

## Vivienda gratuita ¿un regalo insostenible?

### *Free housing, an unsustainable gift?*

### *Habitação gratuita: um presente insustentável?*

**Diana Carolina Mendoza Hernández**

Universidad del Valle, Cali, Colombia. [diana.mendoza.hernandez@correounivalle.edu.co](mailto:diana.mendoza.hernandez@correounivalle.edu.co) | 0000-0001-5363-9869

**Para citar este artículo:** Mendoza Hernández, D. C. (2021). Vivienda gratuita ¿un regalo insostenible? *Entorno Geográfico*, (21). <https://doi.org/10.25100/eg.v0i21.11295>

#### Resumen

Las políticas de vivienda social en Colombia han tenido cambios en su concepción hasta llegar al actual modelo de subsidio a la demanda en la construcción y financiación por parte de los privados. En este contexto surge la Política de Vivienda Integral (PVI) y uno de sus programas más controversiales es el Programa de Vivienda Gratuita (PVG). El artículo cuestiona el cumplimiento del programa habitacional *100.000 viviendas gratuitas* como planificación de megaproyectos urbanos en un contexto de incertidumbre. Para ello se hace un análisis crítico del PVG y del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos del 2010 al 2014 y del 2014 al 2018, con ello se realiza la formulación de cinco supuestos que debe cumplir el programa: la vivienda como locomotora del progreso, la gratuidad como oportunidad para la población vulnerable, reducción de la pobreza multidimensional, 100.000 viviendas en dos años a nivel país y vivienda gratuita para el posconflicto. El análisis de cada supuesto arroja unas porosidades o fisuras no previstas en la planificación cuestionando la racionalidad de esta en la contingencia. El artículo concluye con una reflexión sobre la sostenibilidad del programa y puntos de vistas alternativos para su culminación.

**Palabras clave:** incertidumbre, planificación urbana, programa de vivienda gratuita y subsidio a la demanda



## **Abstract**

Social housing policies in Colombia have undergone changes in their conception until arriving at the current model of subsidizing demand in construction and financing by the private sector. It is in this context that the Comprehensive Housing Policy emerged, and one of its most controversial programs is the Free Housing Program (PVG). The article questions the fulfillment of the 100,000 free housing program as planning for urban mega-projects in a context of uncertainty. To do so, it makes a critical analysis of the PVG and the National Development Plan of the Juan Manuel Santos government from 2010 to 2014 and from 2014 to 2018, with which it formulates five assumptions that the program must fulfill: housing as a locomotive of progress, free housing as an opportunity for the vulnerable population, reduction of multidimensional poverty, 100,000 houses in two years at the country level and free housing for the post-conflict. The analysis of each assumption reveals porosities or fissures not foreseen in the planning, questioning its rationality in the contingency. The article concludes with a reflection on the sustainability of the programme and alternative points of view for its completion.

**Keywords:** uncertainty, urban planning, free housing program and subsidy to demand

## **Resumo**

As políticas de habitação social na Colômbia sofreram mudanças em sua concepção até chegar ao atual modelo de subsídio à demanda na construção e no financiamento por parte do setor privado. Nesse contexto surge a Política de Habitação Integral (PHI) e um de seus programas mais controversos é o Programa de Habitação Gratuita (PHG). O artigo questiona a implementação do programa habitacional 100.000 moradias gratuitas como planejamento de megaprojetos urbanos em um contexto de incerteza. Para isso, realiza-se uma análise crítica do PHG e do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo de Juan Manuel Santos de 2010 a 2014 e de 2014 a 2018. A partir daí, formula-se cinco pressupostos que o programa deveria cumprir: a habitação como locomotiva do progresso, a gratuidade como oportunidade para a população vulnerável, a redução da pobreza multidimensional, 100.000 moradias em dois anos em nível nacional e habitação gratuita para o pós-conflito. A análise de cada pressuposto revela porosidades ou fissuras não previstas no planejamento, questionando sua

racionalidade na contingência. O artigo conclui com uma reflexão sobre a sustentabilidade do programa e pontos de vista alternativos para sua conclusão.

**Palavras-chave:** incerteza, planejamento urbano, programa de habitação gratuita e subsídio à demanda

**Recibido:** 12 de agosto de 2020

**Aceptado:** 09 de noviembre de 2020

**Publicado:** 21 de mayo de 2021

## **1. Introducción**

*“(...) una paradoja que se convierte en una barrera estructural para el acceso al sistema de vivienda social: las familias deben demostrar ser muy pobres para acceder al subsidio y simultáneamente deben demostrar tener recursos y solvencia suficientes para cumplir con los compromisos con el sector financiero”* Parias, 2014, p. 3

Las políticas de vivienda social en las ciudades han pensado que la mejor estrategia de planificación es unir el objetivo de facilitar el acceso a vivienda a los más pobres reduciendo el déficit tanto cualitativo como cuantitativo y el objetivo de potenciar el sector de la construcción como crecimiento económico nacional, sin embargo, esta receta no siempre provee los mejores resultados (Parias, 2014). En las políticas pioneras de este modelo en América Latina, se encuentran las de Chile, Brasil y México. Ejemplos llamados exitosos, de los cuales bebe el gobierno colombiano de Juan Manuel Santos para su política de las 100.000 viviendas gratuitas siguiendo directrices de macroyectos urbanos de la era neoliberal (Carreño, 2016). No obstante, la réplica de estos programas no garantiza el cumplimiento real de sus metas, sobre todo cuando la racionalidad en la planificación es cuestionada y la incertidumbre alcanza todos los rincones, incluso los de las políticas públicas (Crisosto y Salinas, 2017).

El recorte temporal del artículo es el neoliberalismo en crisis como aquel periodo en el cual las políticas neoliberales comienzan a implementar planes de manera adaptativa consecuente con los cambios del movimiento urbano, dejando de lado los objetivos a largo plazo y efectuando estrategias para la contingencia (Greene, 2005).

Para Bauman (2004) la contingencia y la incertidumbre son condiciones de liquidez de las grandes estructuras, el desvanecimiento de las visiones teleológicas y predecibles. La búsqueda de la seguridad, de la certeza, de una planificación que nos lleve a visualizar un futuro estable, no son las características de esta época, por lo tanto, el riesgo prevalece como una suerte de cambio constante y ciego que genera miedo y desconfianza. En consecuencia, los riesgos pueden tomarse como oportunidades de mercado en esta crisis neoliberal con el fin de brindar soluciones inmediatas a las preocupaciones colectivas (Beck, 1998).

En este orden de ideas, la pregunta que orienta el artículo es: ¿de qué manera el programa habitacional colombiano *100.000 viviendas gratuitas* con la planificación de megaproyectos urbanos puede garantizar su cumplimiento en un contexto de incertidumbre?

Consecuente con el anterior interrogante se plantea la hipótesis de que el programa habitacional de viviendas gratuitas con la intención de incluir a la población más vulnerable y sin posibilidades económicas de acceder a vivienda por medio de un crédito, desemboca en ser un proyecto a corto plazo que no tiene estrategias que garanticen la sostenibilidad en el tiempo por parte de las familias, por lo tanto, es un regalo que no se puede mantener.

Para el desarrollo de la problemática se evalúa el Programa de Vivienda Gratuita (PVG), a la luz de cinco supuestos planteados en su planificación y su análisis correspondiente a las porosidades no previstas en el contexto de incertidumbre. (Tabla 1).

**Tabla 1.** Síntesis de supuestos e incertidumbres del PVG

#	Supuestos	Incertidumbres
1	La vivienda como locomotora del progreso	Planificación improvisada
2	La gratuidad como oportunidad para la población vulnerable	Viviendas insostenibles
3	Reducción de la pobreza multidimensional	La prevalencia del déficit cuantitativo
4	100.000 viviendas en dos años a nivel país	El tiempo es dinero
5	Vivienda gratuita para el posconflicto	De la inclusión a la segregación

Fuente: A partir de PND 2010 – 2014 y MVCT 2014

El artículo se divide en cuatro apartados. El primero, explica el contexto de la planificación en la que se mueve la política colombiana para la vivienda social y el paradigma de la planificación urbana al cual pertenece. El segundo apartado, describe los lineamientos del PVG y presenta los supuestos de su planificación. Tercero, se realiza el análisis de los supuestos de la política con las situaciones de incertidumbre que surgen como porosidades no presentes en la planificación. Cuarto, se extraen conclusiones que responden la pregunta y justifican la hipótesis en el caso concreto.

## 2. La planificación neoliberal en tiempos de incertidumbre

La concepción de vivienda social en Colombia ha sufrido grandes cambios en la política macroeconómica a lo largo del siglo XX, desembocando inevitablemente en las redes de una incertidumbre del neoliberalismo como se expresa en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Concepción y periodos de la política de vivienda social en Colombia.

Concepción	Periodo	Características
Higienista	1918 - 1942	Problemas de salubridad y habitabilidad de la población, principalmente de la zona rural.
Institucional	1942 - 1965	Consolidación de la intervención estatal en planes de desarrollo nacional.
Transición	1965 - 1972	Reforzamiento de la acción estatal e institución, la vivienda como desarrollo.
Corporaciones de Ahorro y Vivienda	1971 - 1990	Reforma urbana que fortalece el capital financiero y privado, producción de vivienda tipo capitalista con subsidio a la oferta.

Mercado y los subsidios a la demanda	1990 - 2012	Directrices neoliberales del consenso de Washington y la globalización: el Estado como facilitador. (Subsidio a la demanda)
--------------------------------------	-------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de MVCT 2014

Entre los años 70 y 90 ocurre el cambio de modelo del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda. El gobierno de César Gaviria inicia un proceso de privatización en la construcción de vivienda y la oferta de estas desde el Estado, de esta manera, las entidades públicas y algunos oferentes privados aliados con el Estado encargados de la construcción y financiación de los proyectos de vivienda social, como el ICT (Instituto de Crédito Territorial), fueron liquidadas y se dio paso a la producción privada reproduciendo los lineamientos de la economía neoclásica, reforzando los ideales neoliberales y debilitando el Estado en la toma de decisiones (Martínez, 2018; Parias, 2014). La nueva política de vivienda social con recursos públicos limitados, se concentró en familias de menores ingresos que compraron su vivienda nueva, construida por entidades privadas y financiadas por el sistema financiero (Cuervo y Jaramillo, 2009), convirtiendo a la vivienda como un bien activo financiero.

Torres y Rincón (2011) sintetizan las características que conlleva el cambio del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda. Entre ellas está que ahora el sistema financiero y los privados determinan las cualidades técnicas de la vivienda social y su futuro destinatario, se reducen las posibilidades de acceso a vivienda social a la población con menores ingresos debido a su incapacidad de ahorro y pago de un crédito a largo plazo, por tanto, el acceso a la vivienda depende de la capacidad de pago de las familias interesadas, sin contar que también se incrementa el valor del metro cuadrado, para ello, se disminuye el metraje de lotes para las viviendas. Sin embargo, frente a la dificultad de muchas familias de bajos ingresos para acceder a la compra de vivienda propia, Rolnik (2017) hace énfasis en que el sistema financiero crea estrategias de micro financiamiento para generar inversión, defendiendo el derecho al crédito y al emprendimiento desde la concepción de que los pobres también pueden ser bancarizables y por tanto, pueden hacer parte del proceso de financiarización de la vivienda como propietarios finales.

El cambio de modelo evidencia como la visión de la planificación positivista y a largo plazo, se desvanece y deconstruye en nuevas maneras que responden a fines estratégicos con intervenciones a medianos y cortos plazos siguiendo una orientación más incremental (Rodríguez, 2011). Es decir, la base de la actual planificación urbana en los programas de vivienda social obedece a la contingencia y la incertidumbre de nuestros tiempos.

Es importante resaltar que una política pública urbana tiene implicaciones en dos frentes: contenido y proceso. El contenido, hace referencia a la disminución de desigualdades para potenciar el desarrollo y la democracia, y el proceso, a la participación, acción colectiva y sostenibilidad, es decir, su permanencia en el tiempo (González, 2012). Estos dos aspectos son transversales al análisis de los supuestos y porosidades que se hacen del PVG, debido a que, por un lado, a pesar de que la democracia puede ser un buen término para facilitar el acceso a un derecho de manera equitativa, la desigualdad es un factor que se complejiza de acuerdo a las condiciones en que se consolida este derecho, y por otro lado, la sostenibilidad de un proyecto sólo se evidencia pasado unos años después de entregadas las viviendas, lo cual va ligado al seguimiento y continuidad que deben tener las políticas públicas.

## **2.1. Política de gratuidad**

En el 2012, durante el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos y en el inicio de los diálogos de paz entre el gobierno y las Farc, se crea el modelo de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) con la Ley 1537 de 2012 que corresponde a la política de vivienda integral, la cual tiene como condiciones estar articulada por un lado, con objetivos de reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el suministro de servicios básicos, por otro, con subsidio equitativo a la oferta y la demanda (MVCT, 2014).

De la Política de Vivienda Integral nace el PVG, el programa significó una innovación en la política de vivienda social a nivel nacional debido a que, de acuerdo con la instalación del modelo de subsidio a la demanda, en el cual, el Estado se encargaba de los subsidios, el sistema financiero de los créditos hipotecarios y las familias con el ahorro programado; en el PVG la vivienda era 100% subsidiada. En este sentido, la prioridad poblacional fueron las familias en extrema pobreza, víctimas de desastres naturales y población víctima del conflicto armado. Sin embargo, a pesar de ser una vivienda otorgada por el Estado, las características

nombradas en el modelo de subsidio a la demanda se mantienen, con respecto a que, la gestión y construcción de las viviendas continúa siendo responsabilidad de oferentes y empresas privadas que toman las decisiones vitales de los proyectos a implementar.

## **2.2. Supuestos del Programa de Vivienda Gratuita (PVG)**

En este apartado se describen los cinco supuestos que plantea el PVG. De acuerdo con Crisosto y Salinas (2017) los supuestos de un programa urbano son las garantías que este se propone desde una planificación a priori para su realización. Para el análisis del PVG se plantean cinco supuestos que describen, por un lado, su contenido, desde sus bases ideológicas planteadas en los planes nacionales de desarrollos y su proceso desde su implementación y sostenibilidad en el cumplimiento de las metas.

## **2.3. La vivienda como locomotora del progreso**

Este supuesto nace previo al PVG y por ende lo direcciona. El Plan Nacional de Desarrollo con el eslogan “Prosperidad para todos”, le apuesta a “más empleo, menor pobreza y mayor seguridad” (PND 2010 – 2014, p. 565). En él, el expresidente Juan Manuel Santos propuso cinco locomotoras del progreso o del crecimiento económico. Las locomotoras son sectores que avanzan rápidamente para el cumplimiento de la prosperidad para todos. Estas son:

- “Sector agropecuario (desarrollo rural)
- Sector vivienda y ciudades amables (desarrollo urbano)
- Sector transporte (desarrollo regional)
- Sector minero-energético (desarrollo regional y nacional)
- Sector innovación (competitividad en mercados internacionales)” (PND 2010 – 2014, 565).
- 

Específicamente en la locomotora de la vivienda, encontramos que el gobierno se proyectó aumentar el empleo por medio del aumento de la construcción de vivienda en zonas urbanas,

posicionando la vivienda como dinamizador de la economía nacional por medio de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) (Álvarez, 2014), los cuales surgieron en el gobierno de Álvaro Uribe (2006 - 2010) y posteriormente Juan Manuel Santos les dio continuidad. Los macroproyectos tienen dos modalidades, por un lado, la renovación urbana de áreas centrales de la ciudad y por otro, la utilización del suelo del área de expansión, que son la mayoría (Parias, 2014).

De ahí que se presenta la propuesta de reducir el déficit habitacional por medio de la construcción de 1.000.000 viviendas en el primer cuatrienio, de las cuales 650.000 están destinadas para proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS), 250.000 para ayuda con subsidio y 100.000 dentro de los proyectos de Vivienda Interés Prioritario (VIP), de las que harán parte las viviendas gratuitas en 2012. Es de aclarar que el PVG nace en el 2012, por lo tanto, no está incluido en el PND 2010 – 2014. La Política de Vivienda Integral y el PVG se proponen en mitad del mandato de Juan Manuel Santos, cuando comienzan los diálogos de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del pueblo (FARC-EP), lo que para muchos es considerado como un movimiento estratégico para la reelección presidencial con un tinte de populismo (Parias 2014).

Para la realización de los proyectos de vivienda, el PND establece tres retos:

(i) Aumentar la disponibilidad del suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, (ii) mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación, y (iii) fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar, el crédito y la oferta de vivienda (PND 2010 - 2014).

En este sentido, la construcción de vivienda se integra al concepto de ciudades amables en la reducción de asentamientos precarios, acceso a servicios básicos y mejora en la movilidad urbana. En la Figura 1 se presentan los programas generados en la Política de Vivienda Integral.

**Figura 1.** Programas generados en la Política de Vivienda Integral de las locomotoras del progreso



Fuente: MVCT 2014

#### 2.4. La gratuidad como oportunidad para la población vulnerable

Como señalan Davidson y Payne (2004) los estudios de factibilidad evalúan previamente la viabilidad de un proyecto a fin de no malgastar recursos y tiempos. En los estudios de factibilidad que se realizaron para el PVG se encuentran dos informes:

Primero, una evaluación crítica realizada por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en el 2011 sobre los ingresos de las familias colombianas de menores estratos socioeconómicos y el precio a pagar para acceder a una vivienda social, teniendo en cuenta las variables del ahorro programado y el crédito bancario. Los resultados del estudio fueron que los grupos analizados se encuentran por debajo de la asequibilidad mínima para tener una casa propia en los programas de vivienda social existentes. Por consiguiente, no podrían cumplir con los requisitos del ahorro y el crédito, ya que en caso de postularse con bajas posibilidades de pago se arriesgan a un crecimiento exponencial de su condición de pobreza.

Segundo, realizado desde la academia por Gaviria y Tovar (2011), economistas de la Universidad de los Andes en un informe para el II foro de vivienda de Asobancaria<sup>1</sup>. En el estudio analizan la informalidad y capacidad de ahorro de los colombianos, además de la intención del gobierno de dar prioridad a población desplazada y víctima de desastres naturales, lo que representa un segmento de población vulnerable y con escasos ingresos. El informe concluye que los recursos económicos de dicha población son insuficientes para realizar un cierre financiero y por ende acceder a una vivienda de interés social.

Teniendo clara la conclusión de estos estudios, el gobierno concibe el Programa de Vivienda Gratuita para aquellas familias que no pueden inscribirse en la fórmula ABC (ahorro programado, bono o subsidio estatal y crédito bancario), además de apuntar al objetivo de reducción de la pobreza con viviendas 100 % subsidiadas.

### **2.5. Reducción de la pobreza multidimensional**

En la década de los 80 el país desarrolla las primeras estrategias para la medición de la pobreza con índices como las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y mediciones a partir de la línea de pobreza (Maldonado, 2010). De esta manera, los programas de vivienda no solo comenzaron a tener en cuenta el déficit cuantitativo, sino el cualitativo. Para el PVG en el 2012 se consideró el IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) el cual incluye variables sociales y no solo de la medición del ingreso económico. En términos generales, consiste en el acceso adecuado de vivienda y servicios públicos, tales como: “i) acceso a fuentes de agua mejorada; ii) eliminación de excretas; iii) pisos inadecuados; iv) paredes inadecuadas; y v) hacinamiento crítico” (MVCT, 2014: 58).

### **2.6. 100.000 viviendas en dos años a nivel país**

La constitución de 1991 trajo consigo la descentralización de las funciones del Estado e igualmente la ley 388 de 1997 de desarrollo territorial confiere a las administraciones subnacionales responsabilidades de gestión e intervención de acuerdo a sus Planes de

---

<sup>1</sup> Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.

Ordenamiento Territorial (POT) siempre y cuando cumplan las condiciones mínimas nacionales de suelo destinado para los macroproyectos de vivienda social (Parias, 2014).

A nivel municipal los proyectos del PVG se incluyen en los planes parciales, los cuales zonifican partes de la ciudad para su crecimiento (Maldonado *et al.*, 2006), en los cuales la mayor parte de los terrenos fueron donados por los municipios, otros comprados a bajo costo, siendo los departamentos<sup>2</sup> con mayor ejecución Atlántico, Valle del Cauca, Cundinamarca, Antioquia y Bolívar.

Debido al incumplimiento del total de viviendas en los dos años propuestos, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” del segundo gobierno de Santos implementa la segunda fase del PVG con vigencia hasta el 2019 (PND, 2014 - 2018).

## 2.7. Vivienda gratuita para el posconflicto

En el rango de tiempo cuando se presentan los cambios de la política de vivienda social del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, simultáneamente está aconteciendo en el territorio colombiano la mayor ola de desplazamiento forzoso por el conflicto armado interno, teniendo las cifras más altas entre 1998 y 2002 (CNMH, 2012). De acuerdo con datos estadísticos del Centro de Memoria Histórica (2012) entre 1985 y 2012 en Colombia se registran 5. 712.506 víctimas del desplazamiento forzoso.

La población desplazada tiene una condición de desarraigo, y la vivienda como refugio es transversal a los procesos de desterritorialización y desterritorialización siendo protección, seguridad para la proyección a futuro y unión familiar, la vivienda es “un punto fijo en el espacio, del cual partir (cada día o bien a intervalos más largos) y al cual volver siempre siendo parte central de la vida cotidiana de los individuos en la sociedad” (Uribe 2012, 62).

Para Maldonado:

El desplazamiento forzado producido por el conflicto armado entre sus múltiples efectos genera desarraigo, lo que implica la ruptura –de raíz– de los lazos con el entorno en que se

---

<sup>2</sup> Unidades administrativas que, en este caso son las cinco que contienen las ciudades principales del país.

vive. Por tanto, se puede afirmar que la vivienda como hábitat es el factor más importante para superar el desarraigo y reconstruir esos lazos, sobre todo cuando la decisión del desplazado es permanecer en el lugar a donde llega, como ocurre en la mayoría de los casos (Maldonado 2010, p. 153).

Igualmente, los excombatientes y desmovilizados del proceso de paz entre el 2012 y el 2016 en el gobierno de Santos tienen condiciones de reintegración y no repetición, por tanto, la casa gratuita funciona como el primer paso de reinserción a la vida civil, para el desarrollo de un proyecto de vida urbano y en paz. El PVG se plantea los siguientes puntos objetivos para los agentes del conflicto: Primero, que la población víctima y victimario pueda tener acceso a oportunidades laborales y no quede atrapada en la trampa de la pobreza, evitando la segregación. Segundo, la integración entre los actores del conflicto y la sociedad civil, evitando la formación de guetos y futuros estigmas que puedan potenciar la segregación. Tercero, evitar que los desmovilizados vuelvan al camino delictivo, este punto depende de los dos anteriores, si ellos tienen trabajo y no se sienten discriminados, pueden reintegrarse favorablemente (MVCT, 2014).

### **3. La incertidumbre como límite de la planificación**

Teniendo un panorama general de los supuestos del PVG, a continuación, se realiza un análisis crítico de los cinco supuestos a fin de visibilizar los efectos no previstos que impiden el cumplimiento total del programa, enmarcados en un contexto de incertidumbre. Las siguientes incertidumbres describen las porosidades presentes durante y después de la implementación.

#### **3.1. Planificación improvisada**

Rodríguez (2011) afirma que la planificación incrementalista ha sido criticada por ser casi una negación de la planificación, al no garantizar un futuro conveniente y a largo plazo, en este sentido, la aparición del PVG en mitad del primer gobierno de Santos sin haber estado considerado en el Plan Nacional de Desarrollo (2010 - 2014) evidencia que la locomotora de la vivienda se utilizó para dar mayor maniobra de acción a la especulación inmobiliaria y menos al Estado por medio de los macroproyectos de vivienda social.

### **3.2. Viviendas insostenibles**

A pesar de que los estudios de factibilidad arrojaron que para beneficiar a familias en extrema pobreza era necesaria una propuesta de vivienda gratuita y el PVG al implementarse prioriza a familias de escasos recursos económicos; mantener la vivienda después de ser entregada requiere de otros esfuerzos. En este panorama la población beneficiada no se encuentra en la capacidad de asumir los costos de mantener la vivienda asumiendo el pago de servicios, impuestos, entre otros (Carreño, 2016). Debido a que, por un lado, la prevalencia del trabajo informal y la poca estabilidad económica de las familias, y por otro, la falta de estrategias vinculadas al programa para la articulación a las actividades urbanas productivas y laborales. Lo que lleva a una denigración de las condiciones económicas y sociales de los barrios en un estigma de que lo gratuito corresponde a personas pobres sin oportunidades y posible reinserción en actos delictivos. Resumiendo, debido a que a pesar de que el PVG es una respuesta novedosa en Colombia, no logra ser sostenible para sus residentes, en cuanto estos no cuentan con la capacidad económica y de gestión para vivir a largo tiempo en un entorno urbano con garantías de empleabilidad y servicios públicos (Mendoza, 2020).

### **3.3. La prevalencia del déficit cuantitativo**

Frente al supuesto de la reducción de una pobreza multidimensional, encontramos que los macroproyectos de vivienda social se desarrollan principalmente en las periferias y áreas de expansión urbana a fin de crear proyectos con alta rentabilidad que beneficia a constructores y promotores inmobiliarios, ya que estos eligen bajos precios del suelo, disminuyen el tamaño de las viviendas y forman marchas urbanas desconectadas de los servicios y beneficios ciudadanos. En palabras de Katzman (2001), el aislamiento social de los pobres genera rupturas con las oportunidades que brinda la ciudad para la generación de un capital individual y colectivo debido a la falta de acceso al mercado laboral, educativo y de servicios de la urbe, llevando en últimas a la reproducción de líneas de pobreza y exclusión.

Si bien la construcción a gran escala ha demostrado ser eficiente en la optimización y redensificación del suelo, las experiencias en otros países de Latinoamérica como Chile, Brasil, y México señalan que existen altas probabilidades en la formación de guetos y

cinturones de miseria y violencia, por lo tanto, la intensión de disminuir la pobreza multidimensional se enfrenta con intereses que muestran índices numéricos de la cantidad de familias beneficiadas y no de las condiciones de habitabilidad (Parias, 2014).

Así mismo, retomando las características de la población beneficiada, es importante anotar que muchas familias llegan a la ciudad desde otras ciudades menores o intermedias y de la zona rural aumentando en déficit habitacional cuantitativo en la ciudad receptora que en un inicio se esperaba reducir (Ramírez, 2018).

### **3.3.1. El tiempo es dinero**

Para el capital la reducción de costes y tiempo permite un aceleramiento de su acumulación, según Harvey (2014) estas reducciones facilitan la descentralización de funciones y actividades en el espacio motivando la competitividad entre regiones. Las normas urbanísticas generan un aumento en los precios del suelo, un recurso escaso que se valoriza con la expansión urbana (Maldonado, 2010). Debido al poco tiempo de ejecución del PVG las licitaciones fueron ganadas por privados que podían implementar los proyectos en un tiempo más rápido que la empresa pública:

Normalmente un alcalde se demora 3 o 4 años para realizar un proyecto de vivienda social, porque para hacer el proyecto, tiene que hacer la planeación, la gestión, varios procesos y eso no se da tan rápido, entonces cuando ya puede hacer todo, se le acabó el mandato, pero las empresas privadas hacen todo en menos de dos años, entonces el gobierno les compra a ellas y no al municipio<sup>3</sup>.

El balance de los dos años de ejecución del PVG, en el cual se tenía la meta de 100.000 viviendas gratis, evidencia la falta de cumplimiento con cifras de 11.701 habitadas y 22.868 escrituradas a nivel nacional (Parias, 2014).

Carreño (2016) hace una evaluación de la política pública del PVG en Colombia y para ello tiene en cuenta datos estadísticos extraídos y analizados del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En el análisis de los datos concluye que, hasta septiembre de 2014 la proyección

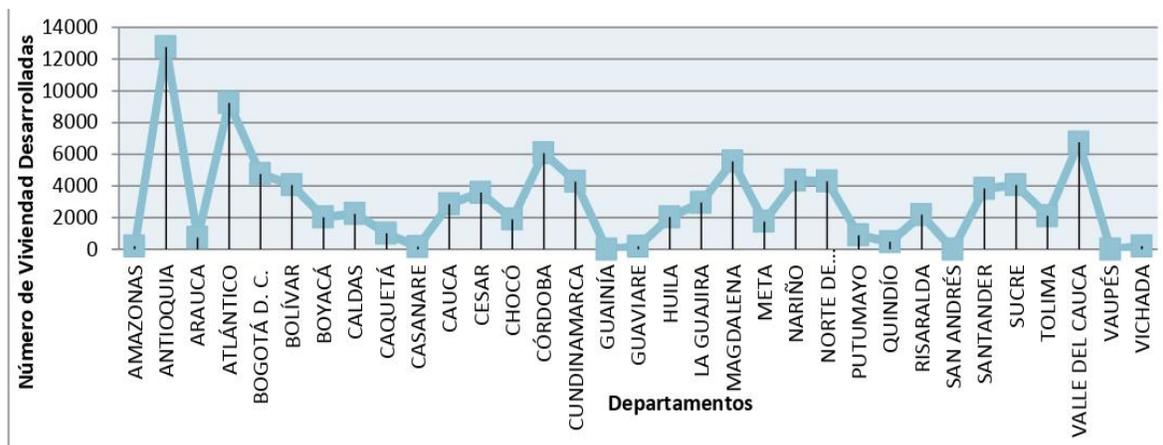
---

<sup>3</sup> Entrevista telefónica a funcionario de la EMRU (Empresa de Renovación Urbana) sobre vivienda social gratuita en Cali. 3 de mayo de 2018.

de la construcción de las 100.000 viviendas gratuitas en dos años no se ha cumplido, debido a que se han viabilizado 97.452 unidades habitacionales (Carreño, 2016, p. 7). Por otro lado, de acuerdo al análisis de la implementación del programa a nivel departamental, el autor encuentra grandes variaciones en el metraje y costo de la vivienda dependiendo del departamento (Carreño, 2016).

Igualmente, se evidencian tres departamentos donde “no se proyectó la construcción de viviendas gratuitas: Guainía, Vaupés y San Andrés” (Carreño, 2016, p. 7). Contrario a lo anterior, por medio de la Figura 2, Carreño evidencia que los mayores picos de construcción de vivienda gratuita se presentaron en cinco departamentos: “Antioquia, Atlántico, Córdoba, Magdalena y Valle del Cauca” (Carreño, 2016, p. 7).

**Figura 2.** Concentración de viviendas del PVG por departamento hasta 2014.



Fuente: Carreño, 2016

### 3.3.2. De la inclusión a la segregación

De acuerdo con la experiencia nacional de desmovilización de las AUC<sup>4</sup> (Autodefensas Unidas de Colombia), se tiene que, para lograr un buen proceso de convivencia y reinserción a la sociedad civil, los agentes del conflicto deben compartir la misma localización (MVCT,

<sup>4</sup> Grupos paramilitares contrainsurgentes de extrema derecha que tienen la misión de exterminar las guerrillas colombianas.

2014). Sin embargo, sin estrategias rigurosas de convivencia e inserción al espacio urbano se corre el riesgo de formar guetos y homogenización de la población. Katzman (2001) afirma que los guetos conllevan a la falta de integración de una clase baja con las demás disminuyendo las posibilidades de hacer redes para tener cambios en los modelos de rol y lograr mecanismos de generación de ingresos de manera sostenible. Por ello, aunque el PVG cuenta con que el 80% de los beneficiados son víctimas del conflicto como una estrategia de inclusión, al reasentarlos juntos en las periferias externas de las ciudades se reproduce la segregación socioespacial y un aumento del estigma (MVCT, 2014).

La mala distribución de los recursos para las políticas sociales habitacionales produce proyectos de vivienda en las periferias generando una polarización entre las familias en pobreza extrema y resto de la ciudad. Esta polarización trae como consecuencia, marginalidad, violencia, estigmatización, falta de oportunidades y poca proyección a futuro. En este sentido, el mercado de constructores empeora la situación habitacional al diferenciar la calidad del stock residencial (Carreño, 2016).

Se puede considerar que el PVG ha tenido un enfoque más mercantil que social, buscando el lucro y resultados inmediatos por medio de la promoción económica sin tener en cuenta las necesidades reales de la población (Maldonado, 2010). Como afirma Pinto (2008) las políticas condicionadas desde el mercado generan capas en el suelo urbano, segregando la población de acuerdo con sus posibilidades de acceso.

#### **4. Consideraciones finales**

Aunque el PVG no tiene una mala formulación y cuenta con estudios de factibilidad que lo soportan, no se cumplió con los supuestos presentados de la planificación, lo que indica que un proyecto sin alternativas ante la contingencia, tiene altas posibilidades de que no se cumpla a cabalidad. Las siguientes consideraciones se dividen en dos puntos: primero se discute la hipótesis y las características del PVG como programa insostenible, y segundo, se reflexiona sobre la incertidumbre y las estrategias del capital.

La hipótesis cumple en su dictamen de que el PVG es insostenible, la vivienda social, así sea gratuita, se convierte en una opción para aquellos privilegiados de contar con un ahorro y un trabajo estable que puedan no solo pagarla sino mantenerla en el tiempo. Cabe resaltar que

en los dos planes nacionales de desarrollo del gobierno de Santos (2010 – 2014 y 2014 - 2018) no se hizo un cambio estructural del modelo de subsidio a la demanda, más bien lo que se hizo fue un cambio en los instrumentos empleados para facilitar el acceso de la demanda. Por lo tanto, se dio una continuidad que engloba un enfoque más económico que social.

La planificación del PVG debe estar articulada a otros programas que respondan a sus supuestos como integración urbana, inserción laboral para la población beneficiada, evaluación y seguimiento de los indicadores y percepciones de sus habitantes. Maldonado (2010) en su análisis propone mecanismos de acceso a la vivienda que incluso estaban presentes en concepciones anteriores al siglo XXI, como por ejemplo subsidio a la vivienda usada, fortalecimiento y subsidio a los procesos de autogestión, microcréditos u otras formas de crédito más acorde con la población, entre otros.

Un punto importante es que el costo de la gratuidad no se queda solo en la ejecución de las viviendas, sino en todos los servicios que las rodean para que puedan funcionar, lo cual pasa a responsabilidad de los nuevos propietarios, sin embargo, frente a la incapacidad de pago y falta de subsidio total de su mantenimiento surge la pregunta de si ¿puede la gratuidad y el asistencialismo llegar a desmotivar las actividades de generación de ingresos en las familias y reproducir la pobreza que se busca evitar?

Frente a este punto, cabe resaltar lo que afirma Carreño (2016) cuando enuncia que en la política de vivienda no hay una normatividad complementaria que abarque el tema de la sostenibilidad de las viviendas y, por lo tanto, en las viviendas gratuita, los nuevos propietarios llegan a subsanar los gastos de servicios públicos, transporte y demás gastos propios de la contingencia.

En el segundo punto se reflexiona sobre el papel de la incertidumbre en la planificación. Si la planificación racional y positivista está obsoleta y existe la urgencia de nuevas formas de planificación urbana, se puede creer que la planificación incremental ofrecer las respuestas a medida que se presentan las necesidades, no obstante, actuar en pequeños pasos parece una opción estratégica y un poco improvisada de proceder y más cuando en palabras de Rodríguez es “un planteamiento conservador como forma de extender el modelo de la economía de mercado al desarrollo urbano” (Rodríguez, 2011, p. 241).

Frente a los riesgos de la incertidumbre en la planificación, Beck (1998) afirma que los riesgos se convierten en oportunidades para el mercado cuando la fijación de programas que discutivamente defienden un fin social tienen un impacto en la reactivación económica del país. La excusa de unir acceso a vivienda con los beneficios de crecimiento económico que puede brindar el sector de la construcción, es un truco común de varios gobiernos para legitimar su plan de desarrollo. De esta manera, se demuestra como el capitalismo sobrevive a las crisis (Harvey, 2005), transformándose y aprovechando esquemas de desarrollo social para crear beneficios desiguales.

## **5. Referencias bibliográficas**

Álvarez, L., Freyle, S., y Saucedo, M. (2014). *Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013 propuesto por el presidente de Colombia*, Juan Manuel Santos. Medellín: EAFIT.

Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Programa de Vivienda de Interés Social en Colombia: una evaluación*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Carreño, C. (2016). *Evaluación de la política pública de vivienda gratuita: ¿hacia una disminución del déficit?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.  
<https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4406.8726>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). *Estadísticas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá. <https://bit.ly/2OHZRor>

- Crisosto, R., y Salinas, F. (2017). Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: el caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile. *Revista EURE*, 43(128), 229-249. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000100010>
- Cuervo, N., y Jaramillo, S. (2009). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. Bogotá: Universidad de Los Andes-CEDE.
- Davidson, F., y Payne, G. (2004). *Manual de Proyectos Urbanísticos. Guía para la preparación de nuevos y mejores proyectos urbanísticos destinados a los grupos más desfavorecidos*. Housing development & management, HDM, Lund University.
- Diario Oficial No. 473.901 (24 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial, establece que todos los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial.
- Diario Oficial No. 48.467 (20 de junio de 2012). Ley 1537 de 2012. Ley para Facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Subsidio en especie para población vulnerable. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Gaviria, A., y Tovar, J. (2011). *El Potencial de Política de Vivienda en Colombia*. En: *Ensayos sobre política de vivienda*. III Foro de Vivienda Asobancaria. Bogotá: Legis.
- González, M. (2012). La planificación estratégica de “nueva generación”: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica(s)*, 3(2), 271-291. [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2012.v3.n2.40400](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40400)
- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista EURE*, 31(94), 77-95. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400005>

- Harvey, D. (2014). Contradicción 11: Desarrollos geográficos desiguales y Producción del espacio. En *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, Ecuador: IAEN.
- Harvey, D. (2005). *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. (Traducido por Ruth Felder). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista Cepal*, (75), 171-190.
- Martínez, P (2018). Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano. Metropolización de Cali-Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(1), 7-22. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n1.40237>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial.
- Maldonado, M., Pinilla, F., Rodríguez, J., y Valencia N. (2006). Instrumentos de planificación y gestión en Planes Parciales, Gestión Asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano, Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado, M. (2010). ¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda? Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento. En C. Rodríguez (Coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Colección Estudios CIJUS - Universidad de los Andes.

- Mendoza, D. C. (2020). Apropiación territorial en la vivienda social gratuita. Barrio Llano Verde en la ciudad de Cali (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Parias, A. (2014). El continuismo de la política neoliberal de vivienda durante el gobierno de Juan Manuel Santos. *Revista Deslinde*. <https://bit.ly/3uXjkRB>
- Pinto, L. F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 73-89.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos* (C. E. Villamizar Camargo, Coord.). Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país* (S. Gaviria Muñoz, Dir.). Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Ramírez, M. (2018). Entrevista telefónica a funcionario de la EMRU (Empresa de Renovación Urbana) sobre vivienda social gratuita en Cali. 3 de mayo de 2018.
- Rodríguez, J. (2011). Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana. *Quivera*, 13(2), 232-258.
- Rolnik, R. (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago: LOM.
- Torres, C., y Rincón, J. (2011). *Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: la primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2010*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Uribe, H. (2012). *Cali, ciudad de Miedos. Control social y espacio*. Cali, Colombia: Universidad Autónoma de Occidente, Grupo de Investigación en Conflicto y Organizaciones.