

## CIUDADES INCLUYENTES

### ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT EN COLOMBIA.

#### ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA CIEN MIL VIVIENDAS GRATIS

#### **Autora: Sabina Gómez Puentes**

Filósofa de la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. Se ha desempeñado como investigadora asistente y consultora en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medios (CER).

[sabina.nah@gmail.com](mailto:sabina.nah@gmail.com) [sabina.gomez@javeriana.edu.co](mailto:sabina.gomez@javeriana.edu.co)

#### **Presentación**

Considero pertinente cuando se trata de teorizar o construir una teoría urbana retomar debates básicos del pensamiento, como en este caso, el que se refiere a la justicia. Principalmente es a través del soporte argumentativo y en contraste con posturas que parecen desarrollar ideas similares o contrapuestas que se puede identificar la teorización y el concepto sobre el cual se construye pensamiento y en este caso también, acción e intervención territorial. Así, en esta ponencia se trabaja alrededor de la *justicia espacial* y sus relaciones con un adjetivo urbano muy utilizado en las políticas públicas como la inclusión y *la ciudad incluyente*. Se trata de continuar con la línea de introducir una idea, “un foco discursivo y explicativo” que se logra al espacializar conceptos, propuesta por el geógrafo Edward Soja.

No sobra empezar por destacar la labor fundamental que consiste en construir teorías y conceptos, y para tal fin, se destaca el siguiente elemento:

“La teoría constituye en sí misma un puente entre las esferas más abstractas de la ontología y la epistemología (...) la práctica no es intrínsecamente mejor que la teoría, ni la teoría mejor que la ontología. Del mismo modo, la concreción no es inherentemente superior a la abstracción. Todas desempeñan un papel en la

producción del conocimiento y deben verse como figuras interdependientes”.  
(Soja, 2014, pág. 107)

El ejercicio adelantado en esta ponencia es un primer acercamiento a un ejercicio que empieza con la presentación de un programa inscrito en el Plan de Desarrollo Nacional que se considera bandera en las políticas tanto de vivienda como sociales del actual gobierno pero que espera, retomar algunos de los elementos centrales de estos para aportar a la comprensión de las ciudades incluyentes y de la justicia espacial. Así, este documento cuenta con tres partes. La primera es el estudio del programa de vivienda gratuita en Colombia durante su primera fase (2012-2015), la segunda, la articulación de este proceso con adjetivos como incluyentes y su evaluación a través del enfoque de las capacidades y la nueva pobreza urbana. Finalmente, en la tercera parte, se presentan algunas aproximaciones a la teoría de justicia urbana en relación con el programa y se obtienen algunas conclusiones que pueden aportar a la mejor comprensión de esta teoría.

## **1. El Programa de las cien mil viviendas gratis**

En el año 2012 como parte de las estrategias del Plan de Desarrollo Nacional, el gobierno en vocería del Presidente de la República anunció la construcción y entrega de cien mil viviendas totalmente subsidiadas para la población de menos recursos del país. Esta incluye a las víctimas del conflicto armado, damnificados por desastres naturales y familias en línea de pobreza inscritas en la Red Unidos<sup>1</sup>. Se identificaban entonces un millón quinientos mil beneficiarios potenciales del programa en toda la extensión del territorio nacional. De estos, se seleccionaría a las familias a través de mecanismos transparentes que incluían el lugar que estas ocupaban en el SISBEN, la asignación de subsidios de vivienda en virtud del desplazamiento forzado, entre otros, con el fin de llegar a los “más pobres de los pobres” quienes no podían acceder por otros medios a la vivienda.

---

<sup>1</sup> “La Red Unidos es una estrategia Nacional de intervención integral y coordinada que busca contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. A septiembre de 2012 se encontraban vinculados a la red 1.473.865 personas distribuidas entre aquellas que presentaron las condiciones de vida más bajas según el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas del Estado (SISBEN) y aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento e inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).” (DNP, 2016)

Según comunicados de la Presidencia, la idea del programa se basó en las estrategias que otros países latinoamericanos habían utilizado para reducir el déficit cuantitativo de vivienda y llegar a los segmentos de población que tradicionalmente eran excluidos del mercado inmobiliario. En el caso colombiano, se señaló la especial influencia que había tenido el Programa “*Mi Casa, Mi Vida*” en Brasil. Sin embargo, en el caso colombiano se había agregado una pequeña variación y es que el beneficiario no requería ni de un ahorro previo ni de algún abono posterior para adquirir a la vivienda<sup>2</sup>.

Con el fin de garantizar la ocupación de la vivienda y evitar que esta fuera vendida por parte del beneficiario y el subsidio en especie fuera convertido por el beneficiario en efectivo, en el caso colombiano se fijó un condicionamiento que exigía la ocupación exclusiva de la vivienda por parte del hogar beneficiario durante quince años y que cualquier anomalía en el uso genera la pérdida de esta y la reasignación del inmueble a otro de los potenciales beneficiarios. Para la segunda etapa del proyecto, se señala que tal condicionante está siendo estudiado y que el tiempo de permanencia mínima para hacer efectiva la entrega total del inmueble puede llegar a reducirse. En este primer aspecto ya puede señalarse un elemento de reflexión, en la medida que no se trata de una transferencia del inmueble, sino que en realidad el hogar beneficiario sólo puede ser propietario de este, quince años después de la ocupación. En ese sentido es similar a lo que ocurre con los hogares que adquieren la vivienda a través del crédito hipotecario, la diferencia es que estas familias no cumplen la condición de pagar un abono monetario sino la de ocupar y asumir los gastos de sostenimiento de la vivienda. La decisión frente a cuánto va a ser el tiempo que se exija a los beneficiarios antes de hacer el traslado legal está aún pendiente tanto para esta fase como para la siguiente.

Desde que se anunció el programa se han promovido sus diversas virtudes que pueden sintetizarse así:

- Generación de más de 200.000 empleos directos e indirectos
- Inversión en vivienda de cerca de 4,2 billones de pesos colombianos
- Área promedio de la vivienda de 50 m<sup>2</sup> (cuando en el país se había llegado ofrecer vivienda de interés prioritario de 32 a 37 m<sup>2</sup>)

---

<sup>2</sup> En efecto, el programa brasileño el hogar beneficiario debía destinar durante 10 años el 10% de su ingreso al pago de la vivienda que ocupa.

-Duplicación de los proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP) en doce departamentos del país y en siete departamentos, el aumento por seis en la producción de este tipo de vivienda (Presidencia de la República, 2013).

En su mayoría, los resultados expuestos son correctos, en especial lo relacionado con el estímulo a la construcción de vivienda de interés prioritario. Sin embargo, es de anotar que esto no significa un cambio importante sobre un mercado que ya se venía estimulando, sino que se trata más bien de una inversión más directa sobre un mercado que estaba centralizado en las grandes ciudades del país y que no ha logrado tener dinámicas importantes en el sector de la construcción por más que tiene alta demanda en el país. (MVCT- Foro Urbano Mundial , 2014)

Este hecho ya se señala entre la exposición de las motivaciones para adelantarlo. Si bien se señalan entre seis y ocho razones en la justificación del programa, se han presentado tres de importancia para esta ponencia: (i) La inclusión de los subsidios de vivienda como parte de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado colombiano y el posterior llamado de la Corte Constitucional para que se mejoraran las posibilidades de hacer uso efectivo de este (Corte Constitucional, 2009), (ii) La dificultad en la provisión de vivienda que no ha estado en la escasez de suelo sino en la baja capacidad gerencial y técnica de las administraciones locales para proveerla (MVCT- Foro Urbano Mundial , 2014, pág. 50) y (iii) La vivienda como uno de los aspectos multidimensionales de la pobreza en virtud de lo cual, las estrategias orientadas a la disminución de esta, tienen que incorporar el elemento habitacional por lo menos en términos de acceso y de calidad de los materiales de construcción para ser efectivas.

Los resultados sectoriales apoyan las razones que justifican el programa. Por ejemplo, frente a lo señalado respecto a las posibilidades de los más pobres de los pobres de adquirir vivienda. Sólo en términos del uso efectivo del subsidio de vivienda, se identifica que “Como resultado de los escasos ahorros y limitaciones en la obtención del crédito de vivienda, los beneficiarios se han visto enfrentados 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). Eso, sin agregar la dificultad de cierre financiero para quienes pudieron utilizar el subsidio pero no pueden acceder a los créditos hipotecarios.

Con cifras como esta y además de los videos, fotografías y documentales de los beneficiarios que agradecen y respaldan el programa, esta iniciativa se ha convertido en una de las banderas de las políticas sociales en Colombia y una plataforma codiciada con miras a las próximas elecciones nacionales. Como es de esperarse, más allá de las evaluaciones técnicas sobre el proyecto, mucho de los análisis han abordado el trasfondo político de la estrategia, señalando que la gratuidad es popular e impulsa los votos de la población más pobre hacia quienes la promueven.

En efecto, “La nueva política fue recibida con brazos abiertos en Colombia. El Congreso aprobó la legislación con muy pocas preguntas y los principales grupos de presión económicos, los constructores, desarrolladores, banqueros y agentes inmobiliarios, la aprobaron de forma natural dado que les generaba empleo (...) La única diferencia real era que los subsidios eran mayores. Vale la pena decir que muchos políticos celebraban la política ya que anticipaban, aunque fuera erróneamente, que estarían a cargo de la distribución de las casas. La única oposición significativa vino de los opositores políticos de Santos y Vargas Lleras quienes se dieron cuenta de lo popular que la medida podía llegar a ser.” (Gilbert, 2015)

Si bien el programa de Cien mil Viviendas gratis es un programa bandera del gobierno actual, ha sido posible rastrear algunas críticas frente a la manera que ha sido diseñado y ejecutado en el territorio nacional que se presentan a continuación.

### *Las críticas*

En términos de la formulación misma del programa, cabe mencionar que:

“En lugar de reformar en su conjunto el sistema fallido, el Gobierno intenta corregir la deficiencia estructural del sistema para un grupo reducido, asumiendo la totalidad de la financiación (...) En el fondo, está rectificando el programa de vivienda contemplado en el Plan de Desarrollo. Allí se estableció una meta de 560.000 viviendas de interés social para los cuatro años, es decir, 140.000 por año y frente a esta ejecución el resultado no es ni del 30%. (...) La diferencia es que ahora, con la nueva modalidad, aumenta el monto del subsidio a cambio de reducir el número de beneficiarios potenciales”. (Robledo, 2012)

La primera fase que constituía la construcción de las cien mil viviendas tomó casi tres años. La segunda fase, cambia el número de viviendas a entregar de manera que la ejecución de programa frente a las metas trazadas, como lo señala la crítica anterior se encuentra rezagada. Ahora, como se señala tanto en las críticas como en la formulación del programa, este no significa un cambio frente a la política de asignación de subsidios a la demanda sino simplemente a un cambio en el monto que se establece. Así, la continuidad del programa depende que se mantenga el presupuesto asignado y que además se siga adjudicando con criterios de gratuidad. Y frente a esta última se señala que “La gratuidad en ausencia de una red institucional no favorece la continuidad en la oferta de programas, los cuales, en su mayor parte, quedarían dependiendo de la disponibilidad y motivación altruista.” (Departamento Nacional de Planeación , 2008)

Para demostrar que el programa no es una intervención aislada sino que se refiere a un elemento al interior de una política integral de vivienda, se ha señalado que este se ofrece solo para un segmento de la demanda de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social, y que el resto, participa de una política que va desde la vivienda sin cuota inicial hasta la política de subsidios a la tasa de interés (MVCT- Foro Urbano Mundial , 2014). Como en el caso anterior, de nuevo, se trata de una política que ofrece diferentes tipos de subsidio, pero que sigue sin atender el déficit estructural. En los documentos en los que se presenta la política integral se admite como un hecho básico que este no cambia el modelo de mercado adoptado desde finales de siglo pasado para la construcción de vivienda social. (MVCT- Foro Urbano Mundial , 2014, pág. 63) En ese sentido, la crítica frente a que no cambia los factores que inciden en el déficit de vivienda, no existe una asignación económica permanente a parte de la que se destina para los subsidios sigue siendo válida y no se ofrecen respuestas contundentes sobre esto como para poder valorar estas y otras iniciativas como una política de vivienda integral. Por ahora, lo que se ha ejecutado y programado, son las cien mil viviendas entregadas entre febrero de 2013 y noviembre de 2015 y la segunda fase que inició también durante ese mismo año, con 30.000 cupos, enfocadas principalmente a los municipios de quinta y sexta categoría y cuyas convocatorias aún se encuentran abiertas.

En medios de comunicación algunos expertos en el tema han presentado sus objeciones al programa frente a que este sigue privilegiando a los constructores sin tocar las fallas estructurales del mercado (Giraldo, 2014), no toca las problemas de estigmatización que se crea entre los vecinos y residentes a las zonas aledañas a las urbanizaciones de

vivienda gratuita (Alfárez, 2016) que retrasa la consideración de políticas más significativas para promover la movilidad social y la localización urbana como el apoyo a los arrendamientos en cualquier zona de la ciudad (Hofstetter, 2012) y finalmente, que no ayuda a que las familias conserven la vivienda y consoliden su capital social (Echeverría, 2015).

En todos los casos señalados, se identifican evidencias que soportan las críticas. De los anteriores, el debate más interesante para analizar es el de retrasar la búsqueda de nuevas alternativas para proveer vivienda que no pasen por la propiedad. Como se manifiesta en esa posición, este énfasis de la política de vivienda en los subsidios para la adquisición de la vivienda, ha cerrado el camino para que se consideren otras alternativas. Además de no favorecer la localización y relocalización de las familias en el espacio urbanos dependiendo de sus necesidades e intereses, el sesgo por la propiedad favorece que se continúe estimulando la construcción de grandes zonas de vivienda cuyos residentes tienen características socioeconómicas similares y que se definen como urbanizaciones para pobres. En este documento, se considera que el énfasis en la propiedad tiene que ver con la dimensión que adquiere la vivienda como un *activo* familiar, elemento que no se lograría en una política basada en el arrendamiento. Sobre esta posibilidad se volverá más adelante y se buscarán algunos elementos de análisis que permita determinar si existen condiciones favorables para que la vivienda que inicialmente es gratuita pueda valorizarse y comercializarse en condiciones similares a las otras que se ofrecen en el mercado favoreciendo el patrimonio familiar.

A continuación, se presenta un breve análisis en el que se aportan otros elementos pertinentes para comprender mejor los alcances y fallas del programa de vivienda, que en ciertos aspectos apoyan algunas de las críticas señaladas.

## 1.1 Elementos de análisis

### - *Esquema de gestión y ejecución*

El programa de vivienda gratuita sigue un modelo tercerizado en cuanto a la administración de la oferta de vivienda y se formula bajo tres esquemas de ejecución: (i) Esquema privado<sup>3</sup>, (ii) Esquema público<sup>4</sup> y (iii) Esquema de convenios interadministrativos<sup>5</sup>.

La distribución por departamento y por esquema de gestión ofrece resultados interesantes de análisis. Por ejemplo, en cuanto la distribución geográfica:

“Desde el inicio del programa se han ejecutado recursos por un total de \$4,2 billones para el desarrollo del mismo, de los cuales el 35,7% se destinó a departamentos de la costa atlántica. Por otra parte, el departamento de Antioquia fue el mayor destinatario de recursos del programa con un total de \$550 mil millones de pesos contratados para la ejecución del programa de vivienda.” (Silva, 2015)

Quiere decir en síntesis, que el programa fue más aprovechado por aquellos municipios del país que tenían más fortalecidas sus capacidades de gestión pública, concentrados en los departamentos más urbanos del país. Así, si bien la cobertura ha sido nacional y municipios pequeños han podido favorecerse, los resultados también son dicentes frente a la capacidad que tuvo el programa de fortalecer a los municipios intermedios en la gestión de recursos para la vivienda de interés social.

Por otro lado y siguiendo con los resultados de ejecución del programa, se ha podido identificar las constructoras y fiducias se han beneficiado en términos de la administración

---

<sup>3</sup> El sector privado construye en lotes privados de acuerdo a un número de cupos y especificaciones técnicas bajo un contrato de fiducia con la supervisión de FINDETER.

<sup>4</sup> Los gobiernos municipales postulan lotes y FINDETER verifica el cumplimiento de criterios técnicos. Bajo responsabilidad de los gobiernos también queda la construcción de la obra que serán entregadas por Fideicomiso.

<sup>5</sup> FONVIVIENDA realiza convenio con las entidades territoriales para el desarrollo de la vivienda de interés prioritario.

y ejecución de los recursos y se ha concluido que básicamente esta función se ha concentrado en diez empresas. “Aunque se encontró más de cien entidades que han ganado contratos, diez de ellas van a construir casi la mitad de todas las casas”. (La Silla Vacía, 2013)<sup>6</sup> De estas, en su mayoría están en las grandes ciudades del país de manera que la limitación que se señala al principio de acuerdo con la cual el problema está en la poca capacidad administrativa que tienen los municipios del país para la ejecución de proyectos de vivienda social y prioritaria, no fue atendida por el programa.

En ese sentido, es necesario considerar que el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión y producción de vivienda social fue parcial. Parcial en la medida que los gobiernos locales tenían algunas responsabilidades frente a la gestión del proyecto como la habilitación de suelo y la definición de lotes con servicios públicos en los cuales pudiera desarrollarse el proyecto, pero que, en términos de cómo lograr de manera autónoma y con recursos propios la oferta de vivienda o estimular que se pudieran administrar y ejecutar localmente los recursos, el programa no mostró mayores alternativas. En cierto sentido, lo que muestran los resultados anteriores, es que siguió privilegiándose los modelos centralizados.

- *El territorio importa*

Los agregados nacionales de los resultados del programa parecen mostrar un mejoramiento notable en las condiciones de vida de la población beneficiaria. En efecto se señala que “En relación con otras características de la vivienda, se identifica que el área promedio de esta alcanza los 54 metros cuadrados, se encuentra ubicada a 19,5 minutos de los principales servicios públicos y equipamientos, a 34,5 minutos al trabajo y a 22,1 minutos del centro educativo.” (Silva, 2015, pág. 223)

Sin embargo, es de mencionar que en estos resultados no se diferencian grandes ciudades de municipios pequeños del país, ni la concentración geográfica que se presentó en el apartado anterior. Así, a continuación se toma información referida a siete proyectos de vivienda gratuita (Tabla 1) para realizar una caracterización básica del mismo en

---

<sup>6</sup> Se afirma que entre esas diez están “las tres constructoras más grandes del país, una fundación, varios constructores de la costa caribe y una cementera que no tiene mayor trayectoria como constructora” (La Silla Vacía, 2013)

términos de localización al interior de la ciudad donde fueron construidas para presentar información más precisa frente a las características territoriales del proyecto.

Tabla 1. Proyectos de vivienda gratuita seleccionados

Ciudad	Nombre del proyecto	Número de viviendas
Santa Marta	Ciudad Equidad	4000
Medellín	Altos de la Cruz I	128
Lorica	La Victoria	149
Soacha	Torrentes	984
Cúcuta	Ciudad El Rodeo	1020

Fuente: Página Web, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2016

El proyecto en Santa Marta está ubicado en el kilómetro 14 sobre la vía al corregimiento de Minca, zona de expansión aunque la ocupación empezó en los noventas no había generado el suficiente “poder de atracción” para que se invirtiera en obras y dotaciones en la zona. En parte, esto se debe a que está en una distancia relativa de una hora y media de los principales centros económicos y turísticos de la ciudad. Como se señala en la Tabla 1, en una sola urbanización se construyeron 4 mil unidades de vivienda, es decir, en ella residen alrededor de 16 mil personas. El diseño se organizó sobre 12 manzanas con casas de uno o dos pisos y de 47m<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta que son conjuntos residenciales, son regulados por la normativa de propiedad horizontal del país, que solicita, entre otras cosas, pago de cuotas de administración, definición de comités para la organización interna, contabilidad y revisoría fiscal, entre otras. Estos requerimientos que se define con base en el acuerdo colectivo de los propietarios, se hacen especialmente difíciles cuando aumenta en tal cantidad las personas que requieren ponerse de acuerdo y participar en los encuentros.

Como se ha señalado desde el momento que fueron ocupadas, el servicio de agua es intermitente, y a pesar que se destinó un parque y salón comunal, son insuficientes los espacios comunes de acuerdo con el tamaño de la urbanización. De acuerdo con una nota de prensa, “Los equipamientos como la clínica, megacolegio, centro de desarrollo infantil, ludoteca, parques, estación de policía, todavía no se han hecho. La clínica que se

empezó a construir en octubre de 2014, aún no ha sido terminada y el resto de las obras ni siquiera han iniciado” (El Tiempo, 2015).

Además de esto, se identifican problemas de convivencia y seguridad en el conjunto.

Fotografía 1. Tipo de vivienda gratuita en Santa Marta y Soacha



Fuente: El Espectador y 360° en Concreto.

La ciudad de Medellín cuenta con 23 proyectos de vivienda de interés social, que representan el 28% del total de las urbanizaciones del programa construidas en Antioquia. Como se señala en la tabla, el tamaño de la urbanización es de 128 viviendas, que ha sido el promedio de las urbanizaciones construidas por el programa en la ciudad. El de mayor tamaño en la ciudad es de 1086 viviendas, lo que ya genera una diferencia con la manera en que se adelantó en Santa Marta y en otras ciudades de la Costa Atlántica del país, en la medida que sólo en una oportunidad se permitió una urbanización de más de mil viviendas y el resto, en promedio, tienen cien o ciento cincuenta viviendas. Este proyecto se localiza en la comuna 3 de la ciudad y aparece en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad en zona de frontera urbana.

En estas urbanizaciones se reportan problemas de seguridad. “Lo peor es que poco a poco los problemas de seguridad ya surgen en otras viviendas de interés prioritario en las urbanizaciones Altos de la Cruz, Pedregal Alto, Cantares, Limonar, o Ciudad del Este”. (SEMANA, 2015)<sup>7</sup>. A pesar de esto, el proyecto no tiene las dificultades de acceso a equipamientos que se presentaba en el otro proyecto. Se señala que el manejo del programa no fue sólo a nivel de la ciudad sino del departamento razón por la cual

---

<sup>7</sup> El problema de seguridad que se señala es el de extorsión por parte de grupos que toman ilícitamente y a la fuerza el control de la Urbanización.

Antioquia tuvo el mayor número de vivienda gratuita, distribuida por la totalidad del departamento con mejores condiciones de acceso urbano. Se calculan desplazamientos promedio entre 30 y 45 minutos para las diferentes actividades.

El municipio de Lorica no es capital de departamento como en los dos casos anteriores. Cuenta con alrededor de 106.718 habitantes y, teniendo en cuenta esta condición de población intermedia entre las estudiadas, los tiempos de desplazamiento son los más cortos. Se destaca entre los proyectos porque la vivienda cuenta con el mayor área de toda la oferta, 75 m<sup>2</sup> con posibilidad a ampliar a 82 m<sup>2</sup>.

En Soacha el proyecto se ubica hacia el occidente del municipio, área en la que se está presentando la conurbación con Bogotá de hogares de bajos ingresos y en la que se adelantan macroproyectos de vivienda de interés social como Ciudad Verde. Este ha sido uno de los proyectos con mayor cobertura mediática en la medida que concreta las debilidades evidenciadas en buena parte de los proyectos: escasas rutas de transporte que conecten la urbanización con el resto de la ciudad, déficit de cupos en los colegios cercanos para recibir a los niños que se trasladan a vivir allí, y la extorsión como práctica de grupos ilegales que ejercen control sobre el conjunto residencial, además de la convivencia entre víctimas y victimarios que dificultan la convivencia en la zona. (El Tiempo, 2014) (Portafolio, 2015) Teniendo en cuenta la relación que el municipio establece con Bogotá, los desplazamientos desde esa urbanización hacia las zonas de trabajo, supone el traslado hasta Bogotá, lo que aumenta los tiempos de desplazamiento en comparación con las otras urbanizaciones.

Por su parte, el municipio de Cúcuta y su Área Metropolitana ocupan el primer lugar en empleo informal y uno de los más altos en desempleo en todo el país. Esta situación hace especialmente complicada la condición de las familias beneficiarias del proyecto quienes se caracterizan por el bajo nivel de empleo formal y las tasas de desempleo, según la información aportada por la Red Unidos. El proyecto está localizado lejos de las zonas comerciales de la ciudad que, además, teniendo en cuenta su geografía, tiene dificultades de infraestructura que conecte con las principales centrales de empleo de la ciudad. El proyecto está ubicado sobre el anillo vial occidental de la ciudad con dificultades de conexión a la malla interna de la ciudad y también se encuentra en zonas de expansión de la ciudad.

En estos proyectos, el tiempo de desplazamiento es entre 1,15 horas y 1,30 horas. Puede esperarse que en otras grandes ciudades (Cartagena, Barranquilla y Bogotá) el comportamiento sea similar y que sólo en municipios como Lórica se cumpla el promedio señalado en el tiempo de desplazamiento.

Revisando los mapas se evidencia que de acuerdo con las localizaciones, los proyectos están en la zona de expansión de la ciudad, y empiezan a funcionar como *ensanches* que prolongan el suelo urbano de la ciudad pero que no hacen parte de la ciudad consolidada. En ese sentido, tienen una alta dependencia de las intervenciones que se planteen a futuro tanto en términos de lograr equipamientos suficientes para las demandas actuales y futuras y sobre todo, para la relación con otras zonas de la ciudad que empiezan a configurar. Lo que es necesario concluir en esta parte, es que hablar de un éxito a nivel nacional, es desconocer las condiciones del territorio y la manera en que la particularidad de cada ciudad dificulta o mejora las condiciones de vida de los nuevos residentes. Resulta un hecho claro que dependiendo de la localización de la vivienda, viene un tipo diferenciado de acceso a la ciudad.

**Fotografía 2.** Localización de la vivienda gratuita en zonas de expansión



Fuente: Presidencia de la República, 2014.



Fuente: Diario el Universal de Cartagena, 2014

- *Corrección mínima de fallas*

Una de las maneras de corroborar que los problemas señalados anteriormente no corresponden únicamente a un sesgo mediático o a una lectura parcial de los POT, son los términos en los que se publica la segunda convocatoria del programa y el sistema que está operando desde el Departamento de la Prosperidad Social para la atención y acompañamiento a los beneficiarios del programa.

Los problemas de seguridad, convivencia, falta de equipamientos, vías y rutas de transporte insuficientes, sin áreas de espacio común y áreas de adecuación para actividades productivas o comunitarias, continuidad y calidad de los servicios públicos empezaron a atenderse con la instalación de unas mesas de acompañamiento permanente a los proyectos de vivienda integrado por las instituciones del orden nacional y local para empezar a atender las necesidades evidenciadas y distribuir las competencias y responsabilidades de las diferentes instituciones. Y con la creación del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita se espera “implementar un acompañamiento especializado y diferencial de los mismos, para reducir los riesgos generados por la relocalización residencial y la

reversibilidad de los logros alcanzados en la superación de vulnerabilidades, así como promover la convivencia de los hogares en los proyectos de vivienda, su disfrute, el cuidado y buen uso de los mismos”. (DPS, 2016)

Así, las fallas del proyecto frente a los estándares urbanísticos y la incorporación efectiva a las dinámicas de la ciudad donde se construía la vivienda, fue un paso posterior a la construcción y apareció bajo la figura de la concertación interinstitucional y local para el manejo de las situaciones que iban presentándose en la ocupación y uso de la vivienda.

Por su parte, en la convocatoria de la Fase II del programa incorporaron algunos parámetros que no hacían parte de la primera convocatoria en términos de la construcción, dotación y tamaño de la vivienda. Se ha considerado necesario que los nuevos proyectos por lo menos den cuenta de: “Tener un árbol por cada tres viviendas en los antejardines, zonas verdes dotadas de parques infantiles, salón comunal y área común mínima construida de 1,5 metros cuadrados por unidad de vivienda.” (Silva, 2015, pág. 257) Se ha incluido además elementos que permitan la modificabilidad de la vivienda y la adecuación de zonas para actividades productivas ya que la ausencia de zonas comerciales para el emprendimiento de los beneficiarios o por lo menos, de mercados económicos en los cuales puedan adquirir los productos que requieren, fue una de las falencias más claras de la primera fase del proyecto.

Así, la conclusión en esta parte, es que el programa descubrió, después de cuatro años, que un programa de vivienda no se trata sólo de la vivienda sino de un conjunto de condiciones urbanísticas que garantizan un nivel de vida adecuado. Es decir, así como en la parte anterior se muestra que los resultados promedio del programa oculta las diferencias que dependen del territorio en el que fue construido y las diferencias en las demandas para la administración local (en algunos casos más complejas como en Santa Marta, en otras, menos como en Lorica), las modificaciones apuntan a reconocer que elementos como el espacio común y el mejoramiento continuo de las mismas no pueden ser omitidos de los procesos de provisión de vivienda. Se considera necesario recalcar que son mínimas, en la medida que en términos de accesibilidad y productividad son muchas las debilidades que requieren de ser corregidas durante los procesos y de las cuales depende el objetivo de reducción de la pobreza, marco en el que fue diseñado el programa de vivienda gratuita

De acuerdo con la caracterización de los beneficiarios y de la localización de los proyectos de vivienda, un aspecto central para ellos es la posibilidad de generar ingresos para su sostenimiento y ahora, el de la nueva vivienda. La generación de ingresos en la población de la Red Unidos en Colombia, está caracterizada por elementos como la informalidad, la inestabilidad laboral, el bajo nivel de formación y la experiencia laboral concentrada en oficios con baja remuneración. La pregunta que queda abierta es la correlación que puede haber entre los problemas laborales, de ingreso y formativos que caracterizan a esta población, y la vivienda como estrategia para la superación de la pobreza. Infortunadamente, ni en los documentos sobre el proyecto ni en las publicaciones posteriores que ha hecho el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se ha señalado que el programa de vivienda se va a utilizar para generar dinámicas económicas endógenas que favorezcan a los beneficiarios y estén a favor del mercado interno de la ciudad en la que fueron construidas. Desaparece por completo un reto gubernamental que resulta interesante para analizar este tipo de propuestas y es el de reconocer si así como es posible localizar vivienda, es posible también localizar dinámicas económicas, sean comprendidas estas como centralidades o clúster.

Finalmente, hasta ahora el programa no ha aportado ningún tipo de información frente a la manera en que la administración local ha gestionado y acompañado la iniciativa, la distribución de competencias y sobre todo, la capacidad de gestión local que queda después de esta intervención. Se considera pertinente, desde el ámbito puramente formal, identificar los instrumentos de planeación que han sido utilizados o van a ser utilizados para el desarrollo de las zonas en las que se localizan los programas de vivienda.

## **2. Cualificación territorial: ciudades incluyentes**

Este apartado empieza con ofrecer algunos elementos de análisis sobre la pobreza porque es el elemento que orienta el programa de vivienda gratuita y a través del cual se articula el espacio con la política social. Como ya se había identificado a propósito de las políticas de vivienda, estas se quedan “en un medio camino entre las políticas económicas y las sociales”. (Camargo & Hurtado, 2011) y de acuerdo con lo expuesto hasta ahora, un programa de este tipo aumenta esta tensión, sobre todo en lo que respecta a su dimensión social.

Parece evidente que la relación entre pobreza y vivienda va a ser un elemento importante para las políticas sociales del país. En efecto,

“Un estudio sobre la relación entre vivienda y pobreza en varios países de Europa concluye que los problemas de vivienda ocupan una parte importante de la vida cotidiana para los pobres de los países en los que las políticas de vivienda no han sido consideradas parte integral del Estado de bienestar (...) esto muestra que la capacidad de explotar positiva o negativamente la relación entre vivienda y pobreza está en manos de las políticas.” (Camargo & Hurtado, 2011, pág. 233)

Se considera pertinente señalar acá que si bien se han ofrecido importante investigaciones y políticas públicas que abordan la pobreza y la definen como una situación de privación multidimensional, es aún débil la comprensión que se tiene de la dimensión que la vincula con el espacio y sobre todo, la manera en que las políticas pueden diseñar procesos para reducirla. Con el fin de aclarar un poco más esta relación, a continuación se presentan algunos elementos que permiten entender lo que se ha definido como la nueva pobreza urbana.

#### *Nueva pobreza urbana*

Se considera que esta parte se puede presentar a través de dos elementos, el primero, las características que se atribuyen a la nueva pobreza urbana y el segundo, la manera en que el Estado ha intervenido frente a esta.

Al parecer una de las características parecen evidenciar la nueva pobreza urbana tiene que ver con el elemento ya señalado de las condiciones laborales de grupos de población en los que se evidencia que en virtud del mercado laboral aumenta o disminuye la participación de la población en el sistema benefactor estatal. A esta, se agrega una condición espacial:

“Para el caso de Estados Unidos, el impulso por derrotar definitivamente la pobreza en la época de la posguerra hizo que distintos gobiernos federales pusieran en marcha vastos proyectos habitacionales caracterizados por su extensión, densidad y homogeneidad. Hoy en día estas zonas se han convertido

en áreas marginales, delictuales, de escaso valor inmobiliario y con una vida comunitaria prácticamente nula.” (Tironi, 2003, pág. 37)

Básicamente se hace referencia a las áreas urbanas que en otros estudios se han definido como guetos. (Sabatini & Brain, 2008) En ese sentido, lo que se evidencia es que a la par que aumenta la participación en sistemas de protección social de población en condiciones precarias de empleo, aumentan también soluciones de vivienda que después de cierto tiempo se mantienen homogéneos, aíslan las relaciones sociales y tienen muy poco valor inmobiliario.

Frente a estas dimensiones espaciales de la pobreza, las acciones del Estado tienden a ser débiles y en muchos casos, favorecen la continuidad de esa dinámica. En efecto:

“Las fuerzas que han gravitado bajo la nueva economía de las últimas décadas: el negocio con el suelo urbano como sector económico importante y los programas masivos de vivienda social subordinados a los mercados de suelo”. “El responsable de la segregación, no es en rigor, el Estado y sus programas de vivienda sino la dependencia que estas políticas habitacionales tienen de mercados de suelos liberalizados”. (Tironi, 2003, pág. 15)

En este sentido, parece que el programa de vivienda gratuita refleja bastante bien esta problemática. Por un lado, la dependencia al mercado de suelos es evidente desde el momento que señala que no corrige ningún factor estructural del déficit de vivienda, hasta la manera en que se gestiona el suelo donde esta va a ser construida. Por el otro, es probable que ni siquiera con estrategias que parecen aportar a un cambio en las condiciones de pobreza como lo sería la propiedad de la vivienda y el reconocimiento de esta como un activo familiar, la iniciativa resulta efectiva porque, como se ha señalado anteriormente, es que las zonas donde los proyectos de vivienda social se construyen tienen un escaso valor inmobiliario. En ese sentido, antes de pasar a las conclusiones en las que se abordan conceptos como inclusión y justicia espacial, en esta parte, se quisiera retomar el elemento de la propiedad de la vivienda y la masificación de las intervenciones para la provisión de la vivienda.

*La vivienda como activo*

Además de la justificación que se presenta en páginas anteriores frente a la importancia que tiene la propiedad de la vivienda, en cierto sentido, 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 la tierra, el vecindario y el mercado local. Lo que parece evidente a medida es que si bien estas pueden ser los medios y escalas con los que la población pobre puede crear valor, no sólo con acceder a la tierra, el suelo, o en este caso la vivienda, se puede acceder a un activo que transforme las condiciones de vida. Si bien, generalmente se atribuye a la vivienda propia la función no sólo de proveer techo, sino la posibilidad de generar oportunidades como la consolidación de un patrimonio seguro para los descendientes, la posibilidad de generar renta por arrendamiento de habitaciones y de título de propiedad como respaldo para créditos (adicionales a los hipotecarios) y referencias comerciales. (Abramo, Rodríguez, & Erazo, 2016), también parece un hecho que esta construcción de valor depende más de la “la triada activos-oportunidades-instituciones”, que de una relación directa como se ha querido simplificar de vivienda propia-activo.

Así, se considera que queda abierta una gran pregunta frente al programa y tiene que ver con la manera en que se va a manejar el tema de la vivienda como un activo. En efecto, además de la manera en que se va a definir la tributación que los nuevos residentes van a pagar en relación con el impuesto predial y la manera en que se van a asumir los costos de los servicios públicos, quedan preguntas frente a la manera en que va a generarse la valorización de las viviendas en virtud de las intervenciones urbanas que se hagan en la consolidación de estas nuevas zonas de la ciudad. Si se considera que por la vía de la asignación de vivienda gratuita se pueden reducir condiciones de pobreza, es necesario que se exprese explícitamente que las intervenciones del gobierno se van a orientar por generar la mayor valorización en las urbanizaciones con el menor costo para los residentes.

También, que se buscarán los mecanismos para que este activo familiar aumente en el tiempo, genere dinámicas beneficiosas para el crecimiento del ingreso familiar y sobre todo supere elementos que inciden sobre el valor de la vivienda como la localización, accesibilidad, o seguridad entre otras, y que las zonas que se están configurando en relación la vivienda gratuita no se están ofreciendo y que se están desarrollando con una creciente estigmatización hacia ellas.

*Masificación de la vivienda de interés social*

Este elemento supera el alcance del programa de vivienda gratuita, pero hace parte de la política integral de vivienda y es lo que se ha denominado los macroproyectos de vivienda de interés social como una manera de satisfacer la demanda de estas soluciones. Este mecanismo ha generado críticas en la medida que dependen de la nación y no de los gobiernos locales, de manera que estos pueden ser promovidos desde el orden central. En efecto:

“Con la adopción del Decreto 4260 de 2007, el gobierno creó la figura de los Macroproyectos de interés social nacional (...) La iniciativa de la formulación de los macroproyectos la tienen los propietarios de las tierras rurales que se organizan, conforman una fiducia y presentan su proyecto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En un primer momento el proyecto podía ser aprobado por el ministerio sin ninguna concertación con el municipio, incluso sin respetar los POT municipales.” CLACSO Pág. 403.

Así, el hecho de la masificación de la demanda significa también la generación de mecanismos de gestión territorial masificadas. Este es un hecho fundamental para la planeación urbana y regional y en general, para los estudios de la ciudad, ya que este tipo de interpretaciones de los problemas urbanos están configurando los debates públicos de la ciudad y sobre todo el enfoque de sus políticas. Para dar paso a la parte final del documento, se señala a modo de conclusión de esta parte e introducción a la siguiente, que la ciudad incluyente es la ciudad masificada, en la que se da respuesta a una serie de necesidades sociales.

### **3. La justicia espacial como concepto para una teoría urbana**

Se eligió el programa de vivienda gratuita porque básicamente se considera que ejemplifica bien lo que es utilizar la inclusión como un adjetivo que permite caracterizar programas y proyectos de la política pública, que cubre necesidades de grupos importantes de población y que no requiere de tocar factores estructurales para obtener buenos resultados en la agenda pública y el reconocimiento político de quienes han sido beneficiados. Y también, porque sirve también para desarrollar algunas ideas generales frente a lo que puede ser un concepto de justicia llevado a la espacialidad.

Frente a lo primero, se considera importante en el ámbito de las políticas públicas empezar a comprender la inclusión como una manera de evidenciar el auge de lo social sobre lo político como fue definido en su momento por Hannah Arendt. Además de suponer una masificación de soluciones sin una mediación política en la construcción de la ciudad, la inclusión puede llegar a suponer que la discusión política de la formulación de políticas públicas sea cada vez menos relevante. En efecto, el auge de lo social trata de una regularización de la vida social, en el que la cantidad de personas o grupos que se asocia a una demanda determina la importancia o la falta de importancia de esta. Afirma:

“Las leyes de la estadística son completamente válidas cuando tratamos con grandes números. Todo aumento de la población [o de un grupo poblacional en este caso] significa un aumento de la validez y una marcada disminución del error. Quiere decir que cuanto mayor sea la población de un determinado cuerpo político, mayor posibilidad tendrá lo social sobre lo político de construir la esfera pública” (Arendt, 2009, pág. 53)

En este caso, se considera interesante indagar hasta qué punto permitir el énfasis en las relaciones entre lo social y lo espacial está favoreciendo que pierdan visibilidad en las esfera pública las relaciones menos cotidianas, menos regulares pero igualmente fundamentales entre lo político y el espacio. En ese sentido, es de esperarse que la ciudad incluyente siga copando la agenda de la intervención pública, legitimando grandes adiciones de tierras a las dinámicas urbanas, y que curiosamente, las discusiones y movilizaciones frente a la agenda de ciudad sean bastante reguladas en los parámetros que las construcciones sociales exigen, es decir, ámbitos de actuación bastante regulados frente a cuáles tienen que ser los temas urbanos de naturaleza pública.

Así, para concluir esta interpretación, la formulación de políticas públicas que como esta vinculan la pobreza y la vivienda, o que en otros casos, apuntan a la construcción de una ciudad incluyente a través de la descentralización de bienes y servicios, o en general, el vínculo en lo espacial y lo social fallan en asumir que lo que se demanda en social es virtuoso sin más y que por lo tanto es necesario intervenir sobre lo espacial para alcanzar esa unidad, esa cohesión en lo social. Tal vez, desde la política pública pueda llegar a ser más interesante indagar sobre las fragmentaciones, los desacuerdos políticos que quieren romper con una cotidianidad preestablecida que pueden estar plasmándose en fragmentaciones, rupturas del espacio urbano, más que insistir en dar soluciones sociales interviniendo sobre el espacio.

Frente lo segundo, se retoma la justicia y el uso de este concepto en aproximaciones para comprender lo espacial. Lo que es posible identificar es que el propósito principal de esta idea es pensar espacialmente la justicia y con ella, privaciones que de otra manera no se harían evidentes.

Se afirma: “Las geografías socializadas de la (in)justicia afectan significativamente nuestras vidas, creando estructuras duraderas de ventajas y desventajas distribuidas de manera desigual” (Soja, 2014, pág. 52). “En este sentido, la justicia y la injusticia espaciales son vistas como el resultado de incontables decisiones sobre emplazamientos sobre donde se colocan las cosas” (Soja, 2014, pág. 83).

En este pensamiento espacial de justicia, parece claro que en el programa de vivienda se pensaron los mecanismos de asignación, los esquemas de financiación pero nada respecto al lugar, al espacio donde se iban a localizar los programas. De ahí que un programa con fuerte impacto territorial, fue insensible al espacio y a la manera que este podía incidir favorable o desfavorablemente en los objetivos que el programa trazaba.

Además de esto, visto desde la justicia espacial, el programa de vivienda gratuita ha significado una privación importante frente a las capacidades de localización en el espacio urbano. Como lo ha denominado Soja, las *geografías de elección* y *geografías de privilegio* han configurado el espacio urbano y en Colombia, ha existido más de lo segundo que de lo primero. Y este programa no considero lo segundo, es decir, si podía diseñar mecanismos para que los beneficiarios pudieran localizar la vivienda propia de acuerdo a su interés: cercanía al grupo familiar, a las zonas laborales de algunos de los beneficiarios o simplemente, una razón estética. Como se señalaba anteriormente esta masificación de lo social, ha significado también en relación con la elección de localización, una pérdida en la libertad individual y una regulación frente a cómo se organizan las ciudades.

Para finalizar, está un último aspecto que aparece del análisis del programa en relación con la justicia espacial y tiene que ver, ya no con la manera en que se ha comprendido la justicia espacial (como injusticias de la localización y geografías de la elección) sino con la manera en que demandas del ámbito jurídico se expresan en el espacio y generan una nueva relación entre lo jurídico, lo político y lo espacial. Como se ha señalado anteriormente, el programa tiene la particularidad de atender víctimas del conflicto armado colombiano.

No sólo el caso presentado tiene esta particularidad, sino también el proceso de restitución de tierras en los que hacer justicia para las personas ha significado tocar los factores de uso y tenencia sobre la tierra. Parece evidente que uno y otro caso son distintos porque mientras en el primero no hay un movimiento hacia esa dirección sino más bien la entrega efectiva de un subsidio, en el segundo sí se observa una ventana de oportunidad para corregir aspectos que han fragmentado el territorio colombiano y generado concentraciones económicas para algunos grupos. Justicia y territorio aparecen en ambos procesos, la reparación de los derechos de las víctimas fue uno de los elementos más importantes en la formulación del programa de vivienda como una retribución y un mecanismo de acceso al derecho a la vivienda. Si bien no se busca forzar los conceptos, resulta pertinente plantear que en la justicia espacial se va a seguir evidenciando una tendencia creciente de “plantear en el ámbito judicial conflictos públicos”.

En esa medida, la justicia espacial no sólo va a seguir significando lo mismo que hasta ahora, sino que va a implicar una mayor participación de la rama judicial en las decisiones de política cuando estas tienen que ver con derechos colectivos y también cuando tiene que ver con decisiones territoriales. Así, lo que ocurre es una participación de la rama judicial en señalar a los poderes políticos del Estado la conducta debida. Se trata de una “dimensión de la actuación judicial que puede ser conceptualizada como la participación en un ‘diálogo’ entre distintos poderes del Estado para la concreción del programa jurídico-político establecido por la Constitución o por los pactos por los derechos humanos.” (Abramovich, 2007)

Con el propósito de ir cerrando los elementos de análisis que quiere aportar esta ponencia, la teoría urbana requiere de dar cuenta de dos hechos. Por un lado, un crecimiento de la esfera social sobre la política en la representación de la ciudad, hecho que no necesariamente está a favor de la diversidad ni de la ampliación de la esfera pública en la ciudad. Por otro, además, el desplazamiento del ámbito jurídico hacia decisiones, acciones que habían sido primordialmente políticas pero que han perdido su capacidad de ser legítimas ante las personas. Y, como los diferentes movimientos que han tomado como bandera la justicia lo han hecho evidente, van a ser más los mecanismos legales que los políticos que se utilicen en la ciudad y el territorio. En efecto, “Aquí la esfera judicial no aparece tan sólo como resguardo de los derechos civiles o políticos que se pretenden ejercer en el plano social o institucional, sino que es

precisamente a través de la instancia judicial que ciertos sectores demandan al Estado, fiscalizan o impugnan sus decisiones y dialogan o confrontan con sus diferentes instancias y con los demás protagonistas del conflicto.” (Abramovich, 2007, pág. 11)

El auge de lo social como la característica principal de las intervenciones del gobierno sobre los territorios y la tensión entre la esfera política y jurídica, en la cual será esta última la vía a través de la cual se construya la ciudad y el territorio, sintetizan los elementos que están orientando la formulación políticas públicas de territorios en Colombia.

Este es a mi juicio, el panorama en el que se encuentran en la actualidad los estudios urbanos territoriales, tanto en su dimensión teórica y sobre todo en la formulación de políticas públicas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abramo, P., Rodríguez, M., & Erazo, J. (2016). *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?* Quito : Ediciones Abya-Yala .
- Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Revista de Estudios Sociojurídicos. Vol 9. Número Especial. Universidad del Rosario*, 9 - 33.
- Alfárez, S. (04 de 06 de 2016). *De la raíz a la hoja*. Obtenido de <http://delaraizalahoja.com/lasfamilias.html>
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2009). *La Condición Humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2011). Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol 4. No.8* , 224 - 246.
- Corte Constitucional. (2009). *Auto 008*. Bogotá: III. 4.1 Replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada.
- Departamento Nacional de Planeación . (2008). *De la Asistencia Social a la Promoción Social. Hacia un Sistema de Promoción Social* . Bogotá.
- DNP. (25 de 06 de 2016). *Departamento Nacional de Planeación* . Obtenido de Políticas Sociales Transversales: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>

- DNP- Misión del sistema de ciudades. (2012). *Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DPS. (2016). *Decreto 528 de 2016*. Bogotá.
- Echeverría, M. C. (13 de Junio de 2015). *UN Periódico* . Obtenido de Hábitat y vivienda sin base social en el PND: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/habitat-y-vivienda-sin-base-social-en-el-pnd.html>
- El Espectador. (10 de 04 de 2014). La otra cara de las viviendas gratis .
- El Tiempo. (2 de 12 de 2014). Así transcurre la vida en un edificio de víctimas. págs. <http://www.eltiempo.com/bogota/viviendas-gratis-en-soacha-vivir-en-un-edificio-de-victimas-del-conflicto/14917656>.
- El Tiempo. (31 de 08 de 2015). La cara desconocida en urbanización Ciudad Equidad de Santa Marta. *El Tiempo*, págs. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/problemas-de-convivencia-en-santa-marta/16313175>.
- Gilbert, A. (2015). *Vivienda gratuita para los más pobres: ¿Un método efectivo para combatir la pobreza?* Bogotá.
- Giraldo, F. (27 de 10 de 2014). *Razón Pública*. Obtenido de Las viviendas gratis no son como las pintan: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8005-las-casas-%E2%80%9Cgratis%E2%80%9D-del-gobierno-no-son-como-las-pintan-i.html>
- Hofstetter, M. (30 de 01 de 2012). *La casa en el aire*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blogoeconomia/31002/la-casa-en-el-aire>
- La Silla Vacía. (04 de Julio de 2012). Sarmiento, el primer gran beneficiado de la Ley de Vivienda para los más pobres. págs. <http://lasillavacia.com/historia/sarmiento-el-primero-gran-beneficiado-de-la-ley-de-vivienda-para-los-mas-pobres-34463>.
- La Silla Vacía. (19 de 05 de 2013). Los dueños del negocio de las csas gratis. pág. <http://lasillavacia.com/node/44013>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Junio de 2015). Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/macroyproyectos-de-inter%C3%A9s-social-nacional>
- Minvivienda. (2014). *Balance general de los POT de Primera Generación*. Bogotá.
- MVCT. (27 de 03 de 2016). *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2016/marzo/minvivienda-entrega-manana-el-primero-megacolegio-para-beneficiarios-de-viviendas-gratis-y-construye-barrios-con-oportunidades>
- MVCT- Foro Urbano Mundial . (2014). *Colombia: cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- Portafolio. (09 de 01 de 2015). Denuncian microtráfico en casas gratis de Soacha. págs. <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/denuncian-microtrafico-casas-gratis-soacha-27306>.
- Presidencia de la República. (14 de Junio de 2013). *Portal de Participación Ciudadana - Urna de Cristal*. Obtenido de <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/proyecto-vivienda-gratis-colombia>
- Robledo, J. (30 de 04 de 2012). *Lo mínimo que debe saberse sobre las viviendas gratis*. Obtenido de Congreso Visible: <http://www.congresovisible.org/agora/post/lo-minimo-que-debe-saberse-sobre-las-viviendas-gratis/3514/>
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). La segregación, los guettos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista EURE XXXIV*, 5 - 26.
- SEMANA. (12 de 12 de 2015). La urbanización en Medellín que se convirtió en zona de guerra. págs. <http://www.semana.com/nacion/articulo/medellin-urbanizacion-de-casas-gratis-en-manos-de-grupo-armado/453291-3>.
- 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* (págs. 210 - 268). Bogotá: ASOBANCARIA.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia, España: Tirant Humanidades.
- Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985 - 2001* . Santiago de Chile: RIL Editores.