extiende al entorno inmediato, al barrio a las calles y los jardines, a los espacios públicos, al equipamiento colectivo a las redes de transporte. Se extiende incluso al lugar de trabajo, a la escuela, al espacio de compras cotidianas, la vivienda por tanto es ciudad y la ciudad es, básicamente vivienda: el espacio colectivo donde habitan las personas (Rocca, 2010, p. 195).

La vivienda es fundamental dentro de la sociedad y constituye uno de los elementos más importantes de la vida humana, por lo menos desde que la sociedad abandonó el nomadismo. La misma es imprescindible y debe guardar una integralidad y conexión con la infraestructura urbana y, a su vez, articulación a los procesos de desarrollo de la ciudad.

Dado esto, la producción de vivienda en las actuales condiciones del modelo neoliberal, siempre estará en función de la reproducción del capital. La sociedad está condicionada por los agentes económicos que producen el objeto-bien; mientras que el capital, se opone al consumo o valor de uso producido para tal fin.

Bajo las formas de producción privada y especulativa no se logrará resolver el problema de la vivienda. El uso que se le puede brindar a la misma, dependerá de las formas de su producción y/o adquisición, además está directamente vinculada a las relaciones capitalistas y a la diferenciación de su consumo por parte de las clases sociales: el consumo depende de la producción-consumo. Según Topalov,

La ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales a su vez son condiciones de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además, el resultado del sistema espacial de los procesos de

producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios) (Topalov, 1979, p. 9).

Cada uno de los elementos del sistema que constituye la ciudad es un proceso autónomo, el cual tiene como base un objeto inmobiliario que es producto y que circula de modo independiente a los otros. Los elementos que el capital no producirá, serán provistos como valores de uso, no mercancías, debido a la desvalorización del capital público. Aquí, es necesario identificar que, las condiciones generales son la fuerza productiva nueva que constituye la ciudad¹⁰.

Las condiciones generales se pueden clasificar en dos: 1. Las condiciones generales de la producción y de la circulación del capital, y 2. Las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo. Desde esa perspectiva, la concentración urbana constituye ante todo una economía de gastos generales para el capital¹¹.

La sociedad capitalista, se encarga de producir y reproducir las condiciones generales: En primer lugar, hay un conjunto de infraestructuras físicas necesarias a la producción y a los transportes. En segundo lugar, hay una reserva de mano de obra, donde la fuerza de trabajo se reproduce con base en equipamientos colectivos de consumo. En tercer lugar, las empresas capitalistas y el sector productivo aumentan la productividad. Por último, las condiciones generales están constituidas por la articulación espacial de esos elementos, por el valor de uso complejo que se desprende del sistema de todos esos valores de uso simple.

Bajo estas circunstancias, la ciudad se encargará de minimizar los gastos generales de la circulación del capital y de reducir los tiempos de circulación dentro y fuera de la producción; en efecto, la urbanización modifica no sólo las condiciones de la producción, sino también las de la circulación del capital (Topalov, 1979).

¹⁰ Lo que constituye y marca la pauta de la producción de la vivienda y que la determina, es la renta del suelo. Entendiéndola como las fracciones que lleva consigo en el valor de la vivienda: la urbanización de la zona, los servicios públicos, las infraestructuras, la vigilancia, las vías, los centros comerciales, etc. Estos elementos constitutivos y necesarios en la producción la hacen más rentable en el mercado.

¹¹ La ciudad es también la existencia de un conjunto de medios de producción pre constituidos que requieren las empresas, provisión de servicios públicos, medios de transporte, transporte de mercancías, etc. Todo esto supone no sólo la existencia de infraestructuras productivas, sino también su funcionamiento, mantenimiento y expansión; por ende, la ciudad excluirá del mercado los sectores necesarios a la producción que no generan rentabilidad.

Para Topalov (1979), la ciudad no es una mercancía similar a la materia prima, ya que ningún polo de acumulación controla la formación (prefiere denominar la formación y no la producción) de los valores de uso complejo; la denomina formación en virtud de que es el resultado "de un proceso ciego y problemático". Es problemático, porque varias contradicciones se oponen a esta formación:

- a. El capital no producirá ciertos elementos necesarios al valor de uso complejo: los que no le sean rentables.
- b. La coordinación espacial de los elementos de valor de uso tropieza con el hecho de que cada uno de ellos es producido y circula autónomamente.
- c. El carácter no reproducible y monopolizable de los efectos útiles de la aglomeración (valores de uso complejos), va a tener como consecuencia la fijación de las sobreganancias de localización en forma de rentas. Estas rentas del suelo van a devolver al capital el reflejo de su propio movimiento, o imponer a cada capital particular los límites de la sobreganancia localizada.

Esta serie de planteamientos serán el punto de partida de las contradicciones de la urbanización capitalista, con que se analiza la relación entre urbanización y reproducción de la fuerza de trabajo, en torno a las contradicciones de la fuerza de trabajo-mercancía y fundamento del sistema público de mantenimiento, las contradicciones de la socialización capitalista del consumo y las políticas estatales de equipamientos colectivos, refiriéndose concretamente al nacimiento de la vivienda pública¹².

El sector público históricamente se ha encargado de la provisión de bienes públicos puros¹³ (defensa, justicia, obras públicas, etc.); no obstante, la provisión de estos bienes ha sido superada y ampliada, hacia la provisión de otro tipo de bienes y servicios como la salud, educación, vivienda, etc. (bienes preferentes o sociales)¹⁴, con los que se puede garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos, en el marco del Estado de bienestar. Para ello, el Estado ha utilizado dos grupos de instrumentos: los primeros, dirigidos a facilitar a todos los individuos el consumo de

¹² Cuando se habla de vivienda pública, se hace alusión a la que los gobiernos de turno se encargan de producir y/o proveer para satisfacer la demanda de vivienda a segmentos diferenciados de la población.

¹³ Los bienes públicos puros son aquellos que en los que tanto la característica de exclusión como la de no rivalidad son características puras del mismo. Por ejemplo, la seguridad nacional, el alumbrado público, etc.

¹⁴ Son bienes y servicios que los gobiernos proveen con subsidios o gratuitamente, por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida digna.

bienes y servicios, indispensables para una vida satisfactoria; los segundos, de tipo monetario (prestaciones económicas) que permiten el disfrute de bienes privados (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000).

Para el caso de la vivienda, el sector público suele utilizar múltiples instrumentos para facilitar su acceso, entre ellos, las subvenciones directas, los préstamos subvencionados, el control de alquileres, el alquiler de viviendas de propiedad pública y la cesión gratuita.

Las subvenciones directas, habitualmente cubren parte del precio de adquisición de la vivienda y/o créditos subvencionados, aportando a la reducción del tipo de interés, relacionado con los préstamos necesarios para la adquisición de la vivienda. En el caso de los alquileres, el sector público regula los incrementos máximos que se pueden producir y la duración del contrato. De esta manera, establece un incremento máximo anual, ligado a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC)¹⁵ y la duración mínima del contrato a un número determinado de años. El sector público promueve la construcción de viviendas y seguidamente, las alquila a precios reducidos o las vende a precios subvencionados a individuos o familias que cumplan determinados requisitos. Por último, la cesión gratuita, es la asignación de vivienda “gratuita” a población con determinadas características de escasez de recursos.

La vivienda de interés social¹⁶, es aquella que, “tiene las condiciones mínimas de habitabilidad; solidez estructura; área construida adecuada a las necesidades de la familia media; servicios de agua, drenaje y energía eléctrica; soleación y ventilación adecuada; sus ocupantes pueden acceder a las áreas libres y recreativas y a los servicios de educación y salud correspondientes” (Pradilla, 1987, p. 145).

Si bien es cierto todo lo que encierra el concepto de VIS, permite unas condiciones adecuadas para el disfrute de la vida, es importante mencionar que, este tipo de vivienda precisamente por las características de la población a la cual va dirigida, lleva a que el gobierno se encargue de generar una serie de garantías (subsidios), para que los usuarios puedan acceder a su consumo.

¹⁵ El Índice de Precios al Consumidor (IPC), es un índice económico en el que se valoran los precios de un predeterminado conjunto de bienes y servicios (canasta familiar), determinado sobre la base de la encuesta continua de hogares, realizada por el DANE.

¹⁶ La vivienda de interés social corresponde a los prototipos de vivienda adoptados por los organismos de vivienda del Estado para los programas de interés social, dirigidos especialmente a los trabajadores asalariados.

El subsidio “es un instrumento del gobierno en la distribución del ingreso, además de ser considerado una herramienta para compensar los males sociales y una manera de incentivar la producción de bienes meritorios positivos (alimento, vivienda)” (Musgrave, 1992, p. 110.).

Un subsidio es una asistencia financiera dada a un bien, un servicio o una persona, con el fin de garantizar un adecuado nivel de rentabilidad, precio o ingreso, que el sistema económico por sí solo no puede garantizar. El subsidio es un instrumento que tiene el Estado para redistribuir los recursos públicos en beneficio de determinados sectores de la población o de la producción, con el fin de lograr metas de desarrollo.

Este juega un papel fundamental en la sociedad, toda vez que, genera redistribución de los ingresos. Por su parte, el subsidio de vivienda¹⁷ “Es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, s.f.). El subsidio en dinero¹⁸ da lugar a la VIS financiada de manera articulada entre el gobierno y el usuario y, el subsidio en especie¹⁹, da lugar al financiamiento del cien por ciento del gobierno, siendo el que configura la “vivienda gratuita²⁰”.

Pese a que el gobierno se encarga de entregar la vivienda de manera “gratuita” a la población usuaria, es importante ir un poco más allá, para precisar sobre la “gratuidad”, de la que hace alusión el mismo. El gobierno a través de los subsidios posibilita a la sociedad el acceso a diferentes bienes y servicios (bienes públicos puros y/o preferentes); no obstante, el hecho de que un individuo no tenga que pagar de manera directa por el bien y/o servicio que consume, no quiere decir que el mismo sea gratuito y/o que su costo de producción sea cero (0).

¹⁷ Para el caso colombiano, el subsidio de vivienda se otorga en dos modalidades, en dinero y en especie (construcción física), el subsidio monetario se denomina Subsidio Familia de Vivienda – SFV y el subsidio en especie se denomina Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE.

¹⁸ El subsidio en dinero se orienta de manera exclusiva a la clase trabajadora, la cual, por sus particularidades de tipo productivo, cumple con una serie de requerimientos (económicos y legales), exigidos por el mercado para su acceso.

¹⁹ El subsidio en especie se dirige a la población que, por sus condiciones de pobreza, es excluida por el mercado para el acceso formal de un crédito hipotecario.

²⁰ Las viviendas 100% subsidiadas nacen como respuesta de los Gobiernos Nacionales a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado.

El gobierno para cumplir con su función, necesariamente debe incurrir en costos y gastos de funcionamiento, lo que requiere captura de ingresos, así, los mismos son sufragados a partir del recaudo de impuestos a la sociedad en general (hogares y empresas), en procura de satisfacer las necesidades más apremiantes.

Dentro de la sociedad se encuentran diferentes niveles de concentración del ingreso (Piketty, 2014), lo que lleva a que el gobierno se enfoque en cubrir aquellas necesidades de la sociedad, que dentro del sistema capitalista el sector privado jamás cubrirá dado que no generan rentabilidad (Topalov, 1979).

En este orden de ideas, cuando los gobiernos anuncian “gratuidad” en la asignación de bienes y/o servicios, la misma no hace referencia a que los costos de producción sean cero (0); sino precisamente que, los usuarios reciben un subsidio del 100% y, por ende, no deben pagarlos directamente; sin embargo, la sociedad en su conjunto asume los costos relacionados con su producción y distribución.

Ahora bien, las necesidades de los individuos se pueden satisfacer a través de bienes y/o servicios. Los bienes se caracterizan por ser útiles y sus características físicas los llevan a denominarse mercancías²¹. Marx plantea que,

La utilidad de una cosa hace de ella un valor de uso. Pero esa utilidad no flota por los aires. Está condicionada por las propiedades del cuerpo de la mercancía, y no existe al margen de ellas. El cuerpo mismo de la mercancía, tal como el hierro, trigo, diamante, etc., es pues un valor de uso o un bien. Este carácter suyo no depende de que la apropiación de sus propiedades útiles cueste al hombre mucho o poco trabajo (Marx, 1867, p. 44).

El valor de uso sólo se concreta en el consumo de la mercancía y, por ende, en la satisfacción de la necesidad. El acceder a la mercancía, implica llevar a cabo un proceso de intercambio, lo que significa que la misma tiene a su vez un valor de cambio. Según Marx,

²¹ La mercancía es, en primer lugar, un objeto exterior, una cosa que merced a sus propiedades satisface necesidades humanas del tipo que fueran (Marx, 1867, p. 43).

En primer lugar, el valor de cambio se presenta como relación cuantitativa, proporción en que se intercambian valores de uso de una clase por valores de uso de otra clase, una relación que se modifica constantemente según el tiempo y el lugar. El valor de cambio, pues, parece ser algo contingente y puramente relativo, y un valor de cambio inmanente, intrínseco a la mercancía (valeur intrinsèque), pues, sería una contradictio in adiecto [contradicción entre un término y su atributo] (Marx, 1867, p. 44).

Para resumir, los valores de uso constituyen el contenido material de la riqueza, sea cual fuere la forma social de ésta. En la sociedad capitalista se es a la vez portador material del valor de cambio²².

En el proceso de producción de vivienda, se pueden obtener algunas formas expresivas de su constitución para el intercambio. En primer lugar, la vivienda brinda un valor de uso que sólo se establece para la reproducción de la fuerza de trabajo.

El concepto a dilucidar es el considerar a la vivienda como un bien con valor de uso que satisface una necesidad crucial para el desarrollo y reproducción del hombre y en el capitalismo, el de ser el espacio donde se producen y reproducen los trabajadores poseedores en su corporeidad de la mercancía fuerza de trabajo (Palma, 2012, p. 17).

En segundo lugar, la producción de la vivienda más allá de su funcionalidad, que depende directamente de la demanda, producto de las necesidades de la sociedad y que se convierte en un bien que tiene su origen en el valor de uso para la reproducción; en definitiva, es en una mercancía propiamente dicha.

La mercancía – vivienda, es construida como un medio para la valorización de capital, y conlleva su doble carácter de valor de uso y de valor de cambio, de lo contrario sería inútil y no se produciría, o no se valorizaría el capital invertido en su construcción (Palma, 2012, p. 22).

En tercer lugar, la vivienda No mercancía, caracterizada por ser un bien material, que por sus particularidades físicas satisface la necesidad techo; no obstante, por ser producida directa o indirectamente por el gobierno y ser distribuida de manera “gratuita” a clases marginales carentes

²² Según Marx, “las mercancías son, ante todo, diferentes en cuanto a la cualidad; como valores de cambio sólo pueden diferir por su cantidad, y no contienen, por consiguiente, ni un solo átomo de valor de uso” (Marx, 1867, p. 46).

de esta, la misma no se intercambia, por lo que tiene valor de uso y no de cambio²³. En la tabla 3 se describen el valor de uso y de cambio de la vivienda, desde la perspectiva del gobierno y de los usuarios.

Tabla 3: Valor de la vivienda

| Valor / Tipo de vivienda | Vivienda de interés social | Vivienda gratuita |
|---------------------------------|--|---|
| Valor de uso (Gobierno) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mantener relaciones de dominación político ideológico. ✓ Incremento de la productividad de la fuerza de trabajo. ✓ Disponibilidad de una masa productiva de fuerza de trabajo. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mantener relaciones de dominación político ideológico. ✓ Evitar que se atente contra la propiedad privada del suelo. |
| Valor de uso (Usuarios) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mantenimiento y reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. ✓ Reducción de los precios de adquisición de la vivienda por parte del trabajador. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reproducción de sus condiciones de existencia. ✓ Adquisición de vivienda sin el pago de precios en el mercado. |
| Valor de cambio | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mercancía (dinero). | <ul style="list-style-type: none"> ✓ No mercancía (legado y opción). |

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la VIS, el valor de uso que representa para el gobierno y por el cual interesa su provisión, es la de ser un dispositivo de dominación político e ideológico, puesto que a través del suministro se refleja hacia los beneficiarios el interés y preocupación por los problemas de la sociedad; le brinda condiciones de “comodidad” al trabajador para que incremente su productividad y, a su vez, la posibilidad de disponer de la misma en cualquier momento dado el caso que se requiera. El valor de uso para los usuarios, le permite mantener y reproducir su fuerza de trabajo, siendo un mecanismo de subsistencia que con el subsidio posibilita el acceso a una vivienda a menores precios en el mercado. El valor de cambio, dado que es una mercancía, le garantiza derechos de propiedad y, por ende, posibilidad de intercambio en el momento en que lo requiera.

En lo concerniente a la vivienda gratuita, el valor de uso del gobierno, de un lado, se encuentra direccionado a la dominación política e ideológica y, del otro, al control y contención de posibles revueltas para la apropiación del suelo privado y/o público a través de las vías de hecho. En el caso de los usuarios, quienes viven en condiciones de pobreza, la vivienda les permite reproducir sus condiciones de existencia y tener acceso directo al bien de manera gratuita. Dado que la vivienda

²³ Es importante precisar que, en el marco de este programa, la vivienda debe estar en manos de los usuarios durante un periodo de 10 años, tiempo en el cual, la misma no puede ser comercializada; a partir de este momento, se le entregan los derechos de propiedad al usuario y se convierte en mercancía.

por sus condiciones de gratuidad el usuario es tenedor y no propietario, el gobierno restringe su comercialización, al no ser una mercancía; no obstante, dentro de los usuarios de manera voluntaria o involuntaria, opera una lógica de legado y/o de opción. En el caso de legado, mientras la utilicen y cumplan con los diferentes requerimientos por parte del gobierno, pueden ceder a futuro el derecho de tenedor del bien a sus hijos; en el caso opción, su lógica opera independientemente de que a futuro posean mejores condiciones que permitan salir de la pobreza y, quizá tener la posibilidad de comprar su propia vivienda. La utilizan bajo la premisa de que al no hacerlo, el gobierno puede destinar los recursos de este tipo de vivienda a otro sector y, a su vez, quitar la posibilidad de continuar con este beneficio a población en condiciones de pobreza.

Ahora bien, considerando que los diferentes valores satisfacen múltiples necesidades tanto para el gobierno como para la población usuaria, en la siguiente sección, se abordará cómo el problema de la vivienda impacta en la sociedad.

1.2. El problema de la vivienda

Cuando se aborda el tema de la vivienda, el principal problema que surge es el de la producción, donde la misma se analiza como un bien cualquiera sometido a las reglas del mercado, en el que la oferta y la demanda tienden al equilibrio. Dadas estas características, si se presenta una reducción en la producción de viviendas, es debido a la disminución de la demanda y, si por el contrario, se da un incremento en la producción, es precisamente porque la demanda se incrementó generando una presión en el mercado.

La demanda de vivienda debe tratarse de manera especial, dada su particularidad. Tradicionalmente, la demanda se encuentra estrechamente vinculada a la oferta; no obstante, autores como Castells (1974)²⁴ y Topalov (1979)²⁵, plantean que el problema de la vivienda se caracteriza por un desequilibrio permanente que se mantiene a través del tiempo. Este desequilibrio

²⁴ Según Castells, el problema de la vivienda no es una cuestión coyuntural y menos aún, un simple equilibrio entre oferta y demanda. “Se trata de un necesario desfase entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación, producción de viviendas y equipamientos residenciales. Lo que hay que llegar a establecer es la determinación estructural de este desfase y sus singularidades históricas” (Castells, 1974, p. 179).

²⁵ Topalov plantea que, no hay una correspondencia entre el crecimiento de la población y la oferta de viviendas, de este modo, “La estructura global de la oferta de viviendas en el periodo se caracteriza por la insuficiencia del número de ellas en relación con el aumento de la población. Esta insuficiencia es especialmente sentida por la población obrera” (Topalov, 1979, p. 68).

no es del total de la vivienda, puesto que el mercado de vivienda presenta escasez específicamente en aquellas viviendas dirigidas a las clases menos favorecidas²⁶.

Para comprender el estado actual del problema de vivienda, se debe revisar la historia, considerando el crecimiento demográfico y, por ende, el proceso de urbanización. Así las cosas, las primeras ciudades surgieron en oriente y datan del siglo IV a.C., las ciudades mercantiles se desarrollaron en la edad media y las ciudades industriales en el siglo XIX. A mediados del siglo XX el 50% de la población de los países capitalistas vivía en ciudades y el 15% en los países capitalistas periféricos (Polese, 1998).

Es así como el concepto de urbanización ha sufrido un gran cambio. Los seres humanos pasaron su primer millón de años de existencia dispersos en comunidades formadas por pequeños grupos de alrededor de 150 personas. En el siglo XX, la vida urbana dominó la sociedad y surgieron problemas debido a una urbanización incontrolada, notando que, hasta hace relativamente poco la población mundial residía en espacios rurales. Según Polese,

Menos del 10 por ciento de la población mundial vivía en ciudades de 20.000 habitantes o más en 1900. A principios del siglo, Francia era rural en una proporción del 60%, Suiza en más del 75%, Canadá 63% y Japón en más de 80%. Solo Gran Bretaña y algunas regiones limítrofes en Europa del Norte eran mayoritariamente urbanas... De 1900 a 1990, la población mundial se multiplicó por 330% pasando de mil seiscientos a cinco mil trescientos millones, y el nivel de urbanización creció en aproximadamente 450%, pasando de 9,2% a 42% (Polese, 1998, p. 33).

Es claro que el proceso de crecimiento de la población ha venido aparejado con el de la urbanización, lo que se traduce en un crecimiento urbano fuertemente acelerado. En ese sentido, en el último siglo la conformación de las estructuras de la población urbano/rural presentó un giro substancial²⁷. Asimismo, la localización de la población en la periferia de las ciudades está relacionada con la pobreza y la vulnerabilidad social y medioambiental (CEPAL, 2009). Por tal motivo, las estructuras rurales han tendido a transformarse en estructuras urbanas y, en el caso en

²⁶ Este desequilibrio se atribuye a tres motivos fundamentales: el elevado precio del suelo, la baja tecnificación de la construcción y los altos costos financieros (sobre estos se precisará más adelante).

²⁷ La mayoría de países de América Latina en la década de los cincuenta contaba con una población de alrededor del 70% urbana y 30% rural, actualmente, estos mismos países se encuentran entre el 70 y/o 80% urbano y 20 y/o 30% rural.

que no se ha producido este cambio, la población ha emigrado a zonas urbanas, donde a diferencia de las zonas rurales “posiblemente” se ofrecen mejores condiciones de vida, lo que las hace más atractivas.

Algunas cifras permiten dimensionar el actual problema de la vivienda. La población mundial es de alrededor de 7 mil millones de habitantes, de ellos el 52% es población urbana, lo que corresponde a 3,6 mil millones y en tugurios residen alrededor de 862.5 millones. Una de cada dos personas en el mundo vive en áreas urbanas, una de cada cuatro personas que vive en áreas urbanas habita en tugurios. En América Latina la población total asciende a 696 millones, la población urbana es de 472 millones (79%) y la población que habita en tugurios es de 113.4 millones; es decir, una de cada cuatro personas que vive en zonas urbanas habita en tugurios (UN - Habitat, 2014).

El problema de la vivienda debe entenderse de manera histórica y a partir de contextos específicos, por esta razón, entre los pioneros en abordar este tema se encuentra Engels (1873), quien polemizó con las soluciones reformistas burguesas y pequeño-burguesas anarquistas de Proudhon. Su argumento central, fue que en la sociedad capitalista el problema de la vivienda no es un accidente, sino una institución necesaria y sólo puede ser solucionado con la abolición del orden social que le dio origen. De aquí deriva que la solución definitiva del problema no pasa por simples reformas.

Lo que Engels llamó “el problema de la vivienda”, estaba vinculado específicamente a la etapa del capitalismo en que masas de trabajadores se volcaron a las grandes ciudades, a la par que muchos fueron desalojados de las viviendas que ocupaban en esos centros urbanos, a medida que se valorizaban. Esto significa que la expresión no alude al hecho de que siempre la clase obrera ha vivido en condiciones penosas, en barrios superpoblados, con malas condiciones sanitarias y ambientales, sino a la peculiar intensificación de esas malas condiciones de vivienda de los trabajadores, a consecuencia de la súbita afluencia de población a las grandes ciudades, del aumento de las rentas y del hacinamiento, o a los muchos que no consiguieron siquiera un lugar donde vivir. Una escasez de vivienda que no solo afectaba a la clase obrera, sino también a la pequeña burguesía (Engels, 1873).

En la actualidad, a nivel mundial el problema de la vivienda se mantiene en el sentido particular que le da Engels, dado que millones de trabajadores están migrando a los grandes centros urbanos de Asia y América Latina. No es de extrañar que miles de familias migren a las grandes ciudades, donde pueden conseguir un comedor escolar o un centro de salud, e intenten insertarse en el mercado laboral; este es un fenómeno planetario socialmente determinado, que corre paralelo a la proletarización en los centros urbanos y se combina con millones que no encuentran empleo o que tienen trabajos precarizados, sin seguridad y protección social.

Subyacente a este problema, existe otro aspecto vinculado con la explotación capitalista y su dinámica, que hace que la escasez de viviendas se recree permanentemente. Porque las crisis económicas periódicamente arrojan a la desocupación a millones de personas, entonces muchos no pueden pagar alquileres y otros tantos pierden sus viviendas; además, la lucha competitiva lleva a los capitalistas a aumentar sin cesar la explotación y a pagar por debajo del valor de la fuerza de trabajo, siempre que pueden hacerlo. En los países capitalistas periféricos este factor es importante, puesto que la inserción competitiva en el mercado mundial depende en buena medida de los salarios bajos. Por eso, en esta contabilidad del valor de la fuerza de trabajo tiende a incluirse solo lo necesario para su mantenimiento y para la producción de la descendencia²⁸.

Los motivos del desbalance entre las necesidades de vivienda de precio asequible y la producción de vivienda, hay que buscarlos tanto en las propias características del sistema productivo como en las formas de intervención sobre el mismo (Leal, 1995).

En relación a las características del sistema productivo, se encuentran el suelo, las características de la construcción y el sistema de financiación. En primer lugar, el incremento en el precio del suelo, es el principal determinante de la escasez de vivienda de bajo precio; no obstante, el precio de la vivienda es el que genera el incremento en el precio del suelo y no al revés. Pues debe considerarse que el precio del suelo viene determinado por el mejor y mayor uso futuro posible (Morales, 2007). El problema fundamental del suelo es su carácter de bien único, lo que diferencia

²⁸ El componente de la canasta familiar conformado por “vivienda”, fácilmente desapareció de los salarios de amplias franjas de la clase trabajadora. En consecuencia, cuando los gobiernos dejan subsistir el trabajo; cuando reprimen a las corrientes sindicales de izquierda que luchan contra el trabajo precario o los bajos salarios, están incidiendo en la perpetuidad del problema de la vivienda.

su comportamiento de mercado frente a otro tipo de productos, por quienes desconocen las particularidades de la economía inmobiliaria.

En segundo lugar, las características de la construcción en un periodo en el que predominan los grandes avances científicos y tecnológicos y donde el reemplazo de trabajadores por maquinaria se hace más frecuente, en el caso de la construcción de vivienda, ésta se ha mantenido en el tiempo. Esta producción se caracteriza por el empleo de abundante mano de obra de carácter temporal, lo que encarece significativamente el producto. Según Leal,

Los intentos de sistematizar las actividades han llevado a una fragmentación de las especialidades que llevan a que la construcción de la más elemental de las viviendas tengan que intervenir no menos de 20 oficios distintos, planteando un serio problema de coordinación para poder llevar a cabo la obra sin una dilación temporal que la encarecería considerablemente, si se tienen en consideración los costes financieros de la inversión realizada en suelo y en construcción (Leal, 1995, p. 27).

En tercer lugar, el sistema de financiación incide de manera significativa, donde el elevado precio condiciona su adquisición. Bajo la modalidad del mercado, los usuarios suelen comprar sobre planos, momento en el que deben separar sus viviendas con un determinado porcentaje del monto total y, una vez realizada la construcción, la cual puede tardar varios años, deben entrar a un proceso de endeudamiento con el sector financiero, el que le permitirá a través de un crédito hipotecario pagar la totalidad de la vivienda. De entrada, se debe incurrir en múltiples costos, el primero, relacionado con el endeudamiento inicial para separar²⁹ la vivienda y dadas las precarias condiciones salariales, se debe acceder a créditos para la cuota inicial; el segundo, relacionado con el enorme crédito hipotecario y con este, los intereses para pagar la totalidad de la vivienda, por un periodo que oscila entre los 15 y 30 años. Esta situación lleva a que el precio real de adquisición de la vivienda se incremente notablemente, siendo este muy sensible al costo del dinero disponible en el mercado (Universidad del Rosario, 2007).

²⁹ Hace referencia al pago de un monto de dinero que se encuentra alrededor del 30% del precio de la vivienda, el cual permite acceder a la vivienda, con el compromiso de pagar el excedente.

Por su parte, los gobiernos intervienen en la producción de vivienda para garantizar el acceso a un bien que es considerado necesario, a partir de la implementación de lo que se denomina política de vivienda, presentando diversas connotaciones dependiendo del país³⁰.

Su intervención es tan compleja como la propia crisis de vivienda y sus causas, por un lado, esto ha llevado a la construcción de vivienda de manera directa para las familias que no tienen la posibilidad de acceder al mercado y, por el otro, a actuar de manera directa sobre el precio del suelo y el financiamiento (Pradilla, 1987).

Las diversas medidas van desde la creación de organismos públicos directamente responsables de promocionar suelo apto para la construcción a bajos precios, hasta la intervención de las municipalidades, etc., con la sesión temporal de espacios para la construcción de VIS. En general, las intervenciones en este campo han sido relativamente bajas y las adquisiciones de suelo, así como el patrimonio público existente, se han empleado fundamentalmente en la construcción de VIS. De esta manera, se comprende la existencia de grandes concentraciones de este tipo de vivienda en determinadas áreas de las ciudades. Esta forma de proceder del gobierno en materia de suelo, explica los diversos problemas de tipo social que se generan y tienen que enfrentar, producto de la localización indiscriminada.

La política de vivienda incide sobre el financiamiento, al intentar solventar la crisis que afecta al sector en cuanto a los elevados costos financieros que implican la construcción y adquisición de viviendas. Al respecto, establece mecanismos para generar control de precios a partir de la contraprestación en términos de subvenciones a fondo perdido, reducción de cargas fiscales durante largos periodos y concesión de préstamos a unos tipos de interés por debajo de los existentes en el mercado.

³⁰ Según Pradilla “Cuando hablamos de políticas de vivienda del Estado, nos referimos al conjunto complejo de intervenciones de las diferentes ramas (ejecutivo, legislativo, judicial, fuerzas armadas), instituciones (ministerios, institutos descentralizados, oficinas, etc.) que constituyen el Estado, sobre los diferentes elementos y procesos que forman parte del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda, y los agentes sociales, estructurados en clases y fracciones de clase que en él participan. Este concepto va, pues, mucho más allá de lo que tradicionalmente se suele incluir dentro de los planes y programas de vivienda formulados y/o puestos en marcha por las instituciones gubernamentales” (Pradilla, 1987, p. 101).

Pese a esta diversidad de mecanismos de intervención enmarcados en la política de vivienda, los resultados aún se encuentran en entredicho; pues pareciese que las políticas de vivienda a través del tiempo, más que avanzar en la solución del problema, han incidido en la agudización del mismo (Duarte, 2017; Cargo y Hurtado, 2011).

La visión tradicional del gobierno se limita a una óptica vivendista; es decir, estrictamente del déficit cuantitativo de vivienda, independientemente de la conexión y articulación con el conjunto de la ciudad. Este problema no podrá ser resuelto desde la lógica estatal, entretanto no se comprenda de manera integral. En esta dirección, a continuación, se presentan las diferentes formas de producción de vivienda, con las que se atiende el problema de la vivienda desde los diferentes actores.

1.3. Formas de producción de la vivienda

La aplicación de las relaciones de producción a los procesos de trabajo, constituye lo que se denomina formas de producción; es decir, sistemas que relacionan a los hombres entre sí y a estos, con los medios de producción para producir un bien. Se trata, por lo tanto, de un concepto que se refiere a lo económico. Un modo de producción incluye además de las instancias jurídicas, políticas e ideológicas, una forma de producción que le corresponde y constituye su base. Por diversas razones, coexisten “formas de producción” diferentes de las del modo de producción dominante, que pueden ser pervivencias de modos de producción anteriores (Jaramillo, 2009).

Para establecer las diferentes dinámicas que se presentan en las formas de producción de vivienda, es necesario identificar los agentes que participan en el proceso de producción y circulación del espacio construido y las diversas formas de articulación entre sí. En el ámbito urbano, intervienen tres agentes, el terrateniente original, el promotor capitalista y el usuario final.

Mientras en el contexto rural el terrateniente es una figura estable, que conserva la propiedad de la tierra mientras capta la renta periódica, en el caso urbano el terrateniente captura este ingreso de manera capitalizada percibiendo un precio del suelo. Pero para hacerlo debe desprenderse de la propiedad del suelo. Su relación con la estructura de producción – circulación de espacio construido es episódica: por eso lo llamamos terrateniente original, pues se sitúa solamente al comienzo del proceso. Pero así mismo, el capitalista constructor, al comprar la tierra para construirla, durante este tiempo aparece como propietario

jurídico de ella. Algo similar podría decirse del usuario final, que también se hace propietario jurídico de la tierra cuando compra el inmueble. De esta manera, a diferencia del medio rural, en la ciudad la propiedad jurídica de la tierra implica relaciones muy distintas e involucra agentes de diversa naturaleza. Dado que en cada momento existen multitud de procesos de producción, circulación y consumo de secciones de espacio construido que se traslapan en el tiempo, esto complejiza enormemente esta estructura (Jaramillo, 2009, p. 355).

Tal como se observa la ilustración 2, hay una diversidad de transacciones que se establecen entre los tres agentes, situación que lleva a que se configuren múltiples transacciones; no obstante, vale la pena aclarar que no son las únicas.

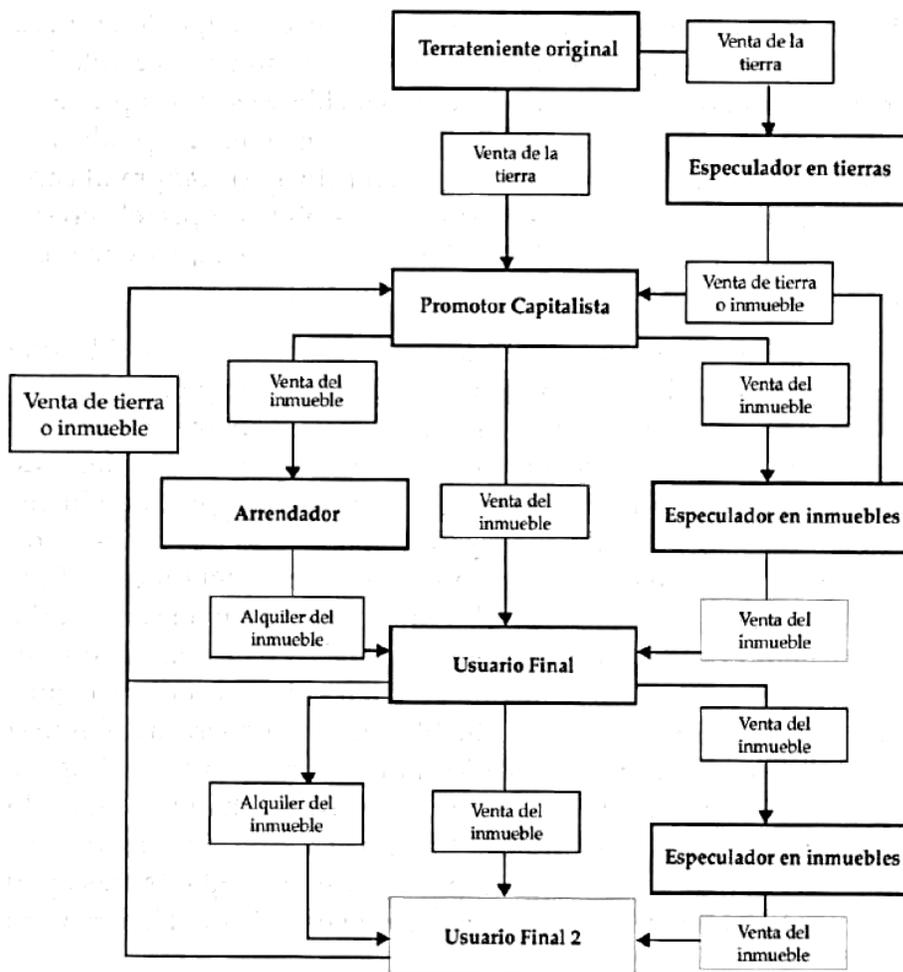


Ilustración 2: Esquema ampliado de agentes en la formación de la renta Urbana

Fuente: Jaramillo (2009).

En primer lugar, se encuentra la transacción más básica, que se da entre el terrateniente original y el promotor capitalista, a partir de la venta de la tierra. A su vez, el promotor capitalista produce la vivienda y vende el inmueble al usuario final. Si bien es cierto, el proceso se puede dar hasta este punto, hay casos en los que el usuario final ingresa al mercado de usados y vende el inmueble a quien se le denomina usuario final.

En segundo lugar, a este esquema se le incluye una modalidad de circulación denominada alquiler. El inmueble puede ser comprado al promotor por un arrendador que lo adquiere, no para su propio uso, sino para ser cedido en arriendo a usuarios finales por determinados periodos. En esta última transacción, la renta retoma su forma periódica, aunque aparece fundida en el canon de alquiler total del inmueble, que incluye los componentes que corresponden directamente al espacio construido. En general, esta es una alternativa cuantitativa importante, en casi toda estructura de producción – circulación de espacio construido, pero en algunas circunstancias, ocupa un lugar central como receptáculo de las contradicciones fundamentales de ciertas configuraciones (Jaramillo, 2009).

Existe otra situación, en la que quien compra los inmuebles al promotor capitalista no lo hace para emplearlos en su propio uso ni para ofrecerlos en alquiler: los compra para luego revenderlos a otro comprador. Se trata de un intermediario, generalmente un especulador, que en este caso realiza transacciones con inmuebles construidos. Su móvil es capturar cambios súbitos en el precio de los edificios, los cuales se reflejan en incrementos en el precio del suelo.

Una vez establecidos los agentes que intervienen en la producción de vivienda y sus respectivas transacciones, se introducen una serie de categorías, con las que será posible establecer las formas de producción:

Trabajo directo: consiste en la movilización de la capacidad humana de trabajo en los procesos inmediatos de apropiación de la naturaleza.

Control técnico de la producción: es la capacidad de regular la puesta en acción de los medios de producción desde el punto de vista del proceso de trabajo (Coordinación de los distintos individuos y elementos que intervienen en la producción).

Control económico directo de la producción: es el dominio de los medios de producción desde el punto de vista económico que implica desencadenar el proceso productivo y definir sus características, además, la disponibilidad económica sobre el producto (Propiedad).

Motor de la producción: es el elemento que comanda las decisiones y prácticas del agente que detenta el control económico directo y, por lo tanto, estructura la dinámica de la producción (en la producción capitalista, la acumulación de capital es el motor de la producción).

Control económico indirecto de la producción: es la capacidad de afectar la producción desde el exterior del proceso productivo, especialmente, a partir del control sobre las condiciones generales que enmarcan el motor de la producción.

La circulación: es el proceso que encadena los productos y los distribuye, desde la producción hasta el consumo.

Las formas de producción de vivienda, pese a que se dan dentro del modo de producción capitalista, tienen una serie de características que las hacen diferentes. Al respecto se encuentran: Autoconstrucción, producción manufacturera, producción industrial y producción capitalista por parte del Gobierno. A continuación, se presentan los aspectos principales de cada una de ellas.

1.3.1. Autoconstrucción

Esta forma de producción del espacio construido, tal como se identifica en la tabla 4, se caracteriza principalmente, porque el consumidor del bien final es a la vez el productor del mismo. El productor/consumidor invierte trabajo adicional (prolongación de la jornada de trabajo) en la producción del bien; esto es sumamente importante, toda vez que, el trabajo que emplea en la construcción de la vivienda es aquel que no es vendido al capital (Pradilla, 1987).

Lo que explica fundamentalmente esta forma de producción, son las condiciones de pobreza y miseria en las que está un grueso segmento de la población mundial, por tales circunstancias, no se encuentran en condiciones de pagar el precio de mercado de esta mercancía. Esta medida lleva a que el precio que se debe pagar por el bien sea menor, puesto que al utilizar su propia fuerza de

trabajo en la producción, se reemplaza la fuerza de trabajo asalariada. De otro lado, es común la utilización de materiales de desecho; es decir, materiales desvalorizados, aquellos de segunda mano, carentes de calidad y pertinencia para la función que entran a cumplir. A su vez, cuando compran materiales nuevos, precisamente por adquirirlos al menudeo, deben pagar precios superiores a los que se paga en la producción industrial. Esta forma de producción lleva al consumo de dos tipos de mercancías: la fuerza de trabajo y los materiales que incorpora al proceso productivo (Jaramillo, 1982).

La vivienda derivada de este proceso productivo carece de condiciones de habitabilidad, dotación de servicios públicos domiciliarios, provisión de infraestructura urbana, etc. Vale precisar que, en esta forma de producción, no se da inversión de capital, puesto que el dinero que se invierte no entra en relación con el trabajo asalariado o con la compra de materiales para la construcción. Además, la vivienda no se destina al cambio, sino al autoconsumo³¹.

Tabla 4: Categorías de autoconstrucción

| Categorías | Características |
|----------------------------------|---|
| Trabajo directo | Usuario final |
| Control técnico de la producción | Usuario final |
| Control económico directo | Usuario final |
| Motor de la producción | Suministro de un valor de uso, valorización de la fuerza de trabajo |
| Control económico indirecto | Mercado del suelo, mercado de trabajo |
| Formas de circulación | Autosuministro |

Fuente: Elaboración propia basado en Jaramillo (1982).

En esta forma de producción quien realiza el trabajo directo y ejerce el control técnico y económico directo de la producción, es el mismo usuario final. El motor que mueve esta forma es el valor de uso y dado que no se produce para el mercado, la forma de circulación es el autosuministro.

Si bien es cierto, en teoría este tipo de vivienda brinda solución al problema de la vivienda, en la práctica no necesariamente lo hace. Debido a que, es común que este tipo de vivienda se localiza en la periferia y se produce con materiales precarios, lo cual la vuelven vulnerable a múltiples riesgos (incendios, inundaciones, deslizamientos, etc.). Sumado a ello, se construye en terrenos

³¹ Ejemplos de este tipo de producción se encuentran en las denominadas Villas miseria en Argentina, Pueblos jóvenes en Perú, Favelas en Brasil, Chabolas en España, Barong-Barong en Filipinas, Basti en Bangladesh, Juggi-jhompri en India, invasiones en Colombia, etc. Por estas circunstancias, es considerada como una forma de producción precapitalista.

públicos y/o privados, a partir de la ocupación por vías de hecho, por lo cual es susceptible a desalojos por parte de las autoridades. De manera tradicional, al ubicarse en la periferia, se encuentra completamente desarticulada de las dinámicas de la ciudad, puesto que por cuestiones de localización, no tiene posibilidad de acceder a la provisión de bienes y servicios públicos, redundando en pobreza urbana.

1.3.2. Producción manufacturera

Como se observa en la tabla 5, el consumidor final del bien es diferente del que lo produce. La mecánica de este proceso se da de la siguiente manera: el usuario final dispone de una cantidad de dinero, con una parte compra un lote de terreno y con la otra, contrata a un constructor para que realice la producción (Jaramillo, 1982).

A diferencia de la forma anterior, la vivienda se encuentra destinada al mercado y es exclusiva para estratos medios y altos de la sociedad. Por esta razón, la fuerza de trabajo que se utiliza es asalariada y los materiales para la construcción son de buenas calidades. El producto final está destinado al consumo; no obstante, se puede insertar en el mercado, bien sea a través del arrendamiento o de la venta del mismo (Pradilla, 1987).

Esta modalidad no tiene el carácter capitalista desarrollado, puesto que la acumulación de capital no es el principal objetivo de este proceso productivo. El ciclo dinero – mercancía – dinero, no se presenta en forma repetitiva y no se produce para un mercado anónimo e indeterminado. Se puede catalogar como una modalidad transicional, en la que a partir del desarrollo de las relaciones capitalistas y de la división del trabajo, se reemplaza el trabajo artesanal por trabajo asalariado (Jaramillo, 1982).

Tabla 5: Categorías de la producción manufacturera

| Categorías | Características |
|----------------------------------|--|
| Trabajo directo | Trabajador asalariado |
| Control técnico de la producción | Prestatario de servicios |
| Control económico directo | Usuario final |
| Motor de la producción | Suministro de un valor de uso |
| Control económico indirecto | Mercado del suelo, adaptador de terrenos, organismos de planificación urbana |
| Formas de circulación | Autosuministro |

Fuente: Elaboración propia basado en Jaramillo (1982)

En esta forma de producción el trabajo es asalariado, quien ejerce el control económico directo de la producción es el mismo usuario final. Mientras que quien detenta el control técnico es un agente distinto (constructor), quien opera sobre la base de explotar trabajo asalariado, donde el motor de la producción es el valor de uso y la forma de circulación es el autosuministro.

Al respecto, es importante mencionar que, en términos concretos este tipo de producción da respuesta al problema de la vivienda, pero de manera específica a las clases que disponen de recursos económicos para acceder a la misma. Puesto que, se caracteriza por ser una vivienda en adecuadas condiciones de calidad, localizada estratégicamente y con posibilidad de acceso a la infraestructura urbana para la provisión de bienes y servicios públicos. A su vez, como se mencionó, este tipo de proceso productivo responde a la dinámica del mercado, pese a ello, su objetivo no es precisamente la acumulación del capital.

1.3.3. Producción industrial

La relación entre el consumidor del bien final y el productor desaparece en el proceso productivo, tal como se identifica en la tabla 6. Los trabajadores, intermediarios y financistas, trabajan para un mercado generalizado y el objeto final, se determina en función de las condiciones generales de éste y no de las exigencias de un cliente específico.

El capital se destina a la compra de materiales, maquinaria, equipo y fuerza de trabajo. Es importante anotar que los materiales que se adquieren provienen principalmente de empresas capitalistas diferentes a la constructora y cuentan con múltiples niveles de calidad, la maquinaria y equipo utilizado comporta tecnología, pese a que la forma de producción se ha mantenido en las últimas décadas (Leal, 1995). La fuerza de trabajo empleada es asalariada y tiene diversos niveles de cualificación, lo que la clasifica en mano de obra rasa y especializada³². La vivienda derivada de este proceso productivo es característicamente producción masiva o en serie, generalmente conjuntos habitacionales de casas y/o apartamentos en altura, con especificaciones estandarizadas (Jaramillo, 1982).

³² La mano de obra rasa es aquella que carece de cualificación, mientras la mano de obra especializada, es aquella que presenta altos niveles de cualificación, de acuerdo a las exigencias del mercado.

Esta forma de producción es la dominante dentro del sistema capitalista imperante, pese a que las formas de producción de vivienda por autoconstrucción y manufacturera persisten, estas dos responden a condiciones específicas del contexto y van dirigidas a segmentos diferenciados de la sociedad, exclusivamente por el nivel de ingresos.

Tabla 6: Categorías de la producción industrial de vivienda

| Categorías | Características |
|----------------------------------|--|
| Trabajo directo | Trabajador asalariado |
| Control técnico de la producción | Capital o su agente subordinado |
| Control económico directo | Agentes capitalistas |
| Motor de la producción | Acumulación de capital |
| Control económico indirecto | Mecanismos financieros, organismos de planificación urbana, adaptador de terrenos, mercado del suelo |
| Formas de circulación | Mercado libre |

Fuente: Elaboración propia basado en Jaramillo (1982).

El motor de esta forma de producción es la acumulación capitalista, por lo que, los capitalistas invierten su capital, única y exclusivamente con el fin de valorizarlo y reproducirlo. Quienes ejercen el control económico directo y técnico de la producción son agentes capitalistas, la producción es orientada hacia el mercado general, donde la vivienda circula en forma de mercancía y los procesos productivos tienden a ser repetitivos y continuos.

Es importante destacar que, es el proceso productivo imperante en la sociedad capitalista. Ahora bien, la sofisticación de este proceso productivo, tiene que ver con la diversificación de los productos inmobiliarios dependiendo de los niveles de ingreso de la población a la que van dirigidos. En consideración con esto, se encuentran conjuntos habitacionales de casas y/o apartamentos, localizados en zonas centro y/o periferia, que varían notablemente de tamaño dependiendo del precio del suelo. En ese sentido, se presentan variaciones que versan sobre una adecuada localización con óptimas posibilidades de articulación a la ciudad y con acceso a la infraestructura urbana necesaria para la satisfacción de las necesidades más apremiantes, pese a que por las condiciones económicas de la población usuaria, no dependan de los bienes y servicios que provee el gobierno. Por su parte, se encuentran conjuntos habitacionales en la periferia que carecen de la infraestructura urbana adecuada en términos de localización, calidad y cantidad. Sumado a ello, es necesario advertir que, dado que este proceso productivo obedece a la lógica del capital, los productos inmobiliarios habitualmente presentan precios elevados los cuales presionan a la población usuaria, puesto que el dinero que deben destinar al pago de una cuota de vivienda es

alto, ocupando un porcentaje significativo de los ingresos familiares, lo cual restringe el acceso y disfrute de otros bienes y servicios también necesarios, situación que configura la pobreza inducida por la vivienda (Camargo y Hurtado, 2011).

1.3.4. Producción capitalista por parte del gobierno

El gobierno es un importante productor de vivienda en la ciudad. La dinámica y las características de sus procesos productivos no pueden asimilarse a ninguna de las formas anteriores. Como se aprecia en la tabla 7, se pueden detectar diversos tipos de acciones en este campo, lo que refleja multiplicidad de roles emprendidos por el gobierno con respecto al sistema urbano (Jaramillo, 1982).

De un lado, el gobierno produce para albergar múltiples instituciones que brindan soporte administrativo para el funcionamiento de la ciudad y, del otro, para albergar familias de bajos ingresos económicos, que tienen limitaciones para acceder al mercado sin el apoyo del gobierno para satisfacer su demanda.

En relación al primero, si bien es cierto que el proceso productivo es idéntico al capitalista, se diferencia en que no se convierte en mercancía, dado que la producción se realiza para el consumo específico del mismo gobierno; por lo que la tasa de ganancia se encuentra por debajo de la del mercado. En cuanto al segundo, predomina el valor de uso sobre la acumulación (Jaramillo, 1982).

Tabla 7: Categorías de la producción capitalista por parte del gobierno

| Categorías | Características |
|----------------------------------|---|
| Trabajo directo | Trabajador asalariado |
| Control técnico de la producción | Capital estatal o capital privado |
| Control económico directo | Capital estatal |
| Motor de la producción | Reproducción de la fuerza de trabajo, acumulación, acumulación del capital constructor, reproducción general de relaciones sociales |
| Control económico indirecto | Mercado de tierras, aparato político |
| Formas de circulación | Asignación mercantil |

Fuente: Elaboración propia basado en Jaramillo (1982).

El trabajo que se emplea es asalariado, quien ejerce el control técnico y económico directo de la producción es el capital estatal, el motor de la producción se encuentra en la reproducción de la

fuerza de trabajo. La reproducción general de las relaciones sociales y la forma de circulación es de tipo mercantil.

Es necesario hacer una acotación sobre este proceso productivo, de manera específica, el relacionado con la provisión de vivienda familiar. En primer lugar, los gobiernos dejaron de lado su rol de productores y ahora se encargan de garantizar la provisión, a partir de la tercerización del proceso productivo. En segundo lugar, pese a que es el gobierno el encargado de soportar económicamente el proceso productivo, hay una fuerte inclinación a la localización de la vivienda en la periferia, lugar donde el precio del suelo es mucho más bajo. En tercer lugar, se le da prioridad a la vivienda y se sacrifica la infraestructura urbana necesaria para la provisión de los bienes y servicios públicos, generando a su vez, desarticulación con la ciudad y pobreza urbana. En este sentido, pese a que los gobiernos plantean dar solución al problema de la vivienda, en la práctica terminan agudizando el mismo y generando problemas de diversa índole, producto de las soluciones habitacionales que proveen.

1.3.5. Formas de producción del espacio construido

Las diferentes formas de producción del espacio construido, tal como se presenta en la tabla 8, son las múltiples respuestas que se dan desde los agentes económicos, direccionadas a contrarrestar el problema de la vivienda. Por esta razón, desde la lógica de la necesidad, el productor/consumidor través de la utilización de recursos propios y mediante las vías de hecho, de manera autónoma construye su refugio con materiales de cuestionable calidad; la lógica del mercado, a través de la producción manufacturera e industrial, en busca de los más altos niveles de ganancia produce vivienda de manera exclusiva para población con altos ingresos y/o masiva para población asalariada, con insumos de diversa calidad. La lógica del gobierno, al producir vivienda masiva a dirigida a población asalariada y en condición de pobreza, a través de mecanismos de tercerización con el sector inmobiliario, bajo la perspectiva de la solución del déficit cuantitativo de vivienda, la cual produce vivienda sin ciudad, genera otros tipos de problemas a la población usuaria, situación que lleva a la agudización de la pobreza urbana.

Tabla 8: Formas de producción de vivienda

| Formas de producción | Autoconstrucción | Producción manufacturera | Producción industrial | Producción capitalista por parte del gobierno |
|----------------------------------|---|--|--|---|
| Trabajo directo | Usuario final | Trabajador asalariado | Trabajador asalariado | Trabajador asalariado |
| Control técnico de la producción | Usuario final | Prestatario de servicios | Capital o su agente subordinado | Capital estatal o capital privado |
| Control económico directo | Usuario final | Usuario final | Agentes capitalistas | Capital estatal |
| Motor de la producción | Suministro de un valor de uso, valorización de la fuerza de trabajo | Suministro de un valor de uso | Acumulación de capital | Reproducción de la fuerza de trabajo, acumulación, acumulación del capital constructor, reproducción general de relaciones sociales |
| Control económico indirecto | Mercado del suelo, mercado de trabajo | Mercado del suelo, adaptador de terrenos, organismos de planificación urbana | Mecanismos financieros, organismos de planificación urbana, adaptador de terrenos, mercado del suelo | Mercado de tierras, aparato político |
| Formas de circulación | Autosuministro | Autosuministro | Mercado libre | Asignación mercantil |

Fuente: Elaboración propia con base en Jaramillo (1982).

Las motivaciones que tiene cada una de estas formas de producción del espacio construido son diversas; pues como se logró identificar, que hay iniciativas de tipo autónomo, dirigidas al mercado y orientadas a la población con más bajos ingresos; por lo que, dan múltiples respuestas al problema de vivienda. Pese a ello, una cosa es que la vivienda se produzca, pero otra muy diferente, que definitivamente, el problema de la vivienda sea resuelto, puesto que, es común encontrar que pese a la producción de vivienda, el problema persista y, a su vez, se agudice la pobreza urbana.

No sobra advertir que los elementos que hemos presentado hasta aquí tienen el carácter de instrumentos de análisis, ubicados en un determinado nivel de abstracción y que no coinciden exactamente con sus manifestaciones en el plano de lo concreto. En efecto, en este último nivel, las “formas de producción del espacio construido” rara vez se presentan en un estado puro: existen como ya hemos visto “formas modificadas”, que presentan alteraciones en algunos de sus rasgos, además de “formas intermedias” e inclusive, combinación de diferentes formas de producción en un mismo proceso productivo. Es más, las manifestaciones concretas presentan una especie de espectro con límites más o menos difusos, en donde partiendo de la autoconstrucción pura, y mediando formas intermedias y combinadas, se pasa a la “construcción por encargo” y de allí, de manera similar, a la gran promoción capitalista (Jaramillo, 1982, p. 210).

Las diferentes formas de producción del espacio construido, son un instrumento de tipo analítico, que permite dimensionar y comprender las dinámicas que se dan en la sociedad, sin que sea un

reflejo exacto de lo que sucede en la misma. Estas formas se encuentran presentes dentro del sistema capitalista y se mixturán en la producción de ciudad.

Ahora bien, las diferentes formas de producción de vivienda, como su nombre lo indica, se encargan de producir la misma; no obstante, para que la vivienda sea capaz de satisfacer la necesidad como derecho fundamental, es necesario considerar su localización. En este sentido, a continuación se presenta la relación entre vivienda y el componente lugar.

1.4. La vivienda y el componente lugar

La vivienda juega un papel fundamental en la vida del ser humano, toda vez que, brinda protección, seguridad, condiciones para la producción y reproducción de la familia (Pradilla, 1987). La vivienda se encuentra consagrada como un derecho fundamental. Al respecto, normas internacionales (Protocolo de San Salvador) y normas internas (Constitución Política de Colombia, 1991), plantean la importancia de la vivienda, así como las condiciones que esta debe cumplir y los mecanismos para su acceso; no obstante, siempre primará la norma que ofrezca las mayores garantías a la sociedad.

Entre normas internacionales, y entre normas internacionales y normas de carácter interno, siempre va a prevalecer aquella norma que ofrezca mayores garantías de protección de los derechos humanos. Lo anterior, no sólo asegura unos estándares mínimos sino también unos dinámicos, en la medida en que independientemente de la inactividad del Congreso o de las demás autoridades públicas, el contenido de los derechos humanos se irá actualizando, de manera permanente, con las interpretaciones autorizadas de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (Defensoría del pueblo, 2012, p. 19).

Una vivienda puede ser considerada digna³³ y adecuada³⁴, si y solo sí, contiene aspectos fundamentales que le permitan a las personas desarrollar su proyecto de vida en paz y seguridad y, de esta manera, mejorar sus condiciones de existencia.

³³ Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, es aquella donde los ciudadanos pueden vivir con seguridad, paz y dignidad. La vivienda digna es consustancial al derecho a la vivienda recogido en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuyo cumplimiento es determinante en la igualdad social.

³⁴ Está reconocida como un derecho en los instrumentos internacionales incluidos la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La vivienda adecuada, más allá de proveer cuatro paredes y un techo, debe cumplir una serie de condiciones: 1. Seguridad en la tenencia. 2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. 3. Asequibilidad. 4. Habitabilidad. 5. Accesibilidad. 6. Ubicación. 7. Adecuación cultural.

Si bien es cierto, Marx (1867) planteó que las necesidades fundamentales son “alimento, vestido y techo”; es de precisar que, el derecho a la vivienda, no debe interpretarse de manera restrictiva a un simple techo, puesto que, una vivienda adecuada no puede ser vista como cuatro paredes y cubierta, sino por el contrario, desde una perspectiva más amplia que brinde comodidad a nivel interno y conectividad con la infraestructura urbana, transporte y empleo. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), una vivienda se corresponde con:

(...) disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (Defensoría del pueblo, 2012, p. 24).

En este orden de ideas, de acuerdo a la Defensoría del pueblo (2012), para que una vivienda garantice la satisfacción de la necesidad, es fundamental el componente “lugar” y se materializa en los siguientes subcomponentes:

- 1. Vivienda y opciones de empleo: La vivienda digna y adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo de sus habitantes. Lo anterior, de manera que los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos no implique exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.*
- 2. Vivienda y servicios de salud: La vivienda digna y adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a los servicios de atención en salud a los miembros de las familias que viven en su entorno.*
- 3. Vivienda y servicios sociales: La vivienda digna y adecuada debe encontrarse ubicada en un lugar que brinde el acceso a centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales que permitan la garantía de sus derechos.*
- 4. Vivienda y contaminación: La vivienda digna y adecuada no debe construirse en lugares contaminados, ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.*
- 5. Vivienda y discapacidad: La vivienda digna y adecuada debe permitir la accesibilidad física a las personas en condiciones de discapacidad, teniendo en cuenta sus necesidades particulares en términos de localización, ingreso, seguridad y espacio (Defensoría del pueblo, 2012, p. 24).*

El componente lugar, juega un papel fundamental, toda vez que, garantiza la satisfacción de las diferentes necesidades asociadas al desarrollo de la vida y, a la vida en sociedad. Así, la inversión pública y privada sobre la localización de infraestructura urbana, espacios públicos, la red de

transporte y las zonas industriales, comerciales, etc., definen la calidad de las condiciones que poseen los barrios dentro la ciudad. Esta heterogeneidad, se expresa en niveles diferenciales de valorización de los barrios y de los precios de los inmuebles. Además, la localización de los grupos sociales condiciona la accesibilidad a los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida de las familias.

Ambas cuestiones, el cambio en el valor de los inmuebles (enriquecimiento patrimonial) y la accesibilidad relativa a los distintos bienes y servicios que brinda la ciudad (mayores o menores costos en transporte y tiempo insumido en los desplazamientos), tienen impacto en los ingresos reales de la población, en tanto permiten a unos internalizar beneficios y obliga a otros a hacer frente a los costos que resultan de esas decisiones de política urbana (Duarte, 2017, p. 3).

La localización de la vivienda que construye el gobierno en zonas distantes de los centros urbanos, sobre el principio de que el precio del suelo es más bajo entre más alejado se encuentre del centro, es la muestra del planeamiento urbano y las medidas de política de vivienda que inciden fuertemente en los ingresos de las familias, al obligarlas a utilizar una importante cantidad de recursos (monetarios y de tiempo) para acceder a centros de empleo, equipamiento urbano, centros comerciales, etc.

La planificación urbana predominante en Latinoamérica, se encuentra fuertemente influenciada por el “planeamiento tradicional”, reducido a una actividad técnica, que establece los parámetros normativos acerca de cómo debe ser la realidad, a espaldas de lo que es realmente posible. Todo esto, precisamente porque se encuentra en función de la lógica del capital, razón por la que es útil a este propósito dando prioridad al mercado.

Esta concepción de la planificación, se centra en la definición de usos del suelo y densidades, mediante la técnica del “zoning” o zonificación. Esto se plantea en planes rígidos, que desconocen las dinámicas propias de los territorios, por lo que son inapropiadas a las necesidades latinoamericanas. A su vez, la gestión al no ser parte de esta forma de entender el planeamiento, la viabilidad técnica, económica y política de las propuestas del plan, no suelen formar parte de las preocupaciones y ocupaciones de los planificadores, lo que se ve traducido en baja calidad de las ciudades producidas (Duarte, 2017).

Este tipo de planeamiento obedece a las lógicas del mercado, razón por la que la prioridad son los usos de suelo más rentables, lo que se traduce en incrementos acelerados en los precios del suelo urbano, sin contraprestación alguna hacia la ciudad por parte de quienes se ven beneficiados por las decisiones urbanísticas. Esta situación desencadena enormes niveles de desigualdad, pobreza y fragmentación urbana, al expulsar a la población de bajos ingresos, que carece de recursos que le permitan pagar un lugar adecuado en la ciudad.

La localización de la vivienda social, es un tema pendiente. De un lado, la política de vivienda, define la forma en que se ejecuta y financia, pero con precariedad en ambos. Del otro, persiste un enfoque “viviendista”, centrado en la escasez económica, el déficit cuantitativo y los costos por unidad, traducido en desarticulación entre la política de vivienda y la política urbana. Desde esta perspectiva, la vivienda no se conecta con la estructura urbana y es vista como una unidad aislada, separada de aspectos sociales y territoriales inconexos con el precio del suelo.

La vivienda debe suministrar servicios habitacionales; es decir, servicios que van más allá de la protección física del grupo familiar que la habita. Los servicios habitacionales son una serie de atributos que adquieren real dimensión en la complejidad de la configuración espacial urbana. Por lo tanto, la vivienda debe ser comprendida en consideración a su ubicación en la estructura urbana, puesto que la calidad de los servicios habitacionales dependerá de la relación de la vivienda con el entorno y con el conjunto de actividades urbanas de la aglomeración.

En América Latina, en la periferia se concentra en mayor proporción la población más pobre y con ella, la vivienda social. Frente a esta situación, es posible explorar algunas salidas. La primera, la construcción de condiciones de centralidad, para que dejen de ser tan solo lugares de habitación, sino de concurrencia de múltiples actividades económicas y sociales. La segunda, la provisión de sistemas de transporte público, que mejoren y articulen el centro y la periferia. La tercera, la zonificación es una herramienta potente para garantizar la localización; no obstante, su aplicación tradicional no lo permite. Esta será útil en tanto que, sea capaz de garantizar un uso necesario para la ciudad, pero con baja capacidad de pago para la vivienda social³⁵. En conclusión, la zonificación

³⁵ La disposición de áreas destinadas para la vivienda social en determinados lugares de la ciudad, garantiza que esas zonas puedan reservarse hasta que los gobiernos las adquieran para la construcción de viviendas, colocándole así, un techo al precio del suelo.

puede servir para reducir los precios del suelo, en la medida que autorice usos acordes con la población usuaria.

Ahora bien, con este recorrido, el énfasis se centrará en tesis doctorales en Iberoamérica, especialmente orientadas al tema de vivienda, en procura de establecer el estado de la cuestión y los retos en esta dirección, a los cuales sumará esta investigación.

1.5. Tendencias en los trabajos doctorales sobre vivienda de interés social

Considerando que el problema de la vivienda es una realidad en América Latina, que en el marco del modelo neoliberal el Estado cambió su participación de proveedor a facilitador y que las consecuencias para la población usuaria cada día reflejan el fracaso de las políticas de vivienda. En esta parte, se realiza una selección rigurosa de tesis doctorales que abordan la vivienda social y el enfoque que utilizan en algunos países de Iberoamérica, en procura de identificar en qué va la discusión sobre el tema y, a partir de ello, relevar los principales aportes de esta investigación.

Del Río (2011), en su tesis “El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra – urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes”, plantea dos interrogantes básicos: “El primero, qué variación introduciría en las condiciones de localización de la vivienda social, una estrategia pública de adquisición de suelo destinado a la construcción de vivienda social a través de mecanismos de mercado. Y en segundo lugar, si las mismas acarrearían algún tipo de efectos en las condiciones de vida de los destinatarios de la vivienda social y de qué tipo” (Del Río, 2011, p. 8).

Al respecto, sus hipótesis son, “por un lado, frente a una política de adquisición de suelo para la vivienda social que prioriza instrumentos de mercado frente a otros instrumentos públicos (esto significa que la provisión de suelo se encuentra a cargo de las empresas constructoras) es esperable una devaluación de las condiciones de localización de la vivienda social en la estructura de externalidades urbanas” y “por otro lado, el lugar asignado a la vivienda social en la ciudad por una política habitacional que asume el orden establecido por el mercado de localización residencial intra – urbana, trae aparejado una serie de efectos de lugar que en partes se revelan a través de las

trayectorias residenciales de los adjudicatarios y en sus propias experiencias de habitar” (Del Río, 2011, p. 9).

Su objetivo es “Analizar el lugar de la vivienda social en el marco del proceso de producción de espacio urbano” y, para alcanzarlo, presenta una estrategia metodológica de tipo mixto (cualitativa y cuantitativa), que se estructura en tres niveles: Macro, micro y meso. En el primero, analiza la estructura de adquiere el mercado de localizaciones intra - urbanas a nivel regional y municipal. En el segundo, analiza las trayectorias residenciales y las representaciones en torno al hábitat de tres barrios de vivienda social. En el tercero, identifica el proceso de implementación de la política federal de viviendas, en el marco del entramado de actores municipales, provinciales y nacionales, haciendo énfasis en los procesos de adquisición del suelo y su localización.

Establece que el principal problema frente a la implementación de la política de vivienda, es el acceso y disponibilidad de suelo urbano. Teniendo en cuenta que, con la participación del sector inmobiliario y considerando que las constructoras presentaron una única oferta con el desarrollo de la infraestructura básica asociada, se pueden destacar dos aspectos: De un lado, que esta forma fue la que se generalizó en términos de volumen y, del otro, que de acuerdo con el precio del suelo la localización fue pésima, presentando el peor desempeño en el acceso a externalidades urbanas, lo que desencadenó serios problemas en cuanto a servicios básicos (salud, educación, transporte público, etc.) y posibilidades de empleo.

La vivienda social implicó una mejora generalizada en las condiciones de vida de los usuarios; no obstante, la relación entre vivienda social y movilidad no mostró una sola tendencia; puesto que, se identificaron trayectorias ascendentes, estables y descendentes. Esto es especialmente significativo, al evaluar de manera independiente la vivienda, el barrio y la zona.

Palma (2012), en su tesis “La vivienda de interés social factor movilidad social³⁶ y espacial³⁷”. Para la comprensión del papel de la vivienda en el capitalismo neoliberal, el autor estructura su

³⁶ De acuerdo con este autor, se entiende como “la capacidad de los integrantes de las clases sociales a través de ciertos elementos como la educación para subir, bajar o mantenerse en algún nivel de la estructura social, por medio de mejores, peores o iguales condiciones laborales o de ingresos, además que le permitirá situarse a través de la vivienda en un determinado espacio físico” (Palma, 2012, p. 14).

³⁷ De acuerdo con este autor, “la movilidad espacial la referimos a que la gente tenga opciones de cambiar de ubicación de residencia o de modificar su modo de vida en vigor” (Palma, 2012, p. 122).

análisis de la vivienda desde una perspectiva marxista, la VIS es considerada mercancía, al ser soporte material de la producción, reproducción y sostenimiento de la fuerza de trabajo.

En primer lugar, plantea su doble carácter, valor de uso y valor de cambio, en su papel de mercancía y satisfactor de necesidades, lo que la ubica en la esfera capitalista de la circulación de mercancías y, seguidamente, dispuesta en un mercado específico para dar solución a la demanda efectiva de este producto. En segundo lugar, su papel en la fijación espacial de la fuerza de trabajo requerida en el presente y futuro por el capital, convirtiéndola en una fijación real y permanente. El análisis de los cambios en la movilidad social de los usuarios de las viviendas de interés social, los aborda desde ¿Cómo se entiende la movilidad? y ¿Qué se pretende al analizarla?

La estrategia metodológica para responder estos interrogantes es de tipo mixto y se basa en la utilización de dos instrumentos, el análisis documental, con el que estructura el marco teórico y realiza el análisis de las políticas públicas de vivienda de interés social y, la aplicación de una encuesta, que le permite comprender la movilidad social y espacial en Ixtapaluca.

La movilidad social la entiende como la relación social que se establece a través de la propiedad privada de los medios de producción, lo que les permite generar un plusvalor, del que se apropia el capital y no el trabajador, quien no recibe el valor real por su trabajo. En este sentido,

La movilidad social es la capacidad de los integrantes de las clases sociales a través de ciertos elementos como la educación para subir, bajar o mantenerse en algún nivel de la estructura social por medio de mejores, peores o iguales condiciones laborales o de ingresos, además que le permite situarse a través de la vivienda en un determinado espacio físico (Palma, 2012, p. 14).

Dado esto, el objetivo de un obrero es conseguir una vivienda propia y pese a las condiciones de la misma (tamaño, calidad, etc.), la localización, el acceso a los servicios públicos, infraestructura urbana, transporte público y acceso a empleo, lo justifica el estatus que le genera una VIS propia y el nuevo estilo de vida urbano. Según el autor, lo mejor para el capital, es que el obrero pese a las múltiples circunstancias y problemas que enfrenta con la adquisición de la VIS, se sienta agradecido por haber obtenido algo del sistema.

Palma plantea que las viviendas de interés social, son un objeto de dominación, dado que la propiedad les impide hacer uso de un bien que en teoría les “pertenece”, pero se encuentra hipotecado, provocando una sujeción a un lugar determinado. Esta inmovilidad espacial del trabajador beneficiado de una VIS, se puede dar de dos maneras. Segregación espacial, a partir de la localización en lugares alejados de la ciudad y con precaria accesibilidad a las vialidades y medios de transporte y cohesión social precaria, dado que las condiciones del contexto no les permiten integrarse a su nuevo entorno.

La inmovilidad social es el resultado de la fijación espacial del trabajador, limitando su participación en actividades de tipo social, cultural, política y recreativo. Es decir, que se le impide el acceso a derechos básicos que tendría cualquier ciudadano, en este sentido, habría en la ciudad, ciudadanos de primera y segunda categoría, en donde los segundos se encuentran excluidos de manera formal y real de la ciudad y de sus beneficios. Finalmente, señala que

Con base al análisis del estudio, concluimos que no podemos hablar de la ciudad dual ni aquella donde se conciben dos mundos, al contrario nos vemos obligados a pensar en una ciudad profundamente capitalista, donde los poseedores de los medios de producción habitan en viviendas con una amplia infraestructura urbana y gozan de los beneficios que brinda la ciudad y, por otro lado una fuerza de trabajo expulsada de manera gradual de la ciudad gozando con los mínimos beneficios que puede ofrecer esta y, retornando a la marginalidad cada fin de jornada (Palma, 2012, p. 152).

Esta situación lleva a considerar los privilegios de unos y otros en la ciudad, estando condicionados por el acceso a los medios de producción, lo paradójico es precisamente que el Estado promulga el bienestar social y al dejar la decisión de la localización de vivienda al capitalista, éste se encarga de llevar al trabajador al margen.

Tamayo (2015), en su tesis “Desigualdad social en la “Ciudad Negocio³⁸”. El modelo inmobiliario en la construcción social de Madrid durante el desarrollismo”. El autor parte de que el conflicto urbano de mayor importancia en las últimas décadas es la desigualdad social en los sistemas

³⁸ Según este autor, es entendida como “un modelo inmobiliario de venta de viviendas financiadas que, debido a sus propios objetivos y sus obligados mecanismos de funcionamiento, requeriría para poder actuar con totales garantías de un espacio social muy ordenado, jerarquizado, estable y que estas cualidades se percibieran con claridad (Tamayo, 2015, p. 23).

urbanos y sus consecuencias, al respecto, se propone “arrojar luz sobre los procesos de conformación del espacio social en los sistemas urbanos post - fordistas” (Tamayo, 2015, p. 17). Tamayo pretende comprobar cómo los planteamientos tradicionales sobre la conformación del espacio social muestran carencia en cuanto a la explicación del proceso y su resultado. La hipótesis que plantea, es que “se produjo una transformación del sistema urbano donde destacan dos aspectos: el surgimiento de un nuevo modelo de producción inmobiliaria liderado, a su vez, por el sistema financiero, y la transformación de una estructura social que pasaría a conformar una nueva sociedad “asalariada”, “normalizada” y “estratificada” que, una vez consolidada la por otro lado pobre industrialización del área metropolitana, accedería al crédito y pasaría de inquilina a propietaria” (Tamayo, 2015, p. 21).

La estrategia metodológica que utiliza el autor es de tipo mixto, en la que conjuga el análisis documental para la identificación de teorías y modelos sobre diferenciación social y la utilización de indicadores y Sistemas de Información Geográfica (SIG), para la identificación de los usos del suelo en Madrid.

Tamayo plantea que hay un nuevo modelo de ciudad, la cual él denomina “Ciudad Negocio”. Este nuevo modelo de ciudad surge a partir de la vinculación entre el sector financiero e inmobiliario, en el que no se busca otra cosa adicional a la de realizar negocios. Este modelo de ciudad lleva aparejada la definición de sus condiciones de reproducción, lo que explica la configuración de acumulación y exclusión del espacio social de Madrid a finales del siglo XX.

En este sentido, el autor llama la atención sobre cómo a partir de la “ciudad negocio”, se genera un nuevo tipo de espacio social, que trae fuertes consecuencias en términos de desigualdad urbana para la sociedad. Así, señala que se abre un nuevo campo de investigación que tiene que ver con la evolución de este modelo y con su comportamiento en escenarios disímiles a los que lo gestaron.

Pedrotti (2016), en su tesis “Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona Metropolitana de Toluca, 2001-2011”. El objetivo de su trabajo es “entender las ligas o vínculos entre la calidad de los espacios producidos en el contexto de la política habitacional reciente en el país, con las condiciones de producción presentes en la gestión local de la política” (Pedrotti, 2016, p. 81).

La pregunta central que se plantea la autora, obedece a “¿Cuáles son las condiciones de producción del espacio que establece una política habitacional (desde sus enunciados, hasta su operación local) y cómo influyen en la calidad residencial de los espacios producidos?” (Pedrotti, 2016, p. 24).

La estrategia metodológica que se utilizó, aborda tres ámbitos de gobierno (Central-federal, intermedio-estatal y local-municipal). Para ello, realiza un ejercicio de tipo mixto, en el que partiendo de seis hipótesis se encarga de dar respuesta de la siguiente manera: Las tres primeras, apuntan a que la política habitacional reciente en México, se reubicó en el conjunto de políticas públicas, desplazando sus objetivos sociales y urbanos hacia los que persigue la política económica y financiera, situando a la vivienda como motor del crecimiento económico, siendo estos elementos de contexto y de legislación, estableciéndolo, a partir de la revisión y análisis de documentos de tipo institucional, gubernamental y académico. Las tres últimas abordan el caso del Estado de México, señalando al conjunto urbano como una opción habitacional recurrente para las familias jóvenes, destacando el volumen producido y las ventajas generadas por las propias condiciones establecidas desde la gestión pública, en las que se realiza el ejercicio empírico y se combinan los siguientes instrumentos: Entrevistas a funcionarios públicos de la administración estatal, base de datos con estadísticas de conjuntos urbanos, ficha de observación en conjuntos urbanos y cuestionario dirigido a residentes de conjuntos urbanos.

Pedrotti logró establecer que la política se concentró en metas de otorgamiento de créditos hipotecarios y de construcción de viviendas con estrategias financieras, que favorecieron una ampliación de la producción combinando una oferta de producto único, generado por un actor privado y con participación directa en todo el proceso de producción del espacio residencial, con una demanda relativamente solvente, lo que permitió una producción y financiamiento sostenidos, con impactos positivos en el comportamiento de la industria de la construcción en el sector financiero y, en especial, en el sector inmobiliario. En términos empíricos, pésimas condiciones de localización, déficit de equipamiento urbano en relación a los acuerdos de autorización, combinación de una pobreza estética y arquitectónica en el diseño de los conjuntos, especialmente en sus espacios comunes, con una regular calidad en las transformaciones y ampliaciones de las viviendas y la falta de forestación urbana, detección de distintas situaciones de deshabitación:

i) Vivienda deshabitada de reciente construcción (todavía en manos de la empresa promotora, a veces como un “remanente” de las ventas); ii) vivienda deshabitada en conjuntos recientes y antiguos (conformando un

dinámico mercado secundario para rentas, traspasos, reventas); iii) vivienda deshabitada y con rasgos de abandono; iv) vivienda deshabitada y vandalizada (Pedrotti, 2016, p 245).

A partir de sus hallazgos, plantea como desafío el rediseño de condiciones para la política habitacional en formulación e implementación, en procura de la provisión de mejores espacios residenciales en las ciudades mexicanas.

García (2018), en su tesis “La pobreza urbana y sus formas de medición. Índice alternativo para conjuntos habitacionales de interés social en Tecámac, Estado de México”, parte de preguntar “¿En qué medida la metodología utilizada para la medición de la pobreza en México permite estudiarla en los conjuntos habitacionales de interés social? y ¿Si este tipo de vivienda representa un factor de empobrecimiento? (García, 2018, p. 1).

García en su hipótesis sostiene que la metodología oficial para la medición de la pobreza en México, la oculta para los conjuntos habitacionales de interés social, en tanto que, esta medición se realiza a partir del nivel de ingresos, dejando por fuera el proceso de empobrecimiento por el que pasan los usuarios de este tipo de vivienda. A su vez, las características de estos conjuntos habitacionales y su localización, obligan a los usuarios a asumir gastos más elevados del que realizan en promedio los hogares a nivel nacional.

La investigación propone un concepto y una metodología alternativa para la medición de la pobreza en conjuntos habitacionales de interés social. Su objetivo es “construir un concepto alternativo de pobreza, así como una metodología para la medición de la misma, diseñada para su aplicación en conjuntos habitacionales de interés social” (García, 2018, p.2).

La estrategia metodológica que utiliza la autora para responder sus interrogantes es de tipo mixto y se basa en la utilización de dos instrumentos; de un lado, el análisis documental, con el que estructura el marco teórico, realiza el análisis de los conceptos e indicadores de pobreza y, a partir de estos, propone una metodología alternativa para la medición de la misma en conjuntos habitacionales y, del otro, la aplicación de su instrumento, que permite medir la pobreza en conjuntos habitacionales de Tecamac.

Logrando establecer que en los conjuntos habitacionales los usuarios cuentan con recursos que se encuentran por encima de la línea de pobreza; no obstante, el gasto que realizan es superior a esta, razón por la que las condiciones del conjunto los lleva a empobrecerse. Este empobrecimiento se encuentra fuertemente influenciado por la lejanía a los servicios e infraestructura, siendo en orden de prioridades el principal factor la movilidad, seguido por la alimentación, salud, educación y vivienda.

En este sentido, García plantea que, “la pobreza debe ser entendida como un proceso y no como una condición dada, que solo puede ser medida a partir del gasto realizado por los hogares y no por su nivel de ingresos, debido a que el valor de la fuerza de trabajo expresada en salario, no incorpora el valor de todos medios de subsistencia de la fuerza de trabajo” (García, 2018, p. 5).

De acuerdo a ello, la pobreza no es simplemente un mayor costo de los medios de subsistencia de la fuerza de trabajo que no son incorporados al valor de esta, sino que se traduce en un deterioro de las condiciones que satisfacen las necesidades más apremiantes de los usuarios (alimentación, educación, vivienda, salud y movilidad), las cuales van en detrimento de la producción y reproducción de la vida humana.

En este orden de ideas, lo que muestran las tesis doctorales, son unas tendencias similares en cuanto que la vivienda social dejó de ser una prioridad del Estado en términos de producción y fue asignada al sector privado (capital inmobiliario). Los productos que se elaboran son homogéneos y, por ende, no responden a las necesidades de la población usuaria. Considerando los altos precios del suelo urbano la localización de la misma, se relegó a zonas periféricas con dificultades de acceso a servicios públicos desencadenando en pobreza urbana. Las tesis utilizan objetivos y estrategias metodológicas diferentes; no obstante, todas ellas apuntan al abordaje de las ciudades y la vivienda social de manera particular y coinciden en los notables problemas que viene desencadenando la lógica del mercado en la provisión de vivienda social, lo que terminó desembocando en detrimento en las condiciones de vida de la población usuaria, segregación espacial e incremento de la pobreza urbana. A su vez, todas terminan brindando conclusiones y recomendaciones que apuntan a lineamientos de política pública orientada a atender el problema de la vivienda.

1.6. Consideraciones

Para comprender el problema de la vivienda es necesario advertir la lógica del capital, el cual se soporta en la plena convicción de que los mercados sin la intervención del Estado son la mejor forma para el desarrollo socioeconómico (Albino, 2015).

El capitalismo actual guarda fuertes vínculos con los diversos proyectos y transformaciones de alcance nacional que han tenido lugar durante las últimas cuatro décadas; no obstante, más allá de ese carácter nacional, es claramente un fenómeno multiescalar, al menos en dos sentidos: el primero, reconstituye relaciones a distintas escalas (locales, regionales, nacionales e internacionales) entre actores institucionales y económicos, como los Estados locales y el capital financiarizado; y el segundo, sustituye las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, al mismo tiempo que transfiere los riesgos y responsabilidades a las agencias, actores y jurisdicciones locales (Piketty, 2014).

Estos cambios más allá de generar mejoras en la sociedad, suelen exacerbar los problemas de regulación que ostensiblemente buscan solucionar y, a su vez, generan nuevos fenómenos. Las múltiples formas y caminos de la urbanización neoliberal, debieran considerarse no como medidas coherentes destinadas a corregir las contradicciones y dilemas regulatorios arraigados en el capitalismo contemporáneo, sino como estrategias reestructuradoras profundamente contradictorias que están desestabilizando significativamente los escenarios heredados de gobernanza urbana y regulación socioeconómica (Shaikh, 2016).

Al respecto, las ciudades se han transformado en lugares estratégicamente centrales para el avance irregular de los proyectos neoliberales, para su constitución y resistencia tendencial. Es también en el ámbito urbano donde se da el reiterado fracaso de las políticas neoliberales y algunas esporádicas resistencias a ellas, con lo que también se hacen visibles ciertos límites potenciales del proyecto neoliberal (Shaikh, 2016).

La ideología neoliberal descansa en una visión utópica de la supremacía del mercado, visión que tiene sus raíces en una concepción idealizada del individualismo competitivo y en una profunda antipatía hacia las distintas formas de solidaridad social e institucional. Pero más allá de esa

consistencia, existen importantes discrepancias entre esta ideología y sus operaciones políticas y efectos sociales cotidianos (Harvey 2005; Shaikh, 1990). Es así que, aunque el neoliberalismo aspira a crear una utopía de mercados libres, ajenos a toda forma de injerencia, en la práctica ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es imponer distintas versiones de la supremacía del mercado y, a partir de allí, manejar las consecuencias y contradicciones de tales iniciativas de mercantilización.

Más aún, mientras la ideología neoliberal entiende que los mercados autorregulados generarán una óptima asignación de inversiones y recursos, la práctica política neoliberal ha generalizado fallas de mercado³⁹, nuevas formas de polarización social, una grave agudización de las desigualdades en el desarrollo espacial y diversas crisis al interior de las formas institucionalizadas de regulación y gobernanza estatal (Shaikh, 2016). Los efectos disfuncionales que han tenido las vías neoliberales de reestructuración capitalista visibles en diversas escalas espaciales, incluyen un persistente estancamiento económico, creciente desigualdad, competencia destructiva entre localidades e inseguridad social generalizada (Piketty, 2014). La pregunta que surge, es ¿Cómo se llegó hasta este punto?

Al respecto, vale precisar que cuando la pobreza fue reconocida por los reformadores del siglo XIX en Estados Unidos y Europa, la vivienda fue incluida dentro de la prioridad de los Estados nacionales para su asignación directa a individuos y hogares. Estas nuevas directrices estuvieron acompañadas del surgimiento de instituciones burocráticas, importante inversión de fondos públicos y diversidad de políticas para su implementación (Rolnik, 2014).

Estas medidas de política llevaron a que Estados Unidos y Europa destinaran una cantidad importante de recursos en esta dirección. Hacia los años setenta el resentimiento de las economías, llevó a que partir de los años ochenta, se dejaran de lado la destinación de recursos para vivienda y los subsidios para su adquisición.

La reducción del stock de vivienda llevó a que se reconfigurara la geografía de la ciudad y los lugares en los que predominaba la vivienda social fueron discriminados y vistos como lugares

³⁹ Es una situación con implicaciones negativas, que se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de manera eficiente.

indeseables, asociados a tráfico de drogas, robos y violencia (Imilan, Olivera y Beswick, 2016). Esta estigmatización fue el caballo de batalla, que permitió más adelante legítimas intervenciones radicales (demoliciones), las cuales aumentaron la vulnerabilidad de los ya vulnerables, al desposeerlos de lo único que tenían, su vivienda (Pradilla, 2014; Harvey, 2005)⁴⁰.

La reducción del gasto público en vivienda, la estigmatización de la misma y la legislación orientada a la desregulación de los mercados rentables, fueron claves en la constitución de la demanda material y simbólica del nuevo producto: créditos hipotecarios, un elemento central de una sociedad crecientemente individualizada y basada en el consumo.

Organizaciones como el Banco Mundial⁴¹ y el Fondo Monetario Internacional⁴² en el marco del proceso de globalización, se movilizaron de forma política e ideológica al “tercer mundo”, a través del ajuste estructural⁴³ y de programas de austeridad fiscal⁴⁴, donde entregaron viviendas en lugares con fuerte migración rural urbana, generando una gran demanda de vivienda; no obstante, la ausencia de política urbana y política de vivienda, llevó a que la población se asentara en las ciudades en áreas periféricas y en condiciones de precariedad en relación a la provisión de servicios públicos.

Países desarrollados y no desarrollados han representado un papel prominente en la creación y promoción de una habilitación del ambiente para atraer capital internacional e inversión extranjera (también para retener excedente doméstico). Este nuevo papel está lejos de ser uno pasivo; es un papel activo que crea condiciones, instituciones y regulaciones apuntadas a apoyar actividades financieras, así como también moviliza e invierte una gran cantidad de fondos públicos. Dada la importancia que la vivienda y el mercado inmobiliario tienen en el desarrollo del sector financiero, y el papel de las ciudades como la arena geográfica en donde tales estrategias se materializan y articulan (Rolnik, 2014, p. 100).

⁴⁰ La acumulación por desposesión, concepto acuñado por el geógrafo David Harvey, tiene por objetivo mantener el sistema actual, repercutiendo en los sectores empobrecidos la crisis de sobreacumulación del capital, mercantilizando ámbitos hasta entonces cerrados al mercado.

⁴¹ Es una organización multinacional especializada en finanzas y asistencia técnica para los llamados países en desarrollo.

⁴² Es una entidad de carácter internacional que busca impulsar la cooperación financiera y el comercio a nivel mundial.

⁴³ Son planes económicos implementados por los gobiernos de países endeudados para reducir el gasto público y mejorar la recaudación fiscal, en procura de incrementar la libertad de mercado y minimizar el rol del Estado en la economía. Estos planes incluyen la privatización de empresas estatales y la flexibilización de las condiciones de empleo.

⁴⁴ Es el control del gasto público, tiende a aplicarse cuando las cuentas públicas registran un déficit (diferencia negativa entre los ingresos y el gasto públicos).

Los Estados nacionales a partir de directrices orientadas por instituciones financieras internacionales, introdujeron cambios en las políticas de vivienda, los cuales estuvieron encaminados a la inserción de la vivienda al mercado financiero, a partir de la apertura para su adquisición a los segmentos de ingresos bajos y medios, mediante la ideología de la vivienda propia.

La mercantilización de la vivienda integrada al mercado financiero globalizado, vulneró el derecho a la vivienda, al cambiar su significado y convertirse en un objeto para distribuir riqueza. Estas nuevas ideas sobre el papel de la vivienda confrontaron en los países el sistema de bienestar y la coalición de vivienda.

Nos presenta la falacia de que el Estado se ausentó del escenario de la provisión de vivienda, entendida como una de sus responsabilidades. Asumiendo que la desregulación alivianaría sus cargas y que la privatización de la propiedad por otra parte autorregularía la oferta y la demanda, el Estado nunca se ausentó. Las políticas y estrategias en el campo de la vivienda, desde el mismo Estado, crearon las condiciones para la mercantilización de esta, la socialización del crédito y la crisis envolvente, la cual aún hoy persiste y se manifiesta de manera conocida por todo el mundo a través de los indignados al ver esfumarse el disfrute prometido de sus derechos (Rolnik, 2014, p. 97).

Una vez instaurados estos cambios en los estados nacionales, se llevó a cabo el proceso de implementación en dos pasos. La privatización y la financiación de la propiedad de la vivienda. La transferencia de la provisión de vivienda del Estado al mercado vino acompañada del principio de que la propiedad de la vivienda es la mejor opción, por lo que se instauró en las políticas de vivienda de los estados nacionales. En ese sentido, la venta de vivienda pública a moradores fue la opción de aumentar el número de propietarios y disminuir el gasto del Estado (costos de mantenimiento).

Seguidamente, los gobiernos proporcionaron acceso a la propiedad de la vivienda a hogares con bajos ingresos, bajo las premisas de aumentar los activos de estos hogares y reducir su dependencia de la ayuda del gobierno. Las finanzas de la vivienda experimentaron un crecimiento importante y se convirtieron en una actividad de gran valor del sector financiero, incidiendo significativamente en la generación de la denominada burbuja inmobiliaria⁴⁵. Creada la burbuja, la misma impactó

⁴⁵ Hace referencia al incremento excesivo e injustificado de los bienes inmuebles o bienes raíces, ocasionado generalmente por la especulación. En una burbuja, los precios se incrementan sin que para ello exista una razón lógica.

negativamente sobre los hogares, reduciendo su acceso a la vivienda a través de compra u arrendamiento.

Las ciudades se han encaminado a realizar mercadeo y utilizar diversos instrumentos de política urbana (zonas francas, alianzas público privadas, entre otros), todo ello encaminado al beneficio del mercado inmobiliario, favoreciendo a su vez a grupos de poder, en detrimento de hogares con bajos niveles de ingreso, desplazándolos a zonas con precarias condiciones de accesibilidad a bienes y servicios públicos. En Latinoamérica se ha promovido vivienda privada con subsidio del gobierno; no obstante, los estudios muestran que más que beneficios a la población usuaria, se han generado perjuicios y conformados guetos en las periferias urbanas (Pradilla, 2014; Harvey, 2005). Se ha privilegiado el centro para grandes inversiones de capital y acudido a la demolición de asentamientos informales en los que reside población en condiciones precarias, desplazándolos a las periferias sin una solución al problema de la vivienda.

Frente al comportamiento del Estado, se puede afirmar que nunca dejó su función, sino por el contrario, siempre jugó un papel central en el proceso de mercantilización y financiarización. La respuesta del Estado ante la crisis, fue la de inyectar más fondos públicos a la maquinaria financiera (Albino, 2015)⁴⁶. Estas medidas van desde salvar bancos y compañías aseguradoras, hasta la nacionalización del sector de la construcción en quiebra y la masiva movilización de fondos públicos para subsidiar a las familias de bajos ingresos que compraban vivienda, mostrando una amplia gama de posibilidades para mantener el ficticio capital andando (Rolnik, 2014).

Finalmente, se muestra que el mercado es incapaz de suministrar vivienda en adecuadas condiciones, pues, por el contrario, las familias cada vez más carecen de posibilidades de acceso a la misma y son relegados a zonas marginales con precarias condiciones.

⁴⁶ Como se ha podido identificar, la crisis inmobiliaria es el reflejo de la insolvencia ante los elevados precios y tasas de interés que son difíciles de cubrir por la población que adquiere obligaciones de deuda al acceder a vivienda, siendo así, una crisis de deuda con fuertes impactos en la economía real, especialmente sobre la baja de precios en activos inmobiliarios y financieros que reducen las ganancias en las empresas involucradas. Para ampliar sobre el particular, se puede consultar Albino (2015).

Capítulo II. La política de vivienda en Colombia

La vivienda de interés social (VIS) surgió en el contexto internacional, como una estrategia de los gobiernos para garantizar uno de los principales derechos universales de la población, el derecho a una vivienda digna, con la que se pueden generar círculos de desarrollo y bienestar social territorial.

La tendencia de la vivienda social construida en América Latina durante las últimas décadas, se localizó en la periferia de las ciudades, generando segregación de la población y pobreza urbana, producto de la desregulación del mercado, lo que provocó encarecimiento del precio del suelo y dificultades para que los gobiernos pudieran adquirir suelo para la construcción de los programas sociales de vivienda (Duarte, 2017).

La política de vivienda en Colombia surgió en el año 1918 con la Ley 46, cuyo interés principal era la higiene de las habitaciones y, por ende, en la salud. De ahí la denominación de higienista, siendo el preámbulo a lo que se tiene en la actualidad.

El inicio de la preocupación de los gobiernos colombianos por el tema de vivienda, se dio a partir de los lineamientos internacionales promovidos por entidades como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Situación que mostró la alineación de los gobiernos nacionales, con el propósito de brindar mayores garantías al capital transnacional para el cumplimiento de sus objetivos.

En este orden de ideas, en procura de presentar los cambios más relevantes de la Política Nacional del Vivienda en Colombia, el capítulo se estructura de la siguiente manera: Primero, se brinda un panorama general de Colombia, país en el que se centra esta investigación. Segundo, se revisan las políticas de vivienda en Colombia e identifican cinco etapas, denominadas: 1) Concepción higienista 2), Concepción institucional 3), Periodo de transición 4), Creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y, 5) Concepción del mercado y los subsidios a la demanda, las cuales dan cuenta de determinados contextos históricos, económicos y políticos, para la provisión de VIS. Tercero, se describe la política nacional de vivienda, promovida durante el gobierno (2010-2014), en cabeza del ex presidente Juan Manuel Santos Calderón, quien estructuró las bases para la adquisición de VIS para población con diferentes condiciones de vulnerabilidad, con el objetivo de

generar bienestar social, al proveer medios para que los de bajos ingresos pudiese acceder a una vivienda digna y, de esta manera, alcanzar bienestar en términos de la adquisición de un nivel de vida adecuado, reconocido como derecho esencial. Cuarto, se presenta la producción de vivienda por parte del gobierno en Popayán, específicamente la vivienda “gratuita”, en el marco de la Ley 1532 de 2012, determinando los actores, el proceso y los aciertos y desaciertos y, por último, se plantean las respectivas consideraciones del capítulo.

Así, a continuación se presenta el contexto de Colombia, en el entendido de conocer los elementos más característicos del país en el que se desarrolla la presente investigación y principal insumo para comprender la dinámica del mismo.

2.1. Colombia y su contexto

Colombia es un país situado en la región noroccidental de América del Sur. Está constituido en un estado unitario, social y democrático de derecho, cuya forma de gobierno es presidencialista. Es una república que está organizada políticamente en 32 departamentos descentralizados y el Distrito Especial de Bogotá, sede del gobierno nacional.

Incluyendo Isla de Malpelo, Cayo Roncador y Banco Serrana, el país abarca una superficie de 1.141.748 km². Reclama como mar territorial el área hasta las 12 millas náuticas de distancia, manteniendo un diferendo limítrofe al respecto con Venezuela y Nicaragua. Limita al este con Venezuela y Brasil, al sur con Perú y Ecuador y al noroeste con Panamá; en cuanto a límites marítimos, colinda con Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití, República Dominicana y Venezuela en el mar Caribe y, con Panamá, Costa Rica y Ecuador en el océano Pacífico.

Es la única nación de América del Sur que tiene costas en el océano Pacífico y acceso al Atlántico a través del mar Caribe, en donde posee diversas islas como el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Es la cuarta nación en extensión territorial de América del Sur y, con 48.258.494 habitantes (DANE, 2018) convirtiéndola en la tercera en América Latina. Posee una población multicultural, resultado del mestizaje entre europeos, indígenas y africanos, con minorías de indígenas y afrodescendientes. El producto interno bruto de paridad de poder adquisitivo ocupa

el cuarto puesto en América Latina y el puesto 28 a nivel mundial. El PIB nominal es el cuarto más grande de América Latina y ocupa el puesto 29 a nivel mundial.

Colombia está dividida en regiones naturales, las cuales son divisiones territoriales realizadas a partir de características homogéneas en cuanto a relieve, clima, vegetación y clases de suelo. De acuerdo con estas condiciones se pueden diferenciar en Colombia 6 regiones naturales⁴⁷ que son: Amazonia, Andina, Caribe, Insular, Orinoquía y Pacífico, como se presenta en el mapa 2.

Mapa 2. Regiones naturales de Colombia



Fuente: Tierra de Colombia, s.f., (<https://tierracolombiana.org/regiones-de-colombia/>) CC BY 2.0

La Región de la Amazonía, está ubicada al sur del país limitando al norte con las regiones Andina y Orinoquía, al este con Venezuela, al sureste con Brasil, al sur con Perú y al suroeste con Ecuador. Abarca entre un 35% y un 40% de la extensión total del país, aunque también es la menos poblada; posee alrededor de 265.000 habitantes entre los 6 departamentos que la conforman.

⁴⁷ Las regiones naturales, son divisiones territoriales realizadas a partir de características heterogéneas en cuanto a relieve, clima, vegetación y clases de suelo del país. Debido a la gran diversidad de climas y relieves, estas diferencias regionales se definen por una serie de factores muy claros tales como las características del relieve (ya sea montaña o llano), la distancia al mar, el promedio de lluvias y las condiciones del suelo.

A la vez, hace parte de la gran región suramericana de la selva amazónica, la más extensa zona forestal del mundo que es compartida por Venezuela, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Surinam y Bolivia. En consecuencia, la región Amazónica de Colombia es la más forestal con una superficie de 483 119 km².

Las principales actividades económicas de la región Amazónica son: la explotación de recursos forestales, aprovechamiento de productos forestales no maderables, como plantas, flores y sus derivados, que se comercializan y exportan para uso ornamental o medicinal. La pesca es importante en la economía, debido a la existencia de numerosos ríos, quebradas y caños en la región con abundantes variedades de especies de peces, tanto para consumo humano como para ornamento. La agricultura es primordialmente de subsistencia, se cultiva el plátano, maíz, yuca, arroz, caña, tomate, frijol, ñame, pimentón, cacao, aguacate, piña y otras especies frutales autóctonas. Otra de las actividades económicas es el ecoturismo que se lleva a cabo a través de pequeñas empresas de servicios locales, que respetan la biodiversidad y promueven el disfrute de paisajes, fauna y flora bajo parámetros de desarrollo sustentable. Los indígenas de la Amazonía colombiana participan activamente en la realización de productos artesanales, los cuales son comercializados en el interior del país, las comunidades (PNUD, 2016).

La Región Caribe, es la región natural continental y marítima más septentrional del país. Está ubicada en la parte norte de Colombia y América del Sur. Limita al norte con el mar Caribe, al que debe su nombre, al este con Venezuela, al sur con la región Andina y al oeste con la región Pacífico. Sus principales centros urbanos son Barranquilla, Cartagena, Soledad, Santa Marta, Valledupar, Montería, Sincelejo y Riohacha.

Las principales actividades económicas son: la agricultura, que consiste principalmente en las plantaciones de banano y plátano que se cultivan en Urabá. A su vez, existen plantaciones de café en las laderas del monte Santa Marta. Además, se cultiva algodón, arroz, cacao, yuca, palma de aceite africana y una gran variedad de frutas; la ganadería es una actividad que ha cobrado gran importancia, especialmente en los valles de los ríos Sinú y San Jorge y en las planicies del Atlántico. La minería a gran escala se ha enfocado en el carbón y el níquel, con grandes depósitos de estos minerales en la región costera. También está desarrollada la explotación de gas natural y sal en Manaure y Galerazamba. El turismo impulsa el desarrollo de la gastronomía, del transporte

y de la venta artesanal, entre otros elementos. Los puertos principales exportan petróleo, carbón y otros minerales, algunos generados en la región Caribe y otros en el resto de Colombia (Aguilera, Reina, Orozco, Yabrudy, y Barcos, 2013).

La Región Insular, corresponde al conjunto de islas alejadas de las costas continentales, como son el Archipiélago de San Andrés y Providencia en el mar Caribe y las islas Malpelo y Gorgona en el océano Pacífico. La principal fuente de ingresos de la región es el turismo, dado que cuenta con atractivas playas y uno de los principales complejos hoteleros del país, visitado anualmente por nacionales y extranjeros. Esta región es célebre por el movimiento de su comercio y Gorgona es un parque natural ideal para las investigaciones biológicas.

La Región de la Orinoquía, está ubicada al este del país, limitando al norte y este con Venezuela, al sur con Amazonia y al oeste con la región andina. Determinada por la cuenca del río Orinoco, es un ecosistema que se caracteriza por ser plano. La región se halla entre los ríos Arauca, Guaviare, Orinoco y el Piedemonte llanero.

La economía de los llanos se basa principalmente en la ganadería extensiva y en la extracción de petróleo. En los llanos de Arauca se encuentra Caño Limón, uno de los principales yacimientos petrolíferos de Colombia. En el departamento del Meta hay diversos pozos petroleros y en el pie del monte de Casanare se encuentran los campos de Cusiana. Existen varios proyectos agrícolas, así como algunos energéticos basados en la energía eólica, pero la ganadería domina la mayor parte de la actividad llanera (Benavides, 2010).

La Región Pacífico, comprende la totalidad del departamento del Chocó, y las zonas costeras de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Está ubicada en la franja oeste del país, limitando al norte con Panamá, al noreste con la región Caribe, al este con la cordillera Occidental que la separa de la región andina, al sur con Ecuador y al oeste con el océano Pacífico, de donde toma su nombre. Hace parte del Chocó biogeográfico y está dividida en dos grandes zonas marcadas por el cabo Corrientes. Las principales ciudades son Buenaventura, Tumaco y Quibdó.

Es una región con una inmensa riqueza ecológica, hidrográfica, minera y forestal, en la que se encuentran parques nacionales naturales. Es considerada una de las regiones de mayor

biodiversidad y pluviosidad del planeta y la tierra de la cultura afrocolombiana y de numerosas tribus indígenas. El litoral pone a Colombia de frente al Océano más grande del mundo y con ello un campo de encuentro internacional importante para su desarrollo. La economía de la región pacífica se basa en la pesca industrial de altura, la maricultura, la extracción forestal para los mercados nacionales e internacionales, la minería industrial de oro y platino, la ganadería y la agricultura.

La Región Andina, está ubicada en el centro del país, limitando al norte con la región Caribe, al noreste con Venezuela, al este con la Orinoquía, al sureste con la Amazonia, al sur con Ecuador y al oeste con la región del Pacífico. Está surcada en dirección SO-NE por tres ramales septentrionales de los Andes: las cordilleras Occidental, Central y Oriental. Las cordilleras dan lugar a numerosos valles, cañones, mesetas y un sistema fluvial cuyos principales ríos son el Cauca y el Magdalena.

Bogotá, Medellín y Cali, las tres ciudades más pobladas del país, se encuentran en esta región, al igual que Bucaramanga, importante centro de desarrollo industrial del país, donde se destaca su industria de calzado y de joyería; Cúcuta ciudad fronteriza con Venezuela; Barrancabermeja es considerada la ciudad petrolera, pues en ella yace la refinería más grande del país. Pereira, Manizales y Armenia son las principales ciudades de la región del Eje cafetero, Neiva en el departamento del Huila comunica el centro con el sur del país y Pasto en el extremo sur-occidente del país, siendo esta la ciudad principal que conecta a Colombia con el Ecuador y el resto de Sudamérica (Salazar, 2010).

2.2. El proceso histórico de las políticas de vivienda en Colombia

A través de la historia, el gobierno nacional ha procurado generar respuesta al problema de la vivienda; no obstante, a partir del año 1918 se empezó a hablar de política de vivienda, a través de la Ley 46, cuyo eje principal se basó en la higiene de las habitaciones, propiciando un interés generalizado por la salud, razón que dio paso a la concepción higienista (1918 – 1942); seguidamente, se crearon instituciones del Estado, las cuales abanderaron la política de vivienda, y llevaron a que se le conociera como la concepción institucional (1942 – 1965); se le llamó transición (1965 – 1972) al periodo en el que se alinearon los esquemas precedentes de acción

estatal hacia un nuevo esquema que habría de operar desde 1972; iniciándose la competencia entre las instituciones del Estado y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), que trabajaron con el sistema de unidad de poder adquisitivo constante (UPAC) durante el periodo (1972 -1990). Por último, la política de vivienda con la Ley 3 de 1991, pasó de un esquema en que el Estado construía la vivienda y otorgaba créditos y subsidios, a uno de tipo subsidiario, comúnmente conocido como la concepción del mercado y el subsidio a la demanda (Ceballos, Saldarriaga y Tarchópolus, 2008).

2.2.1. La concepción higienista (1918 – 1942)

En el año 1918 el mundo fue azotado por una enfermedad de inmensas proporciones, una pandemia conocida como la gripe española. El virus causó la muerte de aproximadamente cincuenta millones de personas en todo el mundo, entre marzo de 1918 y abril de 1919. En términos relativos, esta pandemia fue más letal que la peste negra (peste bubónica) que asoló a Europa entre los años 1340 – 1400, produciendo la muerte de cien millones de personas, siendo más devastadora que el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), enfermedad que causó la muerte de cuarenta millones de personas entre los años 1981 – 2017 (Arrizabalaga, 2018).

En cuanto al origen de esta enfermedad, no es posible establecer a ciencia cierta donde comenzó; sin embargo, hay hipótesis que afirman que se originó en Europa central, mientras que otros sitúan su aparición en la Segunda Guerra Mundial como arma biológica, que tuvo su nicho en un batallón de los Estados Unidos donde se incubo por primera vez el virus.

En Colombia, solo existen investigaciones sobre los efectos de la pandemia que hacen referencia a lo sucedido en Bogotá y Boyacá. Fue en el departamento antes mencionado que se hizo un estudio sobre los impactos de la enfermedad en el ámbito regional. En Bogotá, el 80% de la población padeció la gripe, lo que equivalió a 100.000 personas afectadas, entre los meses de octubre y noviembre de 2018 murieron 2.000 personas. En Tunja, Boyacá, que tenía una población de 10.680 habitantes, 4.000 personas fueron afectadas por el virus, aproximadamente el 19% de la población. Frente a esta crítica situación de higiene pública el Estado fue incapaz de actuar de manera oportuna y eficaz. Fue la Junta de Socorros, una institución de carácter privado, conformada por personas prestantes de Bogotá, la que desarrolló acciones eficaces para enfrentar la situación. La Dirección

Nacional y Municipal de Higiene fueron sumamente cuestionadas por su inoperancia en el manejo de la pandemia (Manrique, Martínez, Meléndez y Ospina, 2009).

Las trágicas consecuencias que produjo la epidemia hizo que la clase dirigente de la capital del país reflexionará sobre las críticas y lamentables condiciones sanitarias en que vivían numerosas comunidades de la ciudad; pese a ello, las preocupaciones de la élite no estaban motivadas por intereses altruistas, sino porque asumían que el resurgimiento de la enfermedad en un ambiente caracterizado por las pésimas condiciones higiénicas de los barrios marginados, tarde o temprano se propagaría a todas las clases sociales.

En este contexto, la concepción higienista respecto de la VIS se originó en los pronunciamientos de las organizaciones médicas relacionados con las condiciones de habitabilidad y salubridad de la población en las ciudades y, particularmente, en las zonas rurales. En las zonas urbanas, estas falencias tuvieron como causante la transformación y crecimiento acelerado de las ciudades más importantes del país. Las grandes e incontrolables migraciones del campo hacia las ciudades produjeron diversas problemáticas relacionadas con el incremento de las demandas de servicios sociales, infraestructura de servicios públicos y de vivienda, requerimientos que no podían ser atendidos oportunamente por las ciudades, debido a que no estaban preparadas para afrontar esa situación (Ceballos, Saldarriaga y Tarchópolus, 2008).

En estas circunstancias, el gobierno de la época enfocó esfuerzos y recursos para enfrentar uno de los problemas neurálgicos que afectaban a las poblaciones, denunciado por las agrupaciones médicas: las epidemias que se propagaban en las diversas ciudades del país y que exigían acciones urgentes. Las epidemias provocaron graves problemas de salud en las ciudades, por tal razón, se decidió enfrentar la situación desde varios enfoques, entre éstos las condiciones de las viviendas. En este sentido, el Gobierno Nacional impulsó la creación de un marco legal que contribuyera a orientar las acciones necesarias que permitieran manejar adecuadamente las deficiencias sanitarias de las viviendas, que se planteaban como perjudiciales para la salud humana. En consecuencia, en el año 1918, se comenzó la implementación de una estrategia institucional basada en el “higienismo”, que consistió en contrarrestar los factores que se constituían en la base del problema, como eran las precarias condiciones de higiene que vivían los migrantes que habían llegado a las ciudades (Ceballos, *et al.*, 2008).

Con la expedición de la Ley 46 de 1918 se establecieron las medidas pertinentes orientadas a la disposición de recursos de los municipios para la construcción de viviendas destinadas a obreros y empleados. La norma enfatizó en la importancia de considerar los aspectos de salubridad e higiene de las habitaciones y en la regulación de las condiciones en que debía prestarse el servicio de vivienda. Asimismo, la tenencia debía ser el arrendamiento por un canon mensual y, pasado un tiempo, el traslado del dominio al locatario o adjudicatario. En esta instancia, se constituyó el Banco Central Hipotecario (BCH), responsable de la captación de ahorros y de la financiación de viviendas.

Con el propósito de generar condiciones para promover el crecimiento y desarrollo del país, los gobiernos que ejercieron el poder entre 1918 y 1930 trabajaron para lograr la integración regional, ejecutando obras públicas relacionadas con la construcción de carreteras, vías ferroviarias y puertos. En los años treinta, la economía del país tuvo un importante impulso debido a la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), concretamente en bienes de consumo. El proceso de industrialización y expansión de la economía dio inicio a la transformación política y social de Colombia.

En 1936 se realizó una reforma a la Constitución Nacional de 1886 para la configuración de una nueva concepción del Estado. La antigua constitución concebía un Estado vigilante y con la reforma, se convirtió en una entidad con los atributos necesarios para obligar al ciudadano al cumplimiento de sus deberes sociales. Durante este periodo gubernamental (1934 – 1938), cuyo lema era La revolución en marcha⁴⁸, fue aplicada en la economía la teoría intervencionista del New Deal⁴⁹ para racionalizar la economía y equilibrar las relaciones obrero- patronales⁵⁰. Asimismo, en la reforma a la constitución, la propiedad se definió por su función social. Una de las características significativas de esta nueva norma, fue conferir las atribuciones al Estado para efectuar

⁴⁸ La propuesta política del presidente López Pumarejo para su Revolución en marcha se fundamentó en el concepto de “el deber del hombre de Estado de efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución por medios violentos”.

⁴⁹ El New Deal (Nuevo Trato) fue un conjunto de medidas económicas puestas en marcha por el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt entre 1933 a 1937, para actuar de forma enérgica sobre lo que se consideraban las causas de la grave crisis económica de 1929. Esta nueva política económica se fundamentaba en el intervencionismo estatal y en la firme creencia en las teorías del subconsumo.

⁵⁰ La reforma constitucional estableció el derecho a la huelga y el Gobierno aprobó la creación de los sindicatos.

expropiaciones de terrenos, con base en el principio de utilidad pública, particularmente de los extensos territorios subutilizados de los terratenientes.

Con la finalidad de incrementar los recursos del Estado para la ejecución de obras públicas y de inversión social, el gobierno emprendió y logró el fortalecimiento del sistema tributario para aumentar los impuestos a las grandes empresas. Se incrementó el impuesto a la renta, se crearon los impuestos al patrimonio y exceso de utilidades, entre otros aspectos, los cuales afectaron significativamente a los sectores más pudientes de la población.

Es importante resaltar que un gobierno tan reformista, tanto de la concepción del Estado como de su funcionamiento, no haya tenido entre sus prioridades ni planteado algo concreto en su programa de gobierno, respecto al problema de la vivienda en el territorio nacional. No obstante, la legislación expedida durante este periodo incluyó normas en relación con este sector, con las que se promovió la construcción de viviendas higiénicas para los obreros (Ceballos, *et al.*, 2008).

Durante este periodo se expidió la Ley 61 de 1936, con la que se reformó el artículo 7° de la Ley 46 de 1918 y se dictaron otras disposiciones sobre la construcción de viviendas higiénicas. Entre estos, la norma estableció que:

La casa o vivienda adquirida por un obrero no es embargable y sólo podrá transferirse al cónyuge o a sus hijos. Cuando el obrero muera sin haber completado el monto de la amortización, la casa pasará a ser propiedad de su cónyuge o de sus descendientes, cuando estos últimos estuvieren imposibilitados para seguir atendiendo el pago de las referidas cuotas (Ceballos, et al., 2008, p.34).

La Ley 170 de 1936, con la que se fomentó la construcción de casas y granjas familiares para empleados y obreros, le otorgó atribuciones especiales al BCH para ejecutar programas de urbanización y construcción. Entre los aspectos que consideró esta norma, se autorizó al BCH para suscribir acciones de compañías subsidiarias que contribuyeran con la adquisición de terrenos para casas y granjas familiares con destino a empleados y obreros, e igualmente en la construcción y acondicionamiento de ellas.

En el último gobierno de la fase higienista (1938 – 1942), liderado por el presidente Eduardo Santos Montejó, un periodo de relativa tranquilidad para el país, el gobierno nacional manifestó un

especial interés en cuanto al problema de la vivienda, por tal razón, impulsó la constitución del Instituto de Crédito Territorial (ICT) (Ceballos, *et al.*, 2008).

En el año 1939 el gobierno central reiteró su preocupación y disposición por elevar el nivel de la calidad de vida de las familias campesinas. En este sentido, el ICT se constituyó en una entidad importante para los propósitos del gobierno. Posteriormente, se promulgó la Ley 46, del mismo año, para promover la rápida construcción de viviendas en zonas rurales, teniendo en cuenta las condiciones higiénicas adecuadas.

En la ejecución de esta política, los préstamos fueron otorgados en condiciones muy favorables para los beneficiarios. El interés era del 3% y tuvieron un seguro de vida gratuito, por el total del crédito y durante toda la vigencia del contrato. En el año de su creación, el ICT operó en ochenta municipios del país y las expectativas en el corto plazo fue el beneficio a campesinos con nuevas viviendas rurales que mejoraran su calidad de vida.

En 1942, en el ICT se conformó la sección de vivienda urbana. La gestión de la entidad se desarrolló con base en programas asumidos como estrategias del Estado para reducir el déficit de vivienda popular urbana. En este proceso, se adquirió tierra urbanizable para edificar grupos de viviendas y proceder a la venta, con precios y plazos acordes al mercado inmobiliario popular.

Por ende, entre 1930 y 1945 se presentaron importantes reformas en el país, entre ellas la agraria. En el aspecto político, surgió la polarización ideológica entre los partidos liberal y conservador, lo que generó acontecimientos de suma trascendencia en las siguientes décadas, permitiendo en materia de vivienda establecer un lineamiento general que se intensificó durante el periodo y brindó el impulso necesario para que las siguientes administraciones propendieran por generar condiciones de bienestar general en materia de acceso a la vivienda para la clase baja en Colombia.

2.2.2. La concepción institucional (1942 – 1965)

Entre los años 1942 y 1965 el Estado generó un impulso significativo a las políticas y programas habitacionales, a través del fortalecimiento de las instituciones constituidas para ese propósito. De esta manera, el apoyo se evidenció mediante las entidades relacionadas directamente con el tema

de la vivienda, como fueron: el BCH, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el ICT y la Caja de Vivienda Militar, esta última fundada en 1947.

En este periodo los modelos conceptuales que sustentaron la política de vivienda, se caracterizaron principalmente por consolidar la intervención del Estado en la operación de las principales variables de la oferta y demanda del mercado.

Se creó la Caja de Vivienda Popular de Bogotá (CVP) en 1942, la Caja de Vivienda Militar en 1947 y en la transferencia a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero la competencia para implementar directamente los programas de vivienda rural a partir de 1957.

Con las precarias condiciones de cobertura de servicios públicos, especialmente acueducto y alcantarillado descubiertas a partir del censo de 1951, se resaltó la importancia de dos instituciones públicas: El instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), a cargo de los acueductos urbanos y el Instituto Nacional de Salud (INS), con competencia en saneamiento básico y agua potable en el campo.

La cobertura económica de las nuevas funciones se hizo inicialmente con recursos del presupuesto nacional, pero cada vez se legisló más en función de generar recursos para el ICT y el BCH, por medio de la inversión en bonos de bancos y compañías de seguros. En este periodo la vivienda social se asoció al concepto de vivienda económica, se dejaron de llamar obreros y campesinos a los potenciales beneficiarios y se intentó profundizar la participación de los departamentos y municipios con funciones de política y ejecución, en cuanto a las cooperativas y asociaciones de obreros podían ofertar viviendas, así como el sector privado en su calidad de titular de bonos del ICT y BCH.

Además de la adquisición de vivienda nueva se incluyó la financiación para compra de lotes, construcción de vivienda, reparación y reconstrucción, liberación de hipoteca y otras deudas. A partir de esta etapa se acentuó la ejecución directa del ICT de los programas y proyectos de vivienda. En la vivienda campesina se ampliaron los tipos de soluciones de vivienda y en las ciudades y en el campo, se incluyó el inquilinato⁵¹ como solución de vivienda. Entre 1953 y 1957

⁵¹ Inquilinato hace referencia a la ocupación de vivienda a cargo del pago de un canon mensual de arrendamiento.

se creó el subsidio familiar de vivienda, que era directo y se dio en función del número de hijos del beneficiario y el ICT se transformó en la Corporación Nacional de Servicios (CNS).

Se inició el proceso de erradicación de tugurios, se implementó la declaratoria de utilidad pública y se expropió, con el objetivo de generar proyectos de vivienda social. Se crearon normas que fijaron criterios sobre la localización central de los proyectos, equipamiento, vías de acceso, número de cuartos, área mínima per cápita, área mínima de las ventanas, iluminación y ventilación, independencia de la cocina y baño respecto de otros espacios y cuartos, materiales de construcción, proporción de baños, duchas y letrinas o inodoros por personas en los inquilinatos, áreas de las soluciones de vivienda y precio, entre otras. En procura de reducir costos se importaron materiales y se realizaron viviendas prefabricadas⁵².

El gobierno se enfocó en la atención al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Se promovieron los estímulos tributarios para la inversión privada de vivienda social. El ICT emprendió nuevos planes y programas, a saber: (1) Plan de terceras partes (P-3)⁵³, a partir del cual se le permitió a las familias interesadas en adquirir vivienda, que participaran económicamente; otra parte la aportaba una entidad privada (constructor, entidad financiera o patrón); y, el ICT contribuía con la tercera parte. (2) El segundo programa se llamó P-100, mediante el cual el ICT efectuó adjudicaciones preferenciales de vivienda a trabajadores de empresas, con el requisito de que suscribieran en Bonos de Vivienda y Ahorro, en otras palabras, esta modalidad consistió en un préstamo de la empresa a sus trabajadores a través de la institución estatal. (3) Otro programa se denominó Construcción con Esfuerzo Propio, donde el instituto suministró a las familias el lote, los materiales y asesoría técnica para que ésta procediera a la construcción de su propia vivienda. (4) Un cuarto programa consistió en la entrega de casas inconclusas, que estaban en condiciones de ser habitadas inmediatamente, para que la familia la terminara a medida que dispusiera de recursos. Esta medida benefició a familias que no reunían las condiciones para pagar las cuotas de

⁵² Las viviendas prefabricadas son aquellas construidas de manera estandarizada, fabricadas con antelación fuera de su lugar de emplazamiento, y posteriormente enviadas a su ubicación definitiva para su ensamblaje final.

⁵³ Este programa consistía en la financiación de la vivienda con tres fuentes diferentes: un tercio del costo total de la vivienda lo asumía el beneficiario con recursos propios; un valor igual era financiado por los bancos o la empresa constructora, y la tercera parte restante la aportaba el ICT. Mediante este programa se procuraba atraer la inversión privada en la producción de vivienda, con intereses muy bajos, en razón de que el ICT otorgaba un plazo de seis años antes de cobrar las cuotas de amortización y los intereses, del 8% anual, a partir de la fecha de entrega del crédito.

una vivienda terminada y que tampoco podían participar en los programas de autoconstrucción (INURBE, 1996).

El desbalance entre oferta y demanda provocó que los recursos fiscales del país fueran insuficientes y, por ende, se acudiera a entidades internacionales. Al final de este periodo no se dio una legislación específica para la política de vivienda, dado que su orientación estuvo enmarcada por las directrices de la Alianza para el Progreso (APRO)⁵⁴.

La política de vivienda que prevaleció, correspondió al modelo universal de política pública y se fundamentó en la teoría del bienestar, donde el Estado debe estar presente en todas las etapas de la generación de servicios sociales (producción, prestación, comercialización y financiación), partiendo del supuesto de que el conjunto de estos servicios y los habitacionales en particular, son demandados por una proporción importante de la población y al sector privado no le interesa proveerlos (Ceballos, *et al.*, 2008).

Con esta orientación se formularon otros dos documentos como lo fueron el Plan de Fomento Económico para Colombia (apoyado por el Banco Mundial)⁵⁵ y el ideólogo de la política de vivienda en varios contextos políticos y económicos en el país en la segunda mitad del siglo XX. En esta concepción institucional también fueron inspiradores el plan general de desarrollo económico y social o plan decenal (1960 - 1970), elaborado con el apoyo de expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El plan consignaba los objetivos nacionales de la Alianza para el Progreso, impulsada por el gobierno de los Estados Unidos como propuesta alternativa al modelo de la revolución cubana.

Otro referente lo constituyó el planteamiento alternativo que formuló en 1961 Lauchlin Currie⁵⁶ denominado “Operación Colombia”. Según este estudio y su análisis respectivo, el elevado

⁵⁴ La APRO fue un programa de ayuda económica, política y social de EEUU hacia América Latina. Surgió en 1961, enmarcado por el periodo de la postguerra de la II guerra mundial. Su objetivo estaba orientado a incrementar en 2,5% la renta per cápita anual, mientras que los objetivos conexos buscaban mejor vivienda, educación, reducción del analfabetismo, más altos niveles de sanidad y salud pública y la promoción de entidades democráticas.

⁵⁵ La operativización del plan la llevó a cabo el profesor Lauchlin Currie, el cual es considerado como el primer programa estructurado para la planeación de la economía colombiana.

⁵⁶ Economista canadiense que tuvo una gran influencia en la política de vivienda y en el desarrollo urbano de Colombia. Llegó en 1949 liderando la primera misión del Banco Mundial que visitó el país. De acuerdo con sus recomendaciones se creó el Departamento Nacional de Planeación en 1959. Después de radicarse en el país y adoptar la nacionalidad colombiana, se dedicó a elaborar extensos estudios sobre la agricultura, el transporte ferroviario y un

desempleo rural no fue consecuencia de fallas en el flujo del dinero, sino el resultado de la mala distribución de los recursos humanos y técnicos. En su propuesta consideró trasladar la fuerza de trabajo del campo a la ciudad, empleándola en actividades u oficios que necesitaran de mano de obra no calificada, como la construcción de viviendas; entretanto, la agricultura y la ganadería debían tecnificarse para mejorar la productividad, incrementar el empleo en el campo y garantizar buenos salarios. En este sentido, su propuesta incluyó la redistribución de los recursos humanos y la generación de 500 mil empleos nuevos en las ciudades, en un periodo de dos años (Ceballos, *et al.*, 2008).

Aún frente al peso indiscutible de los argumentos expuestos por Currie, el presidente Alberto Lleras Camargo rechazó el plan, en razón de que su gobierno había asumido un compromiso con los programas de desarrollo de la Alianza para el Progreso y con la ley de reforma agraria en debate, a través de la que se pretendía entregar tierras a los campesinos que la necesitaban. Como alternativa a la propuesta de Currie, el gobierno nacional optó por el Plan Cuatrienal recomendado por la CEPAL, que era opuesto en sus argumentos y recomendaciones al plan Operación Colombia (Ceballos, *et al.*, 2008).

El documento planteó que el estancamiento económico que vivía el país no se debía a la insuficiencia de ahorro ni a la poca dinámica de la inversión; sino a la mala distribución de los recursos, originada en la inmovilidad de factores y en una demanda insuficiente.

La propuesta de Currie se basó en la articulación del Estado y la construcción como sector privado especializado. Así, la creación de ahorro privado, como un mecanismo de financiación de la construcción de vivienda, impulsaría la inversión, absorbería la mano de obra, lograría elevar el nivel de vida y crearía condiciones favorables para el crecimiento industrial.

Estos lineamientos no fueron viables para la administración de turno, dados los compromisos generales y el estancamiento económico que atravesaba el país, razón por la que se buscó encaminar las políticas de vivienda dentro de otro enfoque que se ligara más a las condiciones de la época.

plan de empleo sumamente ambicioso, con base en los cuales planteó una propuesta en los años sesenta que denominó “Operación Colombia” (Currie, 1991).

2.2.3. El periodo de transición (1965 – 1972)

En este periodo se dio la transición en el manejo institucional de la problemática de la vivienda en Colombia. Aún sin existir una política clara para enfrentar el déficit habitacional, el gobierno nacional formuló unas directrices que condujeran la acción estatal con base en consensos políticos internos y externos definidos previamente. La constitución del Banco de Ahorro y Vivienda en 1965, de las Asociaciones Mutuarias de Ahorro y Préstamo, y de las Cajas y Secciones de Ahorro de los Bancos Comerciales, representaron un cambio significativo en relación con las estrategias anteriores. Igualmente, el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, establecido en 1969, generó un cambio importante en la manera como la acción pública asumiría la situación de la vivienda social en Colombia (INURBE, 1996).

Cabe resaltar que los acuerdos internos en relación con las políticas de vivienda social en Colombia, establecidos en 1962, seguían vigentes. Estos originaron el programa desarrollado respecto de las acciones político-administrativas del Frente Nacional⁵⁷, que se estructuraba en cuatro puntos específicos⁵⁸

1. Orientar la planificación del ICT y demás entidades públicas hacia la reducción del déficit habitacional, teniendo como objetivo beneficiar a la población de clase baja.
2. Ejercer estrategias que incentivarán el esfuerzo de la población objetivo, con el fin de incrementar la cobertura de vivienda
3. Incentivar la construcción de vivienda a través del crédito hipotecario, fortaleciendo la industria de la construcción.
4. Proceder a la expropiación y considerar como zonas de propiedad pública las áreas destinadas para la erradicación de tugurios y, consecuentemente, la construcción de

⁵⁷ El Frente Nacional fue un acuerdo de tipo político entre liberales y conservadores en Colombia entre 1958 a 1974. El objetivo principal de este acuerdo político, fue la reorganización del país después del general Gustavo Rojas Pinilla. Las principales características de este período fueron: un gobierno de coalición; distribución de ministerios y burocracia en las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial); candidato presidencial elegido por acuerdo bipartidista y la distribución igualitaria de las curules parlamentarias hasta 1968.

⁵⁸ Directrices sobre la política de vivienda popular del Programa del Frente Nacional (1962)

viviendas de bajo costo a cargo de las entidades responsables del Estado, como también la adecuación de áreas urbanas con el mismo objetivo.

Las directrices y acciones implementadas se alinearon con los acuerdos de asistencia técnica de agencias y organismos de crédito internacional, que estaban enmarcados en los programas de la Alianza para el Progreso, acordados en Punta del Este (Uruguay) en 1961. Asimismo, se empalmaron con los préstamos de organismos de financiamiento internacional como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), encaminados al desarrollo de programas sectoriales a través de la gestión del apalancamiento del ramo de la construcción con enfoque económico, más que social (Ceballos, *et al.*, 2008).

En 1968 surgió el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), con la función principal de operar la administración de las cesantías de los funcionarios del sector público colombiano y desarrollar directamente programas habitacionales y líneas de crédito hipotecario para esta población. Por los problemas de pago, se formularon programas claramente diferenciados para hogares pobres como lo fueron: Autoconstrucción con ingresos insuficientes, programas con subsidio, vivienda no subsidiada y vivienda comercial, todo esto plasmado en la legislación.

Surgió el concepto de vivienda de interés social (VIS), siendo esta subsidiada y dirigida al segmento inmediatamente superior al de la población en estado de pobreza, lo que generó un cambio en el concepto que se venía manejando en las administraciones pasadas, donde se priorizaba únicamente a obreros y campesinos.

Como medidas que antecedieron al siguiente periodo, se legisló sobre el ahorro, sus rendimientos y corrección monetaria referida a la inflación y la financiación a constructores, se autorizó la constitución de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y se constituyó en 1972 la junta de ahorro y vivienda, como instancia rectora de un nuevo sistema de financiación.

2.2.4. La creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972 – 1990)

Durante cuarenta años la política de vivienda urbana y rural y de familias de escasos recursos se sustentó en el ICT y el BCH; sin embargo, en 1972 el gobierno del presidente Misael Pastrana replanteó la directriz del desarrollo económico, fundamentándose en el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda, entre otras estrategias. Durante este gobierno se crearon dos instrumentos que transformaron substancialmente la política de vivienda vigente hasta ese momento: Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV)⁵⁹ y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC)⁶⁰. Las CAV se originaron de acuerdo con lo propuesto en el Plan General de Desarrollo del gobierno mencionado, denominado Las Cuatro Estrategias, específicamente en la primera de éstas⁶¹, con la que se presentó un cambio sustancial en la política de vivienda del país.

En consecuencia, entre 1972 y 1990, se presentaron enfoques institucionales distintos: Por un lado, las actuaciones de las entidades del Estado y, por otro, el accionar de las CAV, que operaron con el sistema UPAC. Estos dos sistemas compitieron hasta que progresivamente las corporaciones asumieron el liderazgo del sector y disminuyó significativamente la acción de las instituciones del Estado en relación con la construcción directa de vivienda de bajo costo. Posteriormente, se generó legislación en relación con el sector de la vivienda, enfocada en la reglamentación de las CAV y el sistema financiero de unidades de valor constante. Mediante las nuevas disposiciones se hicieron compatibles los sistemas tradicionales de crédito con los nuevos sistemas, los que finalmente se responsabilizaron de asumir el papel preponderante en la financiación de la vivienda; sin embargo, entre 1972 y 1991, se generaron disposiciones legales respecto de la reglamentación de las CAV, en las que, además de las funciones referentes a la construcción de vivienda, asumieron diferentes actividades para financiar diversos tipos de construcción.

⁵⁹ Las corporaciones de ahorro y vivienda tienen como finalidad promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción.

⁶⁰ UPAC significa Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Este sistema tuvo sus orígenes en Brasil, y fue implantado en Colombia en el año 1972 durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero. La UPAC tenía como principales objetivos los de mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran tomar un crédito hipotecario de largo plazo para comprar vivienda.

⁶¹ Énfasis en el desarrollo urbano: Se propuso la concentración de los recursos nacionales y privados en la construcción, particularmente en la vivienda y sus servicios complementarios. La producción de bienes para este sector, de origen nacional en su gran mayoría, se proyectó como un generador de empleo a gran escala, en razón de que daba la posibilidad de recurrir a mano de obra no calificada. Además, se presentó como una estrategia que ayudaría al crecimiento del mercado interno, fortaleciendo la demanda y canalizando el ahorro nacional.

Se dio la coexistencia de dos formas de producción, una de tipo capitalista con dos variantes principales, la vivienda pública por encargo y la vivienda formal de origen privado⁶². Además de éstas, participaron en el mercado dos formas de producción social de vivienda: la formal, correspondiente a las asociaciones de vivienda reconocidas como operadores de la política pública y la producción informal e ilegal.

Al final de este periodo, el gobierno colombiano perdió su participación directa en la operación de las principales variables del mercado de vivienda social. Esta participación fue asumida por los agentes del mercado privado, en un contexto de cambios significativos en cuanto a política pública, desarrollo económico, participación del Estado en la economía, orientación del gasto público y la intervención de operadores públicos en la implementación de programas e instrumentos de la política social. Evidenciando que, hasta el año 1982 el déficit de vivienda no fue prioridad de la política sectorial, resaltando su orientación económica.

Debido a los altos niveles de producción informal de vivienda, para las principales ciudades del país se propuso el concepto de ciudades dentro de la ciudad, formulada a partir de los planteamientos del profesor Currie, de los que se derivó la creación de las Empresas de Desarrollo Urbano (EDU). Su objetivo se relacionaba con la gestión del desarrollo urbano y de la política de vivienda local, incluyendo la operación directa de programas como la construcción de vivienda. El ICT estructuró cuatro planes: zonas subnormales, vivienda de desarrollo progresivo, servicios comunales básicos y mejoramiento de la comunidad.

En el periodo 1982 – 1986 se produjeron dos cambios significativos en la política de vivienda: se retomó la prioridad de atender el déficit cuantitativo de vivienda, focalizando la acción del Estado en la población más pobre y se reforzó la capacidad financiera y operativa del ICT. La política de vivienda se concentró en vivienda sin cuota inicial y, por primera vez, se establecieron metas cuantitativas. Se reglamentó el sistema UPAC, generando la obligación de las CAV de colocar un porcentaje de su cartera en los segmentos de vivienda social, lo que incluyó también la regulación de las condiciones financieras de los créditos hipotecarios.

⁶² La vivienda pública por encargo es la que corresponde a programas y proyectos del Estado que son ejecutados por constructores privados, por particulares. Entre tanto, la vivienda formal de origen privado forma parte de proyectos de particulares, personas naturales o jurídicas, y ejecutados por constructores privados de acuerdo con la legislación vigente.

Al BCH se le asignaron funciones importantes en materia de proyectos de vivienda social financiada por las líneas del sistema UPAC, proyectos que incluían planes de renovación urbana, redensificación de sectores urbanos populares e intervención en la regularización y mejoramiento de grandes asentamientos humanos informales.

A pesar de los grandes logros en el cumplimiento de metas por el ICT, dado el desbalance en la captación de recursos vía inversiones forzosas de los establecimientos financieros, compañías de seguros y las de colocación de los créditos a los adjudicatarios, sumado al deterioro de la cartera agudizado en este programa, llevaron a que una vez terminado el periodo del presidente Betancur, se cuestionara la inviabilidad de la institución.

En la última administración del periodo de las CAV, la política de vivienda se concibió en un contexto más amplio de la lucha contra la pobreza, a causa de la agudización de los problemas sociales derivados de la crisis de los ochenta. Se desarrollaron metodologías para el cálculo de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP). A partir de ello, se realizó el cálculo del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. En esta administración se pasó de una concepción fundamentalmente cuantitativa, que planteaba el problema de vivienda concentrado en hogares no propietarios, a otra que consideró que el problema de la vivienda no solo en las viviendas faltantes, sino también en la calidad de las existentes. Esto llevó a que las funciones del ICT se orientaran a programas dirigidos a la cualificación del stock construido de las ciudades.

A un nivel general, concluyeron dos procesos que hacia futuro incidirían de manera significativa en la política de vivienda: la descentralización, cuyo primer paso legislativo se formalizó con la elección popular de alcaldes⁶³ y la ley 9 de reforma urbana, con lo que la gestión horizontal quedó a cargo de entidades de la nación y la gestión vertical a empresas privadas.

⁶³ La elección popular de alcaldes se introdujo dentro de un proyecto político que buscaba la descentralización y la modernización de las instituciones del Estado. Según la iniciativa, aprobada originalmente mediante el Acto Legislativo 01 de 1986, en el gobierno de Belisario Betancur, los alcaldes serían elegidos por periodos de dos años (luego fue ampliado a tres y cuatro años), sin posibilidad de reelección inmediata...

... Anteriormente, los alcaldes eran nombrados y removidos por los gobernadores de departamento, que a su vez eran elegidos por el jefe político local o regional, que desde el Senado o la Cámara de Representantes presionaba al Ejecutivo y sus ministros para el nombramiento de sus cuotas políticas, como contraprestación a la aprobación de los proyectos oficiales, es decir, eran elegidos mediante mecanismos clientelistas...”.

<https://www.elespectador.com/noticias/politica/eleccion-de-alcaldes-un-balance-agridulce-articulo-409675>

En la década de los noventa, la VIS sufrió dramáticos cambios: se liquidó el ICT y posteriormente el BCH. El Estado se retiró de la operación directa de variables fundamentales de la política sectorial, como la financiación y la producción de vivienda social; la responsabilidad de la implementación de la política de vivienda y el ordenamiento territorial se trasladó a los municipios. En este periodo terminó la aplicación del modelo universal de gestión y la concepción de la política sectorial fundamentados en el Estado de Bienestar.

Es pertinente anotar que, en el modelo universal no existió una definición adecuada de población objeto y en gran medida se trabajaba siguiendo el concepto de déficit cuantitativo. El gobierno asumió que debía producir soluciones habitacionales nuevas con el fin de entregar viviendas a los hogares que no las poseían. En toda la cadena de producción de vivienda social se aplicaron subsidios indirectos, principalmente a la oferta. La producción formal se distribuyó dejando el monopolio de la oferta de vivienda social en cabeza del Estado; la construcción de otros tipos de vivienda se asignó al mercado. No obstante, las viviendas del ICT no llegaron a los más pobres, puesto que no había una definición clara de población objeto de la política sectorial ni el concepto actual de focalización. Las insuficientes soluciones habitacionales por parte de este modelo, aunadas al hecho de que la oferta de vivienda del gobierno no correspondía a las necesidades, expectativas y capacidad de pago de los hogares demandantes, hizo que se desarrollara lo que actualmente se conoce como la producción social de vivienda, que entre otras categorías incluye la ilegalidad e informalidad.

Todas estas circunstancias, generaron ineficiencia en las funciones planteadas por el gobierno en política de vivienda y convirtiéndose en un sistema ineficiente, debido a la escasez de procesos propios de la planeación en este contexto. Todos estos elementos, llevaron a que se reconfigurara la participación de los gobiernos en la provisión de vivienda social, situación que desencadenó en el cambio de rol, al pasar de proveedor a facilitador y, por ende, dar vida a la concepción del mercado.

2.2.5. La concepción del mercado y los subsidios a la demanda (1990 a la actualidad)

Este modelo parte de las recomendaciones del Consenso de Washington⁶⁴, y las teorías neoliberales del desarrollo económico, con el interés de replantear el papel del Estado en la economía, a través de la ejecución de políticas sociales y la armonización de la estructura institucional a los requerimientos de la apertura económica y de la globalización.

Según este modelo, el Estado no debe reemplazar ni competir con el sector privado en la producción de aquellos bienes y servicios donde éste puede ser más eficiente, por lo que debe asumir fundamentalmente el papel de facilitador. Uno de los principios de este modelo, es que las necesidades habitacionales se atienden en el mercado, lo que desplazó al Estado de la producción y financiación de vivienda social.

A partir del año 1991, se presentaron modificaciones significativas en el sistema financiero y en la política de vivienda del Estado. Por un lado, en la reforma constitucional de ese año quedó establecido el derecho a la vivienda digna y, por el otro, los instrumentos financieros para conceder créditos orientados a ese fin mejoraron la disponibilidad de recursos para los usuarios y disminuyeron el nivel de morosidad.

Progresivamente, el Estado sustituyó su modelo de tipo asistencialista por una política de financiamiento a través de las corporaciones de ahorro y vivienda y, de otros intermediarios financieros que incursionaron en la competencia por el mercado de crédito hipotecario, con base en un esquema de tasa de interés del mercado interno⁶⁵.

La política de vivienda se formuló en el marco del plan nacional de desarrollo “La Revolución Pacífica (1990 – 1994)”. En el caso de la política sectorial se planteó que las instituciones públicas responsables del sector vivienda, reportaban un balance desfavorable en materia de producción, financiación y calidad de la vivienda. La evidencia expuesta en ese entonces se apoyó en la crisis

⁶⁴ El término Consenso de Washington tuvo como objetivo proponer un paquete de reformas estándar (diez fórmulas), para los países en desarrollo azotados por la crisis, de acuerdo a los criterios del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Estas fórmulas contenían políticas orientadas a la estabilización macroeconómica, la liberalización económica (comercio internacional e inversión), la reducción del Estado, y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna.

⁶⁵ Las leyes 45 de 1990, 9 de 1991 y 35 de 1993.

financiera del ICT y en la magnitud del déficit de vivienda. Aduciendo que el problema de la exclusión de grandes sectores de la población al mercado habitacional, era debido a sus bajos niveles de ingreso y a la naturaleza informal de sus ocupaciones. Se concluyó que a la política sectorial le hacía falta una mayor participación del sector privado y se propuso un modelo estructurado en la concepción de mercado.

En este contexto se expidió la ley 3 de 1991, que planteó otro modelo de gestión del sector. Éste implicó el desmonte de las formas de intervención del Estado y la creación de un nuevo marco político, en virtud del cual tenía lugar el surgimiento del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), en sustitución del ICT, como la entidad responsable de la administración de la nueva política del SFV. En un frente muy asociado con el habitacional, se aplicó la reforma financiera y la corrección monetaria del sistema UPAC, que pasó a depender del Índice de Precios al Consumidor (IPC), a la tasa media de rentabilidad de los Depósitos a Término Fijo (DTF)⁶⁶. Esta medida fue definitiva para la sostenibilidad del sistema y unos años después, en medio de una crisis económica, llevó a su liquidación.

Este cambio profundo, direccionó la atención de las necesidades habitacionales de los hogares hacia el mercado, se produjo en un escenario paradójico. Se promulgó la constitución política de 1991, cuyo artículo 51 consagró el derecho de los colombianos a la vivienda digna. En 1992 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó la resolución 4, relativa al concepto de vivienda adecuada. Esta resolución fue suscrita por el Estado colombiano, y en consecuencia hizo parte del bloque de constitucionalidad vigente (Ceballos, *et al.*, 2008).

Durante los periodos administrativos siguientes, los planes nacionales de desarrollo y la política de vivienda conservaron esta concepción de mercado. La función del INURBE se concentró en la gestión del subsidio familiar de vivienda. Como rasgo característico los esfuerzos se empeñaron en perfeccionar este sistema, tratando de resolver los problemas que desde su inicio afectaron su desempeño.

⁶⁶ La DTF es una tasa o porcentaje muy utilizada, principalmente en el sistema financiero. Se calcula como el promedio ponderado de las diferentes tasas de interés de captación utilizadas por los bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial para calcular los intereses que reconocerán a los certificados de depósito a término (CDT) con duración de 90 días.

En general, desde la década de 1990, la política de vivienda se fundamentó en dos componentes. Por una parte, las condiciones del mercado, basado en una estructura de banca múltiple y, del otro, los pronunciamientos de la Corte Constitucional, donde la vivienda es un “bien meritorio”⁶⁷. En consecuencia, los costos de financiamiento debían ser controlados y no podían quedar condicionados a las reglas del mercado.

Durante el periodo administrativo que comenzó en 1994 se dio inicio a una concepción de visión urbana integrada en reemplazo de las políticas históricamente orientadas a la construcción y al mejoramiento. Se instauró la Política de Vivienda Social Urbana, orientada hacia los hogares de menores ingresos y se creó la Red de Solidaridad Social para gestionar los programas urbanos y rurales dirigidos a la población más pobre. Se formuló la Política Urbana de Ciudades y Ciudadanía, en procura de contribuir a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva. En 1996 se realizó la Conferencia Hábitat II en Estambul y su proceso preparatorio en Colombia contribuyó al desarrollo de importantes iniciativas: el Sistema de Información Urbana (SIU), la concertación interinstitucional de una nueva metodología para la estimación del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y, la publicación “Pensar la ciudad” entre otros esfuerzos colectivos.

Un logro trascendental de la legislación expedida en el congreso nacional en este periodo fue la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial y Urbano, que puso a disposición de los operadores institucionales nacionales y locales, un conjunto de instrumentos de gestión urbana que han tenido un impacto importante en términos habitacionales.

En el periodo de gobierno 1998 – 2002, el programa sectorial tuvo que reorientarse sobre la marcha por dos motivos: El terremoto del eje cafetero y el inicio de atención prioritaria a las necesidades de vivienda de la población víctima del conflicto armado. En el año 1999 ocurrió el tercer gran cambio de la financiación de vivienda en Colombia. La crítica situación que enfrentó el sector durante los años noventa, motivó a que la Corte Constitucional tomara decisiones que modificaron radicalmente el rumbo de la política, particularmente, las sentencias relacionadas con el prepago

⁶⁷ Un “bien meritorio” hace referencia a bienes y/o servicios que se suministran en beneficio de la sociedad. En este sentido, un bien mérito debe ser proporcionado o subsidiado por el Estado porque su disponibilidad sería insuficiente si es controlado por empresas privadas o las fuerzas del mercado. Entre éstos se tienen los servicios médicos, la educación, etc., que se suministran a los usuarios a costos razonables o sin costo alguno, porque el Gobierno trata de promover su uso o su consumo.

de las obligaciones para los deudores hipotecarios y el cálculo de la corrección monetaria (UPAC), con respecto al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁶⁸.

Consecuentemente, se expidió la Ley 546 de 1999 (Ley Marco de Vivienda)⁶⁹ que eliminó el sistema UPAC y estableció la conversión de los créditos hipotecarios en UPAC a Unidades de Valor Real (UVR⁷⁰), cuyo cálculo se efectuaba diariamente de acuerdo con el comportamiento del IPC. La crisis del UPAC⁷¹ culminó con su propia caída, cuando se declararon inconstitucionales las normas legales con las que se había instituido el sistema de valor constante, en particular los mecanismos e instrumentos originados en la reforma financiera de 1993. Este sistema desapareció después de haber apalancado desde 1972 aproximadamente 1,5 millones de soluciones de vivienda.

⁶⁸ Ver Sentencia C-383 y Sentencia C-700 de 1999.

⁶⁹ La Ley Marco de Vivienda estableció que el Gobierno Nacional es el encargado de regular el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo, en los siguientes términos:

- ✓ Proteger el patrimonio de las familias en vivienda, fomentar el ahorro, mantener la confianza del público, proteger a los usuarios de crédito de vivienda, crear mecanismos para el desarrollo eficiente de financiación de vivienda a largo plazo, facilitar el acceso y promover la construcción.
- ✓ Se crea la Unidad de Valor Real –UVR, indexada a la variación del índice de precios al consumidor –IPC
- ✓ Se definen los recursos para la financiación de vivienda
- ✓ Se definen los plazos de amortización entre cinco y treinta años. Igualmente, el gobierno nacional estableció los límites al porcentaje máximo de financiamiento frente al valor de la vivienda, el cual quedó fijado en un 80% para el financiamiento de la vivienda de interés social y en un 70 para la vivienda diferente a VIS.
- ✓ Tope máximo del 30% de los recursos de la familia comprometidos para el pago de la primera cuota de amortización de la hipoteca.
- ✓ Se establecen los planes de vivienda de interés social de conformidad con la Ley 388 de 1997 en la cual el gobierno nacional establecerá estímulos en materia de recursos para vivienda.
- ✓ Adicionalmente en 2003 se crearon las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC) que permiten guardar hasta un 30% de los ingresos laborales, exentos del cálculo del ingreso gravable para la aplicación de la retención en la fuente como ahorro durante cinco años o puede destinarse para la compra de vivienda. (Ver Ley 663 de 2000).
- ✓ Se estableció el microcrédito inmobiliario para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda que no supere los 25 salarios mínimos legales, con un plazo de 5 años y una tasa de interés equivalente a la establecida para la financiación de la VIS (Ver Ley 796 de 2003).

⁷⁰ Al igual que la UPAC, la UVR se utiliza para la actualización de los créditos de largo plazo. Esta unidad permite ajustar el valor de los créditos en el tiempo de acuerdo con el costo de vida del país (índice de precios al consumidor [IPC]). Estos ajustes están más de acuerdo con el aumento de la capacidad de pago de los colombianos (aumento de sus ingresos) porque dicha capacidad aumenta también con el IPC.

⁷¹ UPAC son las iniciales de unidad de poder adquisitivo constante. Sus principales objetivos fueron mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran tomar un crédito hipotecario de largo plazo para comprar vivienda. Los créditos hipotecarios y las cuentas de ahorro en UPAC ajustarían su valor de acuerdo con el índice de inflación. Esto garantizaría que el dinero mantuviera su capacidad de compra. Inicialmente la UPAC crecía con el índice de precios al consumidor (IPC), de la misma forma en que lo hacían los créditos hipotecarios. Sin embargo, tras una reforma realizada en 1994, la UPAC comenzó a cambiar con la tasa Depósito a Término Fijo (DTF), la cual cambiaba según el comportamiento del sistema financiero. A mediados de los noventa, la DTF alcanzó valores muy altos sobrepasando el índice de precios al consumidor (IPC). Lo anterior generó un crecimiento importante de la UPAC y de los créditos atados a ésta, pero no de los ingresos de los colombianos. Como consecuencia del aumento del costo de los créditos, y con ello aumentaron las cuotas mensuales que se debían pagar por ellos, lo cual desencadenó una crisis.

En el año 2000 se promulgaron los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), que desde entonces se integraron a las políticas de vivienda, especialmente a las relacionadas con los asentamientos precarios y con la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda.

En la siguiente administración (2002 – 2006) se formuló la política de vivienda Hacia un país de propietarios. La legislación continuó su afinación en todos los aspectos relacionados a la financiación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), soluciones de vivienda, vivienda rural y normatividad para la población en condición de desplazamiento. En el ámbito financiero, se reglamentó el microcrédito inmobiliario y se creó el fondo de redescuento para la financiación VIS en la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER). Se expidió la ley 820 de 2003, ley de arrendamientos, cuyo objetivo era regular la relación entre las partes en los alquileres residenciales y promover la inversión privada en la generación de oferta de este mercado, así como fijar incentivos tributarios para la operación de sociedades arrendadoras de viviendas de interés social (MVCT, 2008).

Tras más de una década de funcionamiento del INURBE y registrando ineficiencias en el desarrollo de sus funciones, se creó en el año 2003, el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), adscrito al viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). La gestión del SFV a través de FONVIVIENDA adoptó como estrategia la tercerización de las diferentes funciones relativas a este instrumento (MVCT, 2008).

En el periodo 2006 – 2010 se implementó la Política de Vivienda Ciudades Amables, que se enmarcó en una estrategia de reducción de la pobreza, promoción del empleo y equidad, con acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos definidos: Articulación y puesta en marcha de políticas y programas sectoriales como mejoramiento integral de barrios, macroproyectos para VIS, renovación y redensificación urbana, fortalecimiento de la oferta de vivienda; promoción de la creación de bancos de materiales, impulso a nuevas estrategias financieras como los convenios con el sector financiero. Sin embargo, en este periodo los problemas de focalización, efectividad en cuanto a la proporción de desembolsos, acceso de los hogares al crédito hipotecario y las barreras para el cierre financiero como las limitaciones para ahorrar, llevaron a que la política de vivienda se concentrara en la demanda efectiva, generando la exclusión de importantes sectores de la población, precisamente los de menores ingresos y ocupaciones informales (MVCT, 2008).

En el periodo 2010 – 2014, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para todos, se implementó la concepción del modelo de política pública fundamentado en los subsidios directos a la demanda y en la operación del mercado privado. En este periodo se incluyó la política sectorial Locomotora de la vivienda, cuya meta inicial fue de 1.000.000 de viviendas. Este esfuerzo de política, implicó un incremento del 80% en la construcción de vivienda frente al cuatrienio anterior. No obstante, el plan mantuvo las categorías vivienda de interés prioritario⁷²(VIP) y VIS en las escalas de precios definidas (hasta 70 y 135 Salarios mínimos legales mensuales vigentes - SMLMV, entre 18.334 y 35.166 dólares respectivamente)⁷³, habilitó un tercer tipo denominado VIS en renovación urbana con un precio de hasta 175 SMLMV (45.835 dólares), para unidades que se construyeran en zonas de tratamiento de renovación urbana (CGR, 2017).

En el mes de junio del año 2011 fue sancionada y promulgada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 cuya finalidad fue ordenar el territorio, de manera que, se permitiera ejecutar un plan de acuerdo a unos criterios y directrices determinadas. Según Echavarría

En el caso de Colombia, el ordenamiento territorial debería ser la plataforma del proyecto de Estado establecido en la Constitución de 1991: Un Estado social del derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entes territoriales. La Ley de Ordenamiento Territorial debería entonces ocuparse esencialmente de establecer las competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, respondiendo a la lógica de la descentralización y a la garantía de la autonomía de los entes territoriales (Echavarría, 2011, p. 10).

A partir del año 2012, la política de vivienda en Colombia tuvo otros cambios significativos. Respecto a los subsidios, se rigió por una estructura sustentada en instrumentos diferenciados (de acuerdo con los segmentos de la población), tal como se especifica a continuación:⁷⁴

- ✓ Familias de clase media: Programa de subsidio a la tasa de interés para No VIS entre 135 y 335 SMLMV (entre 18.334 y 87.741 dólares).
- ✓ Hogares con ingresos hasta ocho (8) SMLMV (2.095 dólares): Programa subsidio a la tasa de interés para Viviendas de Interés Prioritario – VIP – y Viviendas de Interés Social – VIS.

⁷² Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).

⁷³ Los cálculos se realizaron con una tasa de cambio de \$3.004 por dólar.

⁷⁴ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. 2014

- ✓ Familias con ingresos entre uno (1) y dos (2) SMLMV (entre 262 y 524 dólares): Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA)
- ✓ Población Vulnerable: Con base en la Ley 1537 de 2012 se creó el Programa de Vivienda Gratuita, conocido también como el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE).

En el gobierno (2014 – 2018), la gestión institucional comprendió intervenciones de oferta y demanda, en las que se mantuvo una intensa participación del sector privado y se recuperó la acción directa del Estado en la operación de variables fundamentales del mercado de servicios habitacionales, como es el caso del crédito hipotecario y la promoción y generación de soluciones VIP, proceso liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y que operó con base en oferentes, instrumentos financieros, forma de producción, control de precios de insumos, diferentes y adicionales al conjunto de programas e instrumentos que se aplicaban hasta el 2012 (DNP, 2014).

El aporte destacado consistió en la capacidad de reflexión, partiendo de lo construido por los sectores público y privado en los periodos anteriores, el reconocimiento de las limitaciones que afectaban el desempeño de la política sectorial y la recuperación de la iniciativa y acción estatal, en un medio en el cual se consideraba que el mercado tenía la capacidad suficiente de atender las necesidades habitacionales de los hogares colombianos. Lo anterior, reconociendo un debate intenso sobre esta nueva propuesta.

Así, se generó la incorporación directa del mercado en los asuntos inmobiliarios de interés general, provocando que el Estado ramificara sus funciones, dejando en parte la operación de políticas de vivienda en manos del mercado, para lograr una mayor “eficiencia”.

Como se logró evidenciar, la política nacional de vivienda dio grandes giros desde su creación hasta la fecha, ofreciendo una variedad de opciones de solución, desde la adecuada ubicación hasta la ubicación periférica; desde la diversificación en los oferentes hasta la monopolización en el sector inmobiliario y desde diversos porcentajes en los subsidios hasta el 100% en los mismos.

2.3. La política de vivienda del Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014)

Con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, se introdujeron una serie de cambios relacionados con la vivienda y el desarrollo urbano. En primer lugar, en su Plan de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, propuso las denominadas “Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, en su orden: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte (DNP, 2014).

La locomotora de vivienda y ciudades amables fue considerada como una gran apuesta para dinamizar la generación de empleo en las zonas urbanas, a partir del incremento en la demanda de vivienda y los eslabonamientos del sector de la construcción con múltiples actividades económicas (DNP, 2010).

En este sentido, con la locomotora de vivienda y ciudades amables de entrada se plantearon los siguientes retos: 1. Aumentar la disponibilidad del suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social; 2. mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación, y 3. Fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar, el crédito y la oferta de vivienda (DNP, 2010).

Esta locomotora dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, no solo se enmarcó en la construcción, sino que abarcó un concepto más amplio de ciudades amables. Al respecto, los retos adicionales fueron: 1. Garantizar el acceso a acueducto y alcantarillado a segmentos de la población no cubiertos; 2. Reducir los asentamientos precarios en las áreas urbanas periféricas y adelantar acciones para la mitigación de riesgos naturales, y 3. Desarrollar esquemas eficientes y sostenibles de movilidad urbana en las ciudades (DNP, 2010).

Si bien es cierto, lo mencionado hizo parte de lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, para el cumplimiento de sus objetivos en este periodo, se generó legislación que apuntó al fortalecimiento de mecanismos que posibilitarán avanzar en temas de vivienda y desarrollo territorial. Al respecto, en el año 2011 se generó la Ley 1454 de 2011 más conocida como la Ley

Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), con la que se dictaron normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modificaron otras disposiciones. En este mismo año se dio la Ley 1469 de 2011, por la cual se adoptaron medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda y finalmente, la Ley 1257 de 2012, donde se dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y otras disposiciones. Como se puede ver, en seguidilla, una en pro del desarrollo territorial y dos para facilitar el acceso a la vivienda.

Ahora bien, para que los lineamientos planteados en el plan de desarrollo se pudieran llevar a cabo en lo concerniente a VIS, el gobierno nacional se encargó de direccionar a diversas instituciones:

Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social (CAVIS-UT)⁷⁵, Financiera de Desarrollo Territorial S.A (FINDETER)⁷⁶ y El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)⁷⁷. Por su parte, las gobernaciones y alcaldías de todo el territorio nacional podían participar en los proyectos de vivienda aportando el lote para construir el proyecto de vivienda o tener el diseño urbanístico para el mismo, siendo este un modelo de Asociación Público Privada (APP) (MVCT, 2014).

Los recursos con los cuales se financiaron los patrimonios autónomos fueron los siguientes:

Presupuesto Nacional, subsidios asignados que no hubiesen sido aplicados, siempre y cuando el beneficiario y el otorgante lo autorizara y el beneficiario fuera seleccionado en el marco del programa; subsidios que fueran objeto de renuncia, vencieran, o fueran recuperados mediante actuaciones administrativas de entidades territoriales o entidades públicas de cualquier orden, de organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, organismos multilaterales de

⁷⁵ Es la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social, con el objeto de celebrar contratos de encargo de gestión operativa de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional. Inicialmente contrataron con INURBE y posteriormente con el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

⁷⁶ Es una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, con régimen de derecho privado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁷⁷ Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP). La entidad está comprometida con el desarrollo del país a través de alianzas con entidades públicas o privadas, orientadas a estructurar y ejecutar con calidad y transparencia, proyectos estratégicos dirigidos a transformar vidas en beneficio de la población colombiana.

crédito y/o entes gubernamentales extranjeros y de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas (MVCT, 2014).

En Colombia operan tres bancos de segundo piso dirigidos por el gobierno nacional, encargados de apoyar financieramente a empresas de diferentes sectores, a través de bancos comerciales, debido a que éstos no operan directamente con particulares. Ellos son: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)⁷⁸, Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX)⁷⁹, y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER).

Tal como se muestra en la ilustración 3, los proyectos VIS fueron financiados por FINDETER, entidad encargada de desembolsar los recursos económicos para realizar dichas construcciones según La ley 1537 de 2012 y que no debían superar los 135 SMLMV (35.166 dólares) el precio comercial.

Según FINDETER, la entidad prestó capital a los empresarios que construyeron viviendas de interés social para familias de escasos recursos. Asimismo, a bancos, cajas de compensación familiar, cooperativas y fondo de empleados, con el fin de que éstos le pudiesen prestar a sus afiliados para cumplir dicho propósito.

⁷⁸Es una entidad que promueve el desarrollo del sector rural colombiano, con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural, que estimulan la inversión. Es una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, con régimen especial, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁷⁹Es una institución creada para promover la productividad y competitividad del sector empresarial en Colombia a través de la innovación, modernización e internacionalización de las empresas de todos los tamaños, en un marco de sostenibilidad financiera y responsabilidad social.

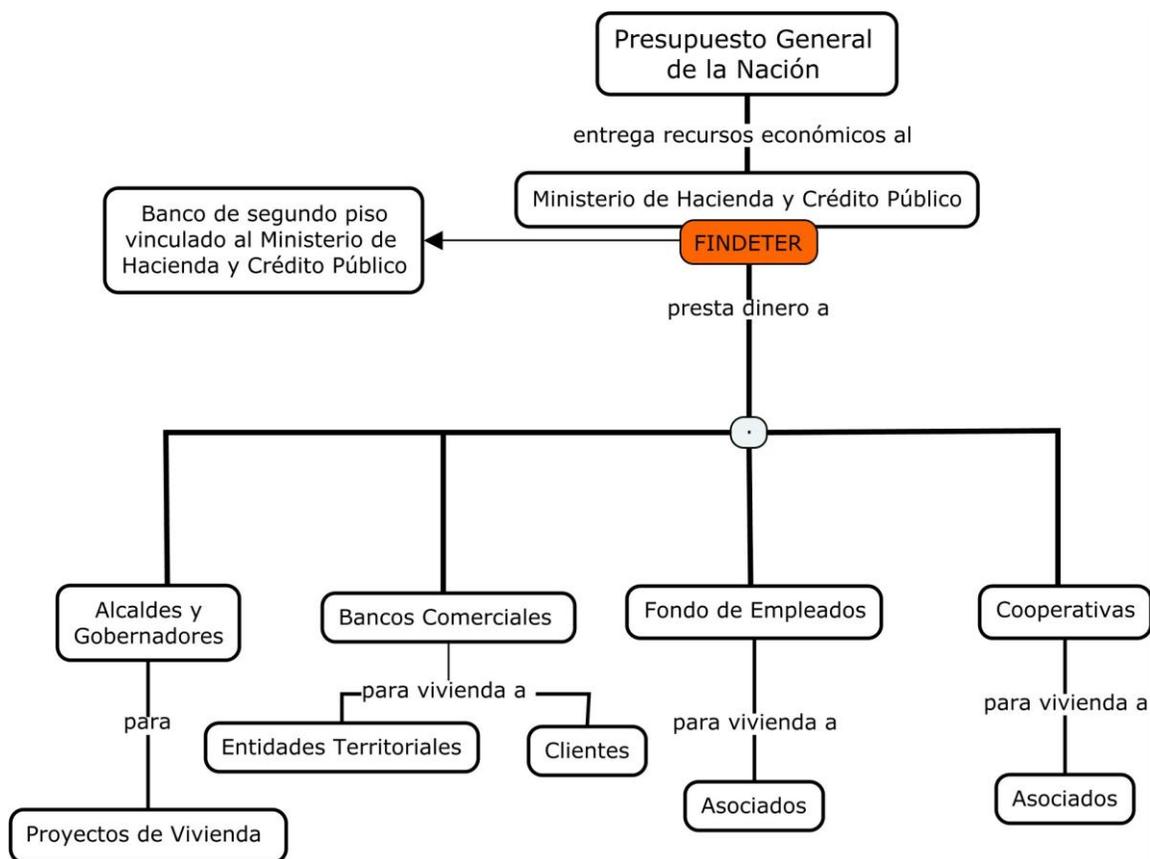


Ilustración 3: Financiamiento de Vivienda de Interés Social desde el Estado

Fuente: Elaboración propia, basado en Findeter (2018).

FINDETER prestó dinero a alcaldías y gobernaciones para proyectos de vivienda, ya que estas entidades no contaban con los recursos suficientes para financiar dichos proyectos, igualmente a bancos comerciales, fondos de empleados y cooperativas para quienes sus clientes y asociados deseaban adquirir un inmueble.

FONVIVIENDA es una entidad adscrita al ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Los recursos económicos asignados a esta entidad fueron provenientes de FINDETER; es decir, del Presupuesto General de la Nación.

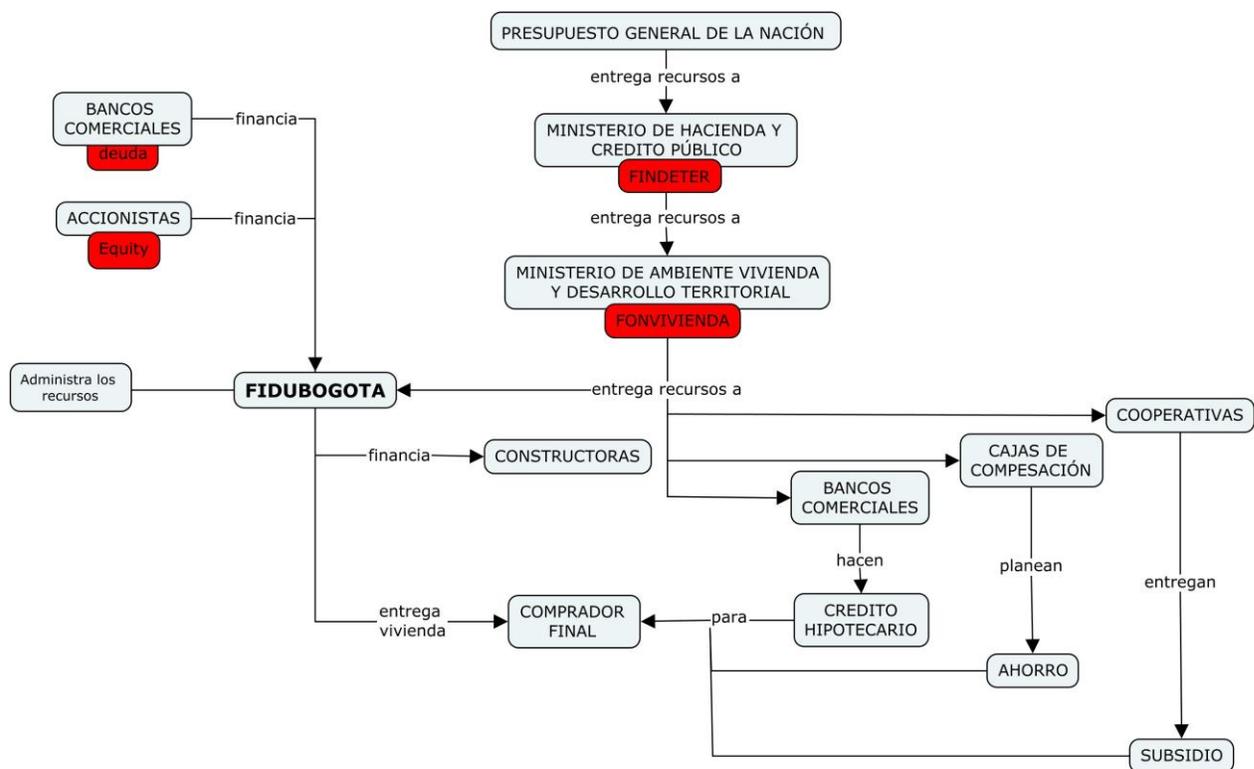


Ilustración 4: Subsidio de Vivienda de Interés Social

Fuente: Elaboración propia, basado en Camacol (2014).

Como se observa en la ilustración 4, la Fiduciaria Bogotá (FIDUBOGOTÁ) contó con capital de inversión Equity⁸⁰, así como préstamos de bancos comerciales lo que le permitió tener solidez financiera, es así como FONVIVIENDA y FIDUBOGOTÁ realizaron un contrato de fiducia mercantil para que fuese ésta entidad la encargada de administrar los recursos económicos que luego fueron entregados a las respectivas constructoras, después de terminar los proyectos habitacionales, permitiendo garantizar el desarrollo total del proyecto. Los métodos para obtener los respectivos subsidios de vivienda se realizan bajo tres opciones: subsidio del 33% para Vivienda de Interés Prioritario (VIP), orientado a personas que devenguen menos de 1.5 SMMLV (414 dólares) y 3%, VIS para personas que devenguen menos de 4 SMMLV (1.047 dólares); crédito hipotecario con una entidad bancaria que ofrezca la respectiva opción, del 48% para VIS, destinado a personas que devenguen menos de 1.5 SMMLV (414 dólares) y 65% para personas que devenguen menos de 4 SMMLV (1.047 dólares); por último, el ahorro del 19% de la persona interesada en obtener una Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y que devenguen menos de 1.5

⁸⁰ Es un tipo de actividad financiera que consiste en la adquisición, por parte de una entidad especializada en capital inversión, del paquete mayoritario de acciones de una sociedad.

SMMLV (414 dólares) y 32% para VIS para personas que devenguen menos de 4 SMMLV (414 dólares). Finalmente, la vivienda es entregada por la fiduciaria al beneficiario de la misma.

A partir del año 2012, la política de vivienda en Colombia se rigió por una estructura basada en instrumentos diferenciados para los diversos segmentos de la población. En este orden de ideas, en seguida se presentan los instrumentos de la política de vivienda, de acuerdo con la población beneficiaria.

2.3.1. Subsidio a la tasa de interés para vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP).

El programa de subsidio a la tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva, operó como subsidio directo que reduce la tasa de interés efectivamente pagada por los que adquieren créditos hipotecarios. El valor del subsidio equivale a la diferencia entre la tasa nominal acordada entre la entidad financiera y la tasa final al deudor. Este subsidio se otorgó para los siete primeros años de vida del crédito y puede perderse por el incumplimiento en el pago de las cuotas.

El mismo se pagó con recursos del Presupuesto General de la Nación, que se depositaron en el Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República. En la ejecución de la primera parte del programa, los recursos necesarios fueron depositados totalmente por el Gobierno Nacional en ese fondo y luego se giraron, periódicamente a los bancos que concedieron estos subsidios, antes de ello presentaban una cuenta de cobro. Para la segunda parte del programa, se utilizó el instrumento de Vigencia Fiscal Futura, a través del cual los recursos correspondientes se giraban anualmente al FRECH para el cumplimiento de los compromisos de pago respectivo.

En la segunda parte de la ejecución del programa de subsidios, la tasa de interés se redujo en cinco (5) puntos porcentuales para las familias que adquirieron una VIP y en cuatro (4) puntos porcentuales para quienes compraron una VIS. Según la ley, el subsidio se otorgó para los siete (7) primeros años del crédito; sin embargo, las entidades financieras ofrecieron autónomamente mantener tal reducción durante los siguientes ocho (8) años de plazo.

El Gobierno Nacional presupuestó para el periodo 2015 – 2018 recursos para facilitar a los hogares colombianos la financiación de viviendas nuevas urbanas. El subsidio a la tasa de interés del gobierno permitió pagar hasta el 30% de la cuota mensual de su crédito hipotecario⁸¹, donde las familias interesadas podían acceder al subsidio a la tasa de interés remitiéndose al establecimiento de crédito que financiará la compra de su vivienda y realizar el trámite respectivo para la aprobación de su crédito hipotecario.

Este subsidio a la tasa de interés permitió que numerosas familias colombianas pudieran adquirir viviendas urbanas nuevas en cualquier municipio del país de tipo VIP, por valor hasta 70 SMMLV, o VIS por valor superior a 70 SMMLV y hasta los 135 SMMLV (entre 18.334 y 35.166 dólares). La cobertura a la tasa de interés que otorga el Gobierno Nacional aplica para las primeras 84 cuotas; es decir, durante los primeros 7 años del crédito.

Las instituciones financieras debían informar a los potenciales deudores de crédito y locatarios de leasing habitacional respecto de las condiciones de acceso, vigencia y terminación anticipada del beneficio que ofrecía el Gobierno Nacional. En los correspondientes extractos mensuales los establecimientos de crédito informaron claramente el valor del beneficio de la cobertura de tasa de interés.

2.3.2. Subsidio a la tasa de interés para no VIS

El Programa de Subsidio a la Tasa de Interés tuvo una tercera generación en abril de 2013, conocida como FRECH Contra-cíclico, que formó parte de un programa de estímulo al crecimiento denominado Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo⁸² (PIPE). Esta iniciativa del Gobierno Nacional se implementó en respuesta a las señales de desaceleración económica percibidas a comienzos del año 2013.

⁸¹Ver Decreto 1077 de mayo de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁸² El PIPE consideraba un plan de inversiones presupuestado en más de 1.765.536.723 dólares, que serían ejecutados en sectores con gran capacidad de tracción. Al sector vivienda le asignaron 741.525.424 dólares. para dos grandes programas: el subsidio a la tasa de interés para compra de vivienda nueva No VIS, con precio entre 135 SMLMV y 335 SMLMV, y el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA).

En la tercera parte del programa de subsidios a la tasa de interés se otorgó una reducción de 2,5 puntos porcentuales para la compra de vivienda nueva tipo No VIS, con precio entre 135 y 235 SMLMV (entre 35.166 y 61.550 dólares) y para la compra de vivienda nueva tipo No VIS, con precio entre 235 y 335 SMLMV (entre 61.550 y 87.741 dólares). Para esta categoría de precios, el subsidio a la tasa de interés se otorgó únicamente para créditos con tasa nominal máxima de 9,5% Efectivo Anual, durante los siete primeros años del plazo de los préstamos.

Para el periodo 2015 – 2018, el Gobierno Nacional destinó recursos para posibilitarle a muchos hogares colombianos el acceso a diversos planes de vivienda. Se amplió en 40 mil los cupos para subsidios a la tasa de interés para la compra de vivienda No VIS (diferente a la VIS) cuyo valor no exceda los 435 SMMLV (113.933 dólares)⁸³.

El programa generó un subsidio a los hogares interesados en adquirir una vivienda nueva urbana cuyo valor fuera superior a 135 SMMLV y hasta 435 SMMLV (35.166 hasta 113.933 dólares). Asimismo, incluyó una disminución de 2,5 puntos porcentuales en la tasa de interés que concedía la entidad financiera para los créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional.

Podían aplicar a este subsidio los hogares unipersonales o familiares que deseaban adquirir una vivienda, independientemente de sus ingresos y, de que ya fueran propietarios de una vivienda, siempre y cuando: a) La vivienda a adquirir fuera urbana y nueva, y b) El valor de la vivienda fuese superior a 135 SMMLV y hasta 435 SMMLV.

El subsidio a la tasa que hizo parte de Mi Casa ya - Subsidio a la Tasa de Interés pudo ser utilizado para la adquisición de viviendas nuevas urbanas con precio superior a 135 SMMLV y menor o igual a 435 SMMLV. La cobertura se aplicó a un crédito individual de vivienda nueva o contrato de leasing habitacional nuevo.

El subsidio a la tasa de interés para vivienda No VIS aplicó para créditos en UVR o en pesos y para leasing habitacional. Este subsidio fue aplicable a viviendas nuevas urbanas en todo el territorio nacional. Si la familia tenía vivienda, también tuvo la posibilidad de obtener este subsidio para la compra de una segunda vivienda, siempre y cuando cumpliera con los requisitos para ser

⁸³ Ver Decreto 1077 de mayo de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

beneficiarios, la vivienda a adquirir fuese nueva y urbana y, el valor se encontrara en los rangos establecidos en el programa.

Respecto al trámite para el acceso al subsidio, el programa funcionaba por demanda; es decir, las primeras personas que lo solicitara – si cumplían con los requisitos establecidos – lo obtenían, sin sorteos ni inscripciones previas.

Por tanto, los hogares interesados debían solicitar el beneficio de tasa de interés en la entidad financiera donde decidieran hacer el crédito hipotecario o contrato de leasing habitacional, así como, el trámite correspondiente con la entidad para la aprobación del mismo.

El subsidio aplica únicamente durante las 84 primeras cuotas del crédito hipotecario, es decir, durante los primeros siete años del mismo. Cabe anotar que: a) Si el hogar deudor llegara a incurrir en una mora de tres (3) cuotas o cánones consecutivos del crédito o del leasing habitacional, la cobertura se perderá a partir del día siguiente al vencimiento de la última cuota o canon incumplido, y b) En caso de restructuración del crédito o del contrato de leasing habitacional que implique el incremento de los montos o saldos de las obligaciones o ampliación del plazo de los créditos o los contratos, se acabará el subsidio. Si la familia deudora vende la vivienda o cede el contrato hipotecario de leasing habitacional, el subsidio se perderá.

2.3.3. Programa de vivienda para ahorradores - VIPA

El Programa de Subsidio de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores, procura facilitar el acceso al crédito hipotecario mejorando el perfil de riesgo de los potenciales compradores, tal como se relaciona en la ilustración 5. Este objetivo se consiguió a través de la articulación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) con el subsidio a la tasa de interés y la constitución de una garantía de crédito a la entidad que concede la financiación. El Programa VIPA estaba dirigido a hogares con ingresos menores a 2 SMLMV (524 dólares), sin acceso al crédito por su informalidad laboral. Teniendo en cuenta que el VIPA funciona con base en el tradicional modelo de cierre financiero, se estableció un requisito adicional de ahorro equivalente al 5% del valor de una VIP, aportado por el hogar beneficiario. Un aspecto particular en la financiación de este programa es la convergencia

de recursos de FONVIVIENDA y del FOVIS de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) para el otorgamiento del SFV.

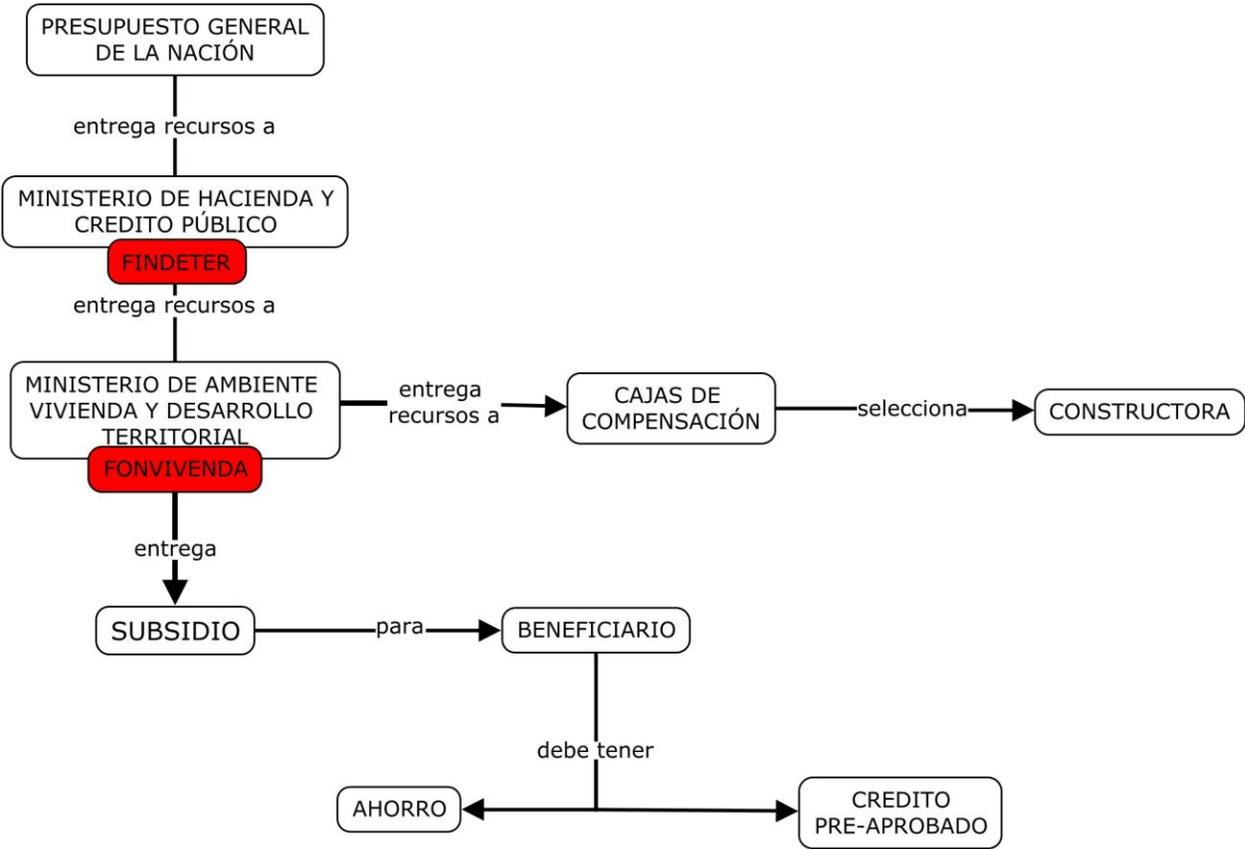


Ilustración 5: Esquema Subsidio de Vivienda para Ahorradores VIPA

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2018. Elaboración propia

FONVIVIENDA entregó recursos a las Cajas de Compensación Familiar para que estas se encargaran de seleccionar los proyectos y contratar los constructores. A su vez, hizo entrega de un subsidio a los usuarios, quienes de manera obligatoria contaban con ingresos inferiores a 2 SMLMV, habían realizado un ahorro por el 5% del monto de la vivienda y tenían un crédito pre aprobado.

FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar (Cavis-AT) celebraron un patrimonio autónomo y es esta última se encargó de seleccionar los proyectos de vivienda que realizaron las constructoras participantes. El subsidio de vivienda entregado por FONVIVIENDA a los beneficiarios fue de 30 SMMLV (7.857 dólares) para personas que devengaban hasta 1.6 SMMLV (419 dólares) y 25 SMMLV (6.548 dólares) para personas que devengaban más de 1.6 y hasta 2

SMMLV (524 dólares), el beneficiario debía tener un ahorro del 5% del valor total del inmueble, asimismo contar con un crédito pre-aprobado con cualquier banco comercial para acceder a este tipo de subsidio.

2.3.4. Leasing habitacional

El Leasing es un contrato el cual realizan las entidades financieras y el comprador final, como se puede observar en la ilustración 6, donde los accionistas y bancos comerciales entregan recursos al constructor privado, para que este lleve a cabo la construcción de la vivienda y sea entregada a las entidades financieras, las cuales acceden a los subsidios por parte de FONVIVIENDA y, finalmente, entregan los inmuebles al comprador final.

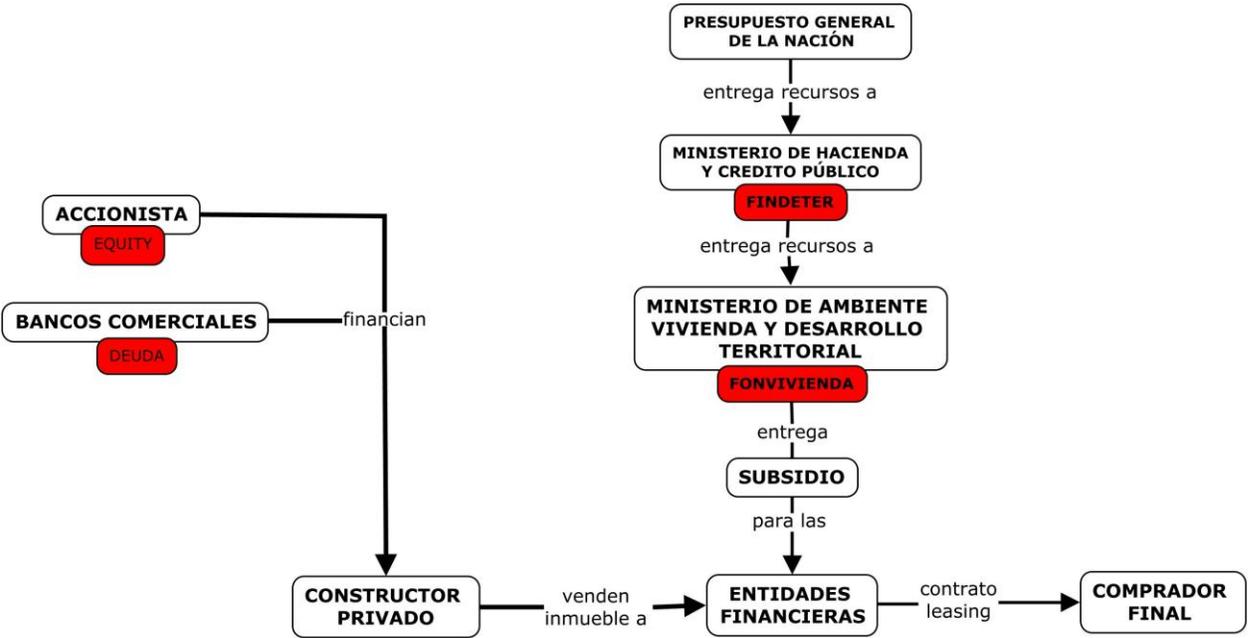


Ilustración 6: Leasing Habitacional para Vivienda de Interés Social

Fuente: Elaboración propia, basado en Camacol (2014).

El subsidio de vivienda entregado por FONVIVIENDA es del 33% para viviendas de interés prioritario para personas que devengaban hasta 1.5 SMMLV (392 dólares) y 30% para viviendas de interés social y que las personas interesadas en adquirir estos inmuebles devengarán hasta 4 SMMLV (1.048 dólares). El subsidio fue entregado por FONVIVIENDA a la entidad bancaria; asimismo, dicha entidad bancaria se encargaba de comprar el inmueble a las constructoras. El

inmueble no debía pasar los 135 SMMLV (35.166 dólares), las constructoras contar con solidez financiera para la realización de los proyectos habitacionales, que regularmente lo hacían bajo inversión de capital Equity, como también deudas con entidades bancarias. La entidad bancaria autorizada entregaba el inmueble al comprador final, este último debía pagar un canon periódico con opción de compra de dicho inmueble y que podía utilizar en cualquier momento. Si no deseaba adquirirla ésta se devolvía a la entidad bancaria autorizada.

2.3.5. Programa “Mi casa ya”

Programa del Gobierno Nacional que permitió la adquisición de vivienda nueva en la zona urbana de cualquier municipio del país. Los beneficiarios de este programa eran hogares unifamiliares o multifamiliares con ingresos totales de hasta 4 SMLMV (1.048 dólares). Los cupos para este programa se entregaron por demanda, hasta que éstos se agotaron, donde el gobierno generó apoyo en la cancelación de la cuota inicial e igualmente para subsidiar el crédito. Este soporte permitió que se beneficiaran 100 mil familias colombianas que adquirieron por primera vez su casa nueva hasta por 110 SMLMV (28.811 dólares) y que percibían ingresos mensuales hasta por 3 SMLMV (786 dólares).

2.3.6. Nuevas medidas para facilitar la compra de vivienda

Mediante el Acuerdo 2201 de octubre 30 de 2017, expedido por el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), el Gobierno Nacional generó a disposición de los colombianos más instrumentos para adquirir casa propia, lo que además produjo un renovado impulso al sector de la construcción y a la economía del país.

Por medio del FNA el gobierno estableció un producto “Ahorra tu arriendo”, a través del cual, millones de colombianos afiliados a la entidad al ahorrar sus cesantías, con ingresos entre dos (2) y seis (6) SMLMV (entre 534 y 1.571 dólares) podrían adquirir vivienda nueva financiada hasta el 100% o usada hasta con el 95% de financiación, pagando cuotas mensuales similares al arriendo.

Igualmente, a través de FINDETER, se generaron créditos con tasa subsidiada para proyectos de construcción que beneficiaban a las urbanizaciones tales como pavimentación de vías, construcción de escuelas y colegios, etc.

Asimismo, se reglamentó el decreto correspondiente para ampliar los subsidios de vivienda con el propósito de que los colombianos obtuvieran 2,5 puntos porcentuales de la tasa de interés del crédito para comprar casa entre 128,05 SLMMV y 409,76 SLMMV (entre 33.538 y 107.322 dólares).

Esta serie de instrumentos legales y medidas económicas generaron un impulso adicional respecto a la adquisición de vivienda. Es pertinente resaltar que, la venta de viviendas nuevas se incrementó notablemente, así como, de 4 millones de nuevos empleos generados más de un millón correspondieron a la industria de la construcción y a otras actividades relacionadas.

2.3.7. El programa “Cien mil viviendas gratis”

La propuesta realizada por el ex presidente Juan Manuel Santos Calderón en su primer periodo presidencial, en el plan de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, denominada “Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo” y dentro de estas, “la locomotora de vivienda y ciudades amables” sorprendió a diversos sectores políticos del país, al proponer “el programa de viviendas 100% subsidiadas”. Evidentemente la demanda social es amplia y presiona la construcción de una política pública relacionada con la VIS; no obstante, se abrió el debate sobre la real conveniencia de la propuesta, o más bien, si se trataba de una medida para ganar popularidad y posicionarse frente a la competencia uribista⁸⁴ con miras a las elecciones del año 2014 (DNP, 2010).

La propuesta consistió en la entrega durante una primera fase, de cien mil viviendas completamente gratis, sin necesidad de créditos bancarios, destinados a sectores pobres. En otras palabras, el presidente indicó que se acabaría la exigencia de que los subsidios de vivienda se completaran con un crédito bancario, lo que significó que se le entregaría a la población subsidios que cubrieran el valor total (100%) de sus viviendas.

⁸⁴Hace referencia a la oposición de corriente derecha liderada por el ex presidente Álvaro Uribe Vélez.

En cuanto los beneficiarios, el programa se orientó a las familias que hacen parte de la Red Unidos⁸⁵ y a los sectores más vulnerables, dentro de ellas a población en condición de desplazamiento, familias afectadas por los desastres naturales (como la temporada de lluvias) y habitantes de zonas en alto riesgo no mitigable.

El programa hizo un recorte en la oferta general de viviendas de interés social. Esto debido, a que en el modelo tradicional el valor total del rubro destinado a subsidios se repartía parcialmente entre la totalidad de la oferta de vivienda social, buscando un complemento por medio de la financiación bancaria. Con la propuesta y luego de sacar la intermediación bancaria del proceso, el gobierno debió mantener el valor total asignado a la construcción de viviendas de interés social, con un menor número de beneficiarios, reemplazando así el dinero de los créditos privados y garantizando un subsidio del 100%.

De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se produjeron 95.732 viviendas al final de este gobierno, lo cual de entrada plantea que la meta no fue alcanzada para el 2014, sino en su siguiente gobierno.

A su vez, la distribución por regiones naturales se dio de la siguiente manera:

Tabla 9: Distribución del SVFE por regiones de Colombia

| Región | Cantidad | % |
|---------------|-----------------|-------------|
| Amazonia | 2.102 | 2,1 |
| Andina | 56.640 | 56,6 |
| Caribe | 32.066 | 32,1 |
| Insular | 0 | 0,0 |
| Orinoquía | 3.024 | 3,0 |
| Pacífico | 1.900 | 1,9 |
| Total | 95.732 | 95,7 |

Fuente: Elaboración propia, basado en datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁸⁵ Inició en el año 2008 La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS. En la actualidad, bajo el nombre de Red Unidos se encuentra orientada a dar una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza extrema.

Tal como se evidencia en la tabla 9, la región Andina concentró el 56,6% del total de viviendas, seguido de la región Caribe con el 32,1%; es decir que entre estas dos regiones concentraron el 88,7% de las viviendas y el restante 11,3%, se distribuyó entre las otras 4 regiones del país.

El Congreso de Colombia, mediante la Ley 1537 de 2012, aprobó el marco legal que dio origen al acceso a vivienda gratuita para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada, que no tenían capacidad de ahorro ni acceso al crédito. Para estas familias se constituyó el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), que equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario en el marco del Programa de Vivienda Gratuita que adelantó el Gobierno Nacional, suministrando viviendas de interés prioritario a la población vulnerable referida en el artículo 12 de mencionada ley, a título de subsidio en especie. Como medidas adicionales para la solución del problema de acceso a la vivienda, esta ley consideró provisiones para asegurar la disponibilidad de suelos con destino a la construcción de VIS y estableció un modelo de acompañamiento y provisión de infraestructura social para las familias beneficiarias.

Con base en los lineamientos generales de la Ley 1537, tal como se observa en la ilustración 7, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñó y ejecutó el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) para la construcción y entrega de 100.000 viviendas de interés prioritario a familias en condiciones de vulnerabilidad extrema. Este programa dio prioridad a las familias en condición de desplazamiento, a las de la Red Unidos y los sectores más vulnerables. Igualmente, un determinado número de viviendas de cada proyecto se otorgó a hogares afectados por desastres naturales o que habitaban en zonas de alto riesgo no mitigable.

En el marco del PVG, el Gobierno Nacional afirmó que a 18 de agosto de 2015 fueron terminadas y entregadas en el país 92.000 casas de manera gratuita. Este anuncio fue hecho por el primer mandatario durante la entrega de viviendas gratuitas a 320 familias del Huila, departamento en el que a esa fecha se habían entregado en total 2.200 inmuebles. En un comunicado de prensa, el Presidente Santos afirmó: “Ya llevamos 92.000 viviendas gratis y las restantes ocho mil están en construcción para terminar las 100.000 viviendas (...) Eso es algo muy importante dentro de la filosofía de este Gobierno: darles a los más pobres, a los más vulnerables, oportunidades” (MVCT, 2017).

En el Salado Bolívar el 26 de noviembre de 2015 en otro acto de entrega de viviendas gratuitas, el Presidente de Colombia dio parte de la culminación del programa presentado en el año 2013, respecto de la construcción de 100.000 viviendas gratis. El primer mandatario escogió esa localidad para cerrar el programa de viviendas gratis en esta primera versión, porque en este lugar ubicado en los Montes de María, en el año 2000 los grupos paramilitares perpetraron una de las peores masacres que haya conocido el país⁸⁶.

El PVG comenzó en la primera administración del Presidente Santos y en la fecha el balance muestra la construcción y entrega de 100 mil viviendas, distribuidas en 289 proyectos que se ejecutaron en 205 municipios de 28 departamentos del país.

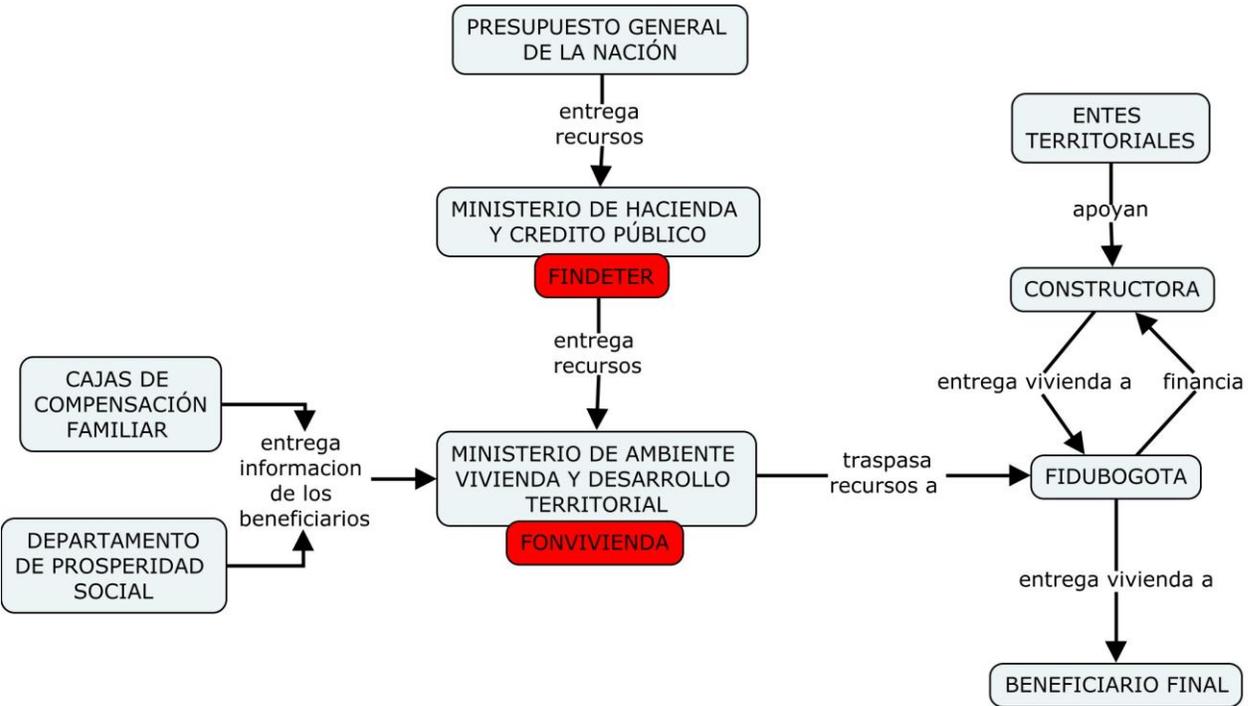


Ilustración 7: Subsidio Familiar de Vivienda en Especie SFVE

Fuente: Elaboración propia basado en FONVIVIENDA (2012).

FONVIVIENDA a través de las cajas de compensación familiar se encargó de realizar la convocatoria para los posibles postulantes a dichos subsidios, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) entregó el listado de las personas víctimas de desplazamiento y en extrema pobreza

⁸⁶ Al respecto, revisar el siguiente link: <http://www.vanguardia.com/colombia/337545-el-gobierno-entrega-hoy-la-vivienda-gratis-numero-100-mil-en-el-salado-bolivar>

a quien iba dirigido el programa, las constructoras fueron las encargadas de realizar los proyectos de vivienda, las gobernaciones y alcaldías también participaron en los proyectos de vivienda. FIDUBOGOTÁ se encargó de pagar dichos proyectos una vez finalizados, a su vez entregó los inmuebles a cada beneficiario.

Por ende, bajo la Ley 1537 de 2012, se incluyó de manera prioritaria a la población catalogada en condiciones de vulnerabilidad, de tal manera que la destinación de los recursos se lograron ejecutar de manera eficiente al llegar a la población objetivo, recalcando la importancia de las políticas de viviendas promulgadas durante los dos periodos de gobiernos del presidente Santos (MVCT, 2017).

2.4. La producción de vivienda “gratuita” por parte del gobierno en Popayán

Dentro de la política de vivienda del ex – presidente Juan Manuel Santos Calderón, la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano, el acceso a la vivienda y otras disposiciones, se presentaron en todo el territorio nacional, proyectos de vivienda de interés social prioritario (VISIP) impulsados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, permitiendo realizar una alianza público-privada para el cumplimiento de las metas en esta materia; además, con el objetivo de reducir el déficit habitacional que se presentaba en el país, especialmente en población vulnerable en situación de pobreza extrema, desplazamiento forzado, afectados por desastres naturales y/o residentes en zonas de alto riesgo no mitigable.

El proyecto para Popayán se denominó “Valle del Ortigal”. Las entidades involucradas en el mismo fueron: El Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA)⁸⁷, quien a través de la Caja de Compensación Familiar del Cauca (COMFACAUCA)⁸⁸, se encargó de llevar a cabo la convocatoria para postular a los posibles beneficiarios del subsidio de vivienda; el Departamento

⁸⁷ Fonvivienda tiene como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda (Decreto 555 de 2003).

⁸⁸ Comfacauca es una entidad de naturaleza privada sin ánimo de lucro, organizada como corporación que cumple funciones de Seguridad Social de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21 de 1982 y cuyas acciones y servicios están dirigidos en su primer término a su población afiliada (Comfacauca, 2017).

para la Prosperidad Social (DPS)⁸⁹, entidad encargada de filtrar la información de los posibles beneficiarios del subsidio; la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), entidad encargada de viabilizar el proyecto en lo legal, financiero y técnico; el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)⁹⁰, responsable de llevar a cabo la visita de campo al lote para la construcción del proyecto como ente verificador del cumplimiento de las normas de sismoresistencia y la optimización de los recursos en la construcción de las viviendas; la Fiduciaria Bogotá S.A. (FIDUBOGOTÁ)⁹¹, empresa encargada de realizar la convocatoria a los proponentes que cumplieran con los requerimientos exigidos para la ejecución del proyecto; el Consorcio VIP Cauca, integrado por las constructoras Buenavista y Promotora S.A., Atardeceres del Cauca Ltda., y la Ingeniera Elsa Campo López, consorcio ganador de la subasta y encargado de la ejecución de la obra.

La apertura del proceso se dio con la Resolución 0366 del 26 de junio del año 2013, emanada por FONVIVIENDA, “Por la cual se fijan fechas de apertura y cierre de la convocatoria para la postulación de hogares al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie en el marco del Programa de Vivienda Gratuita”. En Popayán se hizo apertura el 26 de junio de 2013 y cierre el 12 de julio del mismo año para la asignación de 1.179 cupos para población en condición de desplazamiento y población perteneciente a la Red UNIDOS⁹².

FONVIVIENDA realizó el contrato de Encargo de Gestión No. 0241 de 2012 con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar – CAVIS-UT⁹³, de la que hizo parte COMFACAUCA. CAVIS-UT fue la intermediaria en las convocatorias del Gobierno Nacional, para la postulación de hogares aspirantes, tales como: divulgación, comunicación, información, verificación y revisión de información, recepción de documentos, digitación, ingreso en el registro

⁸⁹ El Departamento para la Prosperidad Social (DPS), es el organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica (DPS, 2016).

⁹⁰ FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilado por la Superintendencia Bancaria (FONADE, 2017).

⁹¹ Fidubogotá es una empresa filial del Banco de Bogotá. La Fiduciaria cuenta con una amplia trayectoria en la creación y manejo de productos y servicios fiduciarios (Fiduciaria Bogotá, 2017).

⁹² UNIDOS brinda, en asocio con las administraciones departamentales y municipales, acompañamiento permanente a las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y promueve la articulación interinstitucional y de recursos para el acceso preferente de los más pobres a la oferta de programas sociales del Estado (DNP, 2014).

⁹³ Cavis – UT son las Cajas de Compensación Familiar del país que conformaron la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social, con el objeto de celebrar contratos de encargo de gestión operativa de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional.

único de postulantes del Gobierno Nacional, prevalidación, apoyo a las actividades de preselección y asignación a cargo del fondo, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios en todas sus modalidades.

El DPS según el artículo 7 del Decreto 1921 de 2012, fue el encargado de seleccionar los potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), teniendo en cuenta los porcentajes de composición de la poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que determinó el decreto.

De acuerdo con las bases de datos oficiales que se encuentran en el artículo 6 del mismo decreto, la distribución poblacional quedó así:

- i. Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS.
- ii. Sistema de Identificación para Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales – SISBEN III⁹⁴.
- iii. Registro Único de Población Desplazada – RUPD⁹⁵

La distribución se realizó de la siguiente manera: 768 para población en condición de desplazamiento, 411 para la Red UNIDOS y 465 para los hogares afectados por ola invernal y desastres naturales.

Mediante Resolución 0881 del 28 de octubre de 2013, FONVIVIENDA adjudicó 1.179 subsidios para población en condición de desplazamiento y población Red UNIDOS por un valor que ascendió a los cuarenta y siete mil setecientos treinta y nueve millones cuatrocientos setenta y nueve mil doscientos cincuenta pesos m/cte. (\$47.739.479.250 - USD 15.887.861).

El 8 de noviembre de 2013, se sortearon 1.179 viviendas entre los beneficiarios del SFVE para el proyecto Valle del Ortigal, de los cuáles 61 hogares eran beneficiarios de un subsidio familiar de

⁹⁴ El SISBÉN se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan (DNP, 2017).

⁹⁵ El RUPD es una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características. Tiene como finalidad mantener la información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia (DNP, 2017).

vivienda en dinero que hasta ese momento no se había hecho efectivo; el ministro del interior, el gobernador del Cauca y el alcalde de Popayán de aquel entonces Aurelio Irigorri Valencia, Temístocles Ortega y Francisco Fuentes respectivamente, se encargaron de realizar dicho sorteo. El 12 de junio de 2014, el Secretario del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Germán Córdoba Ordoñez sorteó los últimos 465 cupos del proyecto. Con resolución 1272 del 8 de julio de 2014 de FONVIVIENDA se adjudicaron 465 cupos del SFVE, a los hogares que cumplieron los requisitos exigidos registrados en la Resolución 01368 del 5 de junio de 2014 expedida por el DPS. Estos subsidios suman un total de veinte mil treinta y cinco millones ochocientos noventa y tres mil pesos m/cte. (\$20.035.893.000 – 6.668.013 dólares) entregados mediante acto administrativo.

FONVIVIENDA y FIDUBOGOTÁ celebraron un contrato de fiducia mercantil Nro. 302 de julio de 2012, con el objeto de construir el patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, para que el mismo administrara los recursos para los proyectos de vivienda, según lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012.

FIDUBOGOTÁ y Alianza Fiduciaria, fueron las sociedades que ofertaron para administrar los 4 billones de pesos (USD 1.331.213.538), dispuestos por el Gobierno Nacional para construir cien mil viviendas gratis. El proceso de evaluación otorgó un puntaje máximo de mil puntos, de los cuáles FIDUBOGOTÁ obtuvo 983, se consideró la calificación triple A (AAA) que tiene por riesgo de crédito, mercado y los tres billones de pesos de activos en fideicomiso inmobiliario que poseían.

Con la Resolución No. 4875 del 7 de febrero de 2013 la Curaduría No. 1 otorgó aprobación al proyecto de Urbanización y Construcción del Valle del Ortigal, requiriendo revisión, dado que el Decreto 227 del 11 de julio de 2005 que adoptó el Plan Parcial Hacienda Chune, tenía en la Unidad Uno, la construcción de Central de Mayoristas de Popayán, en la Unidad Dos, la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) del río Cauca y en la Unidad Tres, la construcción de proyectos urbanísticos de VIS⁹⁶.

⁹⁶ La Unidad Uno, Central de Mayoristas de Popayán, planteó la ubicación de todo el comercio de mayoristas que actualmente está ubicado en el sector de El Empedrado en el centro de la ciudad. La unidad Dos, el tratamiento de aguas residuales, la PTAR del Río Cauca y la Unidad Tres, el proyecto urbanístico Hacienda Chune, para el desarrollo de viviendas de interés social.

Considerando la diversidad de usos, se realizaron los ajustes pertinentes para que el proyecto se llevara a cabo. De acuerdo con la Curaduría 1 La propuesta urbanística contenida en la Unidad de Actuación Urbanística (UAU) que conforma el Plan Parcial Hacienda Chune, podía ser objeto de variaciones de relocalización no estructural y conservar el total de áreas de cesión presentadas en el documento técnico de soporte.

Según la Urna de Cristal (2013)⁹⁷, El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio elaboró tres esquemas para la oferta de las viviendas así:

Esquema 1. Proyectos con constructores seleccionados en lotes iniciados o para finalización: Adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollen en proyectos iniciados, por iniciar o terminados, ejecutados por el sector privado.

Esquema 2. Proyectos con constructores seleccionados en lotes públicos: Selección de constructores que diseñen y/o construyan proyectos de vivienda de interés prioritario en lotes que hayan sido previamente aportados por las entidades públicas a título gratuito, a los patrimonios autónomos constituidos para el efecto.

Esquema 3. Proyectos por Convenios Interadministrativos: Adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollaron en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas.

Para el proyecto Valle del Ortigal se utilizó el esquema 1, debido a que el lote donde se hizo la construcción de la obra, es privado y pertenece a la Hacienda Chune, zona urbana de Popayán y de propiedad de Inversiones San Uriel & CIA S en C, antiguamente Sociedad Clementina Chaux de Chaux & CIA. S en C.

El Decreto No. 227 del 11 de julio de 2005 adoptó el Plan Parcial de la Hacienda Chune de iniciativa privada y local, que tenía tres unidades de actuación urbanística con lógicas distintas.

⁹⁷ Es una iniciativa del Gobierno nacional de Colombia para promover la participación ciudadana en medios digitales y la transparencia gubernamental.

El artículo 82 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), proyectó en el Plan Parcial Hacienda Chune, la generación de VIS desarrollada por iniciativa privada, aportando a la reducción del déficit de vivienda en la ciudad. Se calculó un promedio de 65.30 hectáreas para uso residencial AR-1, un área de 13.10 hectáreas para servicios a la comunidad, 10.00 hectáreas en zona comercial, 7.70 hectáreas en franja de aislamiento, 4.40 hectáreas de humedal y 17.10 hectáreas de áreas de protección.

Entre el área residencial y las áreas destinadas a la Central de Mayoristas y Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, se previó la disposición de una franja de aislamiento arborizada de 100.00 m de ancho, que permitiera amortiguar el impacto de ruido, emisiones y visual.

Dentro del mismo se estableció que el desarrollo de este Plan Parcial estaría a cargo de los propietarios, a quienes se aplicarían las disposiciones previstas por la Ley para este tipo de actuaciones urbanísticas como lo son: el aprovechamiento urbanístico y la plusvalía y, para la implementación de la Central de Mayoristas, la participación de los sectores económicos y sociales interesados.

Con estos antecedentes se dio inicio a la obra, la Curaduría Urbana 1 con Resolución No. 4.875 del 7 de febrero de 2013; señaló que el área total del Plan Parcial Hacienda Chune es de 501.540.00 m² y el área del predio correspondiente al proyecto del Valle del Ortigal, de 171.108.00 m², con Unidad de Actuación Urbanística 3 (UAU - 3) y, cuyo uso principal es para vivienda; el oficio STO-4537 del 22 de junio de 2012 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. – E.S.P., hizo constar que el predio ubicado en el área del Plan Parcial Hacienda Chune con número catastral 010700930001000, contaba con disponibilidad de servicios de acueducto y alcantarillado.

Mediante oficio del 25 de junio de 2012 la Compañía Energética de Occidente (CEO), informó sobre la disponibilidad de energía eléctrica para el proyecto de vivienda: Las vías internas dentro del proyecto son de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y con el Plan Parcial de la Hacienda Chune. La vía de acceso al proyecto correspondió al orden nacional, por lo tanto, el

Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)⁹⁸ la aprobó y los dueños del proyecto del Valle del Ortigal, se hicieron cargo de la misma; así, el proyecto contó con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente NSR-10 (Ley 400 de 1997 y Decreto 926 del 19 de marzo de 2010).

Las viviendas ofertadas debían tener como mínimo 40 m² construidos, vías que garantizaran la conectividad con la malla vial urbana, vías internas pavimentadas, servicios de energía, acueducto, alcantarillado, espacios públicos apropiados y valor del metro cuadrado ofrecido. El proponente que más metros construidos ofreciera, mejor diseño urbanístico y menor costo, obtendría mejor puntaje. En caso de empate se escogería el proyecto que se entregara en menor tiempo.

El proyecto Valle del Ortigal se ubicó en la calle 5 No. 50-130 en la variante sur Popayán – Pasto. La inversión total fue de sesenta y siete mil setecientos setenta y cinco millones trescientos setenta y dos mil doscientos cincuenta pesos m/cte. (\$67.775.372.250 - 22.555.875 dólares).

El lote objeto del proyecto se distribuyó en: 20 manzanas para el emplazamiento de vivienda multifamiliar y 40 manzanas para vivienda unifamiliar. El proyecto consta de 844 casas de 42 m²; que cuentan con sala comedor, cocina, baño, dos alcobas y con patio para zona de ropa, de un (1) piso con posibilidades de ampliación hasta de 84 m²; asimismo, dispone de zona verde entre las casas y 800 apartamentos divididos en veinte (20) bloques de cinco (5) pisos, cada uno de dos tipos, uno con patio y otro sencillo, ambos constan de una sala comedor, cocina, lavadero, dos habitaciones y un baño.

Las casas y apartamentos se entregaron en obra gris con azulejo en el mesón de la cocina y en las paredes y piso del baño, carpintería metálica en la puerta principal, puerta de madera en el baño y carpintería en aluminio de la puerta ventana de la sala.

⁹⁸ Invías elabora conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia.

El valor al que ascendió al momento de la entrega cada uno de los inmuebles fue de 70 SMLMV (\$55.089.579 - 18.334 dólares), según lo estipuló el artículo 22 del Decreto 1921 de 2012 en los que se encuentran incluidos el valor del lote, su urbanización y la vivienda.

Como beneficiarios del programa de vivienda, estas familias tienen deberes con respecto al inmueble:

Deben permanecer por un periodo mínimo de diez (10) años, a partir de la entrega del mismo, solo por razones de fuerza mayor se puede hacer excepciones, transcurrido la vigencia de habitabilidad y si desea vender el inmueble se le debe dar prioridad de ofrecimiento a FONVIVIENDA, así que esta entidad tendrá derecho de preferencia.

FIDUBOGOTÁ firmó un contrato de compra-venta con el consorcio VIP Cauca, en el que se comprometió a pagar las viviendas en dos contados, el 80% cuando haya terminado la obra y el 20% restante, cuando se hiciera entrega de la escritura de la vivienda a cada beneficiario. Es de resaltar que los beneficiarios de los subsidios de vivienda en especie quedaron exentos de derechos notariales y de registro como lo estableció el Decreto 2088 del 9 de octubre de 2012.

La construcción de las viviendas se realizó entre abril y octubre, antes de la fecha límite (31 de diciembre de 2013). Se puede decir que el tiempo disponible para todo el proceso se cumplió, aunque hubo retrasos de diferente índole.

Es importante reconocer que la población que se benefició de este programa de gobierno, pertenecía a diferentes programas del gobierno, todo ello enmarcado en condiciones de vulnerabilidad por múltiples factores y, pese a que la misma manifestó que el proceso de selección fue transparente al no verse influenciado por intereses de tipo político; considerando que en el momento en el que se realizaron los sorteos no fue un periodo previo a elecciones que pudieran incidir o generar sesgos en la selección de población, se había podido realizar de una mejor manera:

En primer lugar, hubo población que recibió el subsidio de vivienda; sin embargo, sus condiciones socioeconómicas eran mejores en relación a otros posibles usuarios, por lo que se pudo haber seleccionado población que tuviese mayor necesidad de acceder a esta, puesto que hay casas que

actualmente están alquiladas, dado que los propietarios cuentan con vivienda en otros lugares de la ciudad⁹⁹.

En segundo lugar, una mejor selección de la población usuaria, puesto que hay casos en los que a familias numerosas les fueron asignados apartamentos que no tienen la posibilidad de ampliación; mientras que a familias pequeñas e incluso unipersonales, les fue asignada una casa, en la que si hay posibilidad de ampliación.

En tercer lugar, hay familias que tienen integrantes con diferentes tipos de discapacidad, situación que genera dificultad para la movilidad dentro del conjunto habitacional y les fue asignado apartamentos que se encuentran ubicados en pisos superiores, agudizando más el problema, dado que dentro del mismo no existen condiciones para la movilidad.

Todos estos elementos, llevan a considerar que si bien es cierto el gobierno logró avanzar en la lucha frente al déficit cuantitativo de vivienda, aún hay aspectos de tipo cualitativo que es necesario considerar, puesto que son previsibles y pueden mejorar las condiciones de vida de la población.

2.5. Consideraciones

En Colombia hay millones de personas que carecen de vivienda propia porque no cuentan con recursos económicos para ello, lo que genera un número significativo de hogares que habitan en viviendas y lugares que no reúnen las condiciones técnicas mínimas de higiene y comodidad. El país a través de la historia ha intentado suplir esta necesidad desde diferentes enfoques, donde el Estado ha cambiado su rol en la prestación de este servicio pasando de un modelo directo, asumiendo todo el proceso de producción y provisión de vivienda, a un modelo donde delegó la construcción a empresas privadas.

Teniendo en cuenta que el déficit cuantitativo de vivienda se entiende como la imposibilidad de millones de hogares para acceder a una vivienda digna y el déficit cualitativo, a la carencia o mala

⁹⁹ Es de precisar que, a pesar de estar alquiladas, su alquiler se da de manera clandestina, puesto que, uno de los requisitos para acceder a la vivienda, es precisamente que los usuarios habiten la misma; pues de lo contrario, se pueden ver sujetos a la pérdida de esta. A su vez, con este conocimiento previo por parte del arrendador y del arrendatario y con la disposición del aviso previo de la visita, se coordina entre las partes, para que el propietario se encuentre presente al momento de la visita.

calidad de los atributos de la misma, como son aquellos que permiten el habitar (servicios públicos, espacios disponibles, materiales, equipamientos colectivos, espacio público, medio ambiente, etc.). Cabe notar que las personas que viven en arriendo no son incluidas en las estadísticas de déficit habitacional e igualmente, son millones los colombianos que se endeudan durante muchos años destinando al pago de la vivienda los escasos ingresos que perciben.

La difícil situación de encontrar un lugar donde habitar conduce a las personas a recurrir a soluciones dentro de la ilegalidad, la informalidad y la marginalidad (invasiones), o tomar una vivienda compartida en arriendo en lugares que se conocen como inquilinatos; muchos de éstos generados mediante la autoconstrucción y carentes de las más elementales condiciones de salubridad y dignidad.

Los diferentes problemas que enfrenta actualmente la sociedad colombiana relacionados con la vivienda, no pueden entenderse simplemente como problemas específicos de cada una de las ciudades; pues si bien es cierto, hay algunas dinámicas propias de cada una de ellas, debe hacerse una lectura más amplia, lo que implica comprender los cambios generados en el contexto internacional y que se vieron traducidos en las diferentes políticas nacionales de vivienda a través del tiempo.

A partir de la Constitución Política de Colombia (1991), el país llevó a cabo cambios institucionales y normativos, necesarios para garantizar el acceso a una vivienda digna. Pese a ello, dado que el gobierno nacional priorizó la construcción y adquisición de vivienda como política relevante para el desarrollo económico y social, el país presenta una importante brecha entre las necesidades y los satisfactores.

En cuanto al déficit de vivienda en Colombia para el año 2005, este afectaba al 31% de los hogares. El gobierno reconoció que dicho déficit alcanzaba los 2,3 millones de unidades habitacionales, de donde 1,5 millones equivalían a la diferencia entre número de hogares y unidades de vivienda (déficit cuantitativo) y 800.000 correspondían a aquellas susceptibles de ser mejoradas en términos de calidad y servicios (déficit cualitativo) (Universidad del Rosario, 2007).

Según Torres, Torres, Torres, Pérez y Preciado (2016), a partir de información del DANE (2005, 2010, 2014), establecieron un déficit total de 24,7% para el año 2014 lo que indica que aproximadamente 3,35 millones de hogares, presentaban algún tipo de déficit habitacional, cifra que contrasta con el 36,2% del censo 2005, planteando una tendencia decreciente, que puede obedecer a factores variados tales como la migración de la población pobre y en condición de desplazamiento a las ciudades, así como cambios en la escala de producción de vivienda formal, asociada a la intervenciones de política de vivienda. Donde si bien se cubrió un porcentaje del déficit, aún se mantiene una brecha amplia en acceso a VIS, dadas las condiciones socioeconómicas, el incremento y migración de la población.

Ahora bien, la situación es más preocupante si se tiene en cuenta la mala distribución del ingreso y de la riqueza en el país. Según el DANE (2005), el 73% de los hogares colombianos tenía ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, buena parte del sector informal; un 17% disponía de ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos y más de ocho salarios mínimos el 10% restante. Estos dos últimos grupos se caracterizan por ser urbanos y con actividad económica formal.

Dado que el 77% de los hogares no propietarios devengó ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos y el 66,2% de los hogares no propietarios dentro del sector informal, la única opción de este grupo de hogares para llegar a ser propietarios son los programas de subsidio familiar para VIS (DANE, 2005).

Por su parte, los hogares con ingresos mayores a ocho salarios mínimos tienen la posibilidad de ahorrar a través de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC) y gozar de los beneficios tributarios; sin embargo, el grupo de hogares entre cuatro y ocho salarios mínimos, clasificado como estrato social medio, no tenía la posibilidad de aplicar al subsidio familiar de vivienda ni gozar del beneficio tributario de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC), aunque si podía acceder a créditos hipotecarios en Unidad de Valor Real (UVR) que los protegiera de las grandes variaciones de la inflación.

La consagración del derecho a la vivienda digna en la Constitución Política de Colombia (1991), llevó a plantearse la manera en que el gobierno pudiese hacer efectivo gradualmente este derecho, partiendo de la realidad de la población colombiana, donde el 73% de los hogares cuenta con

ingresos menores a cuatro salarios mínimos y el 56%, inferior a dos. Esto demuestra que la población no cumple con los requisitos mínimos para acceder a créditos de vivienda, pues el 20% de los hogares sólo podría aspirar a VIS y el 56%, a través de subsidios o programas específicos del gobierno.

De otro lado, en Colombia diversos gobiernos han considerado el sector de la construcción como uno de los ejes programáticos para jalonar el desarrollo económico. Esta estrategia consideró, parcialmente algunas de las propuestas de Lauchlin Currie (Operación Colombia), mediante la que se abordó la problemática del desempleo (particularmente de la mano de obra poco calificada), la disminución del déficit de vivienda y el desarrollo de la economía. Esta estrategia se implementó desde comienzos de los años setenta, en el gobierno de Misael Pastrana, cuyo programa se denominó Las Cuatro Estrategias. En el mandato de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) se retomó el intervencionismo del Estado para reactivar la construcción de VIS, igualmente para elevar los índices de empleo e impulsar los diversos sectores de la economía que se beneficiarían de los encadenamientos hacia atrás que genera la industria de la construcción.

En lo concerniente a las regiones, es importante mencionar que, dada la geografía de Colombia, la región que más población concentra es la andina, debido a que en ella se encuentran las ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín y Cali); sumado a ello, la población en Colombia, es de alrededor del 80% urbana y 20% rural, lo que significa que los problemas relacionados con la misma son mayores en estos lugares, en tanto que, por sus dimensiones y ocupación del espacio urbano, las ciudades disponen de poco espacio para la construcción de nuevas soluciones de vivienda.

Es imprescindible la destinación de lugares adecuados para la construcción de proyectos de vivienda y, que a su vez, dispongan de los equipamientos necesarios para que no se generen problemas adicionales como se ha venido dando en los diferentes lugares donde se adjudicó la vivienda, puesto que se avanza en el derecho a la vivienda pero se vulneran otros derechos.

El sistema de subsidios a la demanda de VIS no ha producido los resultados esperados en cuanto a la disminución del déficit habitacional, ya que se evidencia rigidez por parte de la oferta. Las entidades financieras y los constructores privados no respondieron adecuadamente a los sectores

de la población que se encontraban en situación crítica. Mientras el déficit cuantitativo de vivienda es mayor en los estratos de más bajos ingresos, el volumen de créditos destinados a financiar VIS para ese sector es el de menor proporción. Los constructores privilegiaron la demanda de la población con mayor capacidad de pago; entre tanto, subestimaron la demanda de los estratos bajos y no respondieron con el dinamismo que exigían sus necesidades. Además, un gran número de beneficiarios decidieron no acceder al subsidio, bien sea porque sus ingresos no les alcanzó para adquirir el tipo de vivienda que ofrecía el mercado o por la imposibilidad de cumplir los requisitos que las entidades financieras imponían para pagar el crédito. En consecuencia, es necesaria la intervención directa del Estado para regular la oferta de VIS, con el propósito de suplir las necesidades de los sectores más vulnerables de la población.

Las principales causas que obstaculizan el adecuado funcionamiento del mercado de VIS en lo concerniente a la demanda, son los ingresos demasiado bajos de un gran sector de la población que derivan su sustento de trabajos informales, situación que no les permite a las familias ahorrar los recursos necesarios para financiar la cuota inicial de su vivienda e igualmente, les dificulta el acceso al crédito y si sus ingresos no representan el mínimo requerido, no estarían en condiciones de cancelar las cuotas de la deuda.

Las dinámicas de las regiones colombianas son diversas y de acuerdo a ello, se deben replantear los proyectos de VIS, especialmente los dirigidos a población vulnerable, en condición de desplazamiento, afectados por la ola invernal y los que se encuentran en riesgo no mitigable. Cada región tiene necesidades de vivienda que dependen de su entorno, lo que sugiere que la vivienda no debe estandarizarse, puesto que más que solucionar el problema crea otros a su alrededor.

La política nacional de vivienda debe considerar la diversificación de las opciones para el acceso a la vivienda y que no precisamente sean “gratuitas”, puesto que generan mayor dependencia de los gobiernos de turno. A su vez, deben mejorarse los procesos de asignación de subsidios, debido a que se encontró que hubo población que accedió y no requería el subsidio y que se quedó por fuera población que sí los necesitaba, lo que requiere afinar los procedimientos de selección y eliminación de la corrupción.

Las herramientas deben permitir que más hogares de escasos recursos puedan acceder a múltiples opciones de vivienda, las cuales deben ir desde el acceso a lotes hasta la misma vivienda, desde la gratuidad, pasando por los subsidios hasta el crédito y la modalidad de arriendo, garantizando así el derecho a la vivienda y la infraestructura urbana asociada; puesto que la experiencia a nivel de Latinoamérica, muestra que la construcción y provisión de VIS no ha sido la mejor solución.

Capítulo III. Evaluación del componente lugar en el Valle del Ortigal, Popayán - Colombia

La vivienda de interés social (VIS) y dentro de esta la vivienda “gratuita”¹⁰⁰, es una opción que el gobierno del Ex – presidente Juan Manuel Santos Calderón estableció para Colombia en el periodo 2010 – 2014, en procura de dar respuesta a la necesidad de vivienda de la población vulnerable, en situación de pobreza extrema, desplazamiento forzado, familias afectadas por desastres naturales y residentes en zonas de alto riesgo no mitigable.

Esta medida de política ha sido controvertida por sus resultados, puesto que el panorama nacional muestra que el programa se direccionó a la reducción del déficit cuantitativo de vivienda; no obstante, aspectos como la localización y su correspondencia con los lugares de trabajo, el suministro de bienes y servicios públicos, las zonas de uso público, las condiciones de movilidad, la calidad, entre otras, quedaron subordinadas a la disponibilidad de suelo barato y a la restricción del monto para su producción (Ceballos y Caquimbo, 2014).

Es notable que a la hora plantear este programa de vivienda, no se pensó en la infraestructura urbana relacionada a la misma, la cual es imprescindible para la integralidad, conexión y articulación con los procesos de desarrollo urbano de las ciudades; así como el acompañamiento, capacitación y/o educación a las familias frente a los compromisos y responsabilidades tanto económicas (pago de servicios públicos, administración, etc.) y sociales (normas de convivencia) en los que incurren una vez habitan su vivienda, aspectos que hoy están desencadenando una serie de problemas socioeconómicos.

Para llevar a cabo el presente capítulo, se utilizó la triangulación metodológica; es decir, la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Desde lo cuantitativo, se llevó a cabo el levantamiento de encuestas para la caracterización socioeconómica de la población usuaria. A su vez, se realizó análisis documental para identificar los indicadores que se emplearían en la evaluación del componente lugar. De la mano de ello, se utilizó el Software Arc Gis dentro de los

¹⁰⁰ Es de precisar que, pese a que el programa de vivienda denomina la vivienda como “gratuita”, no precisamente lo es, puesto que, la producción de la misma involucra unos costos relacionados. En este sentido, el gobierno captura ingresos a partir del recaudo de impuestos de la sociedad en general (empresas e individuos) y los destina a la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades más apremiantes de la población.

Sistemas de Información Geográfica (SIG) y desde lo cualitativo, se hizo revisión documental para establecer los aspectos más relevantes a indagar en el conjunto, se llevaron a cabo recorridos in situ, entrevistas a actores de la comunidad y expertos en temas de vivienda y urbanismo y se tomaron registros fotográficos.

El capítulo se estructura en cuatro partes: En la primera, se establece el método para la caracterización socioeconómica y la evaluación del componente lugar; en la segunda, se muestra la caracterización sociodemográfica; en la tercera, se presentan los resultados de la caracterización socioeconómica y la evaluación del componente lugar para el Valle del Ortigal, analizando múltiples variables relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos y de articulación con las dinámicas de desarrollo urbano de Popayán y, en la cuarta, se establecieron las respectivas consideraciones.

3.1. Método para la caracterización socioeconómica y valuación del componente lugar

En este apartado, de acuerdo con la propuesta de esta investigación, se presentan de manera detallada, los métodos y técnicas empleados en la caracterización socioeconómica y la evaluación del componente lugar. Al respecto, es importante recordar que el componente lugar fue modificado y mejorado en relación a la propuesta inicial de la Defensoría del Pueblo (2012).

3.1.1. Caracterización socioeconómica

Para llevar a cabo la caracterización socioeconómica del VO, en consonancia con los componentes que plantea la metodología de la Defensoría del Pueblo (2012), se procedió a estructurar una encuesta (Ver anexo 1. Encuesta), en donde se abordan los siguientes temas:

- ✓ Información general
- ✓ Servicios públicos
- ✓ Opciones de empleo
- ✓ Servicios de salud
- ✓ Equipamiento público
- ✓ Contaminación

- ✓ Habilidades diferentes
- ✓ Transporte
- ✓ Vivienda

Una vez estructurada la encuesta, se procedió a realizar el cálculo de la muestra para población finita, tal como se muestra en la ilustración 8. De acuerdo a ello, teniendo en cuenta que la población corresponde a 1.644 unidades familiares, la muestra asciende a 92 observaciones¹⁰¹; no obstante, dada la diversidad de población que habita dentro del conjunto habitacional, se tomó la decisión de levantar 200 observaciones, lo que permitió un mayor nivel de confianza y una exploración un poco más amplia de la población objeto de estudio¹⁰².

| INGRESO DE PARAMETROS | | Tamaño de Muestra | |
|------------------------------|-------|-------------------|----|
| Tamaño de la Población (N) | 1.644 | Fórmula | 92 |
| Error Muestral (E) | 0,05 | Muestra Optima | 88 |
| Proporción de Éxito (P) | 0,9 | | |
| Proporción de Fracaso (Q) | 0,1 | | |
| Valor para Confianza (Z) (1) | 1,65 | | |
| (1) Si: | | | |
| | Z | | |
| Confianza el 99% | 2,32 | | |
| Confianza el 97.5% | 1,96 | | |
| Confianza el 95% | 1,65 | | |
| Confianza el 90% | 1,28 | | |

Ilustración 8: Calculo de la muestra para población finita

Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que la encuesta se utilizó de manera complementaria a la evaluación del componente lugar, puesto que la metodología de la cual se parte de base (Defensoría del pueblo, 2012), no la considera dentro de la misma. En ese sentido, hace parte de los aportes de esta investigación.

¹⁰¹ Es preciso destacar algunos elementos notables a la hora de llevar a cabo investigaciones que requieren del cálculo de muestras estadísticas para el análisis:

1. En ocasiones resulta de más relevancia la forma como se extrae la muestra, que el mismo tamaño de la muestra.
2. Existen varios métodos para la obtención del tamaño de la muestra a saber: Aleatorio o probabilístico, por proporción por conglomerados, etc.
3. Se debe garantizar la representatividad de la población en la muestra.
4. Existen formas empíricas de extraer la muestra y hacer la selección, como es el caso de la experiencia en éste tipo de cosas.

¹⁰² Ver anexo formato de encuesta.

3.1.2. Evaluación del componente lugar

Aquí se describe el desarrollo metodológico para la evaluación del componente lugar en proyectos VIS y VIP. Bajo esta perspectiva, las condiciones que determinan el componente lugar se traducen en cinco subcomponentes importantes: Vivienda y opciones de empleo, Vivienda y servicios de salud, Vivienda y servicios sociales, Vivienda y contaminación y Vivienda y discapacidad; a partir de los cuales se proponen indicadores y su implementación en técnicas de Sistemas de Información Geográfica (Defensoría del Pueblo, 2012)¹⁰³.

En el contexto colombiano, el análisis de la política de vivienda social se enmarca cada vez más en un problema de cantidades, en donde la discusión se reduce a aspectos tales como las unidades producidas, hectáreas destinadas, metrajes internos mínimos, vivienda por valor de acceso y reparto de subsidios a la demanda. Olvidando que, para una mejor comprensión del panorama, se debe considerar la vivienda en relación con las cualidades del espacio en la ciudad; es decir, con proyectos más cercanos a las verdaderas necesidades de la población, que a las lógicas ecuaciones de la planeación urbana. En este sentido, la metodología de evaluación del aspecto “lugar” que se propone, constituye un análisis del espacio en todas sus dimensiones, superando la observación cuantitativa por hechos cualitativos en los que se construyen las ciudades (Defensoría del Pueblo, 2012, p.42).

Adicionalmente al análisis individual efectuado por indicadores en la metodología inicial, se aportó por el autor la ampliación del método, a partir de la integración de las variables de cada componente y la sumatoria de todos los componentes en una misma base cartográfica, lo que permitió la comprensión del fenómeno de manera integral. Además, se identificaron las limitaciones de funcionalidad territorial que dificultan el desarrollo de la ciudad (Jiang y Eatsman, 2000). Para esto, se recurrió a técnicas empleadas en Sistemas de Información Geográfica (SIG).

3.1.3. Materiales

Para el desarrollo de la investigación se relacionaron los indicadores propuestos a partir de la metodología de la Defensoría del Pueblo (2012). Estas variables fueron seleccionadas teniendo en cuenta el acceso a información específica de la ciudad de Popayán y del VO. La información secundaria fue solicitada a instituciones municipales encargadas de consolidar y georeferenciar en Sistemas de Información Geográfica. Durante el proceso se utilizó la siguiente información:

¹⁰³ La defensoría del Pueblo, en el documento “El derecho a una vivienda digna y adecuada: Evaluación de las condiciones del componente lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá”, se encarga de presentar la metodología del componente lugar, los criterios de su elaboración y la aplicación de la misma.

- ✓ Vías de acceso y red viarias
- ✓ Transporte público
- ✓ Sendero ecológico
- ✓ Ciclovía
- ✓ Baja cobertura de transporte
- ✓ Movilidad alterna
- ✓ Hospitales y centros de salud
- ✓ Centros de educación primaria, secundaria, institutos y universidades
- ✓ Centros de seguridad ciudadana: Estaciones de policía, bomberos, ejército nacional, cruz roja
- ✓ Centros comunales
- ✓ Centros de recreación
- ✓ Canchas y polideportivos
- ✓ Parques
- ✓ Galerías
- ✓ Centros de comercio y servicios
- ✓ Zona industrial
- ✓ Zonas de expansión urbana
- ✓ Puntos de insuficiencia de agua potable
- ✓ Puntos de insuficiencia de energía eléctrica
- ✓ Puntos de insuficiencia de alumbrado público
- ✓ Riesgo por inundación y deslizamiento
- ✓ Contaminación por basura y mal manejo agropecuario
- ✓ Contaminación por residuos sólidos
- ✓ Áreas de interés ambiental: Relleno sanitario, planta de tratamiento de agua potable, planta de tratamiento de aguas residuales.
- ✓ Galerías

3.1.4. Técnicas de análisis y procesamiento de información

De forma general la estructura metodológica corresponde al análisis del componente lugar (Defensoría del Pueblo, 2012). En el estudio de caso VO se usó la mayor cantidad de variables propuestas por el autor principal del modelo. El software manejado es el sistema de información

geográfica ArcMap, donde se desarrolló el procesamiento de los datos adquiridos que consistió en la homogenización de la base dentro del sistema de coordenadas correspondiente a Colombia - MAGNA_Popayan_Cauca_2006. Posteriormente, se empleó exclusivamente el algoritmo de Distancia Euclidiana para los indicadores: Vías principales, vías generales, educación primaria y secundaria, educación superior, centros de seguridad, centros de salud, centros comunales, centros de recreación, canchas y polideportivos, parques, galerías, centralidades, zona industrial y zonas de expansión urbana. La herramienta representa la correspondencia de cada celda con un origen o un conjunto de orígenes estableciendo la distancia de la línea recta, se calculó desde el centro de la celda de origen hasta el centro de cada una de las celdas circundantes, creando un ráster de salida, tal como se aprecia en la ilustración 9.

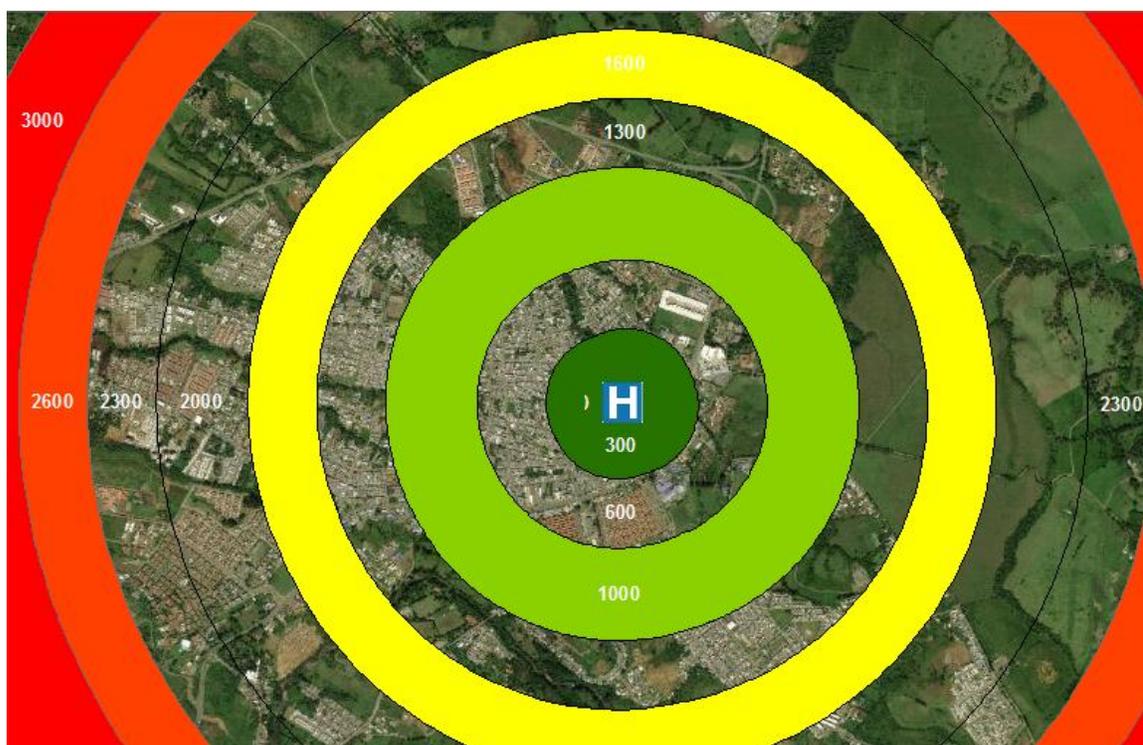


Ilustración 9: Modelo de especialización con distancia euclidiana

Fuente: Procesamiento propio con base en Google Maps.

Después de resultar el formato ráster, se procedió a reclasificarlo de acuerdo a las cuatro clases y los parámetros establecidos en la tabla 9, donde la condición muy baja se considera la situación más difícil de ser afrontada, ya que presentarían grandes dificultades de acceso al servicio, mientras que alta sugiere un mayor acceso al mismo. Para el caso de los indicadores: Movilidad alterna, transporte público, insuficiencia de cobertura de agua, insuficiencia de cobertura de alcantarillado,

insuficiencia de cobertura de energía, insuficiencia de alumbrado público, susceptibilidad por riesgo de desastres, contaminación a ríos, contaminación e insuficiencia de recolección de residuos sólidos y equipamiento ambiental, se consideran como elementos limitantes para la construcción de viviendas. Los factores limitantes en un ámbito de SIG consiguen interpretarse como características que no pueden ser integradas a otros criterios de discusión. Por lo tanto, se convierten en restricciones que en el caso particular deberían restringir la edificación de vivienda a falta de lineamientos e insumos básicos de urbanismo (Jiang & Eatsman, 2000). En la tabla 10, se muestra el diagnóstico del componente lugar en valores cualitativos y la aplicación de estos indicadores fue tomada como referencia de los estudios señalados.

Tabla 10: Diagnostico del componente lugar para VIS en valores cualitativos

| Categorías | VARIABLES | Indicadores | Valores | Distancias Euclidianas o cobertura del servicio | Autor considerado | Mapas |
|---------------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------------|---|--|--------------|
| Vialidades y transporte público | Vías de acceso y red viaria | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Accesibilidad a vías principales ✓ Accesibilidad a vías generales | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 900 901 y más | (Defensoría del Pueblo, 2012) (Zulaica y Celamín, 2008) Morelo-Melgarejo, Crindlay-Moreno y Asensio-Rodríguez, 2007) (Escudero, 2007) (Leva, 2005) | 3.1. 3.3. |
| | Transporte público | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Baja cobertura de transporte público ✓ Accesibilidad a movilidad alterna | Cobertura | Zonas con deficiencia en el servicio | (Zulaica y Celamín, 2008) (Morelo-Melgarejo, Crindlay-Moreno y Asensio-Rodríguez, 2007) (Escudero, 2007) (Leva, 2005) | 3.2 3.4 |
| Servicios sociales | Servicios de Salud | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Accesibilidad a hospitales y centros de salud | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 1000 | (Montequín, 2019) (Defensoría del Pueblo, 2012) (Zulaica y Celamín, 2008) | 4.4. |

| Categorías | Variables | Indicadores | Valores | Distancias Euclidianas o cobertura del servicio | Autor considerado | Mapas |
|-----------------------------|---|---|-----------------------------------|--|--|--------------|
| | | | | 1001 y más | (Leva, 2005) (Ramírez, 2003) | |
| | Servicios de Educación (primaria secundaria) Institutos y universidades | ✓ Accesibilidad a educación primaria y secundaria ✓ Accesibilidad a educación superior | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 1000 1001 y más | (Montequín, 2019) (Defensoría del Pueblo, 2012) (Zulaica y Celamín, 2008) (Morelo-Melgarejo, Crindlay-Moreno y Asensio-Rodríguez, 2007) (Leva, 2005) | 4.1 4.2. |
| | Seguridad ciudadana | ✓ Accesibilidad a centros de seguridad | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 1000 1001 y más | (Defensoría del Pueblo, 2012) (Escudero, 2007) | 4.3. |
| Recreación y deporte | Centros comunales | ✓ Accesibilidad a centros comunales | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 700 701 a 1000 1001 y más | (García y Conteras, 2016) (Molar-Orozco y Aguirre-Acosta, 2013) (Defensoría del Pueblo, 2012) (Leva, 2005) | 5.1 |
| | Recreación | ✓ Accesibilidad a recreación | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 700 701 a 1000 1001 y más | (García y Conteras, 2016) (Mena-Romaña, 2013) (Defensoría del Pueblo, 2012) (Escudero, 2007) (Leva, 2005) | 5.2 |
| | Canchas y polideportivos | ✓ Accesibilidad a canchas y polideportivos | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 700 | (García y Conteras, 2016) (Mena-Romaña, 2013) | 5.3 |

| Categorías | Variables | Indicadores | Valores | Distancias Euclidianas o cobertura del servicio | Autor considerado | Mapas |
|----------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|--|--|--------------|
| | | | | 701 a 1000 1001 y más | (Defensoría del Pueblo, 2012) (Escudero, 2007) (Leva, 2005) | |
| | Parques | ✓ Accesibilidad a parques | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 700 701 a 1000 1001 y más | (García y Conteras, 2016) (Defensoría del Pueblo, 2012) | 5.4 |
| Centralidades | Galerías | ✓ Accesibilidad a galerías | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 900 901 y más | (Páramo, Burbano y Fernández- Londoño, 2016) (Mena-Romaña, 2013) (Defensoría del Pueblo, 2012) (Leva, 2005) | 6.1 |
| | Centros de comercio y servicios | ✓ Accesibilidad a centros de comercio y servicio | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 900 901 y más | (Páramo, Burbano y Fernández- Londoño, 2016) (Mena-Romaña, 2013) (Defensoría del Pueblo, 2012) (López, 2012) (Morelo- Melgarejo, Grindlay-Moreno y Asensio- Rodríguez, 2007) (Leva, 2005) | 6.2 |
| | Zona industrial | ✓ Accesibilidad a zona industrial | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 900 901 y más | (Páramo, Burbano y Fernández- Londoño, 2016) (Mena-Romaña, 2013) (Defensoría del Pueblo, 2012) (López, 2012) | 6.3 |

| Categorías | VARIABLES | Indicadores | Valores | Distancias Euclidianas o cobertura del servicio | Autor considerado | Mapas |
|--------------------------|-------------------|--|-----------------------------------|--|---|--------------|
| | | | | | (Morelo-Melgarejo, Grindlay-Moreno y Asensio-Rodríguez, 2007) (Leva, 2005) | |
| | Zona de expansión | ✓ Accesibilidad a zona de expansión | Alta Media Baja Muy baja | 0 a 300 301 a 600 601 a 900 901 y más | (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Defensoría del Pueblo, 2012) (Leva, 2005) | 6.4 |
| Servicios básicos | Agua potable | ✓ Insuficiencia en la cobertura de agua | Puntos de insuficiencia | Zonas con deficiencia en el servicio | (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Molar-Orozco y Aguirre-Acosta, 2013) (Zulaica y Celamín, 2008) (Leva, 2005) | 7.1 |
| | Energía Eléctrica | ✓ Insuficiencia en la cobertura de energía | Puntos de insuficiencia | Zonas con deficiencia en el servicio | Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Molar-Orozco y Aguirre-Acosta, 2013) (Leva, 2005) | 7.3 |
| | Alcantarillado | ✓ Insuficiencia en la cobertura de alcantarillado | Puntos de insuficiencia | Zonas con deficiencia en el servicio | (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Molar-Orozco y Aguirre-Acosta, 2013) (Zulaica y Celamín, 2008) (Leva, 2005) | 7.2 |
| | Alumbrado público | ✓ Insuficiencia en la cobertura de alumbrado público | Puntos de insuficiencia | Zonas con deficiencia en el servicio | (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) | 7.4 |

| Categorías | VARIABLES | Indicadores | Valores | Distancias Euclidianas o cobertura del servicio | Autor considerado | Mapas |
|--------------------------------|----------------------------|---|--|--|---|--------------|
| | | | | | (Molar-Orozco y Aguirre-Acosta, 2013) (Leva, 2005) | |
| Condiciones ambientales | Desastres | ✓ Riesgo de desastres | Inundación y deslizamiento Inundación Deslizamiento | Zonas en riesgo de desastre | (Montequín, 2019) (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Zulaica y Celamín, 2008) (Leva, 2005) | 8.1 |
| | Ríos | ✓ Contaminación a ríos | Contaminación por basuras Mal manejo agropecuario | Zonas que presentan contaminación | (Montequín, 2019) (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Zulaica y Celamín, 2008) (Leva, 2005) | 8.2 |
| | Residuos sólidos | ✓ Contaminación e insuficiencia en la recolección de residuos sólidos | Contaminación por residuos sólidos Insuficiencia en la recolección de residuos sólidos | Zonas que presentan contaminación | (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (Zulaica y Celamín, 2008) (Leva, 2005) | 8.3 |
| | Áreas de interés ambiental | ✓ Áreas de interés ambiental | Relleno sanitario anterior Planta de tratamiento de agua potable Planta de tratamiento de aguas residuales | Identificación de áreas de interés ambiental con restricciones para la ubicación de vivienda | (Montequín, 2019) (Páramo, Burbano y Fernández-Londoño, 2016) (García y Conteras, 2016) (Zulaica y Celamín, 2008) (Morelo-Melgarejo, Grindlay-Moreno y Asensio-Rodríguez, 2007) | 8.4 |

| Categorías | VARIABLES | Indicadores | Valores | Distancias Euclidianas o cobertura del servicio | Autor considerado | Mapas |
|-------------------|------------------|--------------------|----------------|--|--------------------------|--------------|
| | | | | | (Leva, 2005) | |

Fuente: Elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo (2012).

Como se puede identificar en la tabla 10, las seis categorías propuestas en la investigación tienen a su vez diferentes variables; no obstante, estas fueron seleccionadas debido a lo fundamental de cada una de ellas dentro de los procesos de provisión de vivienda. En ese sentido:

Las vialidades y transporte público, hace referencia a las vías de acceso y red viaria, con las que se establecen las condiciones viales y, el transporte público, hace alusión a las posibilidades de movilidad de la población en múltiples direcciones de la ciudad de Popayán, así como, la consideración de movilidad alterna.

Los servicios sociales son la salud, educación y seguridad ciudadana. El primero, direccionado a la atención preventiva y curativa de enfermedades; el segundo, en garantía a los procesos de educación formal en los diferentes niveles (primaria, secundaria, técnica y universitaria) y, el tercero, en miras de generar condiciones de seguridad para la libre movilidad dentro y fuera de la zona de residencia.

La recreación y el deporte, se conciben a partir del acceso a centros comunales, lugares para la recreación y el deporte. Toda vez que, la población debe disponer de espacios donde se puedan llevar a cabo actividades de tipo recreativo, deportivo y cultural para el aprovechamiento del tiempo libre.

Las centralidades, corresponden a galerías, centros de comercio y servicios, zona industrial y zona de expansión. Las centralidades cumplen con un papel fundamental dentro de la ciudad, en tanto que, en ellas es donde se proveen los principales bienes y servicios y se encuentran los centros de trabajo de la población.

Los servicios públicos, corresponden a agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y alumbrado público. Todos y cada uno de estos, son servicios necesarios en las viviendas, para llevar a cabo actividades relacionadas con la vida misma.

Las condiciones ambientales, hacen referencia a zonas de riesgo de desastres, fuentes hídricas, residuos sólidos y áreas de interés ambiental. Todos y cada uno de estos pueden generar externalidades.

En esta investigación todos los factores asociados a restricciones o limitantes se determinaron por la cobertura del servicio, zonas con deficiencia en la prestación de los servicios públicos, zonas en riesgo de desastre, zonas que presentan contaminación y la identificación de áreas de interés ambiental con restricciones para la ubicación de vivienda. Seguidamente, se integró la base de datos. En la tabla 9 se crearon parámetros de reclasificación y de deficiencia de servicios considerando el parámetro de distancia euclidiana (Mts) y cobertura.

3.1.5. Procesamiento de categorías generales

- ✓ *Vialidades y transporte público.* Se obtiene a partir de la suma de la accesibilidad a vías principales y vías generales a través de álgebra de mapas con la herramienta de calculadora ráster. Se consideran la baja cobertura de transporte público y la accesibilidad a movilidad alterna como restricciones y se superponen a la capa resultante.
- ✓ *Servicios sociales.* Se obtiene a partir de la suma de accesibilidad primaria y secundaria, accesibilidad a educación superior, accesibilidad a centros de seguridad y accesibilidad a hospitales y centros de salud a través de álgebra de mapas con la herramienta de calculadora ráster.
- ✓ *Recreación y deporte.* Se suman centros comunales¹⁰⁴, recreación, canchas y polideportivos y parques a través de álgebra de mapas con la herramienta de calculadora ráster.
- ✓ *Centralidades.* Se suman galerías, centros de comercio y servicios y zonas industriales y de expansión a través de álgebra de mapas con la herramienta de calculadora ráster.

¹⁰⁴ Los centros o salones comunales son los espacios de uso común de los cuales disponen los barrios, para llevar a cabo actividades educativas, culturales, recreativas e incluso de tipo económico a partir de su alquiler de los mismos.

- ✓ *Servicios básicos.* Se considera la insuficiencia de cobertura de agua, insuficiencia de alcantarillado, insuficiencia de energía eléctrica e insuficiencia de alumbrado público, se consideran como restricciones que dificultan el desarrollo de infraestructura adecuada (Jiang, y Eastman, 2000).
- ✓ *Condiciones ambientales.* Se identificaron zonas de riesgo de desastres, ríos, residuos sólidos y áreas de interés ambiental y se consideran restricciones o limitantes para el desarrollo urbano (Jiang, y Eastman, 2000).

3.1.6. Integración del modelo

Establecida la reclasificación de cada indicador, se integraron todas las cartográficas en un único modelo por medio de la suma de variables en la calculadora ráster del Sistema de Información Geográfica ArcMap. En este procedimiento se superpusieron en la parte final los limitantes o restricciones para el desarrollo urbano y la construcción de VIS. En este caso, la suma corresponde a:

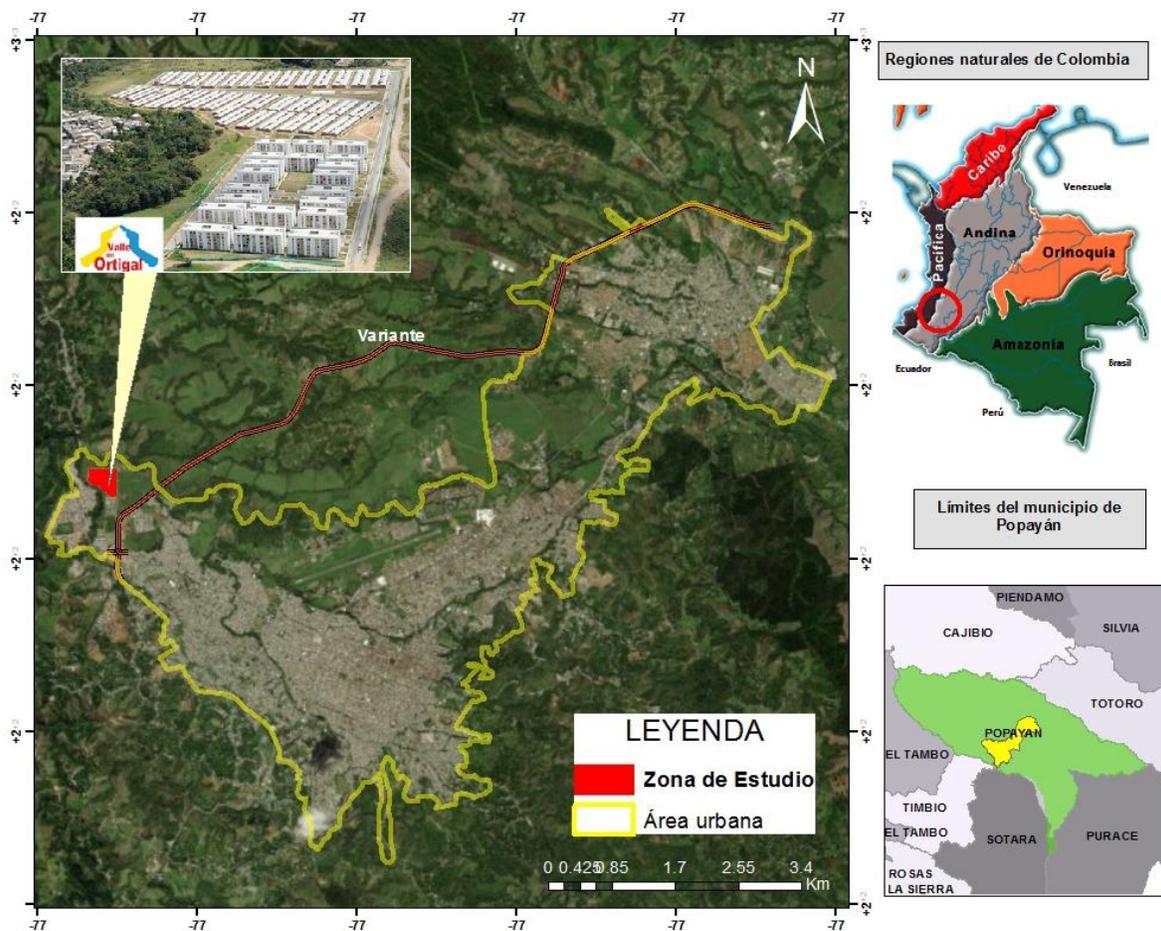
Sumatoria componente lugar = Vialidades y transporte público + Servicios sociales + Recreación y deporte + Centralidades

Restricciones de componente lugar= cobertura de transporte público, accesibilidad a movilidad alterna como restricciones, Servicios básicos, Condiciones ambientales.

Es de resaltar que la información que resultó de la integración del modelo cartográfico, fue complementada a partir del levantamiento de información proveniente de encuestas aplicadas a 200 habitantes del VO.

3.2. Caracterización socioeconómica del Valle del Ortigal

El conjunto habitacional VO, tal como se muestra en el mapa 2, se encuentra ubicado al extremo occidental de la ciudad de Popayán, a un costado de vía La Variante, que comunica al departamento del Cauca con los departamentos del Valle del Cauca y Nariño.



Mapa 2. Localización Valle del Ortigal respecto a la mancha urbana

Fuente: Elaboración propia basado en Google maps.

La población asciende a 5.251 personas con un promedio de 4 personas por hogar (MVCT, 2016); sin embargo, hay hogares en los que el número de residentes llega a 10, considerando que el promedio de casas y apartamentos es de 42 mts², esto lleva a que se presente un importante grado de hacinamiento¹⁰⁵. De acuerdo a la estructura del hogar respecto al jefe del mismo, se encuentra que los hogares son de tipo ampliado; es decir, aquellos que cuentan con personas fuera del jefe de hogar y su conyugue, más los hijos, lo que sugiere de plano una razón de dependencia alta (ORMET, 2015).

¹⁰⁵ Según la CEPAL (2017), En América Latina se han planteado diversos umbrales de hacinamiento, los cuales combina criterios normativos y empíricos: Para Kaztman (1995), cuando hay más de dos personas por cuarto. CELADE (1996), considera: a) hacinamiento 2,5 a 4,9 personas por cuarto y, b) hacinamiento crítico, 5 y más. CEPAL/UNICEF (2010), plantea: a) hacinamiento moderado: 3 o más personas por dormitorio y b) hacinamiento severo: 5 o más personas por dormitorio. CEPAL (2011), lo considera cuando hay 3 o más personas por cuarto y CEPAL (2014), denomina hacinamiento cuando hay más de 3 personas por cuarto (CEPAL, 2017).

La distribución por edades muestra que la primera infancia corresponde a 8% (434), la infancia 13% (678), adolescencia 17% (886), juventud 19% (1.021), adulto 37% (1.939) y adulto mayor 6% (293). La distribución por género indica que el 59,29% es femenina y el 40,71 masculina (MVCT, 2016). Al respecto, es necesario indicar que el número de madres cabeza de familia es elevado, en total son 863 mujeres cumpliendo su papel como jefes de hogar (ORMET, 2015).

Para que la población pudiese acceder a la vivienda, necesariamente tuvo que estar inscrita en alguno de los programas del gobierno, en este sentido, el 47% (766) hacen parte de la población en condición de desplazamiento y, a su vez, de la Red Unidos, el 25% (414) corresponde solo a población en condición de desplazamiento, el 15% (243) es población afectada por desastres, que hace parte de la Red Unidos y 13% (221) afectada por desastres (MVCT, 2016).

Foto 1. Vista aérea del Valle del Ortigal



Fuente: Kromo Constructores, s.f., (<http://www.kromo.com.co/ortigal.html>) CC BY 2.0

En la foto 1 se presenta una vista aérea del VO¹⁰⁶. Tal como se aprecia, a su alrededor hay una amplia disposición de zonas verdes, las cuales generan amenidades paisajísticas; no obstante, las condiciones de seguridad del conjunto habitacional, no posibilitan que se aprovechen al máximo las mismas.

¹⁰⁶ En la parte frontal se observan los apartamentos y en la posterior las casas.

Foto 2. Vista horizontal de las casas del Valle del Ortigal



Fuente: Ronald Macuacé (2019).

En la foto 2, se muestra la vista horizontal de las casas, donde se puede notar una distancia considerable entre casa y casa de manera frontal y, a su vez, zonas verdes que las separan. A su vez, los corredores son cómodos y las vías de comunicación se encuentran en muy buenas condiciones. El problema se presenta para las personas con habilidades diferentes, dado que no hay rampas para subir.

Foto 3. Vista horizontal de los apartamentos Valle del Ortigal



Fuente: Ronald Macuacé (2019).

En la foto 3, se presenta la vista horizontal de los apartamentos, observando que cada uno de ellos cuenta con cinco (5) pisos de altura, cuatro (4) apartamentos por piso y una totalidad de veinte (20) bloques. Así como en el caso de casas, los corredores son apropiados para la movilidad y las vías están en muy buenas condiciones. Pese a ello, no hay rampas de acceso para quienes presentan restricciones para la movilidad.

Si bien es cierto que la vivienda es un bien de vital importancia para la población, toda vez que le suministra abrigo, le permite reproducir su familia, puede ser utilizado como medio para percibir ingresos, realizar actividades productivas, etcétera, es importante recordar que la vivienda no son estrictamente las cuatro paredes que permiten que la población habite la vivienda; por el contrario, debe tener una articulación con el acceso a los servicios públicos, requerimientos que le permiten articulación con el entorno inmediato y con los procesos de desarrollo urbano. En ese sentido, a continuación se realiza un ejercicio de evaluación del programa, en relación a su contexto inmediato y a la ciudad.

3.3. Evaluación del componente lugar en el Valle del Ortigal

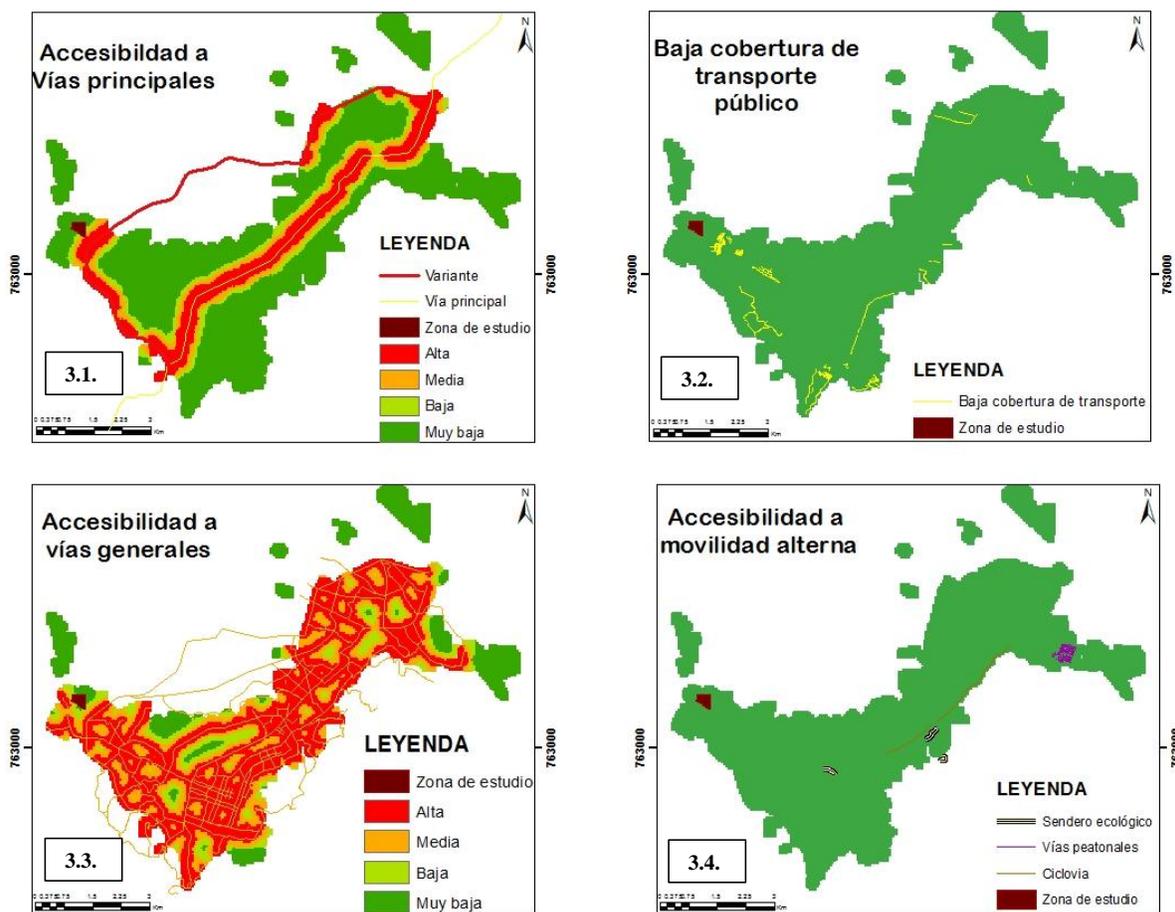
El evaluar el componente lugar es un ejercicio que va más allá de la aplicación de una metodología. Esta evaluación sugiere una lectura crítica de lo que es el problema, las formas de producción y el valor de la vivienda. Dado esto, pese a que es un ejercicio técnico, lo que se deriva de su análisis es lo relevante para esta investigación.

La evaluación del componente lugar se realizó a partir del abordaje de seis subcomponentes: vialidades y transporte, servicios sociales, recreación y deporte, centralidades, servicios básicos, condiciones ambientales e integración total. En adelante, se desarrollará cada uno de los subcomponentes, en procura de conocer los resultados que arrojó esta metodología para el VO.

3.3.1. Evaluación vialidades y transporte público

Autores como Defensoría del Pueblo (2012), Zulaica y Celemín (2008), Escudero (2007), Molero-Melgarejo, Grindlay-Moreno y Asensio-Rodríguez (2007), Leva (2005), han abordado la importancia que tienen las vialidades y transporte público para la funcionalidad de la ciudad. En el

mapa 3, se consideran las vías de acceso y la red viaria, como las determinantes de las condiciones viales; con el transporte público, las posibilidades de articulación de la población usuaria a la ciudad de Popayán y la movilidad alterna, como las diversas formas que tiene la población para movilizarse en la ciudad.



Mapa 3: Vialidades y transporte público

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

La primera impresión que se genera en relación a la accesibilidad a vías principales (Mapa 3.1), es que el VO tiene muy buena accesibilidad (Alta y media), por lo que se hace necesario matizar esta impresión. La vía a la que se conecta el VO es La Variante¹⁰⁷, vía nacional de alto tráfico de carga y pasajeros, que comunica a Popayán con las ciudades de Cali al Norte y Pasto al sur. A su vez, por la misma transitan vehículos del sistema de transporte público urbano (colectivos y taxis) municipal.

¹⁰⁷ Su denominación de variante, es precisamente por la capacidad de bordear la ciudad de Popayán sin necesidad de entrar a ella, lo cual facilita la movilidad y reduce los tiempos de desplazamiento entre una ciudad y otra.

En cuanto al transporte público, el VO se articula eficientemente con el resto de la ciudad (Mapa 3.2), la zona cuenta con el servicio de 7 rutas de transporte público (colectivo y/o microbús), de donde cinco (5) entran directamente al conjunto habitacional y las otras dos llegan a lugares cercanos (500 m de distancia), estando disponibles con regularidad entre las 5:00 a.m. y las 8:00 p.m.; a su vez, es común encontrar el servicio de moto taxi y el uso de motos y vehículos particulares. Para llegar a algunos lugares de la ciudad, se deben tomar dos rutas de transporte, lo que sugiere gastos adicionales para los usuarios y, por ende, afectación en los ingresos, que en otras circunstancias podrían ser destinados al consumo de diferentes bienes y servicios, lo que redundaría en detrimento de las condiciones de vida de la población usuaria.

La accesibilidad a vías generales (Mapa 3.3), como se puede apreciar es baja, puesto que al referirse a estas vías, se consideran todas las existentes y el VO se encuentra al extremo Sur de Popayán. Así, estas tienen que ver con la malla vial de la ciudad, independientemente del sistema de transporte existente. Respecto a la movilidad alterna (Mapa 3.4), tal como se observa para el VO no hay opciones, aunque se debe mencionar que esto es una generalidad para la ciudad.

Foto 4. Vialidades y transporte público



Fuente: Ronald Macuacé (2019).

Habría que decir que, además de las condiciones de infraestructura de accesibilidad a vías y transporte, es muy necesario considerar las condiciones de accesibilidad universal a partir de personas con discapacidad¹⁰⁸. La representación de accesibilidad ha sido empleada para describir la posibilidad de llegar a donde se requiere; en el ámbito de la discapacidad se deberían considerar

¹⁰⁸ En el contexto colombiano, se le denominan personas con discapacidad, habilidades múltiples o diferentes a quienes presentan algún tipo de limitación física y/o mental.

los derechos de personas que por limitaciones físicas, sensoriales, o de otro tipo, no se relacionan con el entorno en igualdad de condiciones (Alonso, 2007).

En el VO el transporte, las vías y las posibilidades de acceso de población con algún tipo de discapacidad a la vivienda, son temas de gran sensibilidad que se encuentran pendientes. En tanto que, si bien es cierto el transporte se dispone en condiciones de frecuencia y servicio con regularidad y calidad, pero para ello la población debe destinar recursos (dinero y tiempo), mayores a los disponibles dentro de su canasta básica, esta situación agudiza las condiciones de pobreza urbana (Moreno, *et al*, 2017; Camargo y Hurtado, 2011). Si de manera adicional, las vías, los senderos peatonales y el acceso a las casas y apartamentos no disponen de las condiciones necesarias para la movilidad de población que sufre de discapacidad, esto genera limitaciones para el desarrollo de una vida digna.

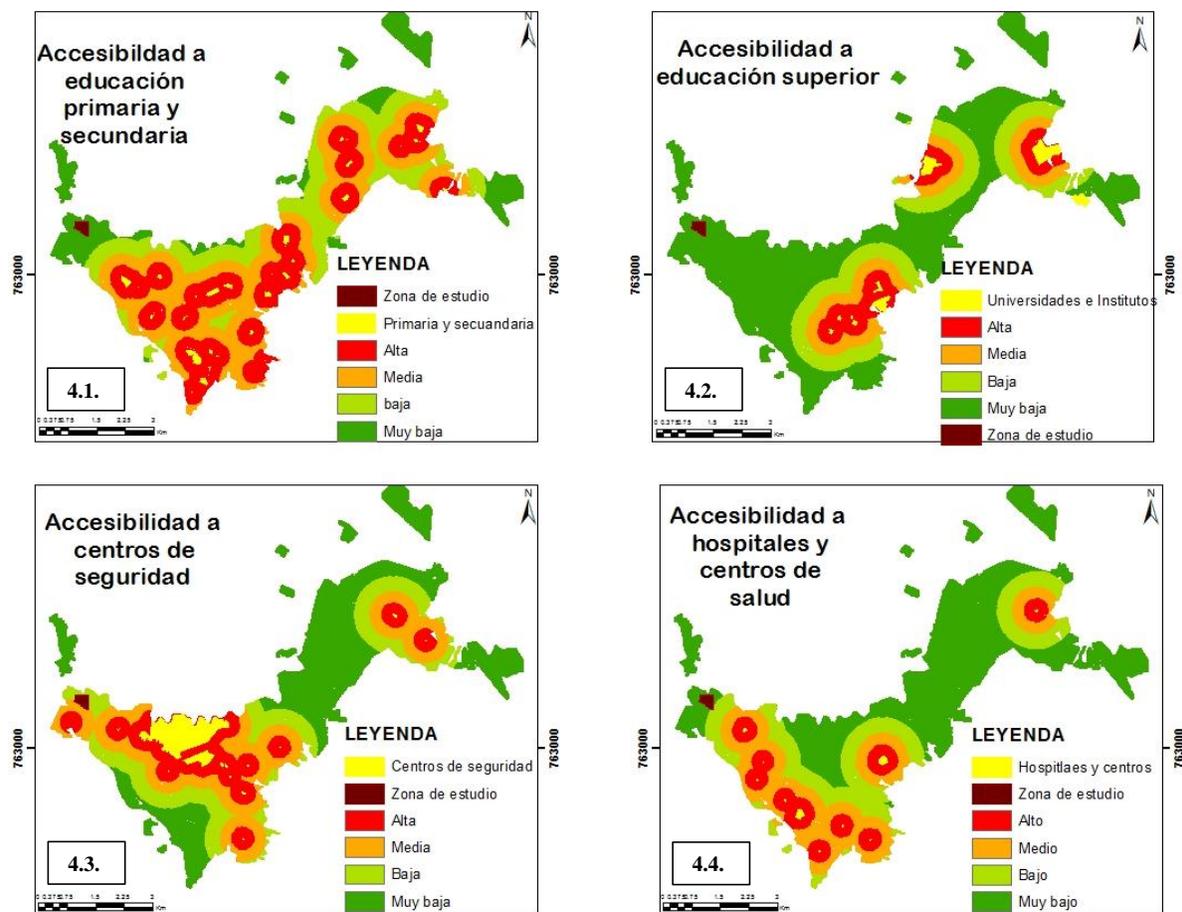
En lo concerniente a discapacidad, de acuerdo con la encuesta para esta investigación, dentro de la población en el VO, el 78% manifiesta no tener familiares con algún tipo de discapacidad, el 19,5% tiene familiares con algún tipo de discapacidad y el 2% No Sabe o No Responde. En lo concerniente a Rampas para la movilidad, el 65,5% manifiesta no disponer, el 30% dispone de ellas y el 4,5% No Sabe o No Responde. Frente a la señalética para la circulación peatonal, el 61,5% manifiesta inexistencia de las mismas, el 34,5% indica que sí existen y el 4% No Sabe o No Responde. En relación a la existencia de barandas para el apoyo a la movilidad, el 68% manifiesta que no hay, el 28% indica que si se dispone de ellas y el 4% No Sabe o No Responde. Como puede notarse, pese a que este tipo de requerimientos los plantea la norma colombiana y, a su vez, son necesarios dentro de cualquier conjunto habitacional, el VO no dispone de ellos, lo que genera riesgo y vulnerabilidad a la población usuaria y discriminación a la población que presenta discapacidad, así como a su familia, puesto que limita su movilidad afectando a todo el núcleo familiar.

3.3.2. *Evaluación servicios sociales*

Según Montequín (2019), es relevante para la calidad de vida urbana la proximidad a equipamientos de atención primaria y servicios sociales, considerando que la planificación se ha preocupado en mayor medida por los estándares numéricos que por su localización. En esta investigación, tal como se identifica en el mapa 4, los servicios sociales identificados corresponden a salud, educación (primaria, secundaria, técnica y universitaria) y seguridad ciudadana. Estos

servicios son fundamentales, toda vez que, generan condiciones mínimas necesarias para una adecuada vida en la ciudad.

Se puede ver claramente en los diferentes niveles de accesibilidad a las escuelas y colegios (Mapa 4.1), que el VO se encuentra completamente desarticulado (muy baja) a estos. Sumado a ello, se debe recordar que la población de primera infancia (8%), infancia (13%), adolescencia (17%) y juventud (19%), suman el 57% de la población residente en el lugar (MVCT, 2016), mostrando una situación crítica, dado que esta población se queda por fuera del acceso a los servicios educativos, lo que refuerza el círculo vicioso de la pobreza.



Mapa 4: Evaluación servicios sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Según la encuesta para esta investigación, en cuanto a su nivel educativo, predomina la educación secundaria con el 49%, primaria el 24%, el 14,5% a nivel Técnico/tecnológico, ninguna el 9% y profesional el 2,5%. Dentro del área no se encuentran disponibles establecimientos educativos.

Sumado a ello, la cobertura educativa es insuficiente para satisfacer la demanda requerida y disminuir el impacto que tienen estos actores sociales sobre la población infantil y juvenil. Prueba de esto, es la ausencia de instituciones educativas cercanas, la más próxima al conjunto habitacional está alrededor de 30 minutos a pie; además, durante el trayecto los menores deben arriesgar sus vidas al atravesar La Variante, vía por donde transitan vehículos de carga pesada a alta velocidad. En múltiples casos, los niños no pueden ir al colegio porque las familias no disponen de los recursos para suplir el transporte diario ni para el consumo de la lonchera escolar.

Al revisar la accesibilidad a la educación superior (Mapa 4.2), el panorama es mucho más crítico (muy baja), puesto que, en principio las Instituciones de Educación Superior (IES) más cercanas en relación al VO se encuentran localizadas en el centro de la ciudad, lo que de entrada presenta dificultades de acceso y, qué decir de las otras opciones, que se ubican en el norte de la ciudad. Particularmente, la más alejada es la Facultad de Ciencias Agrarias (FACA) de la Universidad del Cauca, que en teoría “podría ser la de mayor preferencia”, considerando los fuertes lazos que guarda la población usuaria en relación a sus lugares de origen, preponderantemente rurales.

En cuanto a la seguridad ciudadana (Mapa 4.3), el acceso a Centros de Atención Inmediata (CAI)¹⁰⁹, es baja y ante una situación de peligro, la reacción de las unidades de atención no es oportuna. Para Paramo y Burbano (2016), la seguridad es un componente importante para medir la calidad de los espacios públicos. A su vez, la carencia en el acceso a recursos económicos, ha dado pie a la inseguridad que es una de las preocupaciones más apremiantes dentro de la comunidad, afectando directamente a la población juvenil por falta de oportunidades. La influencia de pandillas provenientes de otros sectores de la ciudad y la aparición de las mismas al interior del conjunto habitacional, situación a la que se le atribuye el incremento de hurtos y atracos y el consumo de sustancias psicoactivas. Otro de los temas que preocupa a la comunidad son los casos de violación, cuyas víctimas han sido menores de edad, un problema que se ve agravado por la ausencia de autoridad policial en la zona y por los problemas de convivencia, presentes desde la misma entrega de las viviendas.

¹⁰⁹ El Centro de Atención Inmediata –CAI-, es el lugar desde el cual la policía presta el servicio de seguridad a los barrios y conjuntos habitacionales.

En este sentido, son múltiples los llamados de atención que han hecho los habitantes y líderes del conjunto habitacional ante las diferentes autoridades del orden municipal, entre ellas:

Cinco integrantes de la comunidad del Ortigal, quienes ejercen espacios de liderazgo en el sector, entre ellos la Edil de la Comuna 9, Elizabeth Ordóñez, intervinieron en dicho debate que se prolongó por más de 2 horas. Los representantes de la comunidad se refirieron a diversos temas y necesidades que afrontan en este lugar que congrega a 1644 familias vulnerables y víctimas del conflicto armado: inseguridad, mayor atención en salud, altos costos de los servicios públicos (Aseo y energía), falta de escenarios deportivos, actividades culturales, salones comunales, centros asistenciales y fomento de programas sociales y de emprendimiento, son entre otras, las temáticas que se abordaron durante el debate que contó con la presencia de varios de los secretarios de despacho del municipio y miembros de la Policía Metropolitana de Popayán (CMP, 2018).

Socialmente el VO ha sido estigmatizado como un lugar de riesgo por albergar población víctima del conflicto armado (en algunos casos victimarios) y, por su cercanía con áreas donde son representativos los hechos delictivos, siendo también epicentro de incidentes lamentables como robos, violaciones y muertes; a esto se suma la iniciación e intensificación del consumo de sustancias psicoactivas por parte de algunos residentes; sin embargo, ante este contexto la Policía Metropolitana viene trabajando con los programas “Frentes de Seguridad” y “Jóvenes a lo bien”, para garantizar la convivencia pacífica y la atención oportuna ante cualquier hecho de violencia o riesgo social en la zona.

Las autoridades informaron que se adelantaron acciones encaminadas a la prevención de delitos y focos de inseguridad, mediante la oferta institucional en el desarrollo de frentes de seguridad, los cuales buscan el bienestar común con el apoyo de las instituciones gubernamentales (En Línea Popayán, 2018).

El evaluar el acceso a redes públicas hospitalarias (Mapa 4.4), debe regirse en principios de igualdad, especialmente para habitantes en localidades más pobres (Pérez-Valbuena, 2015). En el caso de los hospitales y centros de salud el VO presenta un nivel de accesibilidad muy bajo, frente al centro de salud más cercano, ubicado en el barrio La María. En este sentido, es insuficiente el servicio en localización y disponibilidad dentro del área.

Según los resultados de la encuesta, el 90% de la población tiene acceso al servicio de salud, el 9% no tiene acceso y el 1% No sabe o no responde. Hasta aquí, como se puede notar, la mayoría de la población tiene acceso; no obstante, al indagar sobre el régimen al que pertenecen, se encuentra

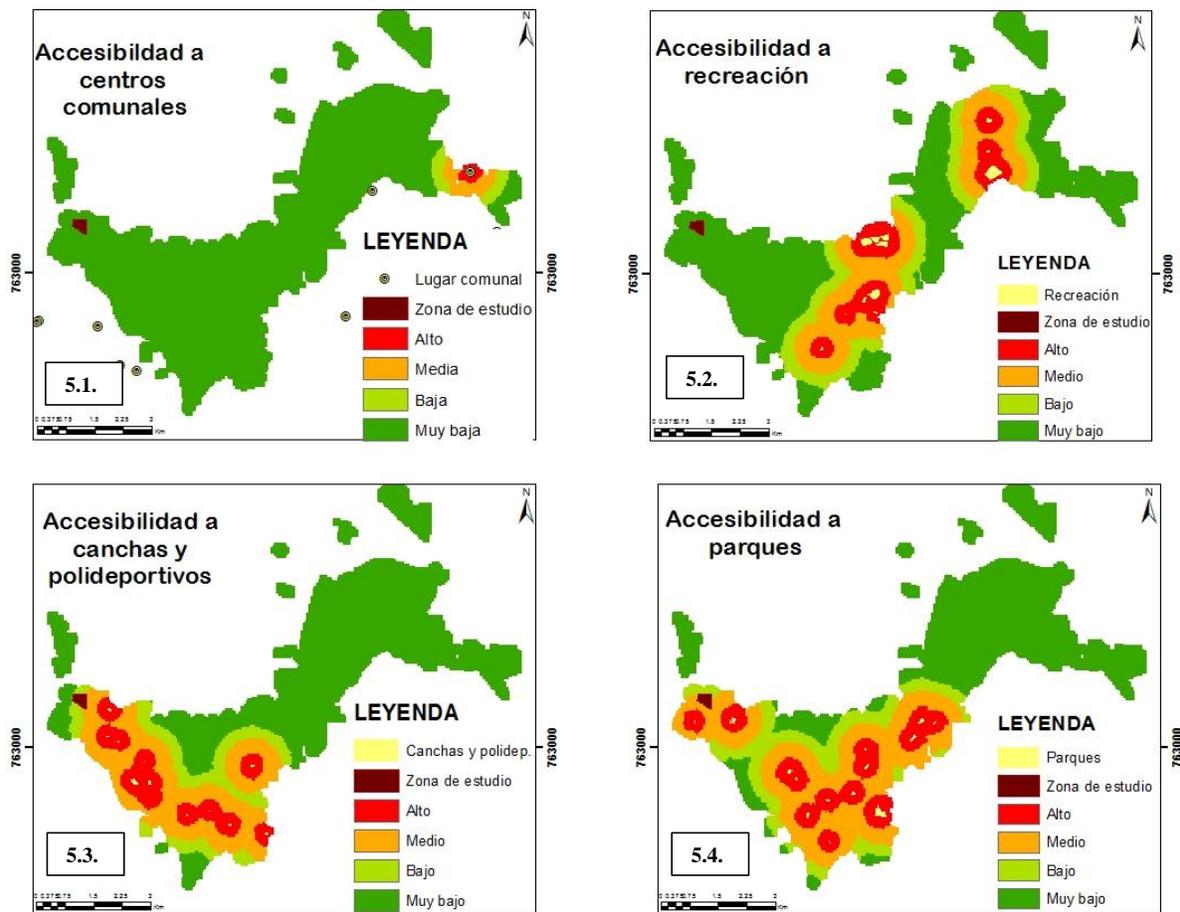
que el 79,5% es subsidiado, el 11% contributivo y el 9,5% No sabe o no responde. Esta situación se corresponde con las opciones de empleo y, a su vez, los niveles de ingreso, puesto que, reflejan una gran dependencia del gobierno, debido a que no tienen acceso a contratos formales en los que necesariamente se debe aportar al régimen contributivo como requisito para desempeñar su respectiva ocupación. Así, pese a disponer del servicio de salud, las condiciones de la prestación del mismo son lamentables, considerando la crisis en el sistema de salud que padece el país y que impacta de manera más fuerte sobre la población vulnerable.

A su vez, persiste el déficit de afiliación, acceso, conocimiento de métodos de planificación, vacunación de niños, atención a mujeres gestantes, detención temprana de alteraciones del crecimiento, prevención del cáncer de cuello uterino y mama, rehabilitación y ayudas técnicas a personas en situación de discapacidad, siendo la prevención del cáncer la problemática más preocupante dentro de los aspectos considerados (ORMET, 2015), complejizando un poco más el acceso a este servicio público de gran importancia para la población usuaria.

3.3.3. Evaluación recreación y deporte

Los espacios públicos de estancia (calles, plazas, parques, jardines, etc.) vienen recuperando su importancia desde finales del siglo XX, debido a las mejoras en las condiciones de vida de los habitantes y de las urbes (García-González y Contreras-Juárez, 2016). En este contexto, como se observa en el mapa 5, la recreación y el deporte se aborda a partir del acceso a centros comunales¹¹⁰ (Mapa 5.1), recreación (Mapa 5.2), canchas y polideportivos (Mapa 5.3) y parques (Mapa 5.4). La población usuaria necesariamente debe disponer de sitios en donde se puedan llevar a cabo actividades de tipo deportivo y recreativo para el aprovechamiento del tiempo libre, siendo estos factores preventivos frente al consumo de sustancias psicoactivas y/o actividades delictivas que van en detrimento de la sociedad.

¹¹⁰ Los centros o salones comunales son los espacios de uso común de los cuales disponen los barrios, para llevar a cabo actividades educativas, culturales, recreativas e incluso de tipo económico a partir de su alquiler de los mismos.



Mapa 5: Recreación y deporte

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Los centros comunales por requerimiento tanto de barrios como de conjuntos habitacionales, son espacios de necesaria construcción dentro de estos; no obstante, el conjunto habitacional dispone de uno de pequeñas dimensiones (96 m^2) en relación a la cantidad de población que alberga, adicionalmente no se encuentra en las mejores condiciones (Foto 5). En cuanto a la recreación, su accesibilidad es muy baja, lo que muestra una gran limitación en las opciones para la utilización del tiempo libre. En sus inmediaciones se dispone de parque infantil, cancha de baloncesto y espacio para una cancha de fútbol, pero no se cuenta con polideportivo, biblioteca u otros espacios propicios para el esparcimiento y la diversión, teniendo en cuenta las nuevas tendencias en las prácticas deportivas.

Foto 5. Centro comunal



Fuente: Ronald Macuacé (2019).

Como se puede identificar (Mapa 5.3), el VO presenta una accesibilidad baja a canchas y polideportivos, puesto que los diferentes equipamientos se encuentran localizados en múltiples lugares de la ciudad y el conjunto habitacional guarda una distancia considerable a ellos, lo que dificulta su acceso.

Foto 6. Lugares para la recreación



Fuente: Ronald Macuacé (2019).

Pese a que Popayán está catalogada como ciudad universitaria, la misma tiene una escasa oferta de opciones para la recreación, la cultura y el deporte de tipo público, la mayoría de las opciones son privadas, por lo que sus costos discriminan y limitan a la población usuaria de este conjunto habitacional para su acceso y disfrute.

3.3.4. Evaluación centralidades

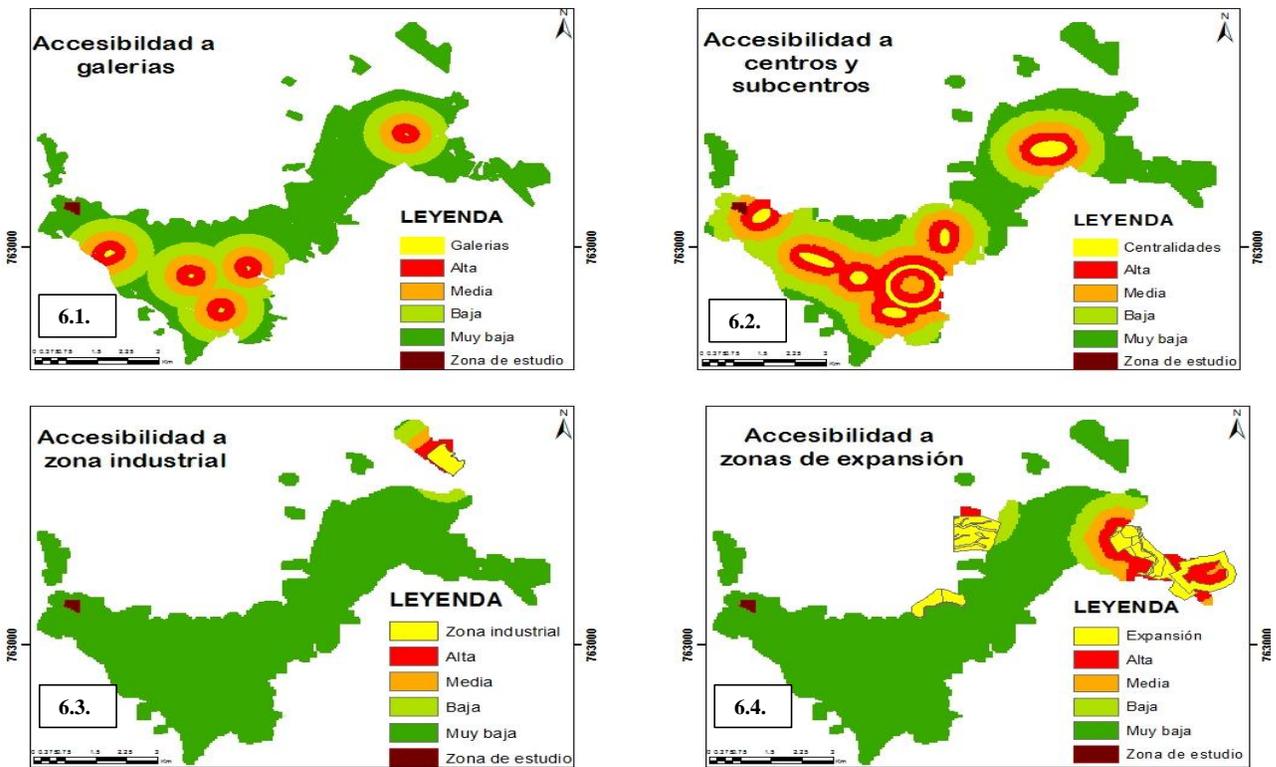
De acuerdo Páramo, Burbano y Fernández-Londoño (2016), en la estructura de indicadores de habitabilidad del espacio público deberán ser consideradas las centralidades. Como se identifica en el mapa 6, las centralidades identificadas en esta investigación obedecen a galerías (Mapa 6.1), centros de comercio y servicios (Mapa 6.2), zona industrial (Mapa 6.3) y zona de expansión (Mapa 6.4). Las centralidades juegan un papel fundamental dentro de la ciudad, toda vez que, en estas es donde se proveen los principales bienes y servicios y, a su vez, se encuentran las fuentes generadoras de empleo.

La accesibilidad a las galerías como principales centros de provisión de consumo primario es muy bajo, en relación a la galería Las Palmas¹¹¹ que es la más cercana. En lo concerniente a las centralidades, se encuentra la correspondiente al barrio La María¹¹². Al respecto, se debe precisar que en esta centralidad se puede acceder a locales comerciales más relacionados con la venta de alimentos; sin embargo, dado que el sector es de bajos ingresos, no se considera con un principal generador de oportunidades laborales para la población usuaria del VO.

Del total de encuestados, el 32,7% trabaja de manera independiente, el 28,1% son amas de casa, el 14,6% son empleados, el 11,6% son desempleados, el 8% estudiantes y el 3% corresponde a otro. El indagar sobre el ingreso es bastante sensible, la población habitualmente se muestra reacia a dar información al respecto, en especial, porque considera que esto se verá reflejado en incremento en impuestos y/o servicios públicos, situación que iría en su contra. Al respecto, tan sólo suministraron información el 59% del total de encuestados.

¹¹¹ Es un barrio popular ubicado en el occidente de la ciudad, en el cual el VO encuentra la central de abastos más cercana.

¹¹² Es un barrio popular ubicado en el occidente de la ciudad, en el cual el VO encuentra una centralidad para satisfacer necesidades relacionadas con la compra de alimentos.



Mapa 6: Centralidades

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

En relación a los aportes que realizan sobre el total de los ingresos de su hogar, el 16% aporta el 100%, el 8% aporta el 50%, el 6% aporta el 80%, el 5% aporta el 20%, el 4,5% aporta el 60% y 70% y el 56% restante se encuentra distribuido en múltiples porcentajes. En promedio, en los hogares dos personas generan ingresos, aunque los mismos van desde el unipersonal hasta diez personas, lo que sugiere una fuerte carga para quienes laboran. A su vez, hay hogares en los que no se devenga ingreso alguno y otros que perciben hasta \$2.500.000 (US\$832); en promedio los ingresos por familia son de \$650.000 (USD 216).

Frente a la zona industrial (Mapa 6.3) hay una gran distancia, puesto que la misma se ubica en el extremo norte de la ciudad; empero, el problema no es precisamente la distancia, sino dos aspectos principalmente: Primero, que pese a su nombre “zona industrial”, la misma tiene una limitada base de empresas asentadas, por lo que no es una de las principales fuentes generadoras de ingresos para la ciudad, y segundo, los bajos niveles de cualificación de la población del VO, situación que imposibilita su acceso a las fuentes de empleo generadas por esta.

La zona de expansión (Mapa 6.4) se encuentra en uno de los extremos de la ciudad, muy distante del VO, asimismo, vale precisar que, pese a que fue categorizada como tal en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2002, el nivel de desarrollo es mínimo, lo que lleva a que no se irradien sus externalidades.

En lo concerniente a la accesibilidad a centros y subcentros (Mapa 6.2), hay una gran limitación en la ciudad frente a la oferta de espacios generadores de fuentes de empleo, puesto que se presentó un salto y no una transición del sector primario al terciario, razón por la cual la industria nunca se desarrolló (Macuacé, 2007)¹¹³. Esta situación lleva a que se genere una oferta laboral muy limitada, que gira alrededor del comercio y servicios y, dados los bajos niveles educativos de la población del VO, se convierte en una limitante para el acceso a estas potenciales ofertas laborales. De acuerdo con los datos arrojados por la encuesta, el 88,4% manifiesta que no se dispone de opciones de empleo cerca al conjunto habitacional, el 6,5% manifiesta que si las hay y el 5% restante No sabe o no responde. Como se evidencia, quienes consideran que no hay opciones de empleo alrededor de su vivienda son un porcentaje bastante alto, lo que lleva a que se acuda a diferentes actividades que permiten acceso a ingresos (ORMET, 2015), independientemente de la formalidad de las mismas.

Aunque las unidades habitacionales no cuentan con las condiciones para el establecimiento de locales comerciales, un importante número de usuarios se ha ideado la forma de ubicar tiendas, misceláneas, venta de minutos, fotocopias y/o impresiones, arreglo de ropa, entre otras actividades económica; a su vez, otros han ocupado el espacio público para ubicar ventas de frutas, comestibles, prendas de vestir, zapatos, etc. Estos negocios ambulantes hasta el momento no son reconocidos por la comunidad y/o autoridades, como perturbadores de las norma de propiedad horizontal, por tal razón funcionan sin problema alguno.

¹¹³ Considerando que la ciudad nunca tuvo vocación de tipo industrial, siendo este un sector marginal dentro de la misma. Las dinámicas de expansión de la ciudad han presentado mayor dinamismo a partir del terremoto de 1983, el cual provocó una redistribución de la población en la ciudad y, a su vez, de la mano del crecimiento de población motivado por el suministro de bienes y servicios públicos como principal atractivo al ser ciudad capital y la población en condición de desplazamiento motiva por el conflicto armado. En este sentido, con el crecimiento de la población, día a día fueron demandados más servicios lo que no permitió que el sector secundario se desarrollara.

Foto 7. Actividades productivas Valle del Ortigal



Fuente: Ronald Macuacé (2019).

Como se puede notar (Mapa 6.2), hay una distancia considerable (alrededor de 6 kms) entre el VO y el sector histórico, lugar en el que se realizan una buena cantidad de las actividades comerciales de tipo privado y de servicios en la ciudad, especialmente las relacionadas con las entidades del Estado, situación que complejiza el acceso a diversas opciones laborales.

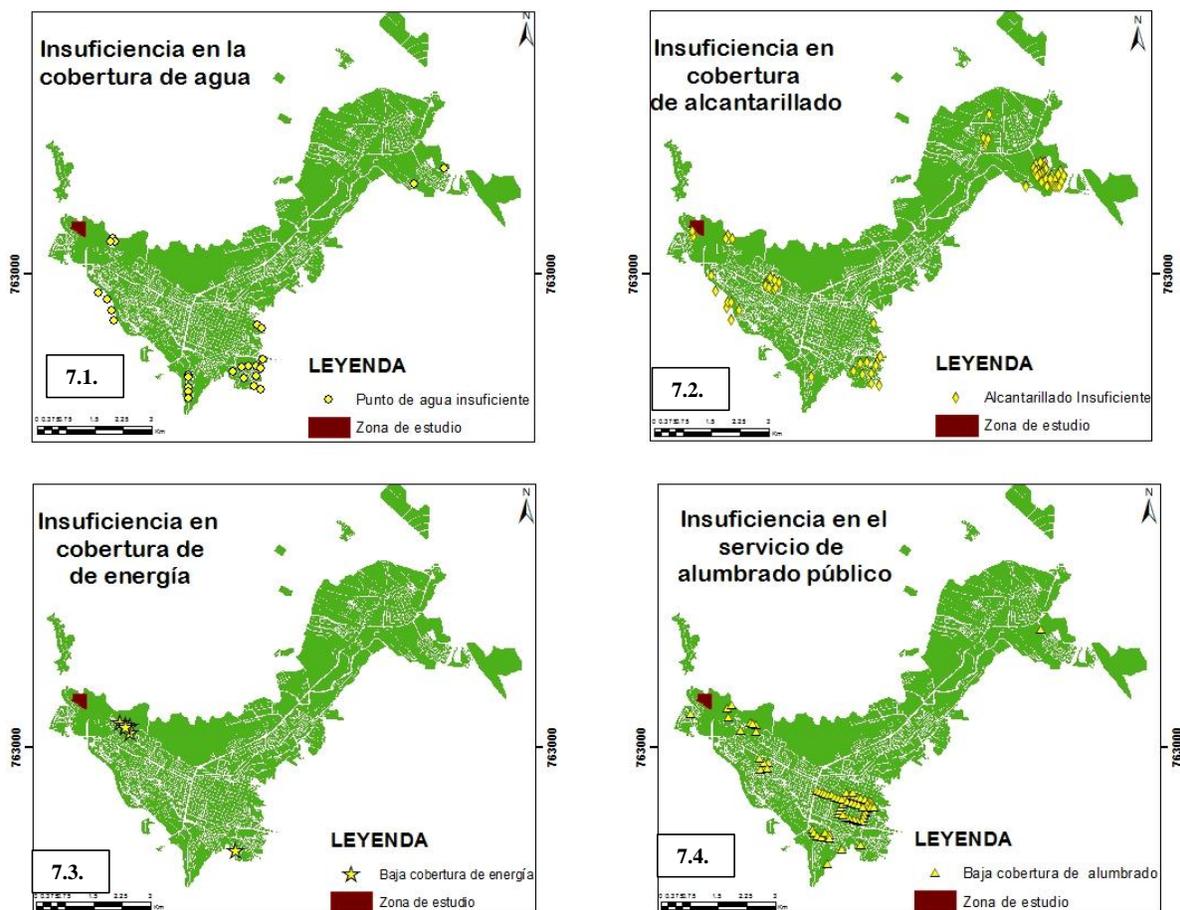
De acuerdo con la encuesta para esta investigación, los usuarios del programa previo a la entrega de estas viviendas, residían en asentamientos o en barrios populares, lugares que ocuparon al llegar a la ciudad. En estos debían cubrir costos de arriendo y otros gastos, alcanzando en promedio los \$194.000 pesos mensuales (USD 65); no obstante, esta situación cambió con la entrega de las nuevas viviendas, en vista que, debieron asumir el costo de servicios públicos, por tanto, según indican los moradores, el monto mensual es en promedio de \$280.000 (USD 90). Dicha situación afectó a la población usuaria, ya que en vista de las escasas posibilidades de empleo y los bajos niveles de ingresos económicos, éstos no logran cubrir los pagos necesarios para el sostenimiento de la casa o apartamento, presentando de manera habitual retrasos en sus obligaciones y, por ende, corriendo el riesgo de pérdida del inmueble¹¹⁴.

¹¹⁴ Es necesario anotar que, si bien es cierto las viviendas a la población usuaria se las entregaron sin que esta tuviese que realizar un pago de un monto para el acceso a la misma, dentro de los requerimientos para que los usuarios se pudiesen mantener y continuar ocupando las viviendas y/o apartamentos, era necesario el compromiso del pago de los servicios públicos y de una cuota de administración. El incumplimiento de estos requisitos, puede generar la pérdida de la vivienda.

3.3.5. Evaluación servicios básicos

La construcción de viviendas en el marco de una planificación urbana eficiente, debe corresponder como mínimo a la disposición de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado) (Molar-Orozco y Aguirre-Acosta, 2013). El incumplimiento de este requisito estaría en contravía con la habitabilidad sustentable y el beneficio de los usuarios, por lo tanto debiese ser considerada como una restricción o limitante para el desarrollo urbanístico (Jiang y Eastman, 2000). Los servicios públicos con los que cuenta el VO son: red de energía, alcantarillado, red de acueducto, red de gas natural, red telefónica, recolección de basuras y alumbrado público (MVCT, 2016). Dada la disponibilidad de información, los servicios básicos con los que se realiza el análisis, tal como se muestran en el mapa 7, corresponden a agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y alumbrado público. Como se puede identificar, todos y cada uno de estos, son servicios de imprescindible uso en las viviendas, para llevar a cabo actividades relacionadas con la vida misma.

El VO cuenta con el servicio de agua potable (Mapa 7.1), de manera permanente con calidad y cantidad. En lo concerniente al alcantarillado (Mapa 7.2) hay insuficiencias, puesto que los desagües cloacales se vierten de manera directa al río Cauca, que se encuentra a menos de 500 mts del conjunto habitacional; los desagües pluviales canalizan de manera apropiada el agua lluvia que desemboca de manera directa en el río Cauca.



Mapa 7: Servicios básicos

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

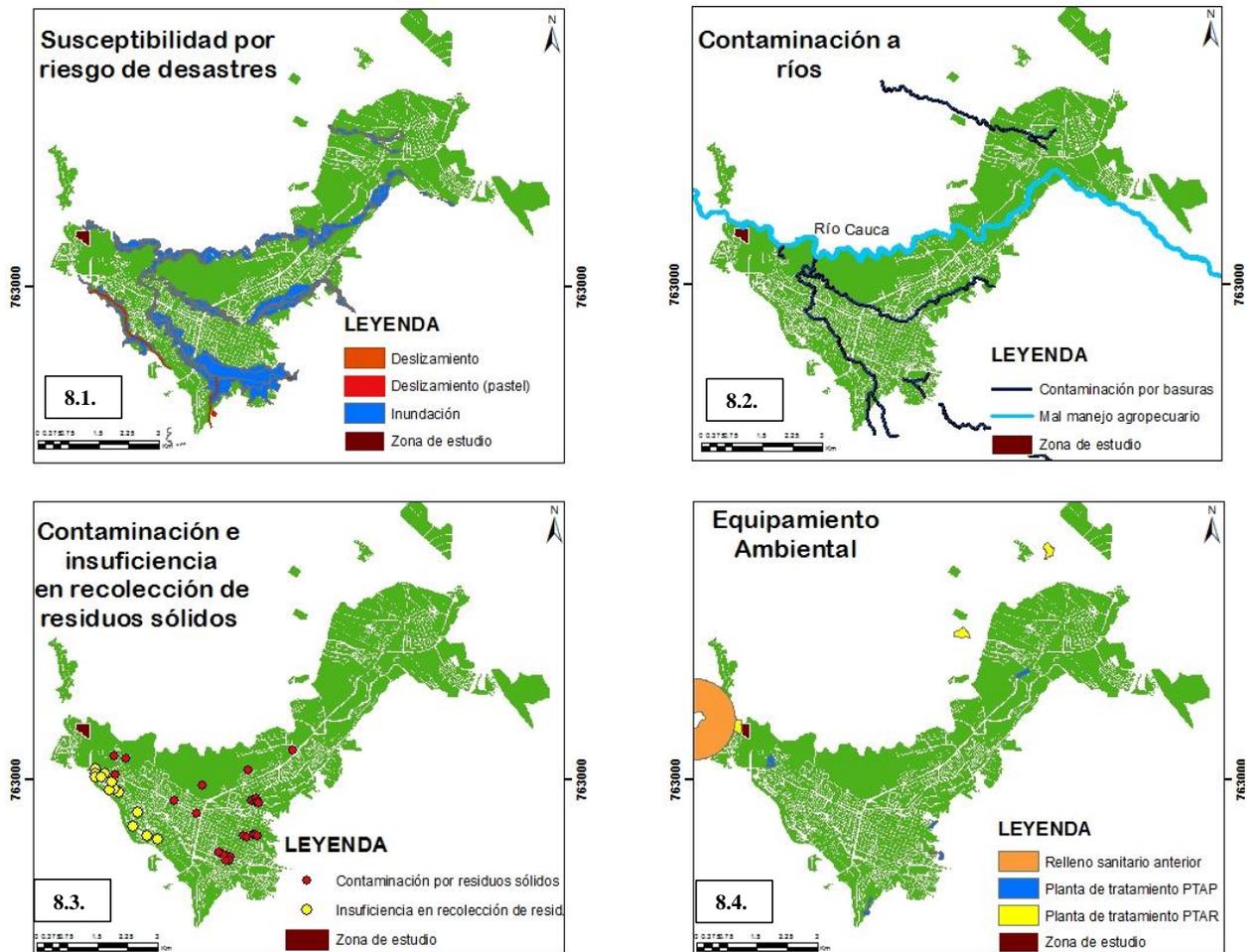
Hay disponibilidad del servicio de energía eléctrica (Mapa 7.3) dentro del VO. Aparejado a este, se encuentra el alumbrado público (Mapa 7.4), que es adecuado a nivel interno; pero como es un lugar alejado de la ciudad, en el trayecto que comunica el conjunto habitacional con la vía que lo articula a la misma, la iluminación es precaria, convirtiéndose en foco de peligro.

De acuerdo con el ORMET (2015), el pago promedio por arriendo y servicios públicos en la anterior vivienda era nulo en un 21,2% de los casos, lo que en cifras monetarias no representa una ganancia frente a la situación actual, aunque sí una mejora en condiciones de habitabilidad. Según la encuesta para esta investigación, para el 70,2% de los casos, los ahorros que experimentan actualmente están entre \$100.000 (USD 30) y un poco menos de \$300.000 (USD 100), frente a los valores que pagaban anteriormente por concepto de arrendamiento.

3.3.6. Evaluación condiciones ambientales

Para abordar las condiciones ambientales, como se aprecia en el mapa 8, se identificaron zonas de riesgo de desastres (Mapa 8.1), contaminación a ríos (Mapa 8.2), residuos sólidos (Mapa 8.3) y áreas de interés ambiental (Mapa 8.4). Al respecto, todos estos aspectos pueden afectar positiva o negativamente la vida de la población, siendo necesario considerarlos. Al igual que los servicios básicos, este componente resulta de la superposición cartográfica en la zona de estudio y donde su presencia se considera como una restricción o limitante ambiental.

Como se puede apreciar (Mapa 8.1), el VO no presenta riesgo de desastres, pero al encontrarse cerca al río Cauca hay riesgo de inundación. De la mano de ello, en cuanto a la contaminación a ríos, se ve afectado y afecta a su vez; de un lado, al río se vierten residuos sólidos y líquidos de toda la ciudad, presentando malos olores en determinadas horas del día; del otro, los residuos líquidos se vierten de manera directa desde este conjunto habitacional, puesto que no existe un sistema de tratamiento de aguas residuales.



Mapa 8: Condiciones ambientales

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

La ciudad no cuenta con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), por tanto, las aguas se vierten de manera directa a los ríos. A su vez, en un predio contiguo al VO se tenía previsto la construcción de la PTAR de Popayán; no obstante, pese a que su construcción se planteó en el POT (2002), la misma no se realizó. Dadas estas circunstancias primero se construyó VIS y cuando se consideró su construcción se realizaron los diseños, posterior a ello se le consultó a la comunidad, la cual no estuvo de acuerdo con su realización, debido a los prejuicios y perjuicios que se presentan de manera habitual frente a este tipo de obras de infraestructura¹¹⁵.

¹¹⁵ De acuerdo con la empresa Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., empresa encargada del proyecto PTAR Popayán, la tecnología con la cual se llevaría a cabo esta obra de infraestructura para la ciudad, permite la compatibilidad con conjuntos habitacionales, en este caso específico con el Valle del Ortigal; no obstante, la comunidad del mismo no aceptó la realización de la misma, dentro del proceso de consulta previa, lo cual llevó a que este proyecto declinara y en la actualidad se encuentre en el limbo su realización.

En lo concerniente a la contaminación por residuos sólidos e insuficiencia en la recolección de estos, no presenta problema alguno, puesto que el servicio de recolección de basuras se presta de manera frecuente tres días en la semana.

En cuanto al equipamiento ambiental, es importante considerar dos aspectos: El primero, relacionado con la cercanía al anterior relleno sanitario “El Ojito”, cerrado en el año 2014; no obstante, del mismo se generan de manera esporádica malos olores que afectan al conjunto habitacional por su cercanía. El segundo, tal como se mencionó, la PTAR de Popayán fue concebida en un predio contiguo al VO, pese a ello, los últimos acontecimientos muestran que la misma se llevará a cabo en un área más alejada del conjunto habitacional, al otro lado del río Cauca.

3.3.7. Integración del modelo

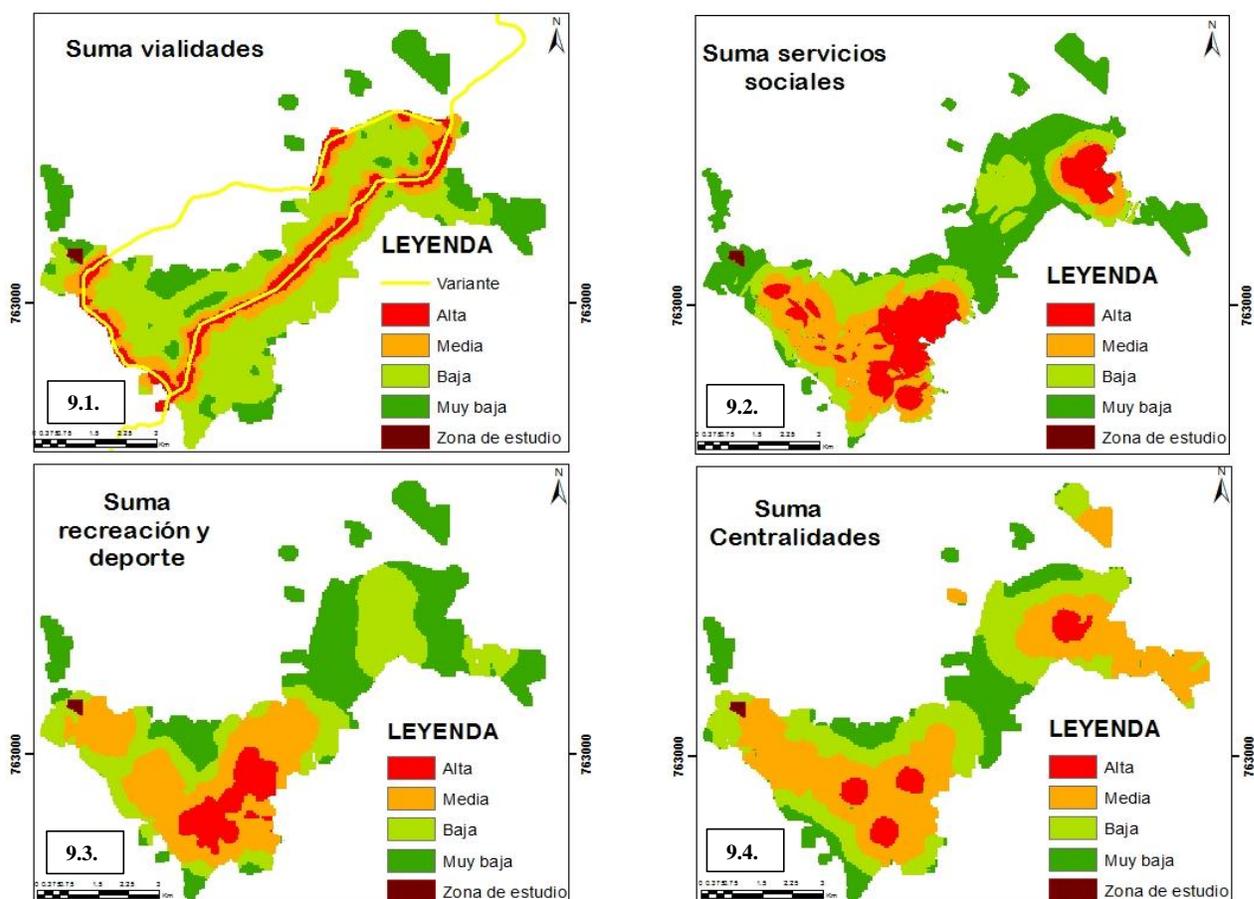
En un primer momento como se identifica en el mapa 9, la integración del modelo consistió en determinar cuatro mapas correspondientes a: Vialidades (Mapa 9.1), suma de servicios sociales (Mapa 9.2), recreación y deporte (Mapa 9.3) y centralidades (Mapa 9.4), esto con la intención de identificar la funcionalidad urbana por subcomponentes en relación al VO.

Como se puede apreciar (Mapa 9.1), el acceso a vialidades para el VO se encuentra entre baja y muy baja, situación que limita el acceso a diferentes áreas de la ciudad. Sumado a ello, la movilidad lleva a que se deban abordar dos transportes, traduciéndose en sobrecostos y detrimento de las condiciones de vida.

La salud, educación y la seguridad, son servicios necesarios conexos a la vivienda, su cercanía y/o distancia a los mismos, puede desencadenar en graves problemas para la sociedad, en primer lugar, porque la salud es fundamental para el trabajo y el estudio y, sin ella, estas labores no pueden llevarse a cabo. La educación permite a la población mejorar sus niveles de conocimiento, comprender las dinámicas de la vida y el mundo y, acceder a mejores espacios laborales y niveles de ingresos. La seguridad, porque permite que los individuos desarrollen su vida con tranquilidad por la protección a su vida y bienes relacionados, lo que garantiza los derechos de propiedad.

Para el caso de los servicios sociales, se puede ver que el VO se encuentra con una accesibilidad muy baja, situación que restringe las posibilidades de hacer uso de los servicios mencionados, lo

que deriva en detrimento de las condiciones de vida de la población y pobreza urbana (Moreno, *et al*, 2017).



Mapa 9: Sumatoria por componentes vialidades, servicios sociales, recreación y deporte y centralidades

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Los espacios para el ocio y la recreación, son de suma importancia para la población, puesto que, así como el trabajo es necesario para garantizar la reproducción de la vida, los espacios para el ocio son fundamentales para el descanso, la recuperación y dar continuidad al mismo.

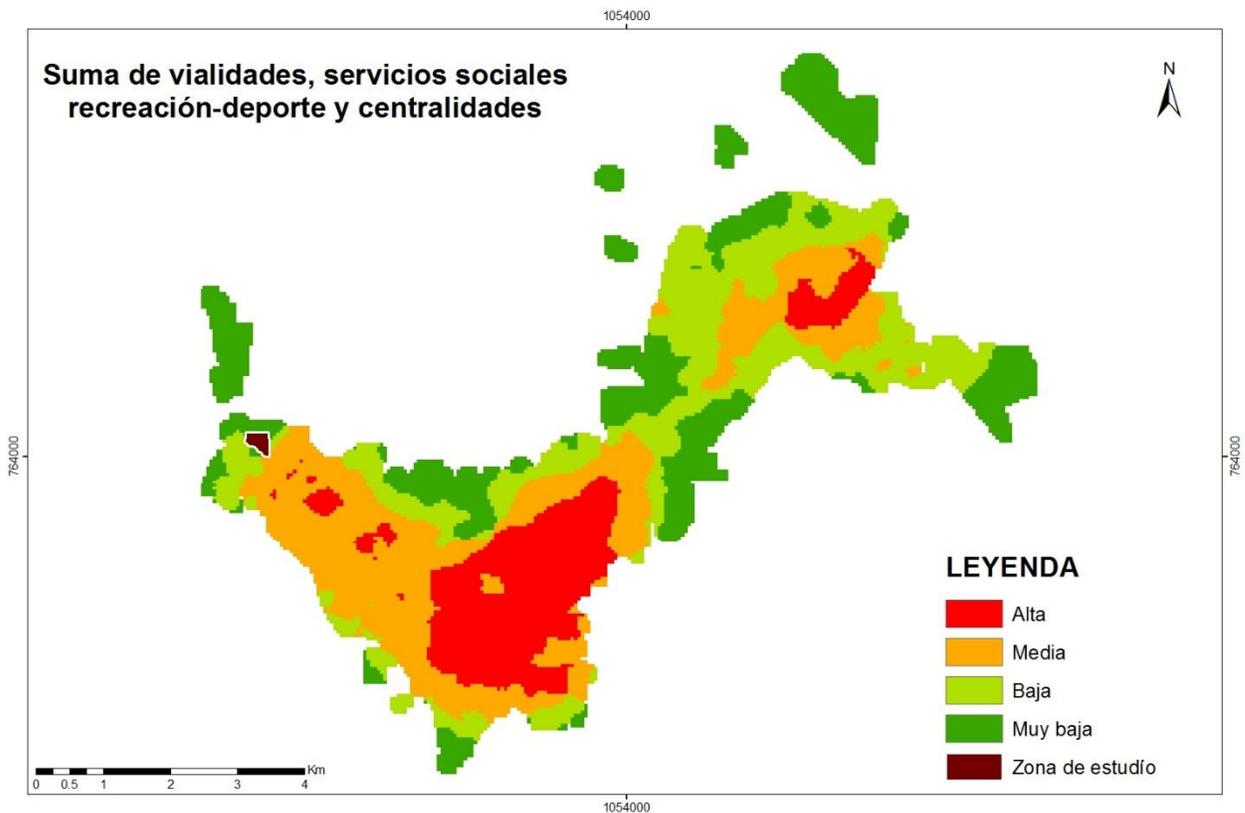
En relación a la recreación y el deporte, se encuentra que la accesibilidad es baja, impidiendo que la población usuaria del VO acceda a lugares de esparcimiento, lo que va en detrimento de la calidad de vida, puesto que se presentan grandes restricciones para el uso y aprovechamiento del tiempo libre. Esta es una situación preocupante, toda vez que, el deporte y la recreación son fundamentales para la prevención de la delincuencia y el consumo de sustancias psicoactivas.

Los espacios para el acceso al empleo y la compra de bienes y servicios, son necesarios para la vivienda, ya que la cercanía o lejanía a estos, permite reducir u ampliar el poder adquisitivo y los tiempos de desplazamiento de las familias y, a su vez, acceder de manera fácil a la satisfacción de necesidades que tienen que ver con el consumo cotidiano.

En cuanto a centralidades, la accesibilidad es baja, por lo que los centros en los que se generan opciones de trabajo, no son de fácil acceso. Como se puede notar, todo esto hace parte del círculo vicioso de la pobreza, en tanto que, la población no puede acceder a la educación dado que este servicio no es cercano¹¹⁶; no obstante, en transporte público debe gastarse una suma importante de dinero, limitando las posibilidades de movilidad. Finalmente, los espacios para el acceso al trabajo se encuentran alejados, restringiendo su acceso y de acceder a estos, por las distancias y los recursos que deben destinar para satisfacer los servicios de salud, educación, transporte y recreación son altos y al carecer de ellos, se redunda en pobreza urbana. En términos generales, el VO en todos los subcomponentes (9.1, 9.2, 9.3 y 9.4) presenta índices de conectividad bajos y muy bajos.

En un segundo momento, como se identifica en el mapa 10, la integración del método se realizó para presentar en un solo modelo todos los componentes mencionados (vialidades y transporte, servicios sociales, recreación y deporte, centralidades), para facilitar el análisis integral de las condiciones de accesibilidad y conectividad urbana que presenta el VO, en relación al resto de la ciudad. De igual manera, se consideraron las restricciones o limitaciones ambientales (servicios básicos, condiciones ambientales), las cuales no son sometidas a un modelo de distancia euclidiana, solamente se consideran como elementos que dificultan las condiciones de vida de los habitantes. En este sentido, se llevó a cabo un aporte al método propuesto por la Defensoría del pueblo (2012), que analizó el componente lugar sin realizar una sumatoria total de los indicadores planteados, sin complementar información mediante encuestas y sin considerar las limitantes o restricciones, como elementos que dificultan el desarrollo urbano.

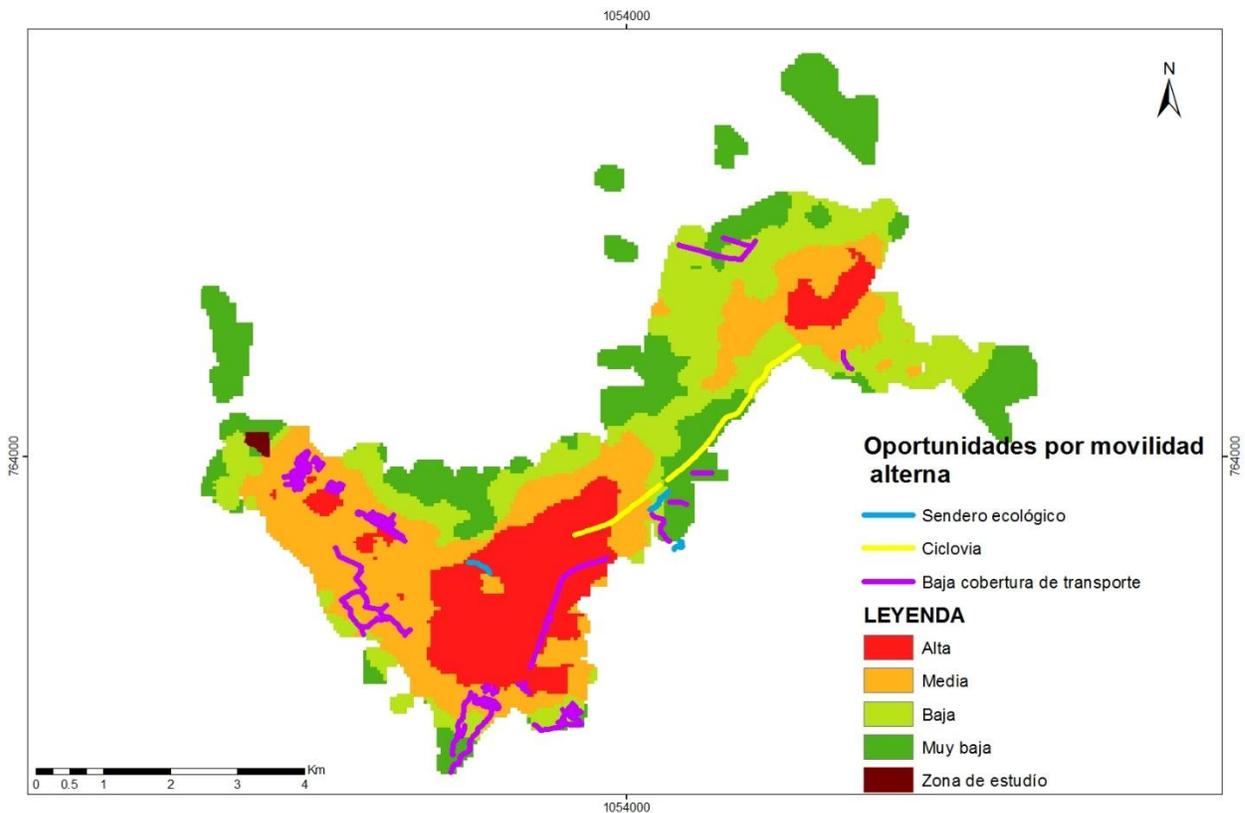
¹¹⁶ Si quedara alejado, no habría problema con este, en tanto existiese la posibilidad de llegar a través de un sistema de transporte público.



Mapa 10: Sumatoria total vialidades, servicios sociales, recreación y deporte y centralidades

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Al realizar la sumatoria de vialidades, servicios sociales, recreación y centralidades, la localización del VO es muy compleja, puesto que no es posible acceder a los servicios mencionados (baja y muy baja). Esta situación es bastante paradójica, en tanto que, en teoría los programas de los gobiernos orientados a la provisión de VIS y en este caso específico “vivienda gratuita”, plantean soluciones al problema de la vivienda; no obstante, dado que la misma es vista como la infraestructura física que suministra techo a los usuarios y no se ve en articulación a los servicios habitacionales relacionados a esta; se brinda vivienda pero se vulnera el derecho a servicios de fundamental importancia, como lo son la educación, la salud, acceso a espacios para el trabajo, entre otros, redundando en la agudización de la pobreza urbana. Con respecto al acceso integral determinado en la cartografía anterior y las oportunidades de movilidad alterna, el VO no cuenta con la posibilidad de acceder o senderos ecológicos y ciclovía que permitan el tránsito peatonal o en bicicleta.

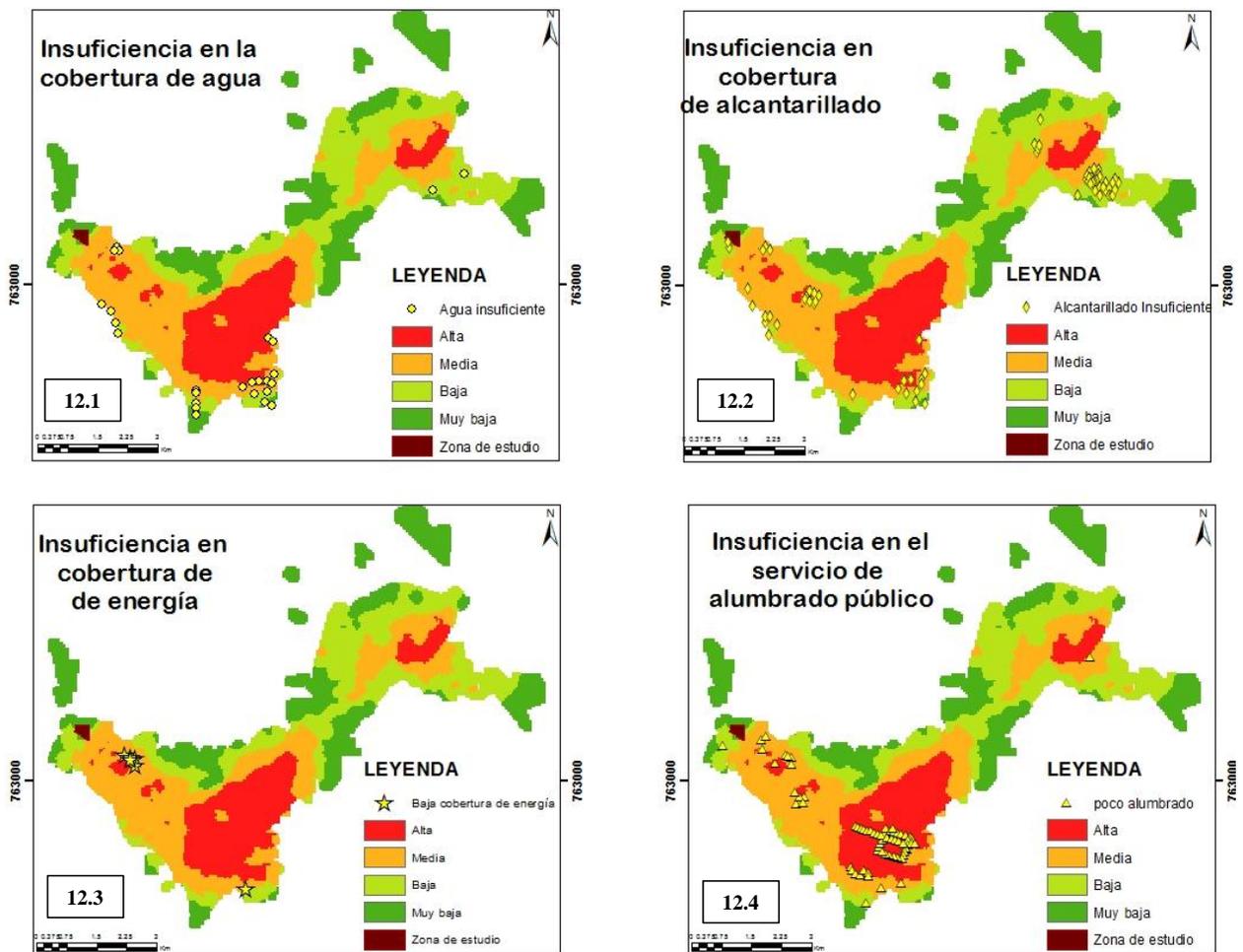


Mapa 11: Sumatoria total y oportunidades de movilidad alterna

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Como se puede identificar en el mapa 11, si bien es cierto, hay acceso al servicio público de transporte, la localización lleva a que la población usuaria deba tomar más de una ruta para llegar a algunos destinos de la ciudad, provocando reducción en sus ingresos. Ahora bien, no es posible considerar la ciclovía como una alternativa de movilidad, puesto que la misma es muy restringida y, por el contrario, el utilizar la bicicleta para desplazarse y al no existir vías adecuadas, la población queda vulnerable a múltiples riesgos, especialmente motivados por los diferentes medios de transporte con los que se debe compartir la vía.

En relación al acceso integral (sumatoria total de componentes) y los servicios básicos, es de resaltar que una limitante para la construcción de viviendas de interés social como es el caso del VO, debió ser la insuficiencia en la cobertura de alcantarillado, pero no fue tomada en cuenta, como se identifica en el mapa 12.

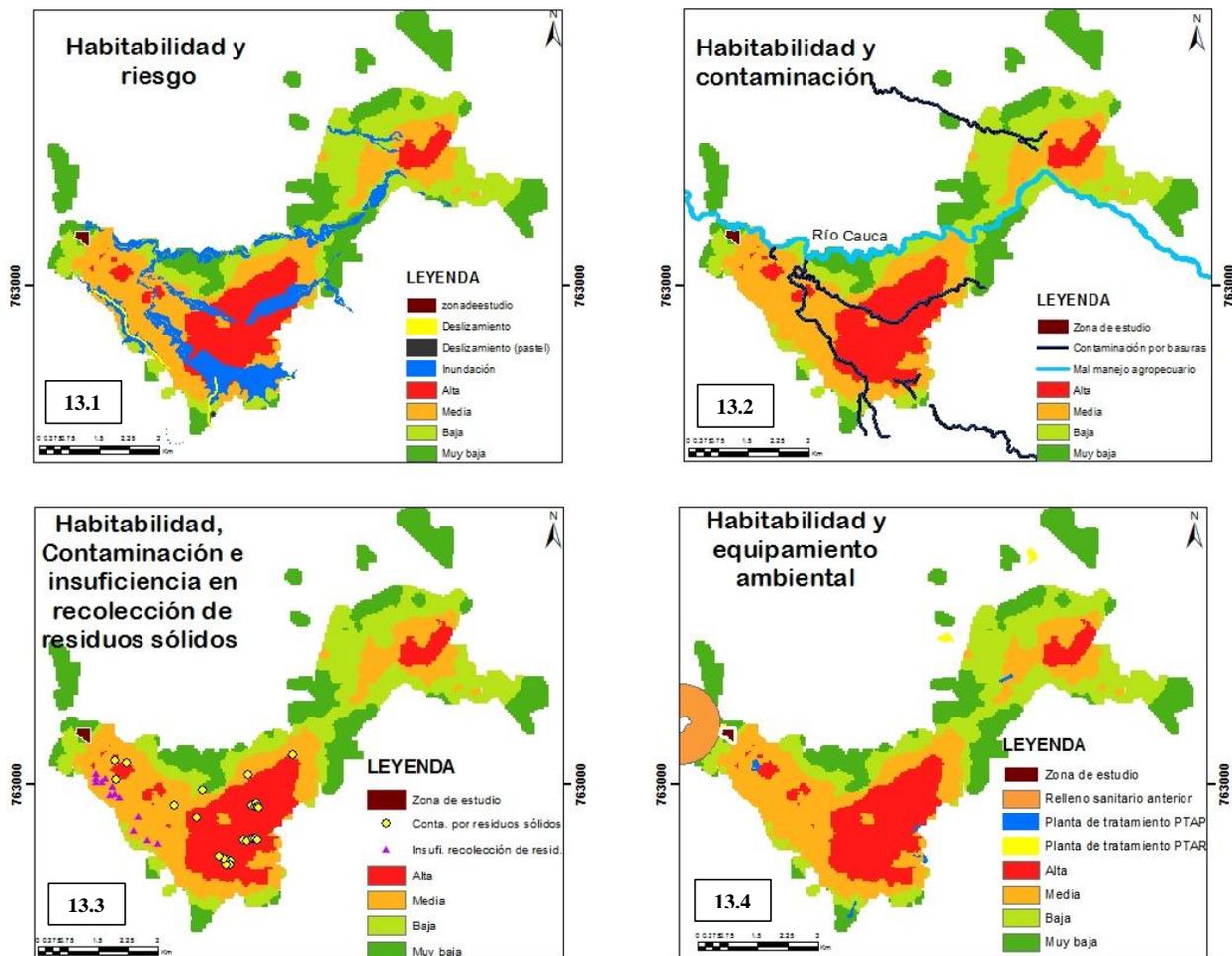


Mapa 12: Sumatoria total con restricciones de servicios básicos

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

El VO pese a encontrarse restringido en el acceso a servicios fundamentales, como la salud, educación y acceso a centros de trabajo, entre otros, se debe destacar que tiene acceso a servicios básicos (agua, energía eléctrica y alumbrado público).

En la sumatoria total de los componentes y las restricciones de tipo ambiental, como se identifica en el mapa 13, se debe considerar que es inminente el riesgo de inundación que presenta el VO, precisamente por la cercanía al río Cauca. De la mano de este, debido a los vertimientos que se realizan de manera directa, se producen malos olores afectando a la población usuaria.



Mapa 13. Sumatoria total de variables con restricciones ambientales

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Así, es de reconocer que dentro del área de influencia del VO no se presenta contaminación por residuos sólidos y la recolección de residuos se realiza de manera rutinaria. Por último, el VO presenta afectación por generación de malos olores de manera eventual, producido por el relleno sanitario “El Ojito”, pese a que fue clausurado en el año 2014 (por lo que no recibe residuos sólidos actualmente), aún genera malos olores dentro del área de influencia.

Como fue posible identificarlo a partir de la evaluación del componente lugar por componentes, la situación que presenta el VO es crítica, puesto que se construyó un conjunto habitacional para dar respuesta al problema de vivienda, pero se perdió de vista, que la vivienda no son exclusivamente las cuatro paredes y techo, por el contrario, la misma debe tener asociada infraestructura urbana para la provisión de diversos servicios sociales, así como, las posibilidades de acceso a empleo. Ahora bien, al realizar la integración del modelo, la situación se agudiza aún más.

Como bien se anotó en el primer capítulo, la vivienda juega un papel preponderante en la sociedad, puesto que es soporte material de actividades individuales, familiares y sociales, fundamentales para el mantenimiento y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social (Pradilla, 1987). La cantidad y calidad de la existente no permite dar solución a la carencia de la misma y menos aún, a la dinámica asociada a esta, razón por la que el problema de la vivienda ha alcanzado gran magnitud, derivando en pobreza urbana. En Colombia la política de VIS, históricamente se ha reducido a un problema de cantidades (déficit cuantitativo de vivienda), donde la discusión gira a unidades producidas, hectáreas, metros, vivienda por valor de acceso y subsidios a la demanda (López, 2012).

Asimismo, se ha perdido de vista que para comprender el problema de la vivienda no se debe ver esta bajo la lógica sectorial (la vivienda por la vivienda), sino por el contrario, se debe analizar en relación con los servicios habitacionales y los satisfactores adecuados a las necesidades de la población a la que va destinada, en contraposición a las lógicas de la planeación urbana utilitarista (Defensoría del Pueblo, 2012).

Son diversos los criterios para evaluar la calidad de la vivienda que los gobiernos proveen a sus habitantes; sin embargo, los criterios derivados de los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por los gobiernos, se caracterizan por ser obligatorios para todo actor que quiera diseñar, evaluar y/o ejecutar políticas públicas de vivienda. De ahí la importancia fundamental de encontrar métodos adecuados para evaluar el cumplimiento de estas obligaciones, en especial, de su desarrollo progresivo.

En Colombia, lo concerniente con el “derecho a una vivienda adecuada”, la obligatoriedad de estos criterios se deriva de la Constitución Política de Colombia (1991), en lo consignado en el inciso 2 del artículo 93, que anexa al ordenamiento jurídico nacional las interpretaciones autorizadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estas interpretaciones se encuentran en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC). La misma contiene varios aspectos que integran el derecho a una vivienda adecuada: Seguridad jurídica de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar y (vii) adecuación cultural (López, 2012, p. 6).

Con todo lo revisado, es posible plantear que en Popayán el problema de la vivienda es de gran magnitud, producto del crecimiento de la población derivado de las condiciones de atracción como ciudad capital (oferente de bienes y servicios) y como gran receptora de población en condición de desplazamiento, a partir del conflicto armado que atravesó el país¹¹⁷. En principio, por el déficit cuantitativo que supera las posibilidades de respuesta de la administración municipal. A su vez, la producción de vivienda se direccionó a los estratos socioeconómicos de altos ingresos, dejando a quienes experimentan el problema de la vivienda sin solución al mismo. Al analizar el valor de uso de la vivienda gratuita para el gobierno, este se encuentra direccionado a la dominación política e ideológica y al control y contención de posibles revueltas, las cuales desencadenan en la apropiación del suelo privado y/o público a través de las vías de hecho.

Al ver el caso de los usuarios, la vivienda gratuita les permite reproducir sus condiciones de existencia y tener acceso directo al bien. Es de señalar que la vivienda por su condición de gratuidad, el usuario es tenedor y no propietario, puesto que el gobierno restringe su comercialización al no ser una mercancía. El valor de uso de la vivienda para el gobierno satisfizo a la población usuaria, puesto que le garantizó un techo para cubrirse de las inclemencias del clima; no obstante, dejó de lado los denominados servicios habitacionales, que si bien es cierto, no son internos a la vivienda, juegan un papel fundamental dentro de la misma, toda vez que, brindan articulación a la ciudad y permiten el mejoramiento de las condiciones de vida.

3.5. Consideraciones

Las reformas económicas orientadas al mercado que se han implementado en América Latina y el Caribe en las últimas décadas, han traído consigo importantes redefiniciones en las políticas de vivienda para hogares de bajos ingresos. El principal objetivo de estas modificaciones “al menos en teoría”, ha sido ampliar el acceso de esos hogares a la vivienda y reducir su déficit habitacional.

Las nuevas políticas de VIS han implicado importantes cambios en el papel de los sectores público y privado. El sector público ha asumido como regulador del sector, como gestor del sistema de subsidios directos a la demanda de viviendas y como agente “subsidiario”, rol que el sector privado no está en condiciones de desempeñar. El sector privado ha tomado la principal responsabilidad en

¹¹⁷ De acuerdo con la Alcaldía Municipal de Popayán (2016), alrededor del 30% de la población de Popayán, es población en condición de desplazamiento.

la construcción y proporcionado crédito hipotecario para su financiamiento en condiciones de mercado. Por su parte, los hogares de menores ingresos han aportado ahorros al financiamiento de sus viviendas y lotes de terreno, materiales de construcción y mano de obra.

La vivienda propia es uno de los bienes más deseados por las familias y uno de sus principales activos; sin embargo, los usuarios de bajos ingresos tienen severas restricciones de acceso a estas, debido a la carencia de recursos, lo que impide su compra dado el alto nivel de precios, razón por la que perciben subsidios por parte de los gobiernos de turno, para acceder a viviendas de interés social.

Los principales contenidos de una política de VIS son proporcionar un acceso equitativo a hogares de bajos ingresos a viviendas con estándares adecuados en cuanto a lotes de terreno, servicios básicos, superficies construidas, materiales y terminaciones. Ello, en lo concerniente a costos eficientes de construcción, del apoyo del sector público mediante subsidios, del esfuerzo de las familias o beneficiarios y en condiciones que permitan superar los déficits de vivienda de los estratos de menores ingresos en plazos razonables.

En las últimas décadas, así como se ha llevado a cabo el subsidio en dinero a las familias con bajos recursos económicos, a nivel de Suramérica, se ha implementado en Brasil y Colombia, una nueva modalidad de VIS, que se caracteriza por disponer de un subsidio en especie; es decir, que la población que accede al mismo, no tiene que pagar ni un solo peso por la construcción de la misma¹¹⁸.

Es importante aclarar que la vivienda a la cual hace alusión esta nueva modalidad, se caracteriza por la vivienda en estricto, aquella edificación y encerramiento en cuatro paredes y cubierta, que se replica en conjuntos habitacionales tanto en altura (apartamentos) como horizontales (casas), en ausencia de las obras de infraestructura urbana necesarias para la provisión de la misma. Para el caso colombiano, se denomina Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE).

¹¹⁸ Como bien se anotó, las familias no pagan de manera directa la vivienda; no obstante, la sociedad en su conjunto a partir de los impuestos que paga, contribuye para que este tipo de vivienda sea construida por el gobierno y entregada a familias vulnerables.

En lo corrido del presente siglo, la oferta de VIS ha sido limitada en Popayán, se pueden mencionar los casos de “Ciudad Futuro Las Guacas” con 273 viviendas, “Portal de las Ferias”, con 120 viviendas, “Parque de las Garzas” con 800 apartamentos, “Ciudadela San Eduardo” con 1.754 viviendas y el Valle del Ortigal con 1.644 viviendas.

La reducción de la oferta VIS, va de la mano de la fuerte dinámica inmobiliaria presente en el país, toda vez que, los mayores márgenes de rentabilidad se obtienen con oferta de vivienda para la población de ingresos medios y altos, lo que ha llevado a que las inmobiliarias realicen transacciones con el sector financiero, encargado de suministrar préstamos para el acceso de esta oferta; no obstante, el grueso de la población que requiere de vivienda, no cumple con los requisitos mínimos para acceder a préstamos bancarios, por lo que queda excluida. En ese sentido, la oferta de VIS ha sido mínima frente al déficit cuantitativo existente en la ciudad.

La vivienda que ofrece el mercado presenta precios elevados, por lo que ha llevado a que familias enteras tengan que sumar sus ingresos para acceder a la oferta de vivienda existente; pese a ello, los servicios públicos y demás servicios relacionados a la misma, les generan grandes presiones para su adquisición, al encontrarse por encima de su capacidad de pago, situación que configura la pobreza inducida por la vivienda¹¹⁹.

En lo concerniente al VO, la situación pese a ser diferente, puesto que la población usuaria no tuvo que endeudarse con un banco para acceder a la vivienda, sino por el contrario, dadas sus particularidades, logró acceder a la misma de manera gratuita; no obstante, derivado de ello en términos de localización, generó otro tipo de problemas.

Es fundamental resaltar la manera en que la población debió asumir cambios, ajustarse a un ritmo de vida diferente y aprender a realizar otras actividades, ya que con el subsidio de la vivienda gratuita, las familias, en especial la población en condición de desplazamiento, los afectados por la ola invernal y la población en riesgo no mitigable, anteriormente se dedicaban al trabajo agrícola,

¹¹⁹ Si bien es cierto que el ingreso no es un indicador que dé cuenta del fenómeno de la pobreza en su totalidad, la insuficiencia de este lleva a que una familia sea considerada pobre. En este sentido, dado que la cantidad de recursos que una familia debe destinar para el pago de las cuotas de la deuda adquirida para el acceso a la vivienda, corresponden a un alto porcentaje dentro de su canasta básica familiar, la población usuaria accede a la vivienda, pero percibe una fuerte presión que le impide el acceso a otros satisfactores, razón por la que se le denomina pobreza inducida por la vivienda.

dada su procedencia de áreas rurales de diversos municipios del país, lo que dificulta el acceso al mercado laboral de la ciudad por carencia de estos y por la exigencia de mayores niveles de cualificación, llevándolos a la búsqueda de empleos informales que requieren pocas habilidades, en condiciones precarias y baja remuneración.

Es necesario indicar que hay una gran ausencia de programas sociales a corto y/o mediano plazo, situación que dificulta aún más la solución de los problemas de convivencia, pues la presencia permanente de factores de desestabilización como los grupos de pandillas integrados por niños y jóvenes, pequeñas bandas que extorsionan y situaciones como el consumo de sustancias alucinógenas, la violencia intrafamiliar, las violaciones sexuales, entre otros, agravan constantemente la situación y mantienen sometida a la población a condiciones de vida precarias y a altos niveles de inseguridad.

De ahí que el Estado mediante una Política Nacional pretendiera garantizar el derecho a una vivienda digna con el Programa ‘Cien Mil Viviendas’ resulta paradójico. Dado que la garantía de un techo, tal como se alcanza a identificar a través de este programa, no eliminó las condiciones de pobreza, la precariedad en el acceso a servicios públicos, educativos, salud, recreación, transporte, empleo, pues, por el contrario, agudizó las condiciones de vida de los usuarios (Duarte, 2017).

El programa de las cien mil viviendas gratis, si bien es cierto, contribuyó a la solución del problema de la vivienda en términos de déficit cuantitativo, a su vez, desencadenó otra serie de problemas relacionados con su localización, provisión de infraestructura urbana adecuada para la satisfacción de las necesidades más apremiantes de esta población y su articulación a los procesos de desarrollo urbano de Popayán. Lo cual sugiere que el proveer vivienda sin infraestructura urbana, no es suficiente, toda vez que, genera una serie de problemas antes inexistentes.

El problema de la vivienda no ha encontrado soluciones desde la perspectiva de los gobiernos de turno. Sus impactos hacia la población mayoritaria son cada vez más inciertos, contradictorios y enajenantes. Este problema no podrá ser resuelto desde la lógica estatal, entretanto no se cambien las políticas y se tomen en consideración las necesidades de la población demandante. Finalmente, es imprescindible abordar el problema de la vivienda considerando factores, económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, en procura de brindar soluciones integrales al mismo.

Capítulo IV Propuesta de política urbana para el Valle del Ortigal

La vivienda cumple con un papel fundamental, al satisfacer una de las necesidades primordiales del hombre y su familia (Pradilla, 1987). Los gobiernos por su parte, deben garantizar su acceso, como derecho fundamental. Pese a ello, la gran característica en el contexto nacional e internacional, es la no correspondencia entre las necesidades de la población y los satisfactores que generan los gobiernos, situación que se ve traducida en el incremento y a agudización de la pobreza urbana.

Más allá de lo físico y como objeto/mercancía, la vivienda se inserta dentro de la ciudad, en una estructura social que comprende un conjunto de actividades urbanas en el espacio, que se relacionan intrínsecamente con los servicios habitacionales, que no solo dependen de la relación con otras unidades físicas de vivienda, sino que, en relación a la accesibilidad a centros de trabajo, zonas comerciales, establecimientos educativos, de salud, etc. Es decir, que la vivienda no puede verse desligada del derecho a la ciudad (Harvey, 2009; Borja, 2003).

Las políticas urbanas son un área específica de las políticas públicas, en las que se hace necesario abordar problemas complejos y de articulación público – privado, dado su carácter integral. Según Zingoni (2015), una política urbana consta de dos aspectos: El primero, el diagnóstico, que no debe ser un documento extenso cargado de simple información, sino por el contrario, sintético en torno a la información más pertinente¹²⁰. El segundo, el componente estratégico, el cual debe contener los lineamientos y directrices a seguir.

Proponer una aplicación de política urbana para el Valle del Ortigal (VO), surge de una lectura crítica sobre los diferentes procesos que se gestan dentro del conjunto habitacional, los cuales apuntan hacia la desarticulación urbana, la configuración de la pobreza urbana y una tendencia al agudizamiento de la misma. Lo cual lleva a considerar en primer lugar, una propuesta de política urbana para Popayán, situación que permite una visión panorámica de la ciudad y, con ello, en segundo lugar, la identificación de los desafíos de la ciudad y de manera específica, del conjunto habitacional.

¹²⁰ De acuerdo a Zingoni (2015), el diagnóstico debe cumplir con tres encuadres: El temporal, el disciplinar y el sociopolítico.

El que esta investigación llegue al nivel de propuesta, surgió de la revisión documental de tesis doctorales en urbanismo, identificadas en Iberoamérica, lo que permitió conocer el estado de la cuestión en torno a la vivienda social. Bajo esta perspectiva, se establecieron regularidades y tendencias en los estudios, así como los giros que estaban teniendo los mismos. Al respecto, todas versaban sobre el mismo problema, coincidiendo en sus interpretaciones del fenómeno y, finalmente, planteaban recomendaciones, con las que quizá las autoridades locales, al considerarlas y estructurarlas en términos de política urbana, podrían orientar mejor los procesos de desarrollo urbano de las ciudades y, así, reducir la desarticulación y pobreza urbana existentes.

En este orden de ideas, en procura de ir más allá de las recomendaciones, se estructura una propuesta de política urbana para Popayán y su respectiva aplicación para el Valle del Ortigal. De esta manera, el capítulo se encuentra estructurado en cinco partes: En la primera, se presenta el método para la formulación de la política urbana; en la segunda, se muestra el panorama de Popayán y su desenvolvimiento en los últimos treinta (30) años, en procura de identificar su estado actual. En la tercera, desde la comprensión de la dinámica de la ciudad, se propone una política urbana para Popayán con los aspectos que se puede orientar a futuro el desarrollo urbano de la misma. En la cuarta, se lleva a cabo un ejercicio de aplicación donde se aterriza la propuesta de política urbana para el Valle del Ortigal y en la quinta, se termina con las respectivas consideraciones.

4.1. Método para la formulación de política urbana

Los problemas públicos son complejos, por lo que resulta difícil brindar soluciones acertadas a los mismos; no obstante, pueden ser “abordados”, pese a no tener respuestas únicas, lo que sugiere que las políticas públicas no tienen una sola respuesta a un problema. Autores como Head (2008), denominan como “confusos” y “poco tangibles” los problemas de la actual sociedad, se caracterizan por lo siguiente:

1. No están bien definidos, habitualmente son difusos.
2. Las soluciones no pueden demostrar ser las correctas antes de su aplicación, por lo que el diseño de políticas públicas, parte del supuesto que se realizan propuestas con la información disponible.

3. Las soluciones propuestas no garantizan alcanzar el objetivo deseado.
4. Las soluciones son pocas veces la mejor o menos costosa en términos de su aplicación.
5. La solución habitualmente es difícil de medir contra las nociones del bien público.
6. La imparcialidad de soluciones es imposible medir objetivamente. Al definir los problemas públicos como confusos y malignos, Head (2008) contempla al menos tres elementos: complejidad, divergencia e incertidumbre, tal como se observan en la ilustración 10:

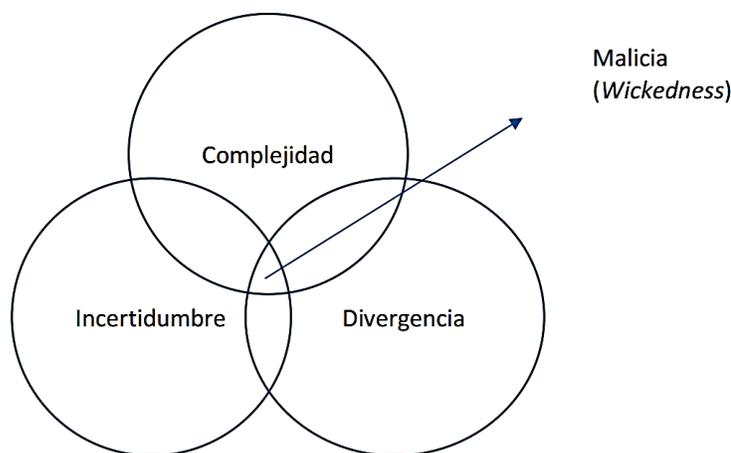


Ilustración 10: Elementos de los problemas públicos.

Fuente: Hernández-Vargas (2018).

Los problemas complejos son múltiples, dado que cualquier problema llevará a tomar decisiones que tendrán consecuencias positivas y negativas con alto o bajo impacto para los ciudadanos, (Aguilar, 2002). Los *policymakers*¹²¹, son la posibilidad para ofrecer las mejores soluciones a los *decision makers*¹²² entendidos como aquellos actores con capacidad de agencia sobre la vida la formulación con respecto al objeto de estudio, puesto que, ellos analizan distintas formas de abordar el problema y proponen desde diferentes enfoques y según el origen del problema, soluciones que atienden a los grupos de presión.

Pese a ello, no han faltado las críticas por no explicar los cambios dramáticos. Por el lado del modelo sistémico, rescatado de la biología por Easton (Sabatier y Mazmanian, 1997), está marcado por demandas y ofertas que son activadas por sistemas políticos. Las demandas pueden ser internas

¹²¹ Hacedores de políticas públicas.

¹²² Tomadores de decisiones.

(partidos políticos o intereses de grupos) o externas al sistema (la ecología, la economía, la cultura, la demografía). La oferta por su parte, incluye acciones u orientaciones que ayudan a operar el sistema y lo reivindican. Estas acciones u orientaciones proceden de tres direcciones a saber: (a) la comunidad política (b) el régimen o las reglas de juego y (c) el gobierno propiamente dicho¹²³.

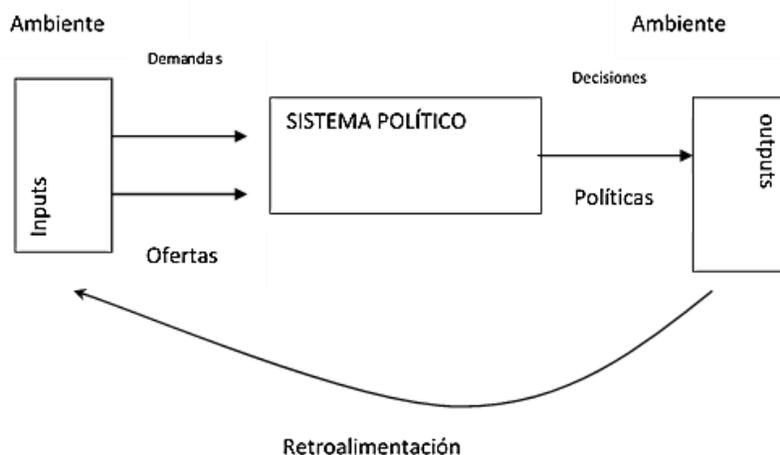


Ilustración 11: Sistema de los problemas públicos.

Fuente: Cortés, Sinisterra, y Macuacé (2017).

De acuerdo a ello, en la ilustración 11 las salidas del sistema (outputs), es decir las decisiones o políticas públicas crean ofertas cuando estas satisfacen demandas día a día, o cuando los miembros del sistema perciben que la acción ha sido favorable a sus intereses. Alternativamente, la incapacidad del gobierno para producir resultados satisfactorios para los miembros del sistema puede producir demandas de cambio del régimen o por disolver la comunidad política. Pero tampoco este modelo ha estado exento de críticas, particularmente por su imprecisión a la hora de capturar la complejidad de las necesidades, la magnitud de los problemas y su versatilidad para atacar algunos problemas públicos. Adicionalmente, se aduce vaguedad en torno al rol de los partidos políticos como intermediarios de demandas, las instituciones y el papel que desempeña el ambiente dentro del sistema político (Cortés, Sinisterra y Macuacé, 2017).

Con este panorama, este capítulo apunta a superar el ámbito de las recomendaciones y plantea una propuesta de política urbana. Dada la complejidad que presentan los problemas públicos, los

¹²³ Un sistema político genera ofertas por la presión de demandas de políticas y por la socialización política.

ejercicios de formulación de la política pública y, para el caso particular, la formulación de una política urbana, la misma se centra en dos aspectos: El diagnóstico y el componente estratégico.

4.1.1. Diagnóstico

La construcción del diagnóstico, se llevó en tres momentos: En el primero, la identificación de problemas, a partir de los resultados obtenidos de la evaluación del componente lugar (Capítulo III). Así, fue posible revisar para todos y cada uno de los componentes lo más apremiante, permitiendo su priorización.

En el segundo, un ejercicio de tipo histórico para identificar las tendencias en diversas variables socioeconómicas de Popayán, para establecer el estado actual de la ciudad en consideración con: Vivienda, población, servicios públicos y aspectos económicos. Para ello, se utilizó el análisis documental, el cual permitió la revisión de diversos documentos relacionados con los temas en cuestión.

En el tercero, la identificación de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA)¹²⁴. Este fue un ejercicio sistemático en el que se establecieron cada uno de los aspectos mencionados para cada uno de los componentes y, a partir de estos, se procedió a la estructuración de estrategias acordes a los mismos.

En ese sentido, realizar diagnósticos es necesario para establecer la situación actual de un problema. Dado esto, para complementar el panorama, se llevó a cabo un ejercicio cualitativo que involucró la población usuaria del VO y expertos en temas de vivienda y urbanismo, a quienes se realizó entrevistas¹²⁵ que giraron alrededor de los requerimientos de la DOFA para el conjunto habitacional, acompañado de las respectivas visitas *in situ*.

¹²⁴ Las debilidades, son todos aquellos elementos que ponen en desventaja el objeto analizado; las oportunidades, son las situaciones que se podrían aprovechar; las fortalezas, son los elementos que brindan una ventaja y las amenazas, son aspectos que pueden poner en riesgo el lugar.

¹²⁵ Las entrevistas tanto para la población usuaria como para los expertos, versaron sobre las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas del Valle del Ortigal.

4.1.2. Componente estratégico

Se procedió al establecimiento de estrategias orientadas a la articulación urbana de Popayán. En este orden de ideas, de la mano de la evaluación del componente lugar (capítulo III), surgió la propuesta de política urbana¹²⁶ para Popayán y, de manera específica para el Valle del Ortigal.

Tabla 11: Articulación urbana

| | Categorías | Variables |
|----------------------------|---------------------------------|---|
| Articulación urbana | Vialidades y transporte público | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vías de acceso y red viaria ✓ Transporte público |
| | Servicios sociales | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicios de Salud ✓ Servicios de Educación (primaria secundaria) ✓ Institutos y universidades |
| | Recreación y deporte | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguridad ciudadana ✓ Centros comunales ✓ Recreación ✓ Canchas y polideportivos ✓ Parques |
| | Centralidades | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Galerías ✓ Centros de comercio y servicios ✓ Zona industrial ✓ Zona de expansión |
| | Servicios básicos | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Agua potable ✓ Energía Eléctrica ✓ Alcantarillado ✓ Alumbrado público |
| | Condiciones ambientales | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgo de desastres ✓ Ríos ✓ Residuos sólidos ✓ Áreas de interés ambiental |

Fuente: Elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo (2012).

Aquí es donde cobra importancia la política urbana, toda vez que, a diferencia de las políticas sectoriales, se encarga de integrar bajo una visión conjunta de ciudad, el papel y la funcionalidad que debe cumplir la misma, en aras de brindar una mejor calidad de vida a la sociedad.

La propuesta de política urbana como se aprecia en la tabla 11, se encarga de vincular seis (6) categorías, que permiten identificar los aspectos fundamentales de articulación que un conjunto habitacional debe cumplir, en procura de garantizar de manera adecuada el derecho a la ciudad, siendo estas:

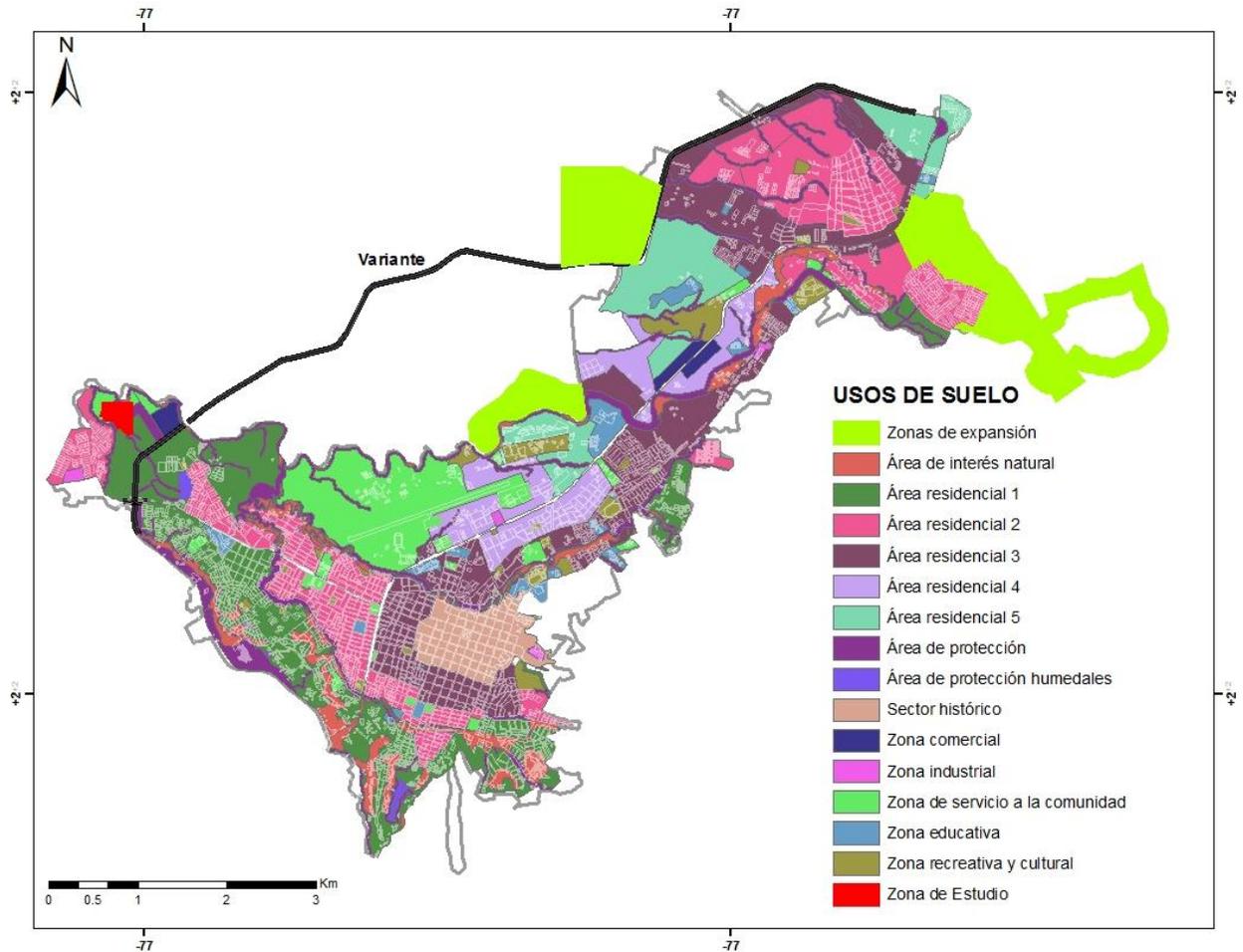
¹²⁶ Es una propuesta pensada, la cual puede ser utilizada para evaluar y estructurar la articulación urbana para la ciudad en su conjunto y en una menor escala, para los conjuntos habitacionales.

- ✓ Vialidades y transporte público
- ✓ Servicios sociales
- ✓ Recreación y deporte
- ✓ Centralidades
- ✓ Servicios básicos
- ✓ Condiciones ambientales

La articulación urbana, es un indicador que permite aproximar el nivel de calidad urbana de una ciudad, siendo la integración social un proceso vinculado y condicionado por la misma. Es decir, que es diferencial según cómo se encuentre la provisión de los bienes y servicios y las posibilidades de acceso de la población usuaria a los mismos. En este sentido, resulta fundamental una política urbana como expresión de los distintos componentes físicos, ambientales y socioeconómicos de y en la ciudad.

4.2. Panorama general de Popayán

La consolidación de los espacios urbanos, se da a partir de la movilidad de la población desde diferentes lugares y sentidos. Por ello, la dinámica urbana de Popayán ha sido particular en los periodos históricos, pues el impulso que se imprimió en cada uno de ellos, obedece a unas condiciones especiales de cada momento histórico.



Mapa 14: Áreas de Popayán por actividad

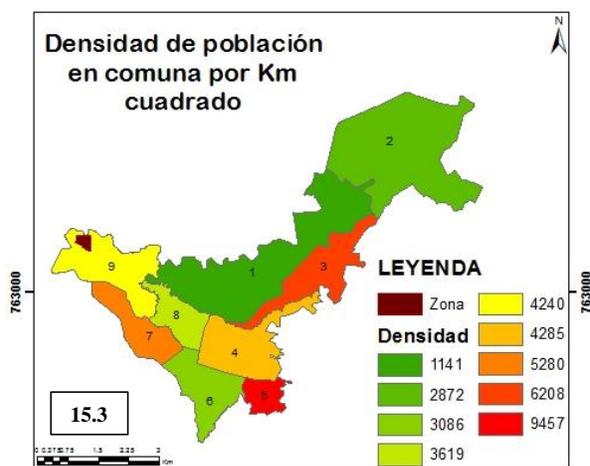
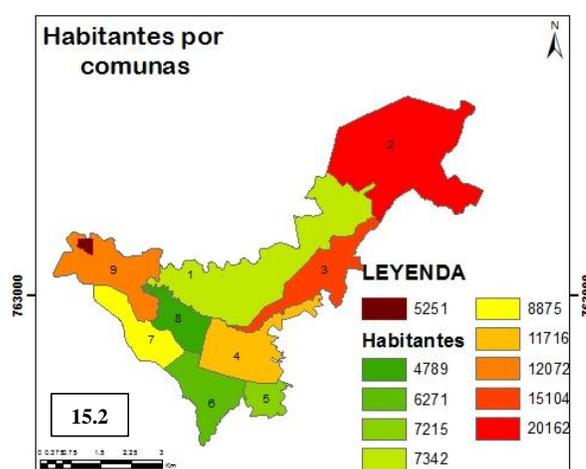
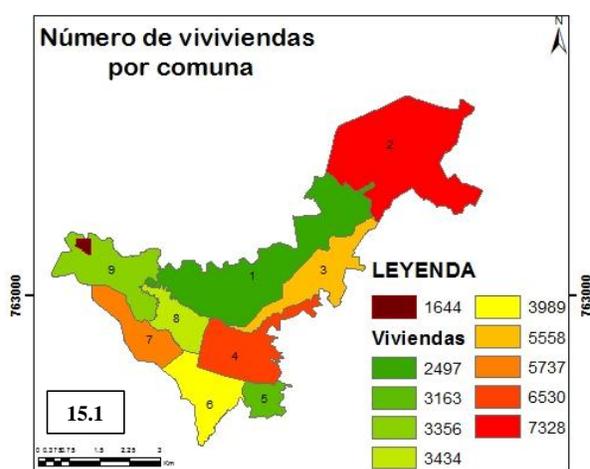
Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Popayán es una ciudad que se caracteriza por extenderse de norte a sur, con algunos espacios intermedios sin edificabilidad. Tal como se aprecia en el mapa 14, la mayor cantidad de sus áreas, están dedicadas a actividades de tipo residencial. Notándose una gran concentración hacia el centro y sur occidente de la ciudad. Las zonas de expansión se encuentran en el extremo norte y noroccidente, donde tienen un gran potencial de crecimiento, especialmente para el mercado inmobiliario.

Como se puede observar en el mapa 15, Popayán se compone de nueve (9) comunas¹²⁷ (15.1). La zona en la que se encuentra el Valle del Ortigal (VO) tiene baja densidad de viviendas y como

¹²⁷ Comuna es un término usado en Colombia para referirse a una unidad administrativa en la cual se subdivide el área urbana de una ciudad media o principal del país, que agrupa barrios o sectores determinados. La mayoría de las ciudades capitales de departamentos están divididas en comunas.

puede notarse (Mapa 15.3.), la parte norte de la ciudad, es la zona que tiene una mayor densidad de viviendas, así como el costado oriente. En lo concerniente a los habitantes por comuna (Mapa 15.2), se puede identificar que las comunas 2, 3 y 9 son las que más tienen, localizándose el VO entre las comunas más densamente pobladas. En cuanto a densidad de población por Km², la ciudad presenta en términos generales, una baja densidad de población y la comuna en la que se ubica VO, es una zona con densidad media, dadas sus particularidades de localización. En cuanto a la estratificación¹²⁸ (Mapa 15.4.), tal como lo señala la teoría, entre más cercanía al centro, el precio del suelo es mayor y viceversa. En tal sentido, el VO tiene una estratificación de 2, por su lejanía al centro.



¹²⁸ De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los estratos socioeconómicos en los que se clasifican las viviendas y/o los predios son 6, denominados así: 1. Bajo-bajo 2. Bajo 3. Medio-bajo 4. Medio 5. Medio-alto 6. Alto. Los estratos 1, 2 y 3 son estratos bajos, habitados por usuarios con escasos recursos, por lo que son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios; los estratos 5 y 6 se denominan estratos altos y por ende residen usuarios con mayores recursos económicos, los cuales deben pagar sobrecostos (contribución) sobre el valor de los servicios públicos domiciliarios. El estrato 4 no es beneficiario de subsidios, ni debe pagar sobrecostos, paga exactamente el valor que la empresa defina como costo de prestación del servicio.

Ahora bien, lo mencionado, da cuenta de la actualidad de la ciudad; no obstante, en adelante se realiza un ejercicio de tipo histórico (alrededor de 30 años), lo que posibilita ver los cambios en el tiempo sobre diferentes aspectos de Popayán y, a su vez, permite identificar tendencias, comprender la situación actual de la ciudad y prever posibles desenvolvimientos a futuro.

De acuerdo con los censos de población realizados en Colombia, los habitantes se distribuyeron de la siguiente manera en la ciudad de Popayán.

Tabla 12: Composición de la población en la ciudad de Popayán

| CENSOS | TOTAL | URBANA | RURAL |
|---------------|--------------|---------------|--------------|
| 1985 | 158.336 | 141.964 | 16.372 |
| % | 100% | 90% | 10% |
| 1993 | 187.519 | 169.423 | 18.096 |
| % | 100% | 90% | 10% |
| 2005 | 258.653 | 227.840 | 30.813 |
| % | 100% | 88% | 12% |
| 2018 | 318059 | 266.561 | 51.498 |
| % | 100% | 84% | 16% |

Fuente: Cálculos propios con base en datos DANE (1985, 1993, 2005 y 2018).

Tal como se observa en la tabla 12., en 33 años no se ha registrado un cambio significativo en cuanto a la distribución de la población entre el área rural y urbana en Popayán; sin embargo, es válido anotar que, si bien los porcentajes no se han modificado significativamente, la población sí lo hizo. Por lo tanto, aunque se presente una distribución porcentualmente similar a principio y fin del periodo, la cantidad de habitantes que se encuentran en el área urbana y rural del municipio, cambió notablemente. Pues en el año 1985 la población total era de 158.336 habitantes y en el año 2018 pasó a 318.059 habitantes sumando más del doble de la población del año inicial. Adicionalmente a ello, es posible decir que se ha presentado un significativo crecimiento de la población urbana, ya que, entre 1985 – 2018 se pasó de 141.964 a 266.561 habitantes y de 16.372 a 51.498 en el área rural respectivamente, lo que llevó a que la población rural se triplicara.

Se puede apreciar que Popayán experimentó un crecimiento urbano significativo, al duplicar la población del año base. Se puede notar que el crecimiento total de la población se encuentra condicionado por el crecimiento de la población urbana; mientras el crecimiento de la población rural presenta un ritmo de crecimiento moderado en términos absolutos; no obstante, si se observa el crecimiento relativo de las áreas, la situación cambia significativamente, dado que la población rural se triplicó frente al año base.

Es importante resaltar que las transformaciones urbanas no pueden ser vistas aisladas de las dinámicas demográficas, ya que se presenta una relación bidireccional y, por lo tanto, se corresponden entre sí. Lo que se cree, es que la ciudad se ha urbanizado, respondiendo a cambios demográficos, pero más allá de crear ascensos en el nivel de vida de la población, ha creado distorsiones en el desenvolvimiento de la misma.

El crecimiento de la población, experimentado por la ciudad entre 1985 - 2015, supera con creces los niveles corrientes de crecimiento, creando a su paso una serie de problemas de difícil solución en el corto plazo, como es el caso de la vivienda y los servicios públicos, tal como se identifica en la tabla 13:

Tabla 13: Viviendas particulares por servicios públicos

| POPAYÁN | TOTAL | ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ENERGIA | SIN NINGUN SERVICIO |
|----------------|--------------|--|----------------------------|
| 1985 | 30.565 | 21.282 | 2.242 |
| 2005 | 59.757 | 50.610 | 1.027 |
| 2015 | 87.857 | 52.572 | 2.273 |

Fuente: Construcción propia con base en datos de superintendencia de servicios y DANE.

No puede considerarse un proceso de urbanización sin entrar en detalle en el incremento de las viviendas. La tabla 12 permite establecer que, en 1985 de 30.565 viviendas, 21.282 registraban los servicios de acueducto, alcantarillado y energía y 2.242 presentaban ausencia de estos. La cifra ascendió en el 2015 a 87.857 viviendas, 52.572 registraban los servicios de acueducto, alcantarillado y energía y 2.273 presentaban ausencia de estos.

Al comparar la cantidad de viviendas a principio y fin del periodo, es posible identificar que se incrementaron en 57.292 unidades respecto al año base; es importante observar, cómo el crecimiento de las viviendas afectó positivamente al habitante “promedio” por vivienda, al impactar sobre su movilidad en su lugar de residencia, pues si bien la población se duplicó, el número de viviendas casi se triplicó.

Aunque esto suena alentador, es importante señalar que, en el marco del modelo neoliberal, el Estado cambió su participación de proveedor a facilitador, lo cual llevó a la tercerización la construcción de vivienda. Esta situación provocó un dinamismo alarmante del sector vivienda, pero dirigido a los estratos 4, 5 y 6, dejando por fuera a los estratos 1, 2 y 3, sin posibilidades de acceso y quienes si lo pueden hacer, necesariamente deben sumar salarios entre la familia y acudir a diferentes fuentes de financiamiento para acceder a ello (Macuacé, 2019) y una vez conseguido, pasar a vivir en condiciones de hacinamiento, dado el reducido tamaño de las casas y apartamentos que ofrece el mercado.

Contrastando las mejorías que se mencionaron sobre el habitante promedio de Popayán, otra realidad se vive en las zonas periféricas, lugar donde predominan las viviendas ilegales y las condiciones de hacinamiento y salubridad causadas por la escasez de servicios públicos (Alcaldía Municipal de Popayán, 2006).

En cuanto al sistema de acueducto y alcantarillado suministrado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S. A. E. S. P., es de notar que, aunque la cobertura urbana alcanza al 98% (Tángara, 2016), se presentan algunos problemas de presión debido al estado de las redes que se encuentran muy deterioradas y su cambio no se ha hecho en toda la ciudad, sino en algunos sectores.

El servicio de alcantarillado alcanza una cobertura del 98% (Tángara, 2016) y presenta unas redes combinadas en el sector histórico, e independientes en la zona norte y occidente de la ciudad. Los desperdicios son evacuados a través del río Ejido, Molino y otras quebradas al río Cauca, sin ningún tipo de tratamiento (Sevillano-Rodríguez, 2017), lo que agrava aún más el problema de contaminación ambiental, generado a las fuentes hídricas, sin una posible solución en el corto plazo.

Respecto al servicio de Energía, suministrado por la empresa Energética de Occidente, evidencia una cobertura en la ciudad del 100% (Tangara, 2016), esta presenta falencias relacionadas con el alumbrado público que no es el adecuado en algunas comunas, y aunque la institución tiene la capacidad para suministrar un adecuado servicio en toda la ciudad, lo que limita su cumplimiento, es la amplia cartera con la que trabaja, lo que dificulta el pago de las obligaciones mensuales con las generadoras.

En el tema educativo es pertinente tener en cuenta que en el año 1985 la población analfabeta era del 12,17% (16.778 personas); en el año 2005 la cifra se redujo a 5,75% (14.793) y para el 2015 se ubicó en un 3% (6.415). De estos datos puede inferir que aunque para los años 1985 y 2005 la tasa evidenció una reducción porcentual significativa, en términos absolutos el cambio no fue tan pronunciado, esto contrasta con los resultados para el 2015, ya que la cifra porcentual disminuyó en tres puntos, pero en valores absolutos el cambio fue drástico.

En términos generales, respecto al servicio de Educación en la ciudad de Popayán se puede agregar que, actualmente no existe la suficiente capacidad de responder a las demandas educativas a nivel de primaria y secundaria, en la medida que la mayoría de la infraestructura física se encuentra muy deteriorada; de otro lado, la concentración del 50% del equipamiento en la comuna 4 y el restante 50% distribuido entre las otras 8 comunas restantes. Respecto a la educación superior, el equipamiento necesario para la prestación de este servicio se concentra en la comuna 4; adicionalmente, muchas de las instituciones privadas carecen de planta física, por lo que arriendan casas viejas que no son propicias para el servicio que ofrecen.

En Popayán existen 25 entidades de educación superior que ofrecen 129 programas entre educación técnica, profesional y especializada, a las cuales tienen acceso la población del municipio, departamento, país, e incluso del extranjero. Anotando que, existe gran permisividad entre los organismos encargados de asignar el uso del suelo y debilidad en los mecanismos de control de los establecimientos educativos, debido a que se presenta una gran proliferación de instituciones educativas donde prima su calidad rentista y comercial, frente a la calidad educativa; sumado a ello, se incrementa la congestión en el sector histórico y los niveles de deterioro y contaminación.

En cuanto al servicio de salud, es posible afirmar que, ha tenido mejoría en cuanto a infraestructura física y dotación de personal, haciendo algunas salvedades.

Para el año de 1985 los equipamientos se resumen en el siguiente cuadro¹²⁹:

Tabla 14: Equipamiento del servicio de Salud 1983

| NIVEL DE ATENCIÓN | ENTIDAD | TOTAL |
|--------------------------|--|--------------|
| III NIVEL | Hospital Universitario San José | 1 |
| I NIVEL | Hospital general (Vías Respiratorias) | 1 |
| Centros y Puestos | 2 Centros de Salud y 14 Puestos de Salud | 16 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos Velasco (1983)

Existen otras entidades tanto públicas como privadas que complementan la infraestructura de salud del municipio de Popayán:

- El Instituto de los Seguros Sociales: con un centro integrado de atención médica.
- Cajas de Previsión: Nacional, Departamental y Municipal.
- Caja de Previsión de la Universidad del Cauca
- Caja de Compensación Familiar.

Todas estas Cajas provistas de consultorios médicos, odontológicos y servicios de farmacia.

- En el sector privado está la “Clínica Futuro”, que inició labores en el mes de Julio de 1983, con una capacidad de 68 camas (Velasco, 1983).

Para el año de 2005 los equipamientos se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 15: Equipamiento del servicio de Salud 2005

| NIVEL DE ATENCIÓN | ENTIDAD | TOTAL |
|-------------------------------|--|--------------|
| III NIVEL | Hospital Universitario San José | 1 |
| II NIVEL | Hospital Susana López de Valencia. | 1 |
| I NIVEL ¹³⁰ | Hospital del Norte, Clínica del Seguro Social, | 5 |

¹²⁹ En tanto que, no fue posible encontrar un inventario de las obras de infraestructura del sector salud en Popayán para el año 1985, se utilizan los datos concernientes al año 1983 del Plan Integral de Desarrollo Urbano de Popayán, elaborado por Velasco (1983).

¹³⁰ En el Nivel I se citan los más representativos.

| | | |
|--------------------------|--|----|
| | Clínica Comsalud, Clínica la Estancia, Centro Médico Quirúrgico los Andes. | |
| Centros y Puestos | 6 Centros y 6 puestos de Salud | 12 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos Administración Municipal de Popayán (2002) y DDSC (2006).

Adicionalmente, prestan el servicio médico en modalidad de E. P. S., Asmet Salud, Cajanal, Activa Salud, Saludcoop, Caprecom, Cafesalud, Salud Bolívar, Coomeva, Emssanar, Humana Vivir, Salud Vida, Calisalud, Salud Condor, Selva Salud, A. I. C. y Medicauca; y 149 I. P. S., entre públicas y privadas (DDSC, 2006).

Tabla 16: Equipamiento del servicio salud 2015

| NIVEL DE ATENCION | ENTIDAD | TOTAL |
|--------------------------|---|--------------|
| III nivel | Hospital Universitario san José, Clínica La Estancia, Clínica Santa Gracia | 3 |
| II nivel | Hospital Susana López de valencia | 1 |
| I nivel | Hospital del norte, Hospital María Occidente, Saludcoop, Servicios médicos profesionales, 4 ESE Popayán | 8 |
| Centros y Puestos | IPS y centros de Régimen exceptuado. | 14 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la BDUD de la secretaria departamental de salud y Plan Operativo AIEPI.

Ahora bien, de un lado se encuentra la disponibilidad de infraestructura en salud; no obstante, del otro lado, se encuentra la población afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado.

Tabla 17: Población afiliada subsidiado por EPS 2014

| ENTIDAD | AFILIADOS |
|----------------|------------------|
| AIC | 10.914 |
| ASMET | 11.241 |
| CAPRECOM | 40.607 |
| EMSSANAR | 37.969 |
| SALUD VIDA | 31.348 |
| VINCULADOS | 7.456 |
| TOTAL | 139.535 |

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Departamental de Salud (2014).

Si bien es cierto que en el transcurso del periodo, fueron llevadas a cabo algunas obras de infraestructura significativas para la ampliación de la cobertura del servicio de salud; es una realidad, que la mayoría de infraestructura es propia del sector privado, generando por su parte, restricciones en la prestación del servicio a una gran parte de los habitantes de la ciudad. En cuanto al sector público, las limitaciones existentes en la prestación del servicio de salud a la población de escasos recursos económicos bajo el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)¹³¹ y la reducida cobertura del régimen subsidiado, evidencian la problemática del sector, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Tabla 18: Población cubierta por el régimen subsidiado de Popayán 1998-2015

| POPAYAN | POBLACIÓN | NBI% | IPM% | POB. POBRE | POB. AFILIADA | POB. VINCULADA |
|---------|-----------|-------|------|------------|---------------|----------------|
| 1998 | 241.972 | 22.2 | | 53.718 | 35.846 | 12.239 |
| 1999 | 245.587 | 22.2 | | 54.520 | 41.695 | 7.016 |
| 2000 | 248.533 | 22.2 | | 55.174 | 42.146 | 7.198 |
| 2001 | 250.878 | 22.2 | | 55.695 | 43.557 | 6.427 |
| 2002 | 252.830 | 22.2 | | 56.128 | 45.248 | 5.382 |
| 2003 | 254.516 | 22.2 | | 56.503 | 46.662 | 462 |
| 2004 | 255.998 | 22.2 | | 56.832 | 78.336 | -26.396 |
| 2005 | 257.405 | 22.2 | | 57.144 | 82.197 | -25.293 |
| 2006 | 258.707 | 18.07 | | 48.378 | 95.303 | -46.925 |
| 2007 | 260.233 | 18.07 | | 48.664 | 99.680 | -51.016 |
| 2008 | 261.912 | 18.07 | | 48.978 | 108.605 | -59.627 |
| 2009 | 263.800 | 18.07 | | 49.331 | 121.541 | -72.210 |
| 2010 | 265.839 | 18.07 | | 49.712 | 117.896 | -68.184 |
| 2011 | 268.036 | 18.07 | | 65.052 | 121.905 | -56.853 |
| 2012 | 270.340 | | 36.3 | 98.133 | 124.821 | -26.688 |
| 2013 | 272.709 | | 37.6 | 102.539 | 125.905 | -23.366 |
| 2014 | 275.129 | | 34.6 | 95.195 | 129.216 | -34.021 |
| 2015 | 277.540 | | 34.6 | 96.029 | 133.656 | -37.627 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE

¹³¹ El SISBEN a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas.

Aunque el régimen subsidiado inició en el año de 1996, no existen cifras que reflejen su cobertura inicial, por lo tanto, la información consolidada se encuentra a partir del año 1998 e indica que¹³², la población para el año 1998 fue de 218.567 habitantes en la ciudad de Popayán; el NBI 22,2% de la población total, lo que corresponde a la población pobre (48.085 habitantes). El régimen subsidiado afilió a 35.846 personas y quedaron por fuera 12.339 habitantes pobres. Para el año 2005, la población correspondió a 258.653 habitantes, el NBI 22,2% de la población total, correspondiente a 56.904 habitantes catalogados como pobres; la población afiliada correspondió a 82.197 habitantes, superando la cobertura de la población, por tal razón la cantidad que figura en la población vinculada es de signo negativo (-25.293) habitantes.

Para aclarar estas cifras, es preciso mencionar que, en el año 2004, adicionalmente a la cobertura propuesta para este año, se ampliaron 30.000 subsidios, lo que generó una cifra de (-26.396) personas vinculadas. Esta cifra, significa que se logró afiliar la población pobre en el respectivo año y que adicionalmente, se afilió a la población que se encontraba en el régimen de subsidio parcial¹³³.

Aunque tal como lo reflejan las cifras, se podría pensar, que la población pobre de la ciudad de Popayán se encuentra cubierta totalmente por el régimen subsidiado, es una realidad, que la población entre el año 1993 y 2005 se incrementó substancialmente y que el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que se manejó para la cobertura del régimen subsidiado, se manejó como constante a partir del año 1993. Sin embargo, el Índice de Calidad de Vida, que recoge mediciones tales como, acceso y calidad de servicios públicos domiciliarios, la educación, y el tamaño y composición del hogar, presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2006), señaló que subió el nivel de bienestar en todos los departamentos del país, con excepción de Chocó,

¹³² Para entender la información consignada en el cuadro es necesario realizar algunas precisiones: la población que figura en la segunda columna es basada en las proyecciones de población a partir del censo de población realizado en el año 1993, y el dato del año 2005, corresponde a las cifras que arroja el censo del respectivo año; el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se mantiene constante hasta el año 2005, puesto que se maneja el mismo del censo de 1993. La población pobre es la que se determinó de acuerdo con el cálculo del NBI (22,2% de la población total); la población afiliada, es la que ya se encuentra registrada en el régimen, por ende, recibe los servicios. La población vinculada, es la población que se encuentra por fuera del régimen subsidiado, es decir la población pobre que potencialmente, con la ampliación del número de cupos ingresará al régimen subsidiado. Adicionalmente, la población que se encuentra vinculada al régimen subsidiado corresponde a los habitantes de la ciudad catalogados dentro del SISBEN, como pertenecientes a los niveles I y II y el subsidio es pleno. De otra parte, el SISBEN ofrece cobertura parcial a los niveles II y III, con el 39,5% del subsidio pleno.

¹³³ Es un derecho que garantiza algunos contenidos del Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado, POS-S. De igual maneja representa una proporción del valor de la unidad de pago por capitación subsidiada UPC-S

Nariño y Cauca y, que presentan un atraso de 18 años en la actualidad. Bajo esta perspectiva, cabe preguntarse si el NBI para la ciudad de Popayán se mantuvo constante hasta el año 2005 o si por el contrario, se incrementó y con esto la población, reduciendo así el nivel de vida de la misma.

La prestación del servicio de transporte público dentro de la zona urbana, se dividen en dos modalidades: de un lado, las empresas prestadoras de transporte colectivo las cuales son Sotracauca, Transportadora Libertad, Transportes Pubenza, y Rápido Tambo, las cuales según cuentan con 47 rutas autorizadas y un parque automotor de 663 vehículos. Los cuales, en promedio transportan 101.604 pasajeros diariamente (Fajardo y Gómez, 2015); de otro lado, el servicio de Taxi es suministrado en el municipio por 4 empresas las cuales son: Tax-Belalcazar, Trans Andino, Trans Tambo y Servi-Taxi S. A., con un parque automotor de 1.126 vehículos (Fajardo y Gómez, 2015). Aunque existe un parque automotor capaz de cubrir la demanda del servicio, se generan algunos problemas, como se plantea:

En relación con el área urbana, los problemas están relacionados con el paso de la mayoría de las rutas del transporte público por el centro de la ciudad, ocasionando congestión, procesos acelerados de contaminación atmosférica y auditiva, deterioro de las vías, y elevados niveles de estrés (Alcaldía municipal de Popayán, 2002).

El transporte para las zonas rurales cuenta con 5 empresas prestadoras del servicio las cuales son: Trans-Tambo, Trans-Timbio, y Sotracauca, Trans Rural y Coomotoristas del Cauca, con un parque automotor compuesto por: chivas, buses y camperos, los cuales cubren las rutas a corregimientos y veredas aledañas coadyuvando no solo con la movilidad de personas, sino a su vez, con la movilidad de víveres perecederos, pues estos son los encargados de transportar los alimentos en los días de mercado hacia el sector urbano para abastecer las plazas de mercado de la ciudad.

Desde hace unos años, al igual que diferentes ciudades intermedias, en Popayán se encuentra un transporte público informal denominado mototaxi, producto de la dificultad en la obtención de empleo, además de las facilidades para la adquisición de una moto y la falta de control en la expedición de permisos de conducción de la misma, la figura de “mototaxi” se convirtió rápidamente en un medio popular para el sustento de un segmento de familias en el país; evidentemente este tipo de anormalidades en los medios de transporte público son ocasionados por el deficiente servicio prestado por parte de las empresas destinadas a dicho fin; además de la incapacidad estatal para el control de esta actividad, que cabe resaltar que es una modalidad de

transporte público que no está autorizado ni reglamentado por las autoridades competentes en materia vial en Colombia.

De otro lado, desde octubre de 2013 llegó a Colombia la controvertida plataforma Uber de transporte público especial, que compite directamente con la captura del mercado de pasajeros con el transporte público tipo taxi.

La informalidad en estos tipos de actividad trae implícito varios problemas, por un lado, la falta de inclusión de la fuerza de trabajo al sistema de seguridad social, de otro, la inseguridad y carencia de protección de los pasajeros ante posible accidente, especialmente en la modalidad de mototaxi (Fajardo y Gómez, 2015).

De la mano del transporte público, se encuentran las vías de comunicación con las que cuenta el municipio de Popayán, tanto en zona urbana como rural. De acuerdo con, la Alcaldía de Popayán (2002), el mal estado de las vías exige sobrecostos en la operación de los vehículos por la demora en los tiempos de recorrido y el desgaste del parque automotor. Dichos costos se reducirán si la ciudad cuenta con un plan integral de mantenimiento periódico de la malla vial, por medio del cual se realice la recuperación de vías y permita la reparación frecuente y no la reconstrucción total, plan que hasta el momento de construcción del POT no se tenía en la ciudad.

De acuerdo con la Alcaldía (2002) se resalta lo siguiente: La ciudad contaba en el sector urbano con una extensión total de 301,75 Km de la malla vial, de los cuales el 76,57% están pavimentados y solo el 21,1% de las calles pavimentadas en asfalto rígido y flexible está en estado muy bueno; el 13,77% está afirmado (41,57 Km) y el 8,68% de las vías son destapadas. Del total de la malla vial del municipio solo el 16,54% se encuentran en muy buen estado, el 50,03% en buen estado y el 33,16% en regular y mal estado. En la zona rural, solo el 1% de las vías se encuentra pavimentadas (4 Km.), el 83% se encuentran en afirmado (241 Km.) y destapadas el 16% (46 km.).

Un aspecto muy importante de resaltar aquí, es la carencia de una articulación e insuficiencia vial que genera la existencia de una sola vía de transporte, para la comunicación de la ciudad en sentido Norte – Sur y Oriente - Occidente, situación que se traduce en la congestión en algunos puntos de

la ciudad, mayor deterioro de las vías, dificultades de accesibilidad desde y hacia algunas zonas de la misma, incremento de los costos y el deterioro del espacio público.

Una de las apuestas para solucionar varias de las dificultades antes mencionadas, surgió de forma conjunta entre el gobierno municipal y el nivel central, para construir el plan de movilidad para el municipio de Popayán como quedó consignado en el documento CONPES n° 3602 del 24 de agosto de 2009; mediante el acuerdo 021 de septiembre de 2009, el concejo de Popayán confiera facultades especiales al poder ejecutivo municipal para desarrollar el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) como parte integral del Plan de Movilidad; mediante los acuerdos 469, 470 y 501 de noviembre de 2009, se adoptó el SETP y se creó la sociedad Movilidad Futura S.A.S, de conformidad con el acuerdo 470 en su artículo primero clausula sexta, con el fin de realizar la “... construcción, planeación, promoción, organización, gestión, ejecución, ordenamiento integración e implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público”, con una asignación presupuestal de alrededor de 60.000 millones de pesos hasta 2019.

En cuanto a la dinámica económica, la capital caucana continúa capturando la nueva inversión atraída al departamento, bien sea de proveniencia interna o externa. Sus características geográficas y de desarrollo económico como centro focal, atrae inversiones privadas hacia esta ciudad¹³⁴.

¹³⁴ Es importante hacer esta precisión, puesto que, el departamento del Cauca tiene 42 municipios; no obstante, la concentración de la inversión está entre el municipio de Popayán y algunos municipios en el norte del Cauca, como es el caso de Santander de Quilichao, Caloto, Guachené, Villa Rica y Miranda.

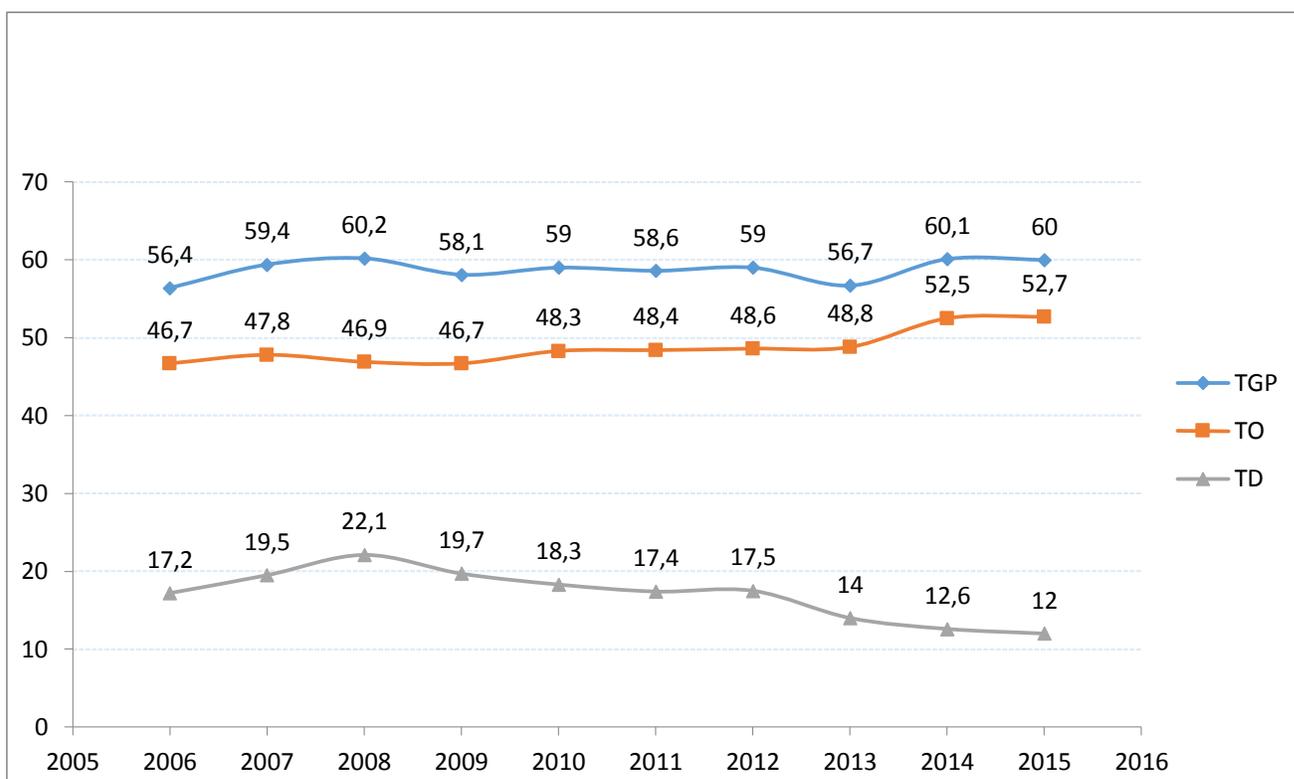
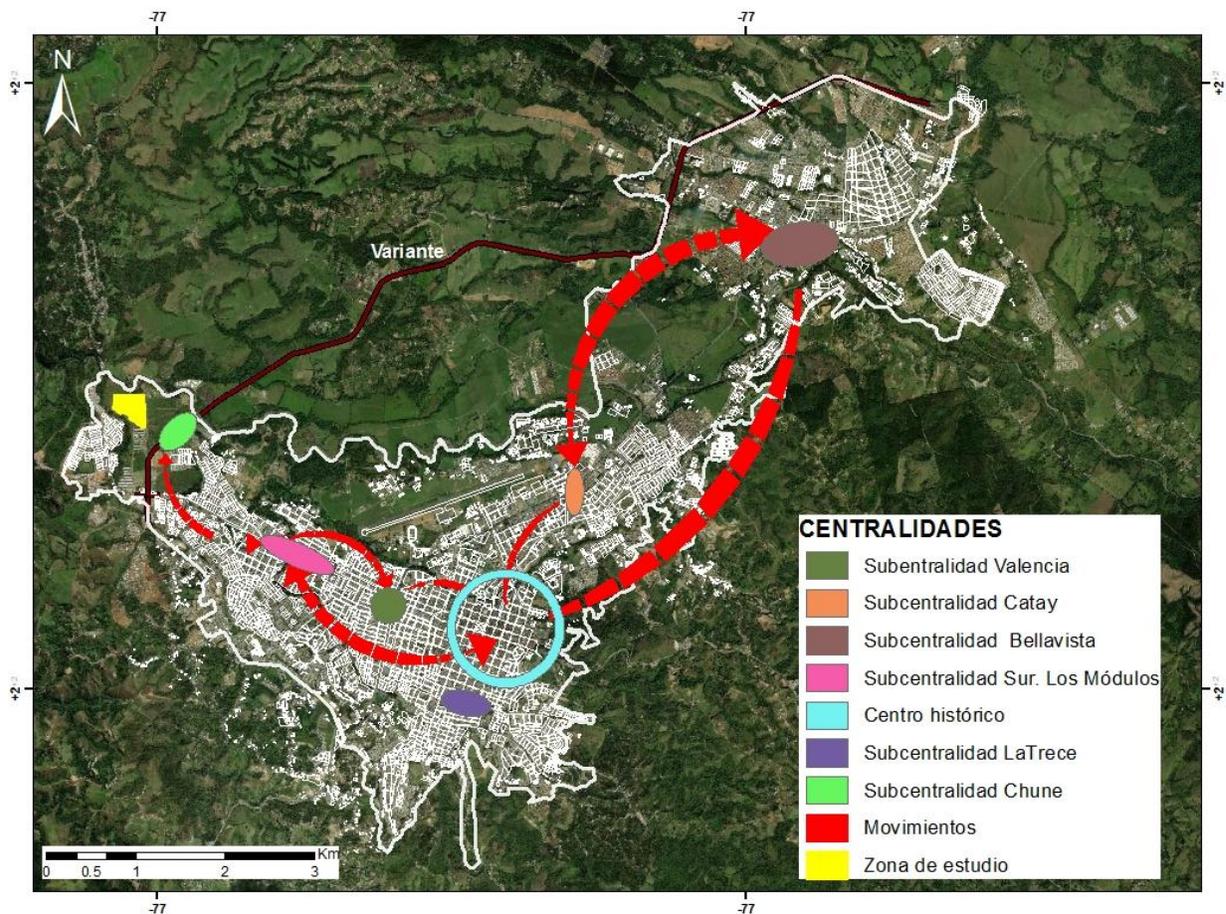


Ilustración 12: Tasa global de participación, ocupación y desempleo Popayán 2006-2015

Fuente: Elaboración propia basado en datos Naciones Unidas y Departamento de la Prosperidad Social (2013).

En cuanto a la desocupación, el desequilibrio persistente entre la oferta y la demanda de trabajo se traduce en desempleo. Para Popayán, la tasa de desempleo (TD) ha sido de las más altas del país, alcanzando cifras que sobrepasan los 20 puntos porcentuales, como sucedió en el año 2008 (22,1%). A pesar de que ha tenido un comportamiento cíclico, los niveles alcanzados son muy altos, llegando a ser en este periodo una de las ciudades con mayor número de personas que no tienen empleo en todo el país (19,1% en promedio).

Esta situación no se puede ver de manera aislada, puesto que, se debe recordar que la ciudad pasó del sector primario al terciario, sin mayor desarrollo del sector secundario. Sumado a ello, como se puede apreciar en el mapa 16, la ciudad cuenta con varias centralidades, en las cuales se encuentra una amplia gama de actividades económicas y productivas. No obstante, debido al rezago en la industria, hay grandes brechas en cuanto a las ofertas laborales, las cuales concentran población con bajos niveles de cualificación y demanda de personal cualificado en una menor proporción.

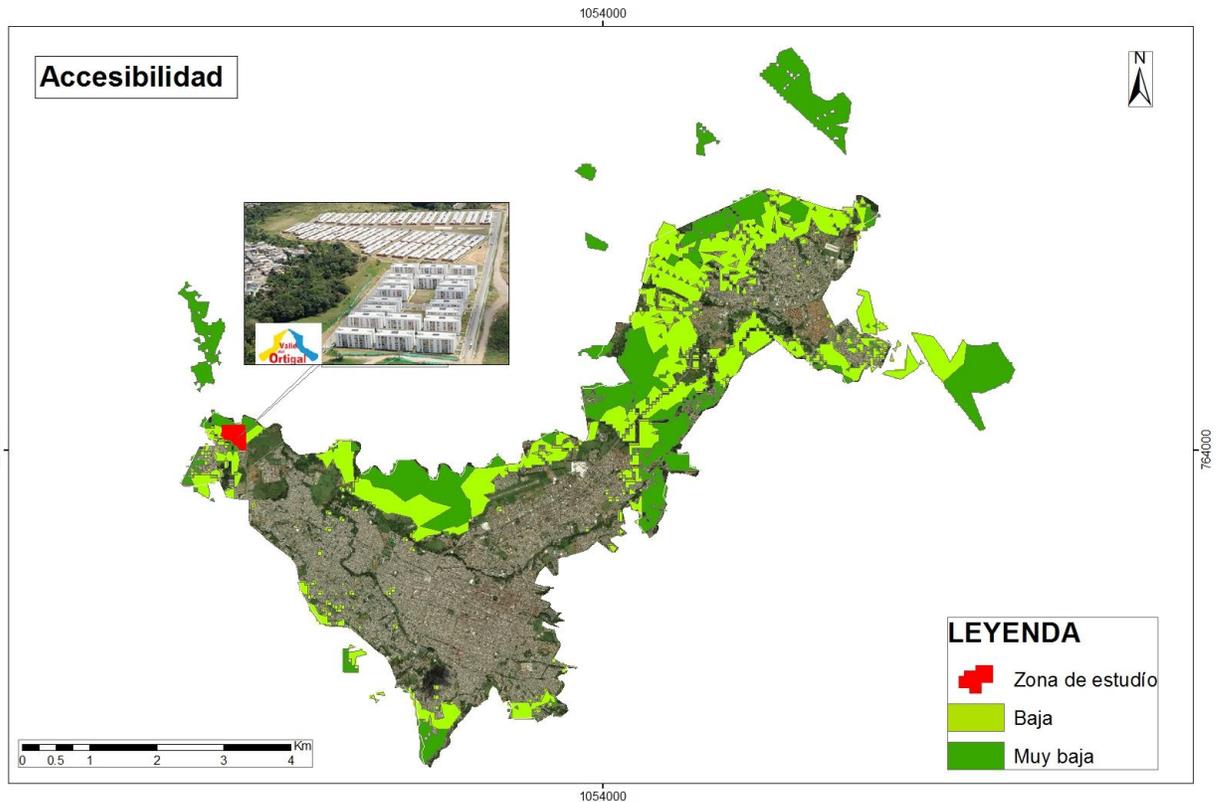


Mapa 16. Centralidades de Popayán

Fuente: Alcaldía Municipal de Popayán

Con este panorama, es notable que Popayán a pesar de que en los últimos años ha venido experimentando un alto crecimiento urbano, aún la conexión económica y productiva sigue siendo débil, en tanto que, no se ha consolidado una estructura capaz de soportar la fuerza laboral del municipio. Esta situación, de un lado presenta una fuerte dinámica inmobiliaria, del otro, la demanda de mano de obra gira sobre la no calificada, sumado a ello, con alta inestabilidad, redundando en desempleo, informalidad laboral y precariedad en las condiciones de vida.

Como se puede observar en el mapa 17, la ciudad por su forma particular (alargada) y los procesos de expansión urbana, es posible identificar diferentes zonas, en las que la accesibilidad es baja y muy baja, no siendo esto una excepción para el VO.



Mapa 17. Accesibilidad al Valle del Ortigal

Fuente: Elaboración propia a partir de base cartográfica IGAC (2018).

Alrededor del 80% de la población de América Latina se concentra en zonas urbanas, realidad que no es ajena a Popayán. En efecto, aun siendo una ciudad intermedia, su forma de ocupación homóloga a las grandes áreas urbanas, ha estado asociada a procesos desiguales de ubicación de viviendas y servicios públicos. Como se anotó, paradójicamente la impulsión del desastre natural de la década de los ochenta, tras el “boom” del crecimiento poblacional producto de la migración, acentuó la urbanización, que pese a ser una tendencia paisajística de este tiempo, no deja de preocupar por sus herencias altisonantes.

Las interacciones sociales que ocurren en las ciudades, permiten la innovación y la creatividad, generando sistemas de vanguardia en la producción tecnológica y cultural, cosa que hacia el futuro parece estar en vilo. No obstante, para la capital del departamento del Cauca, el panorama de desarrollo parece haber cambiado abruptamente. Quizá por gestarse a partir de un desastre natural, las asimetrías político distributivas anteriores al terremoto, encontraron nuevas dislocaciones estrechamente ligadas a la migración provocada por el fenómeno del desplazamiento forzado y al

desempeño desigual de las actividades económicas, que curiosamente siguieron alimentando más las migraciones, acrecentando la dependencia financiera y un claro deterioro en materia de la infraestructura básica y calidad de los servicios públicos.

La problemática del desastre está fuertemente ligada a la problemática de la urbanización, pero a su vez, el fenómeno del desastre atrajo más población y con ello concentración habitativa. Pero no solo en Popayán ha sido recalcitrante el fenómeno, el subcontinente desde el principio de los años ochenta, aceleró el crecimiento demográfico y un importante flujo migratorio campo-ciudad para buscar mejores condiciones de vida, en lo que la literatura económica consideraría como un fenómeno del “voto con los pies”. Es más, como ocurrió en Popayán, en los países de América Latina, las altas concentraciones urbanas han tenido mayores impactos en los sectores donde la población es más pobre.

Siendo así, la ciudad amenaza en convertirse en un espacio hiperconcentrado y desbalanceado en ciertas zonas que no responden a los precarios ejercicios de planeación. En este sentido, se vislumbran fuertes externalidades de congestión, por cuestiones como el déficit en infraestructura de movilidad generada por la disposición de una sola vía principal, escasamente conectada con carreteras secundarias intransitables y con conflictos ambientales crecientes en materia de aspectos como la disposición final de basuras y aguas servidas que se elevan por disputas entre los habitantes en la apropiación del suelo¹³⁵.

La presión así, amenaza *in crescendo*, toda vez que, el relajamiento de las políticas antinarcóticos, la devaluación en espiral de la tasa de cambio y el cese al fuego, proveniente del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), parece haber reducido los costos de transporte, comercialización y distribución de los alcaloides, merced a lo cual se ha disparado la llegada de capitales a la ciudad, con una inusitada expansión de la construcción y en algunos casos de la vivienda suntuaria.

¹³⁵ Son casos de resaltar en este sentido, la ubicación del relleno sanitario en la vereda la Yunga y el proyecto de construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en la zona del Ortigal. Todos estos, ubicados en la parte occidental de la ciudad. Así la conflictividad social ha llegado a medidas de hecho como la quema de camiones recolectores de basura, en el primer caso; y amenazas de linchamiento a funcionarios de la empresa de acueducto y alcantarillado, en el segundo)

Hacia el futuro, la actividad anuncia cambios sustantivos en la dinámica del crecimiento hacia el norte y el occidente de la ciudad, llevando a la incorporación de zonas que se podrían calificar como espacios rururbanos (Macuacé, 2017). Este fenómeno relativamente nuevo, en una sociedad aversa al riesgo, de tradición rentística y que vive fundamentalmente del sector terciario, empieza a generar rupturas no solamente en el plano arquitectónico, sino en las dimensiones simbólicas-culturales, en razón de posibles nuevos entreveros políticos, de migrantes del sur y occidente del departamento, que como capas en ascenso irrumpirían en la configuración económica y social de la ciudad.

Así entonces, se advierte un ascenso sustancial en los precios de la tierra y más conflictos sociales alrededor de nuevos asentamientos de extracción popular, conforme se pronunciaría la desigualdad en un espacio urbano poco inclusivo y carente de políticas de articulación e integración ciudadana.

De esta forma, se vislumbran mayores brechas entre las demandas sociales y la oferta de políticas públicas de ciudad. Por el lado de las demandas sociales, parece que seguirá la concentración y el incremento poblacional impulsado por una ciudad que presiona sus espacios urbanos, los consecuentes asentamientos favorecidos por las políticas asistencialistas del gobierno central y una dinámica política local afianzada en liderazgos mesiánicos, en medio de una administración pública local, incapaz de generar recursos propios y sin herramientas de control territorial. Por el lado de la oferta, más allá de las limitaciones financieras, formas de intervención profundamente reactivas, sin posibilidades de generar un modelo de ciudad del siglo XXI y una inercia institucional guiada por modelos incrementalistas en aspectos como las políticas de salud, vivienda y educación, que marchan al vaivén de cambios despreciables soportados en escasos logros de la administración municipal. Igualmente, la sujeción a modelos neocorporativistas que a partir de escalonamientos de estatus, moldean patrones cuasi impuestos, particularmente protagónicos en el suministro del transporte público que organizan la oferta de manera asimétrica, ineficiente y rentística generando conflictos con proveedores alternativos (ej: Uber) e ilegales (Vbg: mototaxismo) y que al final perjudican el bienestar general.

De esta manera, es imperiosa una intervención, a fin de asegurar la sostenibilidad de la ciudad en el mediano plazo, en procura de un modelo apropiado a las dinámicas culturales de la población raizal y nueva, que promueva la sustentabilidad de la vida urbana en sentido lato.

Con este panorama, a continuación se presenta una propuesta de política urbana para la ciudad, en la que se plantean elementos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población del municipio.

4.3. Propuesta de política urbana para Popayán

La tasa de urbanización mundial superó el 50%, Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, dado que dos tercios de su población viven en ciudades de 20.000 habitantes o más y alrededor del 80% en zonas urbanas. En Colombia, cerca del 80% de la población vive en ciudades, siendo así un país altamente urbanizado en el contexto mundial. Dado esto, alcanzar mejores condiciones de vida está íntimamente ligado con el desempeño de las ciudades.

La urbanización ha permitido que los ciudadanos accedan a los beneficios de las ciudades, como la generación de fuentes de empleo, equipamientos, acceso a bienes y servicios y disfrute de espacios públicos. A su vez, las ciudades y centros poblados no han estado exentos de carencias y dificultades. El mayor de dichos problemas es la segregación y pobreza urbana, provocada por décadas de avance en la reducción del déficit habitacional centrados sólo en el aspecto cuantitativo, sin fijar la atención en la localización de las viviendas y su acceso a determinados bienes públicos. A ello se suman aspectos tales como, escasa conectividad, congestión, detrimento del patrimonio, pérdida de identidad y expresiones culturales, destrucción de los sistemas naturales, carencia de espacios públicos de calidad, sumado a la ineficacia institucional en la administración de las ciudades, afectando su desempeño.

Popayán es una ciudad que ha venido creciendo sin previa planificación, dejado a las fuerzas del mercado (especialmente el mercado inmobiliario) la dinámica de crecimiento urbano. Esta situación ha llevado a que se genere una ciudad desigual para sus habitantes; de un lado, una ciudad capitalista, donde los dueños de los medios de producción habitan en viviendas con una amplia infraestructura urbana y gozan de los beneficios que brinda la misma y, por el otro, una fuerza de trabajo gradualmente expulsada de la ciudad y limitada al disfrute de los mínimos beneficios que puede ofrecer esta, lo que agudiza la pobreza urbana.

En dicho contexto, es necesario contar con una Política Urbana Municipal, que establezca los principios orientadores y lineamientos que guíen hacia un desenvolvimiento sustentable de la ciudad y centros poblados en el territorio. La mirada retrospectiva, señala que se debe prever y entender que la ciudad puede ser amenazada por las dificultades de hoy y las futuras, limitando así las condiciones de vida de los payaneses.

En este orden de ideas, la propuesta de política urbana contempla los aspectos relacionados con los aportes de las tesis doctorales, los resultados de la evaluación del componente lugar, el panorama de ciudad de Popayán y el análisis DOFA.

A continuación se plantean algunos aspectos relacionados con la metodología empleada en cada una de las tesis doctorales y los principales aportes, con la perspectiva de encaminar estos aspectos a la estructuración de la política urbana.

Tabla 19. Síntesis de tesis doctorales

| Autores | Metodología | Aportes |
|----------------|---|---|
| Del Río (2011) | La estrategia metodológica es de tipo mixto (cualitativa y cuantitativa), que se estructura en tres niveles: Macro, micro y meso. | Establece que el principal problema frente a la implementación de la política de vivienda, es el acceso y disponibilidad de suelo urbano. Con la participación del sector inmobiliario se pueden destacar dos aspectos: De un lado, que esta forma fue la que se generalizó en términos de volumen y, del otro, que de acuerdo con el precio del suelo, la localización fue pésima, presentando el peor desempeño en el acceso a externalidades urbanas, lo que desencadenó serios problemas en cuanto a servicios básicos (salud, educación, transporte público, etc.) y posibilidades de empleo. |
| Palma (2012) | La estrategia metodológica es de tipo mixto y se basa en la utilización de dos instrumentos, el análisis documental, con el que estructura el marco teórico y realiza el análisis de las políticas públicas de vivienda de interés social y, la aplicación de una encuesta, que le permite comprender la movilidad social y espacial en Ixtapaluca. | Establece que las viviendas de interés social, son un objeto de dominación, dado que la propiedad les impide hacer uso de un bien que en teoría les “pertenece”, pero se encuentra hipotecado, provocando una sujeción a un lugar determinado. Esta inmovilidad espacial del trabajador beneficiado de una vivienda de interés social, se puede dar de dos maneras. Segregación espacial, a partir de la localización en lugares alejados de la ciudad y con precaria accesibilidad a las vialidades y medios de transporte y, cohesión social precaria, dado que las condiciones del contexto no les permiten integrarse a su nuevo entorno. |
| Tamayo (2015) | La estrategia metodológica que utiliza el autor es de tipo mixto, en la que conjuga, el análisis documental para la identificación de teorías y modelos sobre diferenciación social y la utilización de indicadores y Sistemas de Información Geográfica (SIG), para la identificación de los usos del suelo en Madrid. | Establece que hay un nuevo modelo de ciudad, la cual denomina “Ciudad Negocio”. Este nuevo modelo surge a partir de la vinculación entre el sector financiero e inmobiliario, en el que no se busca otra cosa adicional a la de realizar negocios. Este modelo de ciudad lleva aparejada la definición de sus condiciones de reproducción, lo cual explica la configuración de |

| | | |
|-----------------|--|--|
| | | acumulación y exclusión del espacio social de Madrid a finales del siglo XX. |
| Pedrotti (2016) | La estrategia metodológica aborda tres ámbitos de gobierno (Central-federal, intermedio-estatal y local-municipal). Para ello, realiza un ejercicio de tipo mixto, a partir de la revisión y análisis de documentos, de tipo institucional, gubernamental y académico. Seguido de un ejercicio empírico donde combina: Entrevistas a funcionarios públicos de la administración estatal, base de datos con estadísticas de conjuntos urbanos, ficha de observación en conjuntos urbanos y cuestionario dirigido a residentes de conjuntos urbanos. | Establece que la política se concentró en metas de otorgamiento de créditos hipotecarios y de construcción de viviendas, con estrategias financieras, que favorecieron una ampliación de la producción, combinando una oferta de producto único, generado por un actor privado y con participación directa en todo el proceso de producción del espacio residencial, con una demanda relativamente solvente, lo que permitió una producción y financiamiento sostenidos, con impactos positivos en el comportamiento de la industria de la construcción, en el sector financiero y, en especial, en el sector inmobiliario. En términos empíricos, pésimas condiciones de localización, déficit de equipamiento urbano en relación a los acuerdos de autorización, combinación de una pobreza estética y arquitectónica en el diseño de los conjuntos, especialmente en sus espacios comunes, con una regular calidad en las transformaciones y ampliaciones de las viviendas y la falta de forestación urbana, detección de distintas situaciones de deshabitación: |
| García (2018) | La estrategia metodológica es de tipo mixto y se basa en la utilización de dos instrumentos; de un lado, el análisis documental, con el que estructura el marco teórico, realiza el análisis de los conceptos e indicadores de pobreza y, a partir de estos, propone una metodología alternativa para la medición de la misma en conjuntos habitacionales y, del otro, la aplicación de su instrumento, que permite medir la pobreza en conjuntos habitacionales de Tecamac. | Establece que en los conjuntos habitacionales los usuarios cuentan con recursos que se encuentran por encima de la línea de pobreza; no obstante, el gasto que realizan es superior a esta, razón por la que las condiciones del conjunto los llevan a empobrecerse. Este empobrecimiento se encuentra fuertemente influenciado por la lejanía a los servicios e infraestructura, siendo en orden de prioridades el principal factor la movilidad, seguido por la alimentación, salud, educación y vivienda. |

Fuente: Elaboración propia con base en Del Río (2011), Palma (2012), Tamayo (2015), Pedrotti (2016) y García (2018).

Con estos elementos, es posible establecer lo siguiente:

- ✓ Es necesario que los estudios en relación a la vivienda combinen metodologías (cuantitativas y cualitativas), lo cual posibilite una mejor y mayor comprensión del objeto de estudio.
- ✓ Las políticas nacionales de vivienda llevaron a que los gobiernos cambiaran su rol y pasaran de proveedores de vivienda social a facilitadores para la consecución de la misma, brindando a su vez, todas las condiciones y garantías para que el sector inmobiliario continúe cumpliendo con sus objetivos de reproducción del capital.
- ✓ La vivienda social se localizó en la periferia, lo que se tradujo en condiciones de segregación y marginación de la población usuaria, agudizando las condiciones de pobreza urbana.

Todos coinciden en que estos aspectos se deben considerar para proponer posibles soluciones al problema. En este orden de ideas, resulta imprescindible que no solo se identifiquen los problemas que aquejan la sociedad, sino que se vaya más allá, avanzando en propuestas que permitan superar la brecha existente entre lo que es y lo que debería ser. Así, teniendo en cuenta que los hacedores de política pública habitualmente tienen diagnósticos insuficientes para las soluciones que plantean, las tesis doctorales se convierten en un insumo que es necesario conocer para comprender los fenómenos en profundidad y, a partir de estos, avanzar en los procesos de formulación de política urbana.

4.3.1. Necesidad de una política urbana para Popayán

Colombia pese a sus importantes avances en temas urbanos Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y la Misión Sistema de Ciudades, siendo esta última una política nacional para el sistema de ciudades colombiano (2014), la implementación de las mismas ha sido un tema de compleja realización, puesto que, de entrada se plantean los elementos generales; no obstante, no existen los correlatos en el contexto municipal, espacios en los que realmente se concretan las iniciativas.

Una política urbana es un documento dirigido en este caso al municipio, en el que se establecen principios, objetivos y líneas de acción, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos. Por lo tanto, su fortaleza o debilidad, su permanencia o transitoriedad, dependerán del valor que los payaneses impriman a dichos principios y contenidos.

La formulación de una política urbana es complejo, puesto que, es hablar de todo al mismo tiempo, del ciudadano, de su vida en sociedad, de sus creencias, de economía, del trabajo, de cultura, de los recursos naturales, etc. Las ciudades y centros poblados enmarcan todos estos, conforman lugares donde se lleva la vida de las personas y no son solo un referente, sino que influyen notablemente en sus condiciones de vida.

La historia da cuenta que no es suficiente disponer de un conjunto de leyes que establezcan normas sobre las ciudades, las cuales responden a objetivos distintos propios de necesidades específicas, en un tiempo y momento determinados. No obstante, al carecer de principios rectores y objetivos comunes, no se pueden ordenar las diversas variables que inciden en el desarrollo de las ciudades,

en dirección de un significativo cambio cualitativo. Por estas razones, se debe considerar la formulación de una política urbana para Popayán.

4.3.2. Alcances y limitaciones de la política urbana

Si bien es cierto, es necesaria una política urbana, es importante considerar que la misma debe estructurarse dentro de tres planos, para que los propósitos se puedan llevar a cabo. En este sentido, resulta imprescindible considerar lo territorial, lo temporal y lo institucional y legal.

Territorial: La política no se refiere de manera exclusiva a las áreas urbanas de acuerdo a la legislación vigente. Entiende los asentamientos humanos, como sistemas territoriales integrados entre áreas urbanas y rurales que se complementan en sus funciones, paisajes y ecosistemas. La denominación de ciudad debe extenderse a los centros poblados y localidades de menor tamaño.

Temporal: Los cambios en el territorio son lentos, por tanto requieren de continuidad en los postulados de la política en el tiempo, trascendiendo a los gobiernos, por lo que se formulan de acuerdo con el principio de gradualidad.

Institucional y Legal: La política no se restringe a la organización institucional y legal vigente y, en consecuencia, requerirá para su implementación cambios institucionales y normativos. Esta política aborda temas que corresponden a diversas instancias. Convirtiéndose en la base sobre la que en una fase siguiente deberán desarrollarse las acciones para su materialización. La conjugación de estos tres aspectos posibilitará de manera sistemática un ejercicio de coordinación interinstitucional, articulación de los diferentes actores involucrados, gradualidad de los avances en el tiempo y su reflejo en el territorio.

4.3.3. Componente estratégico para Popayán

Los lineamientos de política urbana para Popayán, se estructuran a partir de 5 ejes articuladores: Proyección social, economía y productividad, preservación de los recursos naturales, identidad y patrimonio e institucionalidad y gobernanza. Estos ejes, se encargan de abordar los diferentes

ámbitos de la vida en sociedad y, a través de estos, se pretende mejorar las condiciones de vida de la población payanesa.

Integración social: Propender por la inclusión, donde las personas estén y se encuentren protegidas e integradas al disfrute de los bienes y servicios (acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento).

- ✓ Generación de garantías para el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos.
- ✓ Prevención del desarrollo de situaciones de segregación social urbana.
- ✓ Reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.
- ✓ Fomento al desarrollo y fortalecimiento de comunidades.
- ✓ Conectividad, seguridad y accesibilidad.
- ✓ Fomento de la movilidad urbana.
- ✓ Integración social con las localidades apartadas.

Economía y productividad: Generar condiciones para el desarrollo económico, creación de empleo e innovación. La economía y productividad se plantean de manera integral, bajo el referente de la sustentabilidad, compatibilizando el crecimiento y la inversión con las externalidades que los proyectos causen en las personas, localidades y territorios.

- ✓ Promoción del desarrollo económico, creación de empleo e innovación.
- ✓ Integración de la planificación urbana con los programas de inversión.
- ✓ Utilización inclusiva de los Instrumentos de Planificación, Gestión y Financiación Territorial.
- ✓ Eficiencia en las inversiones para infraestructura pública en el territorio.
- ✓ Reducción de los costos de transporte de personas y bienes

Naturaleza y vida: Garantizar que el desarrollo de la ciudad, fundamental para el país, se realice de forma sustentable, equilibrada con el medio natural, reconociendo y valorando los sistemas en que se insertan.

- ✓ Sistemas naturales como soporte en la planificación.

- ✓ Prevención de riesgos naturales y antrópicos
- ✓ Gestión eficiente de recursos naturales, energía y residuos.
- ✓ Monitoreo de variables ambientales.
- ✓ Uso sustentable del suelo en la ciudad y áreas de expansión.

Identidad y patrimonio: Preservar el patrimonio como un bien social, conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas y comunidades, como por el entorno natural en que viven, que debe ser preservado y potenciado en la ciudad y centros poblados.

- ✓ Valoración del entorno natural y construido.
- ✓ Recuperación del patrimonio material e inmaterial
- ✓ Preservación de la identidad cultural.
- ✓ Gestión del patrimonio cultural.
- ✓ Promoción de las industrias culturales

Institucionalidad y gobernanza: Promover un reordenamiento institucional del gobierno local, en procura de un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial.

- ✓ Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales.
- ✓ Sistema de información territorial.
- ✓ Sistema de planificación, gestión y financiación integrado.
- ✓ Gestión de la participación ciudadana.
- ✓ Sistema de medición de la calidad del desarrollo urbano.
- ✓ Sistema de aprobación de iniciativas públicas y privadas.

Los diferentes objetivos y acciones planteadas, son aspectos de fundamental importancia para la ciudad de Popayán, en procura de mejorar las condiciones de vida de la población en el territorio. Pese a ello, es necesario plantear intervenciones específicas en la lógica de programas y proyectos, para garantizar la concreción de la política. En este sentido, a continuación, se presenta un ejercicio específico para el Valle del Ortigal.

4.4. Aplicación de política urbana en el Valle del Ortigal

Una propuesta de política urbana, es un tema complejo de abordar, precisamente por aquella visión reduccionista que quizá la modernidad heredó, al fraccionar las partes y no ver y comprender la integralidad del todo. En este sentido, a continuación se brinda una base capaz de soportar la articulación urbana de VO, por lo que se plantean de la mano de la propuesta de política urbana municipal, una serie de categorías y variables, que es necesario conocer, con la perspectiva de prever un desarrollo integral de la ciudad y, a partir de ello, proporcionar elementos clave en dirección de una adecuada articulación urbana.

Para plantear una propuesta de política urbana, es necesario partir de los problemas que padece el VO, donde el primer acercamiento fue la evaluación del componente lugar y se complementó con trabajo de campo, que permitió a partir de entrevistas a usuarios del VO y expertos en temas de vivienda y urbanismo, construir un ejercicio de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA). Con estos insumos, de un lado, se dimensionaron las múltiples situaciones que afronta la población usuaria y, del otro, se plantean estrategias capaces de corregir los problemas y fortalecer aquellos aspectos susceptibles de mejora.

Es importante precisar que habitualmente la DOFA se plantea en términos de matriz; no obstante, para este caso específico, en vista de la diversidad de categorías utilizadas se estructuran de manera horizontal los diversos componentes del VO y, seguidamente, se plantean las respectivas estrategias. En la tabla 18 se pueden identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas para el VO.

Tabla 20. DOFA Valle del Ortigal

| Debilidades | Oportunidades | Fortalezas | Amenazas |
|--|---|--|---|
| <p>Vialidades y transporte público</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dificultades para la movilidad de población de la población en general ✓ Dificultades para la movilidad de población con habilidades múltiples ✓ Para movilizarse a cualquier lugar de la ciudad debe tomarse transporte público | <p>Vialidades y transporte público</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Movilizarse a cualquier lugar de la ciudad ✓ Implementación de un sistema de transporte multimodal | <p>Vialidades y transporte público</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vías en óptimas condiciones ✓ Transporte público continuo ✓ Diversas opciones de transporte público | <p>Vialidades y transporte público</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento del costo de transporte público en la economía familiar |
| <p>Servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Baja accesibilidad a servicios de salud ✓ Población en condición de discapacidad ✓ Población con carencia en conocimiento y manejo de métodos de planificación familiar ✓ Baja accesibilidad a servicios educativos ✓ Población con bajo nivel de cualificación ✓ Baja accesibilidad a instituciones de educación técnica y superior ✓ Altos niveles de delincuencia ✓ Problemas de convivencia social ✓ Baja accesibilidad a centros de seguridad | <p>Servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de centros educativos ✓ Construcción de centros de salud ✓ Establecimiento de CAI ✓ Campañas y brigadas de convivencia social ✓ Creación de alertas tempranas comunitarias ✓ Programas sociales y acompañamiento institucional ✓ Educación y capacitación para adultos ✓ Programas de desarrollo social y ocio para jóvenes. ✓ Brigadas de seguridad por parte de la policía | <p>Servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Población beneficiaria del SISBEN | <p>Servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento de la población demandante ✓ Incremento en el consumo de sustancias psicoactivas ✓ Problemas respiratorios |
| <p>Recreación y deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Centro comunal en condiciones regulares ✓ Baja accesibilidad a lugares para la recreación | <p>Recreación y deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de polideportivo ✓ Construcción de biblioteca ✓ Implementación de programas para la utilización del tiempo libre | <p>Recreación y deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Parque infantil ✓ Cancha de baloncesto ✓ Espacio para cancha de fútbol | <p>Recreación y deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento de la población demandante ✓ Incremento en el consumo de sustancias psicoactivas |

| | | | |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Baja accesibilidad a canchas y polideportivos ✓ Baja accesibilidad a parques ✓ Carencia de programas para la utilización del tiempo libre ✓ Problemas de salud | | | |
| <p>Centralidades</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Baja accesibilidad a galerías ✓ Baja accesibilidad a centros de comercio y servicio ✓ Baja accesibilidad a zona industrial ✓ Baja accesibilidad a zonas de expansión ✓ Población con escasos ingresos económicos | <p>Centralidades</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de un centro de comercio y servicios ✓ Formalización de actividades productivas. ✓ Creación de un mercado móvil ✓ Supermercado comunitario | <p>Centralidades</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Diversidad de actividades económicas y productivas de tipo informal en el conjunto habitacional ✓ Disponibilidad de gran cantidad de mano de obra rasa | <p>Centralidades</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistencia de centros de comercio y servicios cercanos ✓ Inexistencia de opciones laborales cercanas |
| <p>Servicios básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vertimientos de residuos líquidos directamente al río Cauca | <p>Servicios básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de PTAR ✓ Implementación de programas de recuperación ambiental ✓ Programas de manejo de residuos sólidos y campañas de limpieza | <p>Servicios básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilidad de agua potable ✓ Disponibilidad de energía eléctrica ✓ Recolección permanente de residuos sólidos ✓ Disponibilidad del servicio de gas domiciliario ✓ Provisión de servicios de internet, telefónico y televisión | <p>Servicios básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento de la población demandante |
| <p>Condiciones ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Contaminación de la fuentes hídricas | <p>Condiciones ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de PTAR ✓ Implementación de plan de gestión del riesgo. ✓ Campañas de limpieza ✓ Creación de barreras vivas (sembrar árboles) ✓ Alertas en la comunidad y protocolos a seguir en caso de presentarse una emergencia | <p>Condiciones ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Amplias zonas verdes | <p>Condiciones ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgo de inundación ✓ Malos olores generados por vertimiento de residuos líquidos al río Cauca ✓ Malos olores generados por cercanía al anterior relleno sanitario |

Fuente: Elaboración propia a partir entrevistas a usuarios del VO y expertos en temas de vivienda y urbanismo.

Como se logró identificar en la tabla 20, la DOFA se realizó de acuerdo con las categorías: Vialidades y transporte, servicios sociales, recreación y deporte, centralidades, servicios básicos y condiciones ambientales. A su vez, se estableció que son múltiples los problemas que afronta la población usuaria del VO, toda vez que, el suministro de la vivienda por parte del gobierno se focalizó en las cuatro paredes y cubierta y, dejó de lado los servicios habitacionales conexos a las misma. Por ende, la población se vio afectada por la reducción de sus condiciones de vida y sumida en la pobreza urbana.

En consonancia con la propuesta de política urbana para Popayán, para que la situación del VO pueda ser superada, en la propuesta de política urbana se organizaron y enmarcaron las categorías dentro de los cinco ejes planteados: Integración social, economía y productividad, naturaleza y vida, identidad y patrimonio e institucionalidad y gobernanza. A continuación, se plantean las estrategias para el VO en estas direcciones:

Integración social: Si bien es cierto, los espacios con los que cuenta el VO son pocos frente a la población usuaria, es importante considerar la construcción de un centro deportivo, capaz de brindar diversas opciones para el deporte y la recreación, contemplando, no solo los deportes tradicionales como fútbol, baloncesto y básquetbol, sino los deportes urbanos que se encuentran de moda: Parkour, street workout, trial, freestyle, skateboarding, entre otros.

Tal como se puede notar, esto obedece a la construcción de una infraestructura física; no obstante, la práctica de un deporte no puede verse limitada a la existencia de una infraestructura de las dimensiones que debe tener la mencionada, por lo que es de pensar de manera simultánea, en el acompañamiento de profesionales con los que se brinde opciones deportivas que no requieren una infraestructura de la magnitud planteada, tales como: Crossfit, baile deportivo, Aero rumba, aeróbicos, etc. Esta situación plantea en sí un ejercicio de complementariedad y, a su vez, de gradualidad en su implementación (corto, mediano y largo plazo).

Con la recuperación del salón comunal (ampliación y cerramiento) y con el acompañamiento de profesionales en temas de lectura, escritura, teatro, danzas y música, se pueden ampliar las opciones para la utilización y aprovechamiento del tiempo libre, como estrategia de organización del tiempo y prevención del consumo de sustancias psicoactivas y de la delincuencia.

En términos de educación, si bien es cierto, se ha avanzado en la construcción de un megacolegio¹³⁶ para atender a esta población (tanto en primaria como secundaria), aún no se encuentra disponible para su uso (se espera sea habilitado en lo corrido de este año), su ubicación lleva a que necesariamente los estudiantes deban tomar el servicio de transporte público y, dadas las carencias en términos económicos de las familias, se presenten restricciones al respecto. Como opción alternativa, se debe construir un puente que posibilite sortear la limitante que genera la quebrada Pubús¹³⁷ y se pueda acceder a él caminando.

De manera simultánea, se deben establecer mecanismos que permitan superar los altos niveles de analfabetismo que padece la comunidad, en especial, la adulta. Dado esto, se pueden ofrecer programas educativos en horarios nocturnos y de fin de semana orientados a población de diferentes las edades.

En cuanto a salud, necesariamente debe realizarse un estudio para el cambio de nivel del centro de salud del barrio La María¹³⁸ a hospital, toda vez que, por cercanía es el que mejor se ajusta a la población del VO; no obstante, teniendo en cuenta que es un centro, cuenta con servicios básicos de atención y la población demanda servicios especializados. De la mano de ello, es indispensable que se incorporen brigadas de promoción y prevención en diferentes ámbitos de la salud.

Teniendo en cuenta que la población del VO atraviesa un gran problema de convivencia, consumo de sustancias psicoactivas y delincuencia, es imprescindible un programa que se oriente en estas tres direcciones. Dado que hay fuertes diferencias de tipo cultural, causadas por los lugares de procedencia (zonas rurales, costa, meseta, andes, invasiones, etc.), esta situación ha generado un choque de culturas. Situación que requiere de acciones específicas para la integración cultural, capaz de reconciliar estos aspectos y, a su vez, potenciar espacios de interacción social y participación ciudadana. Frente al consumo de sustancias psicoactivas, se debe avanzar en el tratamiento de este flagelo, en espacios de recuperación; pero a su vez, la utilización del deporte, la cultura y la recreación para el aprovechamiento del tiempo libre.

¹³⁶ En Colombia un megacolegio, es un colegio con capacidad de atender a una población estudiantil superior 1000 estudiantes.

¹³⁷ La quebrada Púbus es una fuente hídrica que bordea al VO y lo divide del barrio Lomas de Granada, lugar en el que se encuentra ubicado el colegio que atiende la población infantil y juvenil.

¹³⁸ La María es el barrio en el que se encuentra el servicio de salud más cercano al VO.

En lo concerniente a la movilidad, se debe considerar la ampliación de la ciclovía, en procura del aprovechamiento de la bicicleta como medio de transporte y opción de movilidad saludable y, a su vez, plantear estrategias de subsidio al transporte público, en miras de que los usuarios no deban pagar dos rutas de transporte colectivo, sino tan solo una, pese al cambio de vehículo que puedan hacer para movilizarse a los lugares más alejados de la ciudad.

Economía y productividad: Con una perspectiva orientada al fortalecimiento de competencias laborales, se debe proporcionar formación para el trabajo. El ORMET (2015), planteó una “Ruta de inclusión productiva para los beneficiarios de vivienda gratuita en el municipio de Popayán, departamento del Cauca”, que se estructuró en dos pasos: El primero, la participación en ferias institucionales, siendo estos espacios en los que se ofrecen servicios del gobierno, acuden centros de empleo, se encuentran las ofertas educativas y de salud. El segundo, una vez conocida la oferta institucional, se direcciona al área de emprendimiento o empleabilidad. En este sentido, dado que hay avances en esta dirección, se debe actualizar el diagnóstico frente a los gustos y preferencias de la población en relación a su vocación productiva y, en torno a ello, proporcionar diversos procesos de capacitación. Todo esto en miras de cruzar oferta y demanda y reducir los niveles de desempleo.

Desde el VO se deben organizar y formalizar las iniciativas productivas, en la búsqueda de la reducción en la dispersión en la oferta de bienes y/o servicios y, por el contrario, establecer una centralidad que posibilite la creación de un centro comercial y de manera complementaria, un mercado móvil, con presencia entre dos y tres días por semana. Hay una gran cantidad de iniciativas muy pequeñas, como tiendas, misceláneas, ventas de minutos a celular, entre otras, que se disputan el mercado en la misma cuadra o bloque de edificios. Al respecto, es de pensar en la creación de unidades productivas un poco más amplias y diversas y, el establecimiento de unidades productivas complementarias¹³⁹.

Por cuestiones de localización, se le debe apostar al fortalecimiento de la centralidad Chune, dado que es la más cercana, a partir de la generación de unidades productivas, que permitan ampliar la oferta laboral.

¹³⁹ Importante el papel de la complementariedad, toda vez que, habitualmente se encuentran en la misma cuadra dos y hasta tres tiendas, lo cual redundo en la actividad económica y limita el acceso a ingresos, dada la distribución del mercado.

Naturaleza y vida: El VO goza de amenidades paisajísticas, de las que carecen incluso los conjuntos habitacionales destinados para estratos sociales de altos ingresos. Pese a ello, debido a que el predio está dispuesto para la construcción de una amplia oferta de VIS, con el tiempo esta se irá perdiendo.

Es necesario avanzar en procesos desde los hogares, que se encuentren orientados a la separación en la fuente. La empresa SERVIASEO S.A. E.S.P., presta el servicio de manera regular, tres días por semana y suministró a todo el conjunto habitacional “Canecas recolectoras”, en las que se depositan los residuos sólidos y facilitan la recogida de los residuos generados ahí; no obstante, la población no tiene el hábito de la separación en la fuente, razón por la que todos los residuos se convierten en basura.

La separación en la fuente brinda la posibilidad de reciclar y reutilizar los residuos sólidos, así como reducir la cantidad de basura que se deposita en el relleno sanitario “Los Picachos”¹⁴⁰. Al respecto, es inevitable incorporar campañas orientadas al buen uso de los residuos sólidos, así como, alternativas productivas para el aprovechamiento de los mismos.

Considerando que cerca al VO se encuentran dos fuentes hídricas, el río Cauca y la quebrada Pubús, es urgente no realizar vertimiento de residuos (sólidos y líquidos) en estas. Se debe contemplar sobre la rivera de los mencionados, la creación de senderos ecológicos con fines recreativos, por lo que se requiere de limpieza permanente y un plan de arborización.

Conscientes de los riesgos inminentes de inundación, dada la cercanía a las fuentes hídricas, es necesario la implementación de un programa orientado a la gestión del riesgo, que permita dimensionar el peligro del mismo y las acciones a emprender dado un eventual suceso.

Es necesario retomar la posibilidad de la construcción de la PTAR¹⁴¹, toda vez que, por condiciones técnicas como lo es el vertimiento de agua por gravedad, es el mejor lugar en el que se puede implementar la misma. Todo ello, dimensionando su importancia, no solo para el VO, sino para la ciudad. A su vez, desmitificar los imaginarios sobre este tipo de

¹⁴⁰ Los Picachos es el relleno sanitario con el que cuenta la ciudad de Popayán, el cual se encuentra localizado en la afueras de la ciudad en dirección occidental y se encuentra a 25 km de la ciudad.

¹⁴¹ Planta de tratamiento de aguas residuales.

infraestructuras, toda vez que, en la actualidad hay tecnologías que permiten la compatibilidad con zonas residenciales.

Identidad y patrimonio: El VO es un conjunto habitacional que por sus características alberga población con gran diversidad étnica y cultural, siendo esto un factor generador de conflictos. En esta dirección, se deben garantizar espacios para la práctica de actividades culturales y, a su vez, implementar un programa con la perspectiva de establecer elementos de identidad e integración cultural, capaz de superar las barreras que en la actualidad generan conflictos de diversa índole.

Aunado a esto, es posible incorporar proyectos de tipo productivo, en los que se practiquen actividades propias de los lugares de procedencia (zonas rurales) y, a partir de estos, preservar las prácticas tradicionales y crear oportunidades para la generación de ingresos.

Institucionalidad y gobernanza: Promover un reordenamiento institucional del gobierno local, en procura de un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial.

La visión sectorial en los diferentes procesos de desarrollo, ha provocado que en el territorio se generen sesgos, los cuales provocan desbalances de diferente orden. Puesto que la visión unidireccional con la que se abordan los problemas de la sociedad los encamina a una única solución, perdiendo de vista la interrelación existente entre las diferentes partes.

En este sentido, pese a que desde el gobierno central se encuentra el presidente y de la mano de él los ministerios y, en el orden departamental y municipal, están el gobernador y alcalde y con estos, las secretarías. La visión sectorial, lleva a que se considere un solo sector (por ejemplo: salud, educación, vivienda, etc.) y se desconozca la relación existente entre los demás.

Dadas estas particularidades, si bien es cierto su estructura lleva a que en términos operativos se mantengan las secretarías, se debe incorporar un órgano superior, que promueva la articulación en la búsqueda de sinergias, que no solo garantice el cumplimiento de las metas por sector, sino de manera simultánea, se encargue de liderar procesos en materia de desarrollo urbano y territorial, así como hacer seguimiento y control, para garantizar el cumplimiento de las metas y propósitos.

Bajo esta misma lógica, deben ser funcionales las juntas de acción comunal y los comités relacionados a las mismas dentro del conjunto habitacional, puesto que, a partir de un trabajo en equipo articulado, será posible avanzar en la consecución de los objetivos del VO.

Todo lo planteado hasta aquí, brinda elementos que permitirán una mejor funcionalidad del VO y una articulación urbana del VO con la ciudad de Popayán; no obstante, para que esto se pueda llevar a cabo, es necesario realizar un ejercicio de planeación y gestión, capaz de convocar a los diferentes actores involucrados (usuarios y sectores público y privado), de manera que se dimensionen y proyecten un futuro socialmente compartido y, a su vez, se planteen, ejecuten y controlen los roles establecidos para cada uno de los actores involucrados.

4.5. Consideraciones

La vivienda como se ha mencionado en el desarrollo de esta investigación, es un problema de grandes dimensiones en el contexto mundial y latinoamericano, que tiene sus respectivas particularidades en cada uno de los países y regiones, situación que lo lleva a que se compartan perspectivas, dimensiones y especificidades.

En este sentido, cada vez que se plantea el problema de la vivienda, se debe considerar que su satisfacción no obedece de manera exclusiva a la infraestructura tradicional (cuatro paredes y cubierta), por el contrario, el concepto de vivienda es mucho más amplio, por lo que se requiere incorporar la infraestructura urbana necesaria para satisfacer las diversas necesidades que enfrenta la población en términos de servicios públicos (salud, educación, transporte, etc.) y el concerniente a las posibilidades de incorporarse a los procesos productivos (Defensoría del Pueblo, 2012).

Lo que se ha podido identificar en Latinoamérica, Colombia, el contexto regional y local, es que los gobiernos han brindado una serie de soluciones de vivienda que de entrada no focalizan adecuadamente a la población usuaria (Ceballos y Caquimbo, 2014). La VIS se encuentra dirigida especialmente a población trabajadora que cuenta con un ingreso medianamente estable, con posibilidades de incorporarse al sistema financiero en busca de crédito, dado que cuenta con garantías para el mismo. Si bien es cierto, este es un importante foco, el grueso de la población que no tiene acceso a vivienda, atraviesa por condiciones precarias, situación que

de entrada los excluye del acceso al crédito y, por ende, los deja sin posibilidades de alcanzar los subsidios que ofrecen los gobiernos.

En otrora, eran múltiples los mecanismos que permitían el acceso a la vivienda, puesto que la diversidad de opciones que los gobiernos generaban, pasaban por la construcción de viviendas, subsidios tradicionales, lotes con construcción parcial, lotes para la construcción, entre otros. En la actualidad con el cambio del gobierno de proveedor a facilitador, todo esto terminó reduciéndose simple y llanamente, al acceso a subsidios que son canalizados por el sector inmobiliario, a través del sistema financiero (Rolnik, 2014).

Esta situación a reconfigurado notablemente la fisonomía de la ciudad, puesto que, considerando que el precio del suelo es más barato en los lugares más alejados del centro urbano, se terminó desplazando a la población a lugares periféricos donde se ubica la vivienda social con carencia de ciudad. Situación que viene generando un profundo desbalance en la sociedad al agudizar la pobreza urbana.

Las soluciones que brindan los gobiernos de turno, más que generar respuestas adecuadas al problema de la vivienda, terminan agudizándolo. En este sentido, hoy más que nunca se debe garantizar el derecho a la ciudad, situación que demanda necesariamente procesos de planeación y gestión orientados a la articulación urbana (Duarte, 2017).

Al revisar las tesis doctorales en relación al tema de vivienda, es posible identificar que, hay una gran coincidencia en el cambio del papel del gobierno de proveedor a facilitador, la aplicación de políticas internacionales en la región, la pobreza urbana que se genera y las recomendaciones generales que se brindan como pautas a considerar en los diferentes entes locales y/o municipales.

Bajo esta perspectiva, esta investigación quiso dar un paso adelante en cuanto a las recomendaciones y trascender a una propuesta de política urbana con capacidad para la articulación de Popayán y del Valle del Ortigal con la ciudad. Por ende, la articulación urbana es un ejercicio que requiere de manera precisa una lectura del conjunto habitacional, una lectura de la ciudad y un diálogo profundo y concienzudo con los usuarios y expertos en temas de vivienda y urbanismo.

Se debe reconocer que Popayán, si bien es cierto es la capital del departamento del Cauca, como capital aún tiene tareas pendientes, puesto que su crecimiento se ha dado más por espontaneidad que por planeación, lo que sugiere un desbalance en su distribución espacial, en la provisión de bienes y servicios públicos, en los niveles educativos de la población, en las condiciones de salud, en las posibilidades viales y de movilidad y en su estructura económica y productiva, entre otros.

Bajo esta perspectiva, la población que se encuentra dentro del perímetro urbano no alcanza a beneficiarse de las externalidades que genera la ciudad, menos aún, el VO ubicado en un extremo de la misma. Esto lleva a pensar que, si el conjunto habitacional no tiene ciudad, es necesario llevarle ciudad, pero a su vez, articularlo a los procesos de desarrollo urbano de Popayán.

Con estos elementos, resulta imprescindible considerar que, si hay una propuesta de política urbana para Popayán, el VO debe pensarse enmarcado en esta y, con esa lógica, las posibilidades de articulación deben comprender las cinco categorías planteadas: Integración social, economía y productividad, naturaleza y vida, identidad y patrimonio e institucionalidad y gobernanza.

Vale aclarar que, los alcances de esta investigación llevan a que se plantee una propuesta de política urbana, pero depende de las autoridades locales, el que se trascienda de propuesta a componente programático (planes, programas y proyectos), con los cuales será posible alcanzar la articulación urbana del VO y, con esta, la reducción de la pobreza urbana y el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población.

Conclusiones

Para comprender el problema de la vivienda es necesario advertir la lógica del capitalismo, el cual se soporta en la plena convicción de que los mercados sin la intervención del Estado son la mejor forma para el desarrollo socioeconómico, pese a que en la práctica, los resultados muestren lo contrario.

El problema de la vivienda desde sus orígenes a la actualidad, está vinculado al modo de producción capitalista y con este, a la afluencia de trabajadores que se dirigen a las ciudades en busca de mejores oportunidades, al desalojo de viviendas ocupadas en los centros urbanos, a la precarización de las condiciones de vivienda de los trabajadores, al hacinamiento y al aumento de las rentas; no obstante, la escasez de vivienda no es para toda la población, es especialmente para la clase obrera. Lo que evidencia que no hay una correspondencia entre el crecimiento de la población y la oferta de vivienda para la misma.

Los motivos del desequilibrio entre las necesidades de vivienda de precio asequible y la producción de vivienda hay que buscarlos en las características del sistema productivo y en las formas de intervención sobre el mismo. El precio del suelo no es asequible, dado que viene condicionado por el mejor y mayor uso posible; a su vez, debido a que la producción aún opera con escasa tecnología y al sistema financiero y las dificultades para acceder a su financiación.

La necesidad “techo” se satisface con el bien vivienda, el cual es necesario para el mantenimiento y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. El uso que se le brinda a esta, depende de las formas de su producción y/o adquisición, además, está directamente vinculada a las relaciones capitalistas y a la diferenciación de su consumo por parte de las clases sociales.

Los gobiernos se encargan de generar las condiciones generales, que son la fuerza productiva nueva que constituye la ciudad, por lo que la concentración urbana es ante todo una economía de gastos generales para el capital. La ciudad se encarga de minimizar los gastos generales de la circulación del capital y de reducir los tiempos de circulación dentro y fuera de la producción y, la urbanización modifica no sólo las condiciones de la producción, sino también las de la circulación del capital.

Considerando que el capital no produce aquellos valores que no le generan rentabilidad, esto hace parte de las contradicciones de la producción capitalista con que se analiza la relación entre urbanización y reproducción de la fuerza de trabajo, en torno a las contradicciones de la fuerza de trabajo-mercancía y fundamento del sistema público de mantenimiento y con este, el surgimiento de la vivienda pública.

Los gobiernos a través de la historia han suministrado bienes públicos puros; no obstante, la vivienda ingresó dentro de su provisión; no obstante, su óptica ha sido viviendista, con una reducida mirada enfocada en la reducción del déficit cuantitativo, situación que lleva a que la misma se produzca sin considerar sus cualidades y el lugar, generando grandes problemas a partir de su localización.

La VIS es una vivienda que provee el gobierno a clases marginadas; es decir, desde trabajadores hasta población que no tiene la posibilidad de acceder a ningún tipo de ingreso. En términos marxistas, estas son las clases sociales, que se encuentran alienadas por los aparatos ideológicos de los gobiernos, la sociedad de consumo, la religión, los medios de comunicación, etc. Estas clases sociales lo único que reproducen son sus condiciones de existencia y los gobiernos en aras de contener una revuelta social, a través del discurso de la superación de la pobreza, suministran subsidios en dinero y en especie. De manera particular, las viviendas que se enmarcan dentro del subsidio en especie no permiten dignificar las condiciones de vida de la población, solo son un refugio en condiciones modernas (casas o apartamentos en conjuntos habitacionales), situación que eterniza las condiciones de existencia y reproduce la clase proletaria.

Las necesidades de los individuos pueden satisfacerse a través de bienes y/o servicios. Los bienes se caracterizan por ser útiles y sus características físicas los llevan a denominarse mercancías. Los mismos cuentan con valores de uso y valores de cambio; sin embargo, cuando se hace referencia a la vivienda y en especial la “gratuita”, esta tiene valor de uso, pero no de cambio y se configura el valor de opción o legado. Al respecto, es importante enfatizar en la vivienda que se entrega a los usuarios con subsidio monetario y en especie. El subsidio monetario contribuye al usuario al pago de la vivienda y el subsidio en especie, otorga una vivienda al usuario, sin que este contribuya de manera directa sobre su producción, lo que ha llevado al sofisma de la “gratuidad”; no obstante, el hecho de que los usuarios no paguen directamente los costos de producción de la vivienda, no significa que la misma sea gratuita,

sino que los gobiernos a partir del recaudo de impuestos se encargan de destinar recursos para la producción de bienes públicos para ser entregados a la sociedad.

Las denominadas viviendas gratuitas no terminan siendo lo que proponen. De un lado, con el pago de los impuestos se financia su producción, por lo que, si los usuarios las reciben sin pago alguno la sociedad en su conjunto financió su construcción. Del otro, la gratuidad aparentemente es para el usuario (consumidor); no obstante, aquí se pueden identificar dos situaciones: La primera, los gobiernos de las últimas décadas en el marco del modelo neoliberal, le han apostado al fortalecimiento de los mercados financieros los cuales están fuertemente vinculados al sector inmobiliario; la segunda, las aparentes soluciones de vivienda, si de entrada son gratuitas, implican grandes costos y gastos para los usuarios que son poco percibidos por ellos, puesto que, anteriormente no tenían vivienda y ahora la tienen (pese a sus condiciones de calidad, localización, acceso a servicios públicos, trabajo, etc. De manera particular, pese a que en el discurso hay una lucha frontal contra la pobreza, en la práctica hay un agudizamiento de la misma, en tanto que, la gratuidad tiene un efecto perverso en los usuarios, generando la perpetuación en el tiempo de las condiciones de dependencia y con ello, la permanencia de la clase dirigente en el poder.

En Colombia, las políticas de vivienda surgieron a partir de 1918 con la Ley 46, este fue el inicio de la preocupación por este tema, que como logró identificarse, no surge precisamente de las condiciones propias del país, sino como reacción a las apuestas de las organizaciones internacionales (FMI, BM, BID, etc.) y que los países latinoamericanos necesariamente acogieron.

Las fases de las políticas de vivienda identificadas en Colombia, se denominan: Higienista, institucional, de transición, la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda y la concepción del mercado y los subsidios a la demanda a la actualidad. Paradójicamente, la historia muestra que con las políticas de vivienda en Colombia más que avanzar en la solución del problema de la vivienda, se han generado retrocesos. Como se logró identificar, en las diferentes etapas a diferencia de las dos últimas, se encargaban de brindar una amplia gama de posibilidades para el acceso a la vivienda; no obstante, con las corporaciones de ahorro y vivienda y la concepción del mercado, el panorama cambió notablemente, apalancándose en el sistema financiero, dirigiendo única y exclusivamente subsidios a la demanda y excluyendo a las clases menos favorecidas y más necesitadas de este preciado bien.

Lo que ha conducido a que los municipios se enfrenten a procesos y modos de ocupación que desbordan su capacidad de respuesta, situación que no se resuelve construyendo viviendas nuevas ni entregando subsidios, lógica que es fiscalmente insostenible para los entes territoriales. Todo esto hace notar la importancia de consolidar una institucionalidad alrededor de la política de vivienda y las entidades relacionadas con su desarrollo y operación, teniendo en cuenta la complejidad y diversidad de las necesidades habitacionales.

La vivienda gratuita en Popayán muestra graves problemas, incluso desde mucho antes de concebirse, puesto que, la designación dentro del POT de Popayán, se realizó en un plan parcial, que solo llegó a su proceso de planeación, pero no dejó estructurados los mecanismos para su concreción. Se planteó un plan parcial con diferentes usos, lo que no es malo, pero con ciertas incompatibilidades entre sí (central de abastos, PTAR y vivienda social). En ese sentido, llevó a que se destinara para su construcción un lugar en la periferia, carente de ciudad, lo cual ha llevado a grandes desaciertos. A su vez, desde el ejercicio de priorización de población beneficiaria planteó problemas, al asignar vivienda a población que no la requería, al ubicar en apartamentos a familias numerosas y/o con integrantes con algún tipo de discapacidad, generando dificultades para la movilidad y en casas, a familias pequeñas.

Ahora bien, esta investigación partiendo del problema de la vivienda en el municipio de Popayán, especialmente en el conjunto habitacional Valle del Ortigal (VO), se encargó de profundizar en los determinantes y, a partir de estos, avanzó en la revisión de métodos para la evaluación del componente lugar y proponer su propia metodología. Para esto, empleó el método integrado por fuentes de datos primarias (levantamiento de encuestas) y secundarias (utilización cartografía base para establecer proximidad).

Entre lo que se puede destacar como hallazgos, la población que habita el VO asciende a 5.251 personas con un promedio de 4 personas por hogar, pese a la existencia de hasta 10. En su mayoría mujeres (59,29%) de las cuales 863 son madres cabeza de familia. A esto se suma, la necesidad constante de servicios de salud, educación y empleo ya que el 57% de los habitantes se encuentran en edades escolares (infancia corresponde a 8%, la infancia 13%, adolescencia 17%, juventud 19%) y el 6% son adultos mayores. Al estado de vulnerabilidad social de la población se adhiere que sus habitantes provienen de la inscripción a programas en condición de desplazamiento y población afectada por desastres naturales anteriores.

Los resultados de la aplicación metodológica indican que la accesibilidad del VO a los servicios habitacionales (vialidades y transporte, servicios sociales, recreación y deporte, centralidades) es bastante precaria, por encontrarse con indicadores de conectividad bajos y muy bajos. Asimismo, la posibilidad de que el conjunto habitacional sea beneficiado en el uso de movilidad alterna es casi nula, en vista que su localización es distante a espacios destinados para senderos ecológicos y ciclorutas. De otro lado, las restricciones relacionadas a servicios públicos reflejan una buena cobertura de energía eléctrica, agua potable y alumbrado público; sin embargo, el alcantarillado presenta deficiencias, siendo esto suficiente para restringir la construcción de viviendas. A su vez, la localización geográfica del VO es propensa a inundaciones por situaciones asociadas a un posible desbordamiento del río Cauca, manejo inadecuado de residuos sólidos por el vertimiento de residuos a fuentes hídricas y la necesidad de un plan de manejo en el antiguo relleno sanitario (El Ojito, ubicado muy cerca del lugar), siendo necesario hacer seguimiento y determinar medidas preventivas por parte de las autoridades competentes.

La importancia de estos resultados reside en el beneficio que los estudios integrales del componente lugar pueden aportar a los procesos de formulación de política urbana en Colombia. Es decir, la construcción de viviendas de interés social, además de ocuparse del déficit cuantitativo deberá enmarcarse en que la localización de los conjuntos habitacionales cumpla con condiciones óptimas de habitabilidad urbana. Más aún en ciudades intermedias como es el caso de Popayán.

La relevancia de estos resultados reside en la utilidad que tienen para el gobierno municipal, reconocer las condiciones reales de accesibilidad y las características sociales de una población vulnerable, ubicada por mandato de una política nacional en un conjunto habitacional que tendría que cumplir con elementos básicos de habitabilidad y articulación urbana, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

El análisis del componente lugar complementado con el levantamiento de encuestas y el trabajo de campo, resultó ser un ejercicio apropiado para la identificación de problemas que limitan el desarrollo del VO, en relación a componentes funcionales y sociales. Sin duda, las condiciones que presenta la zona de estudio se relaciona con la lógica del mercado, que tiende a segregar espacialmente a los menos favorecidos, ocasionando estructuras de sobrevivencia insostenibles (delincuencia, pandillas, etc.).

La pertinencia del método de estudio, que integra el análisis del componente lugar apoyado en técnicas de sistemas de información geográfica y el levantamiento de una encuesta y trabajo de campo que validan la información resultante, es un insumo básico que posibilita tener conocimiento a profundidad de la situación, lo que posibilita la formulación de política urbana, pensando en los procesos de articulación e integración de la ciudad; así como, políticas de atención prioritaria a comunidades usuarias de viviendas de interés social, considerando todos los elementos de desarrollo urbano y social que puedan reducir la pobreza urbana y mejorar las condiciones de vida de la población.

En procura de superar las recomendaciones usuales de los trabajos de investigación, se procedió a la realización de una propuesta de política urbana y un ejercicio de aplicación de la misma para el Valle del Ortigal, a partir del análisis de las condiciones de Popayán y del Valle del Ortigal (evaluación del componente lugar y análisis de Debilidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA), con la consulta a población usuaria y expertos en temas de vivienda y urbanismo.

La propuesta parte de considerar que para la necesidad techo, la satisfacción no obedece de manera exclusiva a la infraestructura tradicional de la vivienda (cuatro paredes y cubierta), a diferencia de ello, el concepto de vivienda es mucho más amplio, lo que requiere los denominados servicios habitacionales y, por ende, la incorporación de infraestructura urbana para dar respuesta a las diversas necesidades que enfrenta la población en términos de servicios públicos (salud, educación, transporte, etc.) y a los ámbitos productivo y laboral.

En este orden de ideas, si bien es cierto, en esta investigación se llegó al planteamiento de una propuesta de política urbana, el que la misma se convierta en realidad, si y solo sí, depende de interés que este trabajo pueda despertar en las autoridades locales, para la estructuración del componente programático (planes, programas y proyectos), con los que puede ser posible generar una mejor articulación e integración de la ciudad de Popayán. A su vez, brindar condiciones para la articulación urbana del VO y, con esta, a la reducción de la pobreza urbana y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población usuaria.

Anexo 1

ENCUESTA PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

La información recopilada tiene fines estrictamente académicos.

ENCUESTA NO. _____

Información general

- Género: M ___ F ___
- Edad: _____
- Lugar de procedencia: _____
- Etnia:
 Indígena
 Mestizo
 Blanco
 Afrocolombiano
 Otro ¿Cuál? _____
- Educación:
 Ninguna
 Primaria
 Secundaria
 Técnica/tecnológica
 Profesional
 Otro ¿Cuál? _____
- Número de miembros de la familia: _____
Niños _____
Jóvenes _____
Adultos _____
Adultos mayores _____
- Programa en que se encuentra registrado
 Red Unidos
 Población en condición de desplazamiento
 Víctimas
 SISBEN
 Otro ¿Cuál? _____
 Ninguno
- Nombre del barrio anterior _____
- ¿Cuánto tiempo residió en él? _____
- Problemas que se presentan cotidianamente en el conjunto habitacional:

Servicios públicos

11. ¿A cuál de los servicios públicos tiene acceso su vivienda?
- | | |
|----------------------------|---------------|
| Energía eléctrica | Si ___ No ___ |
| Acueducto y Alcantarillado | Si ___ No ___ |
| Alumbrado público | Si ___ No ___ |
| Teléfono | Si ___ No ___ |
| Gas domiciliario | Si ___ No ___ |
| Internet | Si ___ No ___ |
| Televisión | Si ___ No ___ |

Opciones de empleo

- ¿Cuál es su ocupación?:
 Empleado Sector público ___ Sector privado ___
 Independiente Actividad _____
 Ama de casa
 Estudiante
 Desempleado
 Otro ¿Cuál? _____
- ¿Hay opciones de empleo cerca de su conjunto habitacional? Si ___ No ___
¿Cuál? _____
- ¿Cuánto tiempo se demora a su lugar de trabajo? _____
- ¿Qué transporte utiliza para ir al trabajo? _____
- ¿Cuánto tiempo se demoraba en su barrio anterior a su lugar de trabajo? _____
- ¿Qué transporte utilizaba para ir al trabajo? _____
- ¿En qué porcentaje aportan sus ingresos a la familia? _____
- ¿Cuántos miembros de la familia reciben ingresos? _____
- ¿Cuál es el nivel de ingresos familiar mensual promedio?

Servicios de salud

- ¿Está afiliado al sistema de salud? Si ___ No ___
- Régimen: Contributivo ___ Subsidiado ___
- ¿Hay servicios de salud cerca de su conjunto habitacional?
Si ___ No ___ ¿Cuál? _____
- ¿Cuánto tiempo se demora al servicio de salud? _____
- ¿Qué transporte utiliza para ir al servicio de salud?

- ¿Cuánto tiempo se demoraba en su barrio anterior al servicio de salud? _____
- ¿Qué transporte utilizaba para ir al servicio de salud?

- Problemas relacionados a los servicios de salud:

Equipamiento público

29. ¿Dentro del conjunto habitacional hay acceso a?:
- | | |
|--------------------------------|---------------|
| Parques | Si ___ No ___ |
| Plazoletas | Si ___ No ___ |
| Áreas deportivas o recreativas | Si ___ No ___ |
| Zonas verdes | Si ___ No ___ |
| Salón social | Si ___ No ___ |
| Biblioteca | Si ___ No ___ |
- ¿Cuánto tiempo se demora al lugar de recreación? _____
 - ¿Qué transporte utiliza para ir al lugar de recreación? _____
 - ¿Cuánto tiempo se demoraba en su barrio anterior al lugar de recreación? _____
 - ¿Qué transporte utilizaba para ir al lugar de recreación? _____
 - Problemas relacionados con la recreación:

48. Problemas relacionados con el transporte:

Contaminación

35. ¿En las vías o andenes del conjunto habitacional encuentra?:
- Botaderos de basura Si___ No___
- Plazas de mercado Si___ No___
- Fábricas o talleres Si___ No___
- Terminales de buses Si___ No___
- Aguas negras Si___
- No___
- Construcciones Si___ No___
- Malos olores Si___ No___
- Ruido Si___ No___
36. ¿Hay servicio de recolección de basuras? Si___ No___
37. ¿El servicio de recolección de basuras cuántos días a la semana se suministra? _____
38. ¿Cómo califica el servicio de recolección de basuras?
- () Bueno
- () Regular
- () Malo
39. Problemas relacionados con la contaminación:

Habilidades diferentes

40. ¿Hay personas con habilidades diferentes en su núcleo familiar?
- Si___ No___
- Física ___
- Visual ___
- Auditiva ___
- Mental ___
- Otra ¿Cuál? _____
41. ¿Las rutas de circulación peatonal cumplen con?
- Rampas de acceso Si___ No___
- Señalética Si___ No___
- Ancho adecuado de andenes Si___
- No___
- Ancho adecuado de escaleras Si___ No___
- Ancho adecuado de puertas Si___ No___
- Baldosas podotáctiles Si___ No___
- Barandas de apoyo Si___
- No___
42. Problemas relacionados a las habilidades diferentes:

Transporte

43. ¿A cuántas rutas de transporte público tiene acceso el conjunto habitacional? _____
44. ¿Desde qué horas inicia el servicio? _____
45. ¿Hasta qué horas va el servicio? _____
46. ¿Hay paraderos de transporte público? Si___ No___
47. ¿Qué otras opciones de transporte encuentran en el conjunto habitacional? _____

!!!MUCHAS GRACIAS POR SU VALIOSO TIEMPO!!!

Vivienda

49. ¿Su vivienda es? Propia ___ Arrendada ___
50. ¿Su vivienda presenta fallas? Si___ No___
- Goteras Si___ No___
- Cuarteaduras Si___ No___
- Hundimientos Si___ No___
- Humedad Si___
- No___
- Otra ¿Cuál? _____
51. ¿Su vivienda es?:
- Confortable Si___ No___
- Amplia Si___ No___
- Agradable Si___ No___
- Segura Si___ No___
- Soleada Si___ No___
- Privada Si___ No___
52. ¿Cuántos cuartos tiene su vivienda? _____
53. ¿En su vivienda tiene mascota? Si___ No___
- ¿Cuál? _____
54. ¿El conjunto habitacional cuenta con vigilancia privada? Si___ No___
55. ¿El conjunto habitacional cuenta con los siguientes elementos de seguridad?
- CAI Si___ No___
- Cámaras de seguridad Si___ No___
- Alarmas Si___ No___
- Otro ¿Cuál? _____
56. ¿Lo que requiere para el consumo diario lo consigue en su conjunto habitacional? Si___ No___
57. ¿Cuánto destina mensualmente en su familia para?

| | |
|--------------------|----|
| Servicios públicos | \$ |
| Alimentación | \$ |
| Transporte | \$ |
| Educación | \$ |
| Salud | \$ |
| Recreación | \$ |
| Predial | \$ |

58. ¿Desearía cambiar de vivienda? Si___ No___
- ¿Por qué? _____
59. Problemas relacionados con la vivienda:

Observaciones: _____

Nombre del encuestado (opcional): _____

Anexo 2.

Metodología del componente lugar

El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada

Evaluación de las condiciones del
COMPONENTE LUGAR

en proyectos de
vivienda de interés social (VIS) y
viviendas de interés prioritario (VIP),
en la ciudad de Bogotá



2012

Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/viviendaDigna.pdf>

Bibliografía

- ✓ Aguilar, Luis. (2002). “La implementación de las políticas” (Estudio introductorio y edición), México, Miguel Ángel Porrúa.
- ✓ Aguilera, María; Reina, Yuri; Orozco, Antonio; Yabrudy, Javier y Barcos, Rosemary (2013). Composición de la economía de la región Caribe de Colombia. En: Ensayos sobre economía regional. Recuperado de:
https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/2035/eser_53.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ✓ Albi, Emilio; González-Páramo, José y Zubiri. (2000). Economía Pública I. Ariel Economía.
- ✓ Albi, Emilio; González-Páramo, José y Zubiri. (2000). Economía Pública II. Ariel Economía.
- ✓ Albino, Felipe. (2015), “Los impactos de la crisis financiera en el sector inmobiliario en México”, en Crisis del modelo “fossilista” y la insustentabilidad: ¿o debacle de la “civilización” occidental?, Coordinadores Carrasco Aquino Roque Juan, Castellanos Suarez José Alfredo (Publicación electrónica), Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, Estado de México, México, ISBN78-607-12-0379-3
- ✓ Alcaldía Municipal de Popayán. (2006). Educación, Identidades y Ciudadanía en Popayán.
- ✓ Alcaldía Municipal de Popayán. (2002). Plan de ordenamiento territorial (2002 – 2011). Popayán, Cauca.
- ✓ Alonso, Fernando. (2007). Algo más que suprimir barreras: Conceptos y argumentos para una accesibilidad universal. TRANS, 15-30. Recuperado de:
http://www.trans.uma.es/pdf/Trans_11/T.15-30.FernandoAlonso.pdf.
- ✓ Arrizabalaga, Ángela (2018). “La gripe de 2018: surgimiento y propagación”. (Recuperado de: <https://www.efesalud.com/gripe-1918-como-afecto-espana-mundo/>)
- ✓ Ascher, Francois. (2007). Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día. Alianza Editorial. Madrid, España.
- ✓ Benavides, Juan (2010). El desarrollo de la Orinoquía. Como aprendizaje y construcción de las instituciones. Universidad de los Andes, Corporación Andina de Fomento (CAF). Bogotá.
- ✓ Borja, Jordi. (2003). La ciudad conquistada. Alianza Editorial. Madrid, España.
- ✓ Cámara de Comercio del Cauca. (2015). Inversión neta del Cauca. Análisis comparativo de la dinámica empresarial del departamento años 2014 – 2015. Popayán, Cauca.
- ✓ Camargo, Angélica y Hurtado, Adriana. (2011). Vivienda y Pobreza: Una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. En: Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol. 4, no. 8, p.p. 224-246
- ✓ Castells, Manuel. (1974). La cuestión urbana. Editorial Siglo XXI. Madrid.
- ✓ Ceballos, Olga y Caquimbo, Sandra. (2014). Las 100.000 viviendas gratuitas: contradicciones no superadas en la política pública de vivienda en Colombia. En: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. N0 13. Pp. 6 – 9.
- ✓ Ceballos, Olga; Caicedo, Julián; Fernández, Amelia y Rincón, Milena. (2012). Mesas de diálogo sobre las relaciones entre las condiciones de habitabilidad y el estado de salud en áreas urbanas de origen informal de Bogotá. (Consultoría inédita). Swisscontact: Bogotá.
- ✓ Ceballos, Olga; Saldarriaga, Alberto y Tarchópolus, Doris. (2008). Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación. 1918 – 2005. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- ✓ Ceballos, Olga. (2006). Política habitacional y calidad de la vivienda. Reflexiones sobre la habitabilidad de la vivienda de bajo costo en Bogotá. En. Revista Bitácora 10 (1) 2006: 148 – 157.
- ✓ CEPAL. (2017). Seminario regional “indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición” Santiago de Chile, 15 y 16 de mayo 2017 grupo de trabajo sobre estadísticas de pobreza de la CEA-CEPAL
- ✓ CEPAL. (2009). Urbanización en perspectiva. América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CELADE.
- ✓ Concejo Municipal de Popayán. (2018). Habitantes del Valle del Ortigal expusieron su problemática ante el Concejo de la ciudad. Recuperado de: <http://concejodepopayan.gov.co/habitantes-del-valle-del-ortigal-expusieron-su-problematica-ante-el-concejo-de-la-ciudad/>
- ✓ Congreso de Colombia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011. Bogotá, D.C.
- ✓ Congreso de Colombia. (2012). Ley 1537 de 2012. Bogotá, D.C.
- ✓ Congreso de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, D.C.
- ✓ Contraloría General de la República. (2017). La política de vivienda en Colombia, una aproximación situacional y prospectiva. Bogotá, D.C.
- ✓ Corte Constitucional (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- ✓ Cortés, Raúl; Sinisterra, Mónica y Macuacé, Ronald. (2017). Expectativas quebrantadas. La cuestión afro y la discriminación racial en Colombia. Universidad del Cauca.
- ✓ Defensoría del Pueblo. (2012). Evaluación de las condiciones del componente lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá. Bogotá, D.C.
- ✓ Del Rio, Juan. (2011). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra – urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis doctoral. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- ✓ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda. República de Colombia. DANE.
- ✓ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Censo General 2005. Nivel nacional. República de Colombia. DANE.
- ✓ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1951). Censo de población. República de Colombia. DANE.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país. República de Colombia. Bogotá, D.C.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad Nacional. República de Colombia. Bogotá, D.C.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación. (2006). Índice de Calidad de Vida. Bogotá, D.C.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación. (1990). Programa de Vivienda Social. Documento DNP-2.484-UDU. Bogotá (Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2484.pdf>)
- ✓ Díaz, María. (2013). Los ensayos sobre economía regional – ESER. Banco de la República.
- ✓ Duarte, Juan. (2017). Planeamiento urbano y localización de vivienda de interés social: desafíos para el logro de una ciudad integrada. Lincoln Institute and Land Policy.
- ✓ Echeverría, María. (2004). Ascensos y descensos en la vivienda: mirada desde Medellín. Medellín. En: revista INVI.

- ✓ Engels, Federico. (1873). Contribución al problema de la vivienda.
- ✓ Echavarría, Hernán. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT. Instituto de Ciencia Política. Madrid, España.
- ✓ En línea Popayán. (2018). Policía Lanzó Un Frente De Seguridad En El Valle Del Ortigal, Popayán. Recuperado de: <https://enlineapopayan.com/policia-lanzo-un-frente-de-seguridad-en-el-valle-del-ortigal-popayan/>
- ✓ Escallón, Clemencia. (2012). La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. Universidad de los Andes. Bogotá, D.C.
- ✓ Escudero, Juan. (2007). Plan de movilidad sostenible y espacio público de Victoria-Gasteiz. Victria-Gasteiz: Recuperado de: https://www.euskadi.eus/contenidos/evento/fm_capv_2/eu_def/adjuntos/5_Ayuntamiento%20Gasteiz_FORO%20MOVILIDAD%20CAPV.pdf.
- ✓ Espinosa, León. (2007). El Estado en la construcción de las áreas residenciales de Bogotá (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- ✓ Fajardo, Claudia y Gómez, Mauricio. (2015). Análisis de la elección modal de transporte público y privado en la ciudad de Popayán. Territorios, 33, 157-190.
- ✓ García-González, María y Contreras-Juárez, Yadira. (15-18 de Noviembre de 2016). Diseño metodológico para la habitabilidad urbana desde los espacios públicos de estancia. Mérida, Yucatán, México: 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Recuperado de: <http://ru.iiec.unam.mx/3251/1/249-Garcia-Contreras.pdf>.
- ✓ Gutiérrez, María. (2010). Proceso de institucionalización de la higiene: Estado, salubridad e higienismo en Colombia en la primera mitad del siglo XX. Revista Estudios Socio-Jurídicos, pp.73-97. Bogotá D.C.
- ✓ Harvey, David. (2014). *Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Centro de Investigaciones Sociales – Bolivia.
- ✓ Harvey, David. (2009). ¿Estamos realmente ante el fin del neoliberalismo? Archivo Chile. Recuperado de: <http://www.archivochile.com/Debat>
- ✓ Harvey, David. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- ✓ Harvey, David. (1990). Los límites del capitalismo y la teoría marxista. Fondo de Cultura Económica.
- ✓ Head, Brian. (2008) “Wicked problems in public policy”, Australian Public Policy Network, Vol. 3, No. 2, Australia, University of Queensland.
- ✓ Harvey, David. (1977). Urbanismo y desigualdad. Siglo XXI Editores.
- ✓ Hernández-Vargas, Alejandro. (2018). Propuesta de política pública y gestión urbana: Hacia una regulación integral de los fraccionamientos cerrados en el municipio de Zapopán, Jalisco. Trabajo de obtención de grado, Maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. <http://hdl.handle.net/11117/5404>
- ✓ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. (2011). Los sistemas insulares.
- ✓ INURBE. (1996). Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia. 1918 – 1990. Bogotá, D. C.

- ✓ Imilan, Walter; Olivera, Patricia y Beswick, Joe. (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): 163-190.
- ✓ Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Segunda edición revisada y ampliada. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–, Ediciones Uniandes.
- ✓ Jaramillo, Samuel (1982). Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. En: Pradilla, Emilio (org.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*. México: Latina UNAM. pp. 149-212.
- ✓ Jiang, Honh y Eastman, Ronald. (2000). Application of fuzzy measures in multi-criteria evaluation in GIS. *International Journal of Geographical Information Science*, 173-1884. Recuperado de:
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/136588100240903?needAccess=true>
- ✓ Lange, Óskar. (1966). *Economía Política. I Problemas Generales*. Fondo de Cultura Económica. México – Buenos Aires.
- ✓ Leal, Jesús (1995). La cuestión de la vivienda o la vivienda como problema social. En Cortés, L. (compilador) *Pensar la vivienda*. Madrid: Ediciones Talasa, p.17-30.
- ✓ Leva, Germán (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de:
http://hm.unq.edu.ar/archivos_hm/GL_ICVU.pdf
- ✓ López, Néstor (2012). El derecho a una vivienda adecuada I. Una propuesta sobre cómo medir el cumplimiento del aspecto lugar. *International Law*, 393-431. Recuperado de:
<https://biblat.unam.mx/es/revista/international-law-revista-colombiana-de-derecho-internacional/articulo/el-derecho-a-una-vivienda-adecuada-i-una-propuesta-sobre-como-medir-el-cumplimiento-del-aspecto-lugar>
- ✓ Lozano, Mayra. (2017). *Evaluación integral de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá, 2008 – 2016*. Universidad Santo Tomás. Maestría en Ciencias Económicas. Bogotá, D.C.
- ✓ Lozano, Mayra. (2015). *Vivienda Social en Colombia: Diagnóstico y Evolución*. Revista CIFE. Bogotá, D.C.
- ✓ Macuacé, Ronald (2019). *El programa de las Cien Mil Viviendas Gratis en Colombia: reflexiones sobre la urbanización Valle del Ortigal (Popayán, Cauca)*. En: *Anuario de investigación del posgrado en urbanismo*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ✓ Macuacé, Ronald. (2017). *Del crecimiento urbano al rururbano*. Popayán, Colombia: Editorial Universidad del Cauca, Popayán.
- ✓ Macuacé, Ronald. (2009) *A propósito de la planeación urbana: análisis del proceso de urbanización en Popayán (1985 – 2005)*. En: *Revista observatorio empresarial*. Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.
- ✓ Macuacé, Ronald. (2007). *Transición demográfica y desarrollo urbano en Popayán: un análisis de las dinámicas poblacional y el desarrollo de la ciudad entre 1985-2005*. Universidad del Cauca, Popayán.

- ✓ Manrique, Fred; Martínez, Abel; Meléndez, Bernardo y Ospina, Juan. (2009). La pandemia de gripe de 1918 – 1919 en Bogotá y Boyacá, 91 años después. En: Asociación Colombiana de Infectología Revista Infectio. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/inf/v13n3/v13n3a05.pdf>
- ✓ Marx, Karl. (1867). El Capital. Libro primero: El proceso de producción del capital. Mexico DF, Mexico: Siglo XXI Editores.
- ✓ Marx, Karl. (1859). Contribución a la crítica de la economía política. Editorial Progreso.
- ✓ Maya, Esther. (2014). Métodos y técnicas de investigación. Una propuesta ágil para la presentación de trabajos científicos en las áreas de arquitectura, urbanismo y disciplinas afines. Universidad Nacional Autónoma de México.
- ✓ Mejía, Irene. (2010). Geografía económica de la región andina oriental. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República.
- ✓ Mena-Romaña, Elvia. (2013). Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 296-314. Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5477>
- ✓ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2018). “Colombia superó la meta del déficit habitacional consignada en el Plan Nacional de Desarrollo”. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/abril/colombia-supero-la-meta-del-deficit-habitacional-consignada-en-el-plan-nacional-de-desarrollo>
- ✓ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2016). Herramienta de Caracterización del Acompañamiento Social a los Proyectos del Programa de Vivienda Gratuita - Septiembre.
- ✓ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2015). Decreto Número 1077 de 2015 Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá, D.C.
- ✓ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT - para el Séptimo Foro Urbano Mundial. (2014). Cien años de políticas habitacionales. Bogotá, D.C.
- ✓ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT - (2012). Decreto Número 1921 de 2012 Reglamentario de la Ley 1537 de 2012. Bogotá, D.C.
- ✓ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2008). La política de vivienda en Colombia Bogotá, D.C.
- ✓ Molar-Orozco, María y Aguirre-Acosta, Laura. (2013). ¿Cómo es la habitabilidad en viviendas de interés social? Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, 1-26. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5039/503950746004.pdf>
- ✓ Molero-Melgarejo, Emilio, Grindlay-Moreno, Alejandro, y Asensio-Rodríguez, José. (2007). Escenarios de aptitud y modelación cartográfica del crecimiento urbano mediante técnicas de evaluación multicriterio. Geofocus, 120-147. Recuperado en: <http://www.geofocus.org/index.php/geofocus/article/view/114>
- ✓ Montequín, Marcos. (2019). La accesibilidad peatonal a dotaciones de proximidad como pauta para la ordenación urbana. Oviedo como ejemplo metodológico. Geofocus, 3-18. Recuperado de: <http://www.geofocus.org/index.php/geofocus/article/view/629>.
- ✓ Morales, Carlos. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy.

- ✓ Moreno, Orlando; Palma, Fernando y Salas, Hermilo. (2017). Formas de expresión de la pobreza urbana en el oriente de la zona metropolitana de la Ciudad de México. UNAM. Ediciones Gernika, S.A.
- ✓ Musgrave, Richard y Peggi Musgrave. 1992. Hacienda pública. Teórica y aplicada. Quinta Edición. Mc Graw Hill.
- ✓ ORMET. (2015). Ruta de inclusión productiva para los beneficiarios de vivienda gratuita en el municipio de Popayán, Departamento del Cauca.
- ✓ Orozco-Gómez, Iris y Guzmán-López, Samuel. (2015). Reflexiones sobre la habitabilidad de la vivienda social: El área metropolitana Centro Occidente, Colombia. Bitácora Urbano Territorial, 21-29. Recuperado de:
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/40257>
- ✓ Palma, Fernando. (2012). La vivienda de interés social factor de movilidad social y espacial. Ixtapaluca, Estado de México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- ✓ Páramo, Pablo, Burbano, Andrea y Fernández-Londoño, Diana. (2016). Estructura de indicadores de habitabilidad del espacio público en ciudades latinoamericanas. Revista de Arquitectura, 6-26. Recuperado de:
<https://editorial.ucatolica.edu.co/index.php/RevArq/article/view/391/1234>.
- ✓ Páramo, Pablo y Burbano-Arroyo, Andrea. (2013). Valoración de las condiciones que hacen habitable el espacio público en Colombia. Territorios, 187-206. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/2557/2146>.
- ✓ Peláez, Pedro. (2016). La producción de vivienda en Colombia. De las cuatro estrategias a las cien mil viviendas Caso Medellín. En “Foro «Vivienda y Hábitat». Medellín: ¿Una ciudad modelo para el futuro? Universidad Nacional de Colombia.
- ✓ Universidad del Rosario. 2007. Política de vivienda: Alcances y perspectivas. Facultad de Economía.
- ✓ Pecha Quimbay, Patricia. (2011). Programas de vivienda popular en Bogotá, 1942 – 1959. El caso de la Caja de la Vivienda Popular (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- ✓ Pérez-Valbuena, Gerson. (2015). Accesibilidad geográfica a los servicios de salud: Un estudio de caso para Barranquilla. En Revista: Sociedad y economía.
- ✓ Pradilla, Emilio. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60.
- ✓ Pradilla, Emilio. (1987). Capital, Estado y Vivienda en América Latina. Cap. I. Notas acerca del problema de la vivienda. México DF: Fontamara.
- ✓ Pedrotti, Carolina. (2016). Calidad residencial y condiciones de producción e la vivienda social promovida por el sector privado. Zona metropolitana de Toluca, 2001 – 2011. Universidad Nacional Autónoma de México.
- ✓ Piketty, Thomas. (2014). El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- ✓ Polese, Mario. (1998). Economía Urbana y Regional: Introducción a la Relación entre Territorio y Desarrollo. Libro Universitario regional. EULAC, GTZ.

- ✓ PNUD. (2016). La Amazonía y la agenda 2030. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ✓ Ramírez, Liliana. (25-27 de Junio de 2003). Cálculo de medidas de accesibilidad geográfica, temporal y económica generadas mediante sistemas de información geográfica. Buenos Aires: Congreso de la ciencia cartográfica y VIII semana nacional de cartografía. Recuperado de:
https://www.academia.edu/17260124/C%C3%A1lculo_de_medidas_de_accesibilidad_geogr%C3%A1fica_temporal_y_econ%C3%B3mica_generadas_mediante_Sistemas_de_Informaci%C3%B3n
- ✓ Rocca, Josep. (2010). El marco urbanístico de la política de la vivienda. En Maldonado, J. L. (ed.) La política de vivienda en España. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, p. 195-236.
- ✓ Rolnik, Raquel. (2014). Neoliberalismo reciente: La financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. *Bitácora Urbano Territorial* 24 (1) 95 – 200. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- ✓ Rojas, Diana. (2010). La Alianza para el Progreso de Colombia. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45595/46964>
- ✓ Salazar, Irene. (2010). Geografía económica de la región Andina Oriental. En: Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-121.pdf>
- ✓ Saldarriaga, Alberto y Carrascal, Rodrigo. (2006). Vivienda Social en Colombia. Organización Corona S.A., Bogotá, D.C.
- ✓ Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel. (1989). *Implementation and Public Policy*. New York: University Press America.
- ✓ Saldarriaga, Alberto. (1995). Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939 – 1989. Bogotá. INURBE.
- ✓ Sevillano-Rodríguez, María. (2017). Impacto ambiental de la expansión urbana asociado a residuos sólidos y líquidos en la ciudad de Popayán Colombia, 2000 – 2016. Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México.
- ✓ Shaikh, Anwar. (2016). *Capitalism: competition, conflict, crises*. Oxford University Press
- ✓ Shaikh, Anwar. (1990). *Valor, acumulación y crisis*. tercer mundo editores
- ✓ Topalov, Christian. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México Edicol.
- ✓ Tamayo, Alejandro. (2015). Desigualdad social en la “ciudad negocio”. El modelo inmobiliario en la construcción social de Madrid durante el desarrollismo. Tesis Doctoral Universidad Politécnica de Madrid, España.
- ✓ Tángara. (2016). Sistema web de información socioeconómica del Cauca. Gobernación del Cauca
- ✓ Torres, Jorge; Torres, Jorge; Torres, Cristian; Pérez, Elizabeth y Preciado, Nestor. (2015). Calculando el déficit de vivienda a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Revista IB*. Vol 5. Num 1. Pp. 174 – 192.
- ✓ Velasco, Julián. (1983). Plan Integral de Desarrollo Urbano de Popayán. Sector Educativo: Inventario y Diagnóstico. No 21

- ✓ Universidad del Rosario. (2007). Política de vivienda: Alcances y perspectivas. Facultad de Economía.
- ✓ UN – Habitat. (2014). Foro Mundial Urbano. Medellín, Colombia.
- ✓ Wain, Collen. (2016). La Amazonía y la agenda 20130. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. SDSN Amazonía.
- ✓ Zingoni, José. (2015). Gobernar la ciudad. Desarrollo local y políticas urbanas municipales. Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina.
- ✓ Zulaica, Laura y Celemín, Juan. (2008). Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina) a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial. Revista de Geografía Norte Grande, 129-146. Recuperado de:
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n41/art07.pdf>