

Déficit habitacional y pobreza.
Un abordaje desde las políticas públicas de vivienda
en Colombia. Caso Cien mil viviendas gratis para
los colombianos y Tarso mi techo solidario
(2012-2019)

Housing deficit and poverty.
An approach from housing public policies in Colombia.
Study case Cien mil viviendas gratis para los colombianos
(One hundred thousand free homes for Colombians) and
Tarso mi techo solidario (Tarso my solidary roof)
(2012-2019)

Por Diana Carolina Orozco Herrera* y Alejandro López Toro**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 16 de septiembre de 2020.

RESUMEN

Desde lo promulgado en la Constitución Política de Colombia del año 1991, la vivienda digna es considerada un derecho al que todo ciudadano debe acceder. Bajo este precepto, se establece un marco general de política pública

de vivienda que, a partir de lo expuesto en su contenido normativo y financiero, carece de contenido ideológico en términos sociales y culturales. No obstante, es una de las políticas sectoriales y focalizadas más representativas en las agendas públicas de Colombia, sobre todo en términos económicos. Este artículo de in-

* Arquitecta Constructora de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Correo electrónico: dcorozcoh@unal.edu.co

** Arquitecto Constructor de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Fue auxiliar de obras públicas de la prefectura del Municipio de Tarso, Colombia y coordinador técnico del proyecto Tarso mi techo solidario. Correo electrónico: allopezto@unal.edu.co

vestigación presenta dos casos de programas de vivienda que se enmarcan en la normativa general, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), *Cien mil viviendas gratis para los colombianos* (2012-2015) y *Tarso mi techo solidario* (2016-2019). Frente a estos, la investigación indaga cómo su implementación incide en el déficit habitacional del país y en las diversas concepciones y mediciones de la pobreza, a partir del enfoque ideológico de cada uno, su público objetivo, sus recursos y gestión; teniendo presente que, la implementación de los mismos, genera un impacto no sólo en las cifras y estadísticas que buscan atender el problema habitacional del país que viene ligado a la pobreza, sino en la mejora de la calidad de vida de quienes son sus destinatarios, permitiendo así un análisis que aporta al debate del por qué la provisión estatal de vivienda no tiene la capacidad por sí misma de excluir de la pobreza a hogares y familias. Principalmente, porque un enfoque y paradigma únicamente desde lo físico (por la naturaleza material de vivienda) y las cifras, representa una limitación en la perspectiva multidimensional de la pobreza, tanto a la hora de medirla, como al ser parte de estrategias para la reducción de sus índices/indicadores.

Palabras clave: *Política de Vivienda, Déficit Habitacional, Pobreza.*

ABSTRACT

The 1991 constitution of Colombia considers access to decent housing as a right of every citizen. Under this precept, it establishes a general framework for public policy on housing, but its regulatory and financial content lacks ideology in terms of social and cultural matter. Despite this, housing is one of the most representative sectoral and focused policies on Colombia's public agendas, specifically in economic terms. This article presents two cases of housing programs that are framed under the general regulations, during the presidency of Juan Manuel Santos (2010-2018), *Cien*

Mil Viviendas Gratis Para Los Colombianos (One Hundred Thousand Free Homes for Colombians) (2012-2015) and *Tarso Mi Techo Solidario* (Tarso My Solidary Roof) (2016-2019). For both cases, this research examines how the project implementation influences the country's housing deficit and the different concepts and metrics of poverty; from the ideological standpoint of each one, its target community, its resources and management. The research takes into account that the implementation itself generates an impact, not only on the numbers and statistics that address the country's housing problem linked to poverty, but on the recipient's quality of life. The two cases allow for an analysis that contributes to the debate on why state provided housing does not have the capacity, by itself, to move households and families out of poverty; focusing exclusively on the figures and the physical structure (due to the material nature of housing) results in a limited perspective on a multidimensional problem when it comes to measuring and developing strategies for poverty reduction.

Keywords: *Housing Policy, Housing Deficit, Poverty.*

Introducción

Desde la consolidación de las ciudades latinoamericanas a mediados del siglo XX, estas han sido los escenarios principales de las pujas entre lo económico, social y cultural que se evidencian en fenómenos como la inequidad en la distribución de la riqueza, la desocupación, el crecimiento de la población urbana a causa de la migración campo-ciudad, el desarrollo de una cultura consumista e individualista, entre otros. Cada acontecimiento es interpretado desde los valores y prioridades de los sectores político-económicos que gobiernan, tal como lo señala Ladizesky (2019). El mismo autor afirma que, bajo este escenario, es donde se produce el mayor crecimiento de población urbana marginada y pobre, sin

contar con la población que queda rezagada en los conglomerados rurales, a las cual no llegan intervenciones ni oportunidades. En consecuencia, estos procesos determinan cambios continuos sobre los modos de habitar que obligan a revisar la concepción de la vivienda, principalmente.

Situando el contexto actual de crisis sanitaria y económica es evidente el protagonismo que debe tener la vivienda como derecho humano, universal e indisoluble de otros derechos como la salud, por ejemplo. En términos físico-espaciales, la vivienda representa la unidad de habitación que satisface las normas mínimas de construcción relacionadas con la seguridad, la higiene y la comodidad. A su vez, se busca que tenga una serie de elementos necesarios para la vida humana como el acceso a servicios públicos básicos, asequibilidad financiera, accesibilidad, habitabilidad, acceso a infraestructura de servicios y ocio, adecuación cultural y seguridad en la tenencia. En términos definidos por ONU-Hábitat (2010), una vivienda debe cumplimentar los aspectos mencionados anteriormente para ser considerada adecuada y digna.

No en vano en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 51, se establece, como lo menciona Pinto (2008: 74), que el Estado deberá “fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que todos los colombianos tienen a una vivienda digna (...) promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. En este sentido, el Estado está en la obligación de generar soluciones habitacionales. Entendiéndose una solución habitacional, de acuerdo con el mismo autor, como un conjunto de operaciones (políticas públicas) para que los ciudadanos puedan disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias, de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, tal como lo establece la Ley 3 de 1991, por la cual se

crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el subsidio familiar de vivienda.

En este sentido, el derecho a la vivienda adquiere una connotación más compleja a la hora de defenderlo, gestionarlo y materializarlo. Sin mencionar que, en todo este devenir, la vivienda es un bien de consumo en el mercado, ya que sólo accede a ella quien paga y su precio está determinado por las leyes de demanda y oferta. Es por esto que, como menciona Tapia (2020: 3), “ambas lógicas, derecho y mercancía, se contraponen y requieren una discusión permanente sobre la legitimidad de la especulación económica a partir de una necesidad básica de las personas”. Por lo que, para avanzar en el derecho a la vivienda, es necesario, por una parte, transformar la actual distribución de la riqueza, que incide en el aumento de la desigualdad y la precariedad, en palabras de Ladizesky, atacar la cifra de población marginada y pobre. Por otra parte, es necesario que se garantice desde las políticas públicas este derecho y que se propicie, a partir de la implementación de las mismas, la provisión de otros derechos y la posibilidad de una intervención integral.

En esta misma dirección, el presente artículo de investigación busca evidenciar cómo las políticas públicas de vivienda, al ser una de las políticas sectoriales y focalizadas más representativas en las agendas públicas de Colombia, tanto para los gobiernos y la industria de la construcción, como para los ciudadanos, y desde la cual se despliegan muchos programas sociales que son la base, en gran medida, de las propuestas y planes de gobierno a nivel nacional y local, inciden en las diversas concepciones y mediciones de la pobreza, permitiendo así que la implementación de las mismas genere impacto, no sólo en cifras y estadísticas, si no en la mejora de la calidad de vida de quienes son sus destinatarios. Es que, precisamente, la planificación urbana, el diseño y las proyecciones arquitectónicas que son

parte fundamental de esta área de las políticas públicas, no emergen de una competencia entre propuestas aprobadas por un jurado prestigioso, sino de la pugna política entre el Estado, el mercado y los ciudadanos y las maneras como estos conciben la vivienda, la habitabilidad y la pobreza. Por lo tanto, para lograr esta visibilización y confrontación, este artículo presenta un caso de estudio múltiple, con dos programas de vivienda implementados en Colombia, en el marco general de la política pública de vivienda del gobierno del presidente de derecha Juan Manuel Santos (2010-2018)¹ y su Plan de Desarrollo². El abordaje de los programas *Cien mil viviendas gratis para los colombianos* (2012-2015) y *Tarso mi techo solidario* (2016-2019), permitirá, a lo largo del texto, evidenciar cómo a partir del enfoque ideológico de cada uno, su público objetivo, sus recursos y gestión, se incide en atender el problema habitacional del país que viene ligado a la pobreza. Para esto, se realizó en primera instancia, una lectura y sistematización de información documental y bibliográfica sobre el programa de la vivienda gratuita, que tuvo un interés especial por académicos locales; a esto se suma la bibliografía existente en materia de política de vivienda en Colombia que, por las particularidades y las motivaciones de sus contenidos, configura una corriente de pensamiento y producción intelectual en los estudios de planificación urbano-regional y en la consolidación de una escuela de pensamiento

de política urbanas y territoriales en diferentes universidades del país. La información relativa al proyecto implementado en el municipio de Tarso fue levantada de fuentes primarias y procesada de acuerdo a los resultados inmediatos y vivenciales del proyecto, al uno de los investigadores pertenecer al equipo de trabajo de la Secretaría de Vivienda municipal.

El enfoque metodológico que este artículo requirió, en función de sus objetivos, es el cualitativo en su mayor expresión. Lo que no desconoce la importancia de las cifras y datos de carácter cuantitativo. Sin embargo, el análisis es dado de manera cualitativa ya que lo importante para el desarrollo del mismo es poder exponer, de modo crítico, el estudio de las políticas de vivienda y su instrumentación que permite la concepción de programas de vivienda estatal que buscan incidir en las cifras del problema habitacional existente y la pobreza. Permitiendo, por lo tanto, un análisis que aporta al debate del por qué la provisión estatal de vivienda no tiene la capacidad por sí misma de excluir de la pobreza a hogares y familias, ya que como se verá en el desarrollo del artículo, un enfoque y paradigma únicamente desde lo físico (por la naturaleza material de vivienda) y las cifras representa una limitación en la perspectiva multidimensional que se requiere a la hora de medir la pobreza y promover estrategias para la reducción efectiva de la misma.

Caracterización de los programas

La concepción de los derechos humanos ha evolucionado a través del tiempo desde su declaración en el año 1948, bajo esa sola mirada era posible partir de la premisa que todos somos iguales y, por ende, las necesidades básicas podían ser solucionadas de la misma manera por igual a cada ciudadano. Sin embargo, hoy en día, al posicionarse también paralelamente la declaración de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), se ha cambiado para pasar de hablar de igualdad hacia equi-

-
- 1 El presente Santos gobernó durante ocho años, divididos en dos periodos. En 2010 se da su primera elección y para el año 2014 logra la reelección para un segundo mandato.
 - 2 El Plan de Desarrollo del presidente Santos, como bandera, propuso impulsar el desarrollo del país en cinco aspectos que en sus términos son los que jalonan el crecimiento del país y la economía: la vivienda, la minería, la agricultura, la innovación y la infraestructura.

dad, en la cual se reconoce la individualidad de los sujetos y hace que las soluciones sean diferenciales y abarque la multiplicidad sociodemográfica y cultural. En esta vía, se presentan dos casos de programas de vivienda en Colombia, que permitirán contrastar como es la visión estatal a la hora de atender las necesidades en materia de vivienda, si efectivamente hay un reconocimiento de esas diferencias o simplemente se estandarizan situaciones precarias y se intervienen con soluciones en masa bajo los mismos esquemas económicos, arquitectónicos y sociales.

El primer caso es el programa social *Cien mil viviendas gratis para los colombianos*, que tuvo una cobertura nacional y se aplicó a todas las zonas definidas como suelo urbano en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio del país. Su ejecución se dio entre los años 2012 y 2015, alargándose un año más de lo previsto, ya que el programa era parte del plan de gobierno del primer mandato del presidente Santos que iba hasta 2014. El programa estuvo destinado a las víctimas del conflicto armado, a los damnificados por desastres naturales y a las familias que, a partir de los datos registrados en el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas del Estado (SISBEN) y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), se encontraban en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2016), se identificaron un millón quinientos mil beneficiarios potenciales del programa en toda la extensión del territorio nacional. Del total de los hogares atendidos por este programa: 70% fueron hogares en situación de desplazamiento, el 15% hogares vinculados programas sociales del Gobierno Nacional que tenían por objeto la superación de la pobreza extrema y el 15% restante a familias afectadas por desastres naturales, calamidades públicas o que se encontraban habitando en zonas de alto riesgo no mitigable (Ministerio de Vivienda de Colombia, 2020).

De acuerdo a lo expresado por el Ministerio de Vivienda de Colombia (2020), la Ley 1.537 de 2012 y el Decreto 1921 (ambos de orden nacional), la adjudicación de los beneficiarios se daría a través de cada gobierno local, donde, con las bases de datos mencionadas anteriormente, se buscaría llegar a los “más pobres de los pobres”, quienes efectivamente no podían acceder por otros medios a una vivienda. En cuanto a su esquema de gestión, el programa de vivienda gratuita sigue un modelo tercerizado en lo que refiere a la administración de la oferta de vivienda y se formuló bajo tres esquemas de ejecución: un esquema privado, un esquema público y un esquema de convenios inter-administrativos. Donde el principal interventor en todos los esquemas fue la financiera nacional FINDETER, creada como una figura crediticia exclusiva para la financiación de proyectos habitacionales, vinculados al Ministerio de Vivienda colombiano (Gómez, 2016).

En su componente físico-espacial, el proyecto consistió, de manera genérica, en unidades funcionales, mayormente en edificios, con un área promedio de la vivienda de 50m², distribuida en dos habitaciones, área social o productiva, cocina, baño y zona de ropas; ocupadas por familias tipo de cuatro miembros. Al ser un proyecto de vivienda masiva, con sistemas constructivos basados en la industrialización y construcción en serie, los complejos de vivienda se ubicaron en zonas de expansión y periféricas de las distintas ciudades y municipios. El total de las cien mil viviendas gratuitas se distribuyó en 283 complejos habitacionales, desarrollados en 220 municipios, de 29 departamentos y el Distrito Capital que corresponden a la ciudad de Bogotá (Silva, 2015).

Por su parte, el proyecto *Tarso mi techo solidario*, implementado por el gobierno local del municipio de Tarso, en el suroeste antioqueño, Colombia, durante el periodo 2016-2019, buscó posicionarse como un programa de subsidio a la vivienda, con gran presencia

rural y con bases en la economía solidaria. A diferencia del programa de vivienda gratuita del gobierno nacional, este se valió de ejercicios de democracia deliberativa con la comunidad para escoger a las familias participantes. En un primer momento, fueron utilizadas herramientas cartográficas para identificar las condiciones cualitativas de las viviendas rurales del municipio de Tarso. Recopilada esta información, se realizaron reuniones con las juntas de acción comunal, juntas de vecinos u otras organizaciones y, a través de la toma de decisiones solidarias, se postularon las familias más vulnerables para una vivienda nueva o para el mejoramiento de las condiciones físicas de habitabilidad.

La prefectura del municipio de Tarso se encargó principalmente, una vez levantada la información de los participantes, de hacer la gestión de un esquema de economía solidaria. El municipio aportaba un subsidio en materiales o mano de obra con recursos propios, acompañando la ejecución siempre con profesionales sociales y técnicos. Se lograban convenios interadministrativos públicos y privados principalmente con la Gobernación de Antioquia y con el Comité departamental de cafeteros, organización que agremia a los caficultores. La suma de estos aportes no llegaba al cien por ciento del valor de la vivienda, puesto que uno de los principales participantes es la familia, acompañada por la comunidad, amigos y vecinos. El proyecto no contemplaba la gratuidad, sino siempre la obligación de aportes en dinero o especie de los participantes.

En su componente físico-espacial, el proyecto pretendió democratizar la arquitectura a través de la participación de la familia desde el diseño de la vivienda. El diseño era particular por las condiciones y las características socio-espaciales, donde se tenía en cuenta el número de habitantes, las necesidades especiales y la forma y ubicación del terreno; logrando con esto, en las nuevas intervenciones, diseños individuales y en los mejoramientos se lograban

grandes transformaciones con pequeños detalles que incidían en condiciones de confort y habitabilidad. Se lograron áreas desde los 30m² hasta los 80m², buscando con el diseño la posibilidad de la progresión y continuación en la mejora de las terminaciones y la ampliación de espacios en la construcción. El lote era aportado por la familia, lo que garantizaba la permanencia en la zona rural del Municipio; evitando el traslado de las poblaciones rurales a los cascos urbanos. Se vieron beneficiadas para la modalidad de vivienda nueva rural 34 familias; para vivienda nueva urbana, 23 familias; mejoramientos de viviendas urbanas y rurales, 150 familias, y para donación de planos arquitectónicos, 60 familias. Con este último punto, se dio la oportunidad a las familias de tener un diseño arquitectónico, planear su construcción y fomentar la legalidad.

En términos generales, de acuerdo a su concepción y ejecución, se tiene que el programa de las *cien mil viviendas gratuitas* industrializó la producción de vivienda, principalmente porque no reconoció en su contenido estructural las características culturales y climáticas en donde se insertaba la solución habitacional, tampoco contó con las características familiares y sociodemográficas que podrían variar mucho y no acomodarse a las características físicas previamente descritas del programa, a pesar de que la condición inicial es ser una familia en condición de pobreza, pero vale la pena resaltar que, la pobreza puede tomar diferentes paradigmas como se verá más adelante. En contrasentido, *Tarso mi techo solidario* hace una lectura de esta situación para tratar de buscar una solución equitativa de vivienda y que marcara una diferencia a lo que se había llevado a cabo en materia de políticas públicas de vivienda en el país, ya que el modelo arquitectónico y constructivo del programa gratuito es el mismo que se viene realizando hace más de 20 años. Para esto, abordó aspectos como la construcción en sitio, diseño archi-

tectónico particularizado, prácticas solidarias, democráticas y participativas.

En síntesis, se tienen dos programas antagónicos en cuanto a su concepción ideológica, participativa, política, arquitectónica. Ambos deben regularse bajo la normativa vigente y dar resultados a unas cifras que, como se verá más adelante, hablan de un déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. En esta medida, se podrá ver que cada uno aportó a una de esas miradas. Por otra parte, es de reconocer que hay un común denominador en ellos: el subsidio (ya sea total o parcial). Esto confirma la existencia de un marco normativo y económico que limita a una sola figura financiera la consecución del bien y que, como también se verá más adelante, hace parte estructural del contenido de la política de vivienda colombiana, donde es evidente, que más allá del esfuerzo de programas solidarios y que apuesten a otros esquemas y modalidades, como la economía solidaria, no es posible salirse del modelo tradicional que se ofrece en el mercado y que debe competir con las mismas leyes de oferta y demanda, a pesar de ser programas sociales que cuentan con recursos estatales y busquen fortalecer el Estado de Bienestar promulgado en la Constitución Política.

Contextualización: el Estado de Bienestar colombiano

De acuerdo a lo planteado por Barba (2004), existen tres tipos de regímenes de bienestar para América Latina: el universalista, el dual y el excluyente. Cada uno de estos considera una forma paralela y distinta de tratar el aspecto social y además en un marco histórico diferente. Colombia se ubica en el régimen de bienestar dual, el cual, de manera compartida con el régimen excluyente, se caracteriza bajo el contexto positivo de la implementación del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones por un descenso gradual en los niveles de gasto y cobertura del seguro social y

de los sistemas educativos y de salud, cuando en teoría estos debían ir en aumento.

Seguidamente, para los años ochenta, la región adoptó un nuevo modelo económico que incluía procesos como la apertura comercial, la privatización de activos públicos y las transformaciones en los ámbitos tributario, financiero, laboral y del sistema de pensiones. Lo que consolidó un modelo de exclusión laboral para Colombia que se caracterizó por niveles de desempleo intermedios, pero también por la baja calidad de los nuevos empleos, la alta polarización salarial y la concentración del ingreso, que consolidaron y dieron fuerza al trabajo informal precarizado (Barba, 2004). En ese sentido, Marcel y Rivera (2008) reconocen para dicho régimen la presencia de lo informal como un proveedor adicional de bienestar, que supera a los tradicionalmente aceptados como el Estado, el mercado y la familia. Para el caso de Colombia, se da que estos proveedores de bienestar son excluyentes entre sí, especialmente cuando ha primado la informalidad, ya que esta resulta incompatible o se queda corta la provisión de bienestar significativa desde el Estado o desde el mercado, como se verá en el texto con la provisión de vivienda estatal. En consecuencia, estas dinámicas excluyentes sugieren mayores niveles de conflictividad, que son los que impiden la estabilización de las normas necesarias para que el Estado o el mercado se consoliden como proveedores de bienestar y efectivamente mejoren la calidad de vida que buscan sus políticas.

De forma concreta y contextualizada, como lo referencian Palacios y Safford (2002), hay una relación estrecha entre fenómenos mencionados anteriormente con aspectos demográficos y coyunturales. Para ilustrar, la población colombiana en el siglo XX se multiplicó por diez; la transición demográfica se generó de manera veloz, debido al rápido ascenso y posterior descenso de las tasas de crecimiento poblacional en un periodo no mayor a veinte años y las luchas partidistas generaron

una ola de violencia, pero, a la vez, una ola de pacificación, derivada de la instauración de un pacto político: el Frente Nacional. Estos acontecimientos, de gran relevancia e importancia para la historia del país, centran la atención gubernamental en hechos de poder y control social, lo que hizo que se desatendieran y tuvieran menos relevancia, aspectos relacionados con la desigualdad social, económica y territorial y, por ende, se consolidara un sistema proveedor de bienestar que hiciera frente a dichos conflictos y no a la informalidad y a la pobreza. Adicional a ello, esa lucha de poderes y espiral de violencia en la que se vio inmerso el país, permitió la emergencia de actores vinculados al contrabando, el narcotráfico, las mafias urbanas, los movimientos guerrilleros y los grupos paramilitares. La presencia de estos representó en esa consolidación de un sistema de bienestar social, una dificultad del Estado para controlar ciertos segmentos de su territorio, especialmente los rurales. Lo que desencadenó, por ejemplo, la emisión de una Constitución en 1991 que impuso una estructura considerablemente más descentralizada del país, importantes reformas sociales y una fuerte movilización militar. Teniendo repercusiones positivas en las condiciones de vida y bienestar de los segmentos más modernos e integrados del país, es decir, el de las grandes ciudades y centros poblados, acentuando, por lo tanto, el contraste entre los territorios rurales y urbanos y la segmentación de la población incorporada a la economía informal, haciendo evidente el dualismo en la provisión de bienestar (Marcel y Rivera, 2008).

En síntesis, ha prevalecido la forma excluyente del modelo de bienestar provisto por el Estado, lo que ha posicionado al mercado como el selector natural de quienes son incorporados, o no, al sistema de bienestar social y deben ser excluidos de la informalidad. No en vano, se despliegan programas, como los analizados en este artículo, que focalizan y están diseñados para sostener o aumentar el bien-

estar de los grupos pobres o vulnerables. Sin embargo, ante el escenario de la vivienda, su relación con la pobreza y el actual déficit habitacional —que se abordará más adelante— es posible prever, en los déficits acumulados, su contexto y en lo que respecta a todas aquellas funciones del gasto social que constituyen una respuesta al cambio social operado en los noventa (servicios para los grupos vulnerables, atención a las personas con discapacidad o dependientes, campesinos, vivienda, exclusión social, etcétera), que el proceso de equiparación e igualación social será poco factible de alcanzar (Del Valle, 2010).

La política pública de vivienda en Colombia y sus conflictos

Como se indicó en la introducción, el gobierno colombiano declara a la vivienda digna un derecho con el que todo ciudadano debe contar. Esto implica, de acuerdo con Figue Pinto (2008), por un lado, la existencia del derecho a la calidad y a la adecuación de las soluciones de vivienda que lo hagan efectivo, y, por otro lado, la materialización de esas soluciones en políticas públicas que tengan presente, a su vez, la producción y financiación. Esto hace que se configure “una política multipropósito, cuyos objetivos entran tempranamente en conflicto” (Figue Pinto, 2008: 74). Y es que, precisamente, como amplía el autor, la naturaleza de la formulación e implementación de una política pública de vivienda es un proceso social complejo, que en Colombia todavía es esquemático, reducido y excluyente, ya que se resuelve y concreta en tomas de decisiones consignadas en formulaciones jurídicas que son las que instrumentalizan la forma como se produce y se adquiere en el mercado una solución de vivienda desde el Estado.

Asimismo, el escenario en el cual se produce y se adquiere esa vivienda estatal subsidiada es un mercado que presenta desequilibrios en la interrelación entre sus actores; principalmente, por la competencia que establece en-

tre la demanda por el acceso a un bien escaso como la vivienda. A su vez, es un mercado sin regular y desabastecido, que no presenta competencia perfecta, sino una serie de monopolios, por ejemplo, de suelo, licencias, insumos, productores/construtores, etcétera (Fique Pinto, 2008). En consecuencia, la política pública de vivienda en Colombia ha marcado en su desarrollo y consolidación una diferenciación explícita entre política económica y social. Alfonso (2012), en sincronía con Fique Pinto y otros académicos del tema, la definen a grandes rasgos como “la política de subsidio”, ya que argumentan que su contenido teológico, valorativo y pragmático se ha reducido a la administración de este en el mercado de la construcción e inmobiliario. Este instrumento, en términos prácticos, es conocido como el subsidio a la demanda y se encuentra regulado por la Ley 049 de 1990 y la Ley 03 de 1991, de orden nacional, en las cuales se disponen las condiciones para el acceso de los beneficiarios (demanda) y los requerimientos que deben tener las viviendas construidas (oferta); así como también los procedimientos y garantías para la postulación de la demanda y la entrega de los subsidios. Su objetivo principal ha sido el de obtener la eficaz colocación de los recursos del subsidio en dos componentes, primero, como un instrumento de fomento a la actividad económica de la construcción y, en segunda instancia, como instrumento de legitimación política de los gobiernos ante presiones generadas en situaciones de tensión social (Fique Pinto, 2008). Sin embargo, es un instrumento que limita la consecución final del bien, a pesar de la disposición estatal para generar condiciones y programas que lleguen a toda la población, especialmente para los hogares que recurren a la informalidad como proveedor de bienestar. Sólo en términos del uso efectivo del subsidio de vivienda, se identificó que “como resultado de los escasos ahorros y limitaciones en la obtención del crédito de vivienda, los beneficiarios se han visto enfrenta-

dos a problemas en el momento de utilizar los subsidios asignados. Entre el 2006 y 2009, el Fondo Nacional de Vivienda otorgó subsidios a 172.000 familias, sin embargo, sólo el 63% de los mismos resultó en una compra efectiva de vivienda” (Gilbert, 2015, citado en Gómez, 2016: 5). Eso, sin agregar la dificultad de cierre financiero para quienes pudieron utilizar el subsidio, pero no pueden acceder a los créditos hipotecarios.

Todo lo anterior, ha configurado una política de vivienda que carece de profundidad en el análisis relacional del proceso de lucha entre diferentes grupos sociales y que poco reconoce las luchas organizativas de los ciudadanos en torno a las necesidades habitacionales. Esto lo evidenciaron las investigaciones de los autores mencionados anteriormente, en el sentido que, la interacción de expectativas e intereses de los actores en los procesos sociales de política social de vivienda y sus programas, sus estrategias para constituirlos en requerimientos sociales, la tensión de fuerzas y la toma de decisiones, se redujeron sólo a resolver diferencias coyunturales en relación a las cuantías y focalización de los subsidios. El gobierno colombiano ha tenido lecturas de estas limitaciones y, en ese sentido, sabe que es necesaria la implementación de otra tipología de políticas que no dependan de la capacidad de ahorro/crédito de las familias. Es por eso que, la promoción de programas como el de vivienda gratuita, a pesar de seguir siendo un subsidio, tuvo tanta acogida y expectativa entre los colombianos ya que buscó llegar a familias sin ahorros previos ni con perfiles crediticios. Sin embargo, mientras el énfasis de la política de vivienda siga centrado en los subsidios para la adquisición de la vivienda, se está cerrando el camino para que se consideren otras alternativas o se limitan algunas otras que buscan innovar, caso del programa de *Tarso mi techo solidario* que, de igual forma, a pesar de su intención de llegar a más familias necesitadas y excluidas de algunos otros programas estatales, tuvo que

dependen de subsidios y activos propios de las familias para poder potenciar su intervención, en un contexto de pobreza rural.

Si se sigue con los casos de estudio propuestos entonces es posible visibilizar otros aspectos conflictivos en torno a la política pública de vivienda colombiana. Por ejemplo, para el programa de *Las cien mil viviendas gratis*, hubo un evidente conflicto en los modos de asignación del beneficio, ya que, al ser un programa de orden nacional que se llevaba al ámbito local, eran los alcaldes municipales quienes debían decidir a quién se le asignaba el beneficio y a quién no. Por tal motivo, se fueron configurando prácticas clientelistas y el programa de vivienda se fue volviendo un botín político. Y con mayor razón para este programa, en el que el gobierno nacional intentó corregir la deficiencia estructural de la intermediación bancaria en proceso de adquisición de vivienda para sectores de bajos ingresos, ya que el sector financiero al definir a quien le dan el crédito para completar el valor de la vivienda luego de asignado el subsidio, son quienes finalmente están decidiendo el real beneficiario, distorsionando la naturaleza de la política como tal, generando presiones especulativas en materia de créditos y sustituyendo al Estado en las responsabilidades de ofrecer bienestar social.

A su vez, *Tarso mi techo solidario*, al ser un programa que se empieza a implementar después del programa de *Las cien mil viviendas gratis*, trató de llegar a las familias que no cumplían con los requisitos burocráticos para acceder al mismo, pero que, analizadas desde el diagnóstico del propio programa, evidentemente necesitaban un acompañamiento y apoyo. Para el proyecto solidario, el modelo de vivienda gratuita, como se planteó desde la política nacional, evade la solución integral a la desigualdad y a la pobreza multidimensional, pues brinda meras soluciones estadísticas, seriadas y en masa, cuya consecuencia es homogeneizar a las poblaciones sin considerar

sus particularidades. El equipo profesional de la Secretaría de Vivienda de Tarso, evidenció que coexiste la manipulación del sufragio al perpetuarse la dominación con la idea de “está bien vivir en la pobreza”. Y es que, a pesar de que su intención para elegir a las familias participantes buscó hacerse a un lado de la tradición práctica de elección del político de turno, se enfrentó con la campaña política para la elección popular de la próxima administración local para el periodo 2019, representando esto un obstáculo a lo largo de la implementación del programa y su validación popular. La comunidad se encontraba excluida de un verdadero ejercicio político que se limitaba al tiempo de las elecciones por voto popular, acentuando las disputas y desconfianzas, no en torno a ideas y argumentos, sino más bien a apuestas por un candidato, que de llegar al poder brindaría a sus votantes un beneficio, subsidio o empleo.

Lo dicho hasta el momento, permite evidenciar que una de las tensiones más fuertes que se presentan a la hora de formular las políticas públicas de vivienda en Colombia es lo relacionado con lo técnico *versus* lo político. El aspecto técnico ha quedado relegado a lo que ya se mencionó anteriormente con la instrumentalización del subsidio y el marco de actuación y las posibilidades que su normativa permite materializar. Y el aspecto político, como se vio recientemente, queda relegado a una confrontación y validación de propuestas políticas y partidarias en las urnas, más que un proceso de validación de los problemas públicos y participación de los actores involucrados. Así pues, los elementos políticos y técnicos de la política pública deben comulgar permanentemente, ya que la racionalidad técnica y la racionalidad democrática hacen parte de una misma esencia que debe componer a una política pública (Aguilar, 1993). Y esto precisamente no es excluyente para las políticas de vivienda, donde sus promotores, en la mayoría de los casos, no son conscientes que operativi-

zar su saber en el territorio, es consecuencia de un ejercicio político.

El déficit habitacional en Colombia en función de la medición de la pobreza

Al consolidarse un sector como social, caso la vivienda, se permite con relación a este la focalización de decisiones, estrategias e instrumentos (programas y proyectos) orientados al cumplimiento de unas metas. Metas que se trazan precisamente porque esta focalización permite la identificación de grandes problemáticas y ausencias en cada uno de los sectores que son objeto de estas políticas sociales (Fleury, 2002). No en vano, una de las cuestiones y preocupaciones más básicas que se adjudican a lo habitacional y al sector de la vivienda en Colombia es la provisión de unidades habitacionales de calidad a todas las familias que componen la sociedad. En otros términos, el déficit habitacional. Dicho déficit es medido bajo la combinación de dos enfoques: un déficit de vivienda cuantitativo y un déficit de vivienda cualitativo. El primero se refiere a una medida que busca conocer la cantidad exacta de unidades de vivienda que son necesarias construir, para que cada hogar tenga una vivienda para su uso privado. El segundo, mide el número y proporción de unidades que carecen de diferentes atributos en sus viviendas y su entorno. Ambos conceptos configuran el déficit habitacional “como la distancia entre una situación observada y una norma, que incorpora las valoraciones predominantes sobre las condiciones mínimas de vida generalizables a todos los miembros de un grupo o comunidad” (Fresneda, 1997).

Carreño Fuentes (2016), con base en datos de los censos y encuestas procesadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), registra las siguientes cifras para el territorio colombiano, acuerdo con el Censo de 2005, el 36% de los hogares colombianos presentaban alguna carencia

de espacio habitacional, de estos el 12% correspondía a déficit cuantitativo, cuyo mayor componente era la cohabitación. Por otra parte, el 24% restante estaba relacionado al déficit cualitativo, cuyo mayor componente era el de servicios públicos, como lo informó la Cámara Colombiana de la Construcción en 2014. Sin embargo, la Encuesta de Calidad de Vida de 2013 reflejó que en los últimos ocho años se presentaron cambios en el comportamiento del indicador, pues el déficit habitacional total disminuyó al 31%, del cual 5,5% corresponde a déficit cuantitativo, manteniendo como mayor componente la cohabitación, y un 25,5% relativo a déficit cualitativo, aumentó en 5,5 puntos porcentuales frente al año de referencia.

Actualmente, con base en el último Censo Nacional de Población y Vivienda aplicado en todo el territorio colombiano en el año 2018, se tiene que, a nivel nacional, el total de hogares sobre los cuales se hace el cálculo del Déficit Habitacional, excluyendo los hogares que habitan en viviendas étnicas o indígenas, son 14.060.645. De estos, 5.144.445 se encuentran en déficit habitacional, lo que significa que el déficit habitacional en Colombia es del 36,6%. Correspondiendo de este total, 9,8% a déficit cuantitativo y 26,8% a déficit cualitativo (DANE, 2020). Este resultado, *a priori*, pone de manifiesto que el problema del déficit habitacional es constante y sus efectos en la vida de los hogares colombianos, por más que las cifras bajen algunos puntos, aumenten otros o se ajusten a las nuevas metodologías de las entidades que miden, siguen siendo uno de los mayores generadores de condiciones de pobreza urbana y rural, a pesar de la apuesta por el gobierno nacional de que la vivienda sea un locomotora que impulse el desarrollo, la economía y la salida de la pobreza. A su vez, la sola cifra no permite visualizar la complejidad del problema habitacional en Colombia. En primera instancia, es imprescindible diferenciar a los hogares urbanos de los rurales, ya

que ambos en sí mismos conllevan una serie de particularidades que superan a las mismas cifras e indicadores, incluso a los mismos programas de vivienda y a la política marco.

Si se vuelve a las cifras recientes presentadas por el DANE (2020), al 2018, del total de los 14.060.645 de hogares colombianos, 11.118.577 son hogares urbanos y 2.942.068 son hogares rurales. Al interior de cada uno se tiene que, el 6,1% de los hogares urbanos presenta un déficit cuantitativo de vivienda, frente a un 18,7% de hogares con déficit cualitativo de vivienda. Para la parte rural, se tiene un 23,7% de hogares con déficit cuantitativo, frente a un 57,2% de hogares con déficit cualitativo, lo que representa para el ámbito rural del país, un déficit habitacional del 81%. Un dato bastante importante a la hora de diseñar programas de vivienda que busquen atacar el déficit. Y, más aún, si de antemano se tiene que el territorio colombiano posee más del 30% de su población residiendo lejos de las grandes ciudades y los municipios con zonas rurales preponderantes, ocupan la vasta mayoría de la superficie del país.

Cabe advertir que, según el DANE, cada una de las dimensiones que compone la cifra tiene sus propios componentes, los cuales identifican a los hogares que habitan en viviendas que tienen deficiencias y para las cuales se requiere adicionar nuevas viviendas al *stock* de viviendas adecuadas, o hacer intervenciones para que las viviendas se encuentren en las condiciones necesarias para garantizar su habitabilidad y cumplimiento con los estándares internacionales de vivienda adecuada, mencionados inicialmente. Y es que, justamente, la vivienda para el DANE y sus mediciones va más allá del déficit habitacional. En este punto la vivienda se transforma en un indicador de medición de pobreza a partir de método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con el cual, el DANE busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un

umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples a partir de los cuales se termina esta clasificación son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. En cifras, a 2018, 14,13% hogares en Colombia presentan NBI. En consecuencia, desde la perspectiva sectorial de las políticas sociales de vivienda, esta medición del déficit habitacional implica la definición de una situación estándar, tanto en términos físicos y espaciales (por la naturaleza del sector) como económicos y financieros (por la forma como se genera el bien), que permita identificar aquellos contextos en los cuales no se cumple con las condiciones mínimas de acceso y habitabilidad y, por ende, el Estado o el sector público deba intervenir con la implementación de alguna política pública. Y es precisamente en esa definición estándar que se presenta una limitación de esta perspectiva sectorial, ya que, como también menciona Fleury (2002), se llega a desconocer la complejidad de los problemas y más aún en un asunto de carácter multidimensional como lo es la vivienda y su entorno.

El programa de vivienda gratuita buscó resultados con base a las cifras; la movilización que se requiere para construir cien mil viviendas en cuanto a personas involucradas, empleos generados, insumos utilizados, no es en vano. Incluso, el gobierno nacional a partir de la aceptación masiva, mas no una valoración objetiva del programa, decidió apostar a ese modelo y en los años restantes del gobierno de Santos se siguieron construyendo viviendas bajo este esquema. En total, se entregaron a 2018, 275.000 viviendas gratuitas, alcanzando un total de 1.800.000 familias beneficiadas en todo el gobierno de Santos (La República, 2018). *Tarso mi techo solidario* apostó a incidir en el déficit cualitativo de vivienda, teniendo en cuenta que la vivienda rural es muy pro-

pensa a la pérdida de atributos físicos, ya sea por sus materiales, antigüedad, costos, hacinamiento. En efecto, el proyecto *Tarso mi techo solidario* buscó reconocer que las necesidades de vivienda son diferenciales, en tanto lo son las características de la familia, principalmente por el número de habitantes y el tipo de familia que constituyen las comunidades. Se encontró allí, desde una familia de padre, madre e hijo, la cual se acomoda a un modelo tipo de vivienda del programa gratuito, hasta tipologías que son comunes en la ruralidad, familias reconstituidas y extensas, en las que confluyen abuelos, padres, hijos, nietos, tíos e incluso personas adoptadas, todas viviendo bajo el mismo techo por asuntos de subsistencia y apoyo mutuo. Es ese punto, *Tarso mi techo solidario* le apostó al diseño arquitectónico único para cada solución de vivienda atendiendo las necesidades particulares de cada familia; mientras que, en el programa de las *cien mil viviendas gratis*, por su configuración arquitectónica, no era posible hacer esta diferenciación y frente a esto había dos opciones posibles en el marco del programa. Primera, que las familias de más de cinco miembros que fueron adjudicadas, tuvieran que acomodarse de manera precaria y hacinada en viviendas donde no se superan las dos habitaciones, y, segunda, que familias con muchos miembros no fueran elegidas para ser beneficiarias del programa para evitar incidir en problema de hacinamiento que se sufre en el país.

Efectivamente, estas cifras y mediciones tienen que ir más allá y deben incidir en la producción de políticas públicas que lleven a una salida de la pobreza que genere bienestar en los hogares y no solamente su salida de los límites o estados de pobreza extrema. Así pues, es fundamental que la medición de la pobreza, en términos de lo habitacional, se amplíe a otros enfoques que permitan ver a la vivienda de manera sistémica en lo que se refiere a recursos y estrategias, para que efectivamente se logren consolidar programas y políticas inte-

grales, que no sólo cumplan con la provisión de un bien de necesidad, sino que por medio de estos se incentive a la consolidación de territorios urbanos y rurales que brinden derechos sociales a quienes lo habitan.

Medición de la pobreza en términos de la vivienda

Como se ha podido evidenciar a lo largo de este artículo de investigación, la vivienda está asociada a la pobreza y sus mediciones. Allí inciden aspectos económicos, sociales, culturales, incluso populares, con dichos como “tener una casa no es riqueza, pero no tenerla es pobreza”. La dimensión múltiple del empobrecimiento incluye la privación material, la situación adversa en lo familiar-relacional, el empleo, el hábitat (urbano-territorial en la mayoría de los casos), la transformación y la ruptura de vínculos sociales y políticos que restringen la participación y la interacción, generando desigualdad (Castillo, 2008). Todo esto generando además el quiebre de la identidad de los sujetos y, por lo tanto, el deterioro de las identidades colectivas y de las confianzas intersubjetivas y de reconocimiento de las capacidades de resolución de problemas.

Si se toma como ejemplo los públicos objetivos de los dos programas presentados en este artículo, es evidente como estos marcan una focalización en los grupos humanos desplazados por la violencia en Colombia y en las familias campesinas, los cuales dan cuenta de una situación político-social del país que va más allá del poder adquisitivo de las familias y que permite entender características del régimen de bienestar colombiano que se expuso anteriormente. Esto hace posible que ambos programas se puedan analizar desde el enfoque de medición de pobreza por vulnerabilidad, ya que el grupo de familias objeto de los programas presenta características estructurales que permitirían visualizar el fenómeno de la pobreza, no sólo desde de la perspectiva de las condiciones de ingreso, sino también desde

dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, políticas y familiares que se vinculan a grupos sociales vulnerables (Mideplan, 2002).

La medición de la pobreza por el enfoque de vulnerabilidad es una herramienta que busca, dentro de un proceso multidimensional, integrar tres componentes centrales para su análisis: los activos, las estrategias de uso de los activos y el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la sociedad a los individuos, hogares y comunidades (Mideplan, 2002). Es por esto que, en contextos de vulnerabilidad, ante situaciones de choque, el uso de la vivienda como activo productivo (que incorpora actividades económicas o alberga miembros de la familia en situaciones difíciles) representa un recurso al que pueden acudir las familias después del aumento en el uso de la fuerza de trabajo del jefe de hogar y de los otros miembros. En esta vía, “la vivienda es un importante activo productivo que puede proteger a las familias contra la pobreza aguda y la reglamentación del mercado de la tierra puede crear o destruir las posibilidades de diversificar el uso de esta” (Moser, 1998: 10). En este sentido, si la vivienda es vista como necesidad humana, el análisis de su problemática debe abordarse no sólo con el individuo o el hogar como unidad de análisis, sino incluyendo a la ciudad como referente del entorno. Por esto, Moser (1998) advierte que, dentro de este enfoque de construcción de activos, no se puede dejar por fuera del análisis a los asentamientos humanos, no sólo en el sentido de la infraestructura territorial, sino como un sistema de instituciones que se relacionan con los hogares y los individuos y tienen la capacidad de ofrecer o impedir el acceso a oportunidades relacionadas con la vivienda y lo que se promueve desde sus políticas sectoriales. Es por esto que este enfoque de medición de la pobreza sería el indicado para abordar este tipo de programas ya que, al relacionar vivienda, el entorno y el grupo social vulnerable, se podría arrojar una comprensión mucho más pro-

funda de las respuestas de los hogares ante la falta de acceso a una vivienda y a un entorno, que son aspectos que se recogen en el también mencionado déficit habitacional, lo que busca que incida y tenga sus efectos en una reformulación estructural de las políticas de vivienda y sus diferentes programas. Esta reformulación debería poder anteponerse a los siguientes fenómenos que fueron evidenciándose en los programas analizados. Por ejemplo, para el caso de las viviendas gratuitas, la forma en que fue diseñado el programa estableció una variable de ingreso máximo para la asignación de las viviendas 100% subsidiadas, que, si bien es un elemento intencional en la medida que pretende beneficiar a las personas que no están en capacidad de acceder a vivienda propia, tiene en sí mismo una problemática que no se tuvo en cuenta en el diseño del programa.

Esta problemática se relaciona con la capacidad de los beneficiarios de las viviendas gratuitas para sostenerlas, pues si se parte de que son personas de escasos recursos, debió establecerse un mecanismo para garantizar el mantenimiento de la vivienda en el mediano y largo plazo por parte de las familias. El programa de *Tarso mi techo solidario*, reconoció esta limitación y por tal motivo decidió no mover a las familias campesinas de su lugar de asentamiento, como una apuesta a no debilitar el campo, evitando traer a las familias a las periferias de los cascos urbanos y evitando así una ruptura en sus redes y relaciones culturales, económicas, sociales y solidarias construidas en el campo que, en gran medida, inciden en la provisión de bienestar.

Tanto en los programas abordados como en la política pública de vivienda marco, no existe una normatividad o las medidas complementarias encaminadas al sostenimiento de la vivienda, ni por la vía del aumento de la capacidad de pago de los habitantes, ni por el apalancamiento del sector financiero o las empresas de servicios públicos, ni en calidad de subsidio estatal. Y es que ante esta situación y

retomando el enfoque conceptual de la vulnerabilidad social, los activos de la población que se ha caracterizado como pobres tiene que ver mucho con lo que el espacio ofrece y en la capacidad de generar un valor en la relación con el suelo, la comunidad y el mercado local. Lo que parece evidente es que, si bien la vivienda gratuita constituye un medio y una escala con la que la población pobre puede, a medida de sus posibilidades, crear valor, no sólo con la provisión del bien se puede consolidar un activo que transforme las condiciones de vida en términos estructurales de estas familias consideradas como pobres.

Frente a esto, De Soto (2000; citado en Atria y Siles, 2003: 86) presenta una mirada desde la tenencia legal de la vivienda y como este aspecto puede limitar ese sentido simbólico que ha adquirido lo habitacional; él aduce que, en muchos casos, las familias de bajos recursos crean capital en forma de viviendas, pero como no tienen títulos de propiedad saneados, no pueden usar ese capital como garantía para la obtención de otras formas de capital. Esta situación se presenta con frecuencia en la vivienda rural y campesina por la carencia de una escritura pública y un “número de matrícula inmobiliaria” que registre un predio con un único dueño, sea un titular o la familia titular. El panorama que se presenta para las familias más vulnerables es un predio con un número de matrícula inmobiliaria, pero con múltiples dueños que han ido subdividiendo la tierra entre familiares y compradores, los cuales construye cada uno su vivienda. A esto se debe sumar el fenómeno de la usurpación de tierras por parte de terratenientes y grupos ilegales al margen de la ley. El único respaldo legal que tienen las familias es por medio de una figura que se llama la “compraventa” que se asienta en los registros catastrales como diversas familias poseen un porcentaje de un único predio, en gran parte además para el cobro diferenciado de los impuestos prediales. Esta situación hace que la legalización de las

tierras sea un problema histórico y estructural del modelo de bienestar colombiano y que la no posesión de los predios ponga en dificultades la total legalización de las viviendas, que requeriría un esfuerzo legal y catastral predial enorme para dar avances en la problemática.

De esta manera, proyectos como *Tarso mi techo solidario* verifican las condiciones de los predios, que no estén en zonas de riesgo y que tengan posibilidad de acceder a servicios públicos para lograr que las secretarías de planeación y obras públicas, hablando el caso de lo rural, expidan permisos de construcción que permitan la legalización de las edificaciones. Luego, estas construcciones son asentadas en dichos porcentajes de posesión como una “mejora” al único predio que poseen muchas familias. Esto confirma que, desde el enfoque elegido para analizar la pobreza con relación a estos programas, la construcción de valor depende más de la triada activos-oportunidades-instituciones que de una relación directa como se ha querido simplificar. Lo anterior nos remite entonces a una de las limitaciones que presenta este enfoque que asume la vivienda como activo, ya que términos territoriales se presentan fenómenos contradictorios, principalmente en la relación suelo-vivienda que no son superables a simple vista por el hecho de poseer el título de propiedad. El programa de vivienda gratuita refleja bastante bien estas contradicciones, por un lado, “la dependencia al mercado del suelo es evidente desde el momento que señala que no corrige ningún factor estructural del déficit de habitacional hasta la manera en que se gestiona el suelo donde esta va a ser construida” (Gómez, 2016: 19). En consecuencia, la localización de la gran mayoría de estos proyectos habitacionales debe ser en la periferia porque es el único suelo disponible, adicionalmente, las aglomeraciones de personas con los mismos ingresos económicos conllevan a alzas de los precios del suelo con respecto al subsidio habitacional. Y, asimismo, a la falta de planeación a nivel de distribución

de los recursos en la nación, con la configuración del rezago habitacional. Caso de esto, en Tarso, el programa de vivienda gratuita, se dio en el casco urbano del municipio, que no tiene comparación con la urbanidad de las grandes ciudades colombianas. Sin embargo, para la población local, son los sectores más poblados y periféricos, aunque tienen buen equipamiento público (colegios, parques, centros comunitarios), los que sostienen los mayores problemas de convivencia, violencia y microtráfico de estupefacientes del municipio.

Lo anterior permite señalar que, si bien el enfoque de la vulnerabilidad social ofrece importantes elementos para diseñar políticas públicas que aborden la pobreza y la definan como una situación de privación multidimensional, es aún débil la comprensión que se tiene de la dimensión que la vincula con el espacio y el territorio, sobre todo, la manera en que las políticas pueden diseñar procesos para reducirla en estos ámbitos físico-espaciales. En este sentido, la políticas sociales de habitabilidad, con miras a la reducción de la pobreza, deben desarrollarse en un marco de integralidad, aunando esfuerzos intersectoriales con los diferentes ministerios del gabinete, conllevando a la observación de las mismas como una solución bastante limitada que ha generado nuevas problemáticas socioculturales y socioeconómicas, que ni siquiera pueden apuntar a una reducción real de los índices de pobreza que miden más allá de los ingresos o el patrimonio de los hogares.

Consideraciones finales

En síntesis, pragmáticamente, la política de vivienda en Colombia y su enfoque ha dejado de lado aspectos sociales, culturales y socioeconómicos bastante relevantes a la hora de dar una solución habitacional que cumpla con los estándares para ser considerada digna y que incida efectivamente en la reducción de los déficits y la superación de la pobreza. Es por esto que, su validación no sólo debe darse

a la hora de avanzar en el número de subsidios y proyectos de vivienda logrados, sino que requiere de acciones que articulen a la vivienda con otros requerimientos como espacio público, equipamientos, acceso a servicios públicos, programas de generación de empleo. En esto, el enfoque diferencial se torna fundamental en el momento de realizar acciones en materia habitacional que busquen efectivamente incidir en la reducción de la pobreza y en la mejora de calidad de vida de sus beneficiarios.

Los fenómenos que propician la exclusión no sólo provienen de los sujetos que habitan cierto territorio, sino también de dinámicas globalizadas que expande maneras de producir, concebir y vivir la vida cotidiana al servicio del mercado que desemboca en la marginación física y social no sólo de algunos sujetos sean urbanos o rurales, sino también en la ruptura de las significaciones culturales que le dan a los territorios y a las diferentes cosmovisiones. Este panorama de confusión en el ejercicio político y la pérdida de identidad favorecería finalmente la manera en que se sobrelleva y ahonda en el empobrecimiento a través de los subsidios y un Estado de Bienestar debilitado.

Por consiguiente, la complejidad que implica la pobreza representa un reto a la hora de llevarla al plano habitacional, tanto para la medición de la pobreza desde variables que vayan más allá del ingreso o la tenencia física como para estrategias y programas que reduzcan el déficit habitacional desde una intervención integral. Y es que, justamente, dependiendo de la comprensión conceptual que se adopte para explicar la pobreza, los métodos e indicadores de medición, también se está incluyendo determinado tipo propuestas de intervención para su resolución.

Los casos presentados dejaron ver un sinnúmero de elementos que, a la hora de contextualizarlos, juegan un papel fundamental para entender los problemas habitacionales y el déficit del país y, en ese sentido, deben verse reflejados en las agendas públicas, más que

en propuestas políticas, y dar pie para que se sumen otros actores al proceso, por ejemplo, organizaciones sociales que aborden el tema de la vivienda y se consolide un ejercicio efectivamente participativo y democrático en torno a la política pública y sus programas.

Para finalizar, y volviendo a la idea introductoria del derecho a la vivienda, fue evidente, en términos de la pobreza como principal herramienta para identificar su no cumplimiento, que el mismo tiene diversas facetas que implican diferentes acciones y soluciones. La principal, a consideración de lo expuesto en este trabajo, es generar los cambios necesarios en la normativa y el contenido ideológico y estructural de la política pública de vivienda en Colombia. Esta no puede seguir dependiente de la administración de un subsidio. Sus contenidos y marcos de actuación deben ser bajados a nivel del territorio y sus habitantes, en congruencia con la planificación urbana para asegurar el derecho a una vivienda digna. En este sentido, debe romper con los monopolios bancarios y de grandes industrias de la construcción para permitir la actuación de pequeñas empresas, cooperativas, organizaciones populares de vivienda y autogestión. Por otra parte, se deben construir y rehabilitar distintas tipologías de vivienda y de formas de habitar, pensadas para las distintas necesidades de los ciudadanos y en las diversas fases de sus vidas, un ejemplo positivo en estos términos lo brindó el programa de vivienda solidaria de Tarso. Y es que, finalmente, como resalta Tapia: “La experiencia demuestra que la voluntad política y el sólido compromiso de la sociedad han sido los instrumentos más eficientes para construir este derecho” (2020: 3).

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1993). *Estudio introductorio*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alfonso, R. (2012). ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. 19-43. Quito: FLACSO Ecuador - Instituto de la Ciudad. CLACSO.
- Atria, R. & Siles, M. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. *Serie Políticas Sociales*, (92). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Carreño Fuentes, C. (2016). *Evaluación de la Política Pública de Vivienda Gratuita*. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/301957233>
- Castillo, H. (2008). *Los jóvenes populares ¿cuál futuro? Acerca del papel de la organización de los jóvenes y de las políticas juveniles*. En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 243-255). México D.F.: Siglo XXI.
- Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. (88), 61-76.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2020). *Déficit Habitacional 2018. Informe técnico*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/deficit-hab-2020-boletin.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2016). *Políticas Sociales Transversales*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollosocial/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>

- Fique Pinto, L. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*. 2 (13), 73-89. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18523>
- Fleury, S. (2002). Políticas sociales y ciudadanía. *Umbrales*. (11), 189-218. Disponible en: <http://www.cidcs.edu.bo/webcidcs2/index.php/component/jdownloads/send/8-revista-umbrales/18-revista-umbrales-11>
- Fresneda, O. (1997). *Magnitud del déficit habitacional en Colombia*. *Desarrollo Urbano en Cifras*. Bogotá D.C.: Ministerio de Desarrollo Económico y CENAC.
- Gómez, S. (2016). Ciudades incluyentes: estudio de caso sobre el programa de vivienda gratuita en Colombia. *III Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana*. Congreso llevado a cabo en Santiago De Querétaro, México. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/318542524>
- Ladizesky, J. (2019). *Ciudad democrática y vivienda mutable: los espacios de bienestar en la globalización*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- La República (2018). “Entregamos 275.000 viviendas gratuitas en todo el territorio Nacional”, Camilo Sánchez. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/entregamos-275000-viviendas-gratuitas-en-todo-el-territorio-2737857>
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*. 26 (3), 1-19. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)
- Marcel, M. & Rivera, E. (2008). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. En E. Tironi, *Redes, Estado y Mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana* (pp. 151-227). Santiago de Chile: Uqbar editores - Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Mideplan (2002). *Documento de Trabajo: Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Mideplan.
- Ministerio de Vivienda de Colombia (2020). *Programa de Viviendas 100% Subsidiadas*. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/viviendas-100-por-ciento-subsidiadas/abc>
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, ONU-Hábitat (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. 3-4. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Palacios, M. & Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Editorial Normal.
- Silva, J. M. (2015). *Concepto sobre la segunda fase del programa de vivienda gratuita y consideraciones sobre el programa mi casa ya*. En ASOBANCARIA, *Ensayos sobre políticas de vivienda* (pp. 210-268). Bogotá: ASOBANCARIA.
- Tapia, M. (2020). La vivienda, un derecho amenazado. *Crítica Urbana*. 2 (12), 3.