



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS AL  
TEMA DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA EN COLOMBIA. LAS  
CUATRO ESTRATEGIAS (1970-1974) Y EL SALTO  
SOCIAL (1994-1998)**

**Brigette Taryn Cortes Ortiz**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ingeniería y Arquitectura  
Manizales, Colombia

2017



# **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS AL TEMA DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA EN COLOMBIA. LAS CUATRO ESTRATEGIAS (1970-1974) Y EL SALTO SOCIAL (1994-1998)**

**Brigette Taryn Cortes Ortiz**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Hábitat**

Director:

Ph.D. Luis Fernando Acebedo Restrepo

Línea de Investigación:

Planeamiento y Ordenamiento Territorial

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ingeniería y Arquitectura  
Manizales, Colombia

2017



*A Clemencia, el amor hecho vida*



## **Agradecimientos**

Realizo un especial agradecimiento a los dos profesores que fueron mis evaluadores; Jean-François Jolly y Olga Ceballos por sus voces de aliento, las cuales sirvieron para enamorarme nuevamente de mi tema.

Agradezco la paciencia de mi director de tesis Luis Fernando Acebedo, fueron muchos años de ausencia, pero al final fue posible concluir con la maestría.

También a los amigos/as y familiares que ayudaron a veces con lectura, con ánimos o la simple escucha, este camino que nunca pensé sería tan largo.



## Resumen

La siguiente investigación presenta dos casos en los que se utiliza el discurso sobre el hábitat y la vivienda, el cual plantea algunos elementos para evaluar la política pública como el eje de orientación hacia la toma de decisiones y acciones estatales a realizar con cierta efectividad política de largo alcance, circunstancias que inciden fuertemente en el habitar de la población, principalmente de bajos ingresos, contenida en los Planes Nacionales de Desarrollo; Las Cuatro Estrategias y El Salto Social. El trabajo de grado se divide en tres capítulos.

La metodología que corresponde al primer capítulo, examina los criterios de la investigación evaluativa con la utilización métodos cualitativos (análisis del discurso y análisis documental) y cuantitativos (datos estadísticos). Además, esta evaluación recurre a un enfoque constructivista, y de cuarta generación. El segundo capítulo, problematiza el concepto de hábitat con el aporte de la noción de deconstrucción de Derrida. Asimismo, toma como base conceptual la mirada teórica de Foucault y Van Dijk, en donde se discute en profundidad, el poder del discurso sobre la política pública y las formas de habitar que de allí se generan, para determinar los diversos cambios que se producen y manifiestan en los habitantes a lo largo de veinticuatro años de influencia política de los dos planes.

El tercer capítulo desarrolla la evaluación sobre el hábitat y la vivienda, al analizar el contexto sociopolítico de ambos Planes Nacionales de Desarrollo, sus objetivos, lineamientos y directrices que evocan tanto la coherencia interna como la externa de la política pública. Concluyendo con que el discurso mantiene la mirada modernizadora del hábitat y la vivienda, un planteamiento político sectorial del problema habitacional y busca normalizar el hábitat de la población, desde la forma de crean los dispositivos (políticas, leyes, decretos, normas) para ordenar el territorio. Al final como parte del anexo, se adjunta el estado del arte de la investigación.

**Palabras clave:** Plan Nacional de Desarrollo, Evaluación de política pública, Hábitat, Discurso

## Abstract

### **Public policy evaluation of habitat and housing in Colombia. The four strategies (1970-1974) and jump social (1994-1998)**

The following research presents the cases in which the discourse on habitat and housing is used, which raises some elements to evaluate public policy as the axis of orientation towards the decision making and the state actions to be carried out with the certain effectiveness long-range policy contained in the National Development Plans; The Four Strategies and the Social Leap. The thesis is divided into three chapters.

The methodology that corresponds to the first chapter examines the criteria of evaluative research with the use of qualitative methods and the quantitative ones (statistical data). In addition, the evaluation relies on a constructivist, fourth-generation approach. The second chapter, problematizes the concept of habitat with the sport of the notion of deconstruction of Derrida. It also takes as conceptual basis the theoretical view of Foucault and Van Dijk, where the power of discourse on public policy and the ways of inhabiting that are generated to determine the various changes that produce and manifest in the ways of inhabiting the inhabitants throughout these twenty-four years of political influence of the two planes.

The third chapter develops the habitat and housing assessment, analyzes the socio-political context of both National Development Plans, their objectives, guidelines and guidelines that evoke both the internal and external coherence of public policy. Concluding that the discourse maintains the modernizing view of habitat and housing, the sectoral policy approach and seeks to normalize habitat as a way of ordering the territory. At the end, the state of the issue of the research topic remains as part of the annex.

**Keywords:** National Development Plan, Evaluation of public policy, Habitat, discourse analysis

# Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>IX</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>X</b>
<b>Lista de Ilustraciones</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Lista de Tablas</b> .....	<b>XIV</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Problema</b> .....	<b>5</b>
<b>Justificación</b> .....	<b>10</b>
<b>Objetivos de investigación</b> .....	<b>11</b>
Objetivo General.....	11
Objetivos Específicos.....	11
<b>Hipótesis</b> .....	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. Aspectos metodológicos para evaluar las políticas públicas referidas al hábitat y la vivienda</b> .....	<b>15</b>
1.1. Evaluación de políticas públicas. Algunas consideraciones metodológicas .....	15
1.2. Fases de la investigación evaluativa .....	17
1.3. Las Cuatro Estrategias y el Salto Social. Una propuesta de evaluación de política pública a partir de un estudio de caso.....	18
1.4. Abordaje metodológico.....	19
1.4.1. Tipo de investigación .....	19
1.4.2. Métodos y técnicas de investigación.....	19
1.4.3. Alcances y limitaciones de la investigación.....	21
<b>Capítulo 2. Discusiones acerca del concepto de Hábitat</b> .....	<b>23</b>
2.1. Del origen lingüístico a la deconstrucción del concepto Hábitat.....	24
2.1.1. Aspectos conceptuales de Hábitat.....	27
2.2. Hábitat un discurso de poder. Algunos elementos para su evaluación .....	33
<b>Capítulo 3 Aspectos conceptuales de la evaluación de política pública del hábitat</b> 39	
2.3. La política pública en Colombia. Estrategias e intervenciones estatales del hábitat.....	39
2.3.1. Las políticas públicas referidas al hábitat. Materialización del hábitat en el campo político .....	41

2.4.	La evaluación del hábitat como problema público y político .....	42
2.5.	Evaluación Plan Nacional de Desarrollo. Las Cuatro Estrategias (1970-1974) .	46
2.5.1.	Operación Colombia y Lauchlin Currie .....	46
2.5.2.	Contexto sociopolítico .....	48
2.5.3.	Objetivos y marco conceptual.....	56
2.5.4.	Las Cuatro Estrategias .....	59
2.5.5.	El hábitat y la vivienda en las cuatro estrategias .....	61
2.6.	Evaluación del plan nacional de desarrollo. El Salto Social (1994-1998) .....	78
2.6.1.	Contexto sociopolítico .....	78
2.6.2.	Objetivos y marco conceptual.....	79
2.6.3.	La constitución del hábitat en la política urbana de <i>El Salto Social</i> .....	94
2.6.4.	Hábitat y habitabilidad en contextos de urbanización .....	101
2.6.5.	El suelo urbano en el Salto Social .....	104
2.6.6.	Lineamientos finales sobre el Salto Social.....	109
2.7.	Análisis comparativo en torno a algunas políticas de hábitat y vivienda. Las Cuatro Estrategias y El Salto Social .....	113
2.7.1.	Recorrido histórico por las configuraciones políticas. El hábitat visto desde las organizaciones intergubernamentales .....	115
2.7.1.1.	Hábitat I. Vancouver 1976 .....	119
2.7.1.2.	Hábitat II. Estambul 1996 .....	123
2.7.2.	La construcción y producción social del hábitat en Colombia 1970-1998 ....	128
<b>2.7.3.</b>	<b>Lineamientos generales sobre las políticas públicas .....</b>	<b>134</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>.....</b>	<b>145</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>.....</b>	<b>155</b>
A.	Anexos: Estado de la cuestión sobre la evaluación de políticas públicas referidas al tema de hábitat y vivienda .....	169
1.	Estado de la cuestión sobre la evaluación de políticas públicas referidas al tema de hábitat y vivienda.....	170
1.1.	Política pública, hábitat y vivienda .....	171
1.2	Hábitat y discurso .....	185
1.3	Los planes nacionales de desarrollo como de estudios de caso .....	191
1.4	Evaluación de políticas públicas .....	196

## Lista de Ilustraciones

Ilustración 2-1. Fotografía de algunas viviendas producidas en la localidad de Kennedy	23
Ilustración 3-1 Mapa del Plan Nacional de Desarrollo .....	48
Ilustración 3-2 Transformación de la estructura urbana en Colombia. Censos 1938-1973 .....	50
Ilustración 3-3 Aspectos sociodemográficos.....	52
Ilustración 3-4 Proyecto de vivienda de intereses social en la década de los setenta.....	54
Ilustración 3-5 Barrio Garcés Navas .....	72
Ilustración 3-6 Una de las primeras viviendas de ciudad Kennedy .....	73
Ilustración 3-7 Maqueta Conjunto Banderas.....	74
Ilustración 3-8 Ciudadela Nueva Tibabuyes .....	82
Ilustración 3-9 Fotografía proyecto de vivienda perteneciente a “El Salto Social: El tiempo de la gente .....	83
Ilustración 3-10 Vivienda Multifamiliar Bosques de los Alpes y Balcones del Cedro Golf	83
Ilustración 3-11.....	95
Ilustración 3-12 Ciudad Tintal.....	100
Ilustración 3-13. Proyecto de vivienda de intereses social en la década de los setenta.	102
Ilustración 3-14 Comportamiento intercensal del NBI .....	140
Ilustración 3-15 Vivienda inadecuada 1973-2005 .....	140
Ilustración 3-16 Servicios públicos inadecuados 1973-2005.....	141
Ilustración 3-17 Hacinamiento crítico 1973-2005.....	141
Ilustración 3-18 Inasistencia escolar 1973-2005.....	142
Ilustración 3-19 Alta dependencia económica 1973-2005.....	142

## Lista de Tablas

Tabla 3-1 Condiciones de la vivienda. Servicios públicos 1973.....	63
Tabla 3-2 Condiciones de la vivienda. Número de hogares 1973.....	63
Tabla 3-3 Condiciones de la vivienda. Hogares propietarios y financiación de la vivienda 1973.....	64
Tabla 3-4 Distribución porcentual de la vivienda particular en las principales ciudades ..	64
Tabla 3-5 Distribución de la vivienda particular en las principales ciudades.....	65
Tabla 3-6 Déficit cuantitativo y población urbana 1951-1970 .....	66
Tabla 3-7 No. de viviendas faltantes y % de déficit total urbano.....	67
Tabla 3-8 Inversiones del ICT por Departamentos 1966-1975 .....	67
Tabla 3-9 Distribución estimada del déficit cuantitativo total de vivienda urbana por niveles de ingreso familiar 1970-1974.....	68
Tabla 3-10 Precios de la tierra por metro cuadrado. Bogotá 1972.....	69
Tabla 3-11 Urbanizaciones construidas e intervenidas por el ICT en Bogotá.....	71
Tabla 3-12 Índice de costos de la construcción de vivienda .....	85
Tabla 3-13 El incremento en el gasto social y la producción de hábitat.....	87
Tabla 3-14 El incremento en el gasto social y la producción de hábitat.....	87
Tabla 3-15 Hogares en déficit 1993 .....	88
Tabla 3-16 Hogares en déficit cuantitativo 1993.....	89
Tabla 3-17 Hogares en déficit cuantitativo 1993.....	89
Tabla 3-18 Déficit de Servicios.....	94
Tabla 3-19 Hacinamiento no mitigable 1993 .....	96
Tabla 3-20 Hacinamiento no mitigable 1993 .....	96
Tabla 3-21 Vivienda urbana de interés social. Número de subsidios asignados 1994-1999 .....	99
Tabla 3-22 Propósitos del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna .....	118
Tabla 3-23 Crecimiento demográfico en Colombia.....	129

## Introducción

Uno de los aspectos más relevantes para la política del hábitat y la vivienda, está relacionado con los atributos complejos del hábitat: la ciudad, el barrio y la vivienda. Al igual que los elementos que tienden a complejizarla, desde las dimensiones: físico-espacial, socio-antropológico y ambiental-natural, que no sólo son abordados por la planeación en la solución de problemas habitacionales, sino que cada vez más, se hace indispensable conocer lo que sucede en el lugar del habitar desde la acción estatal.

Los planes nacionales de desarrollo constituyen la carta de navegación de los gobiernos de turno que implican la génesis de la política pública, en este caso se evaluaron los planes de desarrollo, las Cuatro Estrategias de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) y el Salto Social de Ernesto Samper Pizano (1994 -1998), concentrándose en el tema de hábitat y vivienda.

Estos planes establecen, de manera coherente, un hilo conductor con el discurso político e ideológico predominante de la normalización de la ciudad y la ordenación del territorio, en ambos casos. Asimismo, la intención de este estudio estuvo encaminada a acercarse al hábitat, no sólo desde el concepto como tal, sino a partir de las miradas sectoriales, aisladas o de vez en cuando integrales que clásicamente se han realizado desde la academia, los lineamientos internacionales, además de la política pública que se evidencia en los planes nacionales de desarrollo; vivienda, asentamientos humanos, equipamientos sociales y desarrollo urbano.

Para este estudio, el hábitat se toma como un concepto polisémico y complejo, dado los diversos campos disciplinares que lo nutren, a la hora de utilizarlo en cualquiera de las esferas donde se encuentra presente. Este discurso entabla una simbiosis entre hábitat y vivienda, que permite evidenciar como lo examina Rico (2011) un campo de fuerza y poder con “tres categorías centrales: 1. El poder como relación. 2. El territorio como construcción

social; y 3. Las relaciones sociales producto de la interacción por la vía del lenguaje” (p.125).

Para lograr los objetivos trazados en este trabajo de grado, el documento se ha organizado en una sección preliminar, donde se encuentra el planteamiento del problema (formulación, objetivos y justificación). El primer capítulo está dedicado a describir la metodología utilizada. Se menciona en primer lugar, la conexión epistemológica entre la evaluación de política pública y la investigación evaluativa, desde lo planteado por Guba & Lincoln (1989); Cejudo (2008); Roth (2015) entre otros. Desde lo que se conoce como la cuarta generación de la evaluación política, las perspectivas teóricas que aquí se involucran y los tipos de evaluación. Al mismo tiempo se resalta, la importancia de utilizar el caso como forma de acercarse al detalle y la profundidad de los datos. Este estudio, de evaluación ex post, se dedica a estudiar el impacto, a partir de los procesos, desde una perspectiva teórica constructivista, es decir, que estudia la efectividad del discurso político.

Siguiendo el planteamiento de la investigación evaluativa se decidió que esta fuera una investigación que combina la exploración y la explicación, de carácter longitudinal que aplica las estrategias de análisis documental y de datos agregados. Dentro del análisis documental, se recurrió a un análisis crítico del discurso y de contenido, se enfocó más en los aspectos normativos; dos Constituciones Políticas de Colombia escritas en 1886 y 1991, nueve planes nacionales de desarrollo, leyes, decretos y documentos elaborados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- producidos por el Departamento Nacional de Planeación –DNP-.

Igualmente, se destaca la posibilidad de abordar una gran cantidad de información desde los datos estadísticos, dentro de una investigación evaluativa mixta (datos cuantitativos y cualitativos). Los datos agregados fueron estadísticas obtenidas de los diferentes Censos de Población y Vivienda, desde 1964 hasta 2005. Estos datos de corte cuantitativo evidenciaron una línea de base, los logros obtenidos y el alcance de las políticas públicas, porque esta evaluación tiene criterios de carácter exploratorio y no desde la medición de indicadores de desempeño.

En el segundo capítulo, se construyó un marco teórico-conceptual, que inicia con el origen lingüístico del concepto de hábitat, una propuesta de deconstrucción del término,

una arqueología del mismo, a través de un recorrido histórico muy general sobre los diferentes campos disciplinares que han utilizado en concepto, para así llegar a plantear que el hábitat y la vivienda, son conceptos complejos, interdisciplinares y multidimensionales, que en sí, han generado toda una serie de debates tanto académicos como políticos, debido a que, su introducción en el campo político es relativamente reciente, de manera similar como ocurre con el debate ambiental<sup>1</sup> tanto internacional como nacional.

Para el tercer capítulo, se examinaron los principios y marcos conceptuales, que dan origen a las políticas públicas, a partir de los dos planes nacionales de desarrollo, desde la forma sectorizada como están elaboradas, las políticas públicas, pero con el ánimo de dar una mirada multidimensional al hábitat.

Primero se encuentra una línea de base, luego el contexto sociopolítico en el que se elabora del plan nacional de desarrollo. Al tiempo que, se revisó la coherencia externa de las políticas (con respecto a los lineamientos, directrices y discursos político-ideológicos) y la coherencia interna (la relación de los objetivos con las metas y las actividades).

Por último, la evaluación se ubicó en conocer la efectividad de la política, mediante el análisis de discurso, los datos estadísticos y diagnósticos subsiguientes a los periodos de gobierno. El estudio produce una revisión de las motivaciones e intereses que movilizaban los actores dominantes que participan de la política pública nacional. En los resultados se evidencia como la política pública, se ha centrado principalmente en el dominio físico, es decir, en las soluciones habitacionales, al igual que en los aspectos urbanísticos, arquitectónicos y financieros. Este último en especial, el financiero, va a marcar desde las Cuatro Estrategias en adelante, la forma en que se produce la vivienda en Colombia, hipótesis que concuerda con los planteamientos de Figue (2006) sobre el papel que tienen algunos actores en la formulación de la política pública, es decir, aquí no sólo se encuentra el Estado, sino que aparecen los constructores, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y demás agentes involucrados en esta economía de escala.

---

<sup>1</sup> Sobre el debate ambiental internacional es necesario revisar desde la década de los sesentas, las diferentes cumbres, acuerdos e informes desarrollados; el club de Roma, la Cumbre de Estocolmo, Hábitat I y II, el Informe Brundtland, la Cumbre de Río, la Agenda 21, la Cumbre de Johannesburgo y el Acuerdo de Kioto, entre otros.

Para el gobierno de Misael Pastrana se evidencia que, dentro de sus funciones, el Estado es el encargado de plantear normas o estándares mínimos, donde predominan criterios de orden funcional y técnico a las dimensiones físico-espaciales de la vivienda, la financiación y el desarrollo urbano que integra la ciudad, el barrio y la vivienda. Y en el periodo de Ernesto Samper, la visión va a hacer mucho más integral y compleja, produciendo una forma al menos alternativa dentro del escenario político, que no sólo aborda el déficit habitacional, sino la forma como se ordena y se construye socialmente el territorio, lo cual es indispensable para entender el hábitat.

Por otro lado, sobre el dominio social, que concuerda más con el hábitat, es mencionado en los documentos oficiales de ambos planes nacionales de desarrollo, pero luego el concepto mismo se dispersa en las políticas sectoriales, cuando desarrollan las diferentes líneas de acción, pasando el hábitat totalmente desapercibido. Al estudiar las políticas públicas en estos dos casos, se evidencia el modelo más agresivo de mercantilización de la vivienda, debido a que el Estado, primero con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y luego a través de los subsidios de vivienda, delega al mercado toda decisión de la oferta habitacional.

Las conclusiones giran en torno a cómo la política pública es una forma de normalización de la ciudad, producto de una tecnología política como es el discurso, que logra asentar una ideología necesaria para el funcionamiento de la ciudad.

Al final se encuentra un anexo, el cual constituye un estado de la cuestión en el objeto de estudio se elaboró desde cuatro ejes temáticos: las políticas públicas referidas al tema de hábitat y/o vivienda, la relación entre el hábitat y discurso, las investigaciones donde toman como caso los planes nacionales de desarrollo y las evaluaciones de políticas públicas.

## Problema

El Estado colombiano, ha implementado diversas acciones para solucionar el problema de la vivienda, tanto rural como urbana, por décadas. Sin embargo, al encarar esta compleja tarea, es posible evidenciar que las políticas sectoriales (vivienda, salud, educación, entre otras), tiene un vínculo o integración muy tenue o leve, lo que ha dificultado en parte solucionar las necesidades básicas de la población como: la pobreza, el empleo, la desigualdad, la exclusión, entre otras. Esto conlleva, a que desde la década de los noventa del siglo XX, el Estado genere esfuerzos para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Pero no así con las primeras políticas públicas que aparecen en Colombia.

En el primer estudio de caso, las Cuatro Estrategias (1970-1974), los antecedentes directos del mismo, tienen que ver con la política urbana propuesta por la misión Currie, es significativo analizar cómo el orden mundial y las relaciones internacionales determinaron el camino a seguir, bajo un discurso de modernización y desarrollo, que impregnó a todos los países latinoamericanos. Los antecedentes políticos de este discurso contrastan en un primer momento, con el compromiso político del presidente Alberto Lleras Camargo, quien rechaza la propuesta de la misión Currie, dada la obligación asumida en Punta del Este, Uruguay, con los programas de desarrollo de la Alianza para el Progreso propuesto por la ONU y EEUU en 1961 y que se centraban en la reforma agraria, como vía para contener y desincentivar la izquierda latinoamericana, que se está tomando el poder, gracias a los graves problemas de distribución de la riqueza y tenencia de la tierra. Este programa va a determinar las políticas públicas en todos los sectores referentes al desarrollo por al menos dos décadas (setentas y ochentas).

El propósito fundamental de toda esta plataforma política, era contrarrestar en América Latina, la revolución cubana y el triunfo de Salvador Allende en Chile, enfocándose principalmente en la solución de problemas relacionados con: la cuestión agraria, la distribución de la tierra, la financiación de proyectos en sectores urbanos menos favorecidos. La misión quedó estancada hasta las *Cuatro Estrategias*, porque sus conclusiones sobre el desarrollo del país, no estaban enfocadas a la intervención estatal del campo, sino que todo el motor de la modernización se dirigió a la ciudad.

La solución según Currie a los problemas sociales generados por la urbanización, estaba basada en la modernización del Estado y la planeación de las ciudades, con un plan de industrialización y urbanización a escala nacional. No obstante, los cuestionamientos de Lauchlin Currie hacia la producción, financiación y déficit acumulado de vivienda, permitieron algunos años después, en el gobierno de Misael Pastrana, se asumiera dentro de las *Cuatro Estrategias*, a la vivienda como motor de desarrollo, teniendo como lineamiento general que la Política Nacional de Vivienda, que venía antecedida por la labor de Lauchlin Currie, pero también en donde los problemas se habían agudizado por las altas tasas de crecimiento de la población urbana, el proceso migratorio campo-ciudad, el desarrollo de los principales centros urbanos, el fenómeno de la violencia política y el desarrollo de la agricultura mecanizada, entre otros.

Los casos referentes en el trabajo de grado, siguiendo los planteamientos de la CEHAP (2005), se circunscriben dentro de dos hitos, en cuanto al alcance que puede tener una política pública a lo largo del tiempo. En el caso de las *Cuatro Estrategias*, éste surge a partir de los planteamientos del economista Lauchlin Currie en la formulación desde finales de los cincuenta del siglo XX, en la denominada operación Colombia, pero que sólo fueron aplicadas a partir de 1971 en el gobierno de Misael Pastrana Borrero, esto sucede dos años antes de la conferencia de Vancouver –Hábitat I- y su alcance en términos de la idea del *Estado constructor de hábitat*, trascendió por espacio de casi quince años, cuando el modelo se transforma en Estado facilitador de hábitat.

El hábitat y la vivienda, inician una relación que según Figue (2006), está marcada por la mercantilización de la vivienda, es decir, una visión económica y financiera del problema de la vivienda que se centró en el costo de la vivienda y los ingresos de las personas para adquirirla; “allí se inicia un tratamiento del “hábitat y la vivienda” en su escala

macro como un problema de desarrollo” (p.30), lo cual ha generado que la vivienda desde la década de los sesenta, sea parte de la atención de políticos y estudiosos de la planeación y el desarrollo en Colombia. Es por esta razón que al considerar al hábitat como un tema ligado al desarrollo, es necesario situar el debate dentro del modelo de desarrollo del país, que para este caso sería la sustitución de importaciones, para un primer momento (1970-1974) y luego la internacionalización de la economía, para finales de la década de los ochenta y años noventa (1994-1998).

Todos estos derechos estarían incorporados en la política urbana, Ciudades y Ciudadanía, formulada por el gobierno de Ernesto Samper Pizano en agosto de 1995, el año anterior a Hábitat II. En donde, la política urbana ya plantea desde una noción ampliada en el ordenación del territorio, elementos como: el entorno, las vías, el equipamiento, y las condiciones del vecindario, etc. “La vivienda pasa así de ser un elemento aislado a un hábitat, que además de un hecho físico, es también antropológico y social” (CEHAP, 2005, p.2).

Las diferencias económicas, sociales, políticas, culturales que aparecen en la sociedad colombiana, van a permitir centrarse y definir los criterios de producción de vivienda. Este tema, ha tenido un lugar central, dentro de las preocupaciones cotidianas de las familias colombianas, la falta de una vivienda adecuada, la calidad de las misma, la legalidad de la tenencia y la estrechez del espacio habitacional, han configurado dentro del conjunto de los problemas sociales un punto neurálgico.

En esa gestión pública, se hace indispensable la evaluación de políticas públicas, teniendo en cuenta el hábitat y la vivienda desde el escenario político, la posibilidad de como a partir del discurso, se pueda evaluar una política pública desde un paradigma constructivista, que tiene el uso del lenguaje y al mismo tiempo, el contexto sociopolítico de la sociedad colombiana.

En éste punto el desempeño institucional es relativamente reciente y los planes nacionales de desarrollo, no se han puesto en el escenario político, este tipo de discusiones, no sólo porque hacen parte del actuar histórico estatal, sino que los resultados esperados en cuanto al déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, todavía son discutibles

y los discursos político-ideológicos sobre desarrollo, modernización, normalización, ordenación, entre otros, siguen siendo utilizados reiteradamente en el momento actual.

Por ello el discurso no es en sí mismo, un campo neutro, sino una confrontación constante con el poder, es un dispositivo de normalización de la sociedad, y más concretamente la ciudad, que funciona de manera eficiente cuando se acepta sin discusión un programa de gobierno, un modelo de planeación del desarrollo y también una forma de habitar, a este hecho Foucault (2012), lo llama la política del biopoder y la gubernamentalidad.

En consecuencia, el problema de investigación, que se aborda en este trabajo de maestría, tiene como propósito evaluar dos planes nacionales de desarrollo, que se han convertido en piedras angulares de la estrategia para la solución del problema de vivienda en Colombia; las *Cuatro Estrategias y el Salto Social*. Los cuales han sido fundamentales, para intervenir el tema del hábitat desde un contexto político y público. Es un tema que hace una mirada retrospectiva de lo que significó el hábitat en esos dos periodos específicos del país. Desde una visión de ex post, en este caso se trata de “analizar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación” (Roth, 2015, p.247), una evaluación a nivel de impactos centrada en los procesos, bajo la cuarta generación de las evaluaciones de políticas públicas y con un abordaje teórico constructivista.

Los interrogantes que surgen fueron los siguientes: *¿Por qué el punto de partida de algunos de los discursos (modernización, ordenación del hábitat y el territorio, normalización de las ciudades, financiación de la vivienda para sectores de bajos ingresos) movilizaron la política habitacional en Colombia y se encuentran en las Cuatro Estrategias y el Salto Social? ¿desde cuándo es posible rastrear el concepto de hábitat en la política de vivienda colombiana?, ¿cuál ha sido la efectividad política de los planes nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta la identificación de los principios, marcos conceptuales, lineamientos, objetivos, metas y actividades en las poblaciones de bajos ingresos en Colombia?, ¿desde cuándo es posible evidenciar institucionalmente la presencia del hábitat en la actuación estatal y cómo problema público y político?, ¿las motivaciones presentes en los actores dominantes en el discurso del hábitat y la vivienda, pueden ser relevantes para analizar un discurso sociopolítico?. Por consiguiente, ¿cómo es posible*

---

*realizar una evaluación de política pública, a partir de los planes nacionales de desarrollo en Colombia, tomando como base dos casos; las Cuatro Estrategias (1970-1974) y el Salto Social (1994-1998), teniendo como marco de referencia el paradigma constructivista en el que se plantea analizar el discurso como forma de comprender las relaciones de poder y la efectividad política?*

## Justificación

El abordar una evaluación de políticas públicas es un enorme desafío, no sólo teórico sino también metodológico, debido a que su utilización es reciente tanto dentro de las funciones estatales como en la producción académica que este caso sirve como referente. Si bien la bibliografía es amplia en cuanto a cantidad, la calidad de los mismos y los temas de investigación a los que hace referencia también son limitados, algunos abordajes poco utilizados, como el análisis de discurso para la evaluación de políticas públicas<sup>2</sup>.

Esta situación implica el reto de encontrar una forma de establecer, dentro del hábitat y la vivienda, no sólo un debate académico, sino también político, que se vuelve más complejo con diversas iniciativas estatales, que buscan darle solución al modo de habitar en Colombia, muchas veces sin continuidad con los lineamientos anteriores. Si bien, la vivienda es un tema que permanece en la política pública, la situación con el hábitat no ocurre de igual forma, la trama política después de la década de los noventa, se ha reducido a discutir cómo financiar la vivienda y la forma de asignar subsidios para adquirirla. Es menester de la academia profundizar en la investigación evaluativa.

En ese sentido, las *Cuatro Estrategias* y el *Salto Social*, han marcado una notoria tendencia en la acción estatal, a lo largo los últimos cuarenta y cinco años, gracias a la manera como fueron concebidos y al tiempo que las políticas trascendieron en el tiempo, además que se consolidaron en el discurso político.

---

<sup>2</sup> Más adelante en el estado de la cuestión se expondrá con más de talle las limitaciones y los alcances de la revisión realizada para este trabajo de grado.

## Objetivos de investigación

### Objetivo General

- Evaluar desde un enfoque constructivista, algunos elementos de las políticas públicas nacionales referidas al tema de hábitat y vivienda en Colombia a partir de los Planes Nacionales de desarrollo: las *Cuatro Estrategias* (1970-1974) y el *Salto Social* (1994-1998).

### Objetivos Específicos

- Identificar las diferentes configuraciones históricas y políticas nacionales e internacionales que permitieron el surgimiento de las políticas públicas en el hábitat y la vivienda desde las Cuatro Estrategias hasta el Salto Social.
- Examinar los principios, lineamientos y marcos conceptuales, con los que se han elaborado las políticas públicas nacionales referidas al tema de vivienda y hábitat en dos periodos históricos señalados (1970-1974) y (1994-1998).
- Relacionar dentro de las Cuatro Estrategias y el Salto Social, los objetivos, metas y actividades que sustentan la introducción y abordaje al tema de vivienda y hábitat como un discurso de poder.

- Identificar como el contexto sociopolítico y el discurso generan las directrices principales del hábitat y la vivienda en los dos casos estudiados.
- Exponer como las relaciones de poder identificadas en las políticas públicas nacionales sobre el hábitat y vivienda determinan elementos centrales en la evaluación de los dos Planes Nacionales de Desarrollo estudiados.
- Analizar los discursos políticos e ideológicos, como una forma de determinar la efectividad política en las políticas públicas nacionales referidas al tema de hábitat y vivienda dentro del periodo señalado.
- Comparar a partir de algunas variables habitacionales y sociodemográficas la efectividad política de las Cuatro Estrategias y el Salto Social.

## Hipótesis

Existe una notable dificultad de los planes nacionales de desarrollo para alcanzar los objetivos propuestos en su discurso, como consecuencia de fallas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política misma. Las políticas públicas referidas al hábitat y vivienda, tienden a ser sectoriales en todos sus niveles y no un proceso, desde este enfoque se enfatiza en dos momentos, para poder aprehender las complejidades de un proceso dinámico y complejo.

En las políticas públicas nacionales, el concepto de hábitat, se ha limitado a la dimensión de la vivienda, esta visión es una expresión de los intereses de los distintos actores dominantes y una respuesta a un déficit cuantitativo crónico en las viviendas. Las motivaciones de los actores dominantes del campo político, con respecto al hábitat, permiten configurar la introducción y el abordaje de las políticas públicas nacionales. La gestión gubernamental de la producción habitacional está desvirtuada y se ha convertido más bien en generadora de ganancias para las empresas privadas –constructoras e intermediación financiera-; de tal manera que, su papel fundamental en el desarrollo social, ha quedado relegado a cumplir con el crecimiento económico y la dinamización de la industria constructora.



# Capítulo 1. Aspectos metodológicos para evaluar las políticas públicas referidas al hábitat y la vivienda

## 1.1. Evaluación de políticas públicas.<sup>3</sup> Algunas consideraciones metodológicas

La evaluación de políticas públicas, se relaciona en el ámbito académico con la investigación evaluativa. Su característica principal, tiene que ver con recurrir a los diversos métodos de investigación de las ciencias sociales, los cuales sirven entre otros alcances, para apreciar la efectividad política, en este caso la forma en que la actuación estatal afronta el problema habitacional en Colombia entre dos periodos históricos (1970-1974) y (1944-1998). En relación a este proceso, la propuesta consistió en apreciar la efectividad de la acción pública en diferentes niveles y de forma esquemática, como una forma que plantea algunos elementos para evaluar la política pública.

Para el estudio que se presenta a continuación, la evaluación de política pública recurrió a plantear dos estudios de caso con una particularidad, su trascendencia a lo largo del tiempo en la política pública nacional: *Las Cuatro Estrategias* del gobierno de Misael Pastrana y *El Salto Social* del gobierno de Ernesto Samper. La evaluación surgió, como una manera de responder a problemas como la gestión pública del Estado, desde la visión política. Como lo señala Roth (2015). “Estos trabajos son por lo general más elaborados científicamente y también más críticos (lo que no quiere decir que sean neutrales u

---

<sup>3</sup> Los aspectos epistemológicos y teóricos de la evaluación de política pública, serán detallados en el capítulo tres de este documento.

objetivos). Se caracterizan por intentar explicar e interpretar la acción pública a partir de un marco teórico explícito que los investigadores ponen a prueba mediante un proceso de investigación” (p.80).

De acuerdo con Nireberg (2012); Arboleda (2008) y Roth (2015), en la metodología de la evaluación de política pública, existen tres tipos de evaluación; el ex ante o con foco en la formulación y diseño, también conocido como de prefactibilidad, es decir, conocer con anterioridad que resultados se pueden encontrar en la implementación. Cuando la misma acompaña y se realiza paralelamente a la ejecución de la política pública, y ex post, que se desarrolla después de finalizada la ejecución o implementación política. En este estudio, la evaluación que se realizó fue ex post.

Roth (2015) plantea evaluar la política de tres modos: los insumos utilizados, los procesos y los resultados, siendo este último el más utilizado y preferido, pero requiere de condiciones óptimas, porque es una evaluación en donde los objetivos deben de estar bien fijados, así mismo, se deben medir los resultados sin ambigüedades y con instrumentos de medición. Dado que la intención del estudio es evaluar a partir de los discursos sociopolíticos, por su perspectiva analítica constructivista, el modo de evaluación fue por procesos, debido a las condiciones que ofrece en este caso la política pública.

Por último, siguiendo a Arboleda (2008) y Roth (2015), se pueden evidenciar cinco niveles de evaluación; a nivel de medios, a nivel de resultados, a nivel de impactos, a nivel de eficiencia y a nivel de satisfacción. En este sentido, se acordó realizar un modo de evaluación destinada a considerar los impactos, que determinan los efectos previstos y no previstos de la acción estatal en el contexto social, político, económico, ambiental y cultural. En este punto de la evaluación, se realizó una triangulación de datos al combinar datos cuantitativos y cualitativos. “En general, el análisis implica una lectura cuidadosa de los documentos, la elaboración de notas y memos analíticos para dar cuenta de patrones, recurrencias, vacíos, tendencias, convergencias, contradicciones, levantamientos de categorías y códigos, y la lectura cruzada y comparativa de los documentos sobre los elementos de hallazgo identificados, y obtener una síntesis comprensiva de la realidad que se estudia” (Galeano, 2004, p.118).

En síntesis, está fue una evaluación de política pública con un perspectiva analítica constructivista, ex post o retrospectiva, de procesos y a un nivel de impactos. Lo que implica que a pesar de seguir parámetros de rigurosidad científica, no intenta buscar la objetividad, sino que indaga sobre como es posible encontrar los efectos producidos por las relaciones de poder, a partir del discurso en la política pública referida al hábitat y la vivienda, principalmente en la población de bajos ingresos colombiana.

## 1.2. Fases de la investigación evaluativa

A continuación se enuncian los aspectos que se tuvieron en cuenta para realizar una evaluación de corte constructivista:

1. Inventario de información disponible.
2. Establecer los objetivos de la evaluación.
3. Levantamiento de una línea de base o diagnóstico, a partir de la información que para ese momento existe sobre los beneficiarios de la política pública. En las Cuatro Estrategias se utilizaron los datos obtenidos de los documentos CONPES, el Censo de 1964 y 1973, además de los datos suministrados en el diagnóstico del plan. Para el Salto Social, los datos estadísticos también se obtuvieron de los censos, en este caso los de 1993 y 2005, igualmente se utilizó los diagnósticos y documentos CONPES.
4. Contexto sociopolítico. Algunos aspectos generales sobre el periodo histórico que se está evaluando; sigue siendo importante aquí la revisión bibliográfica y el análisis documental que contextualice social, política, económica y culturalmente el país.
5. Descripción detallada de la política pública. A partir de los planes nacionales de desarrollo, las leyes y los decretos, se realizó una descripción que tuviera como eje principal, los principios, lineamientos, objetivos, metas de los dos planes. Para ello se utiliza el análisis documental y normativo.

6. Analizar la efectividad de la política pública de los planes nacionales de desarrollo desde el discurso, aplicando la propuesta de Van Dijk del análisis crítico del discurso. Para este punto se utilizan los planes nacionales de desarrollo y los documentos CONPES.

7. Organización y presentación de resultados.

### **1.3. Las Cuatro Estrategias y el Salto Social. Una propuesta de evaluación de política pública a partir de un estudio de caso**

La forma en que se abordaron los dos casos, tienen fronteras más o menos claras, que se analizaron a partir del contexto sociopolítico y que de acuerdo con el análisis crítico del discurso, se considera relevante principalmente por su valor intrínseco, es decir, el caso en sí mismo. Para la evaluación, se utilizaron datos tanto cualitativos como cuantitativos, que van desde datos estadísticos hasta el análisis de discurso.

Construir un caso, significa justificar su elección para servir de plataforma a la investigación. En el proceso de construcción se destacan dos aspectos: la relevancia y la naturaleza del caso. La relevancia de un caso depende de una teoría previa que se quiera probar. Para este estudio, se tiene en cuenta dos momentos especiales para la política pública del hábitat y la vivienda; el Estado productor de hábitat, a partir de la creación del sistema UPAC que se circunscribe en un modelo de desarrollo, el de sustitución de importaciones, y el cambio veinticuatro años después como es el Estado facilitador de hábitat y los primeros movimientos del modelo neoliberal, relevancia sustentada por autores como: Figue (2003); Saldarriaga (2003); Ceballos & Torchopulos (2011), que resaltan el impacto que tuvo en la sociedad ambos planes de desarrollo, debido a su excepcionalidad.

En ese sentido, el plan nacional de desarrollo de Misael Pastrana Borrero, plantea derroteros y directrices con relación a la acción habitacional del Estado colombiano, por cerca de tres décadas, y entra en crisis, por la visión de un nuevo modelo de desarrollo de

ajuste estructural, que va a centrarse, ya no en construir el hábitat, sino en facilitarlo a través de intermediarios, como va a ocurrir en la mitad de la década de los noventa del siglo XX. Al momento de plantear la política pública del *Salto Social*, que a pesar de promover un modelo facilitador del hábitat, su propuesta de política urbana introduce nuevas y viejas temáticas, sobre el tema de hábitat y vivienda, al esbozar un primer intento de realizar un pensamiento más complejo e integralista, pero sin lograrlo al final.

## **1.4. Abordaje metodológico**

Una vez identificado el problema de investigación; el problema, los objetivos y las hipótesis, lo que sigue corresponde a describir los aspectos metodológicos, los cuales fueron utilizados para alcanzar en el estudio los objetivos de la investigación. Para esto existen numerosas maneras y clasificaciones que cada investigador adecúa, según los fines que persiga y éstos estarán motivados a tender un puente o hilo conductor en donde exista coherencia entre los objetivos, la metodología y finalmente la teoría.

### **1.4.1. Tipo de investigación**

La metodología se fundamenta en una forma de evaluación no convencional, a la manera como generalmente se aborda dicha temática, la cual se desarrolla, a partir de la creación de una línea de base o diagnóstico que describe el fenómeno social, para luego revisar el contexto sociopolítico de los planes nacionales de desarrollo, describir los planes (coherencia interna y externa), y por último, develar en su discurso, el impacto y el efecto de la política en el hábitat y la vivienda de las personas. Este fue un estudio de *tipo descriptivo-explicativo*, en el que se intentará ir más allá de la descripción de conceptos, fenómenos y las relaciones que se puedan plantean entre éstos, debido a que la intención buscaba analizar las relaciones causales de un fenómeno social como es la evaluación de una política pública.

### **1.4.2. Métodos y técnicas de investigación**

La investigación evaluativa se centró en la búsqueda de la información a analizar, luego de seleccionar el tipo de documento con el que se va a trabajar, se aplicaron

diferentes técnicas del análisis documental; por un lado, está el análisis de contenido y por otro el análisis de discurso. Se acude a las fuentes documentales como soporte para el trabajo, principalmente, leyes, decretos y documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- y luego, se realiza un tratamiento distinto para ellos, igualmente que para los planes nacionales de desarrollo. Al tiempo, que se recurrió a datos cuantitativos, basado en cinco censos poblacionales y de vivienda.

El material documental, se organizó, de acuerdo con lo planteado, en los siguientes ejes; línea de base, contexto sociopolítico, descripción detallada del plan y efectos del discurso en el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, se organizaron de forma separada, los planes nacionales de desarrollo, las Leyes, los Decretos y los documentos CONPES, los cuales tienen una intencionalidad explícita y su naturaleza (coherencia interna y externa). Los otros planes nacionales de desarrollo, se utilizaron en la evaluación, y su finalidad fue contextualizar el alcance de la política pública, más no analizar los otros periodos.

El análisis de contenido es la técnica más elaborada del análisis documental, que permite explicar la estructura externa de la comunicación (composición, organización y dinámica) y el contexto social, político, económico y cultural, en el cual se produce la información. El corpus textual, pretende estudiar todos los elementos presentes en el texto, reproduciendo en él sus relaciones sistemáticas. En cuanto al análisis del discurso sociopolítico, fue orientado principalmente hacia una lectura crítica del discurso, en el que se comprenda que el lenguaje utilizado por el discurso es una forma de práctica social, que analiza la dominación, cómo se produce y resiste con los discursos. Siguiendo a Cejudo (2008), el discurso se construye para convencer y legitimar las decisiones, además este también afecta los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas.

El análisis de discurso tuvo en cuenta, la discusión política e ideológica de los textos escritos, debido a que el discurso dentro de las políticas públicas no sólo tiene efectos retóricos, sino que es altamente sensible al contexto y permite legitimar decisiones, por cuanto a que los discursos hacen parte de la construcción social de la realidad. A esto se une el análisis interrelacionado de tres aspectos del discurso: el texto, las prácticas discursivas y el contexto social.

Sin embargo, el enfoque constructivista posee limitaciones, tal y como lo señalan Méndez (sf); Muñoz (2007); Bueno & Osuna (2013) y Cejudo (2008) “este enfoque contribuye a explicar una porción generalmente olvidada de las políticas públicas, pero por sí mismo no basta. Se requiere combinarlo con otros para que su contribución sea sólida y así entender cómo el poder, los intereses y las instituciones modelan el discurso, y este, a su vez, las políticas públicas” (p.15).

En ese sentido, la revisión del inventario de documentos, se complementó con otras técnicas de investigación para subsanar algunos vacíos en la información. Así se recurrió esencialmente a los datos estadísticos, para plantear la línea de base, además de la descripción de los agentes económicos que demandan hábitat (condiciones de vida), empresas constructoras, bancos y las diferentes instituciones estatales referidas al tema, que a lo largo de los años han producido datos cuantitativos. La información de datos agregados, se produce gracias a los diferentes censos que se encuentran dentro del periodo 1960 - 2005; XIII Censo Nacional de Población y II de Vivienda de 1964, XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda de 1973, XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda de 1985, XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda de 1993 y XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda de 2005.

### **1.4.3. Alcances y limitaciones de la investigación**

El estudio se propuso evaluar la política referida al hábitat y la vivienda que se encuentra en los dos planes nacionales de desarrollo –Cuatro Estrategias y Salto Social-, mencionados, desde una perspectiva constructivista, con un marco teórico postestructuralista y una investigación evaluativa que busca evidenciar la efectividad política, esto implica que tiene algunos alcances y limitaciones que se presentan a continuación:

-Se trata de un enfoque en construcción, sin estándares compartidos ni epistemologías claramente definidas, tampoco tiene una metodología definida, por lo que cada estudio hace aplicaciones de acuerdo a su objeto de investigación, este aspecto se evidenció en el estado del arte, dado que las evaluaciones de corte constructivista son escasas.

-El estudio no evalúa un programa concreto que pueda proporcionar resultados medibles, a partir de indicadores de desempeño, que se plantean en ocasiones, incluso antes de la ejecución e implementación del mismo. No obstante, al plantear un estudio como el que se realizó en este trabajo de grado, se busca ahondar en los efectos de la política pública para toda la sociedad colombiana. El argumento puede ser considerado en ocasiones abstracto y generalizado, al tener este alcance de amplio espectro, además de ser poco específico a situaciones concretas, que se podrían desarrollar en futuras investigaciones, para anclar el discurso a un entorno más concreto.

-Proporcionó estimaciones gran magnitud, al revisar los efectos políticos en diferentes periodos históricos y que luego pudieron ser comparados con algunos datos estadísticos. Es una metodología que busca extrapolar sus resultados, sin tener en cuenta las condiciones locales, es decir, la diferencias entre Bogotá y las otras ciudades capitales, intermedias frente a la ejecución de la política pública no fue posible diferenciarla claramente, salvo en algunas ocasiones concretas.

-La viabilidad de la experiencia quedó limitada a las condiciones técnicas que se tenían, es decir, la forma como se organizaron los datos en los dos periodos históricos, los que está relacionado con los criterios de validez, en el que se puede discutir sobre si la interpretación de argumentos es válida o no.

## Capítulo 2. Discusiones acerca del concepto de Hábitat

Ilustración 0-1. Fotografía de algunas viviendas producidas en la localidad de Kennedy



Fuente: Archivo Distrital de Bogotá

El concepto que hace referencia al tema del hábitat, según Crojethovich & Herrera (2012), se encuentra en los ámbitos científicos y especializados de las ciencias naturales desde el siglo XIX. Luego de eso, aparece en la discusión urbana y en los estudios sobre la ciudad, principalmente, en la segunda década del siglo XX en los Estados Unidos. Sin

embargo, es desde la década de los sesenta<sup>4</sup>, cuando la opinión pública y los distintos movimientos mundiales como: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver en 1976, denominada Hábitat I, cuando el término comienza a proyectarse de forma masiva. A esta difusión se van a unir nociones como “medio ambiente”, “ecosistema”, entre otras Di Pace (2010), las cuales van a terminar instalándose en los discursos de las más diversas disciplinas, que estudian los asentamientos humanos. Luego con la experiencia de Estambul –Hábitat II- veinte años después, los avances si bien no son significativos, los objetos de conocimiento, para ese momento, se vuelven un tema de formulación, implementación, diseño y análisis de política pública, dejando a la evaluación para un desarrollo posterior.

El propósito de este capítulo es describir, la manera como los conceptos de hábitat y vivienda surgen, asimismo, la instalación de este en el ámbito nacional de la política pública gubernamental, en los dos periodos históricos de estudio: 1970-1974 y 1994-1998. Por consiguiente, el capítulo busca problematizar y deconstruir el concepto del hábitat, justamente con el ánimo de observar el habitar del ser humano, desde el pensamiento complejo en un país como Colombia.

## **2.1. Del origen lingüístico a la deconstrucción del concepto Hábitat**

Es claro que la política de vivienda, sintetiza la visión que engloba el concepto de hábitat, el cual implica tener, tres categorías de análisis ligadas entre sí, la casa como la edificación, el entorno es decir, el barrio y sus diferentes equipamientos sociales que se

---

<sup>4</sup> Para la década de los sesenta movimientos principalmente los descritos por Jane Jacobs (2011); Kevin Lynch (2014); Marshall Berman (1989) que hacían referencia a los efectos perjudiciales de la renovación urbana, principalmente en Estados Unidos, mostraron una fuerte discusión política y pública con respecto al hábitat. Al mismo tiempo, los movimientos ecologistas despertaron una gran inquietud, en la opinión pública en la década de los sesenta, de acuerdo a los planteamientos de Ulrich Beck (2006) Mercedes Pardo (1996,1998), lo cual propició el escenario perfecto, para que luego en Vancouver en el año 1976 se llevará a cabo la gran cumbre denominada Hábitat I.

encuentran a su alrededor y el contorno que incluye a la ciudad. Estas tres dimensiones constituyen el hábitat como una categoría realmente compleja y multidimensional.

Existe una abundante literatura acerca del hábitat en relación con la vivienda y los asentamientos humanos, e igual que ciertos momentos claves, donde la producción y construcción popular de espacios residenciales y barriales se convirtieron en el centro de atención de la academia.

De acuerdo con Echeverría *et al* (2009), al rastrear el concepto del hábitat desde sus orígenes lingüísticos, se encuentran varias conexiones, que vinculan nociones como: habito, habitus, habitar, habere, habitares, habitantes, habitual, habituando, habituarse, habitáculos, habitabilidad, entre otros, los cuales se mueven en espacios fronterizos o lugares compartidos con varias disciplinas, que no siempre aparecen tan claros. En ese sentido, la va a señalar que “al comparar nuestras consultas sobre el concepto de hábitat frente otros conceptos académicos, encontramos muy pocas elaboraciones conceptuales y teóricas; pero, inversamente, hay múltiples estudios que lo adoptan como término, sin problematizarlo, y éste es utilizado recurrentemente en discursos académicos, políticos y sociales que no parten de enunciados conceptuales” (Echeverría *et al*, 2009, p.19).

También existen quienes habitan, los artífices del hábitat, que implican una acción, el desenvolvimiento de nuevos parámetros para el objeto de conocimiento, proyección, praxis y representación, los cuales incluso afloran súbitamente en discursos teóricos sólidos y de larga trayectoria en los estudios interdisciplinarios, la pluralidad de entradas posibles, debido a que realmente, no son triviales las diferencias conceptuales, simbologías inconscientes que producen formas diferenciadas de vivir el hábitat. “Este contenido conceptual permite mantener con coherencia teórica que el ser humano construye su entorno interactuando con la realidad; un entorno que, por ello, podría definirse como la parte de la realidad que le afecta y es afectada por el” (Sánchez-Casas, 2009, p.19).

El hábitat, se concibe como algo propiamente humano, término que surge desde múltiples y perspectivas relaciones, con otros términos que lo componen, que nos define como seres constantemente comprometidos en la producción de espacios. “El concepto de hábitat aporta una visión compleja al estudio del problema en mención, abordándolo

desde múltiples dimensiones de análisis y cobijando toda la discusión sobre el tema de la calidad espacial de la vivienda” (Hurtado & Chardon, 2012, p. 17).

Sin embargo, para proponer nuevas significaciones del mismo, se hace necesario desprender, tomar distancia y enfrentarlo teóricamente, a partir lo que Jacques Derrida denomina deconstrucción, pero siguiendo los planteamientos de Sánchez-Casas (2009) y Huamán (2002), en el que van a argumentar, la necesidad de deconstruir los conceptos definitorios fundamentales, para este caso el de hábitat, y luego realizar una posterior reconstrucción.

La deconstrucción no pretende ser un discurso universal, finito y cerrado, todo lo contrario, está en busca de una diversidad infinita y abierta, una estrategia crítica. Introducirnos en la deconstrucción no es fácil, resulta extremadamente difícil aproximarse a una perspectiva crítica asistemática, es decir, el acercamiento al concepto de hábitat, no tiene una base epistemológica ordenada, precisa o una técnica analítica definida, justo porque proviene de una trayectoria de otras disciplinas y discursos alimentados por distintas fuentes teóricas. Al mismo tiempo, se encuentra que las significaciones no son homogéneas, lo cual es aplicable a las múltiples significaciones y construcciones discursivas sobre hábitat. No sólo por las derivaciones del latín, el traslado al francés *habiteur* (habitar), para llegar, al término castellano de hábitat, aunque de forma paradójica, al ser unas diferentes de las otras, logran establecer relaciones mutuas.

Al construir el concepto polisémico de hábitat, hilvanados por una visión, un recorrido, un retornar por los propios pasos de una lectura previa y sistemática, asumida como intención comunicativa. Bajo estos cuestionamientos se busca dar cuenta de los pliegues y complicaciones de la estructura, no hay un código determinado, sólo existen intensiones que rebasan la univocidad y la equivocidad, es una construcción intencional que como una linterna, ilumina en medio de la oscuridad. De acuerdo con Carmona (2013) “el hábitat es manifiestamente un espacio humano, socialmente construido continuamente apropiado, significado y resignificado, practicado e indiscutiblemente productor de sujetos y sociabilidades” (p.31).

En ese sentido, se pretende asumir, un afán crítico de la deconstrucción, porque instaure la metafísica de la presencia, las diferencias, ausencias y rasgos constitutivos que aparecen, modos de significar, que ocultan la existencia misma del concepto. En general, de la interpretación ante todo, busca colocar en diálogo los aportes más esenciales con los interesados, a efectos de lograr una reflexión más enriquecedora. Son los profundos cuestionamientos de la naturaleza unívoca del significado, en la revisión de la metafísica de Heidegger (sf) que se colocan en cuestión en su ensayo “construir, pensar, habitar”.

En el hábitat, el habitar define la esencia humana de ser y relacionarse, entran en interacción desde el habitar, aquí las relaciones son construidas, reconstruidas y deconstruidas en espacios y momentos específicos del mundo cotidiano, el lugar habitado en el espacio, no como contenedor, sino como medio, se construyen relaciones y se desarrollan sus prácticas.

### **2.1.1. Aspectos conceptuales de Hábitat**

Toda una generación de estudios, tratados y bibliografía especializada, dan cuenta del ascenso de este nuevo concepto *hábitat*, pero también de la necesidad de su comprensión, del establecimiento de sus alcances, de sus posibles metodologías de análisis y de las propiedades de los objetos de estudio. Aunado a esto, los problemas para la definición de un campo tan extenso y aplicable no terminan por construirse y delimitarse.

El lugar habitado objeto de este estudio fue particularmente, la vivienda, el cual está colmado de sentido y manifestación de quienes lo habitan, es el espacio más inmediato e íntimo, con el que el ser humano relaciona su hogar (el cual lo conforman las personas que allí habitan), la casa (los objetos y espacios que componen lo necesario para vivir) y todo el equipamiento (servicios y entornos próximos, ya sea a nivel del barrio y/o la ciudad). Todo esto indispensable para la existencia, protección y desenvolvimiento del habitante, lo cual envuelve necesidades, deseos, intereses, capacidades, satisfactores de una vida social cotidiana. “El hábitat es esa superficie de contacto con nuestros hábitos, es el habitar mismo en continua construcción de la habitualidad, de la cotidianidad y la banalidad. Es el conjunto de gestos, de coreografías de ropajes y decorados con los cuales el ser humano

reviste su cuerpo y su espacio existencial fundamental, esto es hábitat” (Echeverry, 2014, p.11).

En las últimas décadas, la ciudad se convierte en un escenario privilegiado de las actividades sociales, económicas, culturales y políticas, al ser, uno de los principales laboratorios para el estudio del hábitat. Para todos estos requerimientos, se cuenta con el concurso de profesionales y técnicos con especializaciones cada vez más profundas, aunque necesariamente interconectadas. Es en buena medida el conjunto de saberes, lo que ha determinado que la noción actual, busque incluir e integrar el tratamiento de campos tan diversos, como los que conciernen a procesos complejos, que tiene características eminentemente interdisciplinarias.

El hábitat se va a desarrollar, al contrario de otras disciplinas que progresan, a través de la paulatina diversificación de sus objetos primarios del conocimiento, fue combinando los conocimientos que eran componentes de diversos campos científicos y filosóficos, en el que se intenta formar con ellos un cuerpo unificado de doctrina.

La historia del término, se apoya en las descripciones y observaciones provenientes de la historia natural, que al mismo tiempo, pasa por una serie de debates en los cuales, la manera más apropiada para estudiar, según los parámetros científicos de las ciencias naturales, principalmente, la Biología y la Ecología, Di Pace (2010) son la forma como se va a describir a la naturaleza, una red compleja de interacciones entre organismos, que hacen presente de la idea de un determinado “hábitat”.

Desde la segunda mitad del siglo XX, algunos conceptos como: medio ambiente, ecosistema, ecología, nicho ecológico, resiliencia, flujo de energía y materia, dinámica de las poblaciones y hábitat, se vuelven prontamente universales y empiezan a ser utilizados por otras disciplinas, donde también aparece con más fuerza, las valoraciones de relaciones más complicadas, no lineales y complejas. Paulatinamente, el hábitat se va separando de las ciencias naturales y se transforma en una disciplina, que integra el estudio de las interrelaciones existentes en las siguientes dimensiones del hábitat: lo ambiental-natural, lo social-antropológico y lo físico-espacial.

De igual manera, siguiendo a las definiciones proporcionadas por Hidalgo (2004); Gutiérrez (2007); Rico (2011); Villa (2013); Ramírez (2014) y Echeverry (2014), se puede evidenciar que a través del tiempo se va marcando una asidua discusión sobre qué es el hábitat, su campo de conocimiento, el origen como disciplina y su creciente desarrollo. Ello posibilita vislumbrar con mayor claridad, la necesidad de su estudio y la importancia que fueron tomando los diversos temas que empezaron a surgir en la academia, el Centro de Estudios para el Hábitat Popular –CEHAP-, en Medellín es prueba de ello, al igual que las líneas de investigación desarrolladas posteriormente bajo las maestrías en Hábitat en Bogotá y Manizales.

Los problemas que estudia el hábitat como disciplina académica son complejos y para su enfoque y solución, necesitan de la conjunción de distintas disciplinas, es decir, el vínculo entre las ciencias naturales y las ciencias sociales que cobra importancia en los estudios de carácter interdisciplinario. La realización de tales estudios constituye, desde hace unos años, una preocupación dominante en la investigación, que está relacionada con la manera cómo actúa y se interrelacionan, la física, la química, la biología, la geografía, la sociología, la biología, el derecho, las ciencias políticas y administrativas, entre otras, que hacen posible el trabajo conjunto de distintas experiencias disciplinares. Ejemplo de ello, se puede encontrar en la definición que Chardon (2010) presenta sobre el hábitat “un bio-físico-eco-socio-sistema, es decir un sistema cuyos componentes son el espacio urbano, sus ocupantes (caracterizados por un contexto y procesos sociales, económicos, históricos y culturales), el entorno natural como físico-espacial, el contexto político institucional y las relaciones como vínculos que estos elementos tejen entre sí” (p.53).

La realidad nos exhibe problemas que no tienen, en general, un carácter sectorial, y por lo tanto, su estudio y solución no admiten la sectorialidad, dado que si el objeto es complejo, los análisis y las soluciones deben basarse en las interrelaciones, pues ellas son, en general, los nodos principales del problema a encarar. La aproximación interdisciplinaria surge ante la demanda social, la emergencia de situaciones problemáticas complejas, como es el caso del hábitat y la vivienda, y por la evolución interna de las mismas ciencias, dado que esta orientación interdisciplinaria puede favorecer la integración y la producción de conocimientos, así como el rechazo de las dicotomías, abre la vía a los estudios integrados de subsistemas que según Echeverría

(2009) actúan entre sí para el logro de los fines de tres tipos: sociales, funcionales y simbólicos.

Es en esta circunstancia, cuando la socialización e interacción de sus habitantes se hace vital, porque en ella misma, se interiorizan elementos socioculturales y se transmiten costumbres y principios que posibilitan, posteriormente, el origen de la moral, las rutinas, las normas, los límites, las metas, las ilusiones y las expectativas. De acuerdo con Cuervo-Calle (2009) las “acciones, permanencias, desplazamientos, pero también imaginarios; estas acciones deben ser lo suficientemente repetitivas y establecidas en un tiempo y un espacio para considerarse habituales” (p.39), es decir, para ser considerados hábitos; estos se dan cuando el individuo presenta tareas reiterativas, ya sea iguales o parecidas o a causas de actividades instintivas, en un tiempo y espacio establecido.

En la actualidad, se considera que la mayoría de los problemas, no tienen fronteras disciplinares y que los límites de cada disciplina no son inamovibles, sino que son meros acotamientos conceptuales propios de la misma, este es el caso de la comprensión dinámica y compleja que envuelve el hábitat. Asimismo, al examinar el documento de Mendieta (2012), se puede encontrar que: “después de haber superado las fronteras históricas de sus objetos de estudio dentro de sus campos de conocimiento en aras de una mejor comprensión de los fenómenos, han ido acercándose a un modo relacional, un campo que hoy es denominado hábitat” (p.2).

La interdisciplinariedad, incluye intercambios disciplinarios que producen enriquecimiento mutuo y transformación, que implican además: interacción, cooperación y circularidad entre las distintas materias, a través de la reciprocidad entre las áreas, con importación de instrumentos, métodos, técnicas, términos y conceptos, los cuales buscan la integración sistémica, a partir de los siguientes requisitos básicos: el trabajo en equipo, la flexibilidad, la cooperación recurrente y la reciprocidad. Echeverría & Rincón (2000) van a presentar una importante mirada en esta misma dirección:

A pesar de que la ciudad articula múltiples tramas físicas, bióticas y antrópicas, por lo general las miradas se parcializan, bien desde el paradigma funcional y técnico (propio de políticos y planificadores), desde el físico, formal y geométrico (de urbanistas y arquitectos), desde el historicista, social o político (de científicos sociales) o incluso desde el físico-geográfico (de geógrafos, biólogos, ecólogos). Estos enfoques contribuyen a comprender aisladamente las múltiples dimensiones de la ciudad, pero no bastan en sí misma para comprender tal complejidad (p.15).

En ese mismo sentido, el hábitat constituye un referente simbólico y social, que va más allá de un techo en el cual protegerse, está lejos de la idea de lo homogéneo, simple o único, porque depende de factores dotados de una historia incorporada, que aprecia, apropia y carga de sentido el hábitat, “implica esencialmente una relación vital entre cuerpo, materialidad, expresión y vivencia en y del espacio, asociada al reconocimiento de los cuerpos, reales y simbólicos, que somos” (Echeverría *et al*, 2009, p.65).

En el hábitat, los conceptos, las teorías y los enfoques están en formación y discusión activa. Sin embargo, la inserción del hábitat en ámbitos no específicamente académicos, ha sido un poco más difícil, lenta y es relativamente reciente, el interés que ha despertado en profesionales con horizontes aparentemente disimiles, con un lenguaje de expertos y en distintos niveles del Estado, entre ellos han emanado nuevos enfoques y desarrollos teóricos, sumados al surgimiento de tecnologías y aplicaciones actuales, que nos ha obligado a reflexionar sobre lo escrito y a revisar un discurso que continúa en construcción. Igualmente, como lo examina Ramírez (2014) “es el habitante quien dinamiza el hábitat, porque es quien a partir de su historia y estilo de vida (personal, familiar, social económico, político y cultural aprecia, apropia y carga de sentido al hábitat” (p.16).

Al estudiar las interacciones internas y externas, se trata de compatibilizar el espacio físico, donde la superficie ocupada por el medio natural va a permitir el asentamiento humano, al tiempo que los entramados simbólicos y sociales subyacentes. De igual modo, integrar en tiempo y espacio, la sociedad y su entorno, no es tarea fácil. El hábitat desde posiciones espaciales, posee un papel fundamental para la construcción de la vida social y humana, resultado de grandes espacios operados por mecanismos de especialización del poder, en las instituciones modernas, en las que se organizaba el tiempo, las prácticas, ejerciendo controles y regulaciones que permiten una normalización útil a la sociedad. “Las relaciones de poder sirven, en efecto, pero no porque estén al servicio de un interés económico dado como primitivo, sino porque pueden ser utilizadas en sus estrategias” (Foucault, 2008, p. 98).

Las acciones y pensamientos moldean los espacios que nos rodean, al mismo tiempo que los espacios y lugares producidos socialmente, modelan las acciones y pensamientos humanos, en todas las escalas sociales, es decir, el hábitat entonces, será la especialidad de la vida humana, “en tanto a procesos socio-espacial involucra aún más cualidades dinámicas que se derivan de su papel en la conformación de la vida humana y en la construcción social de los espacios, una contextualización y espacialización de la vida social en su sentido más amplio, planeado e imbuido de institucionalidad política” (Cardona, 2013, p.32).

En ese sentido, el hábitat será entendido como polisémico y complejo que implica escalas que van desde el conjunto de las actividades humanas, hasta las que son más particulares como el acumulado de conocimientos de un individuo o grupo, aunque es necesario subrayar que esta idea obedece a un hábitat humano, el cuál expresa las transformaciones que los agentes realizan en su entorno a través del tiempo, cargado de universos simbólicos que se circunscriben en el territorio socialmente construido. Así, “el hábitat comprende lo relativo al sistema espacial y de recursos que elige un grupo para transitar por su existencia; que responde a las necesidades para desarrollar procesos individuales y colectivos requeridos para realizar su vida productiva, laboral y doméstica; ubicado en relación con un entorno mayor, en intercambio con otros grupos de la sociedad; y a la vez definido por el lugar geográfico donde se aloja” (CEHAP, 1998, p.5), sin olvidar que las lógicas cotidianas entrañan formas de comprender y resolver problemas, en este caso los relacionados con las necesidades básicas vitales.

“En este contexto, el tema de la vivienda es inseparable de la discusión y construcción del hábitat; constituyéndose una unidad fundamental indisoluble, al ser el escenario que por excelencia refleja y expresa la vida humana; por lo tanto, el hábitat es el espacio en el que, de manera preferente, tienen lugar las prácticas sociales y culturales del habitar humano” (Torres, 2010, p.4).

## **2.2. Hábitat un discurso de poder. Algunos elementos para su evaluación**

Ante la inquietud por estos fenómenos, la investigación escoge para su estudio, dos autores que puedan ayudar a explicarlos. En cada uno de los autores recogidos, abunda lo que en el otro escasea. Michel Foucault (1990, 1992) brinda una estructura teórica social y filosófica contundente; pero él mismo sugiere que su trabajo ha sido tan particular y su proceder tan contingente, al interés que lo guía cada momento –y tal vez precisamente por eso es tan eficiente-, que la peor manera de emularlo, sería encontrar, en el un método, propio de los planteamientos postestructuralistas y el analista del discurso crítico Teun Van Dijk.

En la relación hábitat y discurso, es posible encontrar algunos elementos que llevan a encontrar como la utilización del discurso de la modernización para los años setenta y el discurso del ajuste estructural para los noventa, tuvieron los efectos esperados en la sociedad colombiana, la cual atraviesa no sólo el discurso del hábitat y la vivienda, sino también se encuentra presente en la educación, la salud, la infraestructura, entre otros. No obstante, lo que planteará Foucault y Van Dijk es que ningún grupo o institución controla todos los discursos o todas las acciones de otros grupos, “controlando al menos una parte del discurso público, las elites de poder son capaces de controlar, al menos, una parte de las mentes de algunas personas” (Van Dijk, 2004, p.10).

No es una sustancia ni un misterioso atributo, es un tipo específico de relaciones entre individuos que no está incluido en el intercambio, la producción, ni la comunicación, aunque esté relacionado con ellos, Foucault (1990) cree que el gobierno del hombre por los hombres, se basa en una cierta forma de racionalidad y no en la violencia instrumental. Por lo tanto, para los que se resisten o se rebelan contra una forma de poder, es necesario poner en tela de juicio la forma de racionalidad existente. En este orden de ideas, es indispensable la discusión de cómo se conforma la ciudad formal vs ciudad informal, la necesidad de ordenarla desde la norma, en este caso urbanística, para develar la real eficacia de la política.

Una de las categorías principales para evaluar la política pública de hábitat y la vivienda, desde una perspectiva constructivista, siguiendo a Cejudo (2008) es el discurso. Aquí nos situamos entonces, en algo que ya ha sido abordado por pensadores como Foucault (1990, 1992, 2012). En ese sentido, cualquier tipo de discurso, no se puede entender fuera de las relaciones que lo hacen posible (la construcción y producción social del hábitat). El discurso, se construye en la práctica y tiene efectos en el espacio social, en consecuencia, el discurso político del hábitat debe ser evaluado desde dos escenarios multinivel; la práctica y el discurso.

Siguiendo a Cortes (2011), los discursos son acontecimientos en sí y por sí mismos, es en el orden de la materialidad donde se efectúa, hay un campo para que se den, aunque están sujetos a las discontinuidades o censuras que rompen el instante y dispersan al sujeto en una pluralidad de posibles posiciones y funciones. De acuerdo con Restrepo, Zuleta, González & Munera (2001) es necesario que éste se aborde desde la complejidad, al tratar los discursos como: series regulares y distintas de acontecimientos, es decir, no es sólo el discurso, sino lo que éste hace en cuanto a la reproducción social. Esto último, nos va a permitir entender también las posiciones discursivas, así como los lugares y los agentes discursivos que han estado construyéndolo.

La producción de los discursos, permite construir y producir al mismo tiempo la realidad social, como elemento constitutivo de la misma, a través de la conformación y la promoción “es a través del lenguaje y del discurso que la realidad llega a constituirse como tal. Por lo tanto, las modificaciones que se hagan en ellos equivalen a transformar la realidad misma, pues implican el cambio de prácticas concretas de hacer y de conocer, de significar y de usar. La producción de discurso no es neutral sino que está asociada con formas de dominación y exclusión. Los discursos producidos y transferidos desde la ONU en relación con el tema de vivienda y el hábitat pueden considerarse, desde este punto de vista, un discurso de dominación” (Fique, 2006, p.27).

Si bien, la propuesta de evaluar la política pública del hábitat, en dos periodos presidenciales diferentes –Miguel Pastrana y Ernesto Samper- constituyen la unidad de análisis, y todo gira en torno a ello, es el discurso la categoría de análisis principal de la evaluación de política pública que se plantea en este estudio. Asimismo, el Análisis Crítico

del Discurso –ACD-, debe analizar detalladamente la relación entre los textos y los contextos sociopolíticos, como pueden ambos en el nivel político, ser controlados por los actores dominantes que detentan el poder y ejercen el control sobre las cosmovisiones de las personas y sus acciones. “Las formas en que el poder que se construye en lo social, resignifica y transforma el territorio, y con la cual se pueda hacer un reconocimiento del espacio como un escenario de disputa y no como un espacio neutral y ajeno a intereses” (Rico, 2011, p. 127).

Desde luego, para el logro del objetivo de investigación, se acude a un marco analítico y metodológico en donde se destaca el análisis crítico del discurso, desarrollado en Europa y América Latina desde la década de los ochenta, con autores como Van Dijk (1999, 2003), que examinan como los discursos de los agentes sociales, revelan más allá de los objetos y las cosas a las que se refieren diversos matices de poder, que ellos encubren o traslucen.

En este punto, se hace necesario interpretar la génesis y la crisis sociohistórica del campo jurídico y discursivo de la política pública<sup>5</sup>. Especialmente, cuando los textos son normas jurídicas y la élite simbólica concreta es también la de los juristas o la de los políticos. Ahora bien, utilizando este marco de reflexión se revisaron textos oficiales, en diversos momentos de reconstrucción (CONPES, normas, decretos, informes, censos, entre otros) con el fin de señalar posiciones y estrategias discursivas oficiales, así como, fisuras y puntos críticos sobre la política pública. Los textos son moldeados por sus contextos; es decir, por las propiedades relevantes de su realidad político-social.

El hábitat propiamente es algo que tiene que entenderse, a partir, de varias circunscripciones, intersecciones y otras salvedades, dentro de esto su discurso, todavía no está claramente establecido por la política pública nacional, a pesar de si enunciarse en ambos planes nacionales de desarrollo. Además supone no sólo la estructura argumentativa del sujeto, sino la existencia de condiciones materiales en las que el sujeto

---

<sup>5</sup> Estos aspectos del análisis de discurso en cada uno de los planes nacionales de desarrollo, se examinarán con más detalle en el capítulo 3.

elabora el discurso y que son finalmente, aquellas que el espacio social, el campo discursivo y los intercambios lingüísticos producen.

Uno de los interrogantes, que surgieron al inicio de la investigación, tiene que ver con las diferentes formas en las que se evalúa la política, al interrogarse: ¿no sería mejor evaluar la efectividad, de una política como clásicamente, se ha hecho en términos de examinar qué se propuso y qué se cumplió?. Este estudio responde, que no basta con evaluar lo prometido y lo pactado (desempeño y resultados), más bien es necesario proponer desde una perspectiva crítica e innovadora como la constructivista, cuál es la efectividad de la política pública, en el momento que se construye y se produce el hábitat desde la actuación estatal en dos periodos muy importantes para el hábitat y la vivienda.

Desde ese lugar, metodológicamente, se considera que evaluar una política pública, implica conocer más a fondo el campo de relaciones y prácticas sociales, en la cual –la política pública- tiene origen, así como la génesis social de producción del discurso público, y las prácticas discursivas que han engendrado y moldeado para llegar a performarse como política pública. Es decir, el evaluar el efecto que persiste en el discurso de la política pública, es lo que este estudio persigue.

Introducir el discurso, dentro de la evaluación de políticas públicas y el hábitat implica analizar la relación entre discurso, poder y normalización, lo cual es crucial para entender la dominación discursiva. El poder discursivo es el control directo de la cosmovisión de otras personas e indirecto de sus acciones. Por tanto, comprender el poder del discurso, es lo mismo que comprender cómo éste afecta la cosmovisión de las personas, como se ordena la ciudad desde el micropoder de la política pública.

El campo político ha generado unas prácticas discursivas. Ni el discurso ni la acción política, han logrado tener eficiencia y celeridad para impactar el problema del hábitat en Colombia, gracias al modelo político, social y económico, en el que se ha enfocado el desarrollo, sus líneas de acción siguen siendo fragmentarias, lo que impide solucionar el problema habitacional.

Al plantear entonces el discurso del hábitat dentro del campo político, siguiendo a Carvajal (2007) y Cortes (2011), no es solamente un medio para el poder, sino un campo de batalla en el que se lucha por él, es una realidad que antecede y trasciende a los autores de dicho alocución, encontrándolo vivo, sin vencimientos por el tiempo. “La política pública es el espacio de confluencia de fuerzas en el que los actores confrontan proyectos ideológicos-políticos; movilizan y defienden intereses; discuten u ocultan temas que afectan diferentes formas de comunidad; buscan negociar, llegar a consensos, neutralizar o fortalecer posturas y promover ciertos tipos de decisiones” (Lozano, 2008, p.17).

La investigación brinda una exploración, al enfocar el lente sobre ciertos puntos, que pueden ser útiles para aplicar esta idea abstracta, a piezas discursivas concretas, teniendo en cuenta al hábitat, se mueve dentro del campo institucional, gracias a que es un discurso político y también un dispositivo del poder.

El campo en donde se inserta el hábitat dentro de la política pública, permite espacios de confrontación de diversas formas de poder: económico, político, académico, cultural, de clase, de género, etc. Es un campo de múltiples luchas, que se dan para mantener el ejercicio de la dominación, pero también resistencia, relativización y profundización de los conflictos sociales, de defensa de los derechos, configuración de las necesidades vitales, visibilidad y resolución de requerimientos socioculturales en las funciones del Estado.

Estos procesos de control y delimitación, se ejercen desde el exterior y el interior o sobre los sujetos que discurren. “El discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse” (Foucault, 1992, p.12).

Igualmente que Canestraro (2012) “apuntamos a comprender que en el discurso jurídico hay una representación de la sociedad, y que si se descarta este presupuesto se corre el riesgo de adoptar los marcos conceptuales con que la ley define las relaciones que regula; es decir, de definir una práctica social con conceptos jurídicos y reproducir acríticamente la manera en que el discurso jurídico define a la sociedad (...). Un discurso que se extiende por diversas esferas y del cual, paradójicamente, el campo académico no se halla exento sino que más bien reproduce” (p.187)

Dentro del hábitat como problema político, el poder está basado en la escasez de ciertos recursos sociales; en este caso de recursos simbólicos, especialmente del acceso preferencial al discurso público. Algunas élites simbólicas detentan este acceso, controlando así los discursos políticos, mediáticos, educativos, científicos, legales y burocráticos. El control no lo ejerce cada grupo exclusivamente sobre su dominio, sino que puede ejercerlo también sobre partes de otros discursos públicos, que tienden a mostrar las mismas ideologías fundamentales.

El marco conceptual plantea la forma como el concepto de hábitat, entra en la escena política y pública internacional en la preocupación por los asentamientos humanos, de manera paralela que al campo académico, en donde se convertiría en una categoría de análisis y problema teórico, teniendo como elemento principal; la forma en que es utilizado en el ámbito nacional y la esfera de la política pública. Luego, de discutir el eje central del estudio, se plantea la manera como se entiende la evaluación de políticas públicas, apaleando al análisis crítico del discurso como discernimiento guía para la evaluación de dos casos específicos.

## **Capítulo 3 Aspectos conceptuales de la evaluación de política pública del hábitat**

### **2.3. La política pública en Colombia. Estrategias e intervenciones estatales del hábitat**

La palabra política tiene un carácter polisémico, al igual que el hábitat, lo que implica realizar precisiones conceptuales, en este caso, no se trata de la política en tanto la expresión por la “lucha del poder”, tampoco se trata de la política como “ámbito de actividad” que expresa la preocupación del quehacer del Estado, se trata de una elección específica de medios tendientes a lograr ciertos efectos. Las políticas públicas pueden evidenciarse dentro de la teoría del cambio social, que relaciona una causa (programa de acción) y un efecto (los resultados esperados). Tal situación, supone un esfuerzo particularmente sistemático y complejo, por asegurar que la política evaluada y solo ella, sea en realidad, la causa de los efectos observados.

Las políticas públicas nacionales surgen como acciones originadas por el Estado, encargadas de solucionar las necesidades básicas vitales de la población, que no se encuentran en condiciones sociales, económicas y políticas para hacerlo individualmente, eso conlleva a que se generen esfuerzos para su elaboración, implementación, seguimiento y evaluación.

Al examinar los Planes Nacionales de Desarrollo es posible encontrar que, la política pública no se puede desligar de sus cargas políticas, ideológicas, estilos de gobierno y modelos de desarrollo. Al ser intervenida la sociedad, el Estado, va a estar relacionado con el poder y los dispositivos de control. “Las realidades urbanas evidencian la crisis de los

planes directores y el planeamiento que se implementa es de carácter político a los grandes problemas urbanos y cada vez más un instrumento al servicio de los grandes intereses económicos” (Arango, 1982, p.4).

Además que los principios y lineamientos están envueltos en una variedad de objetivos multidimensionales, propósitos implícitos e explícitos, que pueden transformarse en su ejecución. Según el Departamento Nacional de Planeación (1983) “lo más difícil de la planeación no es formular objetivos, aunque debe haber consistencia entre los mismos. Generalmente hay acuerdo respecto a los objetivos; entre más vagos sean éstos mayor será el consenso. El principal problema consiste en lograr acuerdo respecto de los instrumentos” (p.47). Igualmente, este estudio, busca desde la evaluación, analizar la complejidad a nivel macro, cuando se enfoca en la ideología e impactos de la sociedad, su valoración va más allá de los aspectos técnicos que puedan tener en su diseño e implementación.

En la acción pública con frecuencia es posible encontrar mecanismos de evaluación. No obstante, el carácter sistemático y riguroso del mismo, no siempre están a disposición, el cual está mediado por quien realiza la evaluación. Partidos políticos, medios de comunicación, entre otros, emiten juicios y diagnósticos sobre la intervención que realiza el Estado. Entonces, ¿dónde está la originalidad que se presenta a continuación?. En la forma en la que se aborda la evaluación de política pública desde el enfoque cualitativo, puede aproximarnos a esa respuesta. La evaluación de política pública del hábitat, que se propone aquí hace parte de esa “cuarta generación” de evaluación que se fundamenta en el paradigma científico constructivista, el cual propone la deliberación entre las diferentes prácticas y discursos sociales, que expresa la sociedad frente a un problema social específico. De acuerdo con lo que plantea Guba y Lincoln (1989) sobre las tres primeras generaciones de evaluación, que están dentro del paradigma dominante científico, se considera necesario y evidente romper con las perspectivas dominantes, para lograr una práctica evaluativa más efectiva.

La finalidad de la evaluación de política pública es mejorar los procesos en la toma de decisiones de los gestores, para que incidan efectivamente en el bienestar y la calidad de vida, en especial el hábitat de la sociedad colombiana.

### **2.3.1. Las políticas públicas referidas al hábitat. Materialización del hábitat en el campo político**

En el campo político, los participantes y sus características juegan un papel sobresaliente. Pero sobre todo, hay que tener en cuenta que los contextos no son las situaciones sociales externas a los usuarios de la lengua, sino los constructos subjetivos que ellas elaboran para entenderla. Por lo tanto, los contextos o modelos de contexto son modelos o representaciones mentales de las experiencias comunicativas del sujeto, es decir, son constructos sociales que se internalizan en los universos simbólicos de los sujetos, generando un orden y coherencia interna, pero al mismo tiempo se objetivan en la forma como se comprenden las instituciones sociales.

Para entender como el discurso se comprende, guarda memoria y genera algunas propiedades de dicha representación mental, éste influye internamente en las creencias. Lo primero a tener en cuenta, es que junto a los modelos de contexto, están los modelos semánticos; es decir, aquellas representaciones mentales subjetivas sobre los eventos a los que se refieren el discurso. En los modelos semánticos, se involucran las opiniones y emociones, al reactivar estos modelos semánticos subjetivos es posible recordar las partes del discurso. “Cuando un líder político pronuncia un discurso sobre determinado tema, lo que quiere es que sus receptores adopten los modelos mentales que él tiene sobre el tema. Evidentemente, manipular los modelos mentales de los ciudadanos que no tienen los recursos para resistirlos o para construir modelos alternativos es una forma importante de abuso de poder” (Foucault, 1992, p. 16).

La eficiencia de estos mecanismos reside en que los oyentes se formen automáticamente los modelos mentales preferidos por los hablantes en cada ocasión futura, sin que éstos tengan que repetir los mismos discursos. Si los discursos logran esto es porque han construido representaciones sociales; es decir, representaciones mentales socialmente compartidas. Las acciones de los miembros de cada grupo social se basan sobre sus representaciones sociales, puesto que éstas se transforman en el terreno común que todos los individuos tienen en el presupuesto de sus decisiones. Dado este carácter previo a la acción de las representaciones sociales no es necesario estar declarándolas constantemente, sólo debe hacerse frente a los miembros nuevos o recientes del grupo.

No sólo los discursos tienen oyentes, también hay actores sociales que los producen a partir de una serie de motivaciones, los cuáles se mueven a partir de diferentes valores e intereses. En el caso de las políticas públicas referidas al hábitat encontramos que estos actores no sólo son las instituciones del Estado que intervienen en la situación-problema, sino otros como las constructoras, las instituciones financieras –los oferentes- y los demandantes quienes son actores sociales que poseen unas disposiciones económicas, socialmente construidas en parte por los gustos de estos y por los medios económicos de los que puedan disponer para este fin ya que la decisión económica –para el caso de la vivienda por ejemplo- no es de un agente aislado, sino de un colectivo, grupo, familia o empresa, que funciona como un campo.

En ese sentido, es necesario establecer a la manera de Bourdieu (2010) cómo las decisiones económicas sobre el hábitat funcionan, a partir de la forma como se da la estructura del campo las formas de producción, los mecanismos que determinan su funcionamiento y las disposiciones de los agentes para encontrar que existe un subcampo como el de producción de hábitat en donde se dan luchas por el mismo, dado que el hábitat está cargado de significado y depende de las disposiciones de cada uno de los agentes.

La política pública es entonces una serie de acciones y procesos complejos orientados, para dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas, que involucran la participación de actores y dimensiones, articulaciones armónicas pero también tensiones y conflictos, “más bien, se trata de un conjunto de aparatos y ámbitos institucionales que, atravesados por contradicciones y relaciones de fuerza entre sectores, grupos y clases sociales, realizan el interés general de la clase dominante”. (Ostuni, 2010, p.4)

## **2.4. La evaluación del hábitat como problema público y político**

La evaluación de las políticas públicas es algo relativamente nuevo, para América Latina ha tenido una importancia creciente desde la década de los ochenta. Progresivamente, desde la década de los noventa, la evaluación se ha instalado como una práctica relativamente habitual en Colombia. Tanto las universidades, las ONG, las

organizaciones internacionales como las instituciones públicas, han llevado a cabo numerosas experiencias de evaluaciones en el país. En el marco de las diferentes reformas del Estado, aumentando progresivamente con la Constitución Política de 1991, concentrándose en los resultados e impactos de las acciones públicas. Los principios también constituyen “la base conceptual o fundamento controvertible sobre el cual se apoya una actividad de planeación, respecto al cual no se admiten o emiten juicios de valor sino de carácter ontológico y fija el marco conceptual dentro del cual se formulará el instrumento de planeación. Por lo tanto, no deben confundirse con objetivos ni estrategias, error en que generalmente se incurre” (Morcillo, 2002, p.68).

El propósito ha sido la necesidad de evaluar los resultados e impacto de las estrategias, intervenciones y acciones públicas, con la intención de mejorar el desempeño institucional y determinar los efectos que en cuanto a eficacia y eficiencia de ésta, que tienen las políticas públicas para los y las habitantes de un país como Colombia. Institucionalmente, la evaluación de la política pública es una serie de herramientas y técnicas que pretenden medir las realizaciones de los gobiernos, en busca de legitimidad.

En primer lugar, es necesario comprender el marco institucional en el cual está inmerso la política, que determina las reglas de juego globales para el conjunto de la sociedad, la definición de lo que se consideran bienes y servicios públicos, derechos y servicios sociales y sus principios orientadores. Teniendo en cuenta que una política no actúa sola, es necesario identificar los lugares de interconexión con otras políticas para identificar los factores que, directa o indirectamente pueden incidir sobre la política objeto de análisis.

En segundo lugar, identificar la filosofía misma de la política, sus propósitos, objetivos y problemáticas que enfrenta, estableciendo niveles de concordancia y contradicciones frente al entorno institucional, además determinando por factores de viabilidad y sostenibilidad. De aquí se deriva la identificación, los parámetros de evaluación de los resultados previstos y no previstos por la política.

En tercer lugar, es necesario considerar que la implementación de una política implica determinar formas organizativas estructurales y funcionales para la operación, que pueden involucrar múltiples actores e intereses (públicos / privados / tercer sector) y

arreglos bajo regulaciones específicas que precisan cómo se interrelacionan estos agentes bajo la política. “La evaluación se ubica dentro de un proceso de debate guiado por los valores e intereses de los distintos actores sociales” (Arboleda, 2008, p. 33).

El análisis y la evaluación de la política pública, es una herramienta para tomar decisiones, al igual que es un mecanismo de mejoramiento y transformación de los programas sectoriales y sociales. “La preocupación central en cuanto al control del gasto público y a la efectividad de la acción pública generó, en las últimas décadas del siglo XX, una fuerte demanda de herramientas de evaluación” (Roth, 2009, p.1). En ese sentido, existen diversas herramientas y criterios que llevan a considerar varios factores; en cuanto a las herramientas concurren perspectivas positivistas, asociados a formas objetivas en las que se utiliza la medición como elemento primordial de evaluación. Sin embargo, están surgiendo algunas corrientes que apelan a formas de evaluación de corte constructivistas, que imprimen nuevas miradas cualitativas, en donde se da cabida a formas diversas de entender el mundo social.

Al mismo tiempo, los criterios serán considerados sistemáticamente sobre la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, en términos de la eficacia o efectividad, el grado de logro de los objetivos y la eficiencia en el uso de los medios para alcanzar los objetivos. En ese sentido, La evaluación de políticas públicas “está definida como el proceso de análisis de confrontación de los objetivos y metas propuestos en los planes, programas, proyectos o normas con los resultados alcanzados por las actividades por una institución o dependencia, en determinado lapso de tiempo” (Munera & Porras, 2002, p.63).

En síntesis, proponer una evaluación de políticas públicas en torno al concepto de hábitat implica no sólo tocar aspectos abstractos de la acción pública y las diversas formas de dar solución o intervenir en problemas complejos, sino que requiere de un debate, una discusión desde una teoría que atraviesa diferentes campos y fronteras disciplinares como el posestructuralismo de Michael Foucault, desde el cuál estas acciones son consideradas como problemas discursivos, que juegan un papel central en los juegos de poder y en las diferentes lógicas de dominación de los actores involucrados en el campo político institucional, constructoras, bancos, instituciones financieras y algunas oficinas estatales. “Por todo lo anteriormente presentado, entendemos la evaluación de políticas públicas no sólo empírica, orientada a conocer la efectividad y el cumplimiento de metas a través del

desempeño en el proceso de implementación y los resultados, sino también conceptual, orientada a revisar su diseño. No se trata de una evaluación exclusivamente retrospectiva, sino complementada con una de carácter prospectivo asociada al proceso de diseño y formulación” (Curcio, 2007, p.63).

Las familias en contextos pobreza o bajos ingresos, tienen un sistema residencial que recompone el medio urbano, a pesar de las distintas ramificaciones y trayectorias residenciales de movilidad y búsqueda de espacio urbano. Para estudiar esta cuestión se hace fundamental buscar desde la etnografía, los sistemas de parentesco y como el medio urbano, como se introduce paulatinamente otros modelos de organización social, en este caso el familiar. Algo similar lo plantea Rosana Guber (2004) cuando indaga por la definición teórica de quienes residen en los asentamientos informales “que fueron caracterizados desde distintas teorías como "marginados", "lumpenproletarios" o integrando el ejército industrial de reserva, la masa marginal, las clases subalternas o los sectores populares. Cada una de estas denominaciones conlleva una teoría de su existencia, que necesariamente se verá reflejada en la obtención de información y producción de datos” (p.61).

En este caso, se ha tomado principalmente a los sectores de bajos ingresos, que involucra las estrategias de supervivencia de la población, a través de la red de sociabilidad tejida desde los amigos, padrinos, compadres, comadres, es decir, toda una parentela en torno a la familia, las importantes relaciones de alianza, lo que permite describir en la ciudad, los niveles de organización social próximos del individuo. La vecindad, de la manera como lo describe Pitt-Rivers (1971), implica la confianza mutua y la simpatía que se inicia con la recepción o el ofrecimiento de un favor.

A estas “soluciones informales” propias de la población de bajos ingresos en Colombia, responderá el Estado a esta necesidad social de atención pública, a partir de la década de los años treinta, cuando aparece el Banco Central Hipotecario –BCH- con el objetivo de promover el sector de la construcción, a través de crédito a largo plazo, para adquisición de vivienda y el Instituto de Crédito Territorial –ICT- entidad encargada de construir y otorgar crédito para la compra de vivienda, con algunos subsidios del Estado a la tasa de interés y al precio de vivienda.

Ambas instituciones descentralizadas son los primeros mecanismos del Estado, para resolver el problema habitacional, debido a esto, Figue (2006) señala como “la visión económica del problema de la vivienda se ha centrado desde los años cincuenta en la relación entre el costo de la vivienda y los ingresos de las personas para adquirirla; allí se inicia un tratamiento del hábitat y la vivienda en su escala macro como un problema de desarrollo” (p.30), lo cual ha generado que la vivienda desde la década de los sesenta, sea parte de la atención de políticos y estudiosos de la planeación y el desarrollo en Colombia. “De acuerdo con ello, se reconoce la necesidad de incorporar el término hábitat, no sólo como un instrumento que permita, salir de la modernidad hacia la posmodernidad en materia de intervención del territorio, sino, también como instrumento para establecer la capacidad de adaptación del hombre al espacio y las características del espacio transformado por el hombre en sus procesos culturales que lo hacen más o menos habitable”. (Márquez, 2010, p. 44).

## **2.5. Evaluación Plan Nacional de Desarrollo. Las Cuatro Estrategias (1970-1974)**

### **2.5.1. Operación Colombia y Lauchlin Currie**

De acuerdo con Ceballos & Saldarriaga (2008); Acebedo (2003) y Viviescas, Acebedo, Peña, & Vanegas (2000), la planeación se concentra en el contexto urbano, cuando según los datos censales de 1973, la población urbana llega a concentrar el 61% de la población total en Colombia. En ese sentido, la planeación urbana va a estar marcada por acontecimientos geopolíticos de gran alcance.

La Alianza para el progreso realizada en Montevideo (Uruguay) en 1961, que reúne toda una visión de desarrollo hegemónica, impartida por Truman<sup>6</sup> desde los organismos multilaterales como: la Organización de Naciones Unidas –ONU-, el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos –OEA-, entre otros, busca afrontar los principales problemas sociales estructurales de los países latinoamericanos. La final de este discurso

---

<sup>6</sup> Para un mayor detalle se puede consultar el texto de Arturo Escobar, la invención del tercer mundo.

político-ideológico fue contener los movimientos de izquierda y el peligro que significó, la llegada del comunismo a América Latina, con el triunfo de la revolución socialista en Cuba.

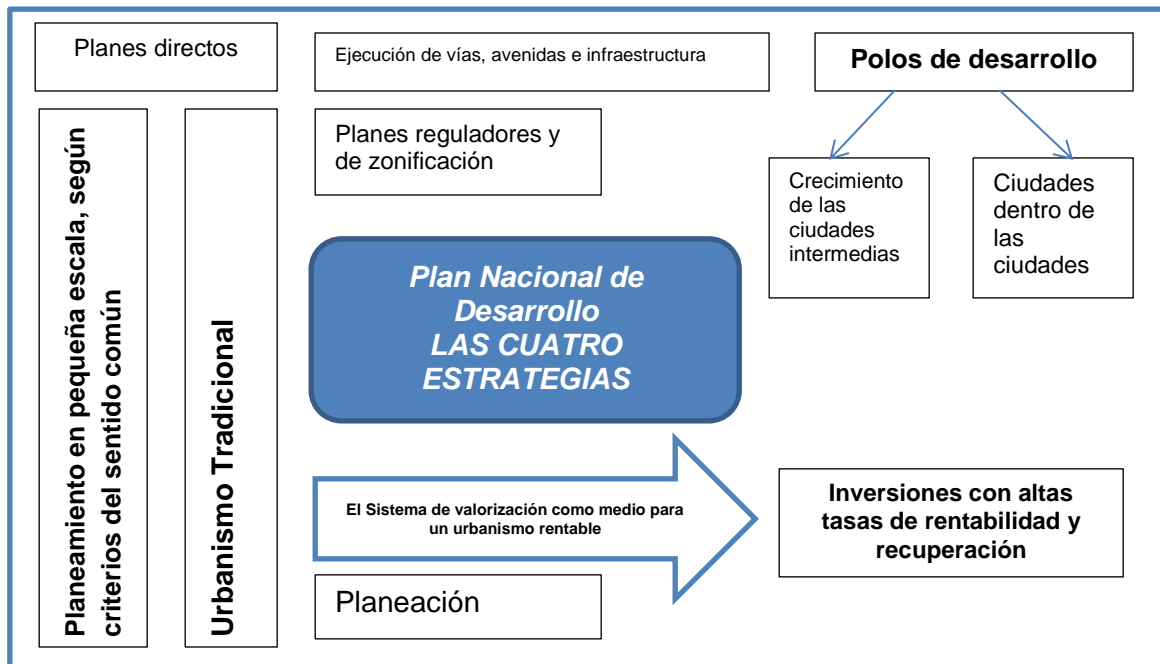
“La Revolución Cubana marcó a la izquierda latinoamericana como ningún otro acontecimiento. Se trataba verdaderamente de una “revolución en la revolución”. Por primera vez en la historia de la región, tuvieron lugar tres procesos a la vez” (Castañeda, 1995, p.82). Lo primero tiene que ver con las profundas reformas sociales y económicas que el régimen revolucionario iba a plantear para Cuba, redistribución de la tierra, salud, educación, entre otras. Desde los años sesenta, el régimen se adhirió geopolíticamente al bloque soviético y se declaró enemigo directo de EEUU, por último, la Revolución Cubana atiza el fuego para que este modelo se reproduzca en toda la región.

La estrategia de la Alianza para el progreso sería entonces, probar que dentro del sistema capitalista, se puede realizar la revolución social, y afrontar los graves problemas que tenían los países con desarrollo precario. Para ese momento se diseñaron agresivos programas de reformas institucionales, que implicaban la modernización institucional y del Estado con miras a instaurar políticas de desarrollo. Esta estrategia va a necesitar de un proceso acelerado de urbanización, vía migración campo-ciudad, atendiendo dicha población urbanizada a través de la deuda externa, que permitía financiar grandes proyectos públicos de desarrollo urbano. Estos proyectos iban a estar recomendados por misiones como la de Lauchlin Currie, realizada para el Banco Mundial, denominada Operación Colombia y como la del Arquitecto Jhon Turner (1977), asesor de la ONU, que más adelante como lo plantea Acebedo (2003) van a convertirse en el inspirador principal para afrontar el déficit de vivienda, a través del método de desarrollo progresivo.

Los criterios antecesores de la Operación Colombia, pueden encontrarse en el primer informe que se conoció de la Misión Currie al comenzar los años 50, fue llamado “Bases de un Programa de Fomento para Colombia”, financiado por lo que hoy conocemos como el Banco Mundial. Uno de los aspectos a resaltar, tiene que ver con el costo de la vivienda, es decir, se piensa en una política concentrada en el financiamiento de la vivienda y como hacer cada vez más viviendas más baratas y bajo un esquema de financiación de crédito hipotecario a 20 años, administrado por una sola institución, el Banco Central Hipotecario -BCH-, más adelante serían las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, quienes entrarían al negocio de la vivienda, bajo el esquema del sistema UPAC. Las motivaciones de este y

otros organismos internacionales, era establecer relaciones de cooperación, que promulgaran la modernización industrial y agrícola. Este aspecto significó nuevas búsquedas para organizar las ciudades, a través de planes de desarrollo. “El sector elegido fue el de la construcción, para lo cual se generaron condiciones para el financiamiento de esta actividad tanto para la producción como para la adquisición de viviendas, especialmente en los sectores medios y altos de la población” (Ceballos & Saldarriaga, 2008, p.127). La planeación urbana propuesta por Currie, tenía como una de sus ideas principales, construir ciudades dentro de las ciudades.

Ilustración 0-1 Mapa del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

## 2.5.2. Contexto sociopolítico

En éste mencionado contexto político, se presentaban las contiendas políticas del bipartidismo, es decir, los partidos liberal y el conservador que han tenido una contienda electoral histórica desde el siglo XIX, en periodos de gobierno de liberales y en el siglo XX desde principios por parte de los conservadores hasta la década del 1930 de parte de los conservadores, con el entorno de los liberales hasta el inicio del conflicto social y político

de lo que se conoce en la historia política y social, como la violencia política bipartidista, tras el Bogotazo del 9 de abril de 1948, propiciada por la coyuntura sociopolítica de las elecciones para presidente entre Laureano Gómez y Jorge Eliécer Gaitán.

Como alternativa a esa violencia política, se constituyó el Frente Nacional, que era la alternancia de poder entre conservadores y liberales. Al término del gobierno de Carlos Lleras Restrepo, asume Pastrana Borrero con el fin de afianzar el proyecto político de su gobierno antecesor.

El último periodo de esa forma de gobierno, va a ser la del conservador Misael Pastrana Borrero, que tenía el gran desafío de superar la severa crisis económica por la que atravesaba el país, la cual amenazaba con paralizar la gestión pública, debido a diversos problemas cambiarios y fiscales.

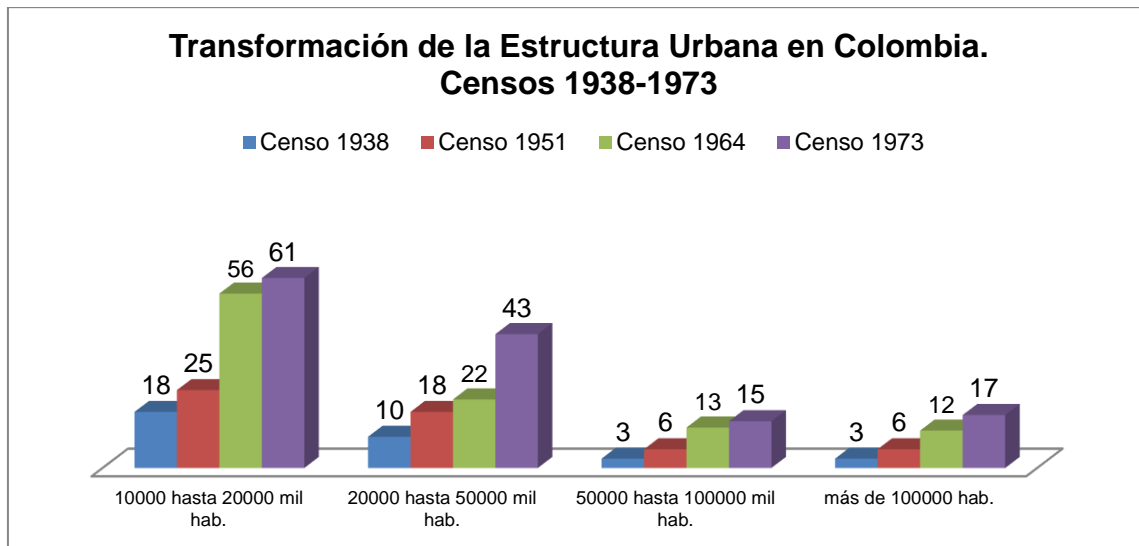
Algunos hechos históricos son indispensables, para analizar como la conformación del discurso, se desarrolla de acuerdo a un contexto político previo y durante la ejecución del plan de las cuatro estrategias del presidente electo Misael Pastrana Borrero, quien venía de ocupar el cargo de Ministro de gobierno de la administración de Carlos Lleras Restrepo. Además, presentó un programa de gobierno con una reforma constitucional, que permitiera adoptar políticas con mayor autonomía y soberanía, en los ámbitos económicos, fiscales y cambiarios. Los problemas económicos que antecedieron al gobierno de Pastrana Borrero, estaban cimentados por un bajo crecimiento económico, alta migración rural-urbana, explosivo crecimiento demográfico y elevada demanda de puestos de trabajo.

Para solucionar ésta problemática el gobierno decide buscar una intervención para tener un mayor impacto social y económico con control político, decide adquirir préstamo por U\$60 millones, con el Fondo Monetario Internacional,-FMI-, institución con la que se presentan discrepancias del proyecto político de Lleras Restrepo y que incidieron notablemente en la coyuntura política con sus actores principales, los partidos liberal, conservador y el tercer partido ANAPO del General Gustavo Rojas Pinilla.

Los temas sociales de acceso a la tierra, mejores políticas para el campo con programas agrícolas, la migración rural-urbana y el aumento drástico del crecimiento

demográfico, hicieron parte de un contexto de violencia política y surgimiento de guerrillas (Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia –FARC-, el Ejército de Liberación Nacional –ELN, el Movimiento Revolucionario Liberal –MRL- y los comienzos del M-19). Respecto a lo económico se presentó una fase de desaceleración de la industrialización, por una tercerización de la economía a partir de 1967, cuyo periodo de auge fue entre 1944 y 1957. En el ámbito laboral, se presentaron conflictos sociales entre obreros y patronos, luchas por la tierra y por el acceso a la vivienda.

Ilustración 0-2 Transformación de la estructura urbana en Colombia. Censos 1938-1973



Fuente: Campo, U. (1977). La Urbanización en Colombia, Bogotá D.C: ediciones armadillo.

Uno de los fenómenos sociodemográficos que se describen en el PND es la migración interna del campo a la ciudad, al igual que el crecimiento de las ciudades intermedias, que describe un suceso particular para Colombia con respecto a otros países latinoamericanos, ciudades que presenta altos porcentajes en el censo de 1973, para el caso de las poblaciones entre 10000 hasta 50000 habitantes, ciudades como: Villavicencio, Montería, Pereira, Manizales, entre otras.

De acuerdo con los censos (1938, 1951, 1964 y 1973) que destaca este periodo, se puede evidenciar el crecimiento paulatino, constante y ascendente de las ciudades con

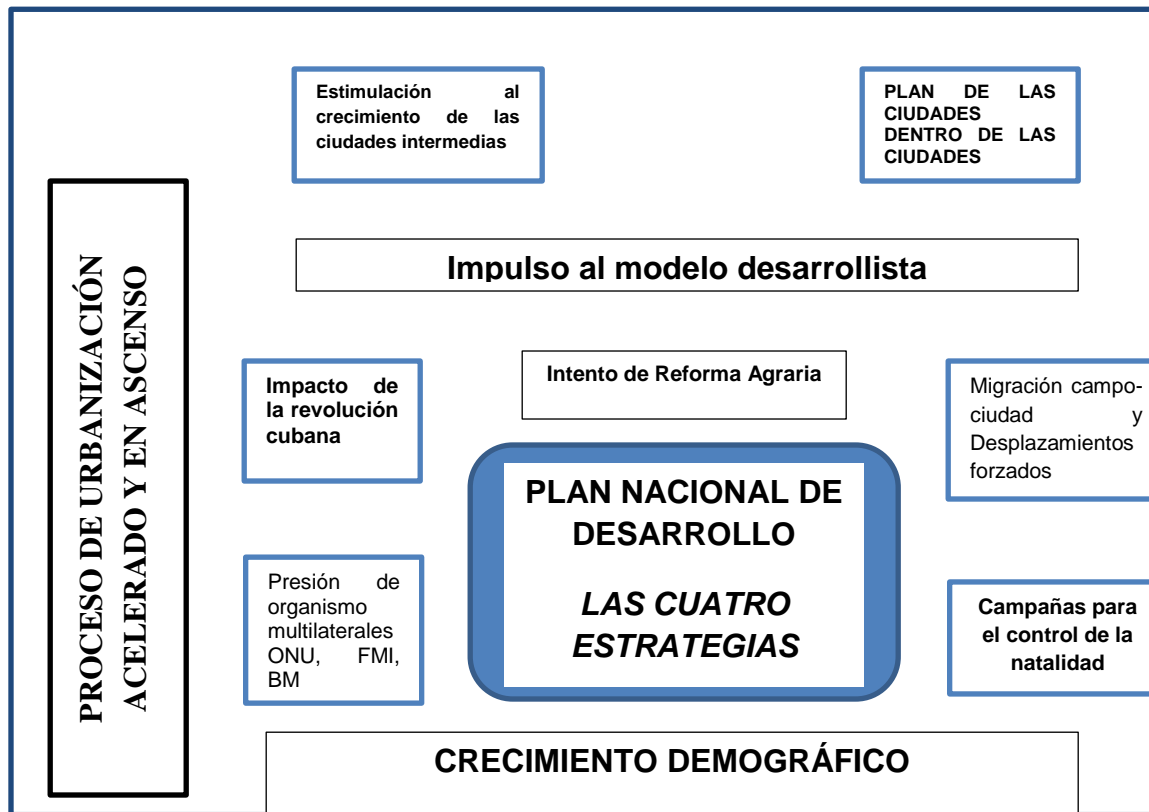
más de 100000 habitantes, en las que se presenta un crecimiento en casi tres puntos porcentuales por encima.

La cuestión de la migración urbano-rural ha sido ampliamente estudiada en los países latinoamericanos, principalmente entre 1950 y 1970, como lo resaltan Banguero (1985); Castells (1985); Germani (1987); Flórez (2000); Murad (2003), permiten evidenciar el gran impacto que este aspecto tiene en la población urbana. “Las ciudades aceleraron su crecimiento demográfico a causa de la atracción que ejerce el aumento de oportunidades de empleo en la industria, la construcción y la complejización del Estado en los procesos económicos con una base urbana que a través de la introducción de la idea del “desarrollo”, jalonó distintas iniciativas que reactivaron económica del país volcadas a la modernización del Estado” (Romero, 2014, p.3028).

Así, la transición demográfica en Colombia va a generar gran impacto en la población urbana, gracias a que de manera paralela, se producen procesos de industrialización como la sustitución de importaciones, el crecimiento económico, la densificación y el desarrollo de la economía urbana, que constituyen el discurso de la modernización institucional en el país, como se describe en la ilustración 3-2-. Toda esta situación produce un cambio en la estructura socioespacial de las ciudades y en la forma en que la población de bajos ingresos se inserta en el hábitat. La mirada entonces de la política pública nacional, va girar en torno a las ciudades receptoras y hacia los migrantes rurales en busca de trabajo.

“Las migraciones rural-urbanas se aceleraron a consecuencia de las luchas armadas en el campo y las cabeceras municipales y las mayores ciudades fueron foco de atracción para estos migrantes. El crecimiento de la población urbana se acelera entre 1951 y 1964, para alcanzar el mayor ritmo de su historia (5.4%)”. (Murad, 2003, p. 28).

Ilustración 0-3 Aspectos sociodemográficos



Fuente: Elaboración propia.

La nueva estructura de la administración pública propuesta en gran medida por Currie en el nivel central, demandaba instrumentos nuevos o reforzados. La intención de reorganizar el Estado, va a corresponder a los objetivos planteados por el primer gobierno del frente nacional y las concepciones surgidas por el discurso del desarrollo producido por las organizaciones intergubernamentales como la CEPAL, ONU, Banco Mundial, FMI, entre otros. Se buscaba eliminar el bipartidismo sectario que había ocasionado la violencia política de los años cincuenta y también fortalecer el cambio social desde el capitalismo. En ese sentido, siguiendo a Escobar (2007) “ver el desarrollo como discurso producido históricamente implica examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo “desarrollarse” se convirtió para ellos en problema fundamental. y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de “des-subdesarrollarse” sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas” (Escobar, 2007, p. 23).

Este gobierno va a buscar una regulación entre la relación de los partidos políticos (liberales y conservadores), con el fin de que las políticas de Estado, fueran permanentes y amparadas en una administración técnica y burocrática, en donde el ejecutivo se encargue de direccionar y planear las políticas públicas y la ejecución propiamente dicha se realice eficaz y eficientemente por un grupo de funcionarios idóneos, muy bien formados para la gestión pública, que combinaran conocimientos técnicos con experiencia política.

Como antecedente a la modernización institucional se encuentra a Carlos Lleras Restrepo, el cual era un convencido de esta concepción de gestión pública debido a la formación, conocimiento y experiencia que hizo posible la reforma constitucional, que da vía libre al Departamento Nacional de Planeación, también un alto grado de coordinación para que el enjambre de entidades no operara como una rueda suelta. El gobierno de Lleras Restrepo va a necesitar de 150 decretos-leyes para formalizar los cambios que se habían introducido en el funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación y del CONPES. Para cada instrumento de intervención estatal creó una instancia decisoria y una fuente específica de financiamiento sobre la base de recursos parafiscales, principalmente.

En ese orden de ideas, Arango (2001), considera que: “bajo la figura del Estado benefactor, en un primer momento, se asume la vivienda como el factor ordenador de la ciudad mediante la definición de modelos de unidades habitacionales integrales, que debían contener además de las viviendas mismas, los equipamientos complementarios en educación, recreación, culto religioso, comercio y servicios, cuyo tamaño y complejidad estaba dado por el número de viviendas”. (p.4). Lo que va a permitir comprender la política pública de las ciudades dentro de las ciudades, propuesta que se instauró plenamente en la década de los setenta hasta mediados de los ochenta.

## Ilustración 0-4 Proyecto de vivienda de intereses social en la década de los setenta



Fuente: Archivo Distrital de Bogotá

De acuerdo con la Corporación Colegio de Villa de Leyva, CITCE y CEHAP (1996), las diferencias económicas, sociales, políticas, culturales, evidentes en un país como Colombia, van a permitir, centrar y definir los criterios de producción de vivienda. Este tema ha tenido un lugar central dentro de las preocupaciones cotidianas de las familias colombianas; la falta de vivienda adecuada y la estrechez del espacio habitacional, han configurado dentro del conjunto de los problemas sociales un punto neurálgico. Paralelamente, abordar las políticas públicas, implica el reto de encontrar una forma de establecer dentro del tema referente al hábitat, no sólo un debate académico sino también político, que se intensifica con diversas iniciativas estatales que buscan darle solución al problema del hábitat, al reconstruir las actuaciones estatales y resaltar el papel de cada gobierno en la política de atención al déficit habitacional.

Igualmente, de acuerdo con Tarchopulos y Ceballos (2003) es imprescindible mencionar las limitaciones que tiene la vivienda social en condiciones de mercado, aunque las autoras, no profundizan en las implicaciones de la política de vivienda, comparten con Fique (2006); Gastelbondo (2005) y Escobar (2005), la comprensión de los procesos en los que se produce la vivienda, la identificación de las necesidades habitacionales y la forma técnica en que se concibe la habitabilidad y las políticas públicas, a este tema se dedicara después en el libro *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación*

1918-2005. De igual manera, Luis Figue (2006), logra identificar de alguna manera, los intereses concretos de los actores en el contexto de la adquisición de vivienda social.

La elaboración del discurso, sobre la vivienda social en Colombia, está esbozada en términos que corresponden a procesos de naturaleza social, económica, política, cultural y ambiental-natural, caracterizados por la forma en que el Estado interviene, para solucionar situaciones-problema, considerados socialmente relevantes<sup>7</sup>, al atender ámbitos de actuación en los cuales, se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad, en el tiempo para las autoridades estatales. Es así como lo subraya Lozano (2008), “la política pública es el espacio de confluencia de fuerzas en el que los actores confrontan proyectos ideológicos-políticos; movilizan y defienden intereses; discuten u ocultan temas que afectan diferentes formas de comunidad; buscan negociar, llegar a consensos, neutralizar o fortalecer posturas y promover ciertos tipos de decisiones” (p.17).

Por lo anterior, las soluciones habitacionales de bajo costo son la principal iniciativa gubernamental en diversos países de América Latina. Esta acción política, resulta siempre insuficiente respecto a lo requerido y la utilización, se ha distorsionado al dejar de atender a los más necesitados. Es importante, remarcar que en contexto de urbanización urbana, las soluciones, deben plantear proyectos alternativos a cada ciudad, barrio y vivienda como atributo complejo del hábitat, no sólo son abordados por la planeación en la solución de problemas habitacionales, sino que cada vez más se hace indispensable articular, integrar y explicar, “la condición satisfactoria de calidad ambiental, material y cultural del espacio habitado por personas” (Tarchópulos y Ceballos, 2003,p. 17), lo que sucede sobre el lugar que habitan las personas.

Hasta el momento, las políticas de vivienda en Colombia según los planteamientos realizados por Ceballos (2008), predominan criterios de orden funcional y técnico, lo que se asemeja a la manera como se construyen los marcos conceptuales de las políticas públicas nacionales en el tema de la política habitacional y los modelos de habitabilidad.

---

<sup>7</sup> Esa relevancia hace parte justamente de los intereses que mueven algunos de los actores sociales que dominan el campo político, es decir, no porqué la situación-problema sea un asunto mayoritario es considerado una política de Estado, es necesario que dentro de ella se conjuguen motivaciones, que no siempre son de la mayoría.

### 2.5.3. Objetivos y marco conceptual

Según el prólogo del PND Las Cuatro Estrategias, el mismo responde plenamente a las grandes responsabilidades que la reforma constitucional de 1968<sup>8</sup>, le asigna a la planeación en Colombia una etapa más en el proceso de su consolidación. De igual forma, se entiende la planeación como instrumento que asegure los procesos de modernización del Estado. La reforma constitucional está marcada por un gran énfasis en los temas económicos, que doto al Estado de algunos instrumentos necesarios para cumplir con su función interventora. Se incorporó en la Constitución Política el concepto de planeación y las competencias del gobierno en la formulación e implementación de los planes de desarrollo definiendo las funciones de la composición del CONPES y el DNP.

El PND va a plantear como elemento fundamental, enfocar la política pública al desarrollo humano del país, que discursivamente va a tener un enfoque fuertemente manifiesto hacia el tema de la modernización y el crecimiento económico, dos elementos que vienen marcados por la operación Colombia, los cuales tienen que ver con propiciar el crecimiento urbano con metas de interés social y también va a relacionar el crecimiento económico con el mejoramiento de la calidad de vida de los más pobres. Asimismo, se busca disminuir las diferencias entre estos y los otros grupos de la sociedad colombiana, tanto en el consumo como en el ingreso y las oportunidades.

La concepción de desarrollo del plan desde las políticas sectoriales, marcó varios temas que para ese momento se hacen muy relevantes en cuanto a las discusiones del momento. Para la década de 1970, la meta del desarrollo era garantizar el bienestar de la población y mejorar las capacidades, voluntad de servicio, al mismo tiempo que enfocarse

---

<sup>8</sup> El presidente Lleras Restrepo presentó la reforma constitucional a penas se posesionó, sin embargo es hasta 1968 cuando la misma se aprueba, y se reorganiza el Departamento Nacional de Planeación. Con la operación del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- se puso en marcha algunos proyectos de inversión pública, que incluso venían de gobiernos anteriores, al mismo tiempo que salieron del Departamento Nacional de Planeación –DNP- funcionarios sin capacitación técnica y se contrataron funcionarios con alto nivel educativo.

en igualdad de oportunidades, hace referencia a una visión clara del Estado de bienestar<sup>9</sup>, que para ese época era un modelo completamente vigente en el eje central, no sólo de los organismos internacionales que empiezan a tener oído en las políticas públicas, sino en las raíces mismas de la economía colombiana y su máxima influencia, el economista Lauchin Currie.

De igual manera, se hace énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria constructora en el sector de la vivienda, como en los equipamientos sociales, principalmente en las ciudades. También, se escogieron como sectores estratégicos la vivienda urbana no subsidiada y las exportaciones; ambos sectores pueden aprovechar una demanda latente y contribuir a la dinámica industria de la construcción, que genera empleos mejor remunerados para cientos de miles de trabajadores, principalmente los campesinos que llegan de la migración campo-ciudad y/o desplazamiento forzado por la violencia política.

Entre tanto, en el discurso que expresaba el presidente Misael Pastrana Borrero, se evidencia la inquietud de hacer compatible el crecimiento económico con metas de interés social. Esta inquietud del gobierno colombiano, coincide con planteamientos de dirigentes nacionales y extranjeros que consideran posible lograr, dentro del sistema de la economía mixta, el crecimiento económico con más y mejor empleo al igual que una más justa distribución del ingreso. La explicación de estas inquietudes surge de la experiencia del pasado decenio (dentro de ese contexto sociopolítico), durante el cual, se logró superar la tasa de crecimiento fijada en la reunión de Punta del Este de 1961, sin haberse obtenido plenamente los objetivos de justicia social previstos en aquel entonces.

Este PND constituye un planteamiento novedoso, destinado a estimular una discusión constructiva entre políticos, académicos, empresarios, trabajadores e

---

<sup>9</sup> El Estado de bienestar aparece como modelo en la política del New Deal en EEUU, en un momento clave de crisis para el capitalismo mundial. Este mismo va a marcar una respuesta política, económica y cultural a esa grave situación, que luego será exportada a todo el mundo occidental. Uno de los aspectos principales del New Deal, era la intervención del Estado en la generación de consumo, el cual solo iba a ser posible a través de incentivar el consumo, bajo varios elementos como: el empleo, el ahorro, la inversión y el poder adquisitivo. Bajo ese esquema llega Lauchin Currie a Colombia, como asesor del Banco Mundial, que va a promover el crecimiento de la economía colombiana a finales de los años cincuenta. El economista Currie va a permanecer en Colombia y se convierte en uno de los referentes indiscutibles para la disciplina económica por al menos tres décadas.

investigadores, acerca de la realidad económica y social. La perspectiva es a largo plazo, para encontrar recursos en los sectores llamados estratégicos.

En el marco conceptual los PND se elaboran generalmente, en un lenguaje tecnocrático. Sin embargo, *Las Cuatro Estrategias* hace un doble esfuerzo: que sea de fácil comprensión para el ciudadano común, así mismo que este proceso sea técnicamente el más eficiente y eficaz, lo que analiza Foucault desde el poder y el discurso. Hace referencia en forma especial a los conceptos básicos, expone el problema del subdesarrollo, presenta consideraciones sobre sus posibles causas además de indicar una amplia estrategia para acelerar el proceso de desarrollo.

Existen dos explicaciones para el abandono del enfoque convencional hasta ese momento: en primer lugar, se considera que el país enfrenta condiciones nuevas como resultado del acelerado proceso de modernización de los últimos años. Por consiguiente, ha llegado el momento de preparar una estrategia u orientación de políticas diferentes. En segundo lugar, en una democracia que se ve enfrentada a los retos que surgen en Colombia, la razón de ser de la política del gobierno debe ser comprendida y apoyada por miles de personas, no sólo en virtud de sus lealtades partidistas, sino por la convicción de que esta es apropiada para el país en las circunstancias actuales, es decir aquí empieza a ser relevante el tema de la gobernabilidad, a partir de la gestión pública.

El ordenamiento de la gestión pública y la especialización de algunas oficinas estatales, es uno de los resultados del volumen de la ayuda financiera y técnica concedida por las agencias internacionales de la época, dado que el país es considerado parte de los países subdesarrollados<sup>10</sup> que requieren de ayuda externa, discurso hegemónico que planteaba los círculos de poder mundial, que claramente Arturo Escobar (2007) lo señala:

Hasta finales de los años setenta, el eje de las discusiones acerca de Asia, África y Latinoamérica era la naturaleza del desarrollo. Como veremos, desde las teorías del desarrollo económico de los años cincuenta hasta el "enfoque de necesidades humanas básicas" de los años setenta, que ponía énfasis no solo en el crecimiento económico per se cómo en décadas anteriores, sino también en la distribución de sus beneficios, la mayor preocupación de teóricos y políticos era la de los tipos de desarrollo a buscar para

---

<sup>10</sup> Para un mayor detalle es posible revisar los planteamientos que realiza Arturo Escobar el libro *La invención del tercer mundo*, principalmente en el primer capítulo, al analizar como discurso el concepto de desarrollo, y la consecuente división entre países desarrollados y subdesarrollados.

resolver los problemas sociales y económicos en esas regiones. Aun quienes se oponían a las estrategias capitalistas del momento se veían obligados a expresar sus críticas en términos de la necesidad del desarrollo, a través de conceptos como “otro desarrollo”, “desarrollo participativo”, “desarrollo socialista”, y otros por el estilo. (...), pero el hecho mismo del desarrollo y su necesidad, no podían ponerse en duda. El desarrollo se había convertido en una certeza en el imaginario social. (Escobar, 2007, p. 21-22).

Se considera esencial llevar a cabo, una revisión básica de la naturaleza del desarrollo, porque a pesar de la importante tasa de crecimiento económico que experimentó el país, los cambios siguen sin ser estructurales.

### **2.5.4. Las Cuatro Estrategias**

El PND presenta una interrelación en todos los sectores en los que interviene. Para llevar a cabo las políticas, se hace una evaluación del nivel de desarrollo en el que se encuentra Colombia, en lo que se conoce como diagnóstico. Uno de sus principales hallazgos son los obstáculos que han impedido al país, tener un crecimiento continuo en el desarrollo social y económico.

La primera estrategia instaura el tema del desarrollo urbano, a través de la construcción de planes de vivienda, bajo el control del ahorro nacional en manos del sector privado. De esta manera, la primera estrategia del Plan Nacional de Desarrollo –PND-, articula las otras tres estrategias. El desarrollo urbano se relaciona con la intervención del Estado en las obras públicas y el equipamiento social, conduce a la producción de bienes esenciales, que urgentemente son requeridos por vastos sectores sociales. Además, genera gran cantidad de empleo adicional que de inmediato permite al ensanche del mercado interno, elevando el nivel de consumo, facilitando con su demanda incrementos en la producción industrial y agrícola del país, sin deterioro en los ingresos reales de los productores. También buscaba facilitar una mejor distribución de la fuerza de trabajo, dado que la industria de la construcción, emplea tanto a la mano de obra no cualificada como a la cualificada y profesional.

La segunda estrategia tiene que ver con el incremento de las exportaciones, de modo que una balanza comercial favorable permitiera el pago parcial de la deuda externa. Asimismo, la ampliación de la participación del país en los mercados internacionales para productos que dentro de ese contexto se exportaban. Para los nuevos productos se incentiva de manera especial, el crecimiento de la producción agrícola e industrial nacional.

Uno de los aspectos más controversiales de los planteamientos de Currie (1983), en este caso, va a estar relacionado con la idea de expulsar la población campesina hacia las ciudades, para aumentar la productividad de la agricultura, a partir de la industrialización del campo.

Absalón Machado (2013) va a dedicar algunas líneas a describir esta discusión. Las visiones y consideraciones sobre los modelos de desarrollo, en algunas ocasiones entran en disputa porque las consideraciones del sector rural difieren con el urbano.

Un ejemplo es la discusión surgida en los años sesenta del siglo pasado entre Lleras Restrepo y Lauchlin Currie sobre la propuesta de la Operación Colombia, cuando se discutía sobre la reforma agraria(..). En la década de los sesenta, Ernest Feder criticó la propuesta de Currie y su visión sobre el problema agrario. (..) fue claro al señalar: “Un plan de migración rural para resolver el problema agrícola hace surgir falsas esperanzas”, pues desconoce que la reforma agraria, al crear granjas familiares, es un paso directo para incrementar el empleo rural. En conclusión, debe recordarse que la reforma agraria se ocupa de la redistribución de oportunidades económicas. La migración rural-urbana no es, en consecuencia, una alternativa para la reforma agraria, ya que ella deja intactas las “injusticias en la agricultura (Machado, 2013, p.57).

Justamente, la tercera estrategia integra lo anterior con el aumento de la productividad agraria que implicaba la distribución de la propiedad rural, a partir de la concentración de industrias agrícolas. Dentro de esta estrategia, se espera una racional redistribución de la tenencia de la tierra, que además tenga en cuenta climas, regiones y productos, que contribuya con el incremento en la productividad de las exportaciones agrarias. No obstante, este punto no es muy claro en cuanto a las directrices que traza, porque hace énfasis en el tema del aumento de la productividad agrícola.

De igual manera, la propuesta de Lauchlin Currie en la Operación Colombia, que luego se traslada a *Las Cuatro Estrategias*, buscaba mejorar el ingreso real de la población rural, al tiempo que se ampliaba los mercados internos y externos para los productos agrícolas. Igualmente, el aumento en la productividad del sector, para garantizar el crecimiento de la producción a los niveles resultantes de las exigencias de las nuevas demandas. Si bien se piensa en establecer estrategias integrales, que coordinen coherentemente tanto la política agraria con la urbana. Este aspecto no es eficiente ni eficaz, para la generación masiva de nuevos y mejores empleos, ni tampoco va a ser capaz de absorber remunerativamente a la población que queda cesante como resultado de los incrementos de la productividad.

La cuarta estrategia se refiere a la distribución con relación al aumento progresivo de los impuestos y el pago de los servicios públicos, utilizando la fórmula del UPAC -unidad de poder adquisitivo constante- en la economía. La distribución del ingreso que se propone esencialmente un sistema progresivo de impuestos, donde se tribute de acuerdo con la capacidad real para hacerlo, además se eliminan las medidas que puedan distorsionar el sistema tributario hasta hacerlo progresivo; también, se basa en una política del gasto público que oriente y concentre los recursos estatales hacia los servicios públicos, en particular hacia la educación, la salud, la recreación entre otros.

Lo anterior, establece la directriz de actuación del PND, igual que su modelo de desarrollo que establece, en términos generales incentivar las exportaciones, acelerar la migración rural-urbana, intensificar las inversiones en la industria agrícola, aumentar la productividad, entre otros. No obstante, Machado (2013) va a plantear que Colombia no avanza en el discurso de la vocación agrícola, pero lo menciona como una de las variables más relevantes, al mismo tiempo que, no se preocupa por las consecuencias que tiene un crecimiento económico excluyente.

El Estado colombiano, se refugia en la ideología neoclásica que encuentra al mercado como la institución social y económica, que resuelve las fallas de acceso a los recursos. Asimismo, el sector privado avanza en un proceso de desarrollo sostenido. Al parecer “la falta de una visión estructural y de largo plazo de la agricultura, por la incapacidad de tomar decisiones para modificar las relaciones de poder, por la defensa de los intereses de los grupos más privilegiados, por la insuficiencia de recursos, por la carencia de una visión compartida sobre el desarrollo, por el desconocimiento que tiene la sociedad sobre la importancia de lo rural y de la pequeña producción para el desarrollo y la estabilidad democrática y por muchos otros factores” (Machado, 2001, p. 41), han desencadenado no sólo los problemas de urbanización informal que se empiezan a generar en las ciudades en los años setenta, sino que la conformación de la propiedad rural, por lo general por métodos violentos.

### **2.5.5. El hábitat y la vivienda en las cuatro estrategias**

Las políticas públicas tanto sociales como económicas, van a estar encaminadas a realizar inversiones monetarias para financiar diferentes sectores poblacionales, con la

intención de mejorar el déficit cuantitativo de vivienda, modernizar la industria y la infraestructura, generar empleo, incentivar la productividad entre otros aspectos. En este punto se examinaron las condiciones de vivienda a partir del acceso a los servicios públicos, número de hogares, promedio de personas, propiedad y financiación de la vivienda, además del déficit cuantitativo por ciudades, la inversión y las soluciones habitacionales construidas por departamentos, el nivel de ingresos de las personas en relación con el déficit cuantitativo, los precios del suelo y la adquisición de vivienda particular.

En lo relacionado con el sector de hábitat y vivienda, la relación que se establece entre condiciones de vida de las poblaciones y el acceso de los servicios públicos en las ciudades; la red de acueducto, alcantarillado, telefonía, y el acceso al servicio de energía eléctrica, se evidenció coberturas muy bajas, en las que el 53,5% se encuentra sin alcantarillado, el 41,9% no tenían energía eléctrica y el 35,7% no posee para ese momento acueducto, como se evidencia en la tabla 3-1.

De igual manera, al indagar en el Censo de 1973 sobre el número de viviendas en Colombia, se encontró que existían 3.028.051 viviendas, de las cuales el 61,3% son hogares propietarios, el 78,7% de las viviendas están totalmente pagadas, estas viviendas fueron adquiridas en un 66,5% con recursos propios frente a un 8,7% de préstamos otorgados por el ICT, 5% por el BCH, 3,6% por entidades oficiales y 6,4% por privadas, y el 91% de ellas tenían 1 sólo hogar, situación que se describe en las Tablas 3-1, 3-2 y 3-3. Bogotá presentó para ese periodo un porcentaje de 11,8% de viviendas particulares, seguido de Medellín 4,9%, Cali 4,2% y Barranquilla 3,0 con un promedio de personas por hogar de 5,9 a nivel nacional, el cual se mantiene en el rango de las ciudades capitales. Sin embargo, es importante evidenciar que en las viviendas de inquilinato, la situación es diferente al evidenciar que 100% de estas viviendas presentaba más de 5 hogares en la misma vivienda con 21.008 viviendas.

Tabla 0-1 Condiciones de la vivienda. Servicios públicos 1973

Viviendas ocupadas, hogares particulares, personas y promedios de ocupación, según tipo de vivienda y zona.							
TIPO DE VIVIENDA	TOTAL VIVIENDAS OCUPADAS CON PERSONAS PRESENTES	Viviendas conectadas con					
		Acueducto		Alcantarillado		Energía Eléctrica	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO
<b>TOTAL DEPARTAMENTOS</b>	3028051	1944114	1083937	1407848	1620203	1758935	1269115
CASA INDEPENDIENTE	2501616	1678257	822935	1204641	1296551	1517402	983790
APARTAMENTO	155616	150055	5561	142408	13208	149747	5869
CUARTO O CUARTOS	29611	19153	10458	12751	16860	18531	11080
VIVIENDA DE INQUILINATO	21008	20494	514	19658	1350	20541	467
VIVIENDA DE DESECHOS	4275	1120	3155	401	3874	1863	2912
VIVIENDAS EN EDIFICACIÓN	15643	9204	6439	6182	9461	7976	7667
RANCHO, CHOZA, CABAÑA	272363	47902	224461	9427	262936	25200	247163
CARPA Y CUEVA	228	75	153	*	228	78	150
VIVIENDA EN CONSTRUCCIÓN	27619	18450	10169	11991	15628	17679	9940
OTROS	496	404	92	389	107	418	78

Fuente: Censo 1973

Tabla 0-2 Condiciones de la vivienda. Número de hogares 1973

Viviendas ocupadas, por número de hogares particulares, según tipo de vivienda y zona.						
TIPO DE VIVIENDA Y ZONA	Total					
	Viviendas ocupadas con personas presentes	Con 1 hogar	2 hogares	3 hogares	4 Hogares	5 y más hogares
<b>TOTAL DPTOS.</b>	<b>3028051</b>	<b>2769033</b>	<b>167462</b>	<b>50080</b>	<b>20061</b>	<b>21415</b>
CASA INDEPENDIENTE	2501192	2295176	142087	43886	20043	*
APARTAMENTO	155616	135605	14887	5123	*	*
CUARTO O CUARTOS	29611	26108	3175	328	*	*
VIVIENDA DE INQUILINATO	21008	*	*	*	*	21008
VIVIENDA DE DESECHOS	4275	3979	280	16	*	*
VIVIENDAS EN EDIFICACIÓN	15643	14723	821	99	*	*
RANCHO, CHOZA, CABAÑA	272363	267556	4406	401	*	*
CARPA Y CUEVA	228	228	*	*	*	*
VIVIENDA EN CONSTRUCCIÓN	27649	25607	1793	219	*	*

OTROS	496	50	13	8	407	407
-------	-----	----	----	---	-----	-----

Fuente: Censo 1973

Tabla 0-3 Condiciones de la vivienda. Hogares propietarios y financiación de la vivienda 1973

<b>HOGARES PROPIETARIOS DE LA VIVIENDA, SEGÚN FUENTE DE FINANCIACIÓN Y ZONA</b>			
<b>FUENTE DE FINANCIACIÓN Y ZONA</b>	<b>Hogares propietarios</b>		
	<b>Total</b>	<b>Viviendas pagadas totalmente</b>	<b>Viviendas pagadas parcialmente</b>
<b>TOTAL EN LOS DEPARTAMENTOS</b>	<b>1858344</b>	<b>1463709</b>	<b>394635</b>
Préstamo Instituto de Crédito Territorial	161876	41982	119894
Préstamo Banco Central Hipotecario	93518	15573	77945
Préstamo otras entidades oficiales	68097	29790	38307
Préstamo entidades privadas	119436	69536	49900
Recursos propios	1237316	1162863	74453
Otros	124772	104320	20452
Sin información	53329	39645	13684

Fuente: Censo 1973

Tabla 0-4 Distribución porcentual de la vivienda particular en las principales ciudades

<b>CIUDAD</b>	<b>Porcentaje</b>
Bogotá	11.8%
Medellín	4.9%
Cali	4.2%
Barranquilla	3.0%
Cartagena	1.3%
Cúcuta	1.3%
Bucaramanga	1.2%
Manizales	1.1%
Pereira	1.0%

Fuente. Censo 1973

Tabla 0-5 Distribución de la vivienda particular en las principales ciudades

Ciudad	Total Viviendas	Promedio Personas por vivienda ocupada	Promedio de personas por hogar
<b>Total en Dptos.</b>	<b>3337412</b>	<b>6.5</b>	<b>5.7</b>
Bogotá	392193	7.6	5.1
Medellín	161966	6.4	5.7
Cali	139533	7.0	5.2
Barranquilla	98907	6.8	6.0
Cartagena	44784	7.0	6.3
Cúcuta	44138	6.3	5.8
Bucaramanga	38403	7.9	5.6
Manizales	36668	6.3	5.7
Pereira	33209	6.5	5.5
Ibagué	31624	6.7	5.3

Fuente: Censo 1973

Las políticas públicas del gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero, condensadas en los programas de gobierno a nivel nacional en Colombia, son el punto de partida de los discursos que buscan impulsar el desarrollo mediante unas políticas en los sectores socio-económicos, ambientales y de infraestructura en la geografía colombiana. Para llevar a cabo los programas de gobierno, se requiere de diferentes fuentes de financiamiento económico, para luego presupuestarlos en proyectos puntuales de obras civiles, programas de salud, alimentación, mejoramiento de las comunicaciones, vivienda, educación y productividad como esenciales para el desarrollo del país.

En el programa de vivienda, se realiza un estudio que sirve como diagnóstico para mejorar el acceso a la vivienda, las condiciones de ésta a través de programas de mejoramiento, adecuación, y cobertura en la geografía nacional con un incremento en la tasa de vivienda propia por familias, disminuir el hacinamiento y el inquilinato. Como lo examina Ramírez (2002) “consecuente con este proceso, la erradicación de la pobreza ha surgido también como el objetivo principal de las políticas de vivienda a nivel mundial, un objetivo que legitima la inversión de la ayuda internacional y de grandes recursos públicos en su ejecución. Este objetivo no ha estado totalmente ausente en las políticas de vivienda en la segunda mitad del siglo XX” (p.11).

El sector de vivienda, se puede decir que es el programa central de las cuatro estrategias, dado que fomenta todos los sectores relacionados en el documento del plan. El empleo, al generar mano de obra calificada e ingresos para la población; la construcción, el incremento en la productividad industrial asociada al mejoramiento en infraestructura vial para el transporte de materiales y el desarrollo del comercio. Uno de los aspectos en el programa de vivienda es el acceso a servicios públicos, agua, alcantarillado, energía y transporte, por que presenta muy bajas coberturas, así como implementar políticas de riesgo ambiental en el hábitat urbano y rural.

La caracterización de la vivienda se relaciona con el equipamiento, el número de hogares por construcción, la forma de adquisición de la vivienda, la ubicación, las características de cada hogar y el nivel socioeconómico de sus ocupantes, como variables para medir su déficit. En relación con el programa de vivienda, se presentan unos objetivos primordiales a cumplir por parte del gobierno, que son incrementar la productividad, aumentar el empleo generando mayor capacidad adquisitiva en la población en edad de trabajar -PET- y población económicamente activa -PEA-, al tiempo que disminuir la pobreza y desarrollar una política urbana. La configuración de la pirámide poblacional, es decir, la distribución de la población por edades, lo que puede traducirse en productividad o en el coste de un gasto social como consecuencia de una baja tasa del PET y por consiguiente de la PEA.

Tabla 0-6 Déficit cuantitativo y población urbana 1951-1970

	<b>Déficit cuantitativo (miles de viviendas)</b>	<b>Población urbana (en miles)</b>
1951	87	4468
1955	131,4	5560
1960	219,9	7307
1964	332	9093
1970	618,2	12623

Fuente: Documento CONPES 496

De acuerdo con la Tabla 3-6 es importante identificar que todo el crecimiento poblacional, generó un aumento en el déficit cuantitativo para 1964 de 332.000 viviendas y cuatro años después el cambio es mucho más notorio porque aumenta en 286.200, casi un 40% en el incremento que se va a ubicar principalmente en el 31,17% que presenta

Bogotá, 10,12% en Barranquilla, Medellín con el 9,96% y Cali 9,56%, como los porcentajes en déficit urbano más significativos.

Tabla 0-7 No. de viviendas faltantes y % de déficit total urbano

Ciudad	No. Viviendas faltantes	% de déficit total urbano
Bogotá	192724	31,17
Cali	59089	9,56
Medellín	61596	9,96
Barranquilla	62555	10,12
Bucaramanga	20176	3,26
Cartagena	24830	4,02
Otras ciudades	197274	31,91
Totales	618244	100

Fuente: Documento CONPES 496

Asimismo, las inversiones en vivienda estatal se van a concentrar en Cundinamarca con el 25,1% en número de viviendas construidas en este departamento, seguido por Antioquia con el 15,3%, Cauca 11,4%, Valle 8,8% y Atlántico 7,9%, lo que concentra la producción de viviendas en este periodo, dejando a los departamentos restantes con solo 31,5%. Lo que posteriormente significará un desarrollo urbano desigual, en términos de la inversión estatal. Asimismo, es posible identificar que los sectores de bajos ingresos son los que representan el déficit cuantitativo de vivienda al representar que 68,5% de los hogares con ingresos menores de \$800 pesos no tienen vivienda.

Tabla 0-8 Inversiones del ICT por Departamentos 1966-1975

Departamentos	No. Viviendas	%	Millones de \$	%
Antioquia	28079	15,3	1289,5	17,9
Atlántico	13571	7,9	610,3	8,4
Cauca	2379	11,4	105,3	1,5
Cundinamarca	43468	25,1	1947	27
Valle	15128	8,8	771,1	10,7
Total	102625	68,5	4723,2	65,5
Total Nacional	172881	100	7221,6	100

Fuente: Documentos CONPES 1382

Tabla 0-9 Distribución estimada del déficit cuantitativo total de vivienda urbana por niveles de ingreso familiar 1970-1974

Nivel de ingresos familiares	Porcentaje de déficit total	No. Déficit cuantitativo
0-319	30,6	165224
320-479	14,2	76780
480-800	23,7	127859
801-1280	15,7	84555
1281-1441	1,4	7451
1442-2000	5,3	28617
2001-2401	1,2	6695
2401-3202	2,7	14524
3203 y más	5,2	28239

Fuente: Oficina ICT. Documentos CONPES 1078

Al igual que otras ciudades capitales en crecimiento, Bogotá experimentó una valorización en metros cuadrados por zonas. Las zonas centrales elevaron su valor, producto de la presión sobre el suelo, además por la naciente especulación financiera que encontraba a los sectores del centro y el norte interior, como los lugares aumento de precios. Por esa razón el crecimiento de la vivienda para sectores de bajos ingresos se ubicó en el sur interior y el norte exterior, donde los precios rondaban los 270 a 370 (pesos 1972) en metro cuadrado, este aspecto también puede ser evidenciado en la tabla 3-11, al relacionar las urbanizaciones construidas por el Estado entre 1970 y 1974.

De las 30 urbanizaciones descritas en el CONPES 1382, 8 se ubican en el sur-occidente, al igual que en el nor-occidente, 6 en el sur, 2 en el nor-orienté, 3 en la zona occidente, 1 en el sur orienté, igual que para la zona del norte y el centro. Lo que permite evidenciar en esta ubicación es el proceso de ordenación del territorio, pero que a su vez condiciona procesos de segregación socioespacial, principalmente en Bogotá.

Tabla 0-10 Precios de la tierra por metro cuadrado. Bogotá 1972

Zona	Valor metros cuadrados (pesos 1972)
Sur interior	270
Central	650
Central	3000
Central	4000
Central	1100
Central	730
Norte interior	1250
Norte interior	710
Norte exterior	300
Norte exterior	370

Fuente: Documento CONPES 1382

Igualmente para resolver las limitantes con la construcción de vivienda, como por ejemplo la capacidad adquisitiva de la población de bajos y medios ingresos, para la adquisición de lotes, de predios para la construcción de vivienda, así como factores de orden estructural a nivel económico, “el esfuerzo principal debe dirigirse a la captación de los recursos de la demanda. Dada la naturaleza heterogénea de la demanda y las características variables de sus recursos el sistema para consolidar este fin debe tener determinantes especiales”. (Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación, 1972, p. 460).

Al respecto se evidencia favorecer a los constructores de vivienda en todos los rangos, niveles y tipos de vivienda, incentivar el crédito y el ahorro en la población, ya que según el PND, “La explicación en los bajos índices de ahorro personal pueden atribuirse a la falta de incentivos para ahorrar. En 1971, por ejemplo, los bancos comerciales pagaban un interés anual de solo 4% a los depósitos de ahorro, mientras que el poder de compra del dinero en ese mismo año se redujo por el alza en los precios en un 15%”. (Ibid, p. 460), con el propósito de realizar como política central el desarrollo de proyectos sociales de vivienda y hábitat.

Hacia mediados de la década de los 70, la iniciativa privada que en relación con la producción de vivienda en gran escala, se ha limitado a servir de ejecutor contratista de los programas estatales, o en el mejor de los casos a la urbanización de lotes en las

periferias de mayor potencial de valorización, inicia formalmente el ejercicio de su nuevo rol como principal constructor de vivienda. (Arango, Peláez & Wolf, 1995, p.13).

Una de las políticas es la de financiamiento de vivienda popular, es decir para la población que devenga bajos ingresos en la economía colombiana. Población que se caracteriza por no tener una vivienda propia sino alquilada; que son frecuentes en el mercado de inquilinato de viviendas arrendadas y sub-arrendadas. Otro de los aspectos centrales, tiene que ver con la adquisición de los insumos de construcción, de remuneración de mano de obra y de impulso a la industria que tiene diferentes grados de relación en el ámbito de la construcción y el carácter heterogéneo de la población demandante de vivienda.

De esta manera, también se logra incentivar al sector de la industria puesto que para el equipamiento de las viviendas se requiere de su participación con la fabricación de los insumos, lo mismo que en lo relativo al equipamiento social, espacio público y el mejoramiento en infraestructura de transporte y de comunicaciones. Finalmente, en el documento se mencionan las inversiones estratégicas en el medio ambiente, que genera un impacto en lo que tiene que ver con las políticas que adopte la industria, la intervención de los sectores productivos, minero, energético, agropecuario, turístico y los programas de transporte. En éste sentido, se buscó una interrelación con todos los demás sectores económicos.

La justificación estatal a esta problemática, está relacionada con las bajas tasas de construcción de vivienda por habitante, recesión económica, baja capacidad adquisitiva y un letargo en el impulso de la industria de la construcción precisamente por una fase de industrialización que contextualiza la economía del país, sumado a “la carencia de fondos para ser prestados en condiciones financieramente aceptables” (Ibid, p. 475). Sin embargo, al examinar el discurso dentro de la política pública oficial es posible encontrar que la debilidad al enfrentar este problema del hábitat y la vivienda, tiene que ver con los cambios de dirección sociopolítica del país que impiden ejecutar procesos a largo plazo en cualquier dirección establecida en este caso por el desarrollo urbano, la violencia política que desplaza un mayor población que simplemente la migración rural-urbana evidenciada en otros contextos, la inversión desigual para las ciudades intermedias, lo que implicó que estas crecieran aceleradamente pero sin una planeación adecuada.

Tabla 0-11 Urbanizaciones construidas e intervenidas por el ICT en Bogotá

Nombre	Año de construcción	Situación operación	Ubicación	Solución número	Lic.
Carimagua	1970/1973	Plan de tres partes	Sur-occidente	676	Si
Banderas	1970/1974	Contrato directo	Sur-occidente	1230	Si
Quirigua	1970/1971	Autoconstrucción	Nor-occidente	1608	Si
Garcés Navas	1971/1973	Desarrollo progresivo	Nor-occidente	5965	Si
Luna Park	1970/1973	Plan de tres partes	Sur	406	Si
Gustavo Restrepo	1970/1971	Plan de tres partes	Sur	400	Si
Las Colinas	1971/1973	Habilitación de barrios	Sur-oriente	1624	No
Las Lomas	1971/1974	Habilitación de barrios	Sur	2858	No
Tisquesusa	1971	Autoconstrucción	Nor-occidente	2010	Si
La Ponderosa	1972/1973	Préstamo a constructores	Nor-occidente	350	Si
La Salina	1972/1973	Préstamo a constructores	Nor-occidente	560	Si
La Sonora	1972/1973	Préstamo a constructores	Nor-oriente	468	Si
El Triunfo	1972	Préstamo a constructores	Occidente	126	Si
12 de Octubre	1972/1973	Préstamo a constructores	Nor-occidente	218	No
Sosiego	1974/1975	Plan de tres partes	Sur	289	Si
El Pañuelito	1974	Créditos individuales supervisados	Nor-occidente	104	No
Madriles	1974	Plan de tres partes	Sur-occidente	302	No
Laureles	1974	Plan de tres partes	Occidente	60	Si
El Consuelo	1975	Plan de tres partes	Nor-oriente	200	Si
Namur	1975	Plan de tres partes	Norte	150	Si
Samoa	1974	Plan de tres partes	Sur	150	Si
San Cayetano	1973	Plan de tres partes	Nor-occidente	135	Si
Roma	1975	Plan de tres partes	Sur-occidente	500	Si
El Tunal	1974	Contrato directo	Sur	408	No
Los Naranjos	1973	Plan de tres partes	Sur-occidente		No
Tibana	1973	Plan de tres partes	Centro	100	Si
Capellanía	1973	Plan de tres partes	Occidente	300	Si
Las Vegas	1973	Plan de tres partes	Sur-occidente		No
Cazuca	1974/1975	Plan de tres partes	Sur-occidente	200	No
Gerona	1975	Plan de tres partes	Sur-occidente	78	Si

Fuente: Documento CONPES 1382

Un gran número de las soluciones habitacionales para este periodo, fueron desarrolladas bajo el esquema del desarrollo progresivo y la autoconstrucción, como es el caso de Quirigua, Tisquesusa (autoconstrucción) además del desarrollo progresivo de Garcés Navas, que permitió para mediados y toda la década de los ochenta, lanzar un modelo de vivienda popular en estos dos esquemas. Sin embargo, es paradójico que por un lado, el Estado promueva este tipo de soluciones y por el otro encuentre a la autoconstrucción sin licencia y normas urbanísticas de acuerdo con Arango, Peláez & Wolf (1995), como “la vivienda auto construida en estas condiciones, no merece ningún reconocimiento, por el contrario se la califica como producto de la marginalidad y por consiguiente ilegal”. (p.13).

La ilustración 3-4 describe el proceso de desarrollo progresivo y de autoconstrucción del barrio Garcés Navas, en donde se ubica el mayor número de soluciones habitacionales para este periodo con 5965.

Ilustración 0-5 Barrio Garcés Navas



Fuente:[http://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/habitat/galeria/displayimage.php?album=search&cat=0&pid=6541#top\\_display\\_media](http://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/habitat/galeria/displayimage.php?album=search&cat=0&pid=6541#top_display_media)

Si bien Ciudad Kennedy, no es un barrio concebido en este periodo, una década anterior, las soluciones de vivienda de Kennedy Experimental, aparecieron en 1971. Este proyecto fue un hito para varios proyectos de desarrollo progresivo en Colombia.

Ilustración 0-6 Una de las primeras viviendas de ciudad Kennedy



Fuente: <http://www.rcnradio.com/noticias/la-primera-casa-donde-nacio-el-barrio-mas-grande-de-colombia-ciudad-kennedy-102490>

El barrio banderas es otro de los proyectos de contrato directo, desarrollado en el sur-occidente de Bogotá para el periodo 1970-1974.

Ilustración 0-7 Maqueta Conjunto Banderas



Fuente: Fuente: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE-; Instituto de Crédito Territorial ICT. Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989.

Entre las fuentes de financiamiento mencionadas en el documento del Plan Nacional de Desarrollo –PND- que contribuyeron al desarrollo de los programas están; el Banco Mundial, el Bando Interamericano de Desarrollo, que desembolsan éstos recursos con préstamos crediticios, entre otros. Adicionalmente, a los recursos obtenidos por el Estado, a partir de la obtención de utilidades en exportaciones, impuestos a las empresas, cobros de aranceles, recaudación de recursos, a través de tarifas en los diferentes servicios que ofrece a la población, que le demanda servicios públicos, educativos, sanitarios, etc, reinvirtiéndolos de ésta forma en las instituciones encargadas de su mejoramiento y en el mayor acceso de los servicios tanto de la población urbana como de la rural de cabecera, en corregimientos y veredas de los municipios colombianos.

Los programas ejes del PND son el desarrollo agrícola, el industrial y la infraestructura de servicios públicos, cuyo propósito es disminuir la desigualdad en la

población colombiana como solución al subdesarrollo<sup>11</sup>, generando empleo de calidad, que permita el incremento de la capacidad adquisitiva<sup>12</sup>. En el planteamiento del PND surgen unos interrogantes que son las causas del subdesarrollo en Colombia, la conceptualización y definición de la estrategia del PND, así como su asociación con otros conceptos como: plan, programa y proyecto.

El desarrollo institucional es otro de los temas implícitos en el documento, en cada sector social, político y económico de discurso, se pretende enfatizar en la necesidad de la modernización y el desarrollo institucional con el objetivo de llevar a cabo los programas sectoriales en el territorio nacional. En el documento se puntualiza que los programas de desarrollo deben ajustarse a los programas en curso propuestos y en ejecución de los gobiernos anteriores y con los objetivos de los organismos intergubernamentales que hacen aportes financieros.

Entre los objetivos primordiales del PND está la reducción de la pobreza, generación de empleo, expansión geográfica de servicios públicos; agua, electricidad, alcantarillado, salud, agricultura y educación con mayor acceso por parte de los colombianos.

Lo estratégico se define por el nivel de importancia y utilidad dentro del plan de inversiones, teniendo en cuenta el concepto de desarrollo, a partir de temas centrales como: la calidad de vida de la población, que se mejora con aumento de la productividad en general, el desarrollo económico, como se ha mencionado, invirtiendo en el sector agrícola e industrial y en el mejoramiento de la infraestructura para la competitividad económica.

La planeación en el gobierno de un país, se basa en identificar problemáticas en los diferentes sectores de la vida social, política y económica que impiden un crecimiento continuo y constante de un país; como por ejemplo el acceso a bienes y servicios por parte de toda la población, si toda la población tiene un acceso a sus necesidades de consumo

---

<sup>11</sup> El discurso del subdesarrollo, el desarrollo va a estar acompañado para este momento, con toda la discusión política y académica de la teoría de la dependencia, propiciada por la CEPAL.

<sup>12</sup> Propuesta de economía keynesiana para incentivar el consumo, como motor de crecimiento económico.

y vivienda, a ello se le asocia el nivel y expectativa de vida de la población “la política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades” (Adelantado, 2009, p.13).

Como se planteaba anteriormente, en el apartado de la construcción social del hábitat, el crecimiento demográfico para este momento va agudizar la situación de las ciudades, al menos las cuatro principales. Al mismo tiempo, estas personas no están dispuestas a aceptar cualquier condición y espera que le brinde la acción estatal y va hacerse a cualquier costo un pedazo propio de tierra. Al aumento geométrico de la población también se le añade el progresivo aumento de automóviles, renovación urbana, especialización de usos comerciales, industriales, financieros y administrativos, la aparición de la segregación socioespacial y el aumento crónico del déficit habitacional.

Una de las políticas con las que sube Misael Pastrana en 1969, es el aprovechamiento de la industria de la construcción, que desde el actor estatal la estrategia era doble, por un lado crear empleo y por el otro significaba impulsar la industria colombiana, a través de los sectores relacionados con la construcción. Igualmente, se buscaba que modernizando el sistema financiero, por intermedio de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda –CAV-, se captara ahorro, que serviría para adquirir vivienda y también capital para seguir construyendo. Sin embargo, en lapso de tiempo se encontró que estas medidas concentrarían el capital en pocas manos.

El resultado, es la aparición principalmente en Bogotá D.C, de gigantescos conjuntos realizados por pocas firmas constructoras, que a partir de técnicas constructivas, procesos de economías de escala se impusieron en el mercado de vivienda. Lo que va a significar un grave dilema en cuanto a la calidad de la vivienda de los sectores de bajos ingresos años más tarde, porque el negocio se tenía que mantener como rentable y atractivo para la inversión privada.

Otro de los efectos inesperados de esta política de vivienda, tiene que ver con la desviación de la producción de vivienda a sectores de ingresos medios y altos, porque eran los más solventes para la demanda, de allí que todo lo captado por las CAV se

destinara a estos sectores, donde el déficit cuantitativo habitacional era notable, pero no era una prioridad. Esta situación también va a encarecer el suelo urbano, agudizando aún más la adquisición de vivienda de los sectores de bajos.

No obstante, el Estado en cabeza del ICT, va a disminuir la producción de diseños de vivienda para sectores de bajos ingresos, a través de las normas mínimas, los lotes mínimos, empezaron aparecer, y la calidad cada día disminuiría con el pasar de los años y la solución habitacional por parte del Estado, entraría en una seria decadencia de baja calidad y área, al tiempo que la expansión desordenada de la periferia cada vez mayor de todas las ciudades colombianas.

## **2.6. Evaluación del plan nacional de desarrollo. El Salto Social (1994-1998)**

### **2.6.1. Contexto sociopolítico**

Para el momento que Ernesto Samper llega a la presidencia de Colombia, el contexto sociopolítico está sumamente convulsionado, no sólo porque se intentará, sin mayor éxito retroceder o al menos repensar, la marcha continua del modelo neoliberal en el país, sino gracias a que los fenómenos sociales, económicos, políticos ambientales y culturales, se habían agudizado gracias al narcotráfico y la lucha internacional contra las drogas, es decir, la exportación ilegal de sustancias psicoactivas a gran escala. De igual manera, los poderes del Estado, van a estar permeados por este problema, generando fuertes debates en el Congreso de la República, frente a temas como la extradición, la participación política de narcotraficantes, así como su incidencia en la economía del país, el financiamiento de equipos de fútbol, y creación de empresas, entre otros lugares, donde se hizo presente el dinero de esta actividad ilegal, como por ejemplo, la elección presidencial.

Otro de los problemas es el conflicto armado, con unos procesos de paz que permitieron la disolución del M-19, pero en el que continúan aún otras guerrillas. La participación política sigue siendo un tema complejo, gracias a los genocidios de militantes de la Unión Patriótica en todo el país, generando inestabilidad política, problemas de orden público, secuestros, torturas, desapariciones forzadas, además de la creación de grupos ilegales al margen de la ley como los paramilitares.

En lo político, se presenta una reforma constitucional radical de la Constitución de 1886, que permite a la Asamblea Constituyente de 1991 realizar una nueva Constitución Política. En ésta se relacionan temas sobre la reforma urbana, la descentralización; la ampliación de los mecanismos para la participación política y social, el reconocimiento de la diversidad étnica racial y cultural de la nación, la modernización de la justicia, la revocación de la Iglesia en los asuntos de la vida de los habitantes, la creación de partidos políticos, leyes que garanticen al tiempo que aseguren los territorios indígenas y de la comunidad afrodescendiente, raizal y palenquera, además de las leyes orgánicas dedicadas al territorio, el desarrollo y los servicios públicos.

El gobierno de Ernesto Samper busca introducir cambios que permitan sobrellevar las políticas neoliberales, sin acabarlas claro está, pero buscando a través del fomento del empleo, la generación de plazas productivas, la construcción de nuevas soluciones de vivienda, la realización de una reforma agraria y la reducción de los niveles de inflación, salirle al paso, a la recesión económica que para ese momento estaba viviendo Colombia. El Salto Social también va a representar la primera experiencia en la implementación de la planeación participativa, producto de los cambios en la Constitución Política de Colombia.

Según el plan, las prioridades del mismo, tienen que ver con beneficiar a los sectores marginados de la población compensar las desigualdades sociales y estabilizar los precios para que se mejore el costo de vida, aumentando el gasto social.

### **2.6.2. Objetivos y marco conceptual**

El modelo alternativo de desarrollo que se propuso en el Salto Social, tiene como base el desarrollo a largo plazo.

Un modelo que regrese al campo como base del desarrollo de largo plazo. Un modelo que sin despreciar el valor indicativo del mercado, tampoco renuncie a la función correctiva de un buen gobierno, más transparente, más eficiente y más descentralizado. Un modelo que nos permita al mismo tiempo pronunciar palabras como equidad y competitividad, resolviendo el viejo dilema entre crecimiento económico y reparto social. Un modelo que ponga a mirar a Colombia a los mercados internacionales no sólo para importar sino específicamente para vender. En fin, un modelo que nos permita regresar a la gente como el único destinatario de los esfuerzos del progreso de la sociedad y del Estado. (Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 8).

Este PND utiliza la equidad y la solidaridad como directrices de la política pública nacional, especialmente con la naciente Red de Solidaridad Social. En contraste con los conceptos del discurso de competencia y modernización que articulaban la Revolución Pacífica de Cesar Gaviria.

El modelo de desarrollo, instaura cinco conceptos básicos que sirven de sustento al plan de desarrollo:

- La modernización del sector de servicios públicos con la intención de lograr el mejoramiento de la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico.

- Un plan sectorial de justicia que permita mejor acceso y mayor eficiencia de la administración de justicia.
- La igualdad y la solidaridad, son objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.
- El crecimiento económico depende, tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de capital social.
- En un mundo, en el cual, las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico, no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.
- El logro de los objetivos mencionados, requiere una movilización del conjunto de la sociedad.
- El desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

El modelo de desarrollo planteado para el país, al igual que sus antecesores, pretende colocar a Colombia, en los mercados internacionales, no sólo para importar, sino especialmente para exportar. De igual manera, busca regresar a la gente<sup>13</sup>, como único destinatario de los esfuerzos de progreso de la sociedad y el Estado. Tiene como conceptos principales; la inversión social, el buen gobierno, el desarrollo agrícola, la competitividad, la concertación, la selectividad y la gradualidad. Estos apuntan a la construcción de un nuevo ciudadano colombiano, que hace parte de los lineamientos del plan.

En una primera etapa, se encuentra el Consejo Nacional de Planeación, instancia representativa de la sociedad civil y de los gobiernos regionales, por primera vez, se analizó y discutió la propuesta del plan, durante dos meses donde se realizaron cuarenta audiencias públicas en diferentes regiones del país. De igual forma, cabe destacar que el presente plan, también se enmarca en dos procesos heredados por la administración de Cesar Gaviria; el primero, fue el cambio institucional generado por la constitución de 1991 y el segundo, la apertura económica.

---

<sup>13</sup> A propósito del slogan es el tiempo de la gente.

De esta manera, siguiendo el plan, es evidente que la apertura económica transformó profundamente, la orientación del desarrollo del país además que articuló las transformaciones que experimenta la economía mundial en décadas posteriores. Asimismo, la apertura económica ha insertado al país, en el dinámico proceso de globalización y el modelo neoliberal, lo que tiene repercusiones importantes en el sector del hábitat y la vivienda.

La finalidad de este proceso, es generar oportunidades para el país, porque brinda ventajas como la especialización productiva de la transferencia de tecnología y de los flujos de capital, discursos que acompaña la globalización económica y las políticas de ajuste estructural, destinadas principalmente a los sectores sociales (Salud, Educación, Vivienda, entre otros). Este mismo modelo, va a plantear que el Estado se convierte, en un facilitador para la resolución de las necesidades sociales, en especial la vivienda, la salud y también la educación. Lo importante del plan es la idea de integralidad en el abordaje de los problemas sociales, por ejemplo, al interior del plan, se instaure el plan nacional de empleo, que tiene como fin, generar un millón seiscientos mil nuevos empleos. Este plan, se fundamenta en una política macroeconómica. Además, es una política de mejoramiento de las condiciones de preparación para el trabajo, que propone crear trecientos cincuenta mil nuevas microempresas. También se propone, una mejor educación, una política para la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la educación, igual que reformar las ciudades a través de la ordenación del hábitat y el territorio.

No obstante, para el caso del periodo de 1994-1998, como lo señala Calcagno (2001), la pobreza, el empleo y la distribución del ingreso, son problemas sociales que continúan vigentes, y la internacionalización de la economía, parece no incidir significativamente, a pesar de la aplicación de políticas de ajuste estructural o neoliberales.

El plan plantea el concepto de capital social, el cual expresa precisamente que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo, igualmente decisivo para el crecimiento económico. En términos técnicos, abarca tantos bienes públicos tradicionales, una parte de la infraestructura física, el medio ambiente y el capital cívico e institucional, como también, bienes privados que generan fuertes externalidades sobre otros agentes (el capital humano y otra parte de la infraestructura física).

En el diagnóstico presentado en *El Salto Social*, se muestran los rezagos que a nivel social, además de los vacíos que han tenido los anteriores gobiernos, en todos los sectores, -bien sea por coyunturas sociales o económicas de diversa índole-, que le corresponda a las competencias, que al ejecutivo debe desarrollar a nivel institucional, tanto en los ministerios como en los nuevos que se crean para este momento como: el Ministerio del Interior y de Justicia, estos sectores a intervenir son: economía, infraestructura, situación social, violencia, justicia y medio ambiente. En el documento se justifica y argumenta, con base en el diagnóstico general, los motivos para desarrollar una ley de inversiones, por parte del ejecutivo en el ámbito de lo social, uno de ellos, es la desigualdad en el desembolso de recursos económicos, frente a otros sectores de la balanza social, económica e infraestructura.

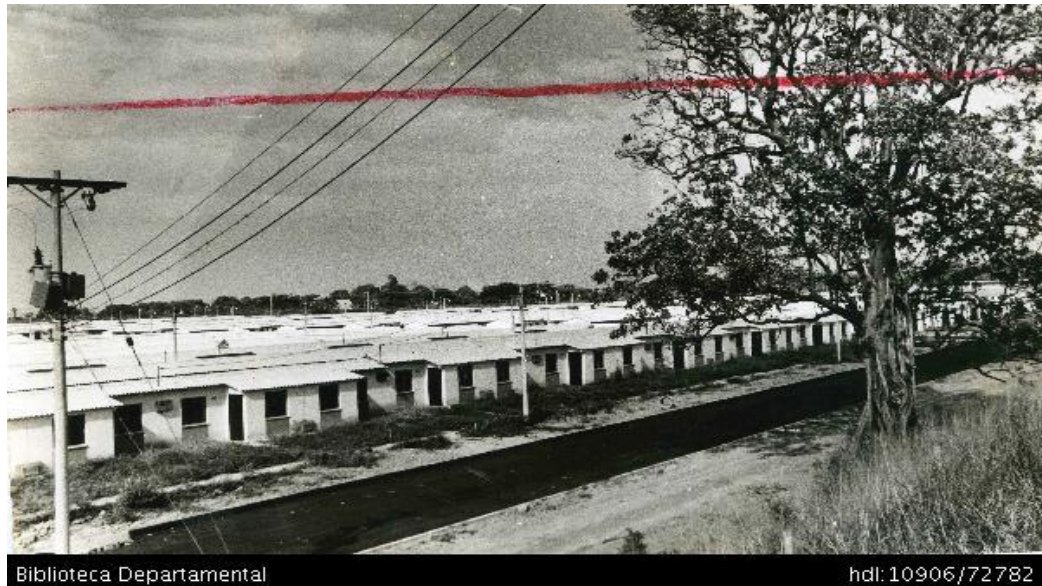
La política urbana del Salto Social, sustenta que la intervención urbana es organizada con base en los conceptos de dimensión, atributo, e instancias de articulación-regulación, que facilitan el tránsito entre la visión compleja de ciudad y las intervenciones urbanas.

Ilustración 0-8 Ciudadela Nueva Tibabuyes



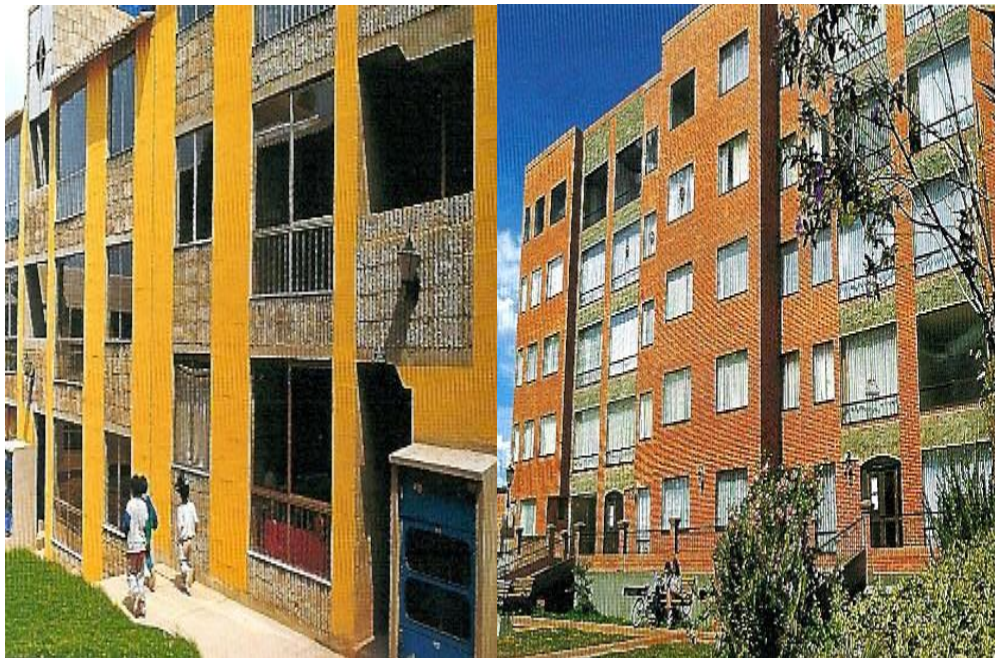
Fuente: AVP. Asociación de Vivienda. <http://www.avp.org.co/?p=20>

Ilustración 0-9 Fotografía proyecto de vivienda perteneciente a “El Salto Social: El tiempo de la gente



Fuente: Archivo fotográfico y filmico del Valle

Ilustración 0-10 Vivienda Multifamiliar Bosques de los Alpes y Balcones del Cedro Golf



Fuente: AVP. Asociación de Vivienda. <http://www.avp.org.co/?p=20>

La inclusión en políticas gubernamentales a las minorías de población, en situación de pobreza, marginalidad, población en zonas de difícil acceso y población vulnerable, se cristaliza en cada uno de los objetivos propuestos, para implementar estrategias que franqueen los que el discurso de la modernización evidencia como los obstáculos hacia el desarrollo, como se describe en las imágenes de propuestas habitacionales a gran escala.

Para llevar a cabo las mencionadas políticas estatales, el gobierno de 1994-1998, se propone realizar inversiones monetarias estratégicas; desarrollando políticas macroeconómicas, que permitan un crecimiento sostenido de la economía nacional, el control inflacionario, la defensa de la tasa de cambio, políticas de proteccionismo, tribulación interna y externa, incentivos al sector de exportación para su fortalecimiento, impulso a la creación de pymes, para que se contribuya tanto al incremento a la productividad, la generación de empleo y por consiguiente a la competitividad económica a nivel global.

En la obtención de recursos, para llevar a cabo el plan de inversiones del *Salto Social*, están los programas de cooperación internacional, los fondos económicos, leyes de tribulación y recaudo de impuestos y los dividendos que se obtengan de la estrategia macroeconómica, a través de sus impactos positivos.

El sector privado, se constituyó el lugar socio clave del *Salto Social*, al adjudicar y asignar, diversos roles en las políticas estratégicas del gobierno, que se han mencionado principalmente, en la generación activa de empleo, desarrollo del talento y el capital humano, para fortalecer los recursos humanos, que se generará, a través de la capacitación en la educación, - aquí se relaciona la alianza con el sector educativo público y SENA-, el fomento al desarrollo tecnológico, la inversión en infraestructura y en el cuidado sobre el impacto ambiental, el ahorro privado, para el control de las principales variables macroeconómicas en los diversos sectores en el consumo, el ahorro y la inversión.

Tabla 0-12 Índice de costos de la construcción de vivienda

Mes / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Enero	17,40	21,95	26,55	33,33	42,00	50,40	59,82	68,70	80,46
Febrero	17,98	22,56	27,25	34,50	43,16	52,19	61,13	71,49	83,60
Marzo	18,28	22,98	27,60	35,06	43,90	52,64	62,24	72,37	85,16
Abril	18,43	23,24	27,74	35,43	44,12	53,03	62,73	72,74	85,65
Mayo	18,79	23,41	28,17	35,86	44,32	53,39	63,23	73,12	85,86
Junio	19,07	23,52	28,63	36,56	44,79	53,66	63,43	73,73	85,07
Julio	19,36	23,80	29,35	37,12	45,68	54,44	64,20	74,45	86,36
Agosto	19,83	24,07	29,84	37,76	46,09	54,70	64,88	74,91	87,62
Septiembre	20,01	24,47	30,10	38,03	46,36	55,06	65,28	75,30	88,69
Octubre	20,17	24,67	30,24	38,33	46,76	55,33	65,56	76,04	88,95
Noviembre	20,27	24,81	30,72	38,55	47,14	55,60	65,71	76,76	89,73
Diciembre	20,37	24,88	30,96	38,79	47,51	55,92	66,12	77,75	90,79

Fuente: DANE

Respecto a la inversión en investigación y desarrollo, en el documento se señalan los objetivos a cumplir que son: elevar la productividad y generar empleo de calidad para la competitividad y generar retribuciones, a través de los impactos positivos, en lo macroeconómico y que permita a la postre desarrollar el plan de inversiones de *El Salto Social*. Al mismo tiempo, lograr una sostenibilidad en la producción de los sectores primarios, secundarios y terciarios de la economía colombiana, mediante la inversión en investigación y desarrollo, éste último, incluso en el sector exportaciones, y por consiguiente, mejorar y fortalecer las ventajas competitivas que se tengan.

En este sentido, se realizan predicciones y proyecciones e inversiones económicas, en el sector público y privado, con base en los estudios macroeconómicos, enfocados en el comportamiento de la economía nacional, principalmente. De esta forma, en el gobierno se establecen compromisos, para realizar estudios en el exterior, en el ámbito económico para facilitar el desenvolvimiento del sector exportación en el extranjero en bienes y servicios, así como el desarrollo interno como inversión en mejoramiento de la infraestructura.

Otro de los objetivos, con el sector privado, es lograr impactos positivos, a través del fomento en investigación y desarrollo, con la participación de los actores que les competen,

es decir, del educativo, empresarial y gubernamental. Y entre los objetivos primordiales esta llevar a cabo políticas de patentes y de propiedad intelectual.

De esta manera, en el documento del *Salto Social*, se propende por llevar a cabo, un programa de un modelo alternativo de desarrollo económico, que no genere un detrimento de los recursos de inversión en el sector social, cuestionando de esta manera corrientes económicas como el neoliberalismo.

En lo referente a la infraestructura, están las inversiones para mejorar la malla vial; construcción de carreteras, esto en el transporte terrestre, en el aéreo inversión para mejorar los aeropuertos, en el náutico los puertos marítimos y fluviales, para desarrollar una comunicación integral para favorecer a todos los sectores de la economía.

De otra parte, en el documento, la interrelación conceptual que se muestra en el ámbito social con el económico se establece en términos de impactos que se generan a nivel social: generación en inversión social, empleo, tributación, sostenibilidad productiva y desarrollo educativo y tecnológico, para ello es clave la política de intervención en el manejo de los factores internos y externos que inciden en el crecimiento económico y de la productividad.

Con el propósito de generar un ciclo virtuoso en el crecimiento económico se menciona en *El Salto Social*, que se deben generar unos impactos positivos, que permitan tanto al sector público, como al privado, generar inversiones monetarias, a través de los ingresos que se perciban, bien sea en elevar la productividad por desarrollo tecnológico, de talento humano, investigación, y en lo referente a oferta-manda, a su vez, para el plan de inversiones en los sectores en los cuales incida la política macroeconómica.

Continuando con la descripciones plasmadas, en los objetivos propuestos en *El Salto Social*, se tiene que, en las políticas estratégicas de inversión económica e intervención social, se busca el fortalecimiento institucional, el fomento de la participación ciudadana organizada e institucionalizada conocida como sociedad civil, entre ellas se encuentran, las competencias en la vigilancia con criterio de la ejecución de políticas públicas, el control al impacto socioambiental del sector privado y la garantía del cumplimiento de derechos

sociales y humanas, en el orden político administrativo territorial y el funcionamiento institucional del Estado colombiano.

Tabla 0-13 El incremento en el gasto social y la producción de hábitat

Capitales	Total hogares					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	1.255.091	100,00	1.252.429	100,00	2.662	100,00
Medellín	388.688	100,00	370.633	100,00	18.055	100,00
Cali	404.805	100,00	398.860	100,00	5.945	100,00
Barranquilla	201.394	100,00	200.741	100,00	653	100,00
Cartagena	131.583	100,00	122.972	100,00	8.611	100,00
Santa Marta	57.461	100,00	55.042	100,00	2.419	100,00
Bucaramanga	91.818	100,00	90.996	100,00	822	100,00

Fuente: Censo 1993

Tabla 0-14 El incremento en el gasto social y la producción de hábitat

Capitales	Hogares sin déficit					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	699.591	55,74	698.575	55,78	1.016	38,17
Medellín	305.172	78,51	293.433	79,17	11.739	65,02
Cali	236.924	58,53	234.042	58,68	2.882	48,48
Barranquilla	108.475	53,86	108.157	53,88	318	48,70
Cartagena	57.933	44,03	56.796	46,19	1.137	13,20
Santa Marta	26.655	46,39	26.184	47,57	471	19,47
Bucaramanga	61.346	66,81	60.943	66,97	403	49,03

Fuente: Censo 1993

La lucha contra la pobreza, el desplazamiento forzado, la ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado, el suplir o solucionar el problema social de las necesidades básicas insatisfechas a, saber; vivienda con servicios públicos de agua, electricidad, alcantarillado y conexión con alumbrado público. Igualmente, se menciona la inversión de recursos en el sector educativo, cobertura educativa, alimentación escolar, suministro de uniformes y útiles escolares, suministro de material pedagógico y mejoramiento de las planta física de los colegios, aumento del sueldo de los docentes y el fortalecimiento institucional de la comunidad educativa en los niveles de escolarización temprana y media.

En éste sentido, se exponen los programas justificados, para la población infantil con el desarrollo de programas de niñez en el marco de desarrollo institucional, como por ejemplo el ICBF, programas de salud, erradicación de la mortalidad infantil, garantía en nutrición y en seguridad social, es decir; atención prioritaria en todos los centros asistenciales del país, para la población de adultos mayores también se exponen las políticas tanto en zonas rural como en la zona urbana en lo concerniente a vivienda, salud y pensiones. De igual modo, las políticas de protección social, se constituyen en el acceso a cajas de compensación familiar para los trabajadores pobres y de bajos ingresos económicos, con “programas de salud, vivienda social, nutrición, educación, recreación, apoyo a micro-empresas y subsidios monetarios” (Ibid, p. 131).

En el ámbito social, los programas de vivienda, son uno de los temas centrales del gobierno nacional, mejorar el déficit tanto en cobertura, equipamiento e índice de vivienda en la población urbana y rural, con subsidios para familias en situación de pobreza y en condiciones de vulnerabilidad, a través de subsidios directos y créditos que permitan igualmente la construcción y mejoramiento de vivienda, con base en calidad de la vivienda, saneamiento básico, con equipamiento, acceso a redes institucionales, servicios de transporte y comercio, y en zonas seguras con prevención a desastres.

La concepción sobre hábitat, vivienda y casa, permiten entender a la vivienda desde la interioridad o espacio de uso privado, que satisface las necesidades de protección, abrigo, descanso, entre otras, entendido como la casa, y al mismo tiempo la vivienda, desde su exterioridad, asociado a los espacios públicos, el equipamiento social y el hábitat.

Tabla 0-15 Hogares en déficit 1993

Capitales	Hogares en déficit					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	555.500	44,26	553.854	44,22	1.646	61,83
Medellín	83.516	21,49	77.200	20,83	6.316	34,98
Cali	167.881	41,47	164.818	41,32	3.063	51,52
Barranquilla	92.919	46,14	92.584	46,12	335	51,30
Cartagena	73.650	55,97	66.176	53,81	7.474	86,80
Santa Marta	30.806	53,61	28.858	52,43	1.948	80,53
Bucaramanga	30.472	33,19	30.053	33,03	419	50,97

Fuente: Censo 1993

Tabla 0-16 Hogares en déficit cuantitativo 1993

Capitales	Hogares en déficit cuantitativo					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	412.656	32,88	412.486	32,94	170	6,39
Medellín	31.319	8,06	30.857	8,33	462	2,56
Cali	100.168	24,75	99.538	24,96	630	10,60
Barranquilla	30.443	15,12	30.369	15,13	74	11,33
Cartagena	19.188	14,58	18.295	14,88	893	10,37
Santa Marta	8.015	13,95	7.734	14,05	281	11,62
Bucaramanga	20.570	22,40	20.544	22,58	26	3,16

Fuente: Censo 1993

Tabla 0-17 Hogares en déficit cuantitativo 1993

Capitales	Hogares en déficit cualitativo					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	142.844	11,38	141.368	11,29	1.476	55,45
Medellín	52.197	13,43	46.343	12,50	5.854	32,42
Cali	67.713	16,73	65.280	16,37	2.433	40,93
Barranquilla	62.476	31,02	62.215	30,99	261	39,97
Cartagena	54.462	41,39	47.881	38,94	6.581	76,43
Santa Marta	22.791	39,66	21.124	38,38	1.667	68,91
Bucaramanga	9.902	10,78	9.509	10,45	393	47,81

Fuente: Censo 1993

Dentro de los aspectos económicos que rodean a la vivienda, hay que tener en cuenta, que desde la década de los noventa, el punto de vista del mercado, es fundamental. En tanto el valor de la vivienda, depende de los precios de los materiales de construcción utilizados, el valor del suelo urbano, el cual está determinado por el hábitat, principalmente, cuando cuenta con precios más altos, y requerimientos habitacionales como: estructura, servicios públicos, hacinamiento, equipamiento básico, y hábitat, deben contar con viviendas de mejor calidad, de acuerdo con la oferta y demanda de vivienda social.

Las estrategias que mejoran el nivel de vida de la población colombiana, está relacionada con producción social del hábitat. Para mejorar el hábitat el *Salto Social*, se caracteriza por salirle al paso a los barrios subnormales. Las estrategias propuestas enfrentan directamente las expresiones de urbanización informal, articulando el gobierno nacional, las entidades territoriales y el sector privado. La política de vivienda social urbana, más allá de la simple construcción aislada de nuevas viviendas, pretende el

mejoramiento integral de los barrios, el garantizar que las viviendas sean construidas con material de buena calidad, cuenten con los servicios públicos básicos, tengan el equipamiento social y la infraestructura física adecuada.

La carencia de políticas e instrumentos, señalan los siguientes problemas: Aumentos en el grado de concentración del ingreso, derivados de la inequitativa apropiación de los beneficios que se generan con el mercado del suelo, aumento en los procesos de urbanización ilegal, induciendo la creación de enormes extensiones territoriales en condiciones de pobreza y altos niveles de segregación física, económica y social, el hacinamiento crónico en las viviendas, Incremento de la segregación socioespacial urbana, por la desarticulación de las relaciones entre los diferentes atributos y dimensiones, como la localización funcional del empleo/vivienda, transporte/vivienda y equipamientos/vivienda, dificultades en las condiciones físicas de la vivienda –déficit cualitativo-, elevados índices en el deterioro del medio ambiente y del patrimonio cultural e histórico de las ciudades y la insuficiencia en la cobertura de los servicios públicos.

El diseño, la ejecución y el seguimiento de la política urbana deberán resolver otros problemas adicionales. Uno de los obstáculos existentes, ha sido la ausencia de un pensamiento y una acción integral sobre la ciudad. Este sector tiene su lógica y dinámica propia de funcionamiento, que ha relegado a un segundo plano su papel como productor de ciudad y espacio urbano.

Los problemas relacionados con la vivienda, aumentan en la medida en que crece el proceso de urbanización. El problema de la vivienda, además de ser de carácter físico-cuantitativo, es también antropológico y social. En este sentido, el déficit cuantitativo de la vivienda, no es el problema más relevante y no debe medirse sólo como la diferencia entre hogares y viviendas, sino que debe apreciarse en relación con condiciones mínimas de los elementos que la conforman: materiales, espacios, servicios públicos, localización, equipamiento, esto es, con respecto a su interioridad o casa y a su propio entorno.

La política de vivienda social urbana focaliza, el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres y vulnerables de la población, y articula con programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios

comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado, y mejorar las condiciones de vida.

Los objetivos de la política son:

- Realizar 606 mil soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, el 72% de las cuales estarán destinadas a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.
- Debido a los programas complementarios de entorno, el número de familias beneficiadas será de 1.123.000.
- Impulsar la participación municipal y comunitaria en la ejecución del programa.
- Promover procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social, utilizando los instrumentos definidos por la ley novena de 1989.

El plan también se concentró en evaluar el programa de vivienda desarrollado por el gobierno anterior, en el cual, lo más preocupante es en primer lugar, las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos legales vigentes. El programa de mejoramiento de la vivienda y el entorno se focaliza en asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza, donde el problema central es la calidad de vida. Se apoya en el subsidio otorgado por el INURBE y se complementa con recursos de los municipios de los fondos de cofinanciación que son cubiertos por la Red de Solidaridad Social. No obstante, el círculo que rodea la pobreza estructural, ocasiona que no se alcance a abordar las diferentes dimensiones de la habitabilidad y como lo identifica claramente Tarchópulos (2008), la mayoría de los subsidios no fueron entregados, debido a diversos factores como: vencimiento del plazo, tiempo de espera, la gestión municipal destinada a la vivienda social, la incapacidad para solucionar los barrios subnormales y por último, la adjudicación mayoritaria de lotes con servicios.

El *Salto Social*, busca adjudicar 258.5000 subsidios municipales con el apoyo de los fondos y el INURBE, tendrá a su cargo las obras de acceso al asentamiento, las redes de servicios públicos, grandes obras de mitigación de riesgos y proyectos dirigidos a la adecuación de zonas verdes y además elementos del espacio público. El programa de vivienda nueva incluye viviendas mínimas o unidades básicas. Para lotes con servicios, la

nación sólo apoyará proyectos que contemplen los instrumentos de la reforma urbana. El plan, buscaba construir 158 mil soluciones de vivienda nueva, apoyadas con subsidio para familias de menos de dos salarios mínimos de ingreso. Para las familias con ingresos mayores a dos salarios mínimos legales vigentes, la ley 9 de 1991, va establecer reglas generales y criterios, que van a ser reguladas ahora principalmente por las cajas de compensación familiar. Las acciones previstas se dirigen a atender el déficit cuantitativo de vivienda de los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales mensuales; con el apoyo del crédito, de 190 mil soluciones, de las cuales 84 mil se financiarán parcialmente con el subsidio familiar de vivienda.

Los recursos para el programa de vivienda social urbana, provenían del INURBE, la caja de vivienda militar, las cajas de compensación y los municipios. Los fondos de cofinanciación y la red de solidaridad social aportan los recursos para el programa de mejoramiento del hábitat. Además, de los créditos dirigidos a la población con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, otorgados a través del fondo nacional de ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda y los sectores bancarios y corporativos.

Para la justificación de la ejecución de los programas de vivienda en el marco de la política urbana del Salto Social, se basa en “la naturaleza de la ciudad y la forma como ésta se produce y reproduce”, así como “el rol geo-político y social para la estructura poblacional del país en el ámbito económico, de lo político, gubernamental, de lo social y cultural”. (Ibid, p.30-68).

Los recursos para inversión en programas de vivienda proviene de Fondo Nacional del Ahorro, el INURBE, la Red de Solidaridad Social, los Subsidios de la caja de compensación, Caja de Vivienda Militar, el Fondo de Infraestructura Urbana, Fondo de Inversión Social , créditos y el Ministerio del Desarrollo para programas de mejoramiento de vivienda y en torno con coberturas de servicios públicos, en el marco de una política urbana que incluye programas para el agua potable, de población urbana, modernización institucional, espacios públicos, para la participación de la mujer, la juventud y la población afrodescendiente e indígena.

El gobierno del Presidente Samper, establece una política prioritaria para la población urbana del país para la vivienda, en lo que tiene que ver con el acceso a lotes y

tierras, para ello realiza una planeación de los recursos monetarios y los transfiere a los municipios, además cuenta con el apoyo de instituciones como el INURBE, el Fondo Nacional del Ahorro, CAMACOL; “El acceso al mercado de tierras que genera urbanizaciones clandestinas y de alto riesgo” (Ibid, p.17). Continuando con una paráfrasis del texto, se plantea, la necesidad de realizar una tipificación de las viviendas, con el objetivo de hacer planes en éste sector: vivienda clandestina, popular y de inversión.

Otro de los criterios para los programas de vivienda, tienen que ver con las necesidades básicas insatisfechas, que se constituyen como la solución a necesidades sociales, el equipamiento urbano, seguridad y medio ambiente, solución al déficit de la vivienda, en lo relativo específicamente a equipamiento de infraestructura y equipamiento de bienes, de otra parte, la solución al problema de hacinamiento, hace parte de la solución al déficit de vivienda.

En lo relativo a cifras generales de inversión se tiene que los recursos son de 2.5 billones de pesos para el presupuesto del periodo de 1994-1998, y la asignación de 500.000 subsidios de vivienda, para soluciones de vivienda nueva, mejoramiento en adecuaciones locativas para la población con ingresos bajos menores de dos salarios mínimos legales.

En el documento, también, se exponen estrategias para desarrollar los programas rurales del PND, que tienen que ver con el aumento en la productividad agrícola, con equipamiento técnico, capacitación de trabajadores, adecuación de tierras para usuarios o propietarios medianos y pequeños con facilidad para adecuación de los suelos y adquisición de materias primas.

Las instituciones que participan en la capitalización de éstos recurso son; la Caja Agraria, el Banco Popular, el Fondo Agropecuario de Garantías, instituciones que se fortalecerán para beneficiar a los diversos sectores económicos productivos rurales para producción, y comercialización de los productos y generación de empleo.

El PND, establece una de las estrategias de inversión del gasto público en lo social, el desarrollo de la competitividad, para la internacionalización y los gastos en protección y

cuidado del medio ambiente con el sector privado, como consecuencia del impacto negativo que éste ha tenido por la acción humana.

Se ejecutan programas para el cuidado del agua, los mares, ríos, el cuidado de los recursos hídricos con el compromiso de los sectores productivos; industrial, turístico, salud, programas de producción limpia y campañas sociales, y el desarrollo de planes como ; Protección del Ecosistemas Estratégicos, el Plan de Manejo del Río Magdalena, se crea la Corporación de Selva de Florencia, Programas Mejor Agua, Programa Mares limpios y Costas Limpias, también estará la creación del Servicio Nacional Forestal, Programas Más Bosques, en la zona urbana el desarrollo de programas de hábitat seguro y limpio con garantía para la preservación de la salud de la sociedad. Uno de los aspectos para el cuidado el medio ambiente, es el monitoreo constante de la intervención al ecosistema, por parte del sector minero en el país.

Tabla 0-18 Déficit de Servicios

Capitales	Servicios					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	78.217	6,23	77.318	6,17	899	33,77
Medellín	23.118	5,95	19.647	5,30	3.471	19,23
Cali	29.481	7,28	28.266	7,09	1.215	20,44
Barranquilla	31.278	15,53	31.156	15,52	122	18,68
Cartagena	28.103	21,36	24.705	20,09	3.398	39,46
Santa Marta	11.101	19,32	10.360	18,82	741	30,63
Bucaramanga	4.749	5,17	4.566	5,02	183	22,26

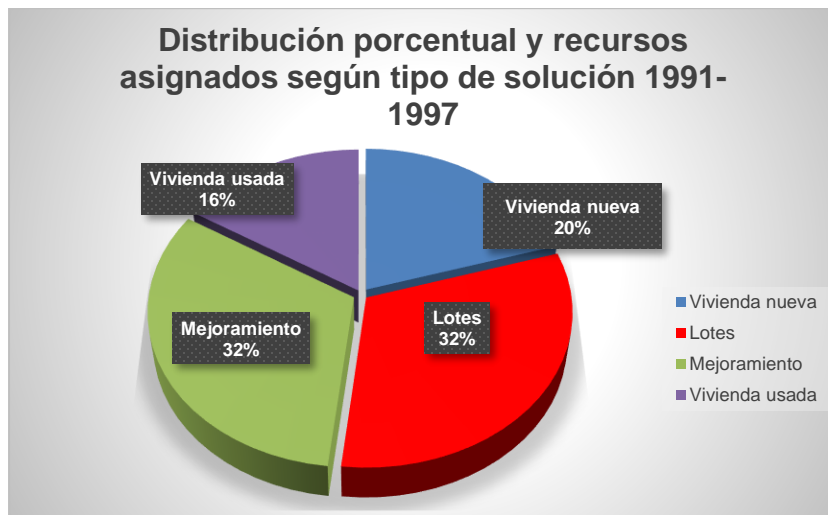
Fuente: Censo 1993

### 2.6.3. La constitución del hábitat en la política urbana de *El Salto Social*

Para implementar una política de desarrollo a nivel social, económico, político, cultural, de infraestructura urbana, en el PND del gobierno de Samper, se emplean unas variables conceptuales que se relacionan entre sí, de acuerdo con la fisonomía demográfica de Colombia en relación con el hábitat, y en ello se basa la justificación del desarrollo de la política urbana del salto social, presentada en un documento aparte del

Salto Social y cuyos programas son encargados de ejecutarlos por parte del Ministerio de Desarrollo Económico, el Vice-Ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

Ilustración 0-11



Fuente: Contraloría General de la República (2006). *Evaluación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un país de propietarios*. Bogotá: Contraloría General de la República. p. 28.

En éste sentido, la política urbana toma carácter primordial puesto que la mayor parte de la población está asentada en los núcleos urbanos y conurbaciones de más de 100.000 habitantes. Los conceptos que se relacionan en el documento tienen un fundamento en la internacionalización de la economía y la sociedad de un país, el de ciudadano; que corresponde a los derechos internacionales de ciudadanía, de derechos humanos, los que se relacionan con éste y que se cumpla la ejecución de los programas de gobierno; como participación ciudadana, espacio público y desarrollo urbano.

En lo que tiene que ver con la ejecución de los objetivos de la política, se requiere de establecer una dimensión a nivel de la magnitud de un macro proyecto a nivel nacional de las principales ciudades del país y sus conurbaciones de más de 100 000 habitantes, en ello se incluye, un fortalecimiento institucional, así como estudios previos que garanticen una intervención eficaz de los programas que son sectoriales mencionadas en el documento, a saber; Suelo urbano, Servicios Públicos: Agua potable y saneamiento básico, vivienda, equipamiento urbano, transporte urbano, espacio público, pobreza y medio ambiente.

De ésta manera se define el fortalecimiento, la ordenación y asignación de roles a nivel institucional, lo que tiene que ver con el plan de inversiones monetarias, bien sea por parte del sector público o del sector privado, como se ha mencionado en ésta reseña, y en relación con los objetivos de las políticas centrales del proyecto en los sectores; social, económico, de infraestructura y medio ambiente.

La relación que tiene la política urbana del Salto Social en el PND es el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, que disponga de una vivienda digna, para ello es central la política de vivienda, que se articula con la disminución del *déficit de vivienda* en relación con el hacinamiento, la calidad de la infraestructura de la misma, con accesos a servicios públicos, redes de transporte, centros asistenciales y educativos, así como el implemento de políticas de seguridad ciudadana para disminuir los índices de violencia.

Tabla 0-19 Hacinamiento no mitigable 1993

Capitales	Hacinamiento mitigable					
	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Bogotá, D.C.	16.617	1,32	16.538	1,32	79	2,97
Medellín	5.885	1,51	5.140	1,39	745	4,13
Cali	5.047	1,25	4.854	1,22	193	3,25
Barranquilla	2.310	1,15	2.305	1,15	5	0,77
Cartagena	1.230	0,94	1.139	0,93	91	1,06
Santa Marta	689	1,20	662	1,20	27	1,12
Bucaramanga	1.002	1,09	952	1,05	50	6,08

Fuente: Censo 1993

Tabla 0-20 Hacinamiento no mitigable 1993

Capitales	Hacinamiento no mitigable			
	Total	%	Cabecera	%
Bogotá, D.C.	18.804	1,50	18.804	1,50
Medellín	5.710	1,47	5.710	1,54
Cali	5.896	1,46	5.896	1,48
Barranquilla	4.908	2,44	4.908	2,45
Cartagena	3.362	2,56	3.362	2,73
Santa Marta	1.907	3,32	1.907	3,47
Bucaramanga	1.005	1,10	1.005	1,10

Fuente: Censo 1993

Es en éste sentido en el cual se establece caracterizaciones en los sectores a intervenir, en vivienda por ejemplo; los tipos de vivienda, determinados por infraestructura, el tipo de propietarios, la cantidad de hogares en una vivienda, el nivel de ingresos de los hogares, la composición familiar de los hogares, la ubicación de la vivienda en los hogares en la ciudad. En la infraestructura de vivienda también se clasifica de acuerdo a su fisionomía, política pública y su rol en la sociedad; vivienda familiar o edificación educativa, industrial en el caso del sector privado y del Estatal.

Según el plan, se conformaran 36 consejos departamentales y distritales, se consolidaran redes regionales de servicios culturales que integren museos, bibliotecas, archivos, casas de cultura, radios comunitarios y centros de documentación. Así, se pretende crear espacios para la recreación y el deporte, y el acceso a las actividades deportivas, recreativas y culturales.

El país posee un déficit de 9,10 metros cuadrados de espacio deportivo y recreativo por habitante con respecto a estándares internacionales. En cuanto a la infraestructura y/o equipamiento social, tiene una baja utilización de los espacios y recursos físicos existentes y disponibles, también se encuentra una ausencia de alternativas de recreación y estos proyectos igualmente, han sido de bajo impacto con poca vinculación de la comunidad.

De igual manera, el *Salto Social*, se concentró en fomentar la recreación y la práctica del deporte en los municipios; con este fin, el gobierno nacional, a través del Fondo de Inversión Social y de los programas de la Red de Solidaridad Social, cofinanciará la rehabilitación, construcción y dotación de las áreas recreativas y deportivas. COLDEPORTES bridaré la asesoría técnica, desarrollará programas de capacitación técnica e investigación, y propiciará los mecanismos de participación de las comunidades en la gestión local y regional, al procurar que los municipios formulen y ejecuten su propio plan de desarrollo, acorde con el plan nacional del sector.

Una de las actividades más innovadoras del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de 1994-1998, es la planeación participativa, que busca fortalecer la gestión y las administraciones locales, ordenar adecuadamente el desarrollo urbano. Planes de ordenamiento territorial, descentralización, manejo y gestión del suelo urbano, marco

tributario local, prestación de servicios públicos, transporte, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio.

La iniciativa y decidida participación de las ciudades son indispensables para integrar las políticas, y mejorar la calidad de vida de la población. La capacidad administrativa de las ciudades, van a contar con mecanismos, que les permitan definir sus prioridades de desarrollo, y articular las estrategias nacionales a las particularidades locales. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Económico, apoyará a las ciudades en el diseño de instrumentos de regulación y normatividad urbana, manejo y mejoramiento del suelo, planificación territorial, desarrollo de proyectos de vivienda y hábitat, gestión de servicios públicos, transporte y equipamiento, con instrumentos establecidos en las leyes de reforma urbana y orgánica del plan de desarrollo, con énfasis en el ordenamiento de la ciudad. También preparando talleres y esquemas de consulta urbana para aplicar principios de concertación y participación, regional y local. Por primera vez también se utilizan nuevas modalidades de planeación y mejoramiento urbano, a partir de macroproyectos urbanos estratégicos.

Los antecedentes de la política urbana del gobierno de Samper, inician mucho antes 1984, cuando empieza a liderar una nueva visión del urbanismo en Colombia. También va a estar en momentos cruciales como la aprobación de la ley 9 de 1989 como Senador de la República y con la ley 9 de 1991, estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico. Dentro del gobierno mismo se reglamentó todo el marco legal que va a impulsar una visión más integral sobre el hábitat y la vivienda, creando herramientas como la ley 142 de servicios públicos domiciliarios, la ley 388 de ordenamiento territorial y la ley orgánica de planes de desarrollo. Esta nueva legislación buscaba darles herramientas técnicas y jurídicas a las ciudades para que enfrentaran el problema habitacional, principalmente la ley de ordenamiento territorial. Aunque este PND, se va a concentrar en el subsidio a la demanda, el crédito y el papel de las cajas de compensación, delegando la capacidad del Estado como constructor de hábitat. El papel ahora estaría en manos de los encargados de administrar los subsidios de vivienda, buscando cerrar la brecha entre oferta y demanda de vivienda de interés social. -VIS-.

Tabla 0-21 Vivienda urbana de interés social. Número de subsidios asignados 1994-1999

Años	Gobierno nacional		Cajas de compensación familiar		Total	
	Subsidios asignados	Participación %	Subsidios asignados	Participación %	Subsidios asignados	Participación %
1994	65760	82,1	14381	17,9	80141	100
1995	71380	68,2	33227	31,8	104607	100
1996	49390	60,7	31922	39,3	81312	100
1997	57479	59,2	39694	40,8	97173	100
1998	19966	40,9	28847	59,1	48813	100
1999	21369	51,2	20374	48,8	42295	100

Fuente: Contraloría General de la República (2006). *Evaluación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un país de propietarios*. Bogotá: Contraloría General de la República. p. 27.

De acuerdo con Chiappe (1999) y Ballen (2009), si bien para este momento, hay un alto número de subsidios otorgados, solo el 30% de los créditos se va a dirigir a las VIS. Una situación parecida ya había ocurrido con el gobierno de Pastrana y el impulso de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, para ese momento. Así mismo se puede evidenciar que la actividad constructora y los diferentes actores involucrados; Gobierno Nacional, Administraciones Locales, Cajas de Compensación familiar, Organizaciones no Gubernamentales, sector financiero, solidario, constructores, entre otros actores. El sector de bajos ingresos para este momento representa el 93% del déficit cuantitativo. Según el censo de población y vivienda de 1993, Colombia presentó 5.883.862 hogares frente a 7.134.873, lo que arroja un déficit de 991.653 unidades habitacionales. Lo complejo de esta situación es que el crecimiento informal de oferta de vivienda va a seguir superando el rango del 50% en las grandes ciudades.

Los subsidios no tuvieron el alcance esperado, además de los procedimientos y trámites que tenían que realizar los beneficiarios, generó que los constructores vendieran estas viviendas sin el subsidio, haciendo rentable el negocio para las empresas, pero no para los que buscaban un lugar en donde vivir, lo que evidenciará a largo plazo una situación de mercantilización del hábitat, cada vez más recurrente.

Asimismo, Torres va a examinar que “la política del Estado relacionada con el territorio, las ciudades y la vivienda misma, se ha adelantado siempre como un conjunto de programas sectoriales basado en el montaje de sistemas de financiación. Esto ha

permitido consolidar rasgos especulativos en el modelo de desarrollo urbano, sin contraprestación para con la ciudad, al generar la libertad de la actuación de los agentes privados, lo que deriva en un esquema de desarrollo urbano inequitativo e insolidario entre la ciudad y la propiedad, que no ha sido confrontado por la acción pública, el planeamiento o el urbanismo” (Torres, 2009, p.82-83).

Ilustración 0-12 Ciudad Tintal



Fuente: [http://imgempryprop0.elinmobiliario.com/8932/n\\_f141992.jpg](http://imgempryprop0.elinmobiliario.com/8932/n_f141992.jpg)

De acuerdo con Carlos Torres (2009), los asentamientos humanos informales, se caracterizan por ser unas agrupaciones irregulares con calles estrechas, la carencia de adecuados servicios públicos colectivos e individuales. Viviendas generalmente pequeñas e inadecuadas que albergan un grupo familiar extendido y colocan en peligro la salud y la vida de los habitantes de los asentamientos urbanos, producto del rápido y continuo proceso de urbanización que genera una serie de problemas, asociados con las condiciones precarias de hábitat y vivienda. Aunado a eso, los barrios se desarrollan, de acuerdo con las posibilidades económicas de los pobladores, y no por la acción estatal, situación que desencadena graves dificultades para la planificación urbana, debido a la alta informalidad en la construcción de vivienda.

No obstante, la informalidad no es sinónimo de miseria. De alguna manera, está relacionado con la incapacidad estatal de producir y facilitar el acceso a la vivienda, lo que

promueve que las mismas comunidades autoproduzcan su hábitat y vivienda, así inician un largo y doloroso camino para procurarse por sus propios medios, una solución habitacional. La autoproducción independiente es un fenómeno generalmente, negado o rechazado, por quienes, definen las políticas de vivienda, argumento que resaltan Rico (2009) y Torres (2009, 2010), al revisar distintos casos en Bogotá.

Para un número significativo de pobladores que viven en barrios informales, lo fundamental es *tener un techo donde vivir*, debido a que son barrios clandestinos o producto de invasiones, y por esa razón carecen de los requerimientos urbanísticos, de servicios y de venta de lotes. Los barrios construidos, de manera informal, son los que concentran la mayor cantidad de producción de vivienda popular en Bogotá, y en otras ciudades capitales, las cuales, presentan un porcentaje aproximado, similar al resto de ciudades latinoamericanas. En consecuencia, examinar el hábitat, en el contexto de sectores de bajos ingresos se hace imprescindible.

#### **2.6.4. Hábitat y habitabilidad en contextos de urbanización**

En 1972 con el presidente Misael Pastrana, se sostiene una nueva directriz para la política de vivienda. La nueva estrategia denominada así por ser parte de las cuatro estrategias tiene el eje central en el crecimiento económico al igual que la modernización, a partir del fortalecimiento del sector de la construcción, en especial la vivienda. Las dos herramientas principales de la política de vivienda estuvieron marcadas por dos aspectos: las corporaciones de ahorro y vivienda, y la unidad de poder adquisitivo constante, -UPAC- que luego tendrá un capítulo muy negativo para los deudores en la década de los noventa, debido a que, los costos y las tasas de interés de la vivienda hacen de esta herramienta algo insostenible.

## Ilustración 0-13. Proyecto de vivienda de intereses social en la década de los setenta



Fuente: Archivo Distrital de Bogotá

A partir de 1991 con cambios en el sistema de financiamiento para la adquisición de vivienda, en la política de vivienda social y en la Constitución Política de Colombia, se establecen nuevos criterios, que permitieron otorgar mayores créditos para la adquisición de vivienda, con la idea de mejorar el volumen de recursos. Sin embargo, el déficit habitacional -cuantitativo y cualitativo- continúa, a pesar de presentar algunas fluctuaciones descenso y ascenso, pero adicionalmente a esto, aparecen otros problemas de carácter estructural como es el caso de los nuevos modelos de habitabilidad, que incluyen además proyectos de vivienda en sectores con riesgos no mitigables de suelo inundable, como es el caso de decepaz en la ciudad de Cali en la década de los noventa.

En este caso, el papel del Estado se desdibuja, desmontando la función de constructor y se convierte en facilitador dejando al mercado y sus reglas,<sup>14</sup> para que resuelva todas las dificultades, que surgen en relación a la vivienda y el hábitat, es decir, que la política de vivienda en Colombia desde hace más de veinte años es eminentemente neoliberal.

---

<sup>14</sup> La Corte Constitucional menciona que la vivienda es un bien mérito y no puede dejarse que opere bajo las reglas de mercado solamente, y que pueden existir tasas de interés menores. Sin embargo, esto no se cumple, al igual que otras cuestiones que tienen que ver con el dominio físico de la habitabilidad.

Las dificultades que tienen los sectores de bajos ingresos para acceder y usar el mercado formal e informal presentan varias rutas que van desde la invasión, la construcción pirata y la instalación en zonas con posibilidades amenazas y riesgos naturales hasta las programas de vivienda de interés social construidos por las cajas de compensación familiar que con la ley 3 de 1991 son las encargadas de adjudicar el subsidio a la vivienda en Colombia, pero que están contempladas sólo para población con empleo formal, lo que hace de esta situación algo paradójico, debido a que acceder al subsidio y completar los requisitos del crédito hipotecario es sumamente difícil, debido al aumento del empleo informal las altas tasas de desempleo y subempleo presentes.

El proceso de urbanización popular, ha conducido a una situación difícil de superar para la mayoría de la población habitante de barrios urbanos autoproducidos, sin financiamiento ni apoyo técnico, con dificultades de habitabilidad situación de riesgo social y ambiental, deficiencias de accesibilidad pero que subsisten porque mantienen redes sociales de convivencia y supervivencia. En consecuencia, la comprensión de la complejidad de las dimensiones del hábitat y la vivienda implica un abordaje integral, este constituye el lugar cultural de soporte y significación de las actividades sociales. La noción de hábitat, al igual que asentamientos humanos, integra los conceptos de casa, vivienda, ciudad, barrio, región y territorio.

Estos señalamientos nos permiten afirmar la existencia de una continua desatención en los asentamientos por parte de la acción estatal, situación que ocasiona una aguda segregación social, económica y espacial, principalmente en el contexto urbano. Siguiendo los planteamientos de Bourdieu (2012), sobre el funcionamiento del campo, en donde se inserta el tema del hábitat dentro de la política pública, permite espacios de confrontación de diversas formas de poder: económico, político, académico, cultural, de clase, de género, etc. Es un campo de múltiples luchas, que se dan para mantener el ejercicio de la dominación, pero también resistencia, relativización y profundización de los conflictos sociales, de defensa de los derechos, de configuración de las necesidades vitales, de visibilidad y resolución de requerimientos socioculturales en las funciones del Estado.

La reforma del Estado en América Latina, tuvo entre sus pilares los procesos de descentralización de la política social, que se inicia a mediados de la década del setenta y se profundizó, después de los años noventa, constituyéndose junto con la focalización, en

este caso, políticas públicas enfocadas a sectores de bajos ingresos como estrategia predominante.

Asimismo, se trata de exponer los distintos lineamientos del tema de hábitat y suelo urbano, tanto en el debate académico como en el campo político, al establecer una continua relación con el proceso de urbanización dado en la ciudad. A la luz de examinar, la situación del hábitat, desde su llegada al debate académico hasta la introducción del mismo en el discurso político, al encontrar en la urbanización de los sectores de bajos ingresos diferentes modelos de habitabilidad de los asentamientos humanos.

### **2.6.5.El suelo urbano en el Salto Social**

El hábitat y el suelo urbano se convierten en uno de los problemas a enfrentar en la década de los noventa, con diferentes explicaciones al fenómeno al considerarlos una directriz fundamental en la construcción y planificación de las ciudades latinoamericanas.

La presión poblacional cada vez más incesante sobre las ciudades, hace que un bien como la tierra, no reproducible a voluntad, sea merecedor de un tratamiento especial en razón a que el sistema de precios, cuando actúa con una demanda creciente sobre una oferta tendencialmente inelástica, genere una transferencia de recursos del conjunto de la sociedad, hacia una minoría de propietarios privilegiados que obtienen una renta en donde esa transferencia de recursos, denominada plusvalía se produce como reflejo de la escasez.

El tratamiento que se ha tenido sobre esas plusvalías urbanas muy distintas a las generadas por el suelo rural en el siglo XIX, sobre la cual discutían los economistas clásicos (Smith, Ricardo, Marx, etc.) ha ido cambiando frente al proceso de urbanización la importancia dada al suelo, la vivienda y la ciudad. Las grandes migraciones hacia la ciudad, generaron una gran presión sobre el suelo urbano, ocasionando que un pequeño número de propietarios que poco o ningún esfuerzo, que habían realizado se enriquecieran capturando las plusvalías generadas por la colectividad.

Polanyi va a revelar, los finos mecanismos a través de los cuales se materializan sus principios de valorización y las tramas institucionales, a través de las que estos se realizan. Este cambio de perspectiva va a permitir plantear que el mercado ha existido desde la antigüedad, pero este no ha ocupado un lugar rector en el ordenamiento social, situación que si ocurre en las sociedades modernas a través de la imposición de la economía liberal que institucionaliza al mercado naturalizándolo.

El precio del uso del suelo, de acuerdo con la economía liberal, estará definida por la rentabilidad de la agricultura si a eso se dedica, o por la rentabilidad del alquiler de la vivienda si se emplea para tal fin. Esa rentabilidad esta, a su vez, definida por la escasez relativa de la oferta respectiva frente a la demanda correspondiente; su uso se orientará en función de cual le ofrece mayor rentabilidad y del marco institucional que restrinja esa selección. En una economía de mercado intensamente interrelacionada las decisiones de inversión son un problema de rentabilidades relativas, que hacen del acaparamiento su principal arma que permite la elevación de los precios a niveles inalcanzables para la población de bajos ingresos.

La constitución de un mercado de suelo, no estuvo acompañada de un rápido desarrollo de la economía formal, a nivel urbano que permitiera absorber a los migrantes que se hacinaban en las ciudades sin territorio. Estos empezaron a constituir una amenaza para las formas tradicionales de vida, la cual trataban de proteger a través de socorros públicos o políticas sociales. Se esperaba que estos auxilios, les neutralizaran como peligro público y les arraigaran o segregaran en territorios determinados su derecho a sobrevivir, pero limitando su movilidad.

Para el caso del suelo, dadas las características mencionadas el mercado es deficiente desde sus mecanismos internos la información resulta imperfecta, los mercados están incompletos no existe competencia en el mercado se puede crear la competencia por el mercado, lo cual se hace a través de la política económica y su regulación, hay exceso de volatilidad en los precios. Igualmente, en la ciudad la presencia de otros mercados que funcionan de una forma compleja, esto es, reconociendo sus agentes, alcances y limitaciones hacen que sea más compleja la intervención política. Ante la incomprensión del mercado como institución, existe una gran afición en sobre-regular normativamente la ciudad.

Es importante comprender, como por ejemplo en la construcción de vivienda, el suelo urbano, no es sino uno de los determinantes que hace parte de los costos directos, al igual que los servicios públicos, los materiales, la mano de obra, el capital y las licencias, impuestos y subsidios. Adicionalmente, se deben tener en cuenta los determinantes de la demanda. Al examinar la demanda de la construcción de vivienda, los recursos monetarios, van a acaparar la decisión de la población tanto como recursos propios (riqueza e ingresos) como recursos externos (subsidios y sistema financiero).

Los precios del suelo, no son independientes de su uso (vivienda, oficinas, comercio, espacio público, etc.); la norma existente, las condiciones del mercado, el tipo de regulación ambiental, etc. Tampoco son independientes de su marco de actuación en el entorno, en muchas ocasiones observan el mercado del suelo, pero omiten que los mercados no operan aislado los unos de los otros (mercados de materiales, laboral, crédito, inmobiliario, servicios al hábitat), legitimando la mercantilización del suelo y la intervención política recurrente en el diseño de política pública.

En el mercado del suelo desde la década de los noventa del siglo XX, se van a implementar instrumentos de gestión en la ciudad: plusvalías, planes parciales, sistema de reparto de cargas y beneficios, unidades de actuación urbanística, etc. Sin embargo, la gestión estatal, ignora sus fallas como Estado y los intereses visibles e invisibles de su actuación: comportamiento oportunista, maximizando rentas de quienes tienen acceso a la toma de decisiones por captura de los centros de decisión y regulación, donde la gestión de las ciudades se funden sobre el valor del conocimiento de la complejidad y su aporte para entender las dinámicas sociales.

En cuanto a los mecanismos que buscan redistribuir y mitigar el carácter destructivo del mercado autorregulado del suelo se encuentran las modalidades de recaudo y recuperación previstas en la legislación colombiana, lo que se denomina como impuesto predial. El recaudo se puede dividir en permanente o estructural y en transitorio o coyuntural. Son fuentes importantes de financiación de la ciudad y determinadas por el ordenamiento y la gestión urbana.

Con la ley 388 de 1997, la captura de plusvalías están conformadas en Colombia por la contribución de valorización -con una tradición importante en Bogotá-. Es necesario

observar la relación entre impuesto predial contribución de valorización y las plusvalías. Se observa como la valorización es una fuente importante en coyunturas particulares. Como estaba previsto son un instrumento fundamentalmente de gestión, está relacionada positivamente con el recaudo y si no obstaculiza el crecimiento de la ciudad potencia la dinámica impositiva, a través del predial.

En el territorio bogotano, por ejemplo es probable que exista un exceso de normas y que estas se superpongan, dificultando el desarrollo urbano de la ciudad, pueden estar presentando problemas en su jerarquización, al dar atribución de normas estructurales a unas específicas y al estar determinando normas del largo plazo, condicionadas por las de corto plazo.

La regulación que ordena la ciudad debe considerar, por lo menos su creación y recreación continua, la transformación permanente sus redes físicas, sociales, virtuales e imaginarias, la interacción entre sus diferentes atributos, la política, la estética, y el margen que deja a la libertad individual. Así la pregunta por el ordenamiento de la ciudad, no se resuelve meramente desde una mesa de dibujo, ni tampoco en teorías espaciales y funcionales incapaces de captar su constante evolución.

Los problemas del mercado del suelo tienen un marco institucional con muchas interferencias que hacía imposible una coordinación coherente, dificultando la regulación y generando múltiples precios por el suelo urbano. Igualmente, restricciones severas en el mercado objetivo de la política de los bancos de tierras para la vivienda popular, vivienda de interés social, entre otras. El no entendimiento del cambio del ciclo económico del sector de la construcción que pasó de sector líder a banca múltiple operando en un mercado de capitales.

La elección económica se realiza en un ambiente de escasez y costos de oportunidad, donde lo decisivo es la estructura de incentivos derivados del marco institucional, deja entrever un marco institucional, que ha modificado problemáticamente los precios relativos y que para las actividades, más fuertemente ligadas al hábitat urbano termina afectando negativamente a los pobres, favoreciendo un rentismo territorial –una apropiación masiva de las rentas del suelo provenientes de la dinámica urbana solamente

observable-, como el sector privado no ha hecho sino apropiarse de las rentas del suelo, si no seguimos evadiendo una visión compleja de la ciudad.

Sin embargo, Polanyi va a centrar su preocupación a la crítica en el poder del mercado desde los efectos destructivos, morales y culturales de la mercantilización. El mercado se presenta en su obra como una fuerza de destrucción sin límites que penetra en todas las áreas de la vida, al mismo tiempo que superpone los lazos sociales, políticos y culturales que en otras sociedades se habían presentado, aunque esta aproximación no tiene en cuenta una mirada a la estructura del mercado en cuanto a tal.

De igual forma, emerge de manera paralela desde la sociedad un mecanismo de autoprotección, que busca tomar medidas que reglamentan e interfieren en el libre juego del mercado en condiciones de escasez, para contener su carácter destructivo, un doble movimiento, como lo plantea Polanyi. Este caótico proceso es particularmente engañoso, porque al movimiento de expansión del mercado autorregulado se busca limitarlo cuando se protege la sociedad.

Las medidas han permitido una adaptación gradual de la sociedad a los cambios inducidos y así evitar el colapso, con lo cual contribuyeron decisivamente en la reconstrucción de la confianza de los individuos, en que encontrarían posibilidades de juego si participan del mercado autorregulado y contribuían a su expansión.

A diferencia de Abramo (2012), que trata de identificar los elementos determinantes de la estructura de mercado de la teoría económica de mercado, en la que se establecen las características de la oferta y la demanda, los agentes económicos, las características informacionales, de los productos, las externalidades, las racionalidades de los agentes y el ambiente para la toma de decisión.

Es por esa razón que siguiendo las hipótesis de trabajo de Cravino (2006, 2012) y Abramo (2012), en las que reafirman la importancia de estudiar el mercado, se encuentra con que esté “es el mecanismo hegemónico de coordinación de las decisiones de uso del suelo, produce una estructura o forma de ciudad particular y característica de América Latina; una estructura híbrida desde el punto de vista de su morfología de usos del suelo vis a vis los modelos tradicionales de la ciudad moderna” (Abramo, 2012, p.200).

Además, el mercado de suelo urbano tanto formal como informal tiene particularidades propias en las que si opera solamente, bajo las reglas del mismo de oferta y demanda, genera situaciones poco equitativas socialmente, lo que conduce a indagar sobre el objeto de estudio desde el concepto de mercancías ficticias de Karl Polanyi, principalmente cuando el autor sostiene que “la mano de obra y la tierra no son otra cosa que seres humanos mismos, de los que se compone toda sociedad, y el ambiente natural en el que existe tal sociedad. Cuando se incluyen tales elementos en el mecanismo del mercado, se subordina la sustancia de la sociedad misma a las leyes del mercado” (2011, p.122).

### **2.6.6. Lineamientos finales sobre el Salto Social**

A pesar de los avances en materia de urbanismo, territorio y visión pública de la ciudad, las políticas de vivienda planteadas desde PND estaban completamente desarticuladas, debido a que las directrices que marcaban el Estado, por un lado, no eran lo suficientemente claras a nivel nacional. Esto se evidencia no sólo en este plan sino en anteriores, en donde Bogotá por ejemplo, presenta grandes desarrollos urbanísticos y de vivienda, al tiempo que otras ciudades como Medellín y Cali, no constituyen de manera significativa para la ciudad estos proyectos. Y por el otro lado, los otros aspectos que complementan el hábitat, su dinámica se desarrolló sin tener en cuenta, aspectos tan relevantes como: la movilidad, la densificación, la marginalidad, exclusión y segregación socioespacial, la renovación urbana, el medio ambiente, entre otros.

La preocupación por el equilibrio de la red urbana y la distribución de las oportunidades regionales de desarrollo ha estado presente de forma casi permanente en los Planes Nacionales de Desarrollo en los últimos treinta años. De una u otra forma, las propuestas macroeconómicas y sectoriales básicas suelen justificarse por sus esperados efectos urbanos y territoriales. No obstante, el peso real que estos objetivos juegan a la hora de las decisiones fiscales y políticas ha sido muy desigual. Las iniciativas emprendidas se han desarrollado en dos grandes ejes: el del desarrollo económico y el del progreso social. Cada una de ellas ha tenido su propia dinámica y ha desempeñado papeles diferenciales a lo largo del tiempo.

El intenso crecimiento de las principales ciudades, ha estado acompañado del deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores poblacionales, y la situación se hace más evidente con el paso a las ciudades neoliberales, como lo examina Portes & Roberts (2008) y Brand (2009). De acuerdo con Calcagno (2001). “La falta de oportunidades de los pobres rurales para mejorar sus condiciones de vida en el campo y su consiguiente emigración a las ciudades; las dificultades que ha presentado la economía urbana para el logro de ese objetivo; una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta (aunque decreciente): éstos son los factores que explican el fuerte crecimiento del número de pobres e indigentes urbanos” (p.86). La elevada correlación entre el proceso de crecimiento urbano y el aumento de los problemas urbanos, llama la atención hacia la búsqueda de entender el hábitat desde el pensamiento complejo, que le permita entender, el incremento de la demanda de servicios, infraestructuras, equipamientos y suelo urbano y la dificultad de la gestión gubernamental para atenderla y planificarla.

Siguiendo a Portes & Roberts (2008); Abramo (2012), los procesos de conformación de la ciudad neoliberal, en Estados Unidos y Europa, se configuran a partir de los años ochenta. Para América Latina, este fenómeno es posterior, pero se puede establecer desde finales de la década de los ochenta en el siglo XX, siguiendo entre las ciudades latinoamericanas características similares. En ese orden de ideas, esas características tienen que ver principalmente con: altas tasas de crecimiento y concentración de la población, una nueva política urbana, el retorno del mercado como elemento determinante en la construcción estructural de la ciudad, la crisis del urbanismo modernista y regulador, crisis del financiamiento estatal de la materialidad urbana (hábitat, vivienda, equipamiento e infraestructura), el mercado como principal coordinador de la producción de materialidades, privatización de los servicios públicos urbanos, y la hegemonía del capital privado en la producción de espacios residenciales. Ese será el escenario en donde la política urbana del Salto Social tendrá su radio de acción.

El proceso de modernización y descentralización que venía experimentando Colombia, desde el frente nacional, se reflejó más profundamente en los cambios que empezaron a introducirse desde 1987. Luego de la entrada del modelo neoliberal a Colombia, con el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, para la década de los noventa. El Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, va a introducir en sus lineamientos y directrices, algunos cambios estructurales, en cuanto a la visión y al modelo de desarrollo del país.

Esta visión, pretende “ponerle corazón a la apertura”, y entre sus metas estaba el fomento del empleo, a través de la generación de plazas productivas, la construcción de novecientas mil (900.000) soluciones de vivienda, la realización de una reforma agraria, y la reducción de los niveles de inflación.

La prioridad del Salto Social, tiene como directrices; continuar con la modernización del Estado, a partir de la descentralización del mismo, teniendo como base el Estado Social de Derecho, beneficiar los sectores marginados y aumentar el gasto en salud, educación, agua potable y vivienda, compensar las desigualdades sociales producidas por el desarrollo económico en el proceso de apertura iniciada en la administración anterior. Al mismo tiempo que el estabilizar los precios, de tal manera que cada año se logre establecer una disminución progresiva de la inflación y el costo de vida.

Como lo resalta Machado (1995) al afirmar que el Salto Social: “busca formar un nuevo ciudadano colombiano, más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y por lo tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano” (p.49).

Adicionalmente, el plan de agua del salto social, tuvo entre sus principales objetivos: la modernización del sector y lograr el mejoramiento de la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico. Además se plantea un plan sectorial de justicia, el cual estableció que adelantaría sólo las reformas estrictamente necesarias, para facilitar la eficiencia de la administración de justicia y mejorar el acceso a la misma.

Para el *Salto Social*, las acciones políticas relacionadas con el territorio, principalmente, lo relacionado con la ciudad, el hábitat y la vivienda, no podían seguir siendo, el resultado indirecto o derivado de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Para ello, se requiere entonces, de enfocar la actuación del Estado, hacia una política de promoción de iniciativas, coordinación y procesos de cambio, enfocados hacia la red de ciudades y su estructura socioespacial.

El *Salto Social* representa la primera experiencia nacional de planeación participativa, la cual hace parte de la consolidación de los cambios institucionales introducidos por la Constitución Política de Colombia en 1991. En este orden de ideas, “El Salto Social” se concentra en la población, que habita en zonas urbanas, privilegiando a la ciudad, como sitio de encuentro, producción, innovación, habitación, como espacio al interior del cual, se teje la trama social, política y económica del país, que responda y se adecúe. Una ciudad entendida como: “la unidad socio espacial básica de soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica del mundo contemporáneo: No es objeto ni simple artefacto, ni bien manufacturado, es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis de estudios interdisciplinarios y gestión de acciones inter e intrasectoriales”. (Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación, 1995,p.18), que se establecería como el propósito esencial del Salto Social, nada más necesario, entonces que contar con una Política Urbana, que lo haga posible. Para ello, se escribe uno de los documentos oficiales más importantes para los estudios urbanos y del hábitat: Ciudades y ciudadanía.

El antecedente más sólido, que sustentó la política urbana de este Plan Nacional de Desarrollo es la ley 9 de 1989. La cual planteó claramente que ella estaba inspirada, entre otros, en los siguientes principios: defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos; superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad; introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos; y agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano.

Es indispensable, que si bien las leyes, decretos, documentos oficiales y otros documentos jurídicos, no garantizan que se obtengan los resultados esperados, es importante que simultáneamente, se cuente con la decisión política, la gobernabilidad suficiente, la capacidad administrativa, institucional y de gestión, que logre llegar a las fronteras y a los lugares donde antes no ha llegado el Estado, en este caso a la ciudad informal colombiana, que representa más del 50% de la población urbana.

Al concebir, la política urbana del Salto Social desde el pensamiento complejo, está misma se contrapone a los enfoques duales de ciudad legal vs ciudad ilegal, siguiendo los planteamientos realizados por Torres (2007; 2009), Abramo (2012), Cravino (2012), sobre la conformación de la ciudad latinoamericana, en un contexto neoliberal. Del mismo modo,

que la atención de las necesidades sociales, se da a partir de políticas sectoriales, presentes en los planes de desarrollo anteriores.

La dinámica urbana del país está conformada, por una ciudad fragmentada, que presenta lógicas completamente diferentes, segmentada y excluida socioespacialmente, se convierte en la discusión sobre la existencia, no de dos ciudades, sino de una sola, pero que presenta aspectos complejos de fragmentación, desigualdad y heterogeneidad. “De otra parte, fallaron los diseños y proyecciones del Plan, ya que se dejaron llevar por un optimismo desbordante y no tuvieron en cuenta diversas tendencias que ya se marcaban al final del ciclo de la administración Gaviria, como el final del ciclo de la construcción, la crisis de la industria y la agricultura por la acelerada apertura económica y el aumento inusitado del gasto público. Tendencias que al final no fueron estudiadas decididamente y por lo tanto subvaloradas” (Jaramillo, 1997, p.129).

## **2.7. Análisis comparativo en torno a algunas políticas de hábitat y vivienda. Las Cuatro Estrategias y El Salto Social**

Es claro que dentro de ambos planes la palabra hábitat no aparece explícitamente expresada, en el caso de las Cuatro Estrategias, se menciona al menos cuatro veces y en el Salto Social, el número no varía, aunque en el caso de la vivienda esta palabra se encuentra continuamente en la política de Misael Pastrana, dado que es una de sus estrategias para lograr el “desarrollo y la modernización del país” y esta misma acompaña el proyecto de ciudad que establece la política urbana del Salto Social, la cual se focalizó en el subsidio familiar de vivienda y otros programas de créditos especiales, un sistema de vivienda de interés social a partir de la Ley 3 de 1991 y el desarrollo urbano integral producido en el documento Ciudades y Ciudadanía.

Uno de los aspectos más significativos de la política pública propuesta en las Cuatro Estrategias es su efectividad política, en torno a que cambió profundamente los lineamientos de la política social, al focalizar el gasto, convirtió una necesidad social como es el hábitat y la vivienda, en un área de aprovechamiento económico y financiero para el país, la acción política se concentró en el subsidio a la demanda, en lugar de seguir con la

generación de oferta a través de los proyectos del ICT y las entidades estatales que existían para ese momento y por último, de aquí en adelante para la política de hábitat y vivienda será fundamental el mercado. En el caso del Salto Social, el panorama de esta política pública se centró en sus propuestas de desarrollo urbano, centrándose en ordenar el territorio de la ciudad, para lograr cambios sustanciales, es así como las leyes sobre ordenamiento territorial, planificación urbana entre otras, resultaron ser el aporte más eficaz de este plan nacional de desarrollo.

Sin embargo, al evaluar la eficacia política de ambos casos, en términos de cómo habita la población de sectores de bajos ingresos en Colombia, es posible examinar que el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, no retrocede como se esperaba, inclusive va en aumento, debido al crecimiento poblacional en las ciudades, entre otros factores, pero adicional a esto, la calidad de la vivienda, producto de los costos de la mismas, hace que la ciudad informal no desaparezca, además de tomar otros caminos no esperados. Así, el camino que recorre la política pública, tiene avances pero también grandes retrocesos, que han dejado a la política habitacional en deuda, no sólo dentro del periodo estudiando sino a futuro.

Aunado a esto, de acuerdo con Jolly (2010), las tipologías que plantean Giraldo y Fresneda van a establecer cuatro componentes de la política pública: Una política de vivienda tipo I, que aborda principalmente el déficit cualitativo de vivienda, el tipo II se concentra en la construcción de vivienda apostándole a solucionar el déficit cuantitativo de vivienda, el tipo III estaría enfocada a la dotación de suelos urbanizables y por último, el tipo IV está enfocada en el entorno. Para el caso de las políticas de vivienda estudiadas, estas toman fundamentalmente los tipos II y III.

## **2.7.1. Recorrido histórico por las configuraciones políticas.**

### **El hábitat visto desde las organizaciones intergubernamentales**

En el caso que nos ocupa, Colombia en los periodos de 1970-1974 y luego veinticuatro años después, 1994-1998, vive cambios profundos incluso en su modelo de desarrollo. Para estos dos momentos históricos, la evaluación de política pública no representaba una prioridad en la gestión del Estado, al igual que, los impactos y efectos políticos, sociales, económicos y ambientales de las acciones gubernamentales. Para el primer periodo de estudio, la política sobre el mejoramiento de los asentamientos humanos, fue central y se enfocó en solucionar el tema de la financiación de la vivienda, utilizando a instituciones como el Instituto de Crédito Territorial –ICT-, para encargarse de la construcción del hábitat. Para el segundo periodo, el panorama cambia, porque el Estado se vuelve facilitador de hábitat, es decir, ya no construye vivienda para sectores de bajos ingresos, sino que les ayuda a obtener un subsidio de vivienda, quedando su adquisición a merced del mercado, de la oferta y la demanda de vivienda. El papel del Instituto Nacional de Reforma Urbana –INURBE-, está en una situación difícil y es sustituido por las cajas de compensación familiar, para asignar los subsidios de vivienda otorgado por el gobierno.

Al revisar ambos periodos, ninguno de los dos logra solucionar los problemas que el crecimiento de las ciudades había generado al hábitat y la vivienda, porque al analizar la ciudad colombiana, siguiendo a Torres (2007), se encuentra que el impacto de la política urbana y de vivienda, que se había discutido y analizado de manera profunda, no logró encaminar el crecimiento de las ciudades, lo que desencadenó en un problema para la planificación urbana, principalmente al explicar el surgimiento de la ciudad informal colombiana.

Lo complejo aparece con la velocidad e intensidad, con que se producen los cambios en las políticas públicas y su conexión con la realidad social. El impacto de estos cambios depende de decisiones políticas, que afectan el rumbo de la economía, las migraciones internas, las inversiones, el comercio internacional, la asignación de subsidios, las actividades productivas, entre otras.

El crecimiento de la población urbana se ha producido sin las inversiones necesarias en infraestructura y servicios sociales. Desde la década de los sesenta “América Latina cuenta con una de las tasas de población urbana más altas del planeta, En promedio el 60% de la población de América Latina vive en áreas urbanas” (Di Pace, 2012, p.37). Una de las características más destacadas por la problemática urbana está relacionada por conflictos de intereses entre actores, sin que unos y otros puedan dissociarse. Por el contrario, se torna necesario entenderlos precisamente como aspectos de una misma situación compleja.

Para analizar esta compleja situación se hace una arqueología del saber, siguiendo a Foucault (2010), al revisar la unidad a través del tiempo. Para este caso, desde la institucionalización de las políticas habitacionales en Colombia, los lineamientos internacionales (Congreso Internacional de Arquitectura –CIAM-, Centro Interamericano de Vivienda –CINVA-, Hábitat I y Hábitat II), han tenido una fuerte relación con las decisiones estatales tomadas, así las diferentes Cumbres Mundiales del Hábitat, son un escenario de nuevas configuraciones en cuanto a la política pública nacional.

Sin embargo, vamos a encontrar a lo largo de este estudio, la existencia de algunas discrepancias, fundamentalmente, al momento de llevar a cabo las directrices, los lineamientos y los planes de acción, de los Planes Nacionales de Desarrollo: *Las Cuatro Estrategias y el Salto Social*. La carta de navegación de estos dos planes, ha trascendido con el tiempo, ya que constituyen una visión de país, en la que confluyen los modelos de desarrollo y la solución al tema de los asentamientos humanos.

Uno de los antecedentes de Hábitat I y Hábitat II, que describe Mena (2011) es encontrar los antecedentes del hábitat como discurso político, en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna –CIAM-, los cuales surgen con el propósito de solucionar los problemas que han iniciado, con la expansión y el crecimiento de la ciudad moderna e industrial desde finales del siglo XIX, cuando las consecuencias del capitalismo, el hacinamiento, la movilidad, el espacio público y el déficit habitacional, entre otros necesitan de atención urgente.

Los congresos de CIAM van a establecer un marco con direccionamientos, principalmente de los arquitectos del movimiento moderno, que todavía ahora se reflejan

en temas puntuales como las condiciones físicas de la vivienda y su relación con el habitante. No obstante, es en el segundo CIAM realizado en Frankfurt en 1929, cuando se advierten dos aspectos relevantes para la idea de ciudad y vivienda. Por un lado, el concepto de modelo estándar, que rompe con la forma de construir la vivienda, ya que plantea la producción en serie de la misma y por el otro, las reflexiones sobre la vivienda para el mínimo nivel de vida, es decir, el espacio suficiente que necesita un ser humano para vivir.

Para este momento, la arquitectura va a buscar una base científica que le permita respaldar su accionar, es así como la salud pública, el ordenamiento del territorio y la idea de vivienda mínima, van a marcar las ordenanzas de la construcción y a establecer principios rectores en cuanto a las dimensiones, iluminación, ventilación, entre otros aspectos, es decir, los principios higienistas, marcaron las primeras soluciones habitacionales. La racionalización funcional de la vivienda va arrojar, una serie de modelos estandarizados, que le van a permitir a la clase obrera, acceder y asegurar condiciones de habitabilidad relativamente óptimas, de acuerdo con sus ingresos monetarios.

Acebedo (2003) va a examinar que:

Las enormes posibilidades que ofrecía el descubrimiento de nuevos procedimientos técnicos, y en especial la utilización del hormigón armado para estandarizar los sistemas constructivos abrieron la posibilidad de revolucionar por completo la concepción del urbanismo y el hábitat, al plantear el interés por “reintegrar el arte y la vida” y convertir la ciudad en una verdadera “máquina para vivir”, con la suficiente calidad estética, física y cultural como para hacer de la arquitectura y el urbanismo verdaderos agentes de redención social (p.70).

En conclusión, el movimiento moderno va a reconocer, las condiciones espaciales y ambientales adecuadas para los habitantes, el valor de las relaciones entre el hombre y su entorno, la identidad y el espacio habitado, entre otros, constituye un marco técnico para la construcción de vivienda. Sin embargo, continúan vigentes los formatos de vivienda estándar, aunque con menor rigurosidad, que desconocen los atributos antes mencionados y que fomentan la aparición de grandes problemáticas sociales, que se empieza a dilucidar con el paso de los años, principalmente en los procesos de urbanización de las ciudades del tercer mundo.

Tabla 0-22 Propósitos del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna

<b>Congreso Internacional de Arquitectura Moderna</b>	<b>Fecha</b>	<b>País</b>	<b>Propósito</b>
CIAM I	1928	La Sarraz, Francia.	Fundación del CIAM
CIAM II	1929	Frankfort, Alemania	La vivienda mínima y el enfoque del existenzminimum
CIAM III	1930	Bruselas, Bélgica	El desarrollo racional del espacio
CIAM IV	1933	Atenas, Grecia	Carta de Atenas
CIAM V	1937	Paris, Francia	La vivienda y el ocio
CIAM VI	1947	Bridgwater, Inglaterra	Reconstrucción de Europa
CIAM VII	1949	Bergamo, Italia	La arquitectura como arte
CIAM VIII	1951	Hoddensdon, Inglaterra	El corazón de la ciudad
CIAM IX	1953	Aix en Provence, Francia	Carta de habitación
CIAM X	1956	Dubrovnik, Yugoslavia	Sobre el hábitat humano
CIAM XI	1959	Otterlo, Holanda	Disolución del CIAM

Fuente: Elaboración propia, pero obtenida de: Mena E. (2011). Habitabilidad de la vivienda de interés prioritario en reasentamiento poblacional. Una mirada desde la cultura en el proyecto mirador de Calasanz Medellín-Colombia. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Trabajo de grado, Magister en Estudios Urbanos y Regionales.

Otra iniciativa no menos importante que los congresos de CIAM es el proyecto del Centro Interamericano de Vivienda –CINVA- de la Organización de Estados Americanos –OEA-, que buscaba la innovación técnica de la construcción de vivienda en la década de los cincuenta del siglo XX. Para este punto vamos a seguir los planteamientos desarrollados por Luis Fernando Acebedo (2003) al contextualizar el pensamiento urbano, tanto desde el entorno espacial como político y la importancia de una idea como esta para el tema del hábitat y la vivienda en América Latina, aunque su impacto alcanzaría otros continentes.

El CINVA nace en la ciudad de Bogotá, instalándose en la Universidad Nacional de Colombia. En ese sentido, fue una institución directriz enfocada hacia la asesoría técnica, enseñanza, investigación, intercambio, entre otras labores, en el tema del hábitat, la vivienda, el desarrollo comunitario y el urbanismo, a partir de un contexto político, académico y técnico, que posibilitó que los procesos de urbanización, no sólo fueran vistos como un hecho físico de construcción de ciudad, sino como una apuesta política y programática, bajo el significado de los procesos de modernización e industrialización

capitalista, como lo señala Acebedo (2003); Peña (2010), el Estado busca en ese sentido, la normalización y el control de territorio, a través del planeamiento urbano.

### **2.7.1.1. Hábitat I. Vancouver 1976**

Como ya se había mencionado en secciones anteriores, el hábitat es un concepto de reciente aparición en el lenguaje referido a los asentamientos humanos. Prestado de la ecología y biología donde era un concepto cotidianamente utilizado, su ingreso al escenario de la discusión intergubernamental es producto del primer encuentro, denominado Hábitat I en Vancouver, Canadá en 1976. En la conferencia se define “el hábitat como el ámbito físico, natural y artificial en el que desarrollan su vida las sociedades humanas. En algunos casos se cuestiona la palabra hábitat en correspondencia con la función vivienda, debido al mayor alcance de dicho término” (Segre, 1978, p.10).

Las diferencias existentes en el tratamiento de la cuestión, parten del reconocimiento del deterioro acelerado que han tenido los asentamientos humanos en la inmensa mayoría de los países, para ese momento. Sin embargo, a pesar que la preocupación mundial desde la Organización de Naciones Unidas –ONU-, la problemática de los asentamientos humanos es bastante diversa y depende de varios factores como: los modos de producción, la economía de mercado y sus mercados autoregulados, de su política interna y de las particularidades de sus procesos históricos.

Los problemas urbanos que se evidencian para ese momento son: la hiperurbanización, la macrocefalia urbana, la metropolización acompañada por la marginalidad y la gran segregación socioespacial, la proliferación de barrios periféricos entre otros, se debe a las características estructurales, inherentes a la situación de dependencia económica y política. La lectura académica y política para ese momento, están marcados por la idea de los países latinoamericanos como subdesarrollados, a la explotación de los trabajadores, al aumento del desempleo y el subempleo, a los profundos desequilibrios regionales y la disparidad campo-ciudad.

El término hábitat aparecía esporádicamente en algunas discusiones académicas y especializadas que estudian los problemas urbanos o sobre la ciudad. Sin embargo es en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, cuando

se utiliza en el discurso político el término hábitat. El propósito de la ONU, era convocar a los gobiernos para que comenzaran a reconocer la magnitud y las consecuencias que tiene, la rápida urbanización y crecimiento de las ciudades, especialmente en las denominadas del tercer mundo.

En Hábitat I, en la conferencia acerca de la colaboración entre los habitantes y el gobierno, el grupo III, en uno de sus momentos más radicales, aprobó un documento que plantea lo siguiente:

(...) pensamos que las Naciones Unidas deben garantizar la participación popular en la toma de decisiones con respecto a las políticas nacionales sobre asentamientos humanos, recomendando a los gobiernos que haga efectiva la intervención de los sectores populares en el diseño y aplicación de los planes y programas que los involucran. Las Naciones Unidas tendrían así mismo que implementar la manera de lograr esos objetivos, así como el asegurar que se lleven a cabo bajo su supervisión, evaluaciones sistemáticas de la aplicación de esta recomendación. (...) Reiteramos, por último, el principio de la organización popular independiente y su lucha por la participación en la toma de decisiones con respecto a todos los aspectos de la vida económica, política y social de sus países, ya que esta es la única vía para lograr la transformación efectiva de la sociedad, y en consecuencia de los asentamientos humanos, y así superar las condiciones de miseria, analfabetismo, inaccesibilidad a la cultura, y de dominación imperialista, de los pueblos del Tercer Mundo<sup>15</sup>.

Asimismo, es evidente que este hecho coincide y es parte, en realidad, de la preocupación mundial que empieza a tener el hábitat, como queda demostrado en los días de la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, que se organiza en Vancouver desde el 31 de mayo al 11 de junio.

Para 1978, la ONU funda el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y trabajo, ayudar en la reducción de la pobreza y la exclusión social mediante el desarrollo, a partir de propiciar viviendas adecuadas.

El mandato de la asamblea general es promover y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales, realizar programas técnicos y proyectos que se centran en tópicos como: el crecimiento de las ciudades, el desarrollo urbano, la reducción de la pobreza urbana, actividades de reconstrucción después de catástrofes, técnicas de construcción a

---

<sup>15</sup> Fragmentos de la carta declaración de los países del tercer mundo, acerca de las Políticas Nacionales sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, "Foro del Hábitat" No-gubernamental, junio de 1976.

bajo costo, y el establecimiento de infraestructura y gestión del suelo urbano, además de tener presente el agua. Después de algunos meses, la Asamblea General aprueba el informe de la conferencia, y seguido a ello, se realiza la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, aprobándose la resolución 31/109, que llevó a un plan de acción con 64 recomendaciones para la acción nacional.

Posteriormente, se establece el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos CNUAH-Hábitat en 1977, con la resolución 36/162 y el órgano de gobierno es la Comisión de Asentamientos Humanos. Además, consta de 58 miembros y se reúne cada dos años. Los resultados en términos de documentos directrices de Hábitat I, aborda aproximadamente 44 páginas, en donde se enumeran las recomendaciones en seis secciones. La sección A corresponde a las políticas y estrategias de asentamientos, sección B solución de planificación, sección C está dedicada a la vivienda, la infraestructura y los servicios, la sección D tierra y la sección E, estaba interesada en la promoción de la participación social y comunitaria.

En cuanto a la declaración, lo primero que se plantea es la manera inaceptable como se encuentra asentada la población en las ciudades y como la situación tiende a complicarse cada vez más, debido a las altas tasas de crecimiento demográfico, el vertiginoso aumento del desplazamiento rural-urbano, el crecimiento económico desigual y la urbanización no controlada, así que se hace necesario tomar dispositivos disciplinarios y de seguridad a nivel nacional e internacional, tal y como Foucault (2012) lo plantea en el texto *Territorio, Seguridad y Población*, cuando hace referencia al surgimiento de las ciudades y sus diferentes mecanismos de poder, representado en las instituciones sociales modernas.

La declaración también se concentra en tres aspectos básicos; en primer lugar, los países deberán reconocer que la vivienda y los servicios públicos, son considerados un derecho humano básico, segundo, que los gobiernos ayuden a la gestión local, para que participen en mayor medida en el desarrollo nacional y por último, se hace un especial énfasis en que el uso y la tenencia de tierra, debe ser objeto de control público. El desafío que plantea la declaración de Hábitat I, tiene que ver con la adopción de políticas y estrategias de asentamientos humanos más habitables, estas mismas deben ser audaces,

significativas, eficaces, ajustadas a las condiciones locales y que brinden justicia social a cada persona.

Siguiendo la idea de la normalización de la ciudad, una de las primeras acciones tomadas, después de Hábitat I, consiste en adoptar políticas de asentamientos humanos que ordenen el territorio, en ese sentido, el territorio se entiende como un instrumento y objeto de desarrollo, dejando de manera marginal su poder para construir la realidad y las formas de habitar de la población.

Asimismo, la declaración en sus principios generales, va a estar preocupada por mejorar la calidad de vida, a través de una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, debido a las grandes condiciones de desigualdad del ingreso presente en los países del tercer mundo, la planificación y la regulación del uso del suelo, la protección del medio ambiente, la integración de las mujeres y los jóvenes, y la rehabilitación de las personas desplazadas por catástrofes naturales y de origen humano, factores que presionaban altamente la ciudad. Las ciudades son en la actualidad, el hábitat más representativo del ser humano.

Las declaraciones oficiales de la ONU en torno a este problema, fueron, en el arranque mismo de la conferencia, bastante expresivas, a pesar de utilizar un tono discursivo técnico y adiabático, común en el lenguaje diplomático, que usualmente, no alude a las causas más profundas del problema. Los principios para ser abordados se describen así de manera detallada:

La calidad de vida se halla determinada en grado considerable por la condición de los asentamientos humanos (...) profundamente preocupada por las dificultades crecientes con que tropieza el mundo para satisfacer las necesidades y aspiraciones básicas de los pueblos en consonancia con los principios de la dignidad humana (...) recordando las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, la Conferencia mundial de población (...) y reafirmando los lazos de solidaridad internacional y la voluntad de las naciones de mejorar la calidad de la vida para toda la humanidad, (...) reconoce que son inaceptables las circunstancias de la vida de un gran número de personas en los asentamientos humanos y que, si no se toman medidas positivas y concretas a nivel nacional e internacional para hallar y aplicar soluciones, es probable que esas condiciones empeoren aún más, porque continuarán: El aumento de la población (...) el desarrollo económico desequilibrado (...) La rápida urbanización improvisada (...) la dispersión rural (...) unas condiciones sociales, ecológicas y ambientales ejemplificadas por la segregación social, la ruptura de las

relaciones sociales y de los valores culturales tradicionales y el aumento de la degradación de los recursos necesarios para la vida en el aire, el agua y la tierra.<sup>16</sup>

En los lineamientos para la acción, se definen varios elementos de una política de asentamientos humanos. Se hace hincapié en la integración armoniosa, la reducción de las disparidades entre las zonas rurales y urbanas, la urbanización ordenada, normas mínimas progresivas y la participación comunitaria.

Para el gobierno de Misael Pastrana Borrero, el tema de los asentamientos humanos y definir una política en relación a este problema se hace fundamental<sup>17</sup>, debido a que, las bases de su política económica para estabilizar los indicadores macroeconómicos, van a estar relacionados con la construcción y financiamiento de la vivienda<sup>18</sup>.

Algunas otras conferencias mundiales se destacaron por su preocupación por la temática hasta Estambul, Turquía 1996 en Hábitat II. El cual pasó de ser un reconocimiento implícito sobre el asentamiento humano y el reconocimiento del derecho a la vivienda, a convertirse en un referente complejo e integralista utilizado tanto por la academia como por la política pública.

### **2.7.1.2. Hábitat II. Estambul 1996**

La segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos tuvo como sede a Estambul, Turquía en 1996, en lo que también se denominó la “cumbre de las ciudades”. El texto contiene más de trescientas páginas de propuestas de las diversas organizaciones como: Estados, organizaciones no gubernamentales -ONG-, y la participación de diversos programas de las Naciones Unidas. Hábitat II, buscaba dar a conocer los problemas urbanos, que iban en aumento, además de las potencialidades que estos asentamientos humanos pueden llegar a ofrecer.

---

<sup>16</sup> La versión extensa de la declaración de principios, se encuentra en la conferencia de las ONU sobre Asentamientos Humanos A/CONF. 70/4 Vancouver, 1976, pág. 3.

<sup>17</sup> A pesar del éxito de Hábitat I, entre los gobiernos, la política de vivienda planteada por Misael Pastrana, se va a distanciar de las propuestas y líneas de acción, al respecto se abordará más adelante.

<sup>18</sup> El tema de la política de vivienda en el plan de las cuatro estrategias, será abordado más adelante en el siguiente capítulo.

En la primera conferencia sobre los asentamientos humanos denominada Hábitat I, se plantearon oportunidades y soluciones como la construcción de asentamientos más habitables, en donde se preserven los valores sociales, culturales y estéticos de sus habitantes, y se aseguren el equipamiento social, principalmente en los sectores de bajos ingresos, dentro del marco de la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida, como objetivo de toda la política pública promulgada por Hábitat I. Los lineamientos de acción buscaban preservar la identidad de los individuos, las familias, las sociedades y otras formas de organización, al igual que, debía respetarse y estimularse la diversidad de los asentamientos humanos.

La situación de los asentamientos humanos, principalmente para los países de tercer mundo, es mucho más acelerada; el crecimiento y la concentración demográfica, va en aumento, junto con otras condiciones determinantes como el desempleo, la exclusión y segregación socioespacial, la deficiencia en la infraestructura física y los equipamientos sociales y la ausencia de una planificación adecuada, entre otros.

Lo que implica que, desde Hábitat I, los problemas de la población, no han mejorado sustancialmente, debido a que subsisten y cada vez es más frecuente, el aumento de las dificultades para satisfacer las necesidades y aspiraciones básicas de las poblaciones, a pesar de la inserción en el contexto público y político del hábitat y la vivienda adecuada, lo que constituye una preocupación común en muchos países, principalmente en el tercer mundo. El propósito, siguiendo a Hidalgo (2004), que concentra, Hábitat II define, los lineamientos que orienten la actuación estatal para garantizar el derecho a la vivienda adecuada en consonancia con el principio de la dignidad humana, objetivo que presenta algunas diferencias en las directrices de Hábitat I.

Veinte años después de la incorporación del concepto, dentro del Programa de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, esta nueva conferencia se “convocó con el fin de lograr que los gobiernos integrantes de las Naciones Unidas acordaran un plan de acción mundial que abordara los problemas de las urbes y ciudades en los dos primeros decenios del siglo XXI así como medidas correctivas para adoptar en 1996 y 2000” (CEHAP, 2005, p.2). Igualmente, para esta cumbre, el “tema ambiental” como el informe Brundtland y la Cumbre de Río, entre otras, se articularan a la discusión sobre el desarrollo sostenible urbano, así que para el hábitat también será prioridad este.

Los resultados de la conferencia fueron: la declaración de Estambul, una nueva puesta en marcha del programa hábitat de la ONU, un nuevo plan de acción mundial a largo plazo, que intenta detener el deterioro de las condiciones globales de los asentamientos humanos al anexar a la discusión el término “sostenible”, que integra la Conferencia de Río 1992. Hábitat II reunió a representantes gubernamentales de todo el mundo del más alto nivel, así como organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación, universidades, medios de comunicación y una representación llamativa del sector privado.

A largo plazo, el plan global está orientado, a crear las condiciones necesarias para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y la población vulnerable, como interés prioritario, porque su calidad de vida, se ha visto obstaculizado por la exclusión, desigualdad y segregación social, que afecta los sectores de bajos ingresos y a esta población en especial.

El lineamiento principal de Hábitat II, se centra en el compromiso de garantizar progresivamente, el ejercicio pleno del derecho a la vivienda adecuada, que se instaura también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La vivienda adecuada, en este sentido, se concibe como un espacio con seguridad, iluminación, ventilación, infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, a precios justos. La vivienda de acuerdo con estas consideraciones, está determinada por diversos factores sociales, políticos, económicos, culturales, climatológicos, ambiental-natural entre otros, los cuales deben ser tenidos en cuenta, para hacer posible el derecho a la vivienda adecuada en contextos como el colombiano, en donde la urbanización no controlada y las políticas de vivienda, no habían sido del todo efectivas, dado que no han logrado garantizar el bienestar de los habitantes.

La vivienda adecuada en países como Colombia, es un tema complejo, al abordar procesos como la urbanización no controlada, producto de invasiones o urbanizadores piratas, reubicaciones y reasentamientos, porque carecen de la vinculación básica de categorías a escalas macro referidas sobre las dimensiones físicas, económicas, sociales, culturales y legales.

Los debates en la conferencia, giran en torno a la seguridad en la tenencia, en donde los habitantes tengan algún tipo de protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas, el equipamiento social, el cual debe garantizar ciertos servicios indispensables para la salud, educación, seguridad y comodidad, al mismo tiempo que la cobertura y calidad de los servicios públicos. Además, el gasto y precio de la vivienda, no debería tener un nivel que comprometiera ni impidiera, la satisfacción de las necesidades básicas.

En cuanto a la habitabilidad, la asequibilidad, el lugar y la adecuación cultural, las directrices de Hábitat II se orientan hacia viviendas habitables que permitan la intimidad, seguridad y confort. El acceso a la vivienda para población más vulnerable, debe ser el acceso pleno y prioritario, tener en cuenta las necesidades de estos grupos en particular. El lugar debe de permitir diversas opciones de empleo. Es decir que, la movilidad urbana, tenía condiciones de calidad en distancia y tiempo recorrido. Y por último, la adecuación cultural, frente a los materiales utilizados, para la construcción de la vivienda y las políticas públicas, deben permitir la expresión libre de la identidad cultural y diversidad de la vivienda. También se hace referencia, a la importancia de beneficiar las diversas formas de organización familiar, la perspectiva de género y la diversidad sexual. Se busca con ello, un discurso mucho más incluyente, principalmente enfocado a las minorías étnicas y sexuales.

La primera parte del documento, se concentró en diagnosticar los impactos globales que han desencadenado los modelos insostenibles de producción y consumo, la degradación del ambiente-natural, los cambios demográficos, la desigualdad social, el aumento y la persistencia de la pobreza, en los países industrializados. Para los países menos industrializados, el panorama es distinto, ya que presentan rápidas tasas de migraciones internas e internacionales y un rápido incremento de la población urbana. La declaración insistirá, en la necesidad de abordar los diversos temas demográficos, en especial, el crecimiento de la población en áreas urbanas, la salud reproductiva y sexual y la planificación familiar. Estos aspectos no solo son técnicos sino también ideológicos y discursivos y evidencian la actuación estatal en estos países. La informalidad deja de ser un asunto de erradicación y de ilegalidad, para convertirse en un suceso con el que se puede convivir dentro de las ciudades.

En la segunda parte dedicada a los principios y las metas, la preocupación es más discursiva frente a lo que debería ser un asentamiento humano equitativo, definiendo este punto como un derecho humano en el que todos los habitantes, sin ninguna clase de discriminación, tengan igual acceso a la vivienda, infraestructura y diversos equipamientos sociales. Igualmente que, se discute la familia y el fortalecimiento de ella, el respeto por la diversidad y los derechos de los otros. En la tercera parte están los compromisos y propuestas que ayuden a solucionar todos los problemas identificados. Aquí se plantean los principales compromisos del texto original del documento. La declaración Hábitat II, planteará siguientes objetivos:

- Promover los asentamientos humanos integrados socialmente, combatiendo la segregación, la discriminación, reconociendo y respetando los derechos de todos y todas.
- Reconocer e impulsar, el potencial del sector informal, donde sea apropiado, para proveer viviendas y servicios para los pobres.
- Promover cambios en los patrones de producción y consumo, además que las estructuras de los asentamientos, deben proteger los recursos naturales, incluyendo el agua, el aire, la biodiversidad, la energía y la tierra, una vida para todos, en un medioambiente saludable.
- Preservar la tierra productiva en las áreas urbanas y rurales, además de proteger los frágiles de los impactos negativos de los asentamientos humanos.
- Promover cambios en los modelos de producción y consumo, en las políticas demográficas y en las estructuras de los asentamientos, que protejan los recursos naturales.
- Implantar en el desarrollo social, metas previamente acordadas por la comunidad internacional, en las áreas básicas de educación, salud materno-infantil, reproductiva y sexual desde una perspectiva de equidad de género.

- Formular e implementar políticas integradas al desarrollo de los asentamientos, los cuales aseguren igualdad en el acceso y el mantenimiento de los servicios básicos.

La última parte, hace referencia al plan global de acción y las estrategias para su implementación, aquí se abordan, principalmente, los factores críticos como: el rápido crecimiento de la población, proveer protección legal para efectivizar la discriminación de cualquier clase en cuanto al acceso a las viviendas, medidas para detener las tendencias agravadas o aceleradas hacia la migración voluntaria e involuntaria, factores demográficos que están combinados con la pobreza y los bajos ingresos, erradicación de la pobreza y generación de empleo.

## **2.7.2. La construcción y producción social del hábitat en Colombia 1970-1998**

Estas condiciones para el caso de la política del hábitat y la vivienda, aparecen en Colombia con el crecimiento poblacional y su relación con la urbanización desde la década del sesenta, con lo que se conoce como la transición demográfica. Según Flórez (2000), este fenómeno es producto del descenso sostenido de las tasas de mortalidad y natalidad, además del aumento de la esperanza de vida, constituyéndose, en el principal cambio demográfico del país, situación que se presentó, debido al control de un buen número de causas, especialmente las relacionadas con lo que Foucault (2012) llama dispositivos de seguridad y mecanismos de control disciplinario.

Estos dispositivos de control, estaban relacionados con los lineamientos de las primeras políticas públicas higienistas y habitacionales, ya que establecen para ese momento una fuerte relación entre ciudad, soberanía y territorio, donde se busca colocar en la práctica no sólo el principio de simetría, sino además, el saneamiento básico, los cambios en prácticas higiénicas y el inicio de programas de prevención, sobre las causas que afectan la población infantil (primeras campañas de vacunación).

La idea de ordenar el territorio, con el fin de desarrollar dispositivos de control de la población, acerca a los estudios poblacionales, que indagan por la transformación, que fue

impulsada por el crecimiento económico, la creación de nuevas actividades y oportunidades. Para el caso de Colombia, la estructura poblacional, cambia a consecuencia de la migración interna y el desplazamiento forzado de personas y la violencia política hacia las ciudades capitales, de acuerdo con Torres (2007) lo que se constituyó en un proceso de urbanización en varias direcciones, pero que en Bogotá, como capital tuvo una incidencia a un mayor, una de las razones para que la política pública en este caso la de hábitat y vivienda se concentrará aquí.

La tabla 3-23 hace especial énfasis en dos aspectos frente al crecimiento demográfico en Colombia. Por un lado está, el aumento sostenido de la población, por ejemplo aumenta en nueve años de 1964 a 1973 en 5.015.492 el número de habitantes del país, igual que el aumento en la población urbana que llega al 60% en todo Colombia.

Tabla 0-23 Crecimiento demográfico en Colombia

1905 – 1973			
CENSOS	TOTAL	URBANA	RURAL
1905	4'143.632	*	*
1912	5'071.604	*	*
1918	5'855.077	*	*
1928	7'851.000	2'437.848	5'413.152
1938	8'701.816	2'533.680	6'168.136
1951	11'548.172	4'489.929	7'058.243
1964	17'484.508	9'239.626	8'244.882
1973	22'500.000	13'551.140	8'901.660

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1969). *XIII Censo nacional de población y II de vivienda*. Colombia: Imprenta Nacional.

El proceso de urbanización en Colombia, en especial Bogotá, tuvo características diferentes al de otras ciudades latinoamericanas, porque para la década del treinta del siglo XX, en la ciudad, todavía no se vislumbraba un proceso de configuración urbana, sin embargo el problema de la circulación, como lo plantearía Foucault (2012) permanece latente y es significativo que la soberanía que se convierte en la forma de ordenamiento del territorio tiene una serie de funciones urbanas, económicas, morales y administrativas.

Los atributos socioespaciales de la ciudad, cambian sustancialmente entre los años 1951-1973<sup>19</sup>, al presentarse tasas superiores de crecimiento de 4,38% que se explican por la concentración del empleo, el crecimiento económico y nuevas posibilidades y expectativas de vida que hacen de la capital colombiana el principal destino del país.

Los estudios sobre la ciudad se instauran como un laboratorio social, donde se analizan los problemas de desorganización social y los tipos sociales que surgen con el caótico crecimiento. Es importante entender en el momento de estudiar un tema como este, el modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad, los procesos recientes de transformación urbana y los impactos producidos.

El proceso de urbanización en Colombia, especialmente para Bogotá, tuvo características diferentes al de otras ciudades latinoamericanas. Un ejemplo de ello, es el proceso de urbanización que presenta Buenos Aires, en la que Ratier (1985) señala a la migración extranjera y luego a la migración campo-ciudad, como un rasgo fundamental para entender la ciudad y las formas de solución habitacional, que le imprimieron a la capital porteña. Una característica distintiva en comparación con países como Colombia.

De manera similar, ocurre también en otras ciudades colombianas que transformaron de manera acelerada su configuración territorial y poblacional, convirtieron al país en urbano, gracias a la constitución de un sistema de ciudades, es decir, el crecimiento de ciudades capitales.

Las otras ciudades colombianas, también van a enfrentar incrementos significativos en los equipamientos en la ciudad, los cuales se manifestaron en vivienda, transporte, los servicios públicos y la oferta de empleo. Es importante, entender que en el momento de estudiar un tema como este, el modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad, los procesos recientes de transformación urbana y los impactos producidos. Los problemas no resueltos y las contradicciones aún presentes en la ciudad. De acuerdo con Portes y Roberts (2005), la conclusión, de que el fin del modelo sustitutivo y la llegada del

---

<sup>19</sup> La población de Bogotá en 1938 fue de 325.650 habitantes, en 1951 se duplica a 715.250. Sin embargo, el más alto aumento se produce entre 1951 a 1973 cuando se incrementa la población a 2.855.065, al aumentar en casi cuatro veces.

neoliberal tuvieron un efecto significativo en la reorganización del sistema urbano. Una de esas contradicciones y problemas, que no se han resuelto en Colombia, lo constituyen los mercados de suelo urbano, para sectores de bajos ingresos que buscan solucionar su habitar, a través de la producción de vivienda.

En el escenario urbano, la ciudad de Bogotá D.C no es la excepción a lo que sucede en las principales ciudades en América Latina. Según ONU-Hábitat, el 40% vive en asentamientos informales, en cuanto al suelo urbano, lo que explica que algunas políticas públicas se orienten a impulsar la legalización y la regularización de los barrios de invasión, principalmente las *Cuatro Estrategias*, va a enfocarse al mejoramiento del hábitat y en el *Salto Social*, el propósito está enfocado en ordenar de algún modo el hábitat, a partir de promover proyectos que cumplan con la mayor cantidad de equipamientos sociales, facilitar el subsidio de vivienda y los créditos hipotecarios.

La presión y la primacía de las ciudades capitales, genera otras preocupaciones urbanas que tienen que ver fundamentalmente con la precarización del empleo, como elemento que desencadena, situaciones aún más complejas como: violencia y crimen organizado, desempleo, exclusión y desigualdad social, y movilidades sociales intergeneracionales cada vez menos evidentes. De acuerdo con Park (1999) “las ciudades, las grandes en particular, se encuentran en un estado de equilibrio inestable. De ahí deriva que los inmensos agregados, ocasionales y mutables, que constituyen nuestra población urbana, se encuentren en continua agitación, barridos por cada nuevo viento doctrinal, sujetos a constantes alarmas; y en consecuencia, la comunidad está en una situación de crisis permanente” (p.65).

En este sentido, se establecen varias perspectivas, en el momento de abordar el tema del hábitat. El primero, establece el surgimiento del concepto de hábitat en el contexto de los asentamientos humanos, que tiene lugar de manera constante en las ciudades del tercer mundo, con crecimiento acelerado; la segunda dimensión, analiza la forma en que el concepto de hábitat es utilizado en la academia, debido a que en ese momento, este se convierte en un problema político y de discusión pública; por último, el hábitat y la habitabilidad son ideas que se relacionan y cuestionan los contextos de urbanización, debido a los modelos de habitabilidad, expuestos en las políticas públicas nacionales, que reducen por ejemplo, cada vez más los metros cuadrados de las viviendas prioritarias y las

viviendas de interés social. El lugar donde se produce y construye el habitar en Colombia, empieza a marcar cada vez una mayor tendencia hacia la ciudad, la cual presenta las siguientes consideraciones:

La ciudad, desde la perspectiva de este artículo, es algo más que una aglomeración de individuos y de servicios colectivos: calles, edificios, alumbrado eléctrico, tranvías, teléfonos, etc.: también es algo más que una simple constelación de instituciones y de aparatos administrativos: tribunales, hospitales, escuelas, comisarías y funcionarios civiles de todo tipo. La ciudad es sobre todo un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, de actitudes organizadas y de sentimientos inherentes a esas costumbres, que se transmiten mediante dicha tradición. En otras palabras, la ciudad no es simplemente un mecanismo físico y una construcción artificial: está implicada en los procesos vitales de las gentes que la forman; es un producto de la naturaleza y, en particular, de la naturaleza humana (Park, 1999, p.28).

En ese sentido, siguiendo a Park (1999) y Rodríguez *et al* (2007), la producción social del hábitat, reconoce la existencia de tramas sociorganizativas, al tiempo que la forma como el mercado y el Estado intervienen en la problemática habitacional.

En el hábitat y la vivienda es posible dilucidar como se van configurando, los procesos de urbanización en Colombia, que en un alto porcentaje alcanzan la autoproducción y el desarrollo progresivo. Asimismo, Torres (2007) plantea la necesidad de analizar la ciudad informal colombiana, que señala como el 63% de las construcciones en Colombia, carecen seguimiento urbanístico, lo que hace a la producción social del hábitat en un tema que no podía ser obviado en este trabajo de grado.

“La Producción Social del Hábitat (PSH) y el conjunto de modalidades de autoproducción impulsadas históricamente por los sectores de menores ingresos. Se desarrollaron como consecuencia de la persistente brecha entre las características y los alcances de la producción capitalista de la vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat” (Di Virgilio & Rodríguez, 2013, p. 10).

Estos fenómenos de autoproducción masiva, que caracterizan la ciudad informal colombiana, nacidos de desfase o inadecuación entre el universo de opciones de mercado, corresponden a un discurso que profundiza las dificultades que históricamente tienen las políticas públicas sectoriales. La producción empresarial convencional y las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, disparan a su vez nuevas acciones por parte del Estado.

Asimismo, en los planteamientos de Rodríguez *et al* (2007), la producción social del hábitat, incluye una compleja gama de modalidades habitacionales producidas, tanto por el Estado y el mercado, como las autoproducidas por sus habitantes, desde barrios originados en tomas de tierras, procesos de producción colectiva de barrios, loteos ilegales y urbanizaciones piratas, que maduran históricamente, a partir de necesidades sociales de resolución de la vida cotidiana hasta los programas de vivienda enfocados a sectores de bajos ingresos.

Lo paradójico, de esta situación ocurre cuando se busca aportar a la solución de los problemas habitacionales, y esto tiende a rebasar las lógicas estatales y mercantiles instituidas para su canalización. La producción social del hábitat se caracteriza por articular una trama de actores sociales colectivos y organizados. El discurso de la legalidad, en contraposición a la práctica cotidiana que se caracteriza por no seguir el ordenamiento jurídico establecido.

En ese sentido, hay gran cantidad de familias, que por sus bajos ingresos y otras circunstancias, viven en sitios de alquiler o inquilinatos, mientras su situación mejora o deciden construir una vivienda adecuada a sus condiciones, que en muchos de los casos es precaria, siguiendo los parámetros establecidos por los modelos de habitabilidad y las normas de condiciones mínimas de construcción.

Las normas de condiciones mínimas de construcción, entran en la legislación colombiana a partir de 1972, principalmente por decretos presidenciales, que se mantiene con sucesivas actualizaciones hasta la ley 9/89 sobre reforma urbana, posteriormente se encuentra, la ley 388/97. Una de las paradojas encontradas sobre la aplicación y cumplimiento de la ley, tiene que ver con que no solamente la población de bajos ingresos, no cumple con las normas urbanísticas, sino que los agentes económicos conociendo la ley, lo que sucede con algunas constructoras, buscan aumentar el precio o reducir los metros cuadrados de la vivienda para no afectar su rentabilidad en el negocio<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Esta discusión es posible encontrarla en varios de los textos de Olga Ceballos y Doris Torchopulos, entre ellos están principalmente, Modelos de habitabilidad para sectores de bajos ingresos y la Vivienda social en Colombia.

A lo largo de la historia de las ciudades, en creciente urbanización, la población construye su propio hábitat: ciudades, barrios y viviendas. No obstante, no todos los sectores de la población estarán en condiciones de seguir las normas urbanísticas. Es el caso en donde está envuelta la población de bajos ingresos. Igualmente, con lo planteado por Manuel Castells (1995) que la ciudad es dual, producto de la situación socioespacial. Por un lado, una ciudad formal planificada y ordenada, y por el otro, la informal que trasgrede lo normativo, al albergar y ubicar de manera espontánea la mayor cantidad de personas. La estructura social, sin embargo, no sólo se reduce a una simple polarización, entre los sectores de bajos ingresos y de altos ingresos, situación que tensiona la ciudad y la vuelve más compleja.

El seguimiento al tema de ciudad formal (legal) e informal (ilegal), es debatida arduamente por autores como: Turner (1977); Hardoy & Satterthwaite (1987); Azuela (1989); Castells (1995); Duhau (1998, 2002) Cravino (2012) y Bolívar (2012). Al examinar la ciudad legal e ilegal, no necesariamente se puede hacer referencia o colocar como equivalente al mercado legal e ilegal, cuando tiene fuertes diferencias, por ejemplo, el mercado es sólo un aspecto del fenómeno de las urbanizaciones informales. Aquí se entrecruzan tanto lo formal como lo informal, pero que se distinguen porque existen distancias, que se visualizan principalmente en las políticas públicas, que como lo menciona Duhan (1998), los gobiernos ignoran, la ciudad ilegal e incluso es por esa razón que algunos “pobres urbanos” deben ignorar o sortear las leyes de igual forma.

### **2.7.3. Lineamientos generales sobre las políticas públicas**

En este aparte del trabajo de la investigación, se examinaron algunos lineamientos generales sobre las políticas públicas de vivienda en Colombia. En especial, entre Las Cuatro Estrategias y El Salto Social, los cuales son sumamente relevantes para entender el modelo de ciudad que los discursos políticos planteaban. Ese modelo también evidencia la normalización de las ciudades y los diferentes dispositivos de poder como la política, la ley y los decretos, en los que actúa el Estado sobre los gobernados.

De igual manera, los dos planes nacionales de desarrollo, están constituidos en dos ideologías políticas relevantes. La primera de ellas es el movimiento moderno en la

arquitectura y el urbanismo y la segunda, está acompañada por los postulados de la ciudad neoliberal, en ambas existe una implementación que se ha evidenciado, en la propuesta de desarrollo urbano en ciudades como Bogotá.

La agudización de los problemas urbanos, dada la creciente expansión de las ciudades colombianas, desemboca en una creciente intervención del Estado en los asuntos de la ciudad, colocando en primer plano a las políticas urbanas.

La transformación urbanística que la nación enfrenta a partir de esta época, obliga a la nación a legislar y crear políticas de Estado, para lograr la cobertura necesaria, y suplir el déficit de vivienda que empezaba a vivir el país, creando proyectos masivos a bajo costo, para proveer de vivienda a los colombianos más necesitados.

Con el mandato Lleras Camargo, la planeación de la vivienda dio lugar a la modernidad, porque se logró un auge a nivel económico y social, con la implementación del modelo económico en el plan de desarrollo. El objetivo era entonces, reforzar el aspecto técnico, acelerar el proceso urbano, rebajar el precio de las tierras, etc., direccionándose la oferta de vivienda con las leyes promulgadas entre 1968 a 1972 y una profunda reforma constitucional en 1968. En el plan de Lleras Camargo, se exponen, los objetivos de orientar una redistribución del ingreso y de la riqueza, promover el desarrollo urbano, al considerarlo como versión acompañante, Disminuir el déficit habitacional urbano, promover el sector de la construcción, respondiendo a requerimientos de construcción y a la atención de necesidades sociales tales como la vivienda y los servicios sanitarios.

Las necesidades de vivienda en Colombia, para ese momento, no reúnen las condiciones mínimas de salubridad, porque la planeación de los mismos, es así como apuntando a solucionar estas falencias, entra al país un plan de desarrollo diseñado por Lauclin Currie minimizando un poco, la problemática de los planes de vivienda.

A partir de aquí, los planes nacionales de desarrollo se constituyen como programas de gobierno del ejecutivo, que van ganando aspectos más formales y técnicos dentro de la política pública del país, en el que se involucran todos los segmentos de la sociedad colombiana, los cuales se intervienen a través de la inversión de recursos, además que también buscan financiamiento de préstamos externos como: el Fondo Monetario

Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, lo que garantiza la continuidad en los discursos hegemónicos de los países desarrollados.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, cada gobierno realiza estudios previos y de diagnóstico, que permiten establecer, un criterio que se basa en prioridades para realizar un plan o aprobar una ley de inversiones. Por éste motivo, es clave la información que posea el gobierno, para ello realiza censos, encuestas y estudios cualitativos de la población.

Las prioridades en las que se basan los PND, tienen que ver con la población, el desarrollo económico, la internacionalización con el cuidado y manejo del medio ambiente y los recursos naturales. Los PND, tienen en cuenta la estructura poblacional y la distribución de la población en la geografía nacional, bien sea urbana, donde se concentra la mayor parte de la población, y zona rural de donde se ha expulsado la población principalmente.

El plan nacional de desarrollo de 1970 a 1974, se enfocó en una problemática que se redujo a un asunto de mercado y sistema financiero, quienes tenían acceso a la vivienda, sólo eran los clientes con la capacidad de endeudarse. Se integró un sistema de ahorro y asistencia técnica a nivel nacional. Además de proponer el ahorro y priorizar la compra de viviendas, para así impulsar la industria y fortalecer la vivienda de interés social, dando lugar a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Durante este periodo es de gran relevancia, la creación del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC- aquí se inició, una enorme ola de construcción de vivienda con este programa.

Es de notarse como la vivienda, ha sido y es una problemática en Colombia. Hay condiciones de precariedad, donde el espacio es altamente limitado para habitar, y el hacinamiento es inevitable. Los beneficios para acceder a la vivienda, se concentran en quienes son asalariados y puedan contribuir con sus ingresos a obtener vivienda, a través de la deuda. Como Saldarriaga (2003, 2005) lo plantea, la pobreza es un asunto colectivo; la falta de intervención por parte del gobierno, hace que no se garantice un lugar digno, para vivir al no haber un espacio amplio, que pueda distribuir a la familia de manera integral y el desempleo genera un problema de carácter social.

La importancia del desarrollo de la vivienda, en los ámbitos de mejoramiento, salubridad y construcción de las mismas, están adheridas a la necesidad de asumir el urbanismo como una función pública, puesto que con la migración y evolución de las ciudades, se hace necesario consolidar las políticas de vivienda, con la necesidad de construir una ciudad nueva, a través de la transformación de la ciudad existente; surgiendo así, la planeación reconociendo la importancia del papel de la ciudad.

Estos objetivos, buscaban la eliminación de viviendas con hacinamientos, la construcción de nuevas viviendas, la insalubridad, el deterioro y los aspectos negativos del ambiente urbanístico y comunal y dándole complemento: a los accesos, a los servicios sanitarios, a la capacidad para alojar, la ventilación, el asolamiento, la estabilidad, la seguridad, la dotación de muebles y equipos, el ambiente arquitectónico y la decoración. Estos objetivos, son realizados, a través de una política de vivienda, que se desarrolla, dentro de un marco de política social, que busca elevar el nivel de vida del sector de bajos ingresos, así como estimula, la construcción de viviendas económicas.

La acción estatal, para este momento, dirige su actuación cambiando el sistema de demanda parcial, según una lista de solicitudes, por una oferta de vivienda controlada y dirigida hacia los sectores sociales de menores ingresos, a través de canales de financiación como: el Instituto de Crédito Territorial, en lo relacionado con la vivienda popular y el Banco Central Hipotecario en el otorgamiento de préstamos hipotecarios, para vivienda de clase media y alta. Igualmente, se presentaron planes de autoconstrucción, donde la población organizada en convites, construía viviendas en lotes del Estado, o se dedicaba a legalizar predios invadidos.

El financiamiento de la vivienda, promulgado por el gobierno de Pastrana, requería tasas de interés que generaran un rendimiento positivo, que permitiera el ahorro, y la posibilidad de endeudamiento para financiamiento de vivienda urbana. Este trataba de darle una razonable seguridad al individuo; a través de un ahorro perseverante, y aún sin recibir crédito, puede llegar a completar los recursos necesarios para satisfacer ese anhelo permanente de adquirir su propia vivienda.

Tanto en el período presidencial del gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero en 1970 a 1974, como en el de Ernesto Samper Pizano de 1994 a 1998, se presentan

agitaciones y coyunturas políticas muy polémicas en torno a los conflictos sociales.

De otra parte, la población colombiana experimenta lo que se denomina en demografía, una explosión en su crecimiento, superando promedios mundiales de la región en países de la región y países desarrollados, así como el fenómeno de migración del campo a la ciudad, donde se concentra la clase obrera urbana, que a través de sus sindicatos se convierte en un actor político determinante.

Como se ha mencionado anteriormente, las políticas de los PND, se definen de acuerdo a los diagnósticos, que realizan los gobiernos mediante estudios previos de la situación del país. En el caso del PND *Las Cuatro Estrategias*, se presenta una mayor preocupación, por el impulso al sector industrial, con relación al acceso a la vivienda para la población urbana y rural. En éste sentido, el programa se orienta a la construcción de vivienda y equipamientos; la inversión en vivienda, se menciona como estratégica, puesto que es una inversión con impactos positivos, teóricamente redistributivos en los demás sectores de la economía; es decir, hay una interrelación con la generación de empleo.

En el *Salto Social* se buscó dar prioridad a lo social, de acuerdo al discurso político, priorizando el acceso a subsidios de vivienda, de salud y educación por parte de la población. En ese marco es evidente el modelo de ciudad neoliberal en contraposición al discurso modernizador de la década de los setenta.

Para el caso del *Salto Social*, además de ésta política en un contexto de recesión económica, se presentan programas para intervenir en los obstáculos al crecimiento macroeconómico, son el control de la inflación, la inversión en investigación y desarrollo, inversión en educación de calidad y con mayor acceso a la población, se enfatiza en implementar las políticas urbanas en todo lo concerniente a las necesidades y demandas de toda la estructura poblacional, como generación de empleo e inversión en infraestructura; vivienda, transporte y equipamientos.

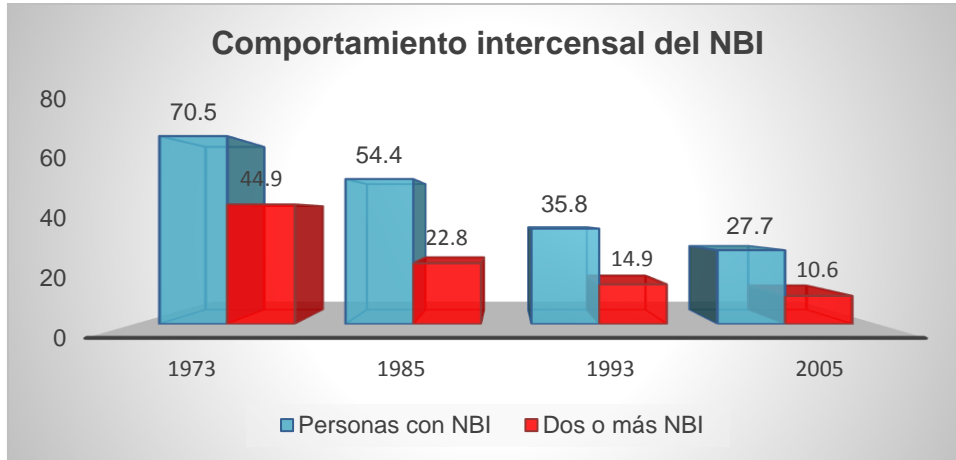
En cuanto al financiamiento de los programas en ambos PND están basados en préstamos institucionales, créditos, impuestos y cobro de tarifas de los servicios públicos, para el caso de *El Salto Social*, la obtención de recursos para la aprobación de la ley de inversiones se obtiene además por el control económico, la tributación empresarial, leyes

aduaneras arancelarias y el control de la inflación, así como el fomento de la inversión privada y asignación de roles para el sector privado para la inversión en infraestructura y desarrollo tecnológico.

Siguiendo a Ceballos (2005b) es posible entender como en la década de los setenta como el Estado implementa un modelo de producción de vivienda para sectores de bajos ingresos, en el que se pudieran continuar con la construcción en el tiempo –desarrollo progresivo o construcción por etapas-. No obstante, para ese momento, también la producción de la ciudad se ha encontrado al margen de las disposiciones urbanísticas. Es por esa razón que el discurso político del hábitat y la vivienda se va a concentrar en hacer que las personas de estos sectores normalicen su habitar, es decir, se desplacen de asentamientos informales a más formales, con dispositivos de poder de gran efectividad política, como las leyes, decretos y los documentos CONPES, que hacen parte de la manera como penetra el discurso en la cotidianidad de los gobernados. El caso más claro para entender las acciones estatales dedicadas al control y la normalización de las ciudades es el “estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y comunitarios”, que se concentraban en las condiciones de habitabilidad de la vivienda social.

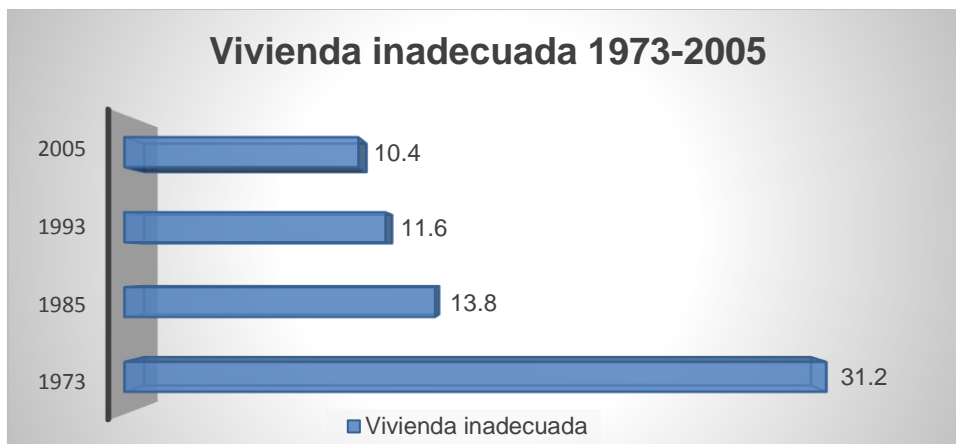
Las estadísticas sociodemográficas que se presentan a continuación, demuestran a través de diferentes indicadores, la contundencia y efectividad política, que tuvieron las políticas públicas de hábitat y vivienda en Colombia, disminuyendo sosteniblemente los datos, principalmente entre los periodos intercensales 1973 a 1993, baja 34,7 puntos porcentuales por ejemplo, para personas con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-. Lo que asegura una ordenación del territorio promovida por las acciones estatales. Con respecto a personas con dos o más NBI el descenso también es relevante en un 30%.

Ilustración 0-14 Comportamiento intercensal del NBI



Fuente: Censo 2005

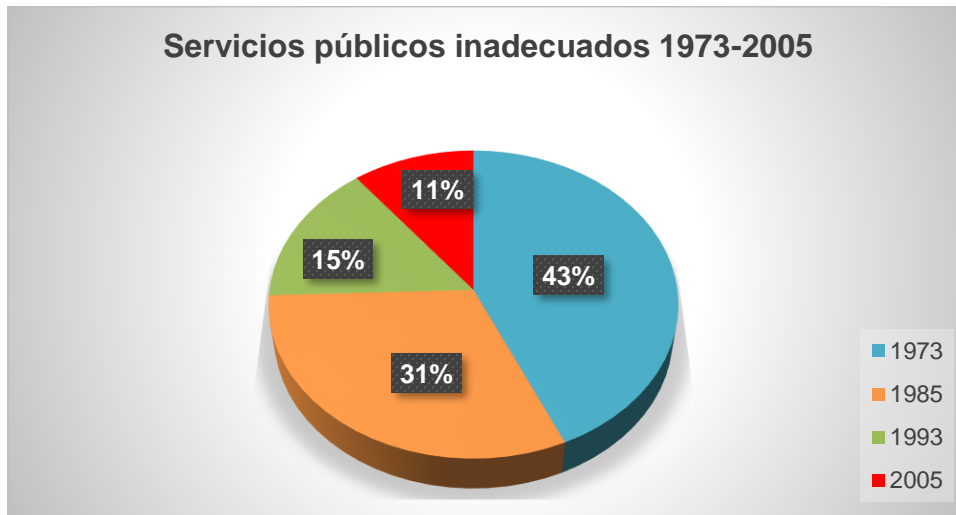
Ilustración 0-15 Vivienda inadecuada 1973-2005



Fuente: Censo 2005

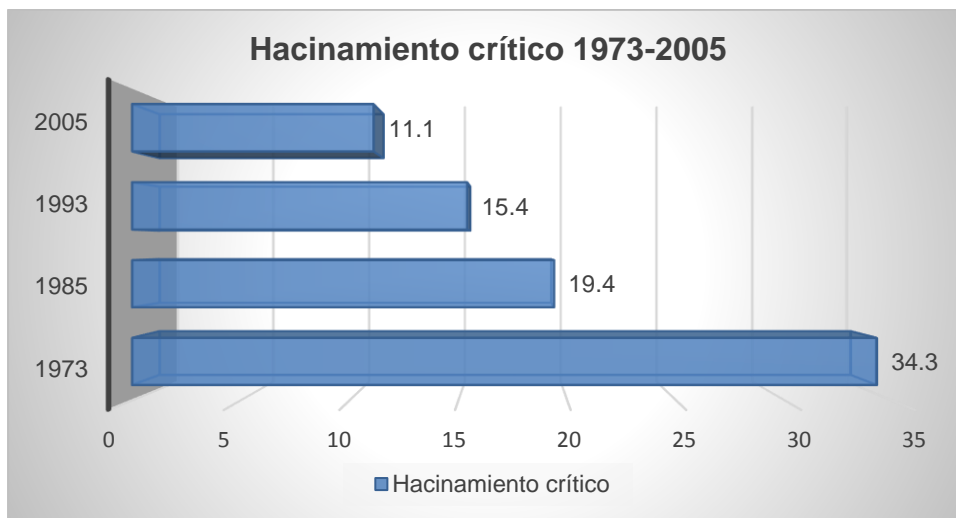
De acuerdo con Ceballos (2005a) “en la década de los setenta, el Estado colombiano se enfrentaba al creciente problema del déficit de vivienda para los más pobres, así como el aumento del fenómeno urbano y social de la urbanización clandestina, con mayor impacto en Bogotá” (p.19). En cuanto a la vivienda inadecuada, para 1973 el 31,2% de las viviendas, se encuentran en asentamientos informales y de baja calidad en la construcción, la carencia de servicios públicos estaba en un 43%, la inseguridad de la tenencia y otros factores relacionados con malas condiciones habitacionales. Para 1993, el porcentaje de viviendas adecuadas se encontraban 11,6% al mismo tiempo que los servicios inadecuados.

Ilustración 0-16 Servicios públicos inadecuados 1973-2005



Fuente: Censo 2005

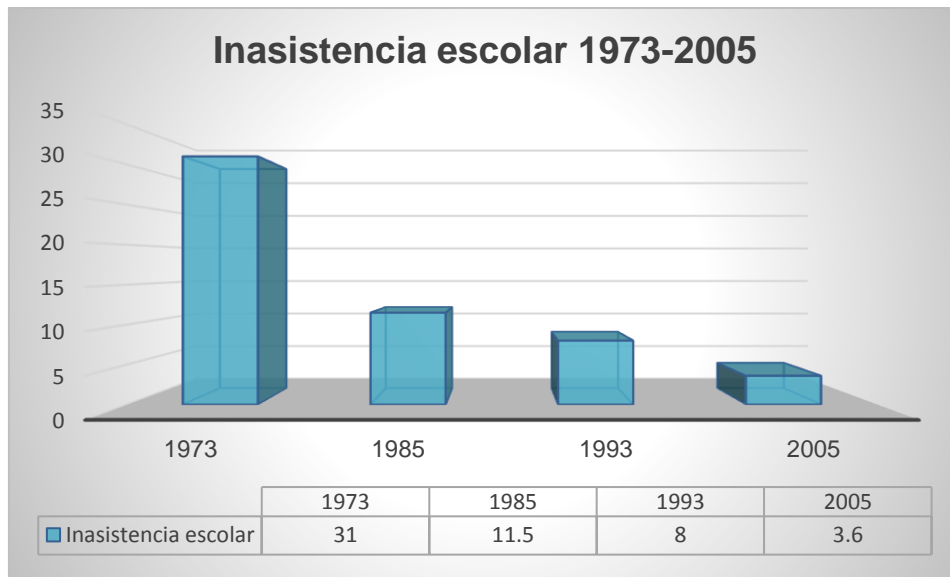
Ilustración 0-17 Hacinamiento crítico 1973-2005



Fuente: Censo 2005

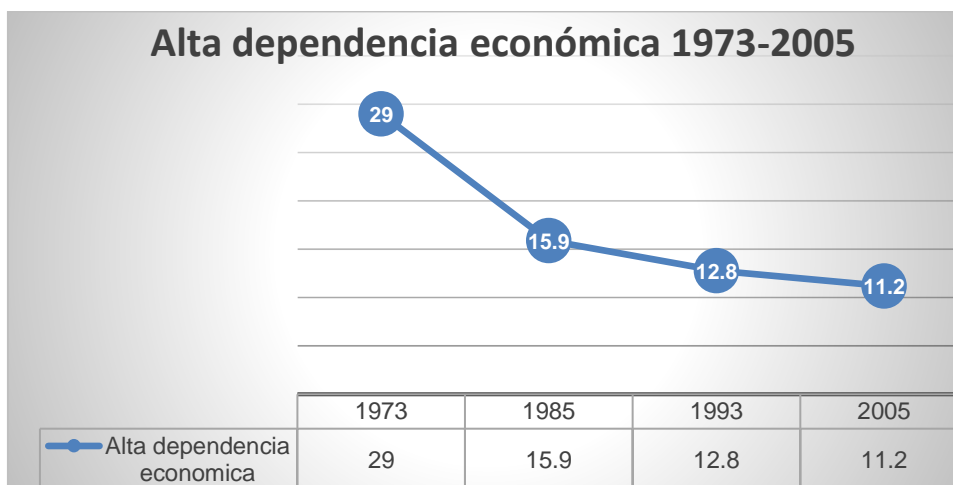
En la Ilustración 3-17 se evidencia como el hacinamiento crítico de los hogares también se redujo de un 34,3% a un 15,4%. Asimismo, la inasistencia escolar disminuyó al 8% para 1993, cuando dos décadas antes era de 31%.

Ilustración 0-18 Inasistencia escolar 1973-2005



Fuente: Censo 2005

Ilustración 0-19 Alta dependencia económica 1973-2005



Fuente: Censo 2005

De acuerdo con la Ilustración 3-19, una de las variables que evidencia la modernización del Estado y la normalización de las ciudades, a partir de la política pública de hábitat y vivienda es la alta dependencia económica. Para 1973, el 29% de las familias colombianas presentaban una alta dependencia económica, luego en la década siguiente se reduce drásticamente 13,1 puntos porcentuales, gracias a políticas de vivienda que no

sólo incentivan el número de personas dentro del hogar, sino como se habitan las viviendas la población de bajos ingresos entre la década de los setenta y noventa.

Los documentos CONPES, las leyes, los decretos y los acuerdos en el caso de las Cuatro Estrategias estuvieron dedicados fundamentalmente a la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, la construcción por etapas, la flexibilidad frente al planeamiento urbano, además de las disposiciones reglamentarias, como el incremento notable de las densidades habitacionales, “permite identificar una disminución de las áreas privadas (..), lo cual puede significar que continúe el uso de un alto rango en detrimento de las condiciones de habitabilidad. En cuanto al sistema de agrupación, no se definieron condiciones de lote ni área mínima para vivienda individual, lo que significa que será determinada por el mercado. Tampoco se definió un máximo de densidad de viviendas por hectárea, pero se estableció un índice de ocupación según el tipo de agrupación. En el caso del sistema de loteo individual el área frente mínimos del lote se redujeron en comparación con las dimensiones que en normas anteriores se habían estipulado” (Ceballos, 2005b, p. 8). Estos aspectos son categorías centrales dentro de las Cuatro Estrategias.

A diferencia del Salto Social, en el que si bien, la noción de progresividad se mantiene, los aspectos determinantes del mercado se convierten en cruciales, como la rentabilidad de la construcción de vivienda, las consideraciones de tipo económicas por encima de las técnicas y la consolidación del acceso a la vivienda de interés social, a partir del subsidio de vivienda en relación con el desmejoramiento de las condiciones de habitabilidad en las viviendas para sectores de bajos ingresos además de la disminución del porcentaje de espacio público.

No obstante, es paradójico que si bien el discurso de la legalidad, la ordenación y la normalización ha dado como resultado en la sociedad, las anteriores relaciones causales evidentes, el problema de cómo se formula, implementa, ejecuta y evalúa la política pública –el ciclo de la política pública-, tiene varios problemas que no se han logrado solucionar en ambos casos estudiados. En los dos casos, el problema político del hábitat y la vivienda, se asume como una mercancía, a la que no se puede acceder por cuestiones de restricciones presupuestarias de la población, entonces, el discurso sociopolítico se enfoca

a crear Corporaciones de Ahorro y Vivienda –las Cuatro Estrategias- o bien subsidiar la vivienda a través de cajas de compensación –el Salto Social-.

Al enfrentar de esta manera el problema, la solución no es posible, dado que la concepción del problema en esencia, presenta serias dificultades, gracias que son otros los factores que entran en juego en el momento de acceder a una vivienda y así solucionar ese angustioso problema habitacional como lo es: la proximidad con los lugares de trabajo, la baja percepción del riesgo y la vulnerabilidad, la sociabilidad o redes sociales que se establecen en el territorio, la adaptación social en un nuevo lugar, la posibilidad de heredabilidad de la mejora, entre otros, logran establecer un mayor peso a la hora de abandonar los asentamientos ilegales, además que muchos de estos barrios con el tiempo se han legalizado, esperanza que puede acompañar a los habitantes por muchos años.

Estos aspectos de orden sociocultural, no aparecen como indicadores de desempeño en ninguno de los documentos oficiales y es allí donde el discurso también opera, no sólo en el Estado sino en los habitantes, al mostrar con solvencia datos sobre: cuantas soluciones de vivienda fueron construidas, el número de licencias de construcción son aprobadas, la población que se encuentra en viviendas inadecuadas, cuantas viven hacinamientos críticos mitigables o no mitigables, entre otros, así demostrar de alguna manera la efectividad política de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Los cambios en este sentido dentro de la estructura urbana con respecto al hábitat, se encargan de disciplinar a los individuos, a partir de la cuadrícula, el control y la permanencia. “La normalización disciplinaria consiste en plantear ante todo un modelo, un modelo óptimo que se construye en función de un determinado resultado, y la operación de normalización disciplinaria pasa por intentar que la gente, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo; lo normal es, precisamente, lo que es capaz de adecuarse a esa norma, y lo anormal, lo que es incapaz de hacerlo. En otras palabras, lo primero y fundamental de la normalización disciplinaria no es lo normal y lo anormal, sino la norma” (Foucault, 2012, p. 76).

## Conclusiones

Para finalizar, es importante anotar que el estudio inicia en un lugar pensado desde los aspectos técnicos, es decir, se buscaba realizar una evaluación de política pública de modo convencional, la cual se planteó en un primer momento, elaborar indicadores de desempeño, desde donde se pensaba evaluar la política pública del hábitat y la vivienda. Sin embargo, en el transcurrir el camino de la investigación donde los debates iban y venían en torno a como se evalúa una política pública, tanto desde el ámbito público como el académico. Fue posible para ese momento de la revisión bibliográfica, evidenciar como el poder del discurso público puede ser una forma de evaluar la trascendencia de este en el habitar de las personas, que si bien no terminan haciendo todo lo que aparece en la política pública, en el caso por ejemplo de los asentamientos informales que continúan creciendo de forma acelerada, este dispositivo de disciplina, termina por hacer sociedades cada vez más controladas, esta investigación deja el interrogante no resuelto, que da pie a futuras investigaciones de cómo producir hábitat en sociedades de control y de qué manera las personas resisten a esta forma de ejercer poder bajo un discurso oculto, que los lleva a no hacer justamente lo que el *establishment* propone en sus diferentes (políticas, leyes y decretos), situación que convierte al hábitat y la vivienda en un tema paradójico y complejo por sus continuas yuxtaposiciones y fronteras borrosas.

Por consiguiente, se termina enviando un mensaje bastante claro, en el momento de tomar la decisión más trascendental de este trabajo de grado; no sólo se puede hacer una evaluación con indicadores de desempeño, es posible que desde posiciones menos hegemónicas como el paradigma constructivista, se logre evidenciar como el discurso de la política pública en Colombia es efectivo, lo es para la política habitacional, en cierta medida, dado que no logra formalizar la ciudad, desde la intervención en el hábitat y la vivienda, sino que también lo es en las otras políticas relacionadas con la cuestión social.

Para plantear su efectividad política, la evaluación cruzó en muchas ocasiones, la línea del análisis, por lo cual se modificaron algunos de los objetivos planteados inicialmente, en el proyecto de investigación, incluso se pensó en un momento cambiar el objeto hacia los lineamientos del análisis de la política pública, pero se continuó en el camino de la evaluación con la intención de generar aquí una propuesta de investigación evaluativa que sea útil dentro del campo académico, dado que este es un tema de alto contenido técnico, pero es más escaso en la academia y sobre todo cuando se busca abordar una evaluación de cuarta generación, que tenga en cuenta valores, motivaciones, intereses y discursos entre otras posiciones.<sup>21</sup>

Asimismo, a partir de los hallazgos se puede concluir que el crecimiento poblacional, la industrialización y la reciente urbanización son fenómenos sociodemográficos que definieron el hábitat y la vivienda, en las diferentes formas de acceder a estos, principalmente desde la década de los setenta, cuando el principal destino de la población urbana en Colombia va a estar asociado a la concentración del empleo, el crecimiento económico, nuevas posibilidades y expectativas de vida, lo que significó que la ubicación socioespacial de esta población fueran las ciudades.

De esta manera, la ciudad paulatinamente debe adquirir instrumentos para la definición y el control (la paulatina intención de legalizar la ciudad), en este caso con dispositivos de seguridad, como los planes, programas, leyes y decretos. El discurso entonces, va a ser considerado desde aquí como la forma más efectiva para normalizar la ciudad, sin lograr hacerlo del todo, dado que persiste en gran medida la ciudad informal colombiana de acuerdo con lo evidenciado ampliamente en los estudios de Torres (2007, 2009).

En lo relacionado con lo que Foucault (2012) llama dispositivos de seguridad y mecanismos de control disciplinario, para plantearse retos que van más allá de las simples regulaciones técnico-urbanísticas como lo muestran por ejemplo: las primeras normas, ordenanzas, design guidelines, directrices, o by-laws, proporcionando un papel decisivo en

---

<sup>21</sup>Para ampliar esta idea se puede consultar el anexo, donde se encuentra un estado de la cuestión sobre la evaluación de políticas públicas.

las primeras políticas públicas higienistas y habitacionales, las cuales establecieron una fuerte continuidad entre ciudad, soberanía y territorio, donde se buscó colocar en práctica, no sólo el principio de simetría, sino además, el saneamiento básico, propósito que se mantiene a lo largo de toda la política pública de hábitat y vivienda en el siglo XX , además que se reafirma en la década de los setenta con el intento de modernizar el país.

La idea de ordenar el territorio con el fin de desarrollar dispositivos de control para la población, acercan a los estudios poblacionales que indagan por la planificación del territorio, situación claramente planteada por las leyes y las políticas urbanas del *Salto Social*. En ese sentido, este trabajo de grado buscó evaluar a través de las políticas públicas diseñadas *Las Cuatro Estrategias* y *El Salto Social*, como el discurso de la normalización está pensado como un dispositivo de seguridad y un mecanismo de control disciplinario, que además conlleva a adquirir instrumentos de planificación urbana como la leyes, los decretos y los documentos CONPES.

Siguiendo a Foucault (2002) la normalización de la ciudad aduce a una especie de ordenamiento del territorio que consiste en configurarse como un:

Espacio cerrado, recortado, vigilado, en todos sus puntos, en el que los individuos están insertos en un lugar fijo, en el que los menores movimientos se hallan controlados, en el que todos los acontecimientos están registrados, en el que un trabajo ininterrumpido de escritura une el centro y la periferia, en el que el poder se ejerce por entero, de acuerdo con una figura jerárquica continua, en el que cada individuo está constantemente localizado, examinado y distribuido entre los vivos, los enfermos y los muertos todo esto constituye un modelo compacto del dispositivo disciplinario (Foucault, 2002, p. 119).

Sin embargo, lo que sucede con el hábitat es que se ha desbordado esa finalidad, debido a que han sucedido dos problemas urbanos en las ciudades colombianas, bastante difíciles de solucionar. Por un lado está, la urbanización informal y por el otro, la escasez de diferentes equipamientos sociales que hacen parte de otras políticas sectoriales que quedan por fuera de la política de vivienda, como la pobreza, salud, educación, entre otras que no se alcanzan a solucionar dado que se mantiene una política social sectorial-fragmentada en ambos planes y que se mantiene en la política habitacional.

Asimismo, de acuerdo con Foucault (2002) la universalidad de los controles disciplinarios produce en cierto sentido, la segregación socioespacial de la ciudad y hace jugar con los mecanismos dualistas de la exclusión, que advierten claramente la división

constante de lo normal (en este caso la ciudad planeada) y lo anormal (la ciudad informal). La existencia de todo un conjunto de técnicas y de instituciones que atribuyen como tarea medir, controlar y corregir a los marginados y excluidos, plantea una serie de dispositivos disciplinarios como la reglamentación urbana. “Todos los mecanismos de poder que, todavía en la actualidad, se disponen en torno de lo anormal, para marcarlo, como para modificarlo, componen estas dos formas, de las que derivan de lejos” (Foucault, 2002, p. 121).

El trabajo de grado propuso dar una panorámica exploración, sobre ciertos puntos que pueden ser útiles, en la forma de aplicar esta idea abstracta a piezas discursivas concretas, teniendo en cuenta las políticas públicas, como los mecanismos de ordenación, se mueven dentro del campo institucional, y al mismo tiempo son un dispositivo del poder, lo cual implica la efectividad de la política. Lo que condiciona la coherencia interna y externa de las líneas de acción de los PND. Esto conlleva a que en el discurso se utilicen palabras con argumentos claros y coherentes, pero arropados por un velo en donde la microfísica del poder se hace evidente, lo que se esperaba visualizar en la evaluación de ambos Planes Nacionales de Desarrollo.

Esa elaboración del discurso está planteada en términos que corresponden a procesos de naturaleza social, económica, política, cultural y ambiental-natural, caracterizados por la forma en que el Estado interviene para solucionar situaciones-problema considerados socialmente relevantes,<sup>22</sup> atendiendo a ámbitos de actuación, en los cuáles, se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo para las autoridades estatales. Estos procesos de control y delimitación, se ejercen desde el exterior, desde su interior o sobre los sujetos que discurren.

El hábitat y la vivienda, como problema político, planteó que el poder está basado en la escasez de ciertos recursos sociales, en este caso de recursos simbólicos, especialmente del acceso preferencial al discurso público. Algunas élites detentan este

---

<sup>22</sup> Esa relevancia hace parte justamente de los intereses que mueven algunos de los actores sociales que dominan el campo político, es decir, no porqué la situación-problema sea un asunto mayoritario es considerado una política de Estado, es necesario que dentro de ella se conjuguen motivaciones, que no siempre son de la mayoría.

acceso, controlando así los discursos políticos, mediáticos, educativos, científicos, legales y burocráticos. El control no lo ejerce cada grupo exclusivamente sobre su dominio, sino que puede ejercerlo también sobre partes de otros discursos públicos. Se practica sobre todo, determinando los temas de éstos y las formas en que aquéllas son descritas y citadas, aunque en muchas circunstancias, no siempre se apoyen entre sí, tienden a tener las mismas ideologías fundamentales para los años setentas la idea de modernización como la garante del desarrollo y en los noventa la ciudad neoliberal, como el escenario ideal de ciudad.

Un ejemplo de esto, es la clásica figura del panoptismo desarrollada en el texto de *Vigilar y castigar*, donde se asume que el mayor efecto del panóptico, es inducir al ciudadano en un estado y permanente de visibilidad, que garantiza el funcionamiento automático del poder y el aparato arquitectónico. En este caso, la ordenación de la ciudad, el barrio y la vivienda, como atributos complejos del hábitat crean y sostienen la relación de poder independiente de aquel que lo ejerce, permitiendo que los que se hallan insertos en una situación de poder de la que ellos mismos son portadores.

La hipótesis con el que Foucault, busca responder al problema del discurso, plantea que: “en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen como función conjurar poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y terrible materialidad” (Foucault, 1992, p.11). Para el caso de los planes de desarrollo, objetos de este estudio, se pueden aceptar esta afirmación, además que, el campo en donde se inserta el hábitat y la vivienda dentro de la política pública, permite espacios de confrontación de diversas formas de poder: económico, político, académico, cultural, de clase, de género, etc. Es un campo de múltiples luchas, que se dan para mantener el ejercicio de la dominación, pero también de resistencia, relativización y profundización de los conflictos sociales, de defensa de los derechos, de configuración de las necesidades vitales, de visibilidad y resolución de requerimientos socioculturales en las funciones del Estado, la población que lucha por décadas por la legalización de su barrio, los movimientos sociales y las acciones colectivas en favor de los servicios públicos, entre otras son muestra de esta resistencia al poder.

El discurso cambia y no es neutro de acuerdo a lo trazado, no sólo desde la política nacional, sino de acuerdo a la agenda internacional –Hábitat I y Hábitat II-, por los países que definen el orden mundial. De esta manera el hábitat se institucionaliza, en diferentes países y organizaciones, materializándose gracias a la sinergia coercitiva y una práctica de replicación, que resulta muy eficiente de los actores dominantes (Estado, constructores, promotores privados, etc.), por último, el isomorfismo normativo considera las prácticas externas como las directrices o el camino a seguir. En ese sentido, en el discurso interviene el isomorfismo coercitivo, mimético y normativo, así mismo, se controla o normaliza, se replica y se vuelve obligatorio, a partir de la ley. Sin embargo, estos mecanismos en Colombia, se presentan con una gran debilidad institucional para la solución de los problemas del hábitat y la vivienda, lo que genera continuas tensiones sociales.

No sólo porque cambia con la “moda y las agendas internacionales”, sino que no logra consolidarse de acuerdo a diversos intereses y motivaciones, dificultando el logro de objetivos y metas, lo que ocasiona un círculo vicioso que no soluciona el problema, como lo que ocurre con el déficit habitacional.

Las prácticas discursivas reproducen estructuras sociales, que son controladas y seleccionadas, que invocan el poder, que tienen como objetivo normalizar en este caso la ciudad y la forma como se habita el territorio. Este discurso puede ser sutil, pero se basa en sistemas de dominación y de lucha por un campo político. A propósito de esto Guhl (1946) plantea, “las élites han sido hábiles para hacer prevalecer sus intereses particulares a través del Estado, las oficinas de planeación, los mecanismos del mercado y las organizaciones políticas tradicionales” (p.236).

A partir de las *Cuatro Estrategias*, se amplían las formas que tienen los habitantes para acceder al hábitat y la vivienda, para este momento, la primera está mediada por la lógica del Estado, la segunda por el mercado y la tercera determinada por la necesidad, especialmente, los que no tienen capital institucional. La situación se va a estrechar aún más, desde la década de los noventa del siglo XX, cuando para acceder a través del Estado, será necesario el subsidio de vivienda, lo que parece colocar a una gran cantidad de ciudadanos de bajos ingresos, en una gran paradoja, al carecer de todos los capitales posibles, deberán producir una reflexión global sobre la ciudad, tal como la viven y la hacen sus habitantes en la cotidianidad, donde sus habitantes inventan su propia existencia, en

espacios periféricos, condiciones sociales precarias o marginales, y los procesos de urbanización y asentamientos humanos, continúan sobre áreas que han desbordado el perímetro urbano, debido al agotamiento de suelo urbano, la ciudad cada día agota sus áreas urbanizables y se extiende a sus municipios vecinos.

De acuerdo con Polanyi, al explicar cómo se da el surgimiento de toda sociedad, de manera similar al proceso de urbanización, el momento fundacional está marcado por la apropiación y expropiación original o la posesión colectiva del suelo, un hecho establecido por la legitimación de la riqueza a través propiedad privada, motivadas por el ánimo de lucro, sin reparar en los costos y consecuencias sociales de sus acciones. Para legitimar la apropiación individual, la legalización individual de los títulos de propiedad, permite delimitar las propiedades de manera excluyente y asignarles un valor monetario específico, de manera que sólo pudiesen ser adquiridas individualmente, a través de un mercado. La mercantilización del suelo jalonó este proceso, principalmente en la década de los noventa y no se detuvo con la ley 388 de 1997.

El problema se vuelve más complejo, al sumarle los procesos de acaparamiento de tierras urbanas, y de expansión disponible, lo que eleva los precios del suelo urbanizable y deja a los habitantes de bajos ingresos en zonas de riesgo y amenazas naturales como único lugar de acceso para el suelo, situación que reproduce de manera continua y sostenida, los procesos de urbanización y los asentamientos informales.

No han sido pocos los obstáculos, para la reglamentación y la aplicación de los instrumentos contemplados, por ejemplo, en la Ley 388. Los importantes avances que buscan dejar, sentadas bases sólidas normativas, que regulen con eficiencia y equidad el desarrollo de la ciudad, tienen problemas de fondo, persiste un clima de expectativa e incertidumbre en los actores sociales, en especial en propietarios de suelo y constructores. La situación plantea, la necesidad de un amplio diálogo, en torno al uso de los instrumentos de planificación y gestión urbanística y de suelo, así como de la evaluación económica y social de las políticas, planes y proyectos a la luz de las normas, y su incidencia en el bienestar general de la ciudad. La necesidad de coordinación, a diferentes escalas de intervención, es condición necesaria, para medir claramente las consecuencias de las políticas y para valorar su conveniencia.

Los programas de los planes plasmados en los documentos, se enfocan estratégicamente, de acuerdo a la coyuntura social, política y económica, tanto a nivel nacional como mundial. A gran escala, en especial en la esfera económica, la exigencia de la competitividad, sobre todo en el caso del periodo 1994-1998, cuando la economía colombiana, se encontraba en una fase más madura, respecto al crecimiento económico.

Las políticas de vivienda son prioritarias en los planes de inversión de ambos gobiernos, en especial en el área urbana y para la población de escasos recursos, así como la implementación de políticas ciudadanas. En ambos planes, se presentan aciertos y desaciertos, por parte de los programas de los gobiernos anteriores, para intervenir mediante ejecución de los proyectos de los programas. En el primer caso, en términos gubernamentales, con un sistema de inversión directa de los recursos monetarios, por parte del gobierno central, a las gobernaciones y a las instituciones encargadas de ejecutar tales proyectos. En el caso del periodo de Samper, inversión se presenta a las entidades territoriales.

Desde este momento, la vivienda se evidencia a partir del mercado, no desde un análisis altamente social, que diagnostique la problemática y genere diferentes soluciones que sean realmente contribuyentes al interés social y la calidad de vida de los individuos sea optima, como ampliar el espacio de la vivienda, para generar una mayor privacidad y descanso a las personas, además que la ubicación está exenta de posibles desastres naturales y los servicios públicos, sean conformes a una vida digna.

Las épocas han cambiado, pero las necesidades de vivienda digna y en condiciones de salubridad mínima, siguen siendo las prioridad de los gobiernos de turno, tanto es que esta problemática se convierte en el eje central en las campañas electorales de los distintos candidatos, como un fortín, para canalizar los votos, tanto en los periodos históricos estudiados como en la actualidad.

Las políticas de infraestructura social en vivienda, agua potable y saneamiento básico, así como la política de desarrollo urbano, constituyen un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la construcción de la paz y el mejoramiento del nivel de vida de la población, lo cual será el objetivo central de la totalidad de todos los planes nacionales de desarrollo.

---

La idea del suelo y el mercado, permite comprender claramente, la visión de lo que está afianzado, en una de sus principales hipótesis, que se señala como los mercados autorregulados nunca funcionan; sus deficiencias, no sólo en lo tocante a sus mecanismos internos sino también a sus consecuencias son tan grandes, que se hace necesaria la intervención gubernamental; y el ritmo de cambio, es tal que no se determinan sus principales consecuencias, una de esas consecuencias tiene que ver con la deuda y la especulación inmobiliaria, que afecta principalmente los sectores de bajos ingresos, a los que se les hace cada vez más difícil acceder al hábitat y la vivienda.

La política habitacional, representó un caso simbólico de las consecuencias destructivas, al ceder el control al mercado sobre el habitar de la población de bajos ingresos. Implicó la sesión de decisiones al mercado y los mecanismos bajo los que opera. Este proceso ocurrió con gran facilidad sin encontrar mayor resistencia o movilización de los actores sociales involucrados por una combinación de factores.

En la ciudad, existe una imposibilidad lógica, para que el mercado autorregulado, funcione en contextos donde se define el hábitat y la vivienda, es evidente que hay que resolver uno de los problemas más complejos de la sociedad contemporánea; ordenar políticamente los territorios, a través de suscribir compromisos creíbles, por parte de los actores, para resolver el problema que ni el mercado, ni el Estado, por sí mismos resuelven: un pacto por el desarrollo humano en los territorios, creando la democracia a través de la discusión y el diálogo de las fallas de la democracia realmente existente.



## Bibliografía

- Abramo, P. (2012). "Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado del suelo" En M. Cravino, *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp 199-232). Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Acebedo, L. (2003). El CINVA y su entorno espacial y político. *Mimesis*, 24(1) 59-89.
- Acevedo, J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia *Revista Ciencias Estrategias* 17(22) 291-308.
- Adelantado, J. (2009). "Por una gestión "inclusiva" de la política social" En M. Chiara & M. Di Virgilio (organizadoras), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp 9-15). Buenos Aires: Prometeo libros.
- Arango, G. (2001). *La vivienda en Colombia en el cambio de siglo*. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9830/1/gaeVivCol.pdf>
- Arango, G. (1982). *El frente nacional y políticas de vivienda en Colombia: Algunas hipótesis*. Conferencia presentada en el Primer Seminario Internacional del PEVAL, Medellín, Colombia.
- Arango, G., Peláez, P. & Wolf, G. (1995). *Los cambios en la vivienda en Colombia. Discursos y percepciones*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín-CEHAP.
- Arboleda, G. (2008). *Evaluación de políticas públicas*. Santiago de Cali: AC Editores.
- Armijo, M. (2010). *Planes nacionales de desarrollo en países de América Latina y el Caribe: Análisis preliminar de sus propuestas*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Republica de Colombia.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Ballen, S. (2009). *Vivienda social en altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Bogotá, Bogotá, Colombia.

- Banguero, H. (1985). El proceso migratorio en Colombia: determinantes y consecuencias. *Boletín Socioeconómico* (13), 23-36.
- Berman, M. (1989). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Bolívar, T & Erazo, J. (Coordinadores) (2012). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Bourdieu, P. (2010). *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Buenos Aires: Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2012). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Buenos Aires: Taurus.
- Brand, P. (Editor) (2009). *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Escuela de Planeación Urbano-Regional.
- Buitrago, Y. (2010). *El discurso de la pobreza: análisis de los planes nacionales de desarrollo* (tesis de posgrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C, Colombia.
- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999* (tesis de posgrado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Calcagno, A. (2001). "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina" En E. Sader (compilador), *El ajuste estructura en América Latina. Costos sociales y alternativas*. (pp 75-98). Buenos Aires: CLACSO.
- Campo, U. (1977). *La urbanización en Colombia*. Bogotá: Ediciones Armadillo.
- Canestraro, M. (2012). Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. *Bitácora*, 21(2), 177-188.
- Castañeda, J. (1995). *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Colombia: TM Editores.
- Castells, M. (1985). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informal: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cardona, S. (2013). Del hábitat o de la espacialidad de la vida humana. Un aporte a la conceptualización del hábitat desde las problematizaciones políticas del espacio. *Forhum* (4), 27-36.
- Carvajal, A. (2007). El Discurso, el poder y el arte de gobernar. Consieraciones teórico-prácticas del discurso jurídico-político. *Criterio Jurídico*, 1 (7), 107-124.

- Ceballos, O. (2005a). La evolución del planeamiento urbano en la configuración del espacio público del área periférica de Bogotá *Bitacora*, 9 (1), 17-26.
- \_\_\_\_\_ (2005b). La legislación urbanística para la producción de vivienda de bajo costo. La experiencia de Bogotá *Scripta nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 9 (194), <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-25.htm>
- Ceballos, O. (Editora) (2008). *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá DC: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ceballos, O. & Saldarriaga A. (2008). "La creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972-1990)". En O. Ceballos (Editora) *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. (pp.137-167). Bogotá DC: Pontificia Universidad Javeriana.
- CEHAP. (1998). *Vivienda y hábitat...Claves en el tejido de ciudades*. Medellín: Universidad Nacional Sede Medellín.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Criterios Ambientales. Para la vivienda y el hábitat en el Valle de Aburrá*. Medellín: Universidad Nacional sede Medellín.
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. México: CIDE.
- Congreso de la República (1989). *Ley 9 de 1989*. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República (1991). *Ley 2 de 1991*. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República (1991). *Ley 3 de 1991*. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República (1994). *Ley 152 de 1994*. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República (1994). *Ley 142 de 1994*. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá: República de Colombia.
- Consejo Nacional Constituyente (1886). *Constitución Política de la República de Colombia de 1886*. Bogotá: República de Colombia.
- Contraloría General de la República (2006). *Evaluación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un país de propietarios*. Bogotá: Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2014). *Informe de auditoría. Políticas públicas vivienda y ciudades amables*. Bogotá: Contraloría General de la República
- Corporación Colegio de Villa de Leyva, CITCE y CEHAP. (1996). *Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia 1918-1990*. Bogotá D.C: INURBE-Ministerio de Desarrollo Económico.

- Cortes, B. (2011). El discurso político del hábitat. Algunas consideraciones. *Revista Equidad & Desarrollo*, 15, 147-168.
- Curcio, P. (2007). Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud. *Politeia*, 30 (38), 59-85.
- Currie, L. (1983). *La política urbana en un marco macroeconómico. Una selección de los escritos de los últimos diez años*. Bogotá: Banco Central Hipotecario.
- Cuervo-Calle, J. (2009). Una aproximación desde el habitar a la vivienda compartida en Niquitao, Medellín. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 2(3), 38-71.
- Cravino, M. (2012). "Debates sobre los asentamientos informales en América Latina" En M. Cravino, *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp 13-115). Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cravino, M. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Crojethovich, A. & Herrero, A. (2012). "Capítulo 2: Ambiente y Ecología" En H. Bartrons & M. Di Pace (directores), *Ecología Urbana*. (pp 43-72). Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Czytajlo, N. (2012). Espacio, género y pobreza. Discursos, prácticas y subjetividades. *Bitácora*, 20(1), 129-143.
- Chardón, A. (2010). Reasentamiento y poblaciones urbanas vulnerables. Un análisis desde el hábitat, el desarrollo y la sostenibilidad en Manizales, Colombia. *Cuadernos de investigación urbanística*, (69), 50-70.
- Chiappe, M. (1999). *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*. Serie financiamiento del desarrollo. Santiago de Chile.
- Chiara, M. & Di Virgilio, M. (2009). "Presentación" *En Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp 17-24) Buenos Aires: Prometeo libros.
- Chiara, M. & Di Virgilio, M. (2009). "Conceptualizando la gestión social" En M. Chiara & M. Di Virgilio (organizadoras), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp 53-83) Buenos Aires: Prometeo libros.
- Danani, C. (2009). "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización" En M. Chiara & M. Di Virgilio (organizadoras), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp 25-52) Buenos Aires: Prometeo libros.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1969). *XIII Censo nacional de población y II de vivienda*. Colombia: Imprenta Nacional.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1998). *XV Censo nacional de población y IV de vivienda*. Recuperado [http://www.dane.gov.co/files/.../poblacion/poblacion\\_vivienda/poblacion\\_colombia.XLS](http://www.dane.gov.co/files/.../poblacion/poblacion_vivienda/poblacion_colombia.XLS).
- Departamento Nacional de Planeación (1969a). *Plan de inversiones públicas. Sector vivienda 1969-1972 CONPES 366*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1969b). *Aspectos del plan de desarrollo 1969-1972 CONPES 404*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1970a). *Proyecto de reglamento de préstamo de vivienda Fondo Nacional del Ahorro CONPES 468*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1970b). *Sector vivienda: descripción, desarrollo y bases de política. Resumen CONPES 496*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1973a). *Consideraciones y recomendaciones respecto a la realización del XIV Censo de población y III Censo de vivienda CONPES 992*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1973b). *Política de vivienda del Fondo Nacional del Ahorro CONPES 1078*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1974). *Aspectos socioeconómicos de la vivienda rural en Colombia CONPES 1177*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1983). *La planeación en Colombia 1958-1983. Revista de Planeación y Desarrollo*. 15(4) 11-106.
- Departamento Nacional de Planeación (1991a). *Subsidio familiar de vivienda: sistema de postulación y calificación CONPES 2520*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1991b). *Avances de programa de vivienda social CONPES 2573*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1994a). *La revolución pacífica. Informe de avance Sector vivienda 1994 CONPES 2696*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1994b). *Política de vivienda social urbana CONPES 2729*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1995a). *Evaluación y ajuste del XVI Censo nacional de población y V de vivienda CONPES 2777*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Departamento Nacional de Planeación (1995b). *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social CONPES 2808*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1996a). *Avances del programa de vivienda social urbana CONPES 2842*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1996b). *Análisis de los principales resultados del Censo nacional de población y vivienda 1993 CONPES 2866*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1997). *Estrategia de generación de empleo en vivienda de interés social CONPES 2936*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1998a). *Segunda fase de estrategia de generación de empleo en vivienda de interés social CONPES 2980*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1998a). *Modificación a la segunda fase de estrategia de generación de empleo en vivienda de interés social CONPES 2994*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (1998a). *El salto social: informe de avance del plan nacional de desarrollo 1997 CONPES 3002*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Evaluación de impacto del programa de vivienda de interés social urbana*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Di pace, M. (2010). *Un recorrido laberintico desde la ecología hacia la ecología urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Di Pace, M. (2012). "Capítulo 1: Ecología Urbana" En H. Bartrons & M. Di Pace (directores), *Ecología Urbana*. (pp 23-42). Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- División de censos y proyectos específicos (1978). *XIV Censo nacional de población y III de vivienda, muestra de avance, resumen por departamentos, capitales con más de 200.000 habitantes y agregados departamentos y Bogotá D.E.* Bogotá: DANE.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, C. (compiladoras) (2013). *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial café de las ciudades.
- Duhau. E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

- Duhau, E. (2002). *Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. Recuperado de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Dimensiones\\_Socio\\_Politicas-Duhau\\_Emilio-2002.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Politicas-Duhau_Emilio-2002.pdf)
- Echaverría, M. (28 de Mayo 2009). Política social en vivienda digna y hábitat: ¿una quimera? . Ponencia presentada en foro Hábitat y vivienda digna. Medellín, Colombia.
- Echeverría, M. et al (2009). *¿Qué es el hábitat?. Las preguntas por el hábitat*. Medellín: Universidad Nacional Sede Medellín.
- Echeverría, M. & Rincón, A. (2000). *Ciudad de territorialidades*. Medellín: Centro de Estudios de Hábitat Popular - Universidad Nacional de Colombia.
- Echeverría, D. (2014). *Correlatos del hábitat: tránsitos por la intimidad y la resistencia* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Manizales, Manizales, Colombia.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma S.A.
- Escobar, A. (2005). "Capítulo 2. El papel del Estado en vivienda". En O. Ceballos, *Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad* (pp 43-54). Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- \_\_\_\_\_ (2008). "Políticas estatales de vivienda y desarrollo urbano". En A. Sánchez, *Ponencias en torno al hábitat popular y la vivienda* (pp 61-74). Bogotá D.C: Ediciones Granacolombianas.
- Farrés, Y. & Matarán, A. (2012). Colonialidad territorial: para analizar a Foucault en el marco de la desterritorialización de la metrópoli. *Tabula Rasa*. (16), 139-159.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. Información comercial Española *ICE: Revista de Economía* (836), 19-31.
- Fique, L. (2006). *Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años noventa*. Bogotá D.C: Universidad Nacional Sede Bogotá.
- Florez, C. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá D.C: Tercer Mundo Editores.
- Foucault, M. (1990). Omnes et Singulatim: Hacia una crítica de la razón política. En M. Foucault, *Tecnologías del yo y otros textos afines*. España: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1992). *El Orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- \_\_\_\_\_ (1994). Gubernamentalidad. En M. Foucault, *Obras esenciales*. Barcelona: Paidós.

- \_\_\_\_\_ (2002). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Un dialogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Galeano, M. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. Medellín: La carreta editores.
- Gastelbondo, J. (2005). "Capítulo 1. Política nacional de vivienda". En O. Ceballos, *Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad* (pp 31-42). Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- Guba, E. & Lincoln, S. (1989). *Fourth ceneration evaluation*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Guber, Rosana (2004): *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Guhl, E. (1946). *La insurgencia de la provincia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez, F. (2007). *Rutas y el sistema de hábitats de Colombia: la ruta como objeto: epistemología y nuevas cartografías para pensar el hábitat*. Medellín: Escuela del Hábitat CEHAP.
- Hardoy, J. & Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo editor de América Latina.
- Heidegger, M. (sf). *Construir, habitar, pensar* Recuperado de <http://http://www.geoacademia.cl/docente/mats/construir-habitar-pensar.pdf>
- Hernández, L. (2006). La sostenibilidad en el desarrollo de la vivienda informal. Análisis a partir del estudio del hábitat del barrio Puerta al Llano. *Tabula Rasa* (4), 287-303.
- Herrera, A. (2013). *Evaluación de política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante 2009 y 2010* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Bogotá, Bogotá, Colombia.
- Hidalgo, J. (2004). *Hábitat, redes locales y lugares para el hábitat urbano. El barrio tras los lugares urbanos para habitar y vivir la ciudad. Caso del barrio doce de octubre en la ciudad de Medellín* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Medellín, Medellín, Colombia.
- Huamán, M. (2002). *Claves de la deconstrucción* Recuperado de [http://http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/Literatura/Lect\\_teoría\\_lit\\_II/claves.pdf](http://http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/Literatura/Lect_teoría_lit_II/claves.pdf)
- Hurtado, J. & Chardon, A. (2012). *Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat*. Manizales: Universidad Nacional Sede Manizales.

- Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán swing.
- Jaramillo, C. (1997). El fracaso de la política social de Samper. *Revista Universidad Eafit*. 33 (107), 109-131.
- Jolly, J. (2004). Algunos aportes para la conceptualización de la política de vivienda de interés social -VIS-. *Papel político* 16, 77-102.
- Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá D.C: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Lynch, K. (2014). *La imagen de la ciudad*. Madrid: Gustavo Gili.
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre Política Pública. Ejercicios e instrumentos para el Análisis*. Bogotá DC: Universidad Nacional Sede Bogotá. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Machado, A. (1995). "El desarrollo rural en el nuevo contexto". En C. Villamizar & D. Tenesaca, *Rol de la capacitación en desarrollo rural frente al reto de la modernización de la agricultura* (pp 41-60). Ecuador: IICA.
- Machado, A. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de memoria institucional*. Bogotá D.C: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Márquez, L. (2010). *Hábitat y planificación urbana. Instrumentos para la planificación del hábitat a la escala del barrio: Ciudades intermedias-caso Manizales* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Manizales, Manizales, Colombia.
- Mena, E. (2011). *Habitabilidad de la VIP en reasentamientos poblacionales. Una mirada desde la cultura en el proyecto mirador de calanz Medellín-Colombia*. (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Medellín, Medellín, Colombia.
- Mendieta, J. (2012). *Enfoque sistémico del hábitat. Aproximación conceptual y metodológica* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Medellín, Medellín, Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá D.C: Panamericana formas e impresos S.A.
- Morcillo, P. (2002). *La planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión*. Bogotá: Universidad Piloto-Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Murad, R. (2003). *Estudios sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Munera, C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Centro de Estudios de Hábitat Popular - Universidad Nacional de Colombia.

- Munera, A. & Porras, H. (2002). Seguimiento y evaluación para el control social de la gestión ambiental. *Miradas al Hábitat Forhum*, 19, 59-72.
- Niremberg, O. (2009). "Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión" En M. Chiara & M. Di Virgilio (organizadoras), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp 267-294) Buenos Aires: Prometeo libros.
- Ostuni, F. (2010). Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 3 (5), 12-33.
- Pardo, M. (1996). Sociología y medioambiente: hacia un nuevo paradigma relacional. *Política y sociedad*, (23) 33-49.
- \_\_\_\_\_ (1998). Sociología y medioambiente: Estado de la cuestión. *Revista Internacional de Sociología*, (19-20) 329-367.
- Park, Robert (1999): *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Barcelona: Del Serbal Ediciones.
- Pécaut, D. (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1989*. Bogotá D.C: Siglo XXI Editores.
- Peña, M. (2010). *El programa CINVA y la acción comunal: construyendo ciudad a través de la participación comunitaria*. Bogotá D.C: Serie punto aparte Universidad Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República (1972a). *Decreto número 1269*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1972b). *Decreto número 1757*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1972c). *Decreto número 677*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1972d). *Decreto número 678*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1972e). *Decreto número 2165*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1973a). *Decreto número 937*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1973b). *Decreto número 1211*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1973c). *Decreto número 2716*. Bogotá: República de Colombia.

- Presidencia de la República (1974). *Decreto número 2404*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1995a). *Decreto número 706*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1995b). *Decreto número 706*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República (1997). *Decreto número 1956*. Bogotá: República de Colombia.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1969). *Planes y programas de desarrollo 1969-1972*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1972). *Las cuatro estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1976). *Para cerrar la brecha: Plan de desarrollo social y regional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1983). *Cambio con equidad: Plan de desarrollo 1983-1986*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1987). *Así estamos cumpliendo: plan de economía social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1991). *Revolución pacífica: Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1995). *El Salto social: Plan de desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación (1999). *Plan nacional de desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Pitt-Rivers, J. (1971). "Estructura política" y "Amistad y autoridad", En J. Pitt-Rivers, *Los hombres de la sierra: ensayo sociológico sobre un pueblo de Andalucía*. (pp 149-188) Barcelona: Grijalbo.
- Polanyi, Karl (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Portes, A. & Roberts, B. (2008). "Introducción. La ciudad bajo el libre mercado" y "La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal". En A. Grimson, A. Portes, y B. Robert, *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del siglo*. (pp. 19-74) Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Quinchía, S. (2011). *Ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de Medellín 2004-2011* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Medellín, Medellín, Colombia.
- Quinchía, S. (2013). Discurso y producción de ciudad: Un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia. *Cuadernos de vivienda y urbanismo* 6 (11), 122-139.
- Ramírez, L. (2014). *Habitar humano: Interacciones entre las formas de hábitat y condiciones de habitabilidad* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Medellín, Medellín, Colombia.
- Ramírez, J. (2011). *Historia crítica de la planeación urbana en Colombia. Una aproximación interpretativa desde los estudios sociales de la ciencia* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Bogotá, Bogotá D.C, Colombia.
- Ramírez, R. (2002) Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín INVI*, 17 (45), 9-57.
- Ratier, H. (1972/1985). *Villeros y Villa Miseria*. Buenos Aires: CEAL.
- Restrepo, J. (2004). El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva. *Revista Lasallista de Investigación*. 1(1), 27-36.
- Restrepo, J., Zuleta, F., González, L y Munera, C. (Septiembre de 2001). El hábitat, una evolución desde los estados del arte a partir de las nociones de tecnología y desarrollo local En Seminario Teórico III de la maestría en hábitat, Medellín, Colombia.
- Rico, G. (2011). Discurso y poder en la construcción del hábitat. El caso los cerros surorientales de Bogotá. *Bitácora*, 19(2), 123-137.
- Rico, L. (2009). *Ciudad informal: la historia de un barrio ilegal*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Uniandes.
- Rodríguez, M. et al (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Recuperado <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt49.pdf>
- Rodríguez, M. & Di Virgilio, M. (2011). "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial" En M. Rodríguez & M. Di Virgilio, *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 17- 46). Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

- Romero, C. (2014). *Institucionalización del concepto de desarrollo en Colombia: Análisis entre 1990-2010* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C, Colombia.
- Roth, A. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (45), 1-14.
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saldarriaga, A. (2005). "Capítulo 3. Estado y vivienda social en Colombia". En O. Ceballos, *Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad* (pp 55-68). Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- Saldarriaga, A. (2003). "Percepciones del problema de la vivienda en Colombia en el Siglo XX". En D. Tarchópulos, *Vivienda social. Miradas actuales a retos recientes* (pp 25-38). Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez-Casas, C. (2009). *Sociedad, sistema y hábitat*. Madrid: Catarata.
- Secretaria Distrital de Hábitat (2015). *Evaluación política pública del programa vivienda y hábitat humanos*. Bogotá D.C: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Segre, R. (1978). *Las estructuras ambientales en América Latina*. Cuba: Universidad del Habana.
- Sepúlveda, J. (2012). Barrios populares: hacia la búsqueda de la producción social del hábitat en Bogotá. *Bitácora*, 20(1), 145-156.
- Simioni, D. & Szalachman, R. (2007). *Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Tarchópulos, D., & Ceballos, O. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- Torres, C. (2007). Ciudad informal colombiana. *Bitácora*, 11(1), 53-93.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá D.C: Universidad Nacional sede Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2010). Vivienda y hábitat en Colombia desde una perspectiva de derechos. *Cuadernos electronicos de derechos humanos y democracia*. (6), 1-29-
- Turner, J. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios: hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume.
- Van Dijk, T. (2003). "Capítulo 1". En T. A. Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso* (pp 21-65). España: Gedisa.

- Van Dijk, T. (2004). Discurso y dominación. *Grandes conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas*.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos* (186), 23-36.
- Van Dijk, T. A. (2000). *Ideología: Un enfoque multidisciplinario*. Barcelona: Gedisa.
- Vergara, R. (2008). El mejoramiento de vivienda y entorno en Bogotá 1994-1998. Programas, conceptos y estrategias *Investigación y desarrollo*, 16 (1) 1-9.
- Villa, J. (2013). *Hábitat franco. Consideraciones sobre la problemática cultural de la vivienda* (tesis de posgrado). Universidad Nacional Sede Manizales, Manizales, Colombia.
- Viviescas, F., Acebedo, L., Peña, N., & Vanegas, S. (2000). *Estado del arte del urbanismo en Colombia. Elementos para la estructuración de una comunidad disciplinar*. Recuperado de <http://www.fernandoviviescas.org/articulos/00-DINAINPropuestaFinal.pdf>
- Zuleta, B. (2009). El Hábitat y la internalización de la política pública: Conflicto y dialogo entre norma y regla. *Actas del hábitat*, 1 (1), 120-123.

**A. Anexos: Estado de la cuestión sobre la evaluación de políticas públicas referidas al tema de hábitat y vivienda**

## 1. Estado de la cuestión sobre la evaluación de políticas públicas referidas al tema de hábitat y vivienda

El siguiente estado de conocimiento, tiene en cuenta al menos 34 publicaciones (artículos de investigación, trabajos de grado y documentos de evaluación institucionales)<sup>23</sup>, que fueron organizadas a partir de cuatro ejes temáticos; políticas de vivienda y/o hábitat, hábitat y discurso, planes nacionales de desarrollo y evaluación de políticas públicas. De acuerdo con el objeto de estudio que se propuso, evaluar la política pública referida al hábitat y la vivienda desde dos planes nacionales de desarrollo: las Cuatro Estrategias (1970-1974) y el Salto Social (1994-1998).

El primero de los ejes temáticos, advierte la forma en que es abordada la política pública la vivienda y el hábitat, resaltado que es necesario plantear que el hábitat, no se limita a la vivienda, aunque es la dimensión de la vivienda, la que ocupa un lugar destacado, en la generación de política pública, y no los otros atributos y dimensiones que complementan y complejizan del tema, los cuáles quedan excluidos, al menos de la visión integral e interdependiente del hábitat en la implementación, ejecución y evaluación de la intervención estatal. Este eje contiene 12 investigaciones.

Hábitat y discurso fue el segundo eje temático, aquí se abordaron 7 investigaciones relacionadas con el tema del hábitat, pero teniendo como elemento principal el discurso. Esta categoría de análisis, fue relevante para la revisión bibliográfica, debido a que la propuesta de evaluación se realizó a través de revisar el discurso de la política pública, para comprender el impacto o efecto que está tuvo en la acción estatal. Otro eje temático está relacionado con las investigaciones, en donde se utilizaron, los planes nacionales de desarrollo, en el sólo se tuvieron en cuenta 5 investigaciones, porque se buscaba una relación entre los planes de desarrollo y el análisis de discurso. Y por último, se hallan 10

---

<sup>23</sup> Por lo general un estado de conocimiento no contiene documentos oficiales o informes gubernamentales, porque el estado del arte obedece a investigaciones académicas. Sin embargo, para el propósito del mismo tema de investigación, se hace necesario hacer un recorrido por la manera en que el Estado, le está haciendo seguimiento a la política pública. Desde el 2002 bajo el programa Sinergia, toda la política pública es objeto de evaluación por parte del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, aquí se encontrará al menos cuatro evaluaciones de este tipo.

estudios sobre evaluación de política pública. En ellos no sólo se evidencian programas evaluados sobre vivienda, sino sobre otros sectores sociales, pero que son relevantes, en cuanto a su forma de abordar el tema o desde la metodología que proponen dentro de la evaluación.

### **1.1. Política pública, hábitat y vivienda**

El estado del arte, se enfoca en algunas investigaciones relevantes sobre el tema de la política de vivienda y hábitat, que se han realizado en Colombia, Argentina, México y España, de ellas 9 publicaciones son colombianas y las 3 restantes internacionales. Adicionalmente, en esta primera revisión aparecieron libros y artículos de investigación, que se han convertido en consulta obligada, por parte de académicos y políticos, interesados en el tema de la política pública.

El primer libro que se presenta a continuación, hace parte de una exhaustiva investigación, que inicia en el año 2000, bajo la coordinación del profesor Carlos Torres Tovar, la cual condensa una masiva producción académica e investigativa, en ponencias, artículos de investigación, capítulos de libros, tesis y trabajos de grado entre otros. El eje de este grupo de investigación es el hábitat, la vivienda y la ciudad, donde el producto más relevante es *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*, publicado en el 2009.

El trabajo de campo implicó cuatro etapas a lo largo de los años. En ese sentido, se escribió un apéndice metodológico, que detalla profundamente como se realizó el estudio. A partir, de una reflexión metodológica, sobre los métodos utilizados por la investigación urbana, se decidió recolectar la información a partir de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias utilizadas fueron: encuestas, entrevistas semiestructuradas, registro fotográfico, reconocimiento físico, contacto con líderes y organizaciones, conversaciones informales, visitas domiciliarias, observación en los diferentes espacios del barrio. Y las fuente secundarias utilizadas, tienen que ver con documentos oficiales encontrados en oficinas gubernamentales, centros de documentación, bibliotecas y universidades. La información fue procesada por Microsoft Excel y Access, además de la utilización de SPSS versión 12, lo que permite analizar variables, a partir de sus diferentes cruces.

El libro se divide en dos partes. La primera es eminentemente teórica, y se estructura en cuatro capítulos. El primero de los capítulos está dedicado a la examinar algunos aportes de la investigación urbana en Colombia y América Latina. El segundo, revisa la producción teórica dedicada a los debates entre la ciudad formal y la ciudad informal. El capítulo 3, expone el modelo de ciudad colombiana, y por último, en el cuarto, se examina como los sujetos y agentes sociales construyen la ciudad en relación con la formulación de la política.

La segunda parte, dedicada a la ciudad informal colombiana en los años noventa, contiene tres capítulos más. El capítulo 5 examina el desarrollo urbano, las políticas públicas y la vivienda, a partir de las dinámicas poblacionales, el conflicto interno, la planeación y el urbanismo, el marco político institucional, y posteriormente la discusión entre el hábitat y la vivienda entre 1990 y 2007. El sexto capítulo es mucho más largo y exhaustivo, porque se dedica a describir cinco aspectos básicos, caracterización de la problemática urbana, el problema de la vivienda, desarrollo y magnitud de la informalidad urbana, consideraciones de barrios de origen ilegal y fichas barriales de diez ciudades colombianas. El capítulo 7, está dedicado a las conclusiones, el cual, aborda nuevamente el panorama de la ciudad informal, a partir de las dimensiones del hábitat; ambiental y físico-espacial, socio-cultural y económica. Por último, están las consideraciones finales que describen las tensiones sobre el tema, y el desafío que genera este tipo de estudios para investigaciones a futuro.

En ese sentido, se tiene en cuenta el estudio del profesor Luis Fique Pinto, que se titula *Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años noventa*, el principal objetivo de éste estudio es elaborar explicación, de los procesos estatales para producir vivienda en Colombia. Fique (2006) coloca un acento particular, en la identificación de las necesidades, es decir, resaltando los intereses concretos de los actores dominantes, la forma técnica en la que se concibe la habitabilidad y las políticas públicas, conceptualmente abordándolo desde la complejidad.

La publicación cuenta con cinco capítulos; el primero se enfoca en plantear cual ha sido, el sentido de las decisiones públicas en el tema de vivienda, en donde se intenta realizar una comprensión de los sentidos y las acciones de los actores dominantes, cómo se movilizan hacia trayectorias mundiales y nacionales, que se visibilizan en muchas

ocasiones, con el discurso. Siguiendo el hilo conductor que señala la importancia del discurso, el autor referencia a modo de ampliación del debate a Michel Foucault y Arturo Escobar, los cuales desarrollan estos conceptos como formas de dominación y exclusión para la sociedad. En ese mismo sentido, Fique (2006) hace una mirada panorámica a las acciones y decisiones públicas desde la normatividad y la política de vivienda. El primer capítulo también realiza una contextualización política, económica y social, sobre el escenario en el que se enmarca la discusión de lo que el autor denomina como, las condiciones-problema de la habitabilidad.

El segundo capítulo se dedica a resaltar, cuáles han sido los problemas más apremiantes que en materia de habitabilidad, ha tenido la vivienda de interés social –VIS– en la década de los noventa en el siglo XX. Al mostrar, el proceso de deterioro, la especulación del suelo urbano y los mecanismos estatales de asignación de vivienda. El siguiente capítulo se dedica a examinar, las disposiciones tomadas en la formulación de las políticas públicas, a través de la revisión de los contenidos de las normas, y como éstas inciden en la producción de la VIS. Los dos últimos capítulos, se concentran en establecer, conceptualmente, en la política estatal por ejemplo, responde más bien a los problemas coyunturales, que a dar soluciones de largo plazo y el último apartado se concentra en proponer elementos para la intervención, que tienen que ver en términos generales, con concentrarse en examinar de manera juiciosa, los procesos de toma de decisiones, lo que se podría traducir en la realización de evaluaciones de política pública.

La metodología utilizada tiene como intención, elaborar un perfil cualitativo, originado a partir de la revisión y el análisis de las observaciones realizadas por algunos estudios previos, seleccionando y clasificando las diferentes formulaciones jurídicas, lo que permite establecer e interpretar, las relaciones, entre estas decisiones y las condiciones-problema de habitabilidad de la VIS.

El texto de Jolly (2004), se enfoca en la formulación e implementación de la política pública en viviendas de interés social, tomando dos casos. La ciudad de Bogotá que tiene más de siete millones de habitantes, se examinaron 12 años (1992-2003), tomando como punto de partida los planes de desarrollo distritales frente a Chiquinquirá con solamente 70.000, en donde se analizó desde 1995 hasta el 2003, es decir 9 años de planes nacionales municipales. Igualmente, avanza en la conceptualización de la política, a partir

de la legislación, los actores y su capacidad de intervención. El autor también resalta, la dualidad de la acción pública, es decir, la articulación entre la vertiente nacional con la local.

El documento inicia planteando una revisión conceptual, a partir de varias categorías de análisis; casa, vivienda, entorno, hábitat y ciudad, relacionadas entre sí y que pueden llegar a constituirse en una megapolítica pública. La propuesta del autor, consiste en practicar la gobernanza del territorio en una lógica de territorialidad.

Siguiendo con los libros dedicados a la vivienda social, pero que conllevan internamente una discusión sobre el hábitat, gracias a la manera crítica, como es abordada la política pública de vivienda en Colombia. El tema central del libro *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*, es el análisis de las diferentes fases de actuación estatal en la atención del déficit habitacional; el énfasis en el higienismo (1918-1942), la institucionalización de la acción estatal frente al problema de vivienda (1942-1965), la transición en el manejo institucional del problema de la vivienda (1965-1972), la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972-1990) y el sistema nacional de vivienda de interés social (1990-2007), a partir de la legislación sobre la acción institucional para cada periodo de gobierno expedida desde el año 1918 hasta 2005. La editora académica del libro es la profesora Olga Lucia Ceballos, pero cuenta con la participación de otros profesores como Alberto Saldarriaga y Doris Tarchópulos. Asimismo, el libro Colombia. 100 años de política habitacional, se apoyará en la estructura y tipología descrita en este estudio, para los periodos de tiempo estudiados por la política pública.

Esté estudio no sólo recoge y reconstruye, las actuaciones estatales en materia de vivienda social en Colombia, sino que logra determinar de manera importante, los énfasis de cada gobierno en sus políticas de atención al déficit habitacional. La metodología de la investigación utilizó la revisión bibliográfica y el análisis documental de planes nacionales de desarrollo, una selección de las leyes y decretos nacionales, que sirvieron de base para el análisis desarrollado.

El exhaustivo libro escrito por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el 2014, aborda cinco capítulos. El más importante para el tema de investigación es el capítulo I, el cual tiene como propósito, examinar la evolución conceptual de la política habitacional

desde 1918 hasta el 2012. El llamado hacia la política integral, examina cinco periodos históricos, el higienista (1918-1942), la concepción institucional (1942-1965), el periodo de transición (1965-1972), el de corporaciones de ahorro y vivienda (1971-1990) y la concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1971-2012). También esta sección aborda la evolución del ordenamiento territorial y por último, emprende a las regiones urbanas, en las que se puede potenciar la política de vivienda social. El capítulo gira en torno, a como se ha ido configurando la búsqueda de una política integralista, desde la visión sectorial que caracterizó la política de vivienda hasta la propuesta de política habitacional y territorial, que se desarrolla en los siguientes cuatro capítulos.

El capítulo II analiza los componentes básicos para una política habitacional integral, que se fundamenta, a partir de la articulación con la estrategia de superación de la pobreza, la gratuidad y la segmentación de la demanda, ese será el punto de inflexión que va a marcar la visión integral anhelada por la política pública. Aquí también se examina el aumento en la inversión pública, los programas de vivienda gratuita, subsidios a la tasa de interés en viviendas de Interés Social –VIS-, viviendas de interés prioritario –VIP- y no VIS. También plantea un programa de mejoramiento integral de los barrios, impactos de la política y la economía. Por último, establece que las ciudades deben prepararse para la convivencia que evite la segregación, tenga en cuenta la delincuencia y el conflicto.

Los capítulos III, IV y V, se van a concentrar en describirlos bienes públicos necesarios para estructurar la integralidad, la estrategia para consolidar el sistema de ciudades y por último, los retos para la integrar los elementos transversales de la política pública.

El tema de la calidad de la vivienda, ha generado diversos debates, a la luz de la preocupación, por los estándares mínimos, de lo que se podría considerar como una vivienda digna, decorosa o aceptable, bajo cualquiera de estos atributos, lo cual genera extensas discusiones académicas y políticas, para acordar qué es y cómo es posible medir la calidad. En ese sentido, la investigación de Doris Tarchópulos y Olga Ceballos, denominada *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*, se inserta en este debate, a partir de formular una evaluación de la calidad para viviendas, que presentan un esquema de mercado.

Esta aproximación, permite plantear lo siguiente: una reflexión desde la arquitectura y el urbanismo, como campos, en donde priman características esenciales, en términos: formales, funcionales y constructivos, vinculadas con la habitabilidad. De igual forma, se expone, las diversas formas en que se da la satisfacción de las necesidades y expectativas habitacionales de los habitantes, teniendo siempre presente dentro de sus planteamientos, la economía de mercado, que se involucra a resolver este problema por la inversión de fondos públicos destinados a este propósito.

La publicación se concentra en afirmar que, en la medida en que no existan límites establecidos, para garantizar la calidad, o como los mínimos son asumidos y considerados estándares máximos. La indagación sobre instrumentos, para medir la idoneidad de las soluciones de vivienda producidas y subsidiadas presenta una gran utilidad. Por último, este trabajo aporta un modelo que posibilita, la comprensión de los factores que componen la calidad de la vivienda en términos de habitabilidad, al mismo tiempo que da cuenta de su estado.

El libro *Vivienda Social. Miradas actuales a retos recientes*, en donde Doris Tarchópulos es la editora, plantea una discusión alrededor de la experiencia de profesores nacionales, que exponen su experiencia en los temas de; planeación, diseño y concepción de la vivienda social, junto con la experiencia que expone Esther Maya y Jorge Cervantes sobre ciudad de México. De acuerdo con las orientaciones de este tema de investigación la lectura se orientó especialmente al capítulo del profesor Alberto Saldarriaga enfocado hacia las percepciones sobre la vivienda en Colombia en el siglo XX, las cuáles han orientado las políticas públicas. Se resalta igualmente el abandono de lo que él autor llama las percepciones sociales y culturales, enfatizando en cómo la industria de la construcción se consolidó como motor del desarrollo económico.

También, Saldarriaga (2003) señala que las causas estructurales del problema de vivienda, giran alrededor de la pobreza, los bajos recursos y la poca capacidad de ahorro, a pesar de encontrar que dicha mirada, también tiene un alto reduccionismo económico. Uno de los elementos a resaltar, está relacionado con examinar que el problema de la vivienda es superficial o incompletamente identificado y por ende, sus soluciones son poco o nada efectivas. En ese sentido, examina la acción estatal, en una mirada aproximativa y

propone un cambio en la percepción del problema, que se encamine a fortalecer los aspectos sociales y culturales que involucran a la vivienda.

Al mismo tiempo, Saldarriaga (2005) en el libro *Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad*, es autor del capítulo tres denominado; *Estado y vivienda social en Colombia*, en el cual, relaciona el tema de la vivienda social, con el proceso de modernización del país, llamando nuevamente la atención para afrontar los problemas de la vivienda y la política pública, enfocándose más hacia los aspectos sociales y culturales. En este capítulo, también hace referencia a los diferentes proyectos de vivienda en masa producidos en Bogotá, Medellín y Cali, resaltando la experimentación en cuanto al diseño de estos, resaltando nuevamente la importancia de la viabilidad política en la solución al déficit habitacional.

Siguiendo la línea de la política y el papel del Estado, se encuentra la lectura propuesta por Josué Gastelbondo y Andrés Escobar. En el Capítulo 1. *Política Nacional de Vivienda de Colombia*, examina varios temas alrededor de la política de vivienda como: el suelo, la normatividad, la financiación, el subsidio, la construcción y la población desplazada, el eje de la actuación estatal actual. Asimismo, Escobar (2005) señala, la necesidad de concentrar toda la normatividad en un único estatuto de vivienda. Con relación a la financiación, mantiene los planteamientos neoliberales del subsidio a la vivienda y la insuficiencia de recursos para atender este problema.

Por último el Capítulo 2. *El papel del Estado en vivienda*, realiza una reflexión, en torno a la provisión de vivienda de personas de bajos ingresos, enfocándose en la necesidad de normalización de barrios y la reubicación de barrios. Su visión justifica el subsidio a la demanda desde el punto de vista en el que él habitante es “quien decide donde vivir”, por último señala la necesidad de que las instancias estatales, unan esfuerzos para dar solución al problema de vivienda en estos sectores.

Ambas visiones -Josué Gastelbondo y Andrés Escobar- deben contrastarse con la posición institucional de la que hablan, es decir, desde el viceministerio de vivienda y desarrollo territorial y metrovivienda, respectivamente, de ahí que sus miradas al tema tengan un matiz poco crítico, y si muy convincente al tema del subsidio a la demanda, tampoco se plantean cuestionamientos sobre la calidad y las actuaciones estatales.

Dentro de las revisiones internacionales, que se hicieron sobre las políticas públicas, la vivienda y el hábitat, se tuvieron en cuenta tres estudios realizados en Argentina, México y España. En el artículo *Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del programa federal de construcción de viviendas en la ciudad de Buenos Aires* de Fernando Ostuni, el documento tiene como propósito, indagar la manera como, la vivienda se convierte en el eje central de la política del gobierno de Néstor Kirchner, con un ingrediente particular, del que según el autor, adolecen otros programas de vivienda en diversos países, y es contar con un superávit en la balanza de pagos, recuperación y reactivación económica y unos lineamientos generales y centralistas de alcance nacional pero con implementaciones locales. Para 2004, es la política habitacional de mayor magnitud en décadas para la Argentina, en donde se evidencia, un cambio en el rol del Estado para afrontar estos problemas, en términos de la asignación de recursos económicos y técnicos.

El estudio primero realiza un abordaje y discusión conceptual, a los procesos de implementación de políticas públicas, en términos teóricos, y en segunda medida, muestra los lineamientos generales y principales directrices del programa.

En cuanto a la metodología utilizada combina el uso de información oficial, fuentes documentales y entrevistas a informantes claves. Por último algunas de las reflexiones que hace el autor, están orientadas a la manera como se ejecuta el programa, la participación de los organismos públicos nacionales, provinciales y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), además de la manera como se involucran, las empresas constructoras adjudicatarias.

El estudio que se hace sobre México, realizado por Beatriz García titulado *Vivienda social en México (1940-1999). Actores públicos, económicos y sociales*, es un documento que contiene una revisión histórica de los primeros programas de vivienda en ese país y de dos de las instituciones encargadas del tema; el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).

Su argumento principal está soportado por los cambios en la esfera política y jurídica, que vivió el país, originados por la revolución mexicana, la cual va a ser, el punto de partida histórico de la participación estatal, en la dotación de vivienda. La Constitución de 1917, estuvo encaminada a la modernización del Estado y a la construcción de una estructura económica capitalista, relativamente fuerte y consolidada. No obstante, en los años inmediatos a su promulgación, las posibilidades reales fueron limitadas. Aunque se establecieron las bases jurídicas para la modernización económica y social del país, la instrumentación de dichos principios se dio parcialmente, a partir de los años veinte, y después de eso se institucionalizó dentro de las nuevas formas de organización de la sociedad y el Estado, la vivienda pública.

Luego de ese periodo García (2010) se remite al comprendido entre 1963-1972, el cual denomina “De la vivienda pública en alquiler a la vivienda en propiedad” en donde el actor dominante principal, es el promotor inmobiliario. Dentro del mismo hilo conductor, se refiere a un tercer periodo, donde aparece un fuerte apoyo por parte del Estado, al sector constructor de 1973 hasta 1988 y por último menciona el apogeo de las empresas desarrolladoras de vivienda a partir de 1989.

En ese último periodo se examinan, subdivisiones que hacen referencia, a la manera como se impulsaba el mercado de la vivienda, también se menciona que la vivienda se constituyó, en la parte esencial del proyecto modernizador de la economía mexicana de finales de la década de los ochenta y principios de los años noventa. En la modernización de país, participaron el sector financiero, la construcción privada, y el gobierno. El texto, resalta algunas de las bondades de la apertura económica, sumado a que la banca privada desregulara el crédito, al otorgar los préstamos hipotecarios, las empresas constructoras también participaron activamente, en las licitaciones públicas para la construcción de vivienda social. Aunque como lo resalta la investigación, la situación resultó transitoria, dado que las condiciones financieras cambiaron significativamente a finales de 1994.

En los años subsiguientes, los únicos recursos financieros disponibles, estarían enfocados para la individualización de créditos, y provenían en mayor medida de Infonavit y de Fovi, siendo estas instituciones estatales determinantes para el crecimiento y consolidación de las grandes empresas desarrolladoras de vivienda, así como para las

empresas, que lograron adaptarse a las nuevas condiciones, gracias a que contaban con recursos para comprar suelo y construir.

La hipótesis que guía la investigación de Beatriz García, establece que el análisis de la relación entre sector público y empresas privadas es fundamental; que aun cuando la cantidad de viviendas de interés social, producidas por el sector privado, están apoyadas por las políticas estatales, las mismas no terminan por responder socialmente. La acción del sector empresarial, orienta de manera importante, la estructuración de las ciudades mexicanas y determina las condiciones para que la población acceda al suelo y a la vivienda.

Para comprobar la hipótesis se planteó un estudio fundamentalmente empírico, en donde la metodología, recurre a entrevistas a los diferentes actores participantes en la dotación de vivienda; una revisión bibliográfica nacional y de autores extranjeros; así como, la construcción de la estadística económica y de vivienda, con el fin de contar con una herramienta de evaluación.

Los resultados más importantes de este trabajo, señalan que desde el discurso revolucionario hasta el neoliberal, proponen “satisfacer necesidades básicas”, “mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres”, pero en esencia llegan a resultados similares en cuanto a la solución del déficit habitacional. Otro aspecto que se resalta en los resultados, es el hecho que el Infonavit abandonó su papel de promotor de vivienda y se convirtiera en facilitador, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, además de abrir, las posibilidades de ganancias, al ámbito financiero nacional e internacional, para las empresas privadas.

Una de las principales conclusiones a la que llega la autora, es la forma que utiliza la política, para instrumentalizar las necesidades sociales, y como esto obedece más a los intereses del sector empresarial, que a la satisfacer las condiciones de vida básicas y vitales, que en materia de vivienda, tenía la población mexicana.

Igualmente, se señala la investigación de Raquel Rodríguez *La Política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos*. El artículo plantea que, en materia de vivienda España todavía tiene, una deuda pendiente, en cuanto a garantizar el acceso a la vivienda de hogares, que no tienen recursos para acceder a la compra, además que

resalta los procesos de exclusión social endémicos del país. En ese sentido, la política de vivienda, se ha orientado a solventar un doble objetivo. Procurar vivienda digna a los españoles e impulsar la economía, a través del fomento de la construcción, generando una situación sobredimensionada, infrautilizada y sobrevalorada, esto deja sin posibilidades, a la población, de acuerdo con los principales resultados encontrados.

La autora también a modo de contextualización, realiza un acercamiento a la historia de la política de vivienda en España y como el problema de la vivienda, tiene raíces en la revolución industrial, además que involucra fenómenos demográficos como la inmigración campo-ciudad que a principios del siglo XX, comienza a ponerse en marcha, en los países industrializados de Europa.

Las primeras iniciativas de creación de viviendas, en España direccionadas por el Estado aparecen en los años cincuenta y sesenta, durante la última época del franquismo, en donde se presenta la construcción masiva de vivienda social, consecuencia de la escasez que sufre Europa a raíz de la segunda guerra mundial y dado que en las décadas anteriores la orientación se centró en la vivienda de alquiler y leyes de congelación de precios.

La vivienda en alquiler, se mantiene considerablemente, entre la década del cincuenta y el ochenta, producto de la subvención a la construcción, aunque Rodríguez (2010) resalta la muy baja calidad de estas viviendas. La autora también plantea, como España sólo hasta los años sesentas, inicia la construcción masiva de viviendas y las leyes para ese momento reafirman este planteamiento. El problema de la vivienda desde la década de los ochentas, tiene cambios significativos, en cuanto a su política, debido principalmente, a varios factores; la necesidad de alojamiento está cubierta, el crecimiento de la población se estancó y la crisis económica provocó importantes recortes en materia de vivienda, reduciendo el número de construcciones de viviendas sociales, soportado por una disminución en la apuesta por la propiedad.

Las tendencias actuales, se sitúan en los alquileres sociales y en la rehabilitación de zonas, partiendo de un análisis económico del problema y en la generación de mayor mano de obra. Frente a la crisis inmobiliaria, el estudio resalta, la siguiente hipótesis: a menor Producto Interno Bruto –PIB- mayor construcción de vivienda, y la sustenta al plantear,

como la vivienda, en estos países, es un generador de valor de inversión y por ende está mediado por la especulación.

Uno de los grandes retos de la política actual de vivienda no sólo en España sino en Europa es disminuir la exclusión espacial, ya que la vivienda social, ha dejado de ser un problema para el conjunto de la sociedad y la política de vivienda, sólo se concentra en los menos favorecidos, por esa razón, la autora resalta la Conferencia de Hábitat I y II señalando como es necesario cubrir nuevas dimensiones mucho más sociales.

La metodología utilizó, la generación de estadísticas que desde hace ya varias décadas son desarrolladas en Europa, con la idea de poder comparar y analizar, los diferentes contextos de la Unión Europea, como eurostat. Las conclusiones, a las que se llegan, están referidas, a tomar medidas contra la infrautilización de las viviendas, la diversificación de las formas de acceso a la vivienda e instrumentos contra la segregación espacial.

El artículo de Carlos Torres Tovar, denominada *Vivienda y hábitat en Colombia, desde una perspectiva de derechos*, inicia examinando a la vivienda como un objeto garante de derechos constitucionales, tiene como propósito proponer alternativas posibles, que a futuro, se conviertan en políticas públicas con relación al hábitat y la vivienda y más en un contexto de mercado. Analiza como las políticas públicas han terminado con dejar al mercado como único responsable de la vivienda en Colombia. La reflexión aborda las perspectivas de derechos de la vivienda y el hábitat, y el papel que ha jugado la producción social del hábitat popular, en la planeación y en el crecimiento de las ciudades. El artículo presenta los rasgos más importantes de la problemática del hábitat y la vivienda, a partir de la constitución política de Colombia de 1991 y como responde el Estado, a través de la política de vivienda.

Los antecedentes identificados por Torres (2010), están relacionados con la agudización del conflicto interno, procesos migratorios provocados por los cambios en la agricultura, migraciones intraurbanas, han transformado las ciudades colombianas y estos aspectos han desembocado en la concentración del desarrollo económico en las ciudades. Estos aspectos son novedosos en la investigación urbana, porque involucran condiciones que antes eran irrelevantes en este tema, como el desplazamiento forzado. La noción del

hábitat, según el autor, es conveniente que se analice, a partir de la teoría de la complejidad.

Para Torres (2010), la vivienda debe de entenderse como un satisfactor de necesidades, sujeto a derechos sobre la ciudad, colectivos y de un entorno inmediato, adecuado y digno, para todos y todas los colombianos, en especial las poblaciones de bajos ingresos y vulnerables, no como el bien más costoso que una familia pueda tener.

Una de las tesis planteadas por el autor, tiene que ver con el tema de vivienda, que según él, nunca ha sido un tema prioritario de la política pública nacional, ni tampoco es permanente o integral, además que el Estado se encuentra lejos todavía de resolver las demandas acumuladas existentes en el país, porque se ha dedicado al sistema de financiamiento de la vivienda (políticas, herramientas e instrumentos financieros), es ineficiente, insuficiente y no tiene en cuenta la población que tiene ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales vigentes –SMLV-, dejando de lado una política más integral que aborde aspectos como: la calidad de vida, aspectos legales, la calidad de la vivienda, formas de implantación, normas y estándares mínimos, incorporación tecnológico, aspectos culturales, seguridad, confort, espacio público, acceso a equipamientos colectivos, entre otros. Por último, realiza consideraciones y recomendaciones para formular la política pública VIS.

Uno de los artículos, que dentro de la revisión bibliográfica se remite al tema propuesto en el trabajo de grado, *el hábitat y la internalización de la política pública: conflicto y dialogo entre norma y regla* escrito por Beethoven Zuleta plantea una reflexión, que se circunscribe en el abordaje del tema, a partir de la filosofía kantiana, en donde se precisa de qué manera se inserta la regla y la norma dentro de las políticas públicas sobre el hábitat

Los principales argumentos que plantea el autor, tienen en cuenta que, en el plano primario u horizontal de la sociedad, se ajusta en el aprendizaje, además se observa como se da el proceso de sustitución de la regla por la norma, inhibe el espacio experimental de los individuos y disocia los hábitos del acto cognoscitivo. Sin embargo, en su relación con el Estado, se ha dado primacía a la verticalidad de la norma, desestimado o subvalorado

el lenguaje afectivo de la regla, y ha optado por instrumentar políticamente, las urgencias del riesgo y de la vulnerabilidad de los grupos sociales más expuestos.

El autor entonces, intenta situar aquí, si todavía es posible armonizar la norma a la regla, justificando el diálogo de saberes. Para responder positivamente a este desafío, se plantea el reconocimiento del hábitat, como el lugar natural de producción social de reglas es una respuesta práctica a un universalismo metafísico, que da por finalizada la facultad de juzgar territorialmente la experiencia de conocimiento. La propuesta finalmente, se centra en generar un laboratorio del hábitat, el cual tendría como tiene reto afectar el reaprendizaje de la regla, pues no de otra manera sería posible rehacer el diálogo de la norma, para reinventar las reglas de vivir.

Igualmente, el libro de Arango, Peláez & Wolf (1995) se apoya en la filosofía para realizar una reconstrucción crítica de la vivienda, buscando abrir nuevos debates sobre el hábitat, que está afectando la calidad de vida en los asentamientos humanos, al tiempo como se construye la ciudad. Señala como los factores que hoy sirven para valorar la vivienda, son totalmente distintos a las cualidades del pasado, que destacaban al confort como uno de los mayores atributos. Las unidades de vivienda o los entornos urbanísticos, van a señalar la racionalidad y la vivienda mínima como lo más relevante para la política de vivienda.

El escrito no tiene una metodología consolidada, pero presenta el modo como el habitante, se apropia poéticamente del espacio, desde Aristóteles, Ricouer y Muntañola. Los autores se abordan los cambios ocurridos en la vivienda en Colombia, a partir de un abordaje epistemológico y filosófico, señalando un horizonte para el estudio de la arquitectura, desarrollado en tres capítulos.

En el capítulo de la poética y arquitectura. La estética y la poética son utilizadas para exponer la vivienda y la arquitectura, desde los cambios ocurridos desde la mitad del siglo XX. En el segundo capítulo, se analiza la elaboración de la trama, el papel de los imaginarios colectivos en torno al habitar como la vivienda en altura, la propiedad horizontal y las unidades cerradas. Al tiempo que los modelos de vivienda, que son tomados por los países pobres y que mantienen los postulados del movimiento moderno, la vivienda mínima. Se establecen tres periodos: el primero como el paso a la modernidad, el segundo,

el Estado protector y el tercero la vivienda pasó a ser un asunto de mercado. Y por último, examina la retórica empobrecida del habitar, en donde los planteamientos filosóficos esbozados por Heidegger orientados al habitar, construir y pensar como algo del pasado.

## 1.2 Hábitat y discurso

El eje temático hábitat y discurso, se propone exponer las diferentes investigaciones que han utilizado el discurso como planteamiento teórico y/o metodológico. En ese sentido, se identificaron 8 estudios, de los cuales 2, no van a estar directamente relacionados con el tema del hábitat, pero que utilizan el concepto de desarrollo, para evidenciar el poder del discurso en la política.

El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva es un artículo de investigación, escrito por Juan Carlos Restrepo, que presenta un análisis desde los planes nacionales de desarrollo en el periodo 1950-2000. Expone la importancia del discurso, para consolidar el concepto de desarrollo. La investigación utiliza una perspectiva metodológica hermenéutica- histórica, y tiene como método cualitativo, el análisis de contenido de documentos gubernamentales, misiones internacionales y planes de desarrollo.

La investigación arrojó varios hallazgos: la utilización convencional de afirmar que si existe crecimiento económico, también se dará el desarrollo, presenta rupturas y discontinuidades, producto de los organismos internacionales, que han influido en el discurso, enfoques imperantes y prácticas discursiva externas.

Si bien expone que el texto aborda los planes nacionales de desarrollo hasta el 2000, sus referencias en cuanto a los discursos plenamente detallados, en cuanto a sus análisis, solo se limitan a la década de los sesenta y setenta, y al final se hace referencia al plan Colombia, pero no extiende sus planteamientos a cada uno de los planes, para luego concluir con el siguiente planteamiento: los discursos se consolidaron con la profesionalización y la institucionalización del desarrollo, así mismo, los planes de desarrollo, tienen efectos de verdad y realidad, que plantean una sujeción que permiten prácticas heterogéneas, donde el discurso no ha sido neutro y tiene propósitos de explotación y dominación.

Una de las concordancias que se puede evidenciar no solamente en el texto de Restrepo (2004), sino también en el de Munera (2007); Rico (2011); Quinchía (2011, 2013); Farrés & Mataran (2012), se apoyan conceptualmente en Michel Foucault y Arturo Escobar, para definir, la importancia del discurso en la práctica social, como es el caso del desarrollo y el hábitat.

En cuanto al desarrollo es analizado por Munera (2007), desde la perspectiva del discurso y la semántica. Es una investigación, que se escribe bajo el esquema de los estados del arte. El libro se divide en tres capítulos, en el primero, se examinan las diferentes nociones asociadas al desarrollo, su aproximación crítica y semántica. El desarrollo como discurso, presenta los elementos estructurantes del discurso, el origen, los fundamentos epistémicos y las diferentes transformaciones del discurso que salen de la visión economicista, hacia otros enfoques más multidimensionales.

El segundo capítulo, debate sobre los paradigmas que fundamentan el discurso del desarrollo clásico, haciendo un recorrido por la definición del paradigma hasta llegar al paradigma de la complejidad y también del desarrollo. El último capítulo, analiza los tres nuevos enfoques del desarrollo. El enfoque tradicional o clásico, el desarrollo a escala humana y el desarrollo como construcción sociocultural múltiple, histórica y culturalmente determinado. La autora hace una reflexión crítica del desarrollo, con la intención de servir de base para el diseño de estrategias, que permitan la aplicación a futuras investigaciones.

Al igual que el discurso del hábitat, el del desarrollo, siguiendo a Munera (2007), plantea reglas de expresión que se dan en las categorías y las relaciones. También determina su carácter hegemónico, que orienta y determina los discursos y prácticas económicas sobre el dominio particular de otros discursos, como los sociales, políticos, culturales y ambientales.

El texto de Farrés & Matáron (2012), analiza a partir de Michel Foucault, como las concepciones espaciales, bajo su teoría del espacio, el poder y el saber, que encierran el problema del poder. Los autores establecen que es necesario acudir a otros conceptos, que vienen de la teoría de poscolonialidad, como la colonización territorial y la desterritorialización de la metrópoli, para entender las relaciones hegemónicas contenidas

en la vida cotidiana. Una nueva forma de releer a Foucault y al marxismo, plantean una alta carga ideológica sobre arquitectura, dotándola de un lugar epistémico, descrito por Foucault como una tecnología política.

La segunda parte gira en torno al concepto de desterritorialización de la metrópoli de Magnaghi, que destaca los procesos homogeneizadores y hegemónicos. Al tiempo que señala como la praxis homogeneizadora, obedece a la hegemonía del modelo epistémico desplegado por occidente, el eurocentrismo. La constatación empírica utilizada por Farrés & Matáron toma como caso emblemático a La Habana, al mostrar que no es exclusividad del capitalismo, la degradación ambiental y socioeconómica.

*Espacio, género y pobreza. Discursos, prácticas y subjetividades* escrito por Natalia Czytajlo es un artículo dedicado a la política habitacional y mejoramiento barrial en Tucumán, Argentina. En este trabajo se aborda de manera crítica, la relación que existe entre las políticas centradas en la reducción de la pobreza y el hábitat. El marco de articulación tiene en cuenta varias categorías de análisis; género y pobreza, en los discursos y prácticas de las políticas habitacionales y como aparece allí, la construcción de las subjetividades.

El artículo parte de la tensión que existe entre las necesidades y los derechos sociales y las formas típicas de intervención de las políticas públicas, dado que el género es una categoría poco explorada en las disciplinas dedicadas al territorio y al espacio, pero que necesita ser abordada, dado que aquí se presentan las formas más primarias de las relaciones de poder. Es un trabajo de abordaje multidisciplinar, que propone tres dimensiones de abordaje; social-económica, espacial-territorial y política-cultural.

La estrategia metodológica consistió en un análisis contextual situado, utilizando documentos institucionales y operativos, discursos políticos, discursos mediáticos, que ofrecen contrastar la teoría la teoría con observaciones y datos. También se recurre a los enfoques propios de las ciencias sociales y la geografía como el análisis territorial, al igual que recuperar aproximaciones cuantitativas y cualitativas para una comprensión más integral de la pobreza, el género y el territorio. Una de las hipótesis de trabajo en este tema, está relacionado con que las condiciones de vida no son iguales para mujeres y hombres,

y también que entre los géneros existen desiguales condiciones de acceso a recursos y oportunidades.

Los aportes se ubicaron en tres ejes; análisis del marco territorial: situación habitacional y desigualdades de género, análisis de marco institucional: políticas y programas e interpretaciones en torno a las subjetividades. Sobre el programa del mejoramiento barrial se establecen tres dimensiones de análisis. La primera dimensión aborda la focalización desde el lenguaje de las necesidades básicas insatisfechas -NBI- que determinan la pobreza, pero sin tener en cuenta la heterogeneidad de la pobreza, las desigualdades en los hogares y las limitaciones en la efectividad en la reducción de la pobreza. La segunda dimensión analiza el proceso de participación y organización durante la implementación del programa, las relaciones de poder que se establecen y los actores sociales involucrados. Y por último, el proyecto de intervención del programa en sus manifestaciones espaciales y territoriales invita a problematizar las relaciones de poder, que permitan mejores diagnósticos y la formulación de políticas más equitativas.

En el artículo *discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín*, escrito por Suly Quinchía, la autora indaga en este por la política urbana entre los años 2004 y 2011. Las formas de pensar y producir la ciudad, son el eje central de su investigación, teniendo como punto de partida al urbanismo social, y como este se produce y reproduce mediante el discurso, se examina profundamente el contenido ideológico de los documentos oficiales del municipio, en especial las políticas públicas, aquí se utilizan fuentes documentales de la administración municipal, se colocan de manifiesto los elementos discursivos, que aparecen con frecuencia en la planeación y la gestión urbana.

La autora plantea a la ciudad como práctica discursiva que introduce los significados sociales, que luego se traducen en el control de las acciones de otros grupos y actores. Igualmente, la práctica de la planeación, reproduce las dinámicas de poder, control y orden, mediante el discurso.

En la propuesta metodológica, se evidencia la utilización del Análisis Crítico del Discurso –ACD-, teniendo como referente el contenido ideológico del discurso del urbanismo social, dado que la ideología es central para representar y construir la sociedad.

De acuerdo con la autora, el ACD es una perspectiva analítica y metodológica de gran utilidad, porque aborda la relación entre el lenguaje, la ideología y el poder, tal como lo resalta Rico (2011), la ideología involucra el ejercicio del poder.

Uno de los elementos más significativos, indica que el espacio ideal es proyectado por el dominio de la razón y la técnica, que conduce a la normalización gracias a la lógica de la acción estatal. El contenido ideológico mostrado por Quinchía tiene que ver con la recuperación de las zonas marginales y pobres, que se van integrando al desarrollo urbano y territorial, así mismo, rápidamente adquiere fuerza como un discurso institucional, dado que se integra en las creencias, actitudes, nociones y valores, aquí el lenguaje, a través del discurso se impone con fuerza.

Rico (2011), examina el discurso y el poder en la construcción del hábitat, tomando como referencia el caso de los cerros surorientales de Bogotá, que se encuentran en la Estructura Ecológica Principal –EEP- de la ciudad. Localizada en UPZ 32 de San Blas. No obstante, este territorio es objeto de disputas territoriales permanentes por parte de varios agentes: el gobierno, el urbanizador y los habitantes de tres asentamientos ilegales: El triángulo, Corinto y Manantial, además de la nueva urbanización San Jeronimo de Yunque, desarrollada por Compensar.<sup>2</sup>

Dos categorías orientan este trabajo de investigación; las relaciones de poder, el territorio socialmente construido y el lenguaje como elemento de interacción social. Se busca aquí, analizar el discurso de los actores involucrados, para generar un debate sobre el modelo de ciudad.

El marco teórico aborda dos corrientes teóricas, que han estado interesadas en el tema del poder y el lenguaje; la escuela de Fráncfort y los posestructuralistas. En el cual se reconoce el territorio, como un espacio de disputa y no un lugar neutro. También se avanza en la discusión teórica desde el positivismo lógico hasta las críticas neomarxistas. La autora va a señalar que el análisis del discurso es un método apropiado para la investigación del hábitat, a partir de tres motivos; por ser un escenario de tensiones, a partir del lenguaje se construyen las relaciones sociales y por la sociabilidad simbólica de los habitantes.

En el discurso, se manifiestan las relaciones sociales de dominación, discriminación, poder y control. Recurre a la teoría de la enunciación de Eliseo Verón y a las herramientas analíticas de Philippe Hamon. Las relaciones que se establecen aquí son de tensión permanente, confrontación entre los agentes y conflictividad de la relación hombre-territorio.

La segunda parte del artículo, describe el contexto de los barrios, enfocándose principalmente en el origen ilegal del mismo, gracias a los procesos de urbanización piratas. Se analiza bajo las categorías de enunciador, destinatario, tiempos, espacios, desplazamientos y el medio ambiente, como personaje. Se hace evidente al igual que Munera (2007) y Quinchía (2011, 2013), que el espacio no es neutral y se encuentra politizado e ideologizado.

Otra de las investigaciones que tiene en cuenta el Análisis Crítico del Discurso, es la realizada en el trabajo de grado, Discurso, ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de Medellín (2011).

La propuesta metodológica giró en torno a varios momentos. El primero se dedicó a identificar el contexto, el segundo describe la ideología y las representaciones sociales que se producen a partir del discurso y las estrategias discursivas, y el último devela el significado que tiene el urbanismo social para Medellín, a partir de sus funciones y efectos de normalización en la producción de la ciudad.

El documento contiene tres capítulos. El primero está dedicado a los determinantes políticos y sociales que permiten la aparición del urbanismo social, la propuesta política para la transformación de la ciudad y el significado que todo esto tiene para la trama cotidiana de sus habitantes.

El segundo capítulo describe un marco de referencia metodológico y analítico, que tiene como fuente documental, los discursos pronunciados en eventos políticos y académicos, además de los planes de desarrollo, plantea también los orígenes del ACD, la ideología como categoría analítica, las estrategias discursivas como forma de control y el discurso, además de la producción de espacio. Y el capítulo tres, se dedica al análisis e

interpretación de la práctica discursiva, teniendo como ejes, el discurso del urbanismo social (el espacio, el urbanismo, la ciudad y la política). Por último, se enfoca en reflexionar sobre el discurso y la producción en Medellín, el urbanismo social como ejercicio de territorialidad de la municipalidad, como una práctica de control y normalización de la ciudad (persuasión y manipulación, autopresentación positiva, heteropresentación negativa, polarización del ellos y del nosotros) y la práctica de la adecuación productiva de la ciudad.

### **1.3 Los planes nacionales de desarrollo como de estudios de caso**

Dentro de la revisión bibliográfica realizada, se seleccionaron cinco estudios asociados a los planes de desarrollo. Tres de ellos son trabajos de grado, de esos uno corresponde a pregrado y los otros dos son de estudios de posgrado. Igualmente, se encontraron un artículo de investigación y un informe de la CEPAL, que obedece a una revisión de los planes nacionales de desarrollo en América Latina y el Caribe. Este eje temático, tiene que ver fundamentalmente con revisar investigaciones, en donde se haya tomado como estudio de caso a los planes nacionales de desarrollo, específicamente ninguno de estos, está dedicado al hábitat y la vivienda, pero tres de las publicaciones revisadas obedecen a temáticas similares, entre ellas están el desarrollo, la pobreza y la planeación urbana.

El propósito del primer texto es explorar, el rol que los planes nacionales de desarrollo tienen en la definición e implementación de las prioridades de la política pública. El informe de la CEPAL realizado por Marianela Armijo, contiene tres partes. La primera está dedicada a la manera como se miden los resultados de los planes nacionales de desarrollo en al menos 13 países (Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Panamá, República Dominicana y Uruguay). De acuerdo con la autora, la revisión de los planes se puede constatar que los países, se focalizan más en definir las prioridades de política, y una mejor articulación entre el plan y el presupuesto, además que implementar sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados. En este punto, los impactos presentan mayores complejidades en cuanto a su

medición. El paradigma presente para la construcción de la mayoría de los planes nacionales de desarrollo es la gestión orientada a los resultados.

La segunda parte gira en torno a las estrategias, los planes nacionales de desarrollo y las agendas gubernamentales de estos países. Los aspectos que aquí se resaltan, están relacionados con el tipo de prioridades hacia donde se orientan los países en sus planes o agendas, a través de instrumentos previamente establecidos, es decir, que la autora, se interesa por hacer una revisión preliminar para identificar si los objetivos y metas que se han propuesto los países, es consistente con las prioridades que apuntan a problemas que afectan al desarrollo, se busca que estos objetivos sean medibles.

Y por último el documento hace un balance sobre las lecciones aprendidas por la planificación para el desarrollo. Armijo (2010) resalta a los planes nacionales de desarrollo y/o lineamientos estratégicos como herramientas claves en el proceso de la planificación, porque garantizan mayor efectividad de las políticas públicas. Sin embargo, evidencia como en los casos revisados, la articulación entre el nivel macro y el sectorial, se pierde, dado que las metas sectoriales difícilmente pueden ser articuladas con las metas institucionales y operacionales, dado que son aspectos que inhiben la articulación. Además de existir una escasa retroalimentación en los procesos.

*La historia crítica de la planeación urbana en Colombia. Una aproximación interpretativa desde los estudios sociales de la ciencia* es un trabajo de grado de posgrado en Urbanismo, que propone hacer una historización de la disciplina de la planeación en el país. La investigación tiene como fuente a los documentos de política pública (ciudades dentro de la ciudad, alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.E y ciudades y ciudadanía), artículos de revista (Planeación y desarrollo, cuadernos de la sociedad colombiana de planificación y documentos CEDE) y testimonios de planificadores (Humberto Molina, Samuel Jaramillo, Fabio Velásquez, Analida Rincón, Peter Brand, José Salazar y María Clara Vejarano), en donde se evidenció que no existe un derrotero claro de identidad para la disciplina, y como la planeación, se mueve en dos aguas, por un lado, la del politiquero o algunos gobernantes que diseñan, implementan y ejecutan las políticas públicas, según sus propias motivaciones, y por el otro se encuentran los y las investigadores/as con esfuerzos aislados desde la academia.

En el capítulo 2 aborda las nuevas realidades urbanas, que señala las causas y consecuencias de la transformación epistémica de la planeación urbana. Es un capítulo que aborda la teoría y la práctica profesional de la planeación urbana, gracias al paradigma comprensivo de planeación. Este aspecto se desarrolla por las nuevas realidades urbanas, la crisis del modelo urbano, la demanda de desarrollo, el cambio de paradigma a la planeación urbana-regional y la consolidación de las ciencias sociales aplicadas.

En el capítulo 3, se desarrollan varias teorías internacionales de la planeación de carácter procedimental, que se han relacionado con los roles locales; el rol técnico-metodológico, rol socio-técnico y rol reactivo. El autor, termina analizando que la mayoría de los especialistas en planeación urbana, fueron formados en una o varias teorías dominantes.

En el último capítulo, se plantean cinco visiones de la planeación urbana, según el autor es el eje nuclear del trabajo de grado, donde se relacionan estas visiones con aspectos teóricos y operativos, que sirven para marcar el derrotero en el estudio de los discursos sobre los roles asignados a la práctica y los principios epistémicos, sobre los modelos urbanos que han usado las comunidades académicas y entidades de política pública. Estas visiones indagan sobre para que sirve la planeación urbana al crecimiento económico, a la administración urbana-regional, ayudar a consolidar una identidad urbana de los habitantes de la nación, a la apropiación sostenible del territorio, y al sistema urbanístico integral por medio de la implementación de una reforma sobre la propiedad del suelo urbano.

El artículo de Acevedo (2009), está centrado en presentar los diferentes momentos de la planeación nacional, a partir de las construcciones que realiza el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, desde su creación, además del rol que desempeña como promotor del desarrollo social y económico para Colombia, el diseño de las políticas macroeconómicas en cada uno de los planes de gobierno desde 1958 presentado por Carlos Lleras Restrepo hasta el 2010 con la administración de Álvaro Uribe Vélez.

El documento hace un breve recuento de cada uno de los programas de gobierno, los cuales estaban determinados por el modelo de desarrollo imperante para cada periodo histórico, sus aspectos más relevantes y su estrategia para el desarrollo primordial en cada

uno de ellos. Por último, el autor señala la importancia del DNP, como organismo referente que ha marcado la vida institucional del país, gracias a su credibilidad y consistencia como planificador de la política pública.

El trabajo de grado de Romero (2014), logra determinar cómo se da el proceso de configuración del discurso sobre desarrollo en Colombia, desde 1990 hasta 2010. La primera aborda la contextualización y como está se enmarca en una tradición histórica de depender de discursos foráneos y de los lineamientos planteados por los países desarrollados y las instituciones internacionales que ostentan una clara balanza de poder; CEPAL, FMI, Banco Mundial, organismos multilaterales, entre otros. El texto resalta no sólo quienes originan el discurso, sino también la institucionalidad local, que lo coloca en práctica.

El segundo capítulo se dedica a analizar, los discursos de posesión y los planes de desarrollo de Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, y señala que para la década de los noventa, de acuerdo con Romero (2014), el desarrollo se va a enfocar en el discurso neoliberal, el cual gira dentro del isomorfismo institucional, al encontrarle una gran cantidad de debilidades políticas, económicas e ideológicas. Lo que por un lado, hace que en Colombia, la implementación de las políticas públicas no sea efectivas ni pertinentes, y por el otro se encuentra, la reproducción cada vez más evidente de las desigualdades de todo índole.

El autor va a identificar que la idea de apertura económica de Cesar Gaviria, tiene orígenes foráneos y que de allí en adelante los presidentes mantienen y consolidan el discurso con planteamientos propios de países hegemónicos, que se evidencian según Romero (2014), con el isomorfismo coercitivo, mimético y por último el normativo. Por último, se describe la caracterización del discurso, igualmente aquí es posible demostrar, una debilidad institucional, en donde se institucionaliza un discurso del desarrollo descontextualizado, que cambia, según los acuerdos, motivaciones e intereses nacionales e internacionales, que en muchas ocasiones empeora las dinámicas de dependencia, violencia y subdesarrollo. La propuesta del autor, es un modelo de desarrollo más amplio y señala la propuesta de Amartya Sen, como la más adecuada para ampliar las libertades instrumentales, las prácticas democráticas y las instituciones inclusivas.

La pobreza al igual que otros conceptos objeto de la acción estatal, ha sido analizada desde las disciplinas económicas, teniendo como base argumentos técnicos-rationales que son acompañados principalmente por un enfoque gerencial y corporativo, dejando casi imposible pensar en aproximaciones como la lingüística y el análisis de discurso. Este es el caso del trabajo de grado de Buitrago (2010), *titulado el discurso de la pobreza: análisis de los planes nacionales de desarrollo*. El propósito de este estudio es analizar los planes nacionales de desarrollo, desde la categoría de pobreza, entendiendo que existe un significado y una red discursiva, en el que están inmersos estos planes. Al mismo tiempo, aborda los efectos que se generan en los sujetos y en las políticas sociales, lo cual es decisivo para entender los resultados y el camino que tomará la política social. El punto de partida de la autora es como la comunicación, el lenguaje y el discurso se convirtieron en un asunto central dentro del proceso de análisis de políticas públicas, idea que retoma de Dryzek.

El paradigma que se tiene en cuenta para esta investigación fue el interpretativo, teniendo como base que los conceptos políticos, se organizan a partir de las condiciones de su contexto, los intereses y los roles de los actores, además de su repertorio discursivo. En ese sentido, el primer capítulo expone la definición de los problemas públicos, el giro hermenéutico y todo lo relacionado con el repertorio discursivo (narraciones, repeticiones, metáforas, números y argumentaciones). Este trabajo toma el concepto de lenguaje en uso, con base en la tradición postestructuralista de teóricos como Foucault, Habermas, Toulmin, Wittgenstein, aplicado al proceso de políticas públicas que aborda Fischer (2003), Edelman (1991) y Roe (1994). En ese orden de ideas, el capítulo tres, se aplican los argumentos exhibidos en el segundo capítulo, describiendo las estrategias retóricas usadas para la formulación de la política social encaminada a la erradicación de la pobreza, tomando como caso concreto el PND 2006-2010.

El último capítulo, se encargó de examinar la definición utilizada por los PND desde 1961 a 2010, esa dimensión histórica, permite identificar la pobreza y su inclusión en la política social, los intentos de solución, antecedentes, mediciones, causas y consecuencias. Es posible identificar también las discontinuidades y constantes en el discurso de la pobreza en los últimos 51 años. Además de abordar los efectos del uso discursivo de la pobreza. El discurso derivado de los planes nacionales de desarrollo,

establecen que la pobreza se entiende como carencia de bienes y servicios, la pobreza como exclusión social, el enfoque de las capacidades y el enfoque de la vulnerabilidad.

## 1.4 Evaluación de políticas públicas

En este último eje temático del estado de la cuestión, se exploran artículos, trabajos de grado y documentos institucionales que hacen parte de la revisión realizada sobre la evaluación de política pública. En primera instancia se abordan políticas públicas que se refieren a temas sociales, pero no propiamente el hábitat y la vivienda, pero que tienen elementos valiosos en el desarrollo del trabajo de grado, como el abordaje teórico, metodológico, entre otros, y luego, se presentan al menos seis documentos enfocados al tema de investigación propiamente.

Roth (2009) realiza un recuento sobre la importancia que tiene la evaluación de política pública en América Latina y Colombia, y como esta tarea es emprendida por el Estado desde los años 80, con su avance progresivo a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991. Luego menciona como en Estados Unidos, Norte de Europa y la Unión Europea, la evaluación tiene un campo autónomo y una larga tradición, que discute perspectivas teóricas tal y como lo resaltan Guba y Lincoln (1989). Roth siguiendo a Guba y Lincoln, se enfoca en la “cuarta generación”, es decir, en el paradigma científico constructivista, interpretativo o hermenéutico, que no sólo tiene en cuenta técnica como tendencia dominante, sino que da lugar a otras perspectivas, en este caso, la ética.

La segunda parte del artículo se concentra en analizar las evaluaciones que realiza el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, institución encargada de la planeación en el país y desde 1994 de la evaluación de políticas públicas con el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública –SINERGIA-, la Contraloría General de la Nación con los Estudios Sectoriales y la Defensoría del Pueblo también realiza evaluaciones a las que llama Informes Defensoriales. Sin embargo, la crítica que hace Roth, es que el enfoque elegido por el DNP, no permite generar cambios reales, ni profundizar en la democracia y la participación, porque se concentra en la evaluación tecnocrática, la evaluación aparece cuando el programa ya no tiene pertinencia política,

cumpliendo más bien con su función de legitimar el poder y no realmente con el objetivo propuesto. El autor va a tomar la primera experiencia en evaluación de política pública del DNP, los cuales fueron los programas diseñados y ejecutados en el marco de la Red de Apoyo Social (RAS).

La práctica evaluativa que contempla el DNP, se sitúa en una perspectiva científica tradicional. Según el autor pertenece a la tercera generación, en donde se aplica una metodología cuasi-experimental (comparación entre grupo beneficiario y grupo de control), longitudinal que se produce en distintos momentos. Las consultoras contratadas para las 8 evaluaciones del RAS, realizaron una unión temporal entre el Institute of Fiscal Studies, Econometría y otra empresa de consultoría privada especializada en la recolección y tratamiento de datos. Roth, muestra a lo largo del artículo las debilidades o problemas de este tipo de evaluaciones, tanto en el plano de la metodología usada como en los resultados y su utilidad.

El trabajo de grado de Herrera (2013), tiene como propósito evaluar la política pública, a partir de la consulta previa que realiza el Ministerio de Ambiente para los años 2009 y 2010 en Colombia. La metodología se basó en la utilización de normas y valores, fundamentada en el uso de fuentes secundarias como los expedientes del Ministerio, los instrumentos jurídicos relacionados, tesis universitarias, informes de organizaciones de la sociedad civil y gubernamentales. Todo esto bajo un enfoque de evaluación política ex post, recapitulativa, a nivel de resultados y externa. El planteamiento teórico y metodológico sobre la evaluación de política pública, sigue los lineamientos del profesor Andre Roth. En el capítulo 1, se presenta el marco teórico, la delimitación del problema, los objetivos y la metodología. En el segundo capítulo se encuentra la conceptualización de la consulta previa, tomando como referente el proceso histórico y político, el marco legal internacional y legal, la institucionalidad, la percepción de la consulta previa y los procesos y oportunidades territoriales de los grupos étnicos. Igualmente, el tercer capítulo profundiza en el marco legal e institucional de la consulta previa, para luego en el cuarto apartado se realiza la evaluación de 17 experiencias que se presentan en los años anteriormente descritos. Por último aparecen las conclusiones y recomendaciones.

Bustelo (2001) Evalúa las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España para los años 1995 hasta 1999. Utilizando como

metodología el estudio de caso, que tiene como unidad de análisis las evaluaciones realizadas y las políticas públicas mismas. Las técnicas para recopilar y analizar la información fueron: el análisis documental, las entrevistas abiertas y semiestructuradas a las encargadas de las políticas, entrevistas telefónicas estructuradas a las responsables de las técnicas de evaluación.

Esta tesis doctoral se divide en cinco partes, que contienen nueve capítulos. El primer capítulo, se dedica a identificar la evaluación en el marco del análisis de la política pública, a partir de exponer el concepto, el sentido, las funciones, los propósitos y objetivos, además que las diferencias y similitudes, que se puedan presentar en el análisis de política pública. El segundo capítulo también está dedicado a la conceptualización, pero desde una perspectiva histórica, señalando los diseños de investigación más relevantes, sus tipos, los actores involucrados, el papel de evaluador, las cuestiones éticas, para finalizar con una propuesta de enfoque integrador para la política pública.

La segunda parte se concentra en las políticas públicas de igualdad de género en España, se describe la entrada del concepto a la agenda política, el marco institucional y una revisión de los actores, además como se han conformado los planes, las debilidades que presentan y sus fortalezas. Desde el cuarto capítulo aparece el centro de la evaluación de la política pública, la fundamentación, el panorama general y el análisis valorativo de 11 experiencias de evaluación. El capítulo 5 aborda el planteamiento general, las estrategias de los procesos de evaluación ya realizados. Para el capítulo 6 y 7, se sigue con los elementos claves, la pertinencia, la comunicación y el impacto de la evaluación. Uno de los capítulos más relevantes para este estado de la cuestión fue el capítulo 8, el cual se enfoca en el discurso y en analizar el papel y la función de la evaluación, para terminar con los factores que facilitan o dificultan la evaluación de la política de igualdad de género. Las conclusiones a las que llega este texto sobre la importancia del discurso en la evaluación, tienen que ver con dos aspectos: el primero, el discurso de la evaluación está ligado a los objetivos y estrategias de dichas políticas.

Segundo, no se puede hablar sobre un único discurso ante la evaluación, además que no es un discurso muy elaborado y ha sido construido dentro del proceso de implementación.

Ramírez (2002), tiene como propósito establecer los criterios cualitativos para la evaluación social de las políticas contemporáneas de vivienda, a partir de dos objetivos. El primero, verificar la eficiencia de los instrumentos cualitativos y la consistencia de los programas, y el segundo examina brevemente tres casos: el programa “Favela Bairro” en Río de Janeiro, Brasil, el programa “Ciudad Pikene” en Dakar, Senegal y el “Plan Estratégico para la Reducción de la Pobreza” en Hyderabad, India, con resultados moderadamente positivos.

Para el autor, las políticas y programas de vivienda, durante la segunda mitad del siglo XX, se han dedicado a reducir la pobreza urbana, articuladas a las estrategias de desarrollo económico desde la modernización de los años 50 hasta el ajuste estructural de los 80 y 90, con resultados que no han sido satisfactorios, derivado también de la concepción unidimensional de la relación pobreza vivienda, además de la concepción de la pobreza como una condición meramente económica y cuantificable.

Es de resaltar que la influencia de la comunidad internacional, implica a la vivienda como el establecimiento de objetivos globales de desarrollo, esa capacidad de orientar recursos le imprime fuerza a este sector, pero el discurso no necesariamente significa la reducción de la pobreza. La evolución de las políticas de vivienda, imprime dos acercamientos: la política convencional de la vivienda y la política no convencional. En la primera, fue responder a las demandas de la alianza política entre la burguesía y la clase obrera, como modelo desarrollista. Los ideales de modernización trasladados al urbanismo se enfocaron en construcción de grandes obras públicas y a la remoción de tugurios y asentamientos irregulares, los patrones de diseño de conjuntos y edificios eran similares a los europeos. Fueron también, el soporte del desarrollo económico, por ejemplo en el modelo de sustitución de importaciones, creando una industria de la construcción fuerte, un área financiera apoyada por el Estado, un proveedor de empleo de baja cualificación, adecuada a las necesidades de urbanización acelerada.

Las políticas no convencionales buscan resolver los problemas relacionados con los asentamientos humanos irregulares, desde los años 60. En ese caso, el más utilizado fue los lotes con servicios, que produjeron innumerables variaciones e interpretaciones en los diferentes países en donde se implementaron. Esto significó un proceso de participación continua, organizada, constituyéndose una comunidad con apoyo técnico, financiero y

social. Y los programas de mejoramiento que se enfocan exclusivamente en las invasiones ilegales de tierra urbana. Estos procesos muestran la construcción del hábitat por parte de sus habitantes, además que presentan una serie de ventajas porque aumentan considerablemente la cantidad de familias beneficiadas, pero siguen siendo limitadas, ya que los recursos financieros para la vivienda se enfocan en la construcción de vivienda nueva y los proyectos convencionales de vivienda. Para Ramírez (2002) los conceptos ideológicos utilizados por la intervención estatal como “financiabilidad” “recuperación de costos”, sirven para establecer el papel del Estado como facilitador del hábitat.

En la segunda parte se encuentran los estudios de caso, que muestran resultados relevantes positivamente sobre la reducción de la pobreza, y proponen una nueva forma de enfrentar el problema habitacional desde una iniciativa multidimensional y participativa de la población pobre.

Luego el texto, se enfoca a exponer un nuevo paradigma de la pobreza urbana, definiciones cualitativas y multidimensionales basadas en la participación de los pobres. Los criterios de evaluación consistieron en examinar el contenido y las proposiciones de los programas seleccionados a partir de: la multidimensionalidad y multisectorialidad, heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género, participación, asociación y devolución, descentralización e integración municipal e integración a nivel de la ciudad.

De acuerdo con Simioni & Szalachman (2007) en *la primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*, está documento responde a como se enfrentan las demandas sociales a partir de 5 ejes: acceso a la vivienda y al suelo, disponibilidad de servicios básicos e infraestructura, mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda, dotación de espacio público y equipamiento social además de la provisión de actividades productivas y generación de empleo e ingresos. Esta primera etapa fue aplicada para 10 países, en donde se evaluaron los impactos sobre las áreas anteriormente mencionadas, desde la efectividad de los programas desde la utilización de un cuestionario base en el que se pudiera comparar, así como utilizar la información cualitativa, para abordar la percepción de los ejecutores sobre el comportamiento y los efectos de los programas.

Por último señalan, que para el desarrollo de políticas y programas tengan efectos, se requiere de una importante batería de políticas y programas habitacionales innovadores en cuatro grandes áreas: provisión de nueva vivienda, mejoramiento del parque público deteriorado, mejoramiento de barrios consolidados y mejoramiento de barrios tugurizados, es decir como planteaba Ramírez (2002), es necesario concentrarse ahora en políticas no convencionales de vivienda para aumentar el impacto en la población de bajos ingresos.

El documento institucional, *Guía para la evaluación de las políticas públicas* es realizado por la Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas y el Departamento Nacional de Planeación. El texto tiene como propósito, establecer el procedimiento a seguir, para evaluar los planes nacionales de desarrollo y por ende la política pública, es una guía técnica y conceptual, en la que se presentan definiciones, diseños y ejemplos, para llevar a cabo la evaluación. Contiene once capítulos, en los que se describen los siguientes pasos. El capítulo uno, está dedicado a las generalidades de la evaluación, la definición, alcances, justificación y tipo, además que toma el estudio de caso del Plan Nacional de Consolidación Territorial. El segundo capítulo de evaluación de procesos se enfoca en definir los procesos a evaluar. Los capítulos tres y cinco, están dedicados a establecer metas y asociar indicadores, en el caso de la evaluación de productos, y la construcción de indicadores y la fijación de metas. El capítulo cuarto, obedece a una evaluación ejecutiva E<sup>2+</sup>

Analiza la eficiencia, la eficacia y la calidad de los bienes y servicios. Es una metodología de corte económico y estadístico, al igual que la evaluación costo-beneficio que aparece en el capítulo siete, donde se estima el valor económico de los costos y los beneficios, valor presente neto, la rentabilidad y toma como estudio de caso, la evaluación del programa familias en acción. La evaluación de impacto, es la única que contempla la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos, además de la construcción de una línea de base. Y la evaluación institucional plantea metodologías como: SADCI, PROSE Y OCAT, aquí se presenta el estudio de caso de la política de vivienda y tierras para la población en situación de desplazamiento con herramientas eminentemente cuantitativas. Los últimos tres capítulos incluyen el glosario, la bibliografía y los anexos.

Todas las metodologías aquí planteadas obedecen a perspectivas teóricas de tercera generación retomando los planteamientos de Roth (2009), dado que se vuelven

sumamente sofisticadas en cuanto a sus procedimientos, pero en donde la mirada crítica hacia los casos o programas, continua ausente.

A continuación se presentan cuatro documentos institucionales, producidos por el DNP, la Contraloría General de la Nación y la Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C. En los informes de auditoría sobre el plan nacional de desarrollo 2002-2006 hacia un país de propietarios y las políticas públicas de vivienda y ciudades amables.

El primero de estos informes es un documento que contiene siete capítulos. El primero está dedicado a analizar el derecho a la vivienda desde el derecho internacional, la Constitución Política de Colombia de 1991, la Corte Constitucional y las obligaciones del Estado para la realización del derecho a la vivienda adecuada. El segundo describe los requerimientos de producción de servicios habitacionales, a partir de estadísticas como la estimación del déficit de vivienda. Para el tercero y cuarto capítulo se realiza un recuento histórico de la política de vivienda hasta el año 2002.

El quinto capítulo expone la política de vivienda, la situación actual, las metas y resultados propuestos, el crédito hipotecario, la gestión del suelo urbano, el mejoramiento de barrios y el mejoramiento progresivo de vivienda y termina con la operacionalización del subsidio familiar de vivienda. En el sexto capítulo se plantea algunos elementos institucionales como las políticas nacionales, locales, además de aspectos como la financiación de la vivienda y la seguridad en la tenencia. Por último se encuentran las recomendaciones que realiza esta entidad auditora sobre la ampliación de los programas e instrumentos de la política de vivienda, un modelo de gestión estatal que examine las condiciones habitacionales y socioeconómicas de los hogares y la profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda.

Esta evaluación sólo se concentra en la medición del nivel de cumplimiento de las metas cuantitativas de la política sectorial y reconoce que es una parte de la tarea que debe hacerse frente a la evaluación de programas establecido por el Plan Nacional de Desarrollo –PND-. La auditoría se concentra principalmente en la operacionalización del subsidio familiar de vivienda, concentrado principalmente por las cajas de compensación familiar.

Sobre la Política Pública "*Vivienda y Ciudades Amables*" la evaluación sigue los principios de economía, eficiencia y eficacia. Bajo la información obtenida a través de documentos públicos y oficiales, información procedente de anteriores ejercicios auditores que se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y el aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA). La evaluación tiene en cuenta las vigencias 2011-2013, a partir del cumplimiento de metas, que contempla algunos indicadores como la iniciación de vivienda nueva, iniciación de Vivienda de Interés Social –VIS- con apoyo de Fonvivienda y las cajas de compensación, créditos desembolsados por el Fondo Nacional del Ahorro –FNA-, generación de suelo y macroproyectos de vivienda y/o renovación urbana, línea de base, metas, avances y porcentajes de cumplimiento.

La auditoría estableció treinta y seis hallazgos administrativos tales como: retraso en la puesta en ejecución de los macroproyectos de inversión social nacional – MISN-, mecanismos inaplicables del Plan Nacional de Desarrollo para mejorar la oferta de vivienda, debilidades en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa, bajo desarrollo de instrumentos para vincular recursos del mercado de capitales a la generación de vivienda, demoras en la adopción de los mecanismos modificatorios de la Ley 388 de 1997 por parte de las entidades territoriales No se han adoptado lineamientos sobre construcción y urbanismo sostenible No aplicación de criterios de focalización para la selección de beneficiarios, diferencias entre la información de los indicadores reportados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT- y las entidades ejecutoras Incumplimiento en las metas del Plan Nacional de Desarrollo Proyectos con deficiencias Marco jurídico y legal del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico Arreglo Institucional del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB complejo, poco eficiente y alejado de algunas disposiciones de la Ley 142 de 1994, bajos avances en el cumplimiento de los indicadores de calidad del agua, entre otros.

A diferencia de los dos informes anteriores, este documento se concentra en describir la evaluación del programa de vivienda de interés social urbana. El DNP a través del Sistema Nacional de Evaluación –SINERGIA- contrató al Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales –CRECE- para realizar la evaluación de impacto intermedia del programa de vivienda de interés social urbana y se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario. La evaluación tiene tres

componentes: los efectos preliminares del programa en la calidad de vida y las condiciones económicas de población beneficiaria, la efectividad de la focalización de los estudios ofrecidos y el grado de consolidación del esquema operativo del programa. El documento tiene un resumen ejecutivo y tres capítulos, dedicados a realizar una síntesis del programa, el propósito, la metodología y la ejecución de la evaluación. El segundo presenta los resultados del primer seguimiento a los beneficiarios y el último capítulo está dedicado a evaluar la focalización del programa.

La metodología utilizada es cuasi-experimental y se basa en comparar grupos de control y de beneficiarios, denominados grupo de tratamiento. Con base en estos criterios se seleccionó una muestra de 4000 hogares, la muestra objetivo estuvo distribuida en 75 municipios, en cinco regiones, aunque no toda la muestra participó en la evaluación. Para la construcción de la línea de base se diseñaron formularios similares, de acuerdo con los siguientes indicadores que se tuvieron en cuenta: características de las viviendas, servicios públicos, entorno y hogar. También se acordó el uso de técnicas cualitativas (entrevistas individuales), no obstante, la fortaleza de este tipo de evaluaciones son las técnicas cuantitativas que son las que según el informe pueden ser más contundentes, aplicando dos tipos de técnicas; la doble diferencia con pareo y diferencias en diferencias con estimadores para datos de panel, ambos procesos estadísticos muy sofisticados y acordes con la guía del DNP.

Por último, la Secretaría del Hábitat (2015), realiza una evaluación del programa hábitat y viviendas humanos, desde diferentes metodologías cuantitativas y cualitativas, que van desde la evaluación general, que incluyen las evaluaciones presupuestarias y de desempeño de las instituciones, además de una evaluación por programas. El informe tiene cuatro capítulos, el primero aborda los instrumentos de gestión del suelo, la segunda el subsidio distrital de vivienda en especie, el cuarto capítulo el programa de mejoramiento integral de barrios, reasentamientos y regularización de barrios de origen informal, y por último, se presentaron las conclusiones, que giran en torno a incentivar las políticas no convencionales de vivienda Ramírez (2002), su impacto es significativo, debido a que garantizan una estrategia más adecuada para la gestión del suelo y así evitar los lotes de engorde en Bogotá D.C., uno de los más graves problemas en la actualidad para el acceso al hábitat y la vivienda.