

Propuesta de lineamientos para el diseño de una política pública de vivienda digna en
asentamientos informales del municipio de Cúcuta

Alexa Yanid Suarez Hernández

Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en gestión y políticas públicas

Director:

Rafael Alcides Téllez Sánchez

Magister en planificación y administración del desarrollo regional

Universidad Industrial de Santander

Facultad de ciencias humanas

Escuela de economía y administración

Maestría en gestión y políticas públicas

Bucaramanga

2022

Dedicatoria

*Este logro se lo dedico a Dios, que, junto a los Ángeles,
me acompañan y son luz en cada uno de mis días.
A quienes se me adelantaron en el camino a la eternidad y son mi inspiración.*

*A mis Padres por su amor, entrega y apoyo incondicional;
a Darwin, mi gran amor.*

*A mi sobrino Alexander, a mi hermano Adrián y a Violeta,
seres que me motivan a ser mejor cada día.*

Agradecimientos

Gracias especiales a mi tutor Rafael Téllez, por su valioso apoyo y guía durante el recorrido de este trabajo, a los habitantes del asentamiento José Bernal de Cúcuta por abrirme las puertas de sus hogares amablemente para llevar a cabo esta investigación; a mis maestros y compañeros de cohorte por aportar tanto a este peldaño de formación académica y profesional.

Contenido

Introducción	11
1. El problema	12
1.2 Objetivos	19
1.2.1. Objetivo General	19
1.2.2. Objetivos Específicos	19
1.3 Justificación.....	20
2. Marco teórico referencial	24
2.1.1 Antecedentes internacionales.	24
2.1.2 Antecedentes Nacionales.....	30
2.1.3 Antecedentes Locales. Acciones del gobierno municipal.	32
2.1.4. La política de vivienda municipal actual.....	34
2.2. Bases teóricas-conceptuales	36
2.2.2. Asentamientos informales	43
2.2.4. La noción de vivienda digna y adecuada.....	51
2.3. Marco Jurídico	61
2.3.1. Programas de la Política Nacional de Vivienda vigentes año 2022	64
3. Marco metodológico	65
3.1.1. Enfoque	66
3.1.2 Instrumentos para la recolección de datos.....	68
3.1.4. Variables.	69
4. Resultados	70
4.1 Análisis contextual y Estudio de caso asentamiento “José Bernal”	70
4.1.1 Descripción cartográfica de asentamientos informales en la ciudad de Cúcuta.....	70
4.1.2 Asentamiento Informal “José Bernal” en el Plano urbano de Cúcuta. Estudio de caso.....	72
4.2. Caracterización sociodemográfica de la población que vive en el asentamiento “José Bernal” de Cúcuta.	75
4.2.1. Variables Socio Familiares.....	75
4.2.2. Variables socioeconómicas	81
4.3. Trabajo de campo de entrevistas, para ponderar la percepción social o institucional de las políticas en la materia, la atención al asentamiento informal para una vivienda digna.	88
4.4. Implicaciones del covid-19 en la vivienda y acciones en el asentamiento informal “José Bernal”	105
4.5. Potencial actual de viviendas según la base de datos del Sisbén IV.	107
4.6. Políticas de vivienda implementadas en el municipio – ubicación, propuesta, resultados.	110

5. Lineamientos de una política pública de vivienda digna poscovid-19 enfocada a la mitigación de los asentamientos informales en el municipio de Cúcuta	112
5.1 Concepción y fundamentación de una política pública en vivienda digna.....	112
5.2 Estructura de Política Pública en materia de vivienda digna para asentamientos informales	114
5.3. Pasos para la conformación de una política pública de vivienda digna en asentamientos informales.	115
6.Conclusiones	124
Referencias bibliográficas	126
Apéndices	130

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Número de habitantes por año en el casco urbano de Cúcuta	13
Ilustración 2. Suelos de expansión municipal y asentamientos incorporados al perímetro urbano	16
Ilustración 3. El COVID-19 y el acceso a la vivienda en Colombia	17
Ilustración 4. Ubicación de Cúcuta en el país y la frontera con Venezuela	21
Ilustración 5. Relación del marco teórico conceptual de la investigación.....	37
Ilustración 6. Elementos involucrados en una política pública	38
Ilustración 7. Ciclo de las Políticas Públicas.....	40
Ilustración 8. Condiciones para considerar que existe precariedad urbana según la ONU, 2003	45
Ilustración 9. Esquema de factores que inciden en los asentamientos informales	47
Ilustración 10. Vivienda social resiliente	56
Ilustración 11. Comparativo de cartografía oficial.....	70
Ilustración 12. Comparativo de cartografía oficial.....	71
Ilustración 13. Ubicación del asentamiento “José Bernal” y levantamiento de plano urbano	74
Ilustración 14. Datos obtenidos de indicador Edad del Jefe de Familia.....	76
Ilustración 15. Estado civil Jefe de familia	77
Ilustración 16. Datos obtenidos de la variable Integrantes de la Familia	79
Ilustración 17. Datos obtenidos del indicador Nivel escolaridad del Jefe de Familia.....	80
Ilustración 18. Datos obtenidos del indicador Nivel de ingresos	82
Ilustración 19. Datos obtenidos indicador tipo de trabajo	83
Ilustración 20. Datos obtenidos del indicador Estrato.....	84
Ilustración 21. Datos obtenidos indicador Tenencia de Vivienda	85
Ilustración 22. Datos obtenidos del indicador Condición migratoria.....	86
Ilustración 23. Datos obtenidos indicadores Factores de movilización	88
Ilustración 24. Casos Covid por Departamento.....	106
Ilustración 25. Tipo de vivienda.....	108
Ilustración 26. Grupos Sisbén IV	108
Ilustración 27. Tipo de material de pisos en viviendas	109
Ilustración 28. Tipo de material de paredes en las viviendas	109
Ilustración 29. Actores involucrados en las políticas de vivienda.....	114
Ilustración 30. Organización de una Política Pública.....	116

Lista de tablas

Tabla 1. Municipios y departamentos en Colombia con mayor número de migrantes venezolanos	15
Tabla 2. Elementos clave para la acción de los gobiernos	47
Tabla 3. Descripción de los componentes del déficit habitacional en la metodología 2020.....	50
Tabla 4. Elementos que debe tener una vivienda adecuada	52
Tabla 5. Requerimientos de una urbanización social	54
Tabla 6. Contribución de la vivienda al cumplimiento de la agenda 2030 en cada objetivo	58
Tabla 7. Marco jurídico: Vivienda social y asentamientos informales en Colombia.....	62
Tabla 8. Programas de la política de vivienda vigentes al año 2022.....	65
Tabla 9. Sistema de variables	69
Tabla 10. Asentamientos informales en proceso de legalización.....	72
Tabla 11. Edad del jefe de familia.....	75
Tabla 12. Estado civil Jefe de familia	76
Tabla 13. Integrantes de la Familia	77
Tabla 14. Nivel de Escolaridad del Jefe de Familia	79
Tabla 15. Nivel de Ingresos.....	81
Tabla 16. Tipo de trabajo	82
Tabla 17. Estrato social	83
Tabla 18. Tenencia de Vivienda.....	84
Tabla 19. Condición migratoria	85
Tabla 20. Factores de movilización.....	87
Tabla 21. Ocupación del asentamiento.....	90
Tabla 22. Descripción física de la vivienda	91
Tabla 23. Percepción del apoyo estatal	92
Tabla 24. Servicios básicos	94
Tabla 25. Percepción de vida digna en la vivienda	95
Tabla 26. Percepción sobre el manejo de la pandemia.....	97
Tabla 27. Percepción sanitaria de la vivienda	99
Tabla 28. Percepción sobre las políticas de vivienda	100
Tabla 29. Políticas de vivienda en el municipio.....	101
Tabla 30. Ayuda de organizaciones no gubernamentales	103
Tabla 31. Necesidad de mayor apoyo del estado	105
Tabla 32. Lineamientos para el diseño de una política pública de vivienda digna en Asentamientos Informales de Cúcuta	117

Lista de Apéndices

Apéndice A.....	131
Apéndice B.....	136

Resumen

Título: Propuesta de lineamientos para el diseño de una política pública de vivienda digna en asentamientos informales del municipio de Cúcuta*

Autor: Alexa Yanid Suarez Hernandez**

Palabras Clave: Políticas públicas, Vivienda digna, Asentamientos informales, Cúcuta, Lineamientos.

El estudio presentado planteó como objetivo general diseñar los lineamientos de una política pública de vivienda digna orientada a mejorar la calidad y condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos informales en el municipio de Cúcuta, Norte de Santander. Dentro de los objetivos específicos se buscó: Hacer una caracterización sociodemográfica de la población que vive en los asentamientos informales de Cúcuta; analizar el contexto, las implicaciones del COVID-19 y las políticas públicas implementadas para solventar la problemática de los asentamientos informales en Cúcuta; determinar la oferta y la demanda potencial actual de viviendas según bases de datos oficiales; para luego, identificar las políticas públicas sobre atención a asentamientos informales vigentes en la ciudad de Cúcuta. La metodología desarrollada fue una investigación de carácter no experimental, tomándose el enfoque mixto para la comprensión de la realidad, de acuerdo con esto se utilizó un instrumento de recolección tipo encuesta dirigido a la muestra de 380 jefes de Familia del asentamiento Informal “José Bernal”, y una entrevista estructurada, dirigida a 6 Líderes del asentamiento informal “José Bernal” quienes habitan allí. También se trabajó la técnica del análisis de contenido, con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo municipal 2020-2023 y los datos arrojados del Sisbén IV. Los resultados obtenidos permitieron comprobar las necesidades de vivienda en el asentamiento informal, donde se concluyó la negligencia y abandono de la administración municipal en la atención a estos habitantes por el impacto de la Pandemia Covid 19, además de las precariedades y limitaciones que poseen para lograr una vivienda digna, de allí, la necesidad de una política pública proyectada a generar cambios sustanciales a estas situaciones.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Director: Rafael Alcides Téllez Sánchez. Magister En Planificación Y Administración Del Desarrollo Regional.

Abstract

Title: Proposal of guidelines for the design of a public policy for decent housing in informal settlements in the municipality of Cúcuta*

Author: Alexa Yanid Suarez Hernandez¹

Key Words: Public policies, Decent housing, Informal settlements, Cúcuta, Guidelines.

The study presented had the general objective of designing the guidelines for a decent housing public policy aimed at improving the quality and living conditions of the inhabitants of informal settlements in the municipality of Cúcuta, Norte de Santander. Within the specific objectives, the following were sought: To make a sociodemographic characterization of the population that lives in the informal settlements of Cúcuta; analyze the context, the implications of COVID-19 and the public policies implemented to solve the problem of informal settlements in Cúcuta; determine the current potential supply and demand for housing according to the official database; to then identify the public policies on attention to informal settlements in force in the city of Cúcuta. The methodology developed was a non-experimental investigation, taking the mixed approach to understand reality, according to this, a survey-type collection instrument was used aimed at the sample of 380 Heads of Family of the Informal settlement "José Bernal" , and a structured interview, addressed to 6 Leaders of the informal settlement "José Bernal" who live there. The technique of content analysis was also worked on, with the Territorial Ordering Plan and the Municipal Development Plan 2020-2023 and the data obtained from Sisben IV. The results obtained allowed us to verify the housing needs in the informal settlement, where the negligence and abandonment of the municipal administration in the care of these inhabitants due to the impact of the Covid 19 Pandemic, in addition to the precariousness and limitations they have to achieve decent housing, hence the need for a public policy designed to generate substantial changes to these situations.

* Degree Work

¹Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Master in Management and Public Policies. Director: Rafael Alcides Tellez Sanchez. Master in Planning and Administration of Regional Development.

Introducción

Los cambios en la dinámica social y cultural desde el proceso de globalización han destacado en fenómenos humanos orientados a la satisfacción de necesidades básicas por parte de las personas. Cada día, la precariedad en las economías, las crisis políticas, los conflictos por el poder, las erradas prácticas en el establecimiento de políticas, programas y proyectos, los fenómenos naturales, aunado a la proliferación de virus como la Pandemia del Covid 19, hacen que los seres humanos asuman decisiones en beneficio propio y de sus familias.

En el caso de un derecho humano como es el derecho a estar protegido y tener un lugar donde habitar, posiblemente sea uno de los problemas sociales con mayor arraigo debido a la imposibilidad de muchas personas de contar con los servicios básicos y los mínimos criterios de habitabilidad, que no pongan en riesgo la salud y el bienestar de quienes allí conviven. De allí que, la responsabilidad de las entidades públicas que ejercen el poder desde los diversos niveles, tienen la responsabilidad como garantes de la paz y el orden social, los mecanismos a través de programas y proyectos en la consolidación de la atención prioritaria y legalidad que merecen los predios conformados en asentamientos informales que poseen necesidades habitacionales.

Esta realidad se vive en la Ciudad de Cúcuta, cercana a la frontera Colombo-Venezolana, donde se ha presenciado una dinámica poblacional cada día en ascenso que influye en la conformación de asentamientos informales, además, la situación interna de la ciudad también ha obligado a los habitantes de la ciudad, que no poseen los recursos para obtener una vivienda o arrendarla, a ocupar u obtener lotes de terreno en estos asentamientos para tratar de paliar las necesidades habitacionales en beneficio de su familia. Otro aspecto que recrudeció esta problemática de vivienda se asentó por la llegada de la Pandemia del

Covid 19, una experiencia humana que cambió la dinámica social dentro y fuera de los hogares.

En ese sentido, ante las necesidades diagnosticadas en esta realidad, se diseñan una serie de lineamientos de una política pública de vivienda digna orientada a mejorar la calidad y condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos informales en el municipio de Cúcuta, Norte de Santander. Esto con el propósito de ser una orientación práctica para la búsqueda de soluciones habitacionales familias de asentamientos informales como los del barrio “José Bernal”.

1. El problema

1.1 Planteamiento del Problema

La informalidad urbana en Colombia es un fenómeno complejo causado por distintos factores como el déficit de vivienda, el desplazamiento forzado, el conflicto armado, la pobreza, los altos índices de desempleo y la inadecuada aplicación de políticas públicas.

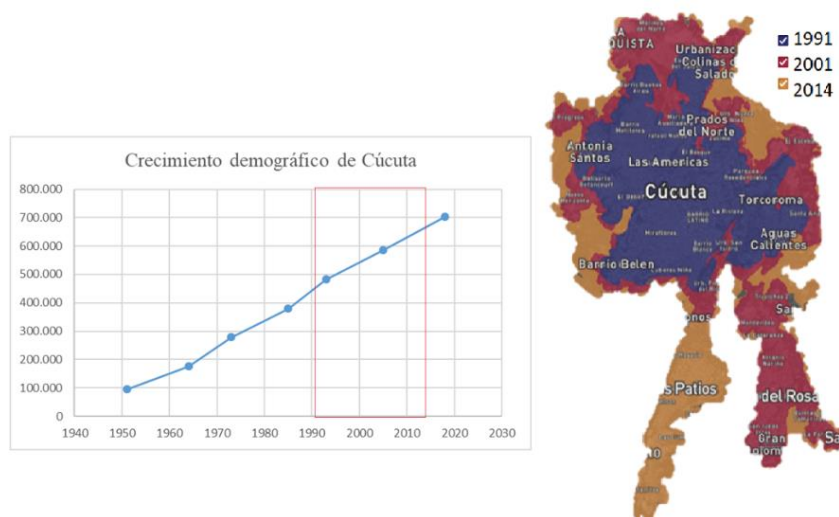
La informalidad urbana de los asentamientos es un rasgo característico del crecimiento en las ciudades colombianas -y latinoamericanas en general-. En la ciudad de San José de Cúcuta, este problema tiende a expandirse, en un contexto de aumento de la demanda que, según el DANE, para 2018 ascendía a 703.000 habitantes con una oferta de sólo 231.878 unidades de vivienda para albergarlos a todos (DANE, 2018).

El problema, de acuerdo al DANE, es tratado cuantitativa y cualitativamente: el déficit cuantitativo relaciona la cantidad de hogares que no tienen acceso a vivienda, el cual es de

13,11% en la ciudad; y el déficit cualitativo, que en este caso representa el 50,83% de las viviendas, hace referencia a condiciones mínimas de habitabilidad, como: estructura, hacinamiento, cocinas, baños y acceso a servicios. Comparando los dos últimos censos, Cúcuta obtuvo un aumento en el número de hogares en déficit habitacional, al pasar de 41.704 en el 2005, a 63.537 para el año 2018 (DANE, 2020).

Ilustración 1

Número de habitantes por año en el casco urbano de Cúcuta crecimiento huella urbana de Cúcuta 1991-2001-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2005, 2029) y la página web: www.atlasdeexpansionurbana.org (2020)

En este sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) identifica que en Cúcuta existen 102 asentamientos subnormales equivalentes a 12.311 predios, los cuales se abastecen de agua potable por medio de pilas públicas o planes “*conéctate*” (Alcaldía de San José de Cucuta, 2019, pág. 33), en un contexto incremental de la pobreza acompañada de tendencias de aumento de la inmigración venezolana, reductos históricos de desplazamiento forzado, factores que contribuyen a elevar la demanda por servicios públicos básicos como conexiones domiciliarias, salud y educación, así como bienes públicos relacionados con la vivienda digna (Inojosa, 2019). De esta manera, el crecimiento del déficit habitacional desbordado a la

informalidad y desmejoramiento de la calidad de vida, hacen parte de la distribución espacial de la pobreza en Cúcuta.

Por una parte, el DANE y DNP calculan el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) teniendo en cuenta las condiciones de la vivienda como una de las cinco dimensiones (junto a las condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios). En este sentido, en Colombia, el IPM es de 19,6%; mientras que, en Cúcuta el 25.7% de los hogares se encuentra en situación de pobreza multidimensional, 1 de cada 4 hogares cucuteños es pobre.

Además, el 25% del total de los hogares de la ciudad se considera pobre, especialmente aquellos que viven en las comunas 6, 7 y 8 ubicadas en la zona occidental de la ciudad, donde hay mayor concentración de asentamientos irregulares (Alcaldía de Cúcuta, 2020, pág. 49), debido al abultado flujo inmigratorio luego del cierre fronterizo en el año 2015 y la crisis derivada de la hiperinflación que aumentó la pobreza en el país vecino, situación que coadyuva al incremento del número de pobres en la ciudad, presionando la demanda por vivienda de inmigrantes que tienen que habitar en calles o invadir inmuebles y propiedades, al carecer de oportunidades. Según OIM – Colombia, la ciudad es la principal receptora y la segunda que más venezolanos alberga, al representar el 18% de su población total (Alcaldía de San José de Cucuta, 2019, pág. 58). En este sentido, el incremento de población venezolana en condición irregular crea la imposibilidad de acceder a bienes y servicios de primera necesidad como la vivienda, debido en parte a la falta de documentación.

Tabla 1*Municipios y departamentos en Colombia con mayor número de migrantes venezolanos*

Migrantes Venezolanos por Ciudades		Migrantes Venezolanos por departamentos	
Bogotá	352.431	Norte de Santander	202.727
Cúcuta	104.981	Atlántico	167.604
Barranquilla	99.251	La guajira	165.475
Medellín	85.062	Antioquia	149.535
Cali	62.412	Santander	99.659

Fuente: Elaboración propia a partir de Revista Portafolio EFE (2020).

Adicionalmente, la población en condición de desplazamiento forzado víctima del conflicto armado interno llega a 76.253 y 12.335 víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, para un total de 88.588 personas reconocidas como víctimas del conflicto armado en 2019, quienes representan el 12% del total de la población del municipio, constituye una presión adicional de incremento de la demanda de vivienda y, por tanto, incremento de la informalidad. Pues debido a la falta de planeación por el uso irracional, ilegal y segregado del suelo, y a que el municipio no cuenta con suficientes y adecuados suelos aptos para vivienda (Alcaldía de Cúcuta, 2020, pág. 61), es incremental la demanda habitacional esta parte de la población de Cúcuta.

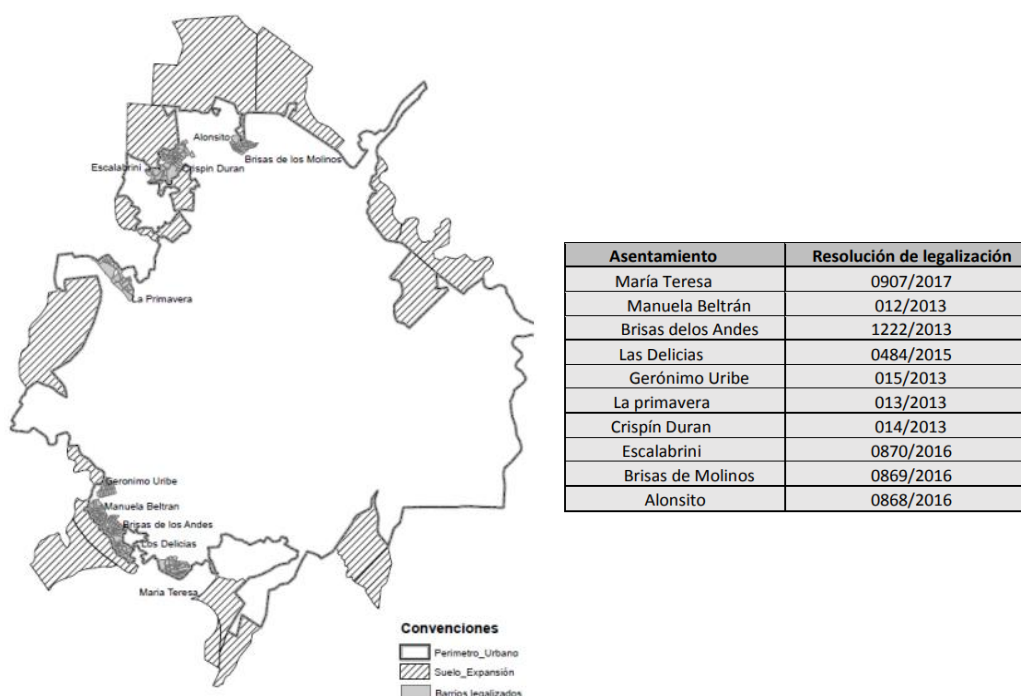
En estas circunscritas se reproducen las condiciones precarias de habitabilidad, seguridad, salubridad, servicios básicos, ilegalidad y en una situación constante de riesgo. Lo anterior se constata con las bases de datos del Departamento Administrativo de Bienestar Social, sobre 69 mujeres y 445 hombres en situación de calle, quienes demandan entre varias cosas, vida digna. (Alcaldía de Cúcuta, 2020, pág. 105)

Una manera de tratar el problema es la promoción de la vivienda social con proyectos de vivienda nueva que se rigen por la política nacional de vivienda (Minvivienda, 2021), pero son ofertados por constructoras privadas, que muchas veces no tienen en cuenta la cercanía y

provisión de fuentes de ingresos y empleo; y donde la arquitectura en las viviendas proporcionadas no satisface las necesidades de los usuarios. En este sentido, en Cúcuta no se ha reducido el déficit habitacional, esto se ve reflejado en el ajuste del suelo urbano en el POT vigente, que tuvo en cuenta 10 asentamientos de origen informal legalizados que modificaron el perímetro urbano definido en el anterior POT; con un aumento de apenas el 2,4% al pasar de un área de 6.328 ha a un área de 6.439,19 ha. (Municipio de San José de Cúcuta, 2017, pág. 74).

Ilustración 2

Suelos de expansión municipal y tabla de asentamientos incorporados al perímetro urbano en el POT 2019.



Fuente: Adaptado de Documento Técnico de Soporte. Proceso de revisión ordinaria del plan de ordenamiento territorial – POT. Municipio de San José de Cúcuta (2017).

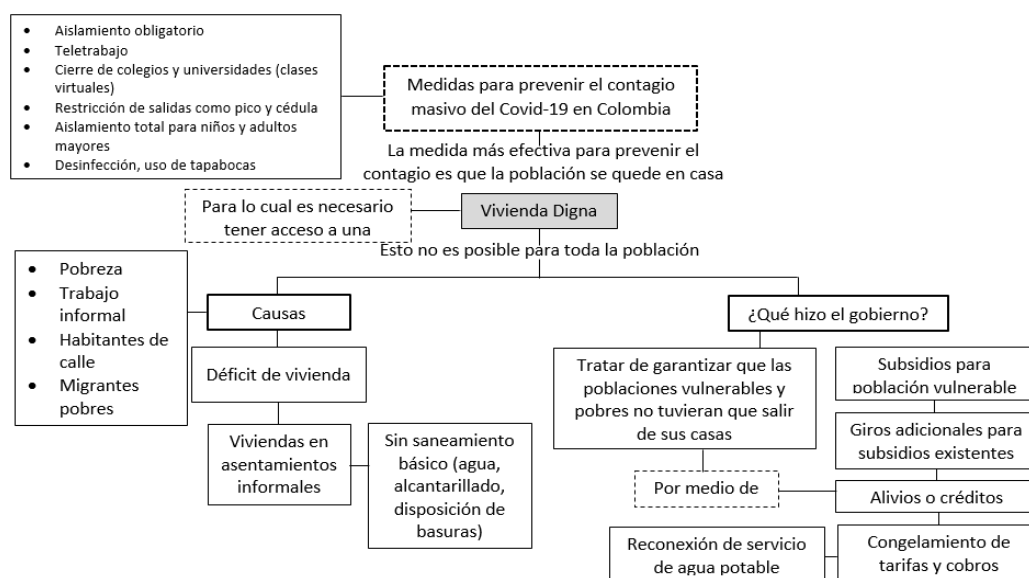
Esa ilegalidad se asocia al empobrecimiento de la población, y aumenta la imposibilidad de acceder a programas o políticas públicas, a la vez que intensifica la percepción de inseguridad debido al aumento de las zonas precarias (Gobernación de Norte de Santander,

2020). En este marco, las políticas públicas asociadas a la vivienda adolecen de lineamientos que incorporen no solo la ilegalidad, sino el conjunto de circunstancias socioeconómicas que llevan a dicha condición irregular.

Adicionalmente, no se ha considerado en dichas políticas la situación emergente derivada la crisis sanitaria de la pandemia, donde la problemática de los asentamientos informales y el déficit de vivienda ha empeorado debido a la crisis por la llegada del COVID-19, pues en Colombia, desde el anuncio del aislamiento preventivo obligatorio el 24 de marzo del 2020, se tomaron decisiones asociadas a la problemática de vivienda muy deficientes.

Ilustración 3

El COVID-19 y el acceso a la vivienda en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

En el sector vivienda, las actuaciones para que las personas tuvieran acceso o para prevenir que tuvieran que abandonar la vivienda, fueron: disposición de subsidios, giros adicionales para programas sociales existentes, facilitación de créditos, congelamiento de

cobros, reconexión del servicio de acueducto para quienes lo tenían suspendido, pausa del aumento en la tarifa de agua, entre otras (Romo, 2020), sin embargo, el gobierno nacional y los gobiernos municipales deben proveer también políticas que subsanen la crisis en el mediano y largo plazo por la paralización de la economía a causa del virus, como el de la demanda de vivienda o superación de la informalidad y precariedad.

El ser humano depende de su entorno para desarrollarse y crecer, y, se puede afirmar que depende de una vivienda digna y adecuada para su saneamiento básico, el mejoramiento de su calidad de vida y para prevenir el contagio de enfermedades, por ello, y a partir de lo anterior, nace la pregunta de investigación:

¿Cuáles serían los lineamientos de una política pública de vivienda digna que mejore la calidad y condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos informales en Cúcuta en el marco del COVID-19? Asimismo, para dar solución a esta, surgen las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se caracteriza la población que vive en los asentamientos informales de Cúcuta?
2. ¿Cómo se caracteriza el contexto de la problemática de los asentamientos informales Cúcuta?
3. ¿Cuál es la oferta y demanda potencial de viviendas en base a las bases de datos actualizadas?
4. ¿Qué políticas públicas sobre atención a asentamientos informales están vigentes en Cúcuta?

1.2 Objetivos

1.2.1. Objetivo General

Diseñar los lineamientos de una política pública de vivienda digna orientada a mejorar la calidad y condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos informales en el municipio de Cúcuta, Norte de Santander.

1.2.2. Objetivos Específicos.

- 1.** Hacer una caracterización sociodemográfica de la población que vive en los asentamientos informales de Cúcuta.
- 2.** Analizar el contexto, las implicaciones del COVID-19 y las políticas públicas implementadas para solventar la problemática de los asentamientos informales en Cúcuta.
- 3.** Determinar la oferta y la demanda potencial actual de viviendas en Cúcuta según bases de datos oficiales.
- 4.** Identificar las políticas públicas sobre atención a asentamientos informales vigentes en la ciudad de Cúcuta.

1.3 Justificación

Según la ONU (2016), el déficit de vivienda reproduce informalidad urbana, y esta a su vez significa la construcción de viviendas que no son consideradas dignas; este no es un problema reciente, en especial en el contexto latinoamericano, teniendo en cuenta que el surgimiento de asentamientos informales en el mundo ha venido creciendo a través del tiempo (pág. 2). Para la ONU (2015), tener acceso a vivienda digna, es un derecho consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y es un criterio importante para llegar a Ciudades y Comunidades Sostenibles, explícito en los objetivos 1, 3, 6, 10, 11 y 16 de Desarrollo Sostenible (ODS) y particularmente el objetivo 11, relacionado con la erradicación de la pobreza para el año 2030. (Vives, 2019)

La vivienda digna toma en cuenta las condiciones de vida en el hogar como una necesidad básica consagrada en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia (1991), reconociendo la vivienda como un derecho fundamental, en un país donde, según el censo Población y vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE (2018), más de un tercio de la población estaba en déficit habitacional, por ende, es obligación del Estado hacer efectivo este derecho, a través de políticas públicas.

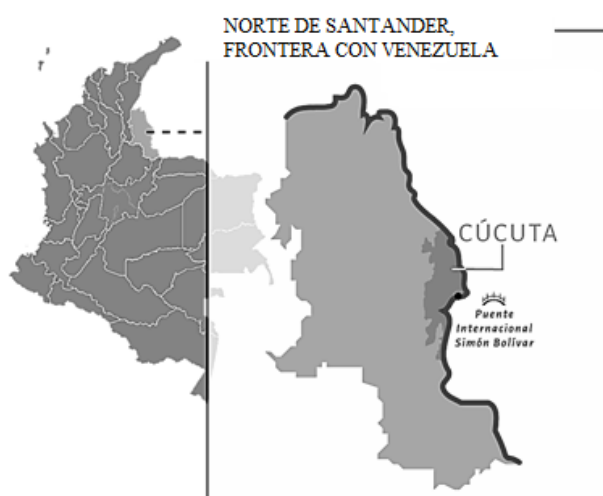
De otra parte, la experiencia de políticas de vivienda para población pobre y/o vulnerable refleja no solo la insuficiencia cuantitativa respecto a una demanda creciente, sino también, criterios cualitativos en cuanto a la dignificación de la vida de los hogares que la demandan. El intento del Estado colombiano por solucionar el déficit de vivienda social desde el siglo pasado, se ha basado en otorgar subsidios, actualmente por medio de la política Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), del ministerio de vivienda; pero a pesar de que su objetivo es facilitar la adquisición de vivienda para hogares con ingresos totales menores a

cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes, o \$ 3.634.104 para 2021 (Minvivienda, 2021) se excluye a población muy vulnerable como los inmigrantes y personas en situación de calle (DANE, 2019).

En ese marco, los resultados no han sido los esperados, particularmente en los últimos dieciséis años de vigencia de las políticas en parte debido a que el Estado no está debidamente involucrado en el proceso de diseño y construcción de las viviendas, si no que se encarga del otorgamiento de subsidios a la demanda basados en créditos de largo plazo a los cuales las familias en situación de pobreza no tienen la capacidad de acceder. (Mogollon & Peñuela, 2018)

Ilustración 4

Ubicación de Cúcuta en el país y la frontera con Venezuela



Fuente: Imagen adaptada por el autor, tomada de la web <https://migravenezuela.com/> (Proyecto migración Venezuela, 2020).

En ciudades como Cúcuta, capital fronteriza con Venezuela, esta política resulta insuficiente por las dinámicas socioeconómicas que presenta. En ese sentido, es importante aclarar que, aunque las políticas públicas de vivienda en Cúcuta trabajan en conjunto con la política nacional de vivienda, mientras que dichas políticas no se enfoquen en las

problemáticas socioeconómicas particulares del contexto, la expansión de los asentamientos informales va a continuar; esta es la razón por la que deben estar enfocadas en mitigar dicho déficit habitacional por medio de estrategias reguladoras y propositivas en soluciones desde la concepción de los proyectos de vivienda social a partir del estudio contextual.

La complejidad de este problema requiere redefinir las políticas dirigidas a la atención de este problema en función de cumplimiento de los ODS. Al tiempo que se prevea la ocurrencia de escenarios de incremento de la demanda como consecuencia de los efectos de la pandemia por la COVID-19. En este sentido, la situación de vulnerabilidad de las familias tendería a aumentar, al tiempo que presiona el crecimiento tanto de los asentamientos informales en zonas de alto riesgo como del déficit habitacional. (Alcaldía de Cúcuta, 2020, pág. 308)

Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta (2019) existe un área importante de suelos de uso residencial en zona de riesgo o amenaza, al tiempo que, existen zonas de expansión y desarrollo aprovechables para el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda social. Asimismo, el POT de la ciudad apunta a la reglamentación por usos del suelo, dando prioridad a la delimitación actualizada de suelos de expansión y de desarrollo; a la reglamentación de cobertura de servicios públicos según la densidad poblacional por porción de territorio; y a la implementación de la política nacional de vivienda (Alcaldía de San José de Cucuta, 2019, pág. 73).

Así, en los últimos años se han construido proyectos de vivienda social en distintas zonas de Cúcuta, sobre todo en las periferias, por medio de los programas que ofrece SFV; además de la regularización de varios asentamientos informales, la legalización de predios y la dotación de servicios públicos a través de los gobiernos de paso. Por lo tanto, el estudio se

basa en que ya se han venido implementando distintas acciones en el campo de las políticas de vivienda municipales para mitigar el problema, pero no han sido suficientes para evitar los asentamientos subnormales, además, teniendo en cuenta el panorama actual de la pandemia.

Pues actualmente, en el Plan de Desarrollo Municipal de San José de Cúcuta (2020), se identifica que la COVID-19 en ciudades frontera y con economías basadas en el comercio como Cúcuta, el impacto socioeconómico ha sido considerablemente mayor que en otras ciudades (pág. 79). Y las acciones del gobierno local se han destinado al tema sanitario de prevenir y gestionar los brotes de contagio con suministros de alimentos, apoyo a los más vulnerables y acceso a la atención médica (OMS, 2020).

En el marco de pandemia, asegurar una vivienda digna para quienes viven en asentamientos informales, es indispensable para reducir la propagación de la misma (Franco, 2020) . El acceso a una vivienda digna resulta de suma importancia, de modo que, en varios países se tomaron medidas al respecto, sobre todo para poblaciones en condición de pobreza durante el periodo de aislamiento, tales como: la suspensión de los desalojos por pagos de rentas, el suministro de viviendas de emergencia, el adelanto en disposición de servicios públicos básicos para poblaciones vulnerables, entre otras que varían según cada país (ONU Habitat, 2020, pág. 12).

De ahí que el déficit de vivienda para ciudades con altos índices de pobreza e informalidad como Cúcuta, constituye un desafío no solo financiero, sino técnico, debido a la dificultad de cuantificar con exactitud el problema y su afectación sobre el incremento del urbanismo subnormal con los impactos causados por la pandemia (León, 2021). Pues la vivienda ya desempeñaba un rol central tanto a nivel individual, como social, antes de la pandemia, pero ahora su papel se ha resignificado y su importancia se ha multiplicado al

convertirse en el escenario de todas las actividades del ser humano (debido al aislamiento social), pasando de ser un derecho a prácticamente a una obligación. Es la coyuntura para que la vivienda sea vista como una oportunidad de cuestionamiento sobre los paradigmas existentes y contribuir a una solución. (Cornago, 2020).

Teniendo en cuenta la contextualización de la ciudad, y el programa nacional SFV, esta debe ser una propuesta de lineamientos para que las políticas y la participación de los actores gubernamentales encargados, apoyada en los instrumentos de ordenamiento territorial, orientadas a limitar la aparición de los asentamientos informales debido al déficit habitacional para grupos de poblaciones y familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y que sean coadyuvantes en el desarrollo socioeconómico de la ciudad.

2. Marco teórico referencial

2.1 Antecedentes

2.1.1 Antecedentes internacionales.

Una primera investigación relacionada con el objeto de investigación en el ámbito internacional es la tesis doctoral “Hacia un plano de directrices de ordenación territorial y urbanística como instrumento esencial para la habitabilidad básica” realizada por el Arquitecto Carlos Galán Saco (2015), que tiene el objetivo proponer las directrices territoriales y urbanísticas básicas que garanticen a la población más pobre y vulnerable, un nivel digno de habitabilidad, para responder al problema derivado de la expansión de los asentamientos humanos informales en ciudades de países en desarrollo, que, por producirse sin planificación

presentan baja calidad constructiva e inadecuada cobertura de servicios básicos e infraestructura, impactando en la calidad de vida.

Al respecto, Galán (2015) propone un instrumento que permitiría empezar por la definición de un plano de elección del sitio para ubicar favorablemente los asentamientos. En este sentido, la propuesta de Galán (2015) denominada “plano de elección del sitio”, permite ampliar el horizonte del presente ejercicio desde el ámbito territorial, dada la utilización de fuentes de información documental secundarias para su análisis, así como la caracterización del papel de las políticas y acciones gubernamentales para plantear unas estrategias para la regularización de algunos de esos asentamientos.

Por otra parte, desde el punto de vista de la pandemia, Rosario Santa María H. (2020) refiere una metodología como propuesta de integración conceptual para el caso del Perú, utilizando como material de base las Directrices de la OMS sobre Vivienda y Salud, para prevenir el contagio del COVID-19 con aislamiento social y con actividades de teletrabajo y de enseñanza virtual. Esas directrices de la OMS están dirigidas principalmente a los gobiernos nacionales, el artículo tiene el objetivo de presentar la relación entre esos planteamientos sobre la vivienda saludable y el contexto producido por los efectos de la pandemia en Perú.

Los resultados presentados por María (2020) son: la identificación de las condiciones necesarias para una vivienda saludable y luego, una discusión sobre cada una de las directrices identificadas (hacinamiento, frío y aislamiento de interiores, seguridad y traumatismos en el hogar y accesibilidad) en relación con las viviendas en Perú. El artículo aporta a la presente experiencia la consideración metodológica del contexto de la pandemia por su método de análisis de las directrices para la vivienda, donde resulta imprescindible que esta cuente con

las condiciones eficientes y seguras para reducir la enfermedad y concluye afirmando que esto es posible si las autoridades locales, regionales y nacionales trabajan con la comunidad para diseñar e implementar acciones conducentes a reducir el riesgo y que la mayoría de las viviendas puedan ser calificadas como saludables.

2.1.1.1. Políticas públicas en asentamientos informales de América Latina.

Fernández (2011), con el objetivo de examinar la preponderancia de asentamientos informales en América Latina y analizar dos paradigmas entre los programas de regularización que se han venido aplicando para mejorarlos. Uno, la experiencia de Perú, con la legalización de la tenencia por medio de la titulación y dos, la experiencia de Brasil, con un enfoque más amplio de titulación legal, con la mejora de los servicios públicos, y además con la creación de empleo y las estructuras para el apoyo comunitario. El autor concluye que, si bien las prácticas locales varían, la mayoría de los asentamientos informales en América Latina afectan al suelo en uso, planeación, registro, edificación y tributación y esto genera problemas de legalidad. El Programa de América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, abordan el problema de la informalidad y su impacto (Fernandez, 2011):

México. Desde 1974, el programa CORETT se basó principalmente en la regularización de asentamientos informales con titulaciones. En 30 años se otorgaron 2,5 millones de títulos, pero el programa ha perdido impulso en años recientes, debido a cambios introducidos en la legislación en 1992, los cuales privilegiaron la privatización del suelo. Luego, el programa PROCEDE, de 1992 a 2006, proporcionó títulos del suelo individuales a los residentes de 26.000 predios que significan casi el 90 % de los 29.000 ejidos del país. Fernández (2011), expone también los casos Perú y Brasil que se resumen así:

Perú. Es líder en los programas de titulación, la regularización del suelo en los últimos años se ha concentrado en legalizar, titular o formalizar la tenencia de lotes individuales, con programas independientes, con políticas de legalización a gran escala financiados con fondos nacionales, internacionales y del Banco Mundial. Estos programas han promovido cambios en el orden legal nacional invirtiendo intensivamente en datos, mapas y catastros. En 1996, gobierno Nacional creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). El proceso de formalización en Perú comprende tres etapas: primero, la generación de información sobre el suelo y los obstáculos existentes para la formalización de asentamientos; segundo, la identificación, demarcación y registro de lotes y edificios; y tercero, la identificación de los ocupantes con derechos.

Sin embargo, esta política ha tenido críticas, alrededor de la validez de su base teórica, según los resultados de su implementación argumentando que la tradición anterior de la política de regularización en Perú incluía políticas de mejoras y otros programas socioeconómicos para promover la integración socioespacial de las áreas y comunidades informales; y ahora se concentra en unidades individuales, derechos de propiedad y transacciones de mercado. Es decir, que se implementa sin mencionar redes de seguridad social o de bienestar social, ni cooperativas o bienes públicos. (Fernandez, 2011)

Surgen preguntas sobre, ¿quién recibe realmente los títulos?, si ocupantes e inquilinos o los dueños; si los transgresores sociales deberían recibir también títulos y; qué distinciones deben hacerse entre los asentamientos informales en suelos públicos y privados. Y además de que, a pesar de la existencia de títulos, los bancos tienen dificultades para otorgar créditos para mejoramiento de vivienda a los pobres. Y las personas temen poner en riesgo su única

propiedad por un financiamiento, es decir que la titulación no necesariamente promueve la inversión en la vivienda. (Fernandez, 2011)

Brasil. La estrategia de regularización se enfoca en la integración socioespacial para asegurar la tenencia individual dejando a las comunidades en su sitio original, para que los beneficiarios sean efectivamente los pobres. Este enfoque integrado se basa en el derecho a una vivienda digna, promovido por el Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda, combinando la legalización de la tenencia con las mejoras de áreas informales, y en ocasiones buscando generar oportunidades de ingresos y empleo y una dimensión cultural para superar el estigma de la residencia en áreas informales. (Fernandez, 2011)

Sin embargo, las municipalidades brasileñas han tenido más éxito mejorando asentamientos informales legalizándolos. El programa Favela-Bairro de Rio de Janeiro, internacionalmente reconocido, tituló 2.333 predios del total de 50.000 familias. La mayoría de las políticas de regularización se han dedicado a un pequeño número de asentamientos informales (debido principalmente a su alto costo financiero), se mejoraron las condiciones de vida sin otorgar una seguridad completa de la tenencia legal, pero también generó aumento de los precios del suelo y de las propiedades y de los arrendamientos, impactos que se reducirían si las políticas tuvieran un mayor ámbito de aplicación. (Fernandez, 2011)

El examen de diversos proyectos arroja promedios de costo elevados pero las políticas de regularización integradas socioespacialmente tienen importancia social y económica al promover el desarrollo, estabilidad política, racionalidad y eficiencia de la gestión urbana. Estas no terminarán con la pobreza urbana, pero mejorarán las viviendas y las condiciones de vida de las personas. (Fernandez, 2011)

Argentina. Bettatis (2009), estudia una intervención pública en los asentamientos informales en el área metropolitana de Buenos Aires entre enero de 2005 y finales de 2006 desde el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Se analiza el rol que desempeñan los municipios, encargados de la implementación del programa y su repercusión en la calidad de vida de las poblaciones, explica que en Argentina el fenómeno de los asentamientos informales se detecta en todas las grandes ciudades, pero en mayor medida en Buenos Aires que posee el mayor déficit habitacional del país. Por eso, en el área metropolitana de Buenos Aires, las políticas dirigidas hacia villas y asentamientos han sido el financiamiento a la oferta de vivienda y el apoyo a la demanda de suelo urbano. Además, entre mediados de la década de los cincuenta y la reinstauración de la democracia en 1983, las acciones dirigidas a las villas fueron de erradicación de la población de forma compulsiva y violenta, sin ofrecer alternativas habitacionales.

Por lo anterior, nacieron políticas alternativas para acompañar también el proceso de autoconstrucción que estaban desarrollando los sectores populares. En la provincia de Buenos Aires existen programas y acciones que organismos públicos y privados desarrollan en villas y asentamientos, pero que no están coordinadas entre sí, lo que afecta al impacto que podrían tener si estuvieran debidamente articuladas. Así, a principios de 2005 nacen el Subprograma de Construcción de Viviendas con Municipios y el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. (Bettatis, 2009)

Así, la autora llega a la conclusión de que con esos subprogramas se da una mejor relación entre el gobierno nacional y los municipios, quienes ahora realizan los llamados a licitación pública y participan en la implementación. Esto para realizar proyectos urbanísticos integrales, construcción de viviendas nuevas, mejoramiento habitacional e infraestructura. En

algunos casos se financian obras hidráulicas, viales y equipamiento urbano, con programas complementarios. En la formulación del subprograma subyacen criterios de inclusión urbana y social, mejora de las condiciones habitacionales e integración a la ciudad circundante. La articulación del nivel de gobierno local, el nacional y el provincial, queda expuesta en las responsabilidades que recaen en los convenios particulares que sirven de marco legal para las acciones. (Bettatis, 2009)

Los anteriores estudios de casos realizados para México, Perú, Brasil y Argentina, sirven de marco referencial a la presente investigación sobre políticas y acciones que los Estados están realizando en Latinoamérica, así como el análisis para problemáticas similares que se presentan en territorios similares.

2.1.2 Antecedentes Nacionales.

Por otra parte, Valencia (2018) en el ámbito nacional, toma como objeto de estudio la vivienda social en el país y los parámetros utilizados en el diseño, teniendo en cuenta criterios de orden ambiental y social. Parte señalando que en Colombia prima el interés financiero, de allí nace el objetivo del artículo, el cual es proponer lineamientos para el diseño de prototipos de vivienda de interés social (VIS) sostenible aplicable a Medellín y el Área Metropolitana; utilizando una metodología de matriz compuesta por cuatro ejes temáticos: selección del sitio o emplazamiento, uso racional del agua, materiales y habitabilidad. Con los resultados adquiridos define los lineamientos de intervención que pueden ser aplicados en la etapa de diseño de este tipo de proyectos o que pueden ser utilizados como punto de referencia para evaluar la sostenibilidad en los proyectos de VIS.

Valencia (2018) realiza un análisis documental que puede aproximarse al marco teórico y normativo de carácter internacional y nacional de la vivienda social, así como al

análisis cualitativo, para construir un marco de evaluación de la sostenibilidad ambiental de la vivienda. Luego, analiza algunos referentes nacionales e internacionales para la comprensión del problema y para la generación de estrategias de intervención y hace un recuento de las políticas públicas colombianas y su incorporación de la sostenibilidad en la vivienda.

Concluye que, para que los asentamientos humanos sean sostenibles en coherencia con las restricciones ambientales, deben redefinir la vivienda más que como una técnica arquitectónica, como una estructura en relación con su entorno urbano, ciudad y territorio y que, lo propuesto en las diferentes políticas públicas de vivienda terminan siendo enunciados teóricos que no impactan la calidad de vida de la población, por lo que se deben generar instrumentos para que la política planteada resulte viable. El análisis expuesto allí sirve como guía para la presente investigación y da pautas para el marco teórico y normativo, así como la postura crítica frente a los resultados de las políticas.

En este sentido, el trabajo Gloria Zapata (2009) tiene el objetivo de “evidenciar la forma en que el Estado local ha intervenido en los asentamientos informales durante los años comprendidos entre 2001-2007 y analizar sus alcances en la consolidación de una política habitacional en la ciudad de Medellín” con un enfoque político – normativo, fundamentado en conocimientos previamente adquiridos para utilizarlos en una situación real, para recoger y sistematizar experiencias en el ejercicio profesional orientándolas hacia planteamientos propositivos para la consolidación de una política habitacional en la ciudad de Medellín.

Allí se plantea la siguiente hipótesis: *“Persiste en los enfoques con que el Estado local interviene en los asentamientos informales, la ausencia de una política pública que sea incluyente y consecuente con su responsabilidad social”*. Al respecto, González (2009) utiliza: de la experiencia profesional, un levantamiento del estado del arte de las acciones normativas

implementadas por el Estado, y el análisis de diferentes momentos de la intervención estatal en asentamientos informales en el marco de Derechos consagrados en la Constitución política de 1991 entre los años 2001-2007. Para ello utiliza el siguiente orden metodológico: 1.) Experiencia aplicada (estudio de caso) y definición del problema, 2.) Conceptualización y metodología, 3.) Conceptualización y análisis de casos, 4.) Conclusiones y propuestas.

De esta manera aborda la transformación del modelo de gestión del Estado durante el periodo citado, con el uso de información oficial (marcos regulatorios, leyes, instrumentos, entre otros) analizando la gestión de los asentamientos informales y su relación con la responsabilidad constitucional de acuerdo a los instrumentos de planificación y de gestión, a los recursos técnicos, financieros y administrativos, para de este modo, adoptar una política pública que orientada a la efectiva integración de los asentamientos informales a la dinámica urbana general de la ciudad en condiciones dignas equitativas y legales. (Gonzalez, 2009) En ese sentido, esta tesis persigue un objetivo similar, y su metodología con la información disponible.

2.1.3 Antecedentes Locales. Acciones del gobierno municipal.

Para contextualizar las acciones que ha realizado y que está realizando la administración municipal de Cúcuta sobre los asentamientos informales en el municipio se tiene en cuenta el trabajo de Suarez (2014), quién explica que con el POT aprobado mediante el Acuerdo 0083 de 2001, para el sector vivienda se promovieron las siguientes acciones:

- a.) La creación y puesta en marcha de “Metrovivienda” entidad para la gestión, construcción y financiación de vivienda en el municipio.
- b.) La definición de un sistema de gestión, construcción y financiamiento de vivienda municipal, integrada por entidades públicas y privadas que cumplan funciones

relacionadas y/o conducentes a la promoción inmobiliaria, la construcción de proyectos, el mejoramiento y habilitación de vivienda, la reubicación de familias en zonas de riesgo y la financiación de proyectos.

- c.) El establecimiento de las siguientes categorías para intervención: gestión y construcción de vivienda nueva para los diferentes estratos con acciones prioritarias dirigidas a las viviendas de interés social; mejoramiento integral de vivienda y entorno para estratos 1 y 2; implementación de programas de redesarrollo, redensificación y desarrollo de asentamientos y reubicación de viviendas en zonas de riesgo.
- d.) La adopción de una acción prioritaria de desarrollo del programa de mejoramiento integral de vivienda y entorno para estratos 1 y 2, articulada a programas de legalización, titulación, mejoramiento, habilitación, reubicación y consolidación, con proyectos de vivienda de interés social. Buscando integrar los asentamientos subnormales al desarrollo formal de la ciudad, sobre todo aquellos concentrados en las comunas 3, 4, 6,7,8, 9 y 10.

Durante el año 2010, se realiza una revisión y ajuste al POT por Acuerdo 089 de 2011, donde se expone la necesidad de generar vivienda para los estratos 1, 2 y 3; para lo que se establecieron cinco zonas de expansión urbana integral para tratamientos de vivienda tipo VIS y VIP. Sin embargo, se encontró que en los documentos técnicos del POT no se menciona la problemática asociada a las migraciones ni el desplazamiento. (Suarez J. A., 2014)

El estudio de Suárez (2014) encuentra que, según Metrovivienda, hasta la fecha, los programas de vivienda estaban orientados a oferta de vivienda nueva, saneamiento predial, legalización de asentamientos humanos, mejoramiento de vivienda y mejoramiento de barrios.

Sin embargo, en el 2014, la administración municipal habilitó 388 hectáreas en el sector occidental del municipio para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario VIP y Social VIS, para 24.000 unidades de vivienda. En cuanto a vivienda nueva, el municipio invirtió 13.000 millones de pesos para el desarrollo urbano de dichos sectores. Además, el municipio participó en la convocatoria “100 mil viviendas gratis” del Gobierno Nacional donde se obtuvieron 3.300 cupos de vivienda para población vulnerable. Por parte de Mejoramiento de vivienda, en el 2013 se asignaron 351 subsidios para baterías sanitarias y habitaciones. El programa de Saneamiento Predial liberó para ese entonces, 13.300 predios de vivienda para el programa de Titulación Gratuita.

Es así como las acciones del estado desde la creación de Metrovivienda, representan un importante esfuerzo desde el año 2011 por parte de las administraciones locales, pero, en contraste, la informalidad urbana crece de manera acelerada y dichos programas avanzan muy lentamente. Ha habido esfuerzos para incrementar la cobertura de la política de Subsidios a la Demanda, pero los potenciales beneficiarios de los Asentamientos informales no han participado de los mismos, aunque participan en mayor medida de los programas de Mejoramiento de vivienda y compra de vivienda usada. (Suarez J. A., 2014)

2.1.4. La política de vivienda municipal actual

Actualmente, en el Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta (2019) no existe una identificación clara de los asentamientos informales existentes pues se basan en la cartografía del POT -2011, razón por la que el documento técnico de soporte propone un programa para la actualización de información de Asentamientos Informales, con la finalidad de hacer seguimiento y control para luego normalizar aquellos que se encuentran en el área de expansión y conocer los que están en zonas de riesgo; también para determinar la localización

de asentamientos sobre los derechos de vía del transporte de hidrocarburos y reglamentar las zonas de expansión y las áreas libres para desarrollo, y evitar la aparición de asentamientos nuevos. Otra de las acciones sobre dichos asentamientos plasmada en el reciente POT se encuentra en un programa de Mejoramiento Integral de Barrios sobre aquellos que ya fueron identificados y/o legalizados con el fin de mejorar el entorno de asentamientos informales y barrios que carecen de soportes urbanos cualificados para la regeneración urbana.

En cuanto a la provisión de vivienda social nueva, el actual POT (2019) se limita a la reglamentación de los suelos de expansión y desarrollo establecidos para producción de nuevas viviendas y vivienda de interés social pero que deberán ser aplicados por los constructores privados según la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 075 de 2013; y la regulación de las densidades poblacionales en las áreas a desarrollar VIS y VIP.

El Plan de Desarrollo Municipal: Cúcuta 2020-2050, “Una estrategia de todos” contempla un programa denominado “Vivienda digna para todos” orientado a la formalización y legalización del territorio mediante estudios de regularización de asentamientos de origen informal, apuntándole a la legalización de asentamientos humanos y titulación; también se propone la construcción de vivienda VIS nueva en zonas urbanas y rurales.

Otro de los programas del componente vivienda del PDM está dirigido a “*Mejoramiento del hábitat*” planteando proyectos de parques, zonas verdes, movilidad y saneamiento, únicamente con dos indicadores de producto: Mejoramiento integral de barrios y Estudios o diseños realizados. También propone un programa para ampliar la cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado en zonas rurales y asentamientos informales que sean legalizados.

En este contexto, se concluye que la ausencia de una política integral de atención a la informalidad habitacional, que se aproxime a las experiencias internacionales y nacionales expuesta, se debe a:

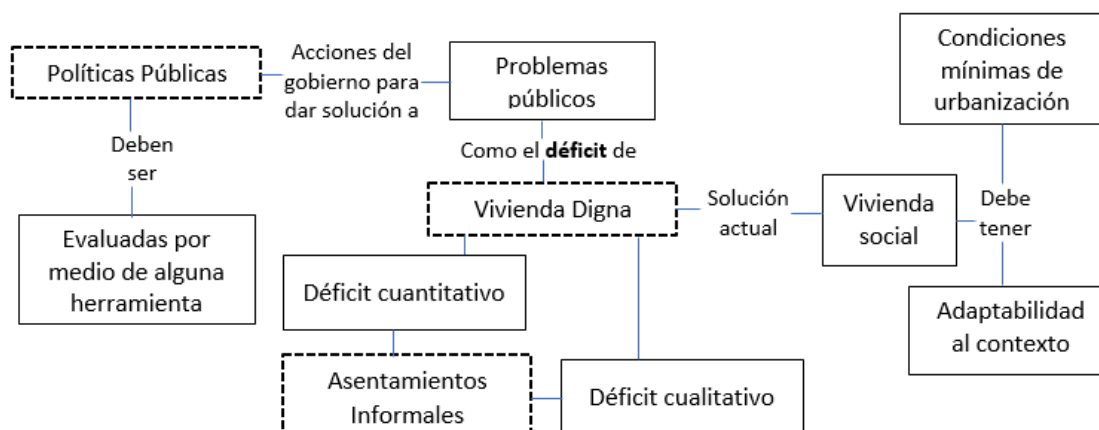
- En los planes de desarrollo, los diagnósticos urbanos sociales no dan importancia a las implicaciones en demanda de vivienda de la creciente inmigración rural-urbana y binacional, por lo que se ha acumulado la problemática elevando el costo de su resolución, perpetuando la tendencia al crecimiento de la vivienda informal y, por tanto, los indicadores de deterioro de la calidad de vida. Al respecto, los planes de VIS no tienen relación con los asentamientos informales los cuales suelen estar ubicados en zonas de alto y medio riesgo.
- La descoordinación interinstitucional en la gestión donde inciden o intervienen tres entes estatales: la administración municipal, el Área metropolitana de Cúcuta y el Ministerio de vivienda. El POT y el PDM no tienen comunicación o coordinación cuando el primero debería ser soporte para la atención y superación de la informalidad asociada al mejoramiento de la calidad de vida.

2.2. Bases teóricas-conceptuales

El gobierno debe garantizar el acceso a proyectos de vivienda social adecuados y que se adapten al contexto. Proporcionando lineamientos y políticas públicas con el fin de reducir el déficit habitacional que causa la aparición de asentamientos informales sobre los territorios, muchas veces sin contar con las condiciones mínimas de habitabilidad ni el saneamiento adecuado que reduzca el contagio de enfermedades.

Ilustración 5

Relación del marco teórico conceptual de la investigación



Nota. Los conceptos desarrollados a continuación, se relacionan conformando una base sólida para dar continuidad a la investigación recopilando las teorías expuestas por distintos autores de donde se obtiene la información para comprender las variables teóricas determinantes: las políticas públicas, la vivienda digna y los asentamientos informales.

2.2.1. Políticas públicas.

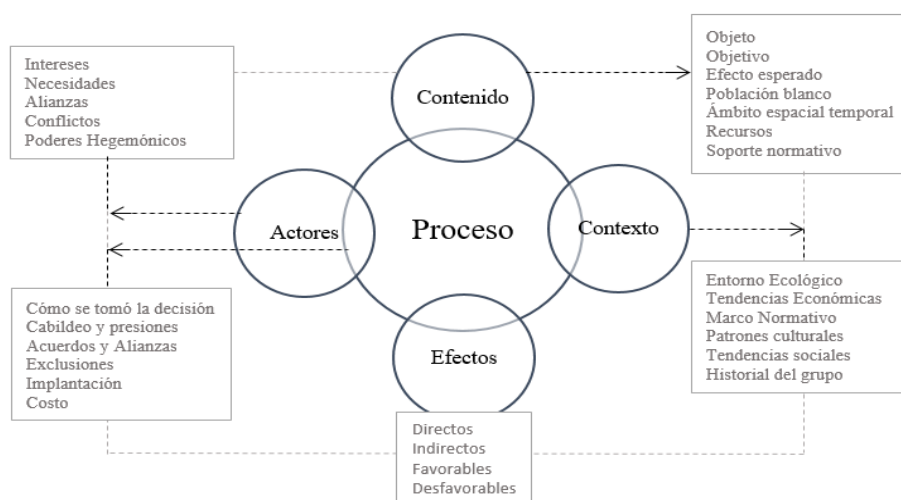
Para Lahaera (2004), una política pública es una acción del Estado presentada como instrumentos, orientaciones, contenidos, mecanismos o modificaciones institucionales para solucionar situaciones de orden público no deseadas percibidas como problemas y previendo sus resultados, también expone que estas son un factor entre la política, las decisiones del gobierno y la oposición, es decir que una política pública está compuesta por todos aquellos cursos de acción y flujos de información con un objetivo definido democráticamente y desarrollados por el sector público, a veces, con la participación de la comunidad y del sector privado, es decir que son un marco que permite la formulación de objetivos que nacen de la agenda pública.

Lahaera (2004), establece una relación entre política y políticas públicas, pues mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas para manejar los asuntos públicos. Desde la política se establecen políticas públicas sobre determinados temas y una de las funciones fundamentales del gobierno está en el diseño, gestión y evaluación de las mismas.

Las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas e incluye tanto políticas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, también es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del mismo en su diseño o ejecución y tratan bienes y servicios públicos esenciales o de acceso universal, esto requiere una decisión social o colectiva sobre niveles de provisión y respecto a cómo asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar, en general; y la provisión de estos bienes puede ser privada o mixta. (Lahera, 2004, pág. 10)

Ilustración 6

Elementos involucrados en una política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez R. Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. Rev. Fac. Nac. Salud Pública 2012, 223-236.

Para Gómez (2012), no existe consenso sobre la definición de las políticas públicas ni sobre la manera de administrarlas, pero se puede decir que son sistemas complejos de decisión y control que se expresan como: dispositivos jurídicos, dispositivos administrativos, dispositivos de control ideológico y mecanismos contractuales (contratos, acuerdos y tratados sobre asuntos públicos). Estas se expresan en planes, programas y proyectos dirigidos directa o indirectamente por el Estado, y el contenido de la directriz debe ser detallado y sistemático. Los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, los proyectos estatales y los programas de gobierno son mecanismos para la puesta en marcha de políticas públicas (pág. 224). Es decir que una política pública es un dispositivo político complejo y dinámico que involucra múltiples esquemas de decisión y que, por lo general, para Gómez (2012), tiene los siguientes elementos involucrados:

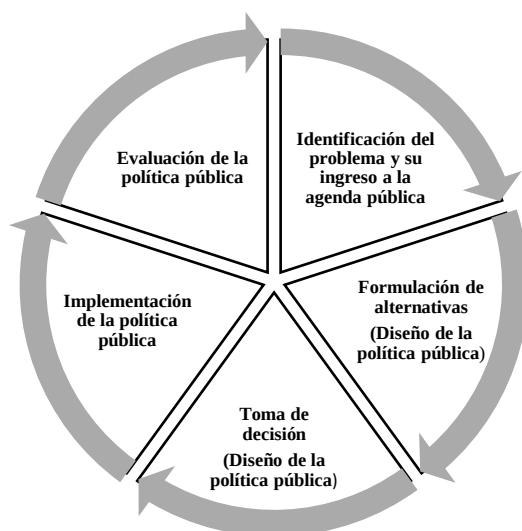
- **El contenido:** la norma, su objeto (definición del problema), principios, su objetivo y sus estrategias. Aquellos aspectos formales apoyados en técnicas de análisis del discurso; los aspectos más relevantes de la directriz, sus inconsistencias y sus vacíos.
- **Los actores involucrados:** las personas, grupos e instituciones involucrados tanto en el problema como en la solución, son los actores participantes en la formulación y aplicación de la política.
- **El contexto:** las condiciones sociales, económicas, culturales y administrativas en que se genera el problema y se formula la política.
- **El proceso:** es la forma como se desarrolló la política desde la construcción del problema hasta la evaluación de sus efectos. Aspectos como la participación, la transparencia, la solución de conflictos, las estrategias utilizadas por los involucrados para imponer sus intereses y el papel asumido por los actores.

- **Los resultados:** los efectos, favorables y desfavorables, generados por la política sobre el problema (resultados directos) y sobre otros sectores (resultados indirectos). Para analizarlos es necesario demostrar que dichos impactos obedecen a la política y no a otra condición; no siempre es posible pues los problemas responden a dinámicas complejas. (pág. 229)

El ciclo de las políticas públicas como herramienta.

Ilustración 7

Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de (Jones, 1970).

Según Roth (2006) existen herramientas para el análisis de las políticas públicas que ayudan a descomponer y clasificar las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles, estas herramientas se utilizan específicamente para recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos sobre las políticas públicas con el fin de facilitar su organización y entendimiento. (pág. 49) Dentro de estas herramientas se encuentran: la tipología Lowi, las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado, los programas

de políticas públicas y finalmente la más conocida y utilizada: el ciclo de política o Policy Cycle.

El ciclo de las políticas públicas propone la descomposición de la misma en etapas, esta herramienta propuesta por Jones en 1970, distingue cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Esta herramienta presenta la política pública como una sucesión de secuencias y permite su utilización en cualquier política, es frecuente que los actores de las políticas lo utilicen como modelo normativo para la acción. (Roth, 2006, pág. 49)

En la fase I la situación se percibe como problemática por los actores sociales y políticos, requiriendo una acción pública y que el problema esté inscrito en la agenda pública. En la fase II una vez está el problema en la agenda, la administración trata de proponer una o varias soluciones al mismo, en la fase III los actores tomadores de decisiones (gobierno, parlamento) evalúan las soluciones y deciden la respuesta. En la cuarta fase, se implementa la decisión o su no implementación. Y por último la respuesta y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos con el fin de reiniciar el ciclo para reajustar la respuesta, o bien, suprimir la política. (Roth, 2006, pág. 49)

Sin embargo, Roth (2006), brinda algunas consideraciones acerca del esquema Policy cycle, siendo este un tipo muy ideal y lineal, pues debe entenderse que el proceso de una política pública puede, de hecho, iniciarse en cualquiera de esas fases, obviar una o invertir las etapas. Esta herramienta permite avanzar en la comprensión de la acción del Estado, pero se limita en la evaluación sólo al final del proceso, pues este debería ser evaluado en todo momento, también en la dificultad para distinguir una fase de otra. Por otro lado, no se puede

considerar que las políticas públicas se limiten a ser un espacio de confrontación entre “hacedores” de política, pues estas necesitan actividad política de la sociedad. (pág. 52)

A pesar de las limitaciones y críticas que realiza este autor al ciclo de las políticas públicas, que son válidas, él considera que es una excelente puerta de entrada para el análisis de las políticas públicas y resulta útil para la estructuración de estudios. Así, es importante el concepto de política pública y sus fundamentos de desarrollo y evaluación por medio del Policy cycle en las políticas públicas que han sido implementadas, con el fin de plantear consideraciones que aporten a la formulación de los lineamientos para el diseño de la política pública que nos concierne.

Lineamientos para el diseño de Política Pública

A partir de la conceptualización de Políticas Públicas, un lineamiento “es una orientación de carácter general que corresponde a una disposición o directriz que debe ser implementada en las entidades del Estado colombiano” (Ministerio de las TIC, 2020). Según Garduño (2009), los lineamientos describen la normatividad, los objetivos, las etapas, fases, y las pautas que se emiten cuando se requiere particularizar o detallar acciones que derivan de un ordenamiento de mayor jerarquía como una ley, un código, un reglamento, un decreto, entre otros. (pág. 3).

El objetivo de los lineamientos es establecer orientaciones para la construcción de la Política Pública de vivienda desde la perspectiva de reconocimiento de derechos y las metas del objetivo 11 de los ODS y ONU Hábitat teniendo en cuenta la conceptualización y la contextualización de los temas directamente relacionados:

- Asentamientos Informales

- Vivienda digna
- Articulación o coordinación con entidades locales y regionales nacionales
- Conceptos de legalidad, informalidad y precariedad urbana
- Autogestión - Autoconstrucción
- Servicios Básicos
- Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.2.2. Asentamientos informales

ONU Hábitat (2016) define el asentamiento informal como un área residencial donde los habitantes no poseen el derecho legal de tenencia sobre el terreno y que se caracteriza por el alto índice de pobreza; son barrios que suelen estar ubicados en zonas peligrosas y carecer de servicios básicos e infraestructura urbana (pág. 1); y como actualmente la información cuantitativa y cualitativa sobre estos asentamientos es limitada, debido a que la informalidad en la vivienda implica construcciones que ocupan suelo urbano de manera ilegal, estos no se encuentran bien relacionados con los procesos de evaluación y monitoreo de la ciudad, por ello tienen un desarrollo desigual comparados con el resto del territorio.

Por su parte, las viviendas que no cuentan con la propiedad legal del terreno representan un problema tanto para quienes las habitan, porque al no tener documentos que los respalden como propietarios esto les causa consecuencias económicas, socioafectivas y personales; como para el municipio que las alberga, pues estas representan gastos por obras de urbanismo y conexión de servicios públicos, entre otros, que deberían hacer parte de los procesos de urbanización formal. (Alcaldía de Cúcuta, 2020, pág. 308)

Según el Programa ONU Hábitat (2016), en América Latina y el Caribe los asentamientos informales prevalecen como un problema del territorio urbano, donde el 24 % de la población de la región los habita. A pesar de los esfuerzos estatales para reducir los déficits de vivienda, alrededor de 1 de cada 5 personas habita en asentamientos informales en condición de pobreza (Cuervo & Délano, 2019). Así, en Colombia, la estrategia Construir Ciudades Amables de la Visión Colombia 2019, estimó que 1,3 millones de hogares colombianos viven en dichos asentamientos (DNP, 2019, pág. 9), además, el 36.6% del total de los hogares colombianos se encuentra en déficit habitacional (DANE, 2020, pág. 20)

Precariedad Urbana.

Anterior al concepto de vivienda digna es importante reconocer y contrastarlo con el concepto de precariedad, definida “como un fenómeno urbano que implica la ocupación o concentración de personas en un territorio con una ausencia o carencia de elementos integrales del hábitat” (Ordóñez, 2012, pág. 22). Se manifiesta entre los asentamientos o en los barrios precarios distinguiéndose en ellos la pobreza legalizada o bien, pobreza en estado de conservación.

La precariedad urbana refiere a las características deficitarias cualitativas del hábitat respecto a la vivienda a nivel de tenencia segura, acceso adecuado al agua potable, al saneamiento y a otros servicios básicos urbanos, a la tipología de vivienda y calidad estructural como a niveles de hacinamiento. Los indicadores califican las viviendas y hábitats precarios antes que, a las personas pobres, así existan elementos deficitarios propios de la pobreza urbana, sólo los que están relacionados a la condición de las viviendas y del hábitat urbano y barrial se vinculan al concepto de precariedad urbana. (Jordán & Martinez, 2009, pág. 23)

Asimismo, la precariedad urbana está relacionada a los tugurios, término que anteriormente hacía referencia a los asentamientos informales, a áreas de vivienda social deterioradas y a áreas urbanas centrales precarias que caracterizaban el concepto de acuerdo a: inseguridad en la tenencia, estado precario de la estructura de la vivienda, falta de servicios e infraestructura, entre otros. Pero en el año 2003, Naciones Unidas expuso 5 condiciones deficitarias para considerar precariedad urbana (Jordán & Martínez, 2009, pág. 23), las cuales se relacionan en la siguiente figura:

Ilustración 8

Condiciones para considerar que existe precariedad urbana según la ONU, 2003.



Fuente: Elaboración propia.

2.2.3. Asentamientos informales.

Según Tolba (1992), un asentamiento humano es una comunidad o grupo de personas que viven en un lugar con la característica de generar desarrollo con fines productivos por medio de la transformación del medio natural en el que se encuentra, que a su vez posee una serie de estructuras e instituciones destinadas a atender las necesidades propias de la comunidad en distintos ámbitos como el trabajo, el recreo y los distintos aspectos de la vida humana. Un asentamiento humano está compuesto por un entorno natural, una infraestructura

física, medios de transporte, abastecimiento de agua, eliminación de desechos y fuentes de energía, así como una infraestructura social, política, educativa, y cultural.

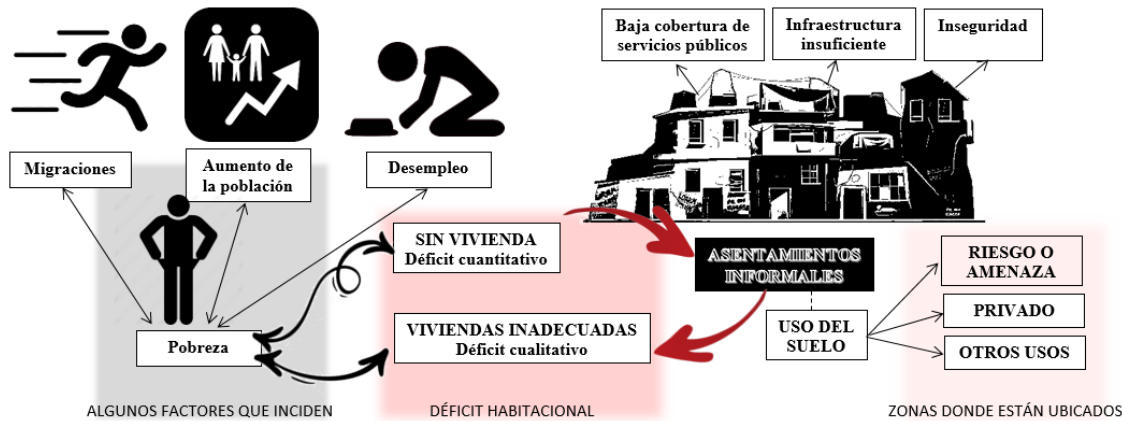
La anterior definición de asentamiento humano aplica para los asentamientos formalmente constituidos, pero, con el incremento poblacional en las ciudades, que obedece en parte a las migraciones de población en busca de oportunidades, relacionadas a factores como el aumento de la pobreza y los conflictos, se genera un déficit habitacional cuantitativo. Es a partir de allí que surge la construcción de viviendas improvisadas que forman barrios de manera espontánea, llamados asentamientos informales, espontáneos, irregulares o incompletos. En relación a la precariedad material que termina en marginalidad espacial, social económica política y cultural. (Zapata, 2009)

Teniendo en cuenta que existen otras dinámicas en la forma en la que el ser humano se establece en una porción de territorio, el documento temático sobre asentamientos informales, abordado en la conferencia sobre la Vivienda y el desarrollo urbano sostenible, Hábitat III de las Naciones Unidas (2016) afirma que los asentamientos informales son áreas residenciales en las cuales:

- 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal.
- 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana.
- 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas. (ONU, 2016, pág. 1).

Ilustración 9

Esquema de factores que inciden en los asentamientos informales



Fuente: Elaboración propia

Los barrios marginales son los asentamientos más necesitados y excluidos, y se caracterizan por un alto índice de pobreza y por tener grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, es decir, pueden ser calificadas dentro del déficit habitacional cualitativo. Estas están ubicadas, por lo general, en tierras peligrosas, susceptibles a riesgos o amenazas naturales; además de la inestabilidad de su derecho a la tenencia, los habitantes de estos barrios no disponen de infraestructura ni servicios básicos, el espacio público y las áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia. (ONU, 2016) En ese sentido, la ONU (2016) indica como elementos clave para la acción una serie de estrategias que podrían ayudar a mitigar esta problemática:

Tabla 2

Elementos clave para la acción de los gobiernos en la asistencia de la problemática de los asentamientos informales

Estrategia	En qué consiste	Actores involucrados
Reconocimiento del desafío e integración de los derechos humanos	Equidad en el trato y garantía del derecho a infraestructura, servicios básicos y a vivienda digna.	Población pobre que habita asentamientos informales

Liderazgo del gobierno	Crear el ambiente que permita desarrollar e implementar políticas y planes que sirvan para mejorar la calidad de vida de los habitantes pobres.	Los gobiernos nacionales, regionales y municipales
Los enfoques sistémicos a medida	Concepción y aplicación de políticas, planificación, financiación y regulaciones para impulsar programas dirigidos a los habitantes de los asentamientos informales.	Los gobiernos nacionales, regionales y municipales
La integración de los habitantes y el sistema.	Desarrollar y coordinar marcos normativos y de planificación que respalden la planificación urbana, la legislación y acuerdos financieros que aseguren la integración de habitantes de barrios precarios junto con las demás partes interesadas.	Todos los niveles gubernamentales implicados
La vivienda como centro	Con mecanismos de vivienda asequible que garanticen el derecho a la vivienda digna, la mejora y la eliminación de desalojos forzosos injustificados, autoconstrucción gradual, seguridad del derecho a tenencia, creación de empleo.	El gobierno y quienes ofertan proyectos de vivienda social.
Inversiones de financiación apropiadas a largo plazo y las opciones de financiación inclusivas	Estimulación de inversión en los programas de microcréditos de vivienda para autoconstrucción; prestación de apoyo en las mejoras crediticias y aumento de los incentivos para la inversión privada en las viviendas e infraestructura.	Instituciones de financiación
Desarrollo de procesos de recopilación de información computarizada, estandarizada, sólida y participativa	Recopilación de información cualitativa y cuantitativa localizada y sistemas de análisis para comprender mejor los contextos para los procesos de evaluación y monitoreo con el fin de mostrar resultados a largo plazo.	Entidades gubernamentales encargadas de la recolección de información.
Creación de plataformas de aprendizaje por pares	Dar prioridad a las plataformas que utilicen el conocimiento para la mejora de los barrios marginales.	Habitantes de barrios marginales, el gobierno y la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia.

En ese marco, se entiende que las viviendas en asentamientos informales no cuentan con un registro formal de propiedad, y que normalmente son establecidas por residentes pobres que ocupan suelos públicos, comunales o privados demarcando lotes, construyendo viviendas rudimentarias sin disponibilidad de servicios públicos, como pavimentación,

alumbrado agua y alcantarillado (Fernandez, 2011). Razón por la cual las entidades gubernamentales deben tomar acciones que prevengan esta actividad urbana y mejoren los ya existentes por medio de estrategias como las anteriormente enumeradas.

El déficit habitacional en los asentamientos.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística o DANE, es el rector del Sistema Estadístico Nacional, encargado de producir la información necesaria para la elaboración de Políticas Públicas. En 2009 publicó el documento “Metodología Déficit de Vivienda” con el cual se expone la forma en la que, usando los datos del Censo General de 2005, se mide el Déficit de Vivienda en Colombia. Sin embargo, para la orientación de las políticas públicas actuales, adaptaron la metodología a las mediciones internacionales, y a las mediciones de pobreza multidimensional.

Según esta actualización metodológica del DANE (2020), el Déficit Habitacional está compuesto por el Déficit de Vivienda Cuantitativo y el Déficit de Vivienda Cualitativo, pero, aunque un hogar resida en una vivienda con deficiencias estructurales y de espacio, puede que a su vez cuente con deficiencias no estructurales, es decir, que esté en ambos déficits; la metodología del déficit habitacional solo lo va a identificar en déficit a través del déficit cuantitativo, para el DANE (2020):

- El indicador de Déficit Cuantitativo identifica hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, que no son susceptibles de ser mejoradas, para lo cual es necesario adicionar nuevas viviendas al total de viviendas del país.
- Por otro lado, el Déficit Cualitativo identifica a los hogares que habitan en viviendas que requieren mejoramientos o correcciones para cumplir con condiciones de

habitabilidad adecuadas. Estas deficiencias son susceptibles de ser corregidas mediante mejoramientos de vivienda y por este motivo es necesario adicionar nuevas viviendas.

Los componentes del déficit cuantitativo y el déficit cualitativo tienen diferentes formas de ser calculados dependiendo del dominio geográfico en el que se encuentra el hogar, es decir, si se encuentra en la cabecera municipal, en un centro poblado o en el rural disperso del municipio. En la Tabla 2 se presentan los indicadores según la nueva forma cómo se medirá de acuerdo con la nueva metodología (DANE, 2020):

Tabla 3

Descripción de los componentes del déficit habitacional en la metodología 2020

Componente	Déficit Cuantitativo	Componente	Déficit Cualitativo
Tipo de Vivienda	Hogares que habitan en viviendas tipo “otro” (contenedor, carpa, embarcación, vagón, cueva, refugio natural).	Hacinamiento mitigable	Hogares con más de dos y hasta cuatro personas por cuarto para dormir. En el rural disperso, hogares con más de dos personas por cuarto para dormir.
Material de las paredes exteriores	Viviendas en las que el material predominante de las paredes exteriores sea madera burda, tabla o tablón; caña, esterilla, u otros vegetales; materiales de desecho, o viviendas sin paredes.	Material de los pisos	Viviendas en las que el material de los pisos es tierra, arena o barro
Cohabitación	Hogares que habitan en una vivienda en la que hay tres o más hogares. En cabeceras y centros poblados, los hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otro hogar y cuando hay más de 6 personas en la vivienda. Hogares principales de cualquier tamaño y hogares unipersonales no se consideran.	Cocina	Hogares que cocinan sus alimentos en un cuarto usado también para dormir; en una sala-comedor sin lavaplatos, o en un patio, corredor, enramada o al aire libre. En los centros poblados y rural disperso, hogares que preparan los alimentos en un cuarto usado también para dormir o en una sala comedor sin lavaplatos
Hacinamiento no mitigable	Aplica solo para las cabeceras municipales y sus centros poblados, se consideran en déficit los hogares con más de cuatro personas por cuarto para dormir.	Acueducto	Sin conexión a acueducto. En centros poblados y rural disperso: independientemente con o sin conexión a acueducto, obtienen el agua para cocinar de un pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno; agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carro tanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa.

Energía	Sin servicio de energía eléctrica.
Alcantarillado	Sin alcantarillado, o con alcantarillado, pero con servicio de sanitario conectado a pozo séptico o sin conexión; letrina; con descarga directa a fuentes de agua (bajamar); o si no tiene servicio de sanitario.
Recolección de basuras	Sin servicio de recolección de basuras.

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE 2020.

2.2.4. La noción de vivienda digna y adecuada

Del latín dignitas, dignidad es la cualidad de digno. Hace referencia a lo proporcionado al mérito, indica que alguien es merecedor de algo o que una cosa posee una buena calidad. La dignidad está relacionada con la excelencia, la gravedad y el decoro de las personas. La dignidad está vinculada a la autonomía y la autarquía del hombre que se gobierna a sí mismo con rectitud y honradez, pero, otras cuestiones hacen a la libertad de un individuo y, por lo tanto, a su dignidad: una vivienda, trabajo, acceso al sistema sanitario, etc. (Perez & Gardey, 2013)

Pero, y ¿cómo se aplica el concepto a la “vivienda digna”? En contraste con el concepto de déficit habitacional, para Ocampo y Villada M (2018) la vivienda digna se puede definir como una estructura en la que habita una familia y que cuenta con condiciones de comodidad, seguridad, intimidad, higiene y estética. Pero también debe tener factores visibles como: accesibilidad, los servicios públicos, y componentes no visibles que hacen relación a la cultura, a los aspectos de significación y de valoración. Y la noción de vivienda digna debe ir más allá del cobijo y darse en condiciones de habitabilidad, paz y dignidad, estar asentada en un espacio adecuado en cuanto a infraestructura, equipamientos y espacios para el esparcimiento. (pág. 4)

La vivienda digna o adecuada está reconocida como un derecho en los instrumentos internacionales incluidos la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Se deben cumplir una serie de condiciones particulares antes de considerarse a una vivienda como “adecuada”. Según ONU Hábitat (2019) una vivienda adecuada debe tener los siguientes siete elementos:

Tabla 4

Elementos que debe tener una vivienda adecuada

Característica	Definición
Seguridad de la tenencia	Condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.
Asequibilidad	El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos. Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda
Habitabilidad	Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
Accesibilidad	El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.
Ubicación	La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.
Adecuación cultural	Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU HÁBITAT (2019)

Para calificar a una vivienda como digna o adecuada, debe asegurarse su habitabilidad y debe cumplir con requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio para que una familia pueda ocuparla sin peligro para su integridad. (Ocampo & Villada M, 2018) Por eso, si un hogar reside en una vivienda que no cuenta los anteriores elementos se puede decir que ese hogar

está en déficit habitacional y es susceptible a la intervención del Estado y sus políticas de vivienda social.

La vivienda social.

La definición de vivienda social depende de cada país, según sus condiciones particulares, geográficas y climáticas, factores culturales, hábitos y costumbres; así como del grado de intensidad del problema, su extensión y de la prioridad política, estos factores inciden en la disposición de los gobiernos a destinar recursos a su solución (Baena & Olaya, 2013). Con el déficit de vivienda y los asentamientos informales el Estado gestiona y promueve proyectos de vivienda social que se pueden formular abarcando una amplia gama de posibilidades, los cuales van desde proyectos de mejoramiento del barrio y/o la vivienda ya existente hasta la construcción de nuevos barrios; estos últimos pueden producir el crecimiento de las ciudades en extensión o su densificación. (Nieto, 1999)

A partir de lo expuesto por Nieto (1999), se puede decir que las acciones que haga el gobierno dependen de la situación inicial o el problema, es decir, si este está asociado a una localización riesgosa, el proyecto de viviendas probablemente implicará el traslado de las familias a una nueva localización seguras. Por otra parte, si la situación inicial permite el asentamiento de las familias en la misma localización, el proyecto puede plantearse como el mejoramiento del barrio y las viviendas existentes o bien, la construcción de un nuevo barrio en otro sitio y la reutilización del terreno para otro uso, según los instrumentos de ordenamiento territorial lo dispongan.

Para Nieto (1999), los rasgos distintivos de la política habitacional y los programas existentes de acceso a la vivienda orientan las posibles soluciones a un problema. Aunque

cada problema tiene sus características específicas, generalmente será más fácil resolverlo si se plantea un proyecto que aproveche los programas existentes. Los proyectos de viviendas sociales nuevos deben incluir el terreno mismo donde se construirá el proyecto y las obras inherentes a él con todas aquellas obras que sean consideradas por la legislación y regulaciones urbanas vigentes en cada país, que, según lo planteado por Nieto (1999) son:

Tabla 5*Requerimientos de una urbanización social*

Requerimientos mínimos de urbanización	Servicios complementarios a la vivienda
Agua potable	Educación
Evacuación de aguas servidas	Salud
Suministro de energía eléctrica	Áreas verdes
Evacuación de aguas lluvias	Juegos infantiles
Provisión de redes de gas	Espacios para el desarrollo de la organización comunitaria
Extracción de desechos sólidos o basuras	Espacios para la atención de niños pequeños y ancianos
Accesibilidad vial interna (calles y pasajes) y conexión urbana con las vías externas.	Espacios deportivos, locales comerciales, iglesias.

Fuente: Elaboración propia a partir de Nieto (1999)

Sin embargo, a estas características indispensables en los proyectos de vivienda social ofertados en el mundo, se le suma el nuevo paradigma de repensar los distintos ámbitos de la vida por la aparición de la pandemia COVID-19. En el cual la vivienda debe contar además de lo anterior, con unas características sanitarias mínimas que aseguren la salud de las personas que la habitan y contribuyan a frenar el contagio de enfermedades. (Apolinario, 2020)

Contribución de la vivienda social para reducir la inequidad social y sanitaria.

Para Cuerdo (2020) la vivienda en la crisis sanitaria del COVID-19 es un refugio seguro y el único espacio de convivencia, trabajo, ocio y desarrollo de actividades ordinarias y extraordinarias para todos los miembros del hogar; generando la explotación de las zonas comunes, el aprovechamiento de espacios infrautilizados y la adecuación a nuevas exigencias

de aislamiento social e higiene, junto con el derecho al internet. (pág. 1) Es por ello que las viviendas, en el contexto actual según Cuervo (2020), deben contar con las siguientes características mínimas:

Habitabilidad básica. Hay viviendas, muchas veces ocupadas de forma irregular o inestable, que no cumplen con los requisitos mínimos de higiene, salubridad, accesibilidad, suministros seguros y estables de confort. Según la Organización Mundial de la Salud OMS, estas condiciones de habitabilidad condicionan la inequidad sanitaria y conllevan a problemas de salud, en especial en poblaciones vulnerables, lo cual afecta la calidad de vida de los mismos. Por esta razón es urgente regular y garantizar viviendas dignas para todos.

Viviendas Resilientes. Hace referencia a la adaptación de la vivienda, la cual ha cobrado mayor fuerza a partir la pandemia debido a: el aislamiento de personas positivas o sospechosas por COVID-19, la alternancia de tareas en los espacios que tenga la vivienda o el valor de los espacios que antes no eran utilizados; lo cual evidencia la necesidad que la vivienda se vuelvan flexibles ante situaciones fortuitas y cambiantes.

Ahora, la entrada y las zonas de tránsito de la vivienda, tomaron un sentido de ritual de desinfección, higiene y cambio de ropa. Y los espacios de contacto con el exterior se han vuelto ideales y requeridos, convirtiéndose en canales de contacto y reivindicación social en medio del confinamiento. También, otro indicador de resiliencia ha sido el acceso a internet de los hogares, debido a las actividades de teletrabajo y educación

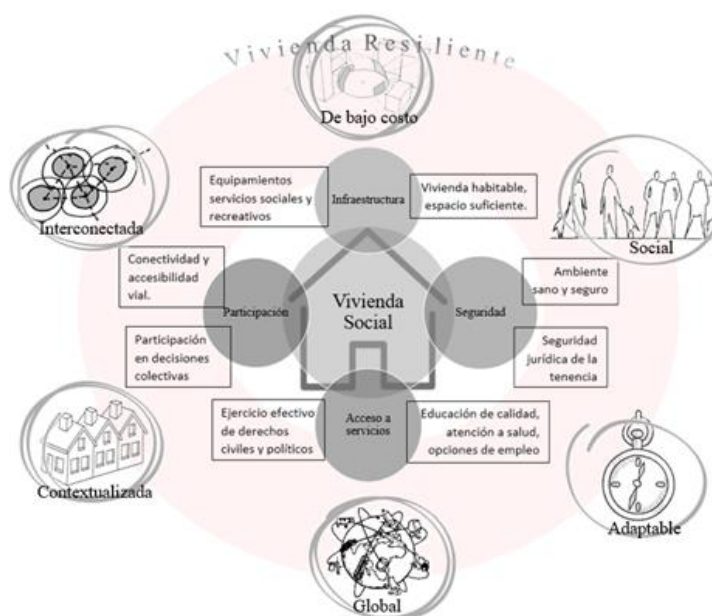
Confort y calidad ambiental interior. Muchas viviendas no cuentan con aislamiento térmico ni de ruido exterior, pasar mucho tiempo en casa, convierte a los habitantes en

potenciales emisores constantes de ruido, por eso, garantizar el aislamiento acústico asegura el pleno disfrute de la vivienda.

El aislamiento térmico muchas veces requiere un alto consumo energético si el diseño y materiales no son adecuados a las condiciones climáticas en las que se emplaza la vivienda, entonces pagar facturas energéticas es un dilema para los hogares en condición de pobreza que tienen que cubrir primero las necesidades más básicas. Se recomienda, además, la ventilación adecuada, por medio de ventanas o sistemas híbridos o mecánicos para evitar la mala calidad del aire con los efectos de la alta concentración de gases, partículas y compuestos nocivos.

Ilustración 10

Vivienda social resiliente



Fuente: Elaboración propia.

Relación con el entorno. Entendiendo que las epidemias están relacionadas a la evolución de las ciudades en el sentido de que a través de los años se han implementado criterios de diseño urbano para mejorar la salubridad, la higiene y la seguridad. Estos criterios

deben ser considerados en operaciones ampliación y nuevo planteamiento de los proyectos de vivienda para salvaguardar la salud de los habitantes, estos son:

- Estudio de asoleamiento y vientos predominantes previo al trazado urbano.
- Análisis de accesibilidad y transitabilidad de los espacios urbanos para el disfrute, limpieza y mantenimiento.
- Uso estratégico de arborización y jardines para sombreado, disminución de la temperatura, vistas y limpieza del aire.
- Gestión de espacios comunes, regulando el uso y disfrute con el fin de evitar contagio.
- Peatonalización y transporte limpio unipersonal como las bicicletas para favorecer el distanciamiento social y disminuir la emisión de gases invernadero y la contaminación que produce el tráfico rodado.
- El servicio de transporte público más accesible.
- Soluciones de energía renovable como alternativa al uso de energía fósil en las instalaciones de agua caliente, con suministros estables (eléctrica o térmica).

Salud de las viviendas. Solucionar las cuestiones planteadas a raíz de la crisis sanitaria requiere la coordinación necesaria, fluida y eficiente, entre los actores implicados (administraciones, científicos, expertos en salud pública, arquitectos, urbanistas, sociólogos, paneles sectoriales, comunidades de vecinos, asociaciones, profesionales de la propiedad, etc.) con respuestas realistas y efectivas ante la desigualdad en la salud urbana mostrada por el nuevo coronavirus. (Cuerdo, 2020)

A partir de lo desarrollado anteriormente, se puede decir que los proyectos de vivienda social ofrecidos en la actualidad deben poseer características de vivienda social mencionadas, pero también deben ser viviendas resilientes en conjunto, con la finalidad de que las

poblaciones que acceden a la vivienda social tengan la capacidad de adaptarse y superar las adversidades causadas por las crisis. (Alonso, 2020)

Contribución de la vivienda social al cumplimiento de la agenda 2030.

ONU Hábitat (2019) realizó un análisis exhaustivo de las metas de los ODS y su vinculación con la vivienda sostenible aplicable a la vivienda social, las oportunidades que tiene el sector para ayudar en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la siguiente tabla se sintetizaron las vinculaciones halladas por la ONU:

Tabla 6

Contribución de la vivienda al cumplimiento de la agenda 2030 en cada objetivo

No.	Objetivo	Meta	Contribución de la vivienda
1	Fin de la pobreza	1.1	La vivienda promueve condiciones para aliviar la pobreza extrema
		1.2	Disminuye otras dimensiones de pobreza
		1.4	Garantiza que todas las personas, en particular las pobres y las vulnerables tengan el mismo acceso a los servicios básicos
		1.5	Reduce las situaciones, exposición y vulnerabilidad a fenómenos climáticos
2	Hambre cero	2.1	La vivienda, cuando se localiza en áreas de usos mixtos con presencia de centros de abasto, puede desempeñar un papel decisivo para el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.
		2.2	Si vivienda está dotada de elementos suficientes para garantizar la salubridad alimentaria y la cocción de alimentos, puede contribuir de manera indirecta a la reducción de las condiciones de malnutrición de toda la población.
3	Salud y bienestar	3.1	Una vivienda con instalaciones adecuadas puede contribuir de manera indirecta a reducir las tasas de mortalidad materna
		3.2	Reducir las tasas de mortalidad de recién nacidos y menores de 5 años
		3.3	Las viviendas con instalaciones adecuadas de calefacción, ventilación y espacio suficiente contribuyen de manera directa a la reducción de enfermedades
		3.4	Bienestar físico y mental de sus ocupantes
		3.9	Reducción de muertes por químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo
4	Educación de calidad	4.2	La vivienda bien localizada favorece la cercanía a centros educativos para la atención y desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar
		4.3	A centros de formación técnica, profesional y superior de calidad, así como a otras instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

5	Igualdad de género	5.2	La vivienda sostenible considera las necesidades específicas de mujeres y niñas en su proceso de desarrollo personal y en la posibilidad de alcanzar un mejor nivel de bienestar, revirtiendo sus desventajas históricas en el acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda. Con ello se favorece directamente la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas
6	Agua limpia y saneamiento	5.a	La puesta en marcha de acciones afirmativas para que las mujeres puedan acceder al control de la tierra y otros bienes, mediante servicios financieros y otras medidas, promueve su inclusión en el proceso de desarrollo.
		6.1	La vivienda con instalaciones adecuadas para la provisión de agua y saneamiento contribuye directamente a lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos
		6.2	Mejorar los servicios de saneamiento e higiene adecuados
		6.3	Mejorar la calidad del agua reduciendo su contaminación
		6.4	Incrementar el uso eficiente de los recursos hídricos
		6.6	Cuando la vivienda tiene una adecuada localización, fuera de zonas de riesgo y alto valor ecológico, también contribuye al restablecimiento de los ecosistemas hídricos
7	Energía asequible y no contaminante	7.1	La vivienda sostenible tiene atributos para el uso racional de la energía. Cuando las viviendas cuentan con tecnologías para un uso eficiente de los recursos se contribuye a lograr un acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
		7.2	Aumentar la proporción de energía renovable
		7.3	Mejora de la eficiencia energética
		7.a	La cooperación internacional en el sector vivienda puede facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, por lo que, de manera indirecta, se podría contribuir a alcanzar la meta
		7.b	La consolidación de infraestructura para la prestación de servicios energéticos modernos contribuye directamente a alcanzar la meta
8	Trabajo decente y crecimiento económico	8.3	La vivienda sostenible promueve en sus procesos de construcción el trabajo decente y el impulso a nuevos y diversos sectores de la economía
		8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro
		8.2	Fomenta la productividad mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación
		8.4	Este proceso de innovación favorece la producción y el consumo eficientes de los recursos
		8.5	De manera indirecta, el sector de la vivienda puede contribuir al pleno empleo y a condiciones de inclusividad laboral
		8.7	Permite erradicar el trabajo forzoso y el trabajo infantil
9	Industria innovación e infraestructura	8.10	Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras para ampliar el acceso al crédito, el sector vivienda
		9.3	Cuando la vivienda se construye de manera innovadora, sostenible y segura, y se favorece la inclusión de la pequeña industria en el sector
		9.4	La modernización y reconversión de la industria hacia procesos más sostenibles
		9.1	De manera indirecta, el cumplimiento de la meta 9.1 (desarrollo de infraestructuras sostenibles, resilientes y de calidad).
		9.5	Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales vinculados con la vivienda favorece el cumplimiento de la meta
		9.b	El acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones
10	Reducción de las desigualdades	9.c	El desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación
		10.1	La vivienda es una de las condiciones sociales básicas que determinan la igualdad y la calidad de vida de las personas. El acceso a la vivienda sostenible para la población en condiciones de vulnerabilidad puede

			contribuir de manera directa a mejorar los ingresos de la población más pobre
		10.2	Promover la inclusión social, económica y política de todas las personas
		10.3	De manera indirecta, se contribuye a garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados
		10.4	La adopción de políticas fiscales, salariales o de protección social favorecen de manera directa la reducción de desigualdades en el acceso a la vivienda
		10.7	Pueden facilitar la migración y la movilidad ordenadas de la población
11	Ciudades y comunidades sostenibles	11.1	En muchos países en desarrollo, la política habitacional está desvinculada de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Esta desvinculación condiciona la plena realización del “derecho a la ciudad”, uno de los principios de la NAU que considera a las ciudades como espacios comunes para la plena realización de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. El derecho a la ciudad es el derecho de todas y todos los habitantes a ciudades justas, inclusivas y sostenibles (ONU-Habitat, 2016a). En este contexto, la vivienda sostenible contribuye directamente a garantizar el acceso a los servicios básicos para todas las personas
12	Producción y consumo responsables	11.2	A sistemas de transporte público seguros, asequibles, accesibles y sostenibles
		11.3	A un proceso de urbanización inclusiva y sostenible
		11.4	A garantizar el patrimonio cultural y natural del mundo
		12.1	La vivienda construida a partir de materiales y tecnologías de construcción sostenibles producidos localmente favorece el cumplimiento de la meta
		12.2	Para aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, y así lograr un uso más eficiente de los recursos naturales
		12.4	Y la gestión racional de los productos químicos y desechos
		12.5	De esta manera se reduce la generación de desechos derivados de la actividad de este sector
		12.6	Se favorece que las empresas adopten prácticas sostenibles en sus actividades productivas
13	Acción por el clima	12.8	Contribuyen directamente a asegurar que más personas cuenten con más información y conocimientos sobre desarrollo sostenible, modificando sus estilos de vida en armonía con la naturaleza
		13.1	La vivienda puede coadyuvar a la reducción de riesgos derivados del cambio climático mediante un uso más eficiente de los recursos a lo largo de su ciclo de vida. En términos de adaptación y resiliencia, la vivienda también presenta condiciones clave para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los efectos del cambio climático, principalmente a través de su localización en zonas libres de riesgo.
		13.2	
14	Vida submarina	14.1	Una vivienda bien localizada, fuera de zonas de riesgo o de alto valor ecológico, y con adecuada infraestructura hídrica y de saneamiento, contribuye directamente a reducir la contaminación marina de todo tipo
		14.2	Y a proteger los ecosistemas marinos y costeros
		14.3	De manera indirecta, se ayuda a minimizar los efectos de la acidificación de los océanos
15	Vida y ecosistemas terrestres	14.5	conservar las zonas costeras y marinas
		15.1	De manera similar, la vivienda construida fuera de sitios no adecuados favorece la conservación de los ecosistemas terrestres y de agua dulce
		15.2	La gestión sostenible de los bosques
		15.4	Y sistemas montañosos
		15.9	Integrando los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación

16	Paz, Justicia e instituciones sólidas	15.3	De manera indirecta, la vivienda bien localizada favorece la rehabilitación de suelos degradados y reduce la desertificación
		15.5	así como la degradación de los hábitats naturales
		16.1	La formulación e implementación de políticas de vivienda inclusivas y sostenibles contribuye de forma directa a reducir las formas de violencia y mortalidad en el mundo
		16.7	A garantizar la toma de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de todas las personas
		16.b	Promover la aplicación de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible
17	Alianzas para lograr los objetivos	17.1	Una efectiva formulación e implementación de las políticas de vivienda favorece indirectamente la movilización de recursos internos con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales
		17.5	La adopción de sistemas de promoción de las inversiones
		17.7	Desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales
		17.9	Aumento del apoyo internacional para respaldar los planes de implementación de todos los ODS
		17.14	En este contexto, la generación de alianzas multisectoriales para el desarrollo de la vivienda influye directamente en la coherencia de las políticas públicas para el desarrollo sostenible
		17.17	En el fomento de alianzas eficaces
		17.19	La generación de indicadores que permitan medir los progresos logrados en la materia

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU Hábitat (2019)

En ese orden de ideas, se puede decir que la vivienda social es uno de los mecanismos que tiene el estado para impulsar y llevar a cabo las políticas públicas dirigidas a disminuir el déficit habitacional y la precariedad urbana que existen en los asentamientos informales; a la vez que es una herramienta que puede contribuir en gran medida al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por su aporte social, que entre otras cosas, en la actualidad debe también ayudar a disminuir la inequidad sanitaria que resaltó por la pandemia.

2.3. Marco Jurídico

El conjunto instrumentos de carácter legal utilizados que permiten sustentar las actuaciones y que rigen tanto los asentamientos informales como parte de la vivienda social en Colombia, están estructurados acorde al ministerio de vivienda de forma general:

Tabla 7*Marco jurídico: Vivienda social y asentamientos informales en Colombia*

NORMA	NOMBRE	RESUMEN
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	Artículo 51	Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
DOCUMENTO CONPES <u>3269</u> 16 DE FEBRERO DE 2004	Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social.	Rige la ejecución del Subsidio Familiar de vivienda: el proceso de postulación, asignación y pago, la elegibilidad, los cronogramas, valores del subsidio. Este documento también rige la distribución de los recursos entre municipios. Así como postula los lineamientos para dinamizar la oferta de créditos para VIS.
DOCUMENTO CONPES <u>3287</u> 17 DE MAYO DE 2004	Programa de subsidio familiar de vivienda en especie en lotes de la Nación	Presta un conjunto de medidas orientadas a implementar el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, utilizando lotes de la Nación basado en la Ley 708 de 2001
DOCUMENTO CONPES <u>3583</u> 28 DE ABRIL DE 2009	Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda.	Presenta lineamientos de política para la generación de suelo y oferta de Vivienda de Interés Social - VIS, a través de definición y alcances de los Macroproyectos de Interés Social Nacional; la definición e implementación de incentivos para las entidades territoriales que generen suelo para VIS; la asistencia técnica del Gobierno Nacional en la formulación de instrumentos de gestión del suelo y financiación para suelo VIS e infraestructura de servicios públicos; promover procesos de renovación urbana en áreas centrales de las ciudades para generar oferta de vivienda; y, desarrollar mecanismos financieros complementarios al esquema actual del subsidio de vivienda
Ley 2079 de 2021	Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.	Su objeto es reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado con normas para complementar el marco normativo de la política habitacional urbana y rural. Dicha política pública de hábitat y vivienda diseñará instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para los programas y proyectos habitacionales de adquisición, construcción, mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos.

Ley 2044 de 2020	Por el cual se dictan normas para el Saneamiento de Predios Ocupados por Asentamientos Humanos Ilegales y se dictan otras disposiciones.	Su objeto es sanear la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y en predios de propiedad legítima a favor de particulares, que tengan posesión u ocupación de más de diez y cumplan con los requisitos. Así como la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales.
Ley 1848 - 2017	Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.	Reglamenta: la exención para el pago de derechos notariales y registrales en viviendas de interés social que se encuentren en predios sometidos a legalización urbanística. La entrega de información catastral y de información a cargo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, El reconocimiento de edificaciones por parte de el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción a no ser que se encuentren en zonas no habitables. El apoyo técnico para el reconocimiento de las viviendas en asentamientos legalizados con ayuda de programas de arquitectura o ingeniería de universidades. Y que se expedirá el boletín de nomenclatura para acceso a las redes domiciliarias de servicios públicos en unidades de vivienda de los barrios legalizados.
Ley 1537 - 2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.	Señala competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, así como del sector privado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario; promueve el desarrollo territorial, y el sistema especializado de financiación de vivienda. La ley busca: Establecer y regular los instrumentos y apoyos para el acceso a vivienda digna; Definir funciones y responsabilidades de las entidades; Establecer herramientas y recursos; Definir lineamientos para la confluencia del sector privado; Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda; instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, renovación urbana y servicios básicos; Agregar exenciones para quienes involucren la vivienda de interés prioritario.
Ley 1469 - 2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.	Tiene los objetivos de: Facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales que promuevan la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano, controlar la especulación del suelo, velar por la defensa del espacio público y la protección del medio ambiente y promover una política integral de la gestión del riesgo. Definir los mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional y los municipios, promover, formular, adoptar y

		ejecutar Macroproyectos de Interés Social Nacional para habilitar suelo urbanizable. Complementar la política nacional urbana con instrumentos que promuevan la participación y concurrencia efectiva del Gobierno Nacional con las Entidades Territoriales en el desarrollo de operaciones urbanas integrales. Garantizar la participación, Fortalecer y promover la acción del Fondo Nacional de Vivienda; Articular los instrumentos existentes y nuevos sobre demanda de vivienda.
Ley 3 de 1991	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.	Con el objeto de crear el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, en conjunto con entidades públicas y privadas que financien construyan, mejoren, reubiquen, habiliten y legalicen de títulos de viviendas de esta naturaleza. Así como establecer el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez para brindar una solución de vivienda de interés social.

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://minvivienda.gov.co/>

Las leyes contempladas reconocen el derecho a la vivienda y representan un esfuerzo por reducir el impacto de las problemáticas relacionadas a los asentamientos informales, reconociendo actores y distribuyendo cargos para tratar de cubrir la demanda. Sin embargo, estas leyes se quedan cortas teniendo en cuenta de que el acceso se limita cuando los posibles beneficiarios son trabajadores informales. El marco legal aporta a la presente investigación las normas respecto a la vivienda social e informal que permite discutir y proponer acciones para ciudades con problemáticas socio económicas de fondo.

2.3.1. Programas de la Política Nacional de Vivienda vigentes año 2022

El gobierno Nacional tiene en su agenda pública la problemática del déficit de vivienda y los asentamientos informales, esto se puede observar en su Política de vivienda, donde establece los siguientes programas dirigidos a población vulnerable con el fin de disminuir el déficit habitacional:

Tabla 8*Programas de la política de vivienda vigentes al año 2022.*

Subsidio Familiar de Vivienda	Aporte estatal en dinero o especie para el acceso a una solución de vivienda de interés social. Dirigido a hogares carentes de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; Las entidades otorgantes del SFV son el Fondo Nacional de Vivienda, las Cajas de Compensación Familiar, el Banco Agrario en las zonas rurales y la Caja Promotora de Vivienda Militar.
Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE	Transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario en el marco del Programa de Vivienda Gratuita a título de subsidio en especie a población vulnerable. Beneficiará en forma preferente a quienes estén vinculados a programas sociales para la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema; desplazados, afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Con prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.
Fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda a largo plazo	Los nuevos sistemas de amortización para financiación de vivienda en Colombia no podrán contemplar capitalización de interés ni multas por prepagos parciales o totales.
Garantías para hogares informales	El Fondo Nacional de Garantías aprobó una garantía parcial para los trabajadores independientes que soliciten crédito de vivienda de interés social en una entidad hipotecaria.
Devolución del IVA a los constructores	Los constructores que adquieran materiales para ser destinados a la construcción de Vivienda de Interés Social en proyectos declarados elegibles por las entidades evaluadoras del Gobierno Nacional, podrán solicitar a la DIAN el reintegro de un monto equivalente al IVA cancelado.
Leasing habitacional	No requiere de ahorro previo ni de cuota inicial. Es un contrato mediante el cual una parte denominada entidad autorizada (banco o compañía de financiamiento comercial) entrega a un locatario (usuario) la tenencia de un inmueble destinado a vivienda. Mientras el usuario usa y goza la vivienda, paga un canon periódico. Al vencimiento de éste, la vivienda puede ser adquirida por el usuario si éste decide ejercer la opción de compra.
Cuentas AFC.	Exención de la retención en la fuente para las personas que movilicen recursos destinados a la adquisición de una vivienda a través de una Cuenta de Ahorro para el Fomento de la Construcción - AFC

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.dnp.gov.co/>

3. Marco metodológico

3.1. Naturaleza del Estudio

La metodología para lograr el objetivo general de trabajo y de acuerdo con el marco teórico de la investigación fue de carácter no experimental, en esta las variables no son manipuladas ni controladas; el investigador observa los hechos tal y como ocurren en su ambiente natural, de donde se obtienen los datos de forma directa y posteriormente se analizan. (Dzul, 2010)

La investigación se desarrolló en fases; en la primera, se recopila y describe la información de las variables acerca del tema en base al problema de investigación; en la segunda fase, se analizan y explican los componentes del contexto del territorio objeto de estudio, las políticas públicas existentes, y procesamiento de datos; y en la tercera fase, de formulación se desarrolla la propuesta de lineamientos de política pública, así:

I. Conceptualización: Búsqueda e investigación de las bases teóricas que determinan el trabajo, así como la base normativa para la propuesta.

II. Caracterización y análisis: Estudio de los aspectos contextuales, socioeconómicos, de crecimiento urbano, la vivienda, los asentamientos informales y las políticas de vivienda en Colombia y en Cúcuta.

III. Formulación: A partir de la información analizada en la fase I y II se proponen los lineamientos para la formulación de una política pública de vivienda digna enfocada a la mitigación de los asentamientos informales en la ciudad de Cúcuta. Y la presentación final de resultados.

3.1.1. Enfoque

El enfoque seleccionado es el enfoque mixto, el cual, según Guelmes Valdés y Nieto Almeida (2015), es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos tanto cuantitativos como cualitativos en una misma investigación para responder a un planteamiento, ambos métodos se

entremezclan para obtener información que permita la triangulación para obtener una comprensión e interpretación lo más amplia posible del estudio y debe ser mixto tanto en el planteamiento del problema, como en la recolección y análisis de los datos y en el reporte del estudio. (pág. 25). Asimismo, Guelmes Valdés y Nieto Almeida (2015) atribuyen al método cuantitativo la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación, probar hipótesis establecidas previamente con medición numérica, conteo y/o estadística para establecer patrones de comportamiento; y al enfoque cualitativo su posible utilización para descubrir y refinar preguntas de investigación con métodos de recolección de datos como descripciones y observaciones. (pág. 24)

En el enfoque mixto se recolectan datos cuantitativos y cualitativos o métodos mixtos de investigación basados en que existen realidades que dependen del individuo, pero responden a sus preguntas al combinar el método cuantitativo y el cualitativo de diversas maneras, en orden paralelo, concurrente o secuencial donde ambos enfoques se complementen para explorar de ambas formas la misma pregunta. (Pole, 2009, págs. 37-42)

Estudio de caso Asentamiento Informal.

Se plantea el estudio de un caso de Asentamiento Informal en Cúcuta como base para la reflexión y el aprendizaje resultado de la interacción de los conocimientos previos, los conocimientos nuevos y de su adaptación al contexto, con el fin de que quienes participen en su análisis logran involucrarse tanto en la discusión del caso como en el proceso para su reflexión. (María, Rivas, & Cardona , 2019) describiendo su selección en el proceso de la investigación.

3.1.2 Instrumentos para la recolección de datos

Teniendo en cuenta el enfoque seleccionado, se realiza la consulta sobre el tema con el fin de consolidar información desde los directamente involucrados en el problema acerca de la importancia, al grado de involucración de las autoridades o el gobierno en dicho problema, así como el nivel de confianza en las soluciones existentes; con preguntas abiertas y cerradas semiestructuradas relacionadas al tema de investigación en el estudio de caso a:

1) Jefes de Familia del asentamiento Informal “José Bernal”

2) Líderes del asentamiento informal “José Bernal”.

A su vez, el procesamiento de datos se realizó en base a fuentes de información secundaria como los instrumentos de ordenamiento territorial e información disponible en las instituciones de Cúcuta: el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo municipal 2020-2023; las bases de datos anonimizadas como los censos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE; y del análisis territorial de cartografía e imágenes satelitales del área urbana de Cúcuta, también fue necesario analizar el contenido establecido por el Sisben IV.

3.1.3. Sujetos de investigación.

La selección de la muestra para la caracterización demográfica se fundamentó en tomar la totalidad de la población Stracuzzi y Pestana (2006) expresan que al proponer un estudio la investigadora puede “...abarcarse la totalidad de la población, lo que significa hacer un censo o estudio censal...” (p. 106); para el caso de este estudio, se tomó la totalidad de la población representada por el jefe de familia de cada hogar, para un total de 380 sujetos que aportaron la información relativa a este aspecto.

3.1.4. Variables.

Las variables se establecen desde el objetivo general y se interrelacionan con el fin de estudiar cómo influyen, inciden o afectan entre ellas por medio de herramientas de análisis o fuentes de información anteriormente mencionadas. Cabe resaltar que las variables fueron identificadas en base al problema público que requiere intervención y al análisis teórico.

Tabla 9

Sistema de variables

Variables	Análisis	Herramienta	Aplicación	
Vivienda digna	Definición	Nueva Metodología	Déficit de vivienda digna	Características para que la vivienda social sea digna en el contexto actual de Cúcuta
	Características	Déficit habitacional		
	Componentes	DANE 2020		
	Dimensión			
	Impacto			
Asentamientos Informales	Problemáticas relacionadas		Asentamientos informales en Cúcuta	Delimitación de acciones según las características de los asentamientos informales en Cúcuta
	Teórico	Cartografía		
	Características	Estudio de caso		
	Dimensión			
	Ubicación			
Políticas Públicas	Impacto sobre el territorio		Políticas públicas de vivienda en Cúcuta	Propuesta de lineamientos de la política en Cúcuta.
	Análisis teórico y contextual	Datos oficiales		
			Políticas implementadas en materia de vivienda por el COVID-19	Directrices para que los lineamientos de la política se adapten a los requerimientos de la vivienda actualmente

Fuente: Elaboración propia.

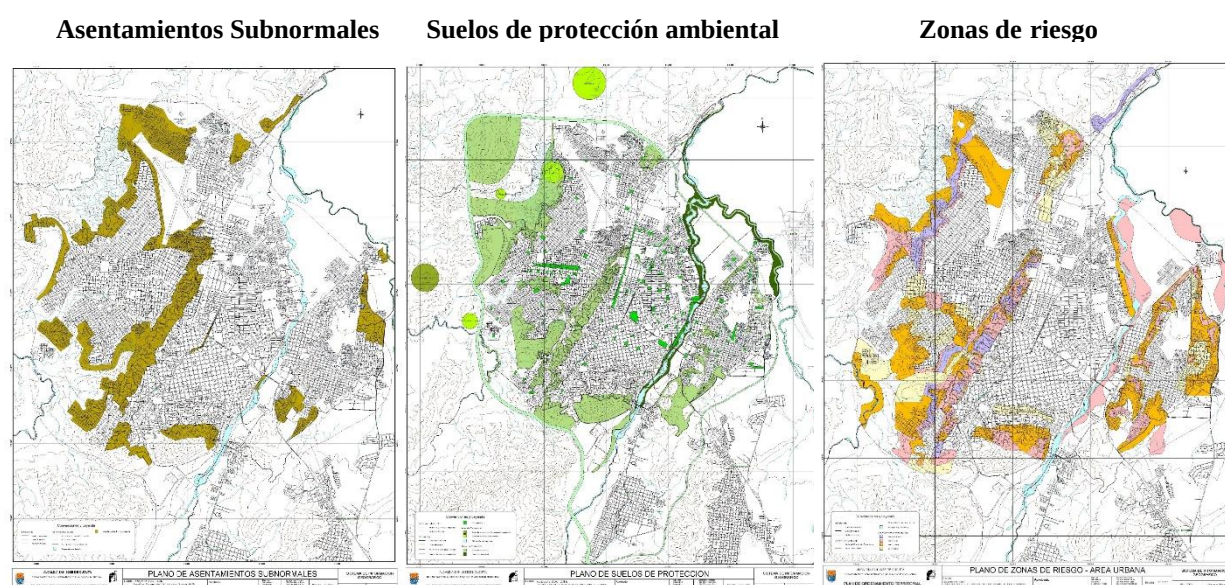
4. Resultados

4.1 Análisis contextual y Estudio de caso asentamiento “José Bernal”

4.1.1 Descripción cartográfica de asentamientos informales en la ciudad de Cúcuta.

Ilustración 11

Comparativo de cartografía oficial: Asentamientos subnormales, Zonas de protección ambiental y Zonas de riesgo año 2000

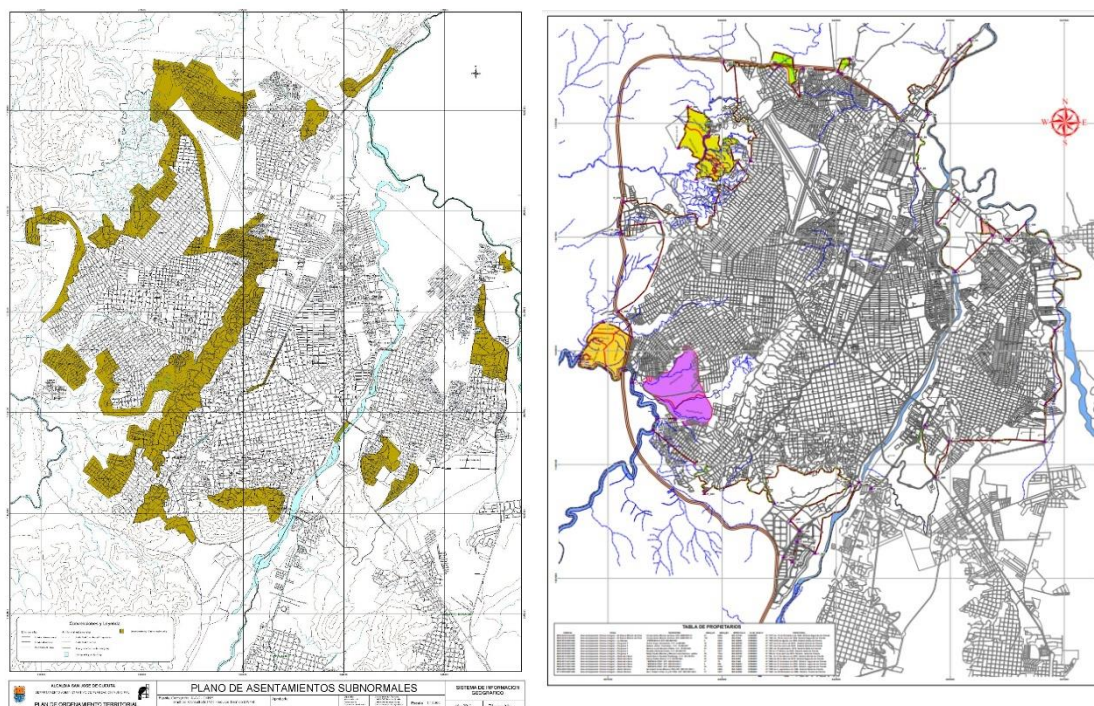


Fuente: Alcaldía de San José de Cúcuta POT-(2001)

La información cartográfica señalada en la figura anterior muestra el panorama de los procesos de urbanización informal en la ciudad, emplazándose principalmente en zonas periféricas, hacia el oriente, occidente y noroccidente, pero también se identifican asentamientos informales en la zona céntrica que no pudo ser urbanizada debido a las características del suelo definido como zona de riesgo. Al crecer la demanda de viviendas, las familias se ven obligadas a ocupar ilegalmente dichos sectores, los cuales al analizar el territorio en mapas se observa que, en su mayoría, son zonas de riesgo y/o suelos de protección ambiental lo cual, como se expresa anteriormente, representa riesgos físicos para quienes habitan allí.

Ilustración 12

Comparativo de cartografía oficial: Asentamientos subnormales identificados en el año 2000 e incorporación de suelo de expansión al perímetro urbano de Cúcuta para el año 2012



Fuente: Alcaldía de San José de Cúcuta (2012) y POT de Cúcuta (2001)

Los datos de la cartografía “Asentamientos Subnormales” representan únicamente un contexto para tener una idea acerca de la zonificación y ubicación de los asentamientos informales en el territorio, pues es un mapa desactualizado perteneciente al POT del año 2001, esto es debido a que existe limitación en la información sobre dichos asentamientos y las familias que los habitan. Aun así, cabe aclarar que la creciente urbanización informal es un fenómeno que requiere atención por su incidencia no solo en el territorio, si no en la calidad de vida de los ciudadanos motivo por el cual en la ciudad de Cúcuta se resaltan las labores de los gobiernos por reducir el impacto por medio de la legalización e incorporación de los asentamientos humanos regularizados y legalizados mediante acto administrativo, al perímetro urbano de la ciudad mediante acuerdo municipal como los que se observan en la anterior figura, pertenecientes a la actualización del perímetro urbano realizada en el año 2012 por la Alcaldía, en virtud del artículo 47 de la ley 1537 de 2012 perímetro urbano acuerdo 028 de

2012 modificado por el acuerdo 020 de 2013; aun así los asentamientos informales persisten sobre el territorio y siguen apareciendo unidades de vivienda ilegales en distintas zonas de la ciudad.

4.1.2 Asentamiento Informal “José Bernal” en el Plano urbano de Cúcuta. Estudio de caso

Según datos obtenidos en la oficina de la secretaría de Planeación municipal en Cúcuta, en los últimos 10 años han legalizado 19 barrios, y actualmente existen 40 en proceso de legalización, 11 de ellos en proceso adelantado que puede llegar a finalizar en el actual gobierno municipal. El más grande de esos 11 es el asentamiento “José Bernal” razón por la cual se elige como caso de estudio de la presente investigación.

Tabla 10

Asentamientos informales en proceso de legalización

N°	Asentamientos	Comuna
1	PAZ Y PROGRESO	6
2	LA ISLA	8
3	MARIA GRACIA	9
4	TORRE MOLINOS	6
5	JUAN PABLO II	8
6	13 DE MAYO	8
7	BUENOS AIRES	7
8	VALLES DEL RODEO	9
9	VALLES DE GIRÓN	8
10	SANTA CECILIA	8
11	JOSÉ BERNAL	7
12	LA FE	8
13	CANARIOS DEL RODEO	8
14	EL PARAISO	7
15	VILLA LA PAZ	9
16	CAÑO LIMÓN	6
17	SIMÓN BOLIVAR	6
18	CRISPÍN DURAN PARTE BAJA	7
19	DIVINO NIÑO	7
20	RAFAEL NUÑEZ	7
21	VILLA NUEVA	6
22	06 DE MAYO	6
23	8 DE DICIEMBRE	6
24	BRISAS DEL SOL	8
25	OLGA TERESA	6
26	ESPERANZA MARTINEZ	6
27	VALLES DE JERUSALEN	8
28	CAMPO ALEGRE	8
29	VILLAS DE SAN DIEGO	8
30	ESPIRITU SANTO	8
31	BELEN	9
32	DIVINA PASTORA	9
33	ALFONSO GOMEZ	8
34	BRISAS DEL MIRADOR	8
35	EL TALENTO	8
36	RUDENSINDO SOTO	9
37	BRISAS DE LA HERMITA I	7
38	BRISAS DE LA HERMITA II	7
39	COLOMBIA I	7

Fuente: Elaboración propia según datos de la oficina de planeación municipal de Cúcuta

Según el presidente de la Junta de Acción Comunal del asentamiento “José Bernal” este existe hace más de 12 años, con cerca de 32 hectáreas que albergan a más de 500 familias en diferentes unidades de vivienda. Actualmente algunos cuentan con el servicio de acueducto de Pila Pública y energía recargable.

La legalización de barrios en Cúcuta, se lleva a cabo bajo la ley 2044 de 2020; este proceso requiere más de 13 pasos generales: socialización, levantamiento topográfico, estudios técnicos, estudios de ingeniería, conceptos jurídicos y técnicos, entre otros. En el asentamiento “José Bernal” se han adelantado acciones como la delimitación del asentamiento, registro fotográfico, esquemas de manzana, aplicación de fichas socioeconómicas y de habitabilidad, y levantamiento topográfico.

Ubicación y selección del asentamiento informal para análisis

Ilustración 13

Ubicación del asentamiento “José Bernal” en la ciudad de Cúcuta y levantamiento de plano urbano (tejido urbano y unidades de vivienda identificadas)



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satelitales y cartografía en formato .dwg

El asentamiento “José Bernal” está ubicado en el nororiente de la ciudad y para llegar allí se puede tomar la vía que dirige a los barrios Motilones, Ospina Pérez y Scalabrini o acceder por el anillo vial a vías de acceso destapadas o sin pavimento. Se realizó un levantamiento urbano o plano urbano del barrio por medio de imágenes satelitales, identificando curvas de nivel, vías de acceso, malla urbana, espacios públicos, puntos de referencia y se identificaron cerca de 500 unidades de vivienda que se ubican desordenadamente sobre el territorio, un urbanismo espontáneo que surge del proceso de asentamiento en manzanas alargadas con medidas no convencionales. Por otra parte, por las curvas de nivel se observa un terreno con topografía de relieve montañoso.

4.2. Caracterización sociodemográfica de la población que vive en el asentamiento “José Bernal” de Cúcuta.

Con el objetivo de hacer una caracterización sociodemográfica de la población que vive en los asentamientos informales de Cúcuta se aplicó un instrumento de recolección de información sociodemográfica del Asentamiento Informal José Bernal: (Dirigido a jefes de familia), donde se comprobaron una serie de variables, la primera de ellas contempla los aspectos sociofamiliares, luego se presentaron las variables socioeconómicas y migratorias.

4.2.1. Variables Socio Familiares.

Tabla 11

Edad del jefe de familia

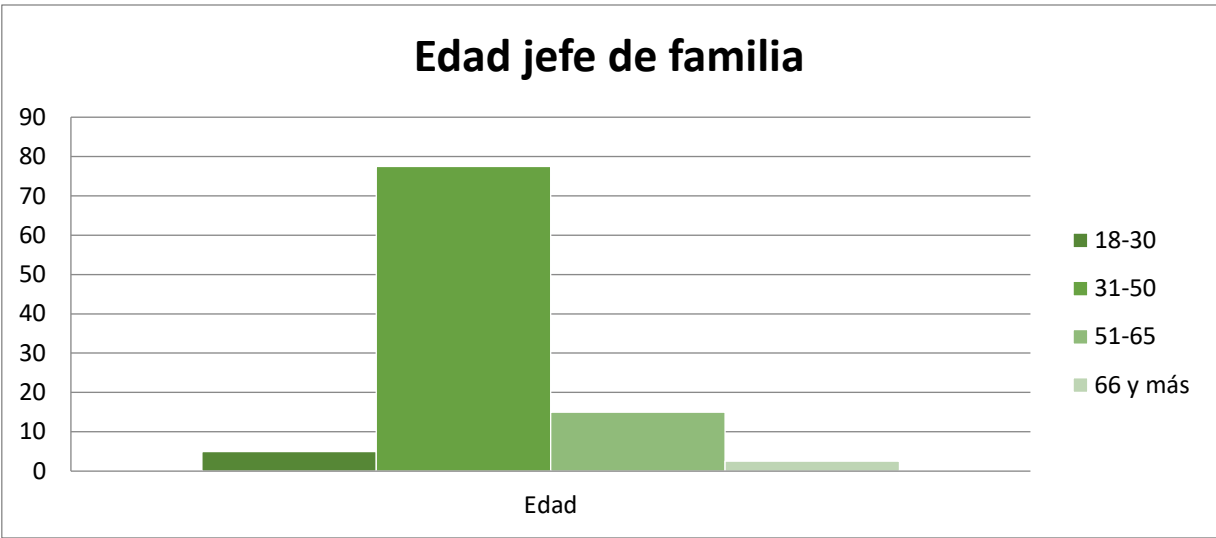
Edad del Jefe de Familia	Categoría de Respuesta							
	18-30		31-50		51-65		65 (...)	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
Edad del Jefe de Familia	20	5,3	290	76,3	60	15,7	10	2,6

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”

Los datos obtenidos demarcan que la mayoría de los jefes de familia, un 76,3% está en el rango de edad de 31 a 50 años, solo un 5,3% entre los 18-30, el 15,7% abarcan de 51-65 y solo el 2,6% de 65 años en adelante. Esto demuestra que los jefes de familia están ubicados en la etapa adulta, los cuales les corresponde llevar a cabo las riendas del núcleo familiar, además de poseer la responsabilidad de las acciones y decisiones con todos los miembros por igual.

Ilustración 14

Datos obtenidos de indicador Edad del Jefe de Familia



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12

Estado civil Jefe de familia

Estado Civil Jefe de Familia	Categoría de Respuesta							
	Soltero		Casado		Unión Libre		Otro	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
Estado Civil Jefe de Familia	100	26,3	190	50	70	18,4	20	5,2

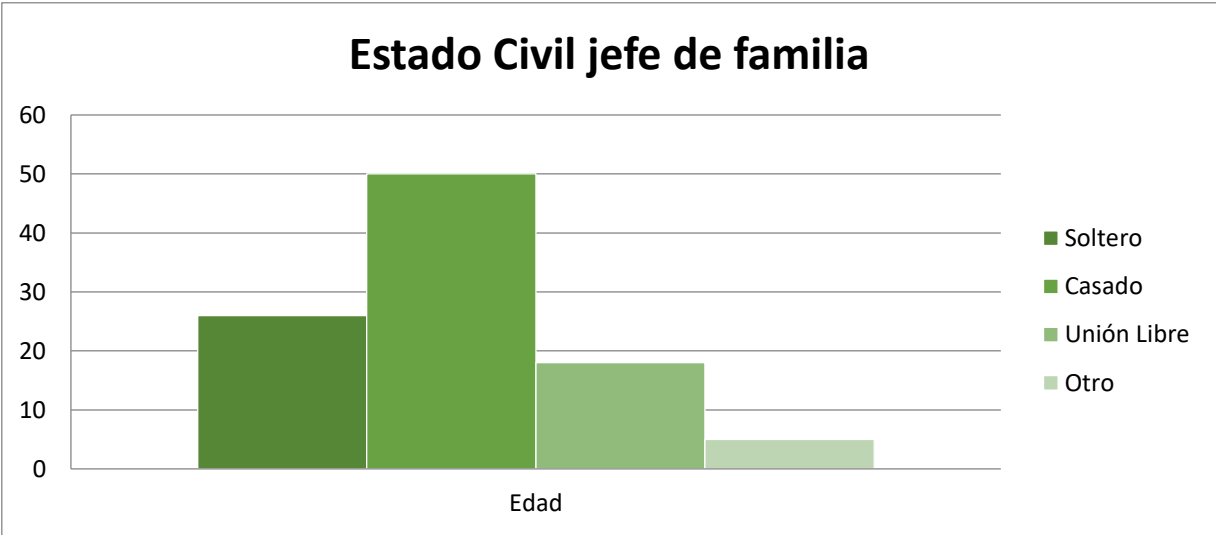
Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

En cuanto a los datos recolectados para el indicador estado civil del jefe de familia, el 26,3% resultó estar soltero, un 50% de la muestra total indicó ser casado, el 18,4% mantiene la relación en unión libre y el 5,2% manifestó que desarrolla otro tipo de relación. Esto indica, que mitad de los miembros de hogares del asentamiento informal José Bernal, están bajo la legalidad del matrimonio, lo cual puede ser positivo al momento de adquirir algún crédito o beneficio por parte de la empresa privada o entidades del Estado, porque existe una organización establecida en el seno familiar. En el caso del estado de soltería posiblemente se

refieran a familiar compuestas por un solo miembro, bien sea, hombre o mujer, que son cabezas de hogar, o no han conformado el vínculo legal del matrimonio como ocurre también con los sujetos que manifestaron estar en unión libre.

Ilustración 15

Datos obtenidos del indicador Estado civil del Jefe de Familia



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13

Integrantes de la Familia

Rango de Edad	Categoría de Respuesta							
	Masculino		Masculino		Femenino		Femenino	
	Venezolano		Colombiano		Venezolano		Colombiano	
	Fa	%	Fa	%	Fa	%	Fa	%
(-) 18	134	26	144	27	120	23	125	24
18-40	110	24,4	111	24,6	96	21,3	134	29,7
41-65	41	13,9	98	33,2	61	20,7	95	32,2
66 en adelante	15	13,3	35	31	18	15,9	45	39,8

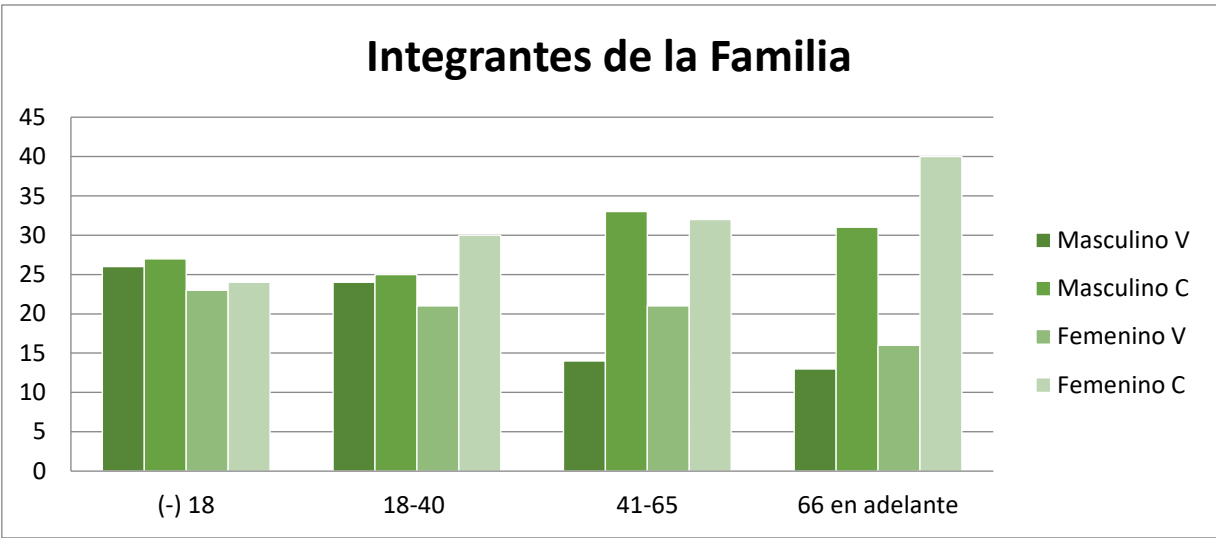
Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

Los resultados obtenidos para el indicador referido al rango de edad de los miembros de la familias que conforman el asentamiento informal “José Bernal”, permiten demostrar que, la mayoría de población está concentrada en el rango de menores a 18 años de edad, y de esa totalidad de 523 niños y jóvenes, predomina ligeramente la nacionalidad colombiana tanto en el género masculino (27%) como en el femenino (24), para totalizar un 51%, y el 49% restante son de nacionalidad venezolana. En cuanto al rango de edad de 18-40 años, también predomina la nacionalidad colombiana con un 24,6% (masculino) y un 29,7 (femenino), en cambio, para la nacionalidad venezolana un 24,4% (masculino) y un 21,3% (femenino).

En el siguiente renglón se presencia la disminución de población de acuerdo con la edad, asimismo, la tendencia mayoritaria es de nacionalidad colombiana de los 41 a los 65 años, 33,2% (masculino) 32,2% (femenino), mientras que los venezolanos solo cubren un 13,9% (masculino) y un 20,7% (femenino). En cuanto a la población de 66 años en adelante, igualmente la tendencia tanto en masculino y femenino es mayoritariamente colombiana. Como se puede observar, los núcleos familiares están compuestos en su mayoría por niños, jóvenes y adultos lo que resalta la necesidad de darle una vivienda confortable adaptada los requerimientos básicos de habitabilidad para dignificar a cada uno de sus integrantes.

Ilustración 16

Datos obtenidos de la variable Integrantes de la Familia.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14

Nivel de Escolaridad del Jefe de Familia

Tipo de estudio	Resultados	
	Fa	%
Primaria incompleta	50	13,1
Primaria completa	30	7,9
Secundaria incompleta	85	22,4
Secundaria completa	115	30,3
Técnico	30	7,9
Tecnólogo	10	2,6
Universitario	30	7,9
Otro	30	7,9

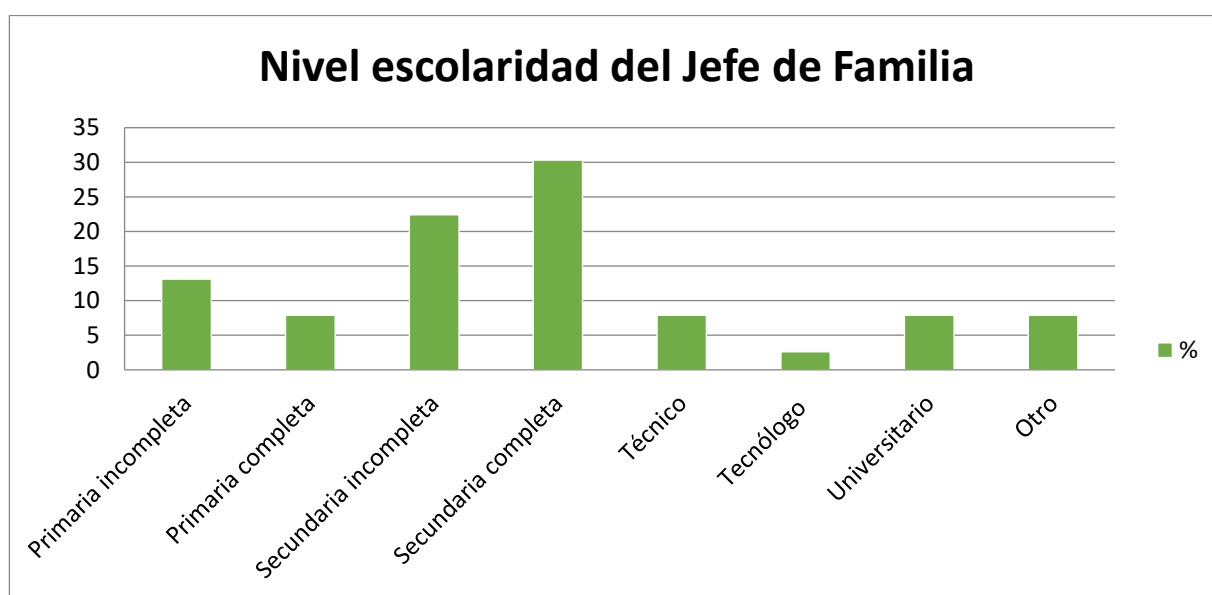
Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

Con respecto al Nivel de Escolaridad del Jefe de Familia, la tendencia es en un 30,3% la formación en secundaria completa para los jefes de familia, le sigue un 22,4% con secundaria

incompleta, el 13,1% primaria incompleta, así como para los nieles primaria incompleta, técnico, universitario y otro el mismo resultado 7,9%, y, solo un 2,6% es tecnólogo. De acuerdo con estos datos, la mayoría de los jefes de familia solo cuenta con formación básica, bien sea, primaria o secundaria, y muy pocos casos tuvieron la posibilidad de la formación técnica o universitaria. Esta realidad puede verse asociada a situaciones de precariedad por situación económica, o no contar con los recursos en su momento para estudiar, lo que indujo a laborar como medio de subsistencia y abandonar el sistema educativo.

Ilustración 17

Datos obtenidos del indicador Nivel escolaridad del Jefe de Familia



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Variables socioeconómicas

Tabla 15

Nivel de Ingresos

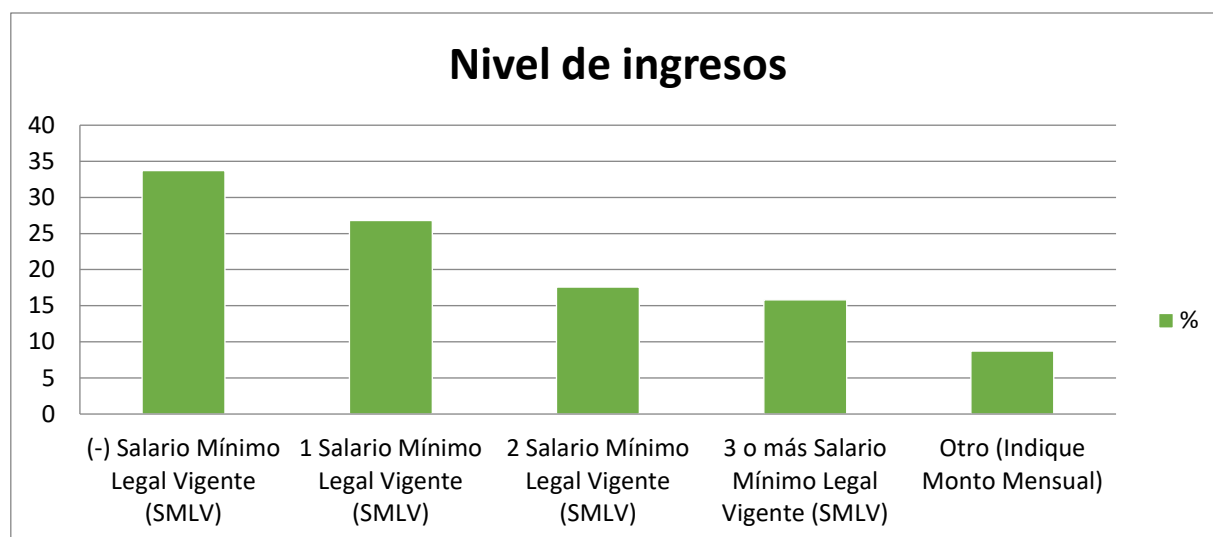
Cantidad de Salario	Resultados	
	Fa	%
(-) Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	128	33,7
1 Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	92	24,2
2 Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	67	17,6
3 o más Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	60	15,8
Otro (Indique Monto Mensual)	33	8,7

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

Con relación a la remuneración salarial o los ingresos de los jefes de familia, el 33,7% aclaró solo percibir menos de un Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV), mientras 24,2% indicó solo recibir un SMLV, el 17,6% confirmó conseguir dos SMLV, un 15,8% admitió obtener tres o más SMLV y solo el 8,7% manifestó tomar otro monto mensual. Estos datos constatan el bajo nivel de ingresos que obtienen los jefes de familia, porque, en los tres primeros renglones suman alrededor de 70% lo que puede influir en la conformación de una vivienda digna debido a los rubros que deben obtener y la poca capacidad de pago para la obtención de créditos.

Ilustración 18

Datos obtenidos del indicador Nivel de ingresos



Fuente: Elaboración propia

Tabla 16

Tipo de trabajo

Tipo de trabajo	Resultados	
	Fa	%
Formal (Con condiciones de ley)	97	25,5
Emprendimiento familiar	63	16,6
Independiente (No dependiente de empresa privada o pública)	155	40,8
No labora	25	6,6
Otro	40	10,5

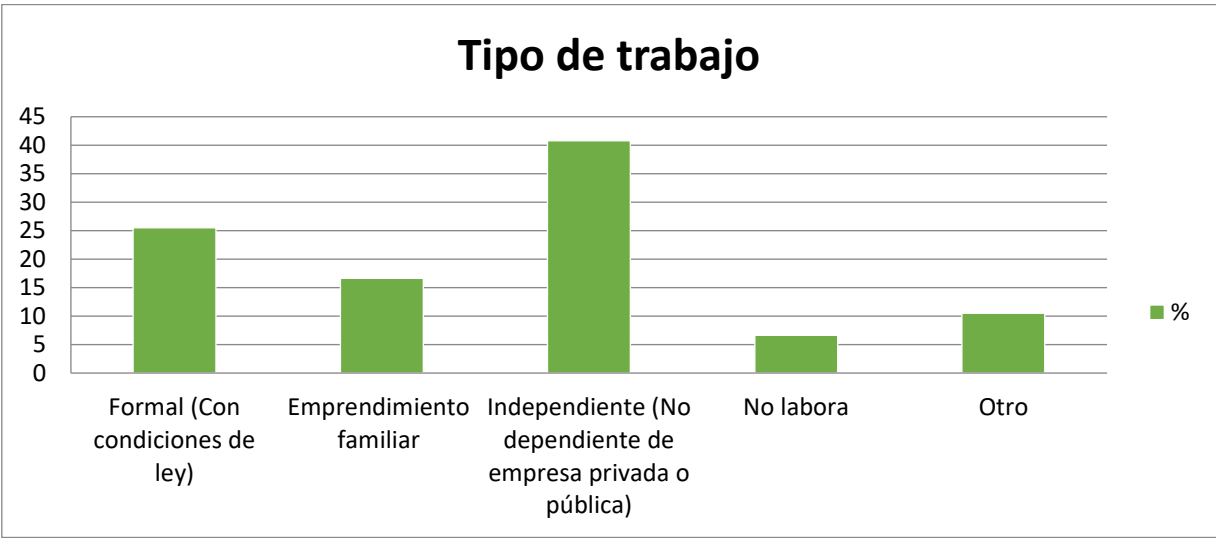
Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

En cuanto al tipo de trabajo que desempeñan los jefes de familia, el 25,5% manifestó tener un trabajo formal (Con condiciones de ley), mientras un 16,6% resaltó mantener un emprendimiento familiar, una mayoría evidente, el 40,8% trabaja de forma independiente (No dependiente de empresa privada o pública), el 6,6% indicó no laborar, y el 10,5% restante

resaltó la opción otro. Como se aprecia, el trabajo de mayor arraigo por los miembros del asentamiento informal “José Bernal” es el independiente, posiblemente asociado a la informalidad, y le sigue quienes dependen de la formalidad, bien sea de la empresa privada o instituciones públicas. También hay un crecimiento de los emprendimientos familiares, esto pudo deberse a la situación de pandemia Covid 19, que permitió a las familias articular opciones diferentes para lograr sustentar la economía del hogar.

Ilustración 19

Datos obtenidos indicador tipo de trabajo



Fuente: Elaboración propia

Tabla 17

Estrato social

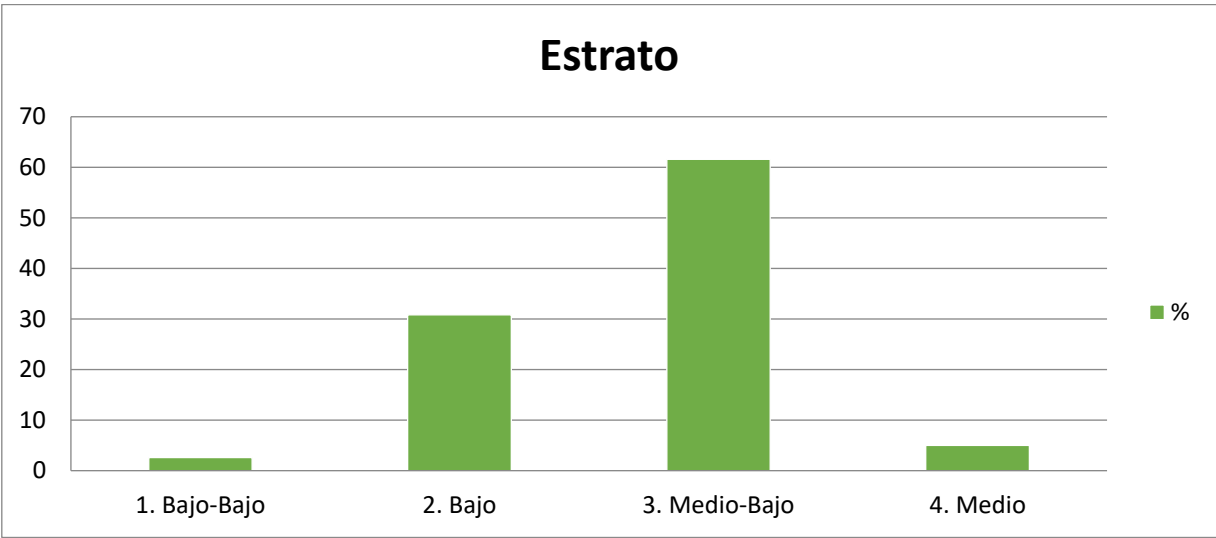
Estrato	Resultados	
	Fa	%
1. Bajo-Bajo	10	2,6
2. Bajo	117	30,8
3. Medio-Bajo	234	61,6
4. Medio	19	5

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

En lo que respecta a los estratos sociales, solo el 2,6% considera ser estrato 1 (Bajo-Bajo), en el estrato 2 (Bajo) se encuentra un 30,8%, para el estrato 3 (Medio-Bajo) se ubica la mayor cantidad, el 61,6% y en el estrato 4 (Medio) solo un 5%. Estos datos se mantienen relación con el nivel de ingresos, lo cual determina que los estratos sociales bajo y medio-bajo aglomeran la mayoría de la población del asentamiento, lo cual puede ser un factor causal de no lograr poseer viviendas dignas por parte de los mismos.

Ilustración 20

Datos obtenidos del indicador Estrato.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 18

Tenencia de Vivienda

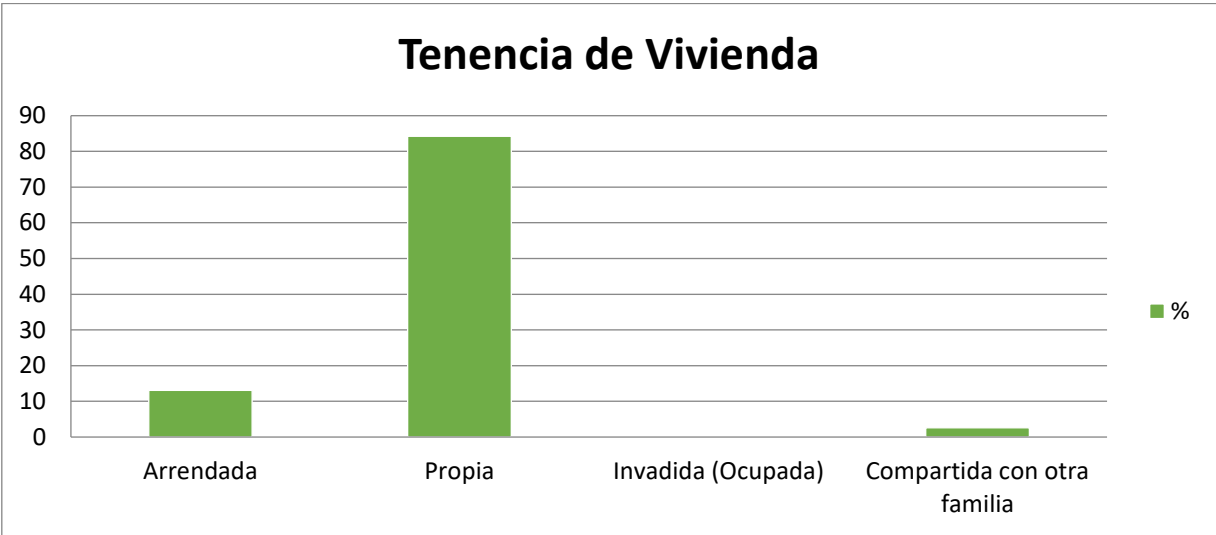
Tenencia de Vivienda	Resultados	
	Fa	%
Arrendada	50	13,1
Propia	320	84,2
Invadida (Ocupada)	0	0
Compartida con otra familia	10	2,6

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

En el caso del tipo de vivienda el 84,2% manifestó ser propietarios de sus viviendas, solo un 13,1% destacó estar arrendados y el 2,6% la comparte con otra familia. Estos datos resultan beneficiosos al momento de establecer una política pública de vivienda digna, porque la gran mayoría tiene titulaciones de los predios donde habitan, lo cual es posible clarificar la situación para alcanzar desarrollar programas y proyectos para el mejoramiento del hábitat.

Ilustración 21

Datos obtenidos indicador Tenencia de Vivienda



Fuente: Elaboración propia

4.2.3. Variables Migratorias

Tabla 19

Condición migratoria

Condición migratoria	Resultados	
	Fa	%
Desplazado	78	20,5
Residente permanente	233	61,3
Residente temporal	24	6,3

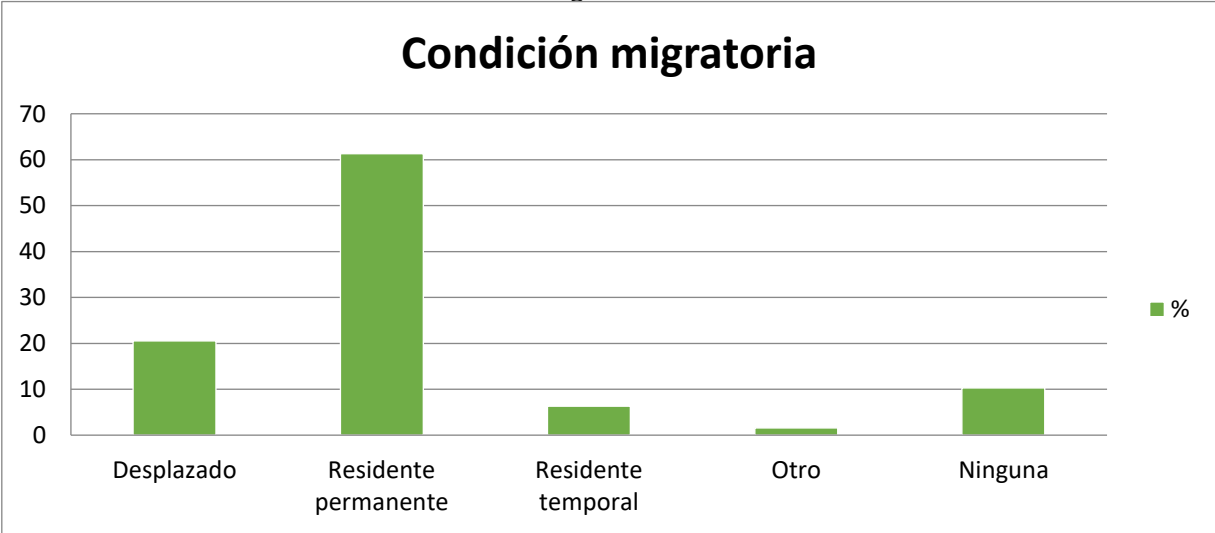
Otro	6	1,6
Ninguna	39	10,3

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

Con referencia a la condición de movilización de la población objeto de estudio perteneciente al asentamiento informal “José Bernal”, el 20,5% afirmó ser desplazados, mientras el 61,3% expresó tener residencia permanente, solo el 6,3% constató poseer residencia temporal y un 10,3% indicó la opción de respuesta ninguna condición migratoria. Como se puede notar, la dinámica fronteriza también afecta la constitución de asentamientos informales, posiblemente arraigado en problemáticas económicas, o conflictos en sus zonas de procedencia; por otra parte, se puede acotar la legalidad que poseen los demás grupos de población, al destacar la tendencia mayoritaria entre la residencia permanente y la residencia temporal.

Ilustración 22

Datos obtenidos del indicador Condición migratoria.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 20*Factores de movilización*

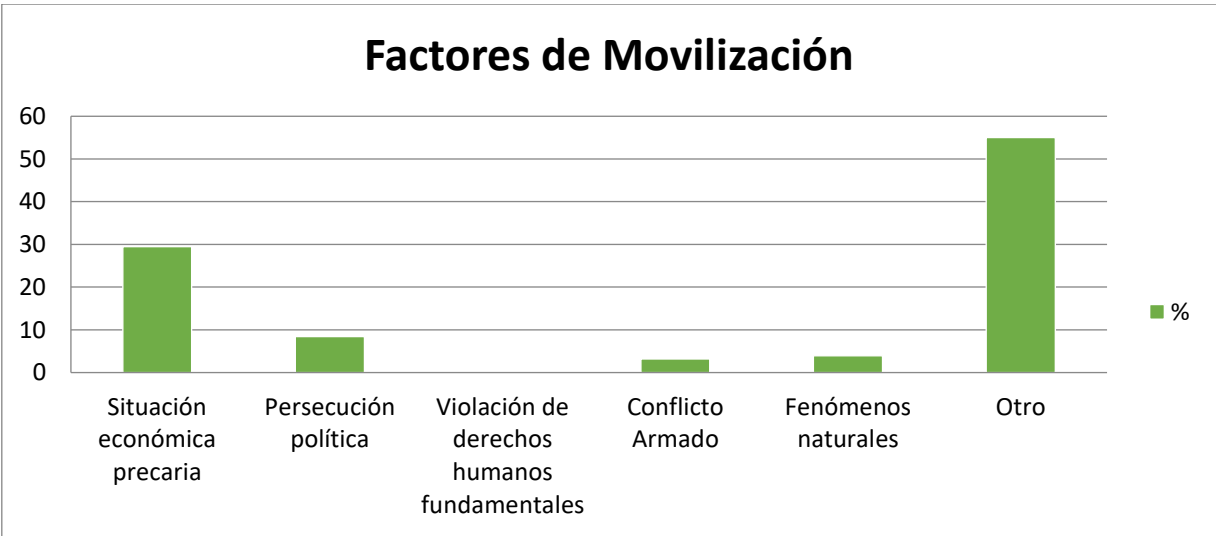
Factores de movilización	Resultados	
	Fa	%
Situación económica precaria	112	29,5
Persecución política	32	8,4
Violación de derechos humanos fundamentales	0	0
Conflicto Armado	12	3,15
Fenómenos naturales	15	3,9
Otro	209	55

Nota. Cuadro elaborado con datos tomados de la aplicación del instrumento de recolección a los jefes de familia del asentamiento informal “José Bernal”.

Con respecto a los datos obtenidos, el 29,5% admitió como factor de movilización la situación económica precaria, solo un 8,4% resaltó la opción persecución política, el 3,15% manifestó como razón el conflicto Armado, debido a fenómenos naturales se inclinó un 3,9% y la mayoría del 55% dijo tener otras razones para situarse en el asentamiento informal “José Bernal”. Como demuestran los resultados, la situación económica es uno de los factores potenciales de movilización que incentiva la ocupación de viviendas en asentamientos informales, en menor tendencia la persecución política y el conflicto armado, y en el caso de la opción otras, se inclinó la tendencia mayoritaria donde pueden relacionarse varias situaciones de índole personal, familiar o sociocultural.

Ilustración 23

Datos obtenidos indicadores Factores de movilización



Fuente: Elaboración propia

4.3. Trabajo de campo de entrevistas, para ponderar la percepción social o institucional de las políticas en la materia, la atención al asentamiento informal para una vivienda digna.

Luego de realizada la caracterización sociodemográfica de los habitantes del asentamiento informal “José Bernal”, se procede a la presentación del trabajo de campo basado en la información recabada para ser procesada desde el enfoque metodológico cualitativo, a través del análisis de contenido, de allí que, la experticia en la organización de la información para poder sustraer de cada uno de los testimonios de los informantes claves, las opiniones y relatos necesarios para comprender y reflexionar sobre la problemática del objeto de estudio. Por ello, se organizan los elementos basándose en los elementos relativos a las políticas públicas, la vivienda digna y los asentamientos informales.

La entrevista desarrollada con los Líderes del Asentamiento Informal “José Bernal”, quienes también son habitantes de este Barrio, permitió caracterizar la problemática de

vivienda digna, la falta de implementación de políticas públicas y la agudización de problemáticas en los asentamientos informales en mayor medida por la Pandemia del Covid –

19. Se entrevistaron seis informantes clave (Codificados como: I1, I2, I3, I4, I5, I6), con quienes se indagó a partir de un guión de once preguntas abiertas para conocer su opinión y proceder a interpretarla para definir la problemática de vivienda digna en el asentamiento informal seleccionado.

Con respecto a la interrogante 1. *¿Cómo inicio su ocupación en el asentamiento donde habita?* los informantes expresaron lo siguiente:

I1) Invadí un lote en José Bernal ya que no tenía para el arriendo en la casa en que estábamos.

I2) porque compre el lote a cuotas.

I3) al cuido.

I4) inicie la ocupación de la vivienda a través de nuestra venida de Venezuela, una persona bondadosa nos regaló el lote y poco a poco empecé hacer un rancho para tratar de sobrevivir con mis hijos y nietos, para ese entonces éramos un aproximado de catorce personas los cuales algunos se fueron para Venezuela y hasta ahora vivo en el rancho con mis tres hijos y dos nietos de un año y tres años de edad, y una hija que tiene siete niños y esta arrendada porque no cabíamos todos en el rancho.

I5) es donado por la comunidad.

I6) somos arrendados pero tenemos un lote donado.

Con respecto a la *forma de adquisición de vivienda* como categoría emergente de los testimonios emitidos por los informantes pertenecientes al asentamiento informal, surgen diversos elementos o códigos emergentes, el de mayor recurrencia es la *donación de lotes* por parte de la comunidad o terceros, lo cual permite demostrar el sentido de ayuda por parte de la

comunidad y algunas personas, también se perciben otros códigos o elementos que destacan como el *arrendamiento de viviendas en el asentamiento*, que también es un factor predominante, además surge la *compra de lotes* como otro elemento destacable en la ocupación del asentamiento informal.

Tabla 21

Ocupación del asentamiento

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿Cómo inicio su ocupación en el asentamiento donde habita?</i>	1. <u>donación de lotes.</u> 2. <u>arrendamiento de viviendas en el asentamiento.</u> 3. <u>compra de lotes.</u>	Formas de adquisición de vivienda.

Fuente: Reducción de testimonios, Elaboración propia.

En el caso de la interrogante 2, que formuló lo siguiente: *¿Cómo está conformada la vivienda que habita?*

I1) está hecha de hule verde consta de una habitación y una cocina.

I2) material, obra negra.

I3) Por nueve personas y está hecha con madera y parte de saco.

I4) La vivienda está conformada por un salón múltiple de cuatro de ancho por seis de largo.

I5) de zinc y tablas.

I6) está hecha de madera tiene una habitación, un baño y una sala.

Según los testimonios obtenidos, emergió la categoría *Uso de materiales poco aptos para una vivienda digna*, esto debido a que, la recurrencia se ubica en la *construcción de viviendas con piezas de madera*, lo que constituye un aspecto influyente en la habitabilidad de estos lotes, también destaca el *uso de materiales plásticos* como el hule verde, partes de saco, que pueden ser nocivos para la salud de personal con vulnerabilidad en la salud, como niños y ancianos. Otros elementos destacables son la *persistencia en obra negra de las viviendas* y por último, la *conformación limitada de la vivienda*, de acuerdo con las opiniones, son espacios reducidos que llegan a convertirse en contextos de hacinamiento de los miembros de la familia por la limitada capacidad de habitabilidad y prestación de servicios básicos.

Tabla 22

Descripción física de la vivienda

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿Cómo está conformada la vivienda que habita?</i>	1. <u>construcción de viviendas con piezas de madera</u>	Uso de materiales poco aptos para una vivienda digna
	2. <u>uso de materiales plásticos</u>	
	3. <u>persistencia en obra negra de las viviendas</u>	
	4. <u>conformación limitada de la vivienda</u>	

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia

En cuanto a la pregunta 3: *¿Cuál es el apoyo recibido de las autoridades Municipales, Departamentales y nacionales para la organización del asentamiento donde habita?*

I1) ninguno en absoluto porque la verdad nadie ha colaborado en el barrio.

I2) ninguno

I3) casi nunca han venido por acá.

I4) hay una y hasta entonces no ha hecho nada

I5) no recibo

I6) pues yo creo que es un apoyo muy malo ya que no contamos con la ayuda de las autoridades de nada.

La categoría que emerge de esta interrogante se basa por unanimidad de los testimonios emitidos por los informantes en el *Abandono por parte de las autoridades del poder público*, esto surge de los códigos emitidos relativos *ninguna ayuda percibida* por los miembros del asentamiento informal “José Bernal” lo que permite comprender la poca pertinencia social de los encargados de la implementación de políticas públicas a nivel municipal, departamental y nacional.

Tabla 23

Percepción del apoyo estatal

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
¿Cuál es el apoyo recibido de las autoridades Municipales, Departamentales y nacionales para la organización del asentamiento donde habita?	1. <u>no contamos con la ayuda de las autoridades de nada.</u>	Abandono por parte de las autoridades del poder público
	2. <u>ninguno en absoluto</u>	

3. hasta entonces no

ha hecho nada

4. casi nunca han

venido

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia

A continuación se presentan los testimonios obtenidos al plantear la pregunta 4: *¿Con cuales servicios básicos (electricidad, agua potable, gas doméstico, recolección de desechos,...) cuenta la vivienda y el asentamiento donde habita?*

I1) con agua solamente ya que no tengo dinero para colocar el gas ni la luz.

I2) electricidad recargable, gas natural, recolección de desechos.

I3) hay dos viviendas y cuento con todos los servicios públicos.

I4) la vivienda cuenta con agua potable, recolección de desechos, la vivienda está situada al lado de un caño donde llegan pasan todas las aguas sucias del barrio caen en el caño.

I5) cuento con solamente el agua.

I6) pura agua y luz.

Como puede denotarse, existe contraste entre algunas viviendas y otras, por ello, surge la categoría emergente denominada *Escasez de servicios básicos*, porque a pesar de algunos informantes manifestar que cuentan con los servicios básicos, algunos de ellos expresan la imposibilidad de cubrir los costos para la utilización de otros servicios, por ello, de acuerdo a estos códigos, es preponderante comprender la problemática que presentan algunos habitantes del asentamiento informal.

Tabla 24*Servicios básicos*

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿Con cuales servicios básicos (electricidad, agua potable, gas doméstico, recolección de desechos,...) cuenta la vivienda y el asentamiento donde habita?</i>	1. <u>con agua solamente</u> 2. <u>no tengo dinero para colocar el gas ni la luz</u> 3. <u>electricidad recargable, gas natural, recolección de desechos</u> 4. <u>cuento con todos los servicios públicos</u> 5. <u>la vivienda cuenta con agua potable, recolección de desechos</u> 6. <u>solamente el agua</u> 7. <u>pura agua y luz</u>	Escasez de servicios básicos

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia

Lo que concierne a la interrogante 5, se indagó en los informantes claves lo siguiente:
¿La vivienda que habita cuenta con los requerimientos mínimos para tener una calidad y armonía para vivir dignamente? Argumente su respuesta.

I1) no consta de una calidad de vida digna para mí ni para mis hijos ya que estamos en riesgo a los animales y a la lluvia.

I2) si, ya que en la casa hay un buen ambiente familiar.

I3) sí.

I4) no porque las calles son de tierra, el piso del rancho es de tierra y no cuento con los recursos para tener una vivienda digna las paredes del rancho son de zinc

I5) no contamos con un hogar en armonía para vivir dignamente.

I6) no porque cuando llueve nos mojamos demasiado y además estamos expuestos al peligro ya que nuestra casa está hecha de madera.

Por tratarse de la complejidad de las situaciones que pueden concurrir en este asentamiento informal, surgió la categoría emergente *Riesgos y vulnerabilidad en las viviendas*. Esto porque surgen códigos relacionados con *materiales no aptos para la construcción de viviendas*, y esto influye en la armonía dentro del hogar y los criterios mínimos de salubridad que deben contar los integrantes de la familia, además de la exposición a que pueden someterse por la escasa seguridad que representan estas viviendas en cuanto a la contención de fenómenos naturales o ambientales.

Tabla 25

Percepción de vida digna en la vivienda

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
---------------------	---------------------------	----------------------------

¿La vivienda que habita cuenta con los requerimientos mínimos para tener una calidad y armonía para vivir dignamente? Argumente su respuesta.	1. <u>no contamos con un hogar en armonía para vivir dignamente.</u> 2. <u>no porque cuando llueve nos mojamos demasiado y además estamos expuestos.</u> 3. <u>no porque las calles son de tierra, el piso del rancho es de tierra y no cuento con los recursos para tener una vivienda digna.</u> 4. <u>no consta de una calidad de vida digna para mí ni para mis hijos.</u>	Riesgos y vulnerabilidad en las viviendas
---	--	--

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia.

Con base en la pregunta 6, que buscó indagar: *¿Cómo ha sido el abordaje de la Pandemia del Covid 19 por parte de las autoridades sanitarias?*

I1) *la verdad solamente una vez pasaron repartiendo mercados pero nada mas no se preocupan como nosotros estamos*

I2) *buena ya que implementaron normas necesarias, pero en los barrios nunca se vieron entregando implementos de bioseguridad.*

I3) *estable.*

I4) ninguna por aquí no pasa ningún organismo

I5) ningunas, por acá nadie pasa para dar cosas sanitarias

I6) más o menos porque nosotros recibimos ingreso solidario, pero no ha llegado la jornada de vacunación para acá.

El abordaje del Covid 19 no ha sido favorable para el asentamiento “José Bernal”, así lo interpretan sus habitantes, por ello, surge la categoría emergente *Negligencia en la atención sanitaria de la pandemia*, esto ocurre según los códigos que surgieron en las opiniones de los informantes, por *Prioridad en programas atención alimentaria*, se dio énfasis en políticas como el ingreso solidario, que cabe destacar, mantiene inactividad según lo manifestado por uno de los informantes; y, la entrega de mercados en lapsos de tiempo prolongado, pero hubo *desatención en cuanto a planes de atención sanitaria*, como las normas bioseguridad, jornadas de vacunación en todas sus fases, fundamentales en zonas vulnerables o de escasos recursos.

Tabla 26

Percepción sobre el manejo de la pandemia

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿Cómo ha sido el abordaje de la Pandemia del Covid 19 por parte de las autoridades sanitarias?</i>	1. <u>Prioridad en programas atención alimentaria</u>	Negligencia en la atención sanitaria de la pandemia
	2. <u>desatención en cuanto a planes de atención sanitaria</u>	
	3. <u>en los barrios nunca se vieron entregando</u>	

implementos de

bioseguridad.

4. no se preocupan como

nosotros estamos.

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia.

Para la pregunta 7, que refrendó lo siguiente: *¿La vivienda que habita cuenta con los recursos y servicios básicos para cumplir con las normas de bioseguridad para la prevención del Covid 19?*

I1) pues más o menos tenemos agua solamente nada más

I2) si

I3) si

I4) no

I5) no contamos con eso

I6) no porque es un espacio muy pequeño y vivimos doce personas.

La recurrencia en las problemáticas habitacionales del asentamiento informal “José Bernal” también concurrió o se agravaron durante la Pandemia del Covid 19, de allí, nace la categoría emergente *Espacios no aptos para la prevención y atención en Pandemia*, esto es parte de la realidad respecto al *hacinamiento en las viviendas*, por los espacios limitados y reducidos, donde no se puede guardar el distanciamiento corporal requerido, además, los *Deficiencias en cuanto a servicios básicos*, como el recursos hídrico en gran cantidad de viviendas, lo que imposibilita la limpieza y demás acciones sanitarias para prevenir y combatir el virus.

Tabla 27*Percepción sanitaria de la vivienda*

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿La vivienda que habita cuenta con los recursos y servicios básicos para cumplir con las normas de bioseguridad para la prevención del Covid 19?</i>	1. <u>hacinamiento en las viviendas</u> 2. <u>Deficiencias en cuanto a servicios básicos</u> 3. <u>es un espacio muy pequeño</u>	Espacios no aptos para la prevención y atención en Pandemia

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia.

En lo concerniente a la interrogante 8, se indagó con los informantes lo siguiente:

¿Cómo es la actuación de los entes del Estado (Ministerio de Vivienda) a través de programas sociales para ofrecer viviendas dignas?

I1) por acá no ha pasado nadie ofreciendo calidad de vida nosotros nos sustentamos de lo poco que conseguimos.

I2) regular

I3) ninguna

I4) ninguna

I5) ningunas

I6) muy mala acá nadie ha llegado con ningún proyecto asociado

Lo que representan los testimonios de los informantes, genera la conformación de una categoría emergente denominada *Negligencia en la presentación de programas de vivienda digna*, porque, la recurrencia en las respuestas es definida con la *ineptitud para la consolidación de proyectos sociocomunitarios para la atención de asentamientos informales*, al sentirse en completo abandono, los habitantes de “José Bernal” perciben la ineptitud y falta de interés por otorgarle mejoras a la calidad de vida a través de políticas públicas adaptadas a las necesidades e intereses de este asentamiento.

Tabla 28

Percepción sobre las políticas de vivienda

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
¿Cómo es la actuación de los entes del Estado (Ministerio de Vivienda) a través de programas sociales para ofrecer viviendas dignas?	1. <u>Ninguna</u> 2. <u>ineptitud para la consolidación de proyectos sociocomunitarios para la atención de asentamientos informales</u> 3. <u>por acá no ha pasado nadie ofreciendo calidad de vida</u> 4. <u>muy mala acá nadie ha llegado con ningún proyecto</u>	Negligencia en la presentación de programas de vivienda digna

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia.

Para la pregunta 9, constituida por: *¿Cuáles políticas han desarrollado desde la Alcaldía, la Gobernación y el Ministerio de Vivienda para ofrecer vivienda digna a quienes hacen vida en el asentamiento?*

-1) ninguna ya que cada uno de nosotros trabaja duro día a día para así nosotros mejorar nuestra calidad de vida

-2) mala

-3) ninguna

-4) ninguna por aquí no pasa ningún organismo

-5) ningunas

-6) nadie ha venido para acá a ofrecer ningún servicio de ayuda de vivienda para los habitantes de este barrio.

Como se observa en las opiniones emanadas por los informantes clave, la recurrencia permite establecer como categoría emergente la *Escasa representatividad del Poder público municipal en materia de vivienda digna*. Claramente cada código se relaciona, donde se pueden agrupar en la *desatención en materia habitacional a los asentamientos informales*, que posiblemente, son los que mayor presencia requieren para subsanar problemáticas sociales, ambientales, de salud pública a partir de la Pandemia del Covid y demás acción a seguir.

Tabla 29

Políticas de vivienda en el municipio

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿Cuáles políticas han desarrollado desde la Alcaldía,</i>	1. <u>desatención en materia habitacional</u>	Escasa representatividad del Poder público

<i>la Gobernación y el Ministerio</i>	<u><i>a los asentamientos</i></u>	municipal en materia de
<i>de Vivienda para ofrecer</i>	<u><i>informales</i></u>	vivienda digna.
<i>vivienda digna a quienes hacen</i>	2. <u><i>ninguna por aquí no</i></u>	
<i>vida en el asentamiento?</i>	<u><i>pasa ningún</i></u>	
	<u><i>organismo</i></u>	
	3. <u><i>nadie ha venido para</i></u>	
	<u><i>acá a ofrecer ningún</i></u>	
	<u><i>servicio de ayuda de</i></u>	
	<u><i>vivienda.</i></u>	

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia.

Con relación a los testimonios obtenidos en la pregunta 10, que buscó indagar lo siguiente: *¿Qué iniciativas han tenido organizaciones no gubernamentales (ONG's) para solventar la problemática de asentamientos informales?*

I1) *pues ellos son los únicos en ayudar a la comunidad de vez en cuando*

I2) *ninguna*

I3) *ninguna*

I4) *a nuestra llegada hace cinco años nosotros comíamos en comedor y luego nos daban mercado pero hasta ahí después de la pandemia no se ha aparecido ninguna persona para ayudarnos*

I5) *si a veces*

I6) *pues muy poco solo vienen a dar charlas y ya.*

De acuerdo con los testimonios obtenidos, las organizaciones no gubernamentales han prestado atención a los miembros del asentamiento informal, por ello, surgió la categoría *Atención sociocomunitaria de las ONG's*. Es de destacar que los informantes aclaran que dicha atención se ve asociada a la ayuda en jornadas de alimentación, desarrollo de talleres y charlas de concienciación y de forma recurrente realizan visitas para la atención en diversos ámbitos a partir de las necesidades de los habitantes de este asentamiento.

Tabla 30

Ayuda de organizaciones no gubernamentales

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
<i>¿Qué iniciativas han tenido organizaciones no gubernamentales (ONG's) para solventar la problemática de asentamientos informales?</i>	1. <u>muy poco solo vienen a dar charlas y ya</u> 2. <u>si a veces</u> 3. <u>a nuestra llegada hace cinco años nosotros comíamos en comedor y luego nos daban mercado</u> 4. <u>después de la pandemia no se ha aparecido ninguna persona para ayudarnos</u>	Atención sociocomunitaria de las ONG's

5. pues ellos son los
únicos en ayudar a la
comunidad de vez en
cuando

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia

Para consolidar este análisis desde los testimonios de los informantes clave, en la pregunta 11, se indagó lo siguiente: *¿Cree conveniente mayor apoyo del Estado y demás organizaciones públicas para la obtención de una vivienda digna?*

I1) si porque acá en la invasión hay muchas personas durmiendo en el suelo y sin
agua luz ni comida para sustentarse

I2) si creo conveniente

I3) ninguna

I4) claro que si espero que alguna institucion tome en cuenta este barrio que está
ubicado en José Bernal etapa dos manzana ñ lote uno

I5) si

I6) si porque acá hay muchas personas necesitadas en el barrio que tienen casas
de tela.

Como lo manifiestan los informantes clave, como un clamor social, surge a partir de estos testimonios la categoría emergente *Necesidad de implementación de políticas públicas en vivienda digna*, además los habitantes sienten el *abandono de la administración municipal*, siendo esta realidad recurrente en la visión del colectivo ciudadano, lo que genera una

demanda de esta situación que conduzca a la atención prioritaria en vivienda digna por parte de los administradores del Municipio.

Tabla 31

Necesidad de mayor apoyo del estado

Interrogante	Códigos emergentes	Categoría emergente
¿Cree conveniente mayor apoyo del Estado y demás organizaciones públicas para la obtención de una vivienda digna?	1. <u>abandono de la administración municipal</u>	Necesidad de implementación de políticas públicas en vivienda digna
	2. <u>claro que si espero que alguna institucion tome en cuenta este barrio</u>	
	3. <u>si porque acá en la invasión hay muchas personas durmiendo en el suelo y sin agua luz ni comida para sustentarse</u>	
	4. <u>sí creo conveniente</u>	

Fuente: Reducción de testimonios. Elaboración propia

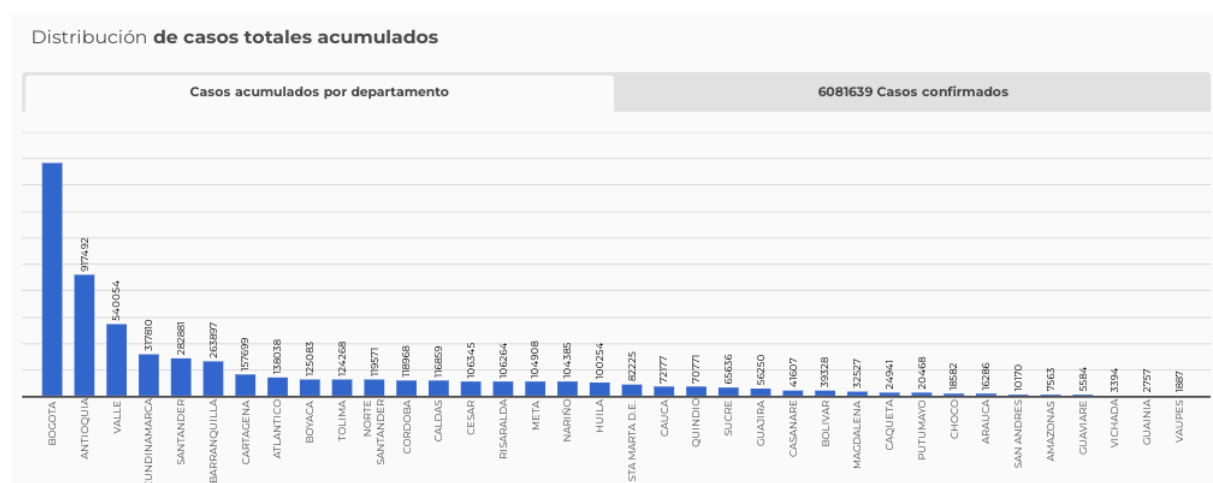
4.4. Implicaciones del covid-19 en la vivienda y acciones en el asentamiento informal “José Bernal”

La aparición de la pandemia del Covid 19 mantuvo en zozobra a gran cantidad de la población colombiana, debido a que, ha sido uno de los países con mayor porcentaje de contagios, fallecidos y atención en Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), los datos al mes de marzo de 2022, recopilados por el Instituto Nacional de Salud (2022) ubican al

Departamento Norte de Santander entre los once primeros en mayor número de contagios de este virus:

Ilustración 24

Casos Covid por Departamento



Fuente: Instituto Nacional De Salud.2022. Disponible en línea en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/paginas/coronavirus.aspx>.

Estos datos resaltan el nivel agresivo de actuación del Covid 19 en Colombia y el Departamento Norte de Santander, medidas como el confinamiento, normas estrictas de bioseguridad, cambios rotundos en los estilos de vida, y demás acciones trascendieron en nuevas modalidades de convivencia, que afectaron la vida en sociedad, y la vida dentro del hogar notablemente. Como lo narraron los informantes del estudio, habitantes del asentamiento informal “José Bernal”, las viviendas de este Barrio escasamente cuentan con servicios básicos, esenciales para cumplir con las normas sanitarias para la prevención del Covid 19.

Las categorías emergentes del estudio, en particular tres: *Espacios no aptos para la prevención y atención en Pandemia; Negligencia en la atención sanitaria de la pandemia; y Riesgos y vulnerabilidad en las viviendas*, permiten generar una contribución a la realidad de la problemática habitacional del asentamiento informal, porque existe aún una paupérrima

atención de la Pandemia del Covid, respecto a esto, se suman las viviendas no aptas para la prevención del virus, porque se utilizan materiales reutilizados como tablas de madera y plástico, los cuales no son garantes de la protección requerida y ser perjudiciales para la salud. Por ello, estas categorías demuestran las implicaciones del Covid 19 en las viviendas y como desde las políticas públicas no se han incentivado las mejoras respectivas y la implementación programas y proyectos en beneficio del colectivo que hace vida en el asentamiento informal “José Bernal”.

4.5. Potencial actual de viviendas según la base de datos del Sisbén IV.

El Sisben IV (2021), establece una serie de estadísticas generales para el Departamento Norte de Santander con respecto a la cantidad de viviendas, conformado por cuatro grupos:

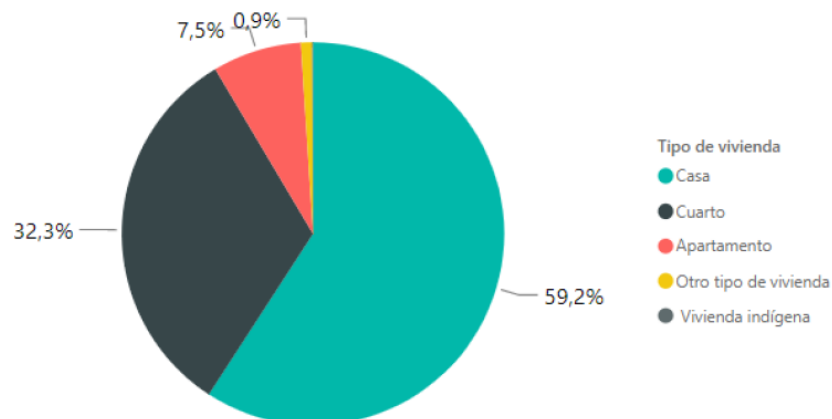
El grupo A, conformado por la población con menor capacidad de generación de ingresos o población en pobreza extrema.

El grupo B, compuesto por hogares pobres, pero con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A.

El grupo C, constituido por población vulnerable o en riesgo de caer en condición de pobreza.

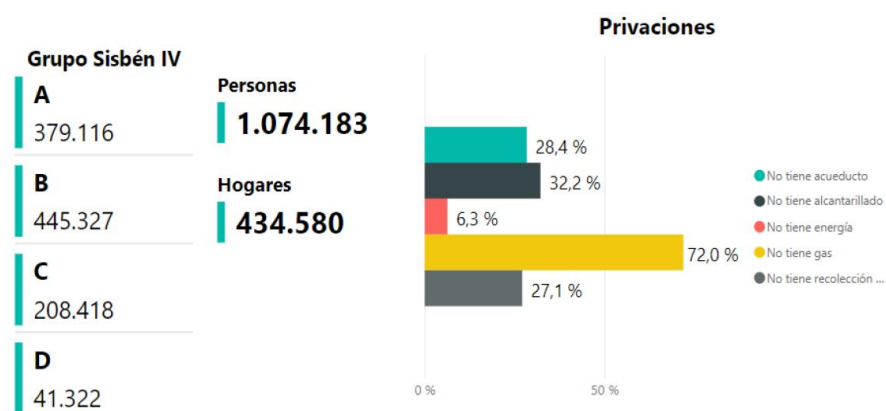
El grupo D, conformado por población no pobre ni vulnerable.

Con base en estos cuatro grupos se constataron para análisis los siguientes indicadores: tipo de vivienda, privaciones de servicios, tipo de material pisos, tipo de material paredes.

Ilustración 25*Tipo de vivienda*

Fuente: Información estadística del Sisbén IV.

Con relación al tipo de vivienda, la mayoría se concentra en un 59,2% de tipo casa, pero un porcentaje considerable, es decir, el 32,3% manifiesta tener lo denominado pieza o cuarto, lo cual puede ser perjudicial para lograr cumplir con normas sanitarias mínimas para la prevención del Covid 19, además el hacinamiento es mayor en este tipo de vivienda. Estos datos reflejan la situación de vulnerabilidad en cuanto a la vivienda donde hacen vida familiar los grupos censados por sistema de beneficios.

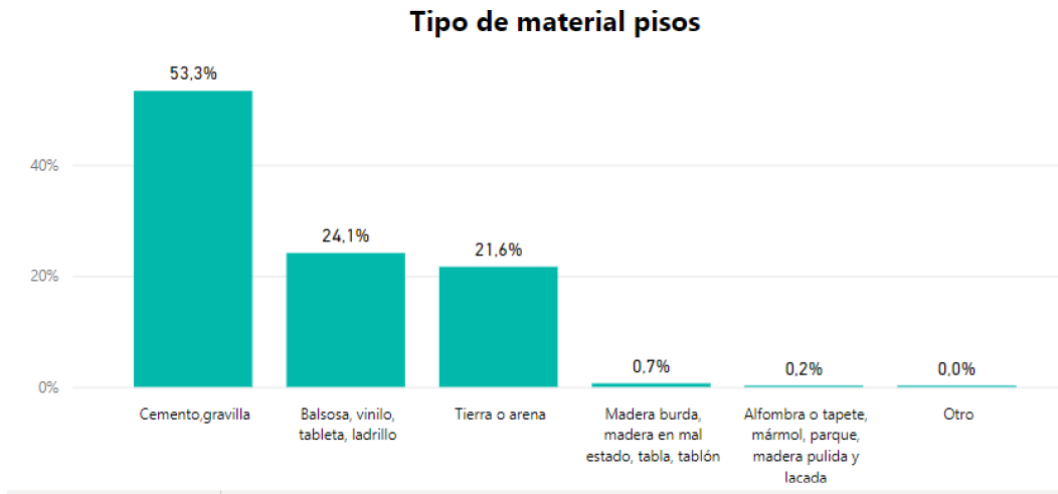
Ilustración 26*Grupos Sisbén IV*

Fuente: Información estadística del Sisbén IV.

Con referencia a las privaciones de servicios básicos, los datos prescriben en gran porcentaje la no tenencia de gas en el 72% de las viviendas, mientras en el caso de acueducto un 28,4%, el 32,2% no posee alcantarillado, el 6,3% no tiene servicio eléctrico y el 27,1% se limita al uso de energía eléctrica. Estos datos recalcan las necesidades en servicios básicos que aún son persistentes para poder tener una vivienda digna y así poseer calidad de vida de los integrantes de la misma.

Ilustración 27

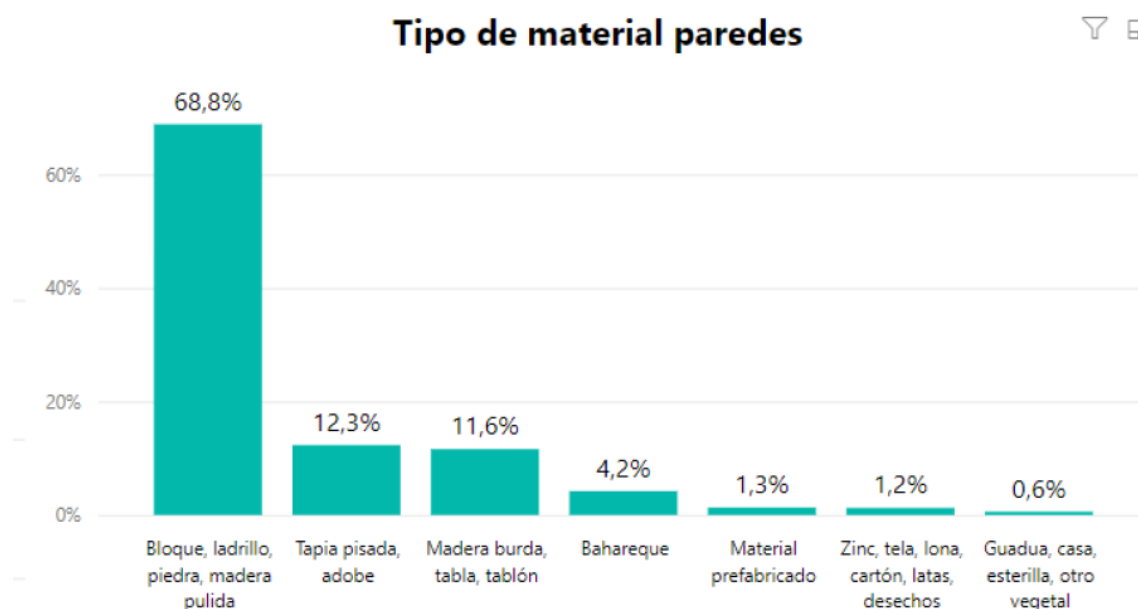
Tipo de material de pisos en viviendas



Fuente: Información estadística del Sisbén IV.

Con respecto a los materiales de las viviendas, para los pisos, la mayoría están hechos de cemento o gravilla, es decir, un 53,3%, pero un 24,1% utiliza baldosa, ladrillos, tabletas y vinilos, y un 21,6% tienen pisos de arena. Esta realidad de la conformación de las viviendas, puede sopesar en las necesidades de establecer parámetros para proyectar el uso de materiales adecuados para logran una vivienda digna para los habitantes del Municipio, con mayor énfasis en los asentamientos informales donde se pueden observarse la mayor cantidad de viviendas con privaciones y uso de materiales inadecuados.

Ilustración 28

Tipo de material de paredes en las viviendas

Fuente: Información estadística del Sisbén IV.

En el caso de los materiales para las paredes, la mayoría de viviendas, un 68,8% cuenta con el uso de bloques, ladrillos, piedra, madera; pero un 12,3% usa tapia pisada o adobe, el 11,6% tablas o tablones, el 4,2% bahareque, y un 1,2% zinc, tela, lona, latas o desechos. Según esto, aún persiste el uso de materiales inadecuados para el levantamiento de paredes en las viviendas, lo que demarca el incumplimiento de medidas mínimas para conformar una vivienda que otorgue seguridad para ser habitada, esto posiblemente, por las condiciones económicas que no permiten la adquisición de los materiales necesarios y la escasa promoción de políticas públicas por parte de la administración municipal y regional.

4.6. Políticas de vivienda implementadas en el municipio – ubicación, propuesta, resultados.

De acuerdo con las políticas del poder público municipal de Cúcuta, en su plan de Desarrollo Municipal (2020-2050) “Estrategia de Todos”, establece lo siguiente:

Las viviendas en condición de ocupación sin contar con la propiedad del terreno son un problema latente tanto para el ocupante como para el municipio: para el

ocupante, pues no cuenta con los documentos que lo acrediten como propietario del predio, con las consecuencias económicas y familiares que esto acarrea; y para el municipio, pues no recibe los ingresos por impuesto predial, pero sí le acarrea gastos por obras de urbanismo y conexión de servicios públicos que deberían ser cubiertas en un proceso de urbanización legal. (p. 308).

La problemática de ocupación de viviendas en asentamientos humanos informales tiene dos vertientes para su análisis, el primero de ellos, para el ocupante que no cuenta con los recursos para la construcción de una vivienda digna, además, para el Municipio debido a las restricciones presupuestarias para atender las necesidades de estos espacios habitados de manera informal. Además, con la Pandemia del Covid 19, las prioridades en aspectos sanitarios relegaron la inversión en materia de vivienda, así lo explican Plan de Desarrollo Municipal (2020-2050):

Tras la llegada al país de la pandemia COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos; lo cual desencadenó una serie de medidas que impactaron el desarrollo de los programas del sector vivienda en la ciudad, afectando las metas propuestas en el documento original, presentado el veintiocho (28) de febrero de 2020. Debido principalmente a la asignación de recursos al sector vivienda, los cuales fueron disminuidos en un 40% en el año 2020 y destinados para atender la emergencia sanitaria. (p. 309).

Una de las consecuencias de la llegada del Covid 19 al país y en especial a la Ciudad de Cúcuta, fue el establecimiento de prioridades para la atención sanitaria, lo cual redujo notablemente los presupuestos de inversión en materia de vivienda. Esto vio afectadas las políticas planteadas por la administración municipal, las cuales tienen la siguiente estructura:

- *Programa:* Vivienda digna para todos
- *Responsable:* Secretaría de Vivienda.
- *Corresponsable:* Departamento Administrativo de Planeación

- *Descripción del programa:* Programa que apunta en primera medida a la formalización y legalización del territorio, mediante estudios de regularización de asentamientos de origen informal, apuntándole a la legalización de asentamientos humanos y la titularización de la propiedad; adicionalmente, busca la reducción del déficit cuantitativo de vivienda en el municipio, mediante la construcción de vivienda nueva tanto en la zona rural como urbana y la promoción e implementación de la vivienda sostenible en la ciudad. También se brindará un apoyo financiero para mejoramiento de vivienda que ayude a enfrentar el déficit cualitativo que existe en nuestro municipio.

Esta política de atención a espacios informales busca en mayor parte atender y la ocupación ilegal, además, la construcción de viviendas en espacios en las zonas rurales y urbanas. Claro está, los resultados de la investigación demuestran la escasa atención en esta materia por parte de la administración municipal para el asentamiento informal “José Bernal”, aun así, antes, durante y después de la Pandemia del Covid 19. Asimismo, no existe otra política pública que sea específica para darles respuestas a los habitantes de estos asentamientos en la Ciudad.

5. Lineamientos de una política pública de vivienda digna poscovid-19 enfocada a la mitigación de los asentamientos informales en el municipio de Cúcuta

5.1 Concepción y fundamentación de una política pública en vivienda digna

La atención prioritaria por parte de la administración del poder público debe abocarse a las situaciones complejas que demanda la sociedad actual. Los fenómenos socioculturales de movilidad migratoria, desplazamientos, situaciones económicas precarias, han conducido a los

ciudadanos a tomar decisiones en cuanto a la satisfacción de necesidades, en muchos casos, sin tomar en consideración la formalidad de las acciones que emprenden para solventar y dar respuesta a la dignificación y búsqueda de soluciones habitacionales para la mínima protección de los miembros de la familia. Dada la importancia de las políticas en el orden estatal, Risvi y Lingard (2013), aclaran que una política pública o del Estado es:

La política pública atañe acciones y posiciones que toma el Estado, que consiste en una diversidad de instituciones que comparten las características esenciales de autoridad y colectividad. Mientras que la política a menudo se asocia con la toma de decisiones, una decisión individual aislada no es considerada política. La política expresa un patrón de decisiones en el contexto de otras decisiones tomada por actores políticos en nombre de las instituciones estatales desde posiciones de autoridad. Así pues, las políticas públicas son normativas y expresan ambos, términos y significados destinados a guiar las acciones y las conductas de las personas. Por último, la política se refiere a cosas que en principio se pueden conseguir para asuntos sobre los que se puede ejercer autoridad. (p. 27).

Según esto, las políticas públicas son aquellas asociadas a las decisiones que emite una entidad del Estado desde las instituciones que lo conforman, con un propósito normativo para la actuación en beneficio de los ciudadanos y así lograr la atención prioritaria en diversos ámbitos de acción. En el caso de la vivienda como un derecho humano establecido por organismos internacionales y por la Constitución Política de Colombia (1991);

Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Según esto, la posibilidad de tener una vivienda con las condiciones básicas y mínimas para mantener la estabilidad habitacional es fundamental, de acuerdo con los requerimientos globales. El interés social debe provenir desde las políticas públicas a nivel central, para destacar las establecidas por las administraciones departamentales y municipales. En esta perspectiva, se presentan a continuación una serie de lineamientos

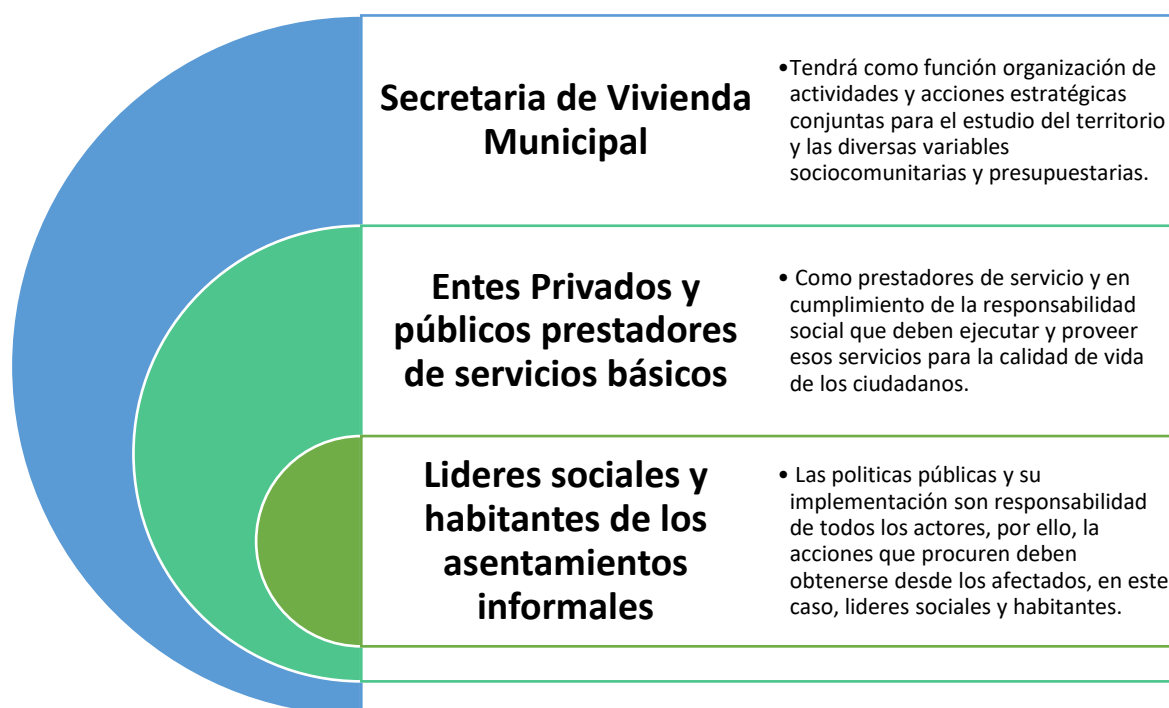
para la conformación de una política pública post Covid 19 para la mitigación de los asentamientos informales a través de acciones estratégicas para la consolidación de viviendas dignas y adaptadas a las realidades sociales y sanitarias actuales.

5.2 Estructura de Política Pública en materia de vivienda digna para asentamientos informales

La conformación de una política pública debe estar conformada por una serie de actores y entidades, de la administración municipal como los asentamientos como corresponsables de la estructuración organizativa y ejecutoria de los proyectos y programas provenientes de la política pública en sí. Por ello, se presentan como agentes involucrados para el desarrollo de las acciones o líneas estrategias los siguientes:

Ilustración 29

Actores involucrados en las políticas de vivienda



Fuente: Elaboración propia.

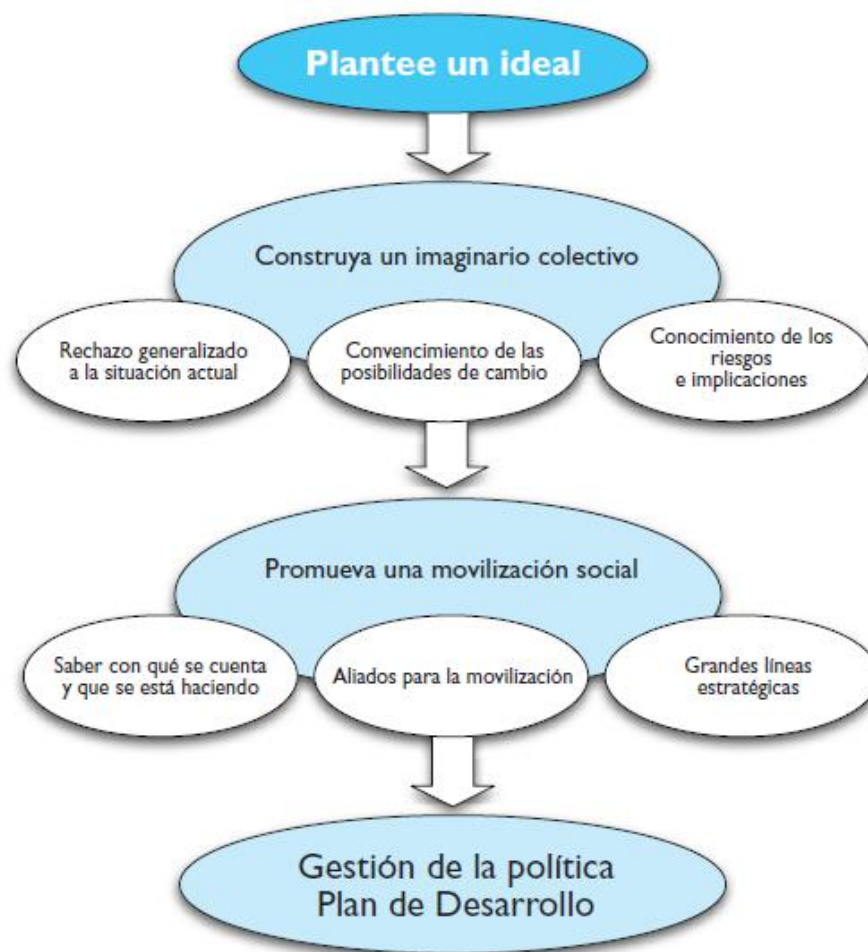
Con base en este planteamiento organizativo de los responsables de la política pública en vivienda digna para el asentamiento informal “José Bernal” es importante concebir lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación (2007):

La política pública es, en consecuencia, una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales para lograrlos. No es un documento. Es una imagen de lo que puede y debe lograrse, que todos compartimos y que por esa razón nos mueve a todos. Es lo que la gente cree, sueña construir y está dispuesta a esforzarse para lograr. (p. 07)

Según lo planteado por el DNP, la política pública va más allá de un documento estampado en papel, tiene la característica particular de la transformación de una problemática sociocomunitaria y todos los involucrados son responsables en alcanzar las metas propuestas de acuerdo con la necesidad o necesidades de servicios requeridos. Para este caso, el ideal se proyecta hacia la organización, adecuación y conformación de viviendas dignas para los habitantes del asentamiento informal “José Bernal” ubicado en la Ciudad de Cúcuta-Departamento Norte de Santander.

5.3. Pasos para la conformación de una política pública de vivienda digna en asentamientos informales.

Siguiendo la estructura conformada por la DNP (2007) para la organización de una política pública, se ubican en cuatro lineamientos:

Ilustración 30*Organización de una Política Pública*

Fuente: DNP, 2007.

Partiendo de estos pasos y basándose en los resultados obtenidos en la investigación desarrollada, se presentan a continuación los lineamientos para la conformación de la política en vivienda digna post Covid 19, en base al estudio de caso: Asentamiento informal “José Bernal”

Tabla 32

Lineamientos para el diseño de una política pública de vivienda digna en Asentamientos Informales de Cúcuta

Fase I	Lineamientos	Acciones
Planteamiento de Ideal	- Constitución de criterios de habitabilidad y vivienda digna y adecuada para la armonía y calidad de vida de los habitantes del asentamiento informal.	- Articulación o coordinación con entidades locales, regionales y nacionales, la participación protagónica de líderes sociales y habitantes del asentamiento, para proveer la información precisa sobre las condiciones actuales de vivienda en la totalidad del asentamiento. - Plantear como propósito de cambio los siete elementos que deben considerarse para la constitución de una vivienda digna según ONU-Hábitat (2020). - Integrar un octavo elemento, relativo a las <i>Condiciones sanitarias y de bioseguridad dentro del hogar.</i>
Fase II	Lineamientos	Acciones

Construcción de un imaginario colectivo	- Rechazo de la situación actual.	- Los resultados de la investigación demuestran las deficiencias y problemáticas de vivienda en cuanto a servicios básicos y condiciones de habitabilidad, esta es una atenuante para presentar un rechazo a la situación actual de negligencia en la atención por parte de las autoridades municipales para darle respuesta a los habitantes del asentamiento informal.
	- Convencimiento de las posibilidades de cambio	- Los cambios y transformación buscan la mejora de las condiciones actuales, por ello, para alcanzar esas posibilidades se plantean como proyecto de vivienda digna los siete principios establecidos por la ONU-Hábitat (2020), además de complementar un octavo elemento, relativo a las <i>Condiciones sanitarias y de bioseguridad dentro del hogar:</i> <i>1. Seguridad de la tenencia</i> <i>Condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.</i> <i>2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura</i> <i>Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la</i>

cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.

3. Asequibilidad

El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos.

Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018).

4. Habitabilidad

Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

5. Accesibilidad

El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos

desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.

6. Ubicación

La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.

7. Adecuación cultural

Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

8. Condiciones sanitarias y de bioseguridad dentro del hogar

Con la realidad vivida a partir de la Pandemia del Covid 19, es preciso establecer la organización del espacio, áreas de ventilación, implementos sanitarios para la prevención y lo concerniente a las normas de bioseguridad.

- Conocimiento
de riesgos e
implicaciones

- La organización de acciones prevén una serie de
riesgos con relación al desarrollo y gestión de una

política pública en vivienda digna, por ello será

preciso establecer las siguientes acciones:

- Adaptación a las metodologías y tiempos de atención y organización por parte de los entes públicos y privados responsables de los programas y proyectos de vivienda.
 - Posibilidad de obtención de créditos habitacionales, de allí la responsabilidad en el cumplimiento de los acuerdos de pago establecidos de acuerdo con la capacidad crediticia.
 - Las políticas públicas tienen una progresión en el tiempo, por ello, es preciso que líderes sociales y habitantes sean agentes protagónicos en el desarrollo de estas políticas.
-

Fase III	Lineamientos	Acciones
Promover la movilización social	- Recursos disponibles y ejecución de acciones.	- Los recursos establecidos deben estar destinados a las acciones estratégicas planteadas a través de las deficiencias o precariedades de las viviendas a partir de un censo pre desarrollado con el trabajo de los líderes sociales y habitantes del asentamiento informal.

- Las acciones se ejecutan con la participación de todos responsables en la ejecución y desarrollo de la política pública.

- Responsables de la movilización	- Funcionarios de la Secretaria de Vivienda Municipal. - Miembros de los entes privados y públicos prestadores de servicios básicos - Los Líderes sociales y habitantes del asentamiento informal.
-----------------------------------	--

- Líneas estratégicas	- Como líneas estratégicas para el desarrollo de la política pública en vivienda digna se plantean: 1. Conformación de un programa de vivienda digna para el asentamiento informal. 2. Desarrollar los principios de la vivienda digna y adecuada establecidos por la ONU-Hábitat. 3. Adecuar las viviendas a las condiciones necesarias para la prevención y atención del Covid 19.
-----------------------	---

-
4. Establecer el trabajo conjunto para lograr viviendas dignas a través del desarrollo sustentable.
-

Fase IV	Lineamientos	Acciones
Gestión de la política pública	- Plan de Desarrollo	- Diseño de estrategia de socialización con organizaciones o comunitarias y con entidades o responsables de políticas públicas en vivienda digna para la implementación. - Establecer cronogramas de ejecución de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y financiera de los entes encargados de la ejecución de dicha política. - Establecer los mecanismos de coordinación y control de las obras y acciones estratégicas ejecutadas.

6.Conclusiones

Los resultados de la investigación proporcionan los insumos para mostrar la realidad desde cada una de las perspectivas de la información recabada en el trabajo de campo. Por ello, al conocer las diversas variables sociodemográficas se pudo constatar la presencia mayoritaria de habitantes de origen colombiano dentro del asentamiento informal “José Bernal”, siendo mayoría los rangos de edad menores a 18 años y de 19 a 40 años de edad. También se presencié la realidad con base en los niveles educativos de los jefes de familia, la tendencia mayoritaria es la educación básica primaria y secundaria completa. En el caso de los estratos sociales, la mayoría considera estar en el estrato 2 y 3, y el tipo de trabajo se concentra en la informalidad o trabajo independiente. En cuanto a la tenencia de vivienda se destaca la propiedad no legalizada, además de las razones para habitar en el asentamiento informal se debe en su mayoría a la precaria situación económica.

Con respecto al análisis del contexto, las implicaciones del COVID-19 y las políticas públicas implementadas para solventar la problemática de los asentamientos informales en Cúcuta, se pudo constatar que la Alcaldía del Municipio, reconoce que la Pandemia del Covid 19 limitó presupuestariamente el desarrollo de políticas públicas para la atención y legalización de asentamientos informales, además, de acuerdo con los testimonios de los líderes sociales, las entidades del Estado, entre ellas la Alcaldía no hicieron presencia a través de programas sociales y sanitarios durante la Pandemia. Con respecto a la oferta y la demanda potencial actual de viviendas según la base de datos del SISBEN IV, la información que se revisó a través del análisis de contenido solo precisa el tipo de vivienda de los estratos sociales bajos y medio – bajo, como los materiales usados para las paredes y pisos, que no son los más indicados porque aún continúa el uso de plástico y la arena, lo cual puede ser perjudicial para la salud, también persisten las privaciones en algunos servicios básicos.

En cuanto a las políticas públicas sobre atención a asentamientos informales vigentes en la ciudad de Cúcuta, el Plan de Desarrollo Municipal (2020-2050) “Estrategia de Todos” plantea el programa “Vivienda digna para todos”, el cual busca legalizar y dar atención a los asentamientos informales, pero en la realidad se vio limitado en su aplicación por la redirección presupuestaria hacia el sector salud, debido a la llegada de la Pandemia del COVID 19, y, lo que implicó este fenómeno de salud pública.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Cúcuta. (2020). *Plan de desarrollo Municipal de Cúcuta, Cúcuta 2050 una estrategia de todos*. Cúcuta: Alcalde Jairo Tomás Yañez.
- Alcaldía de San José de Cucuta. (2019). *Proceso de revision ordianaria del plan de ordenamiento territorial - POT*. Cúcuta: Unión temporal planeando Cúcuta.
- Alonso, I. (09 de 09 de 2020). *Ecohabitar actualidad*. Obtenido de El modelo de vivienda post-covid: resiliente, colaborativo y ecológico: <https://ecohabitar.org/>
- Apolinario, B. (2 de Abril de 2020). *Invitro Habitat residencial y territorio*. Obtenido de La vivienda en tiempos de covid-19: invi.uchilefau.c
- Baena, A., & Olaya, C. (2013). Vivienda de Interés Social de calidad en Colombia: hacia una solución integral. *Revista S&T*, 9-26.
- Bettatis, C. (2009). Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires. *Bitacora 15 Universidad Nacional de Colombia*, 89-108.
- Cornago, I. (2020). La vivienda que queremos después de la pandemia. *El país, Agenda Pública - Agenda Social*.
- Cuerdo, M. T. (2020). Repensar la vivienda tras la pandemia. *The conversation*, <https://theconversation.com/repensar-la-vivienda-tras-la-oandemia-137276/>.
- Cuervo, L. M., & Délano, M. d. (2019). *Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- DANE. (2019). *Resultados censo nacional de población y vivienda 2018*. San José de Cúcuta, Norte de Santander: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2020). *Actualización Metodología del Déficit Habitacional*. Bogotá D.C: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2020). *Déficit Habitacional 2018 Resultados con base en el Censo 2018*. Colombia: Departamento Nacional de Estadísticas.
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (2018). *Censo Población y Vivienda*. Colombia: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio. Guía para los Alcaldes*. Bogotá-Colombia.
- DNP. (2019). *Construir ciudades amables, Propuesta para discusión*. República de Colombia: Visión Colombia II Centenario.
- Dzul, M. (2010). Aplicación básica de los métodos científicos. *Universidad autónoma del estado de Hidalgo*.

- Fernandez, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of land policy.
- Franco, R. (18 de Marzo de 2020). *Noticias ONU*. Obtenido de La vivienda está en la vanguardia de la batalla contra el coronavirus, los Gobiernos deben garantizarla, dice experta: <https://news.un.org/>
- Galán, C. (2015). *Hacia un plano de directrices de ordenación territorial y urbanística como instrumento esencial para la habitabilidad básica*. Madrid: Universidad politecnica de Madrid, Escuela superior de Arquitectura.
- Garduño, T. (2009). *Guía Técnica para Elaborar o actualizar lineamientos*. Mexico: Procuraduría Federal del Consumidor.
- Gobernación de Norte de Santander. (2 de Julio de 2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 "Más oportunidades para todos"*. Cúcuta: Gobernador Silvano Serrano. Obtenido de Silvano Serrano Gobernador: <http://www.nortedesantander.gov.co/>
- Gomez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Fac. Nac. Salud Pública*, 223-236.
- Gonzalez, Z. G. (2009). *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Maestría en estudios urbanos.
- Guelmes Valdés, E. L., & Nieto Almeida, L. E. (2015). *Algunas reflexiones sobre el enfoque mixto de la investigación pedagógica en el contexto cubano*. *Universidad y Sociedad* vol.7 no.1 Cienfuegos, 23-29.
- Huertas, R. S. (2020). *La importancia de la vivienda para el cuidado de la salud en el Perú, en el marco de la pandemia COVID-19*. *Universidad Ricardo Palma*.
- Inojosa, C. (2 de Junio de 2019). Venezolanos levantan su nuevo hogar en asentamientos informales de Colombia. *Crónica Uno*, pág. <https://cronica.uno/>.
- Jones, R. (1970). *Decision making*. University College, Cardiff: Political studies Volume 18, issue 1.
- Jordán, R., & Martinez, R. (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. Santiago de Chile: ONU.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales, Naciones Unidas CEPAL.
- León, F. B. (2021). *Migración venezolana, Pandemia: de la ilusión a la desesperanza*. Bogotá: Univerdidad Del Rosario.
- Ministerio de las TIC. (24 de Marzo de 2020). *Arquitectura TI*. Obtenido de Mintic: <https://www.mintic.gov.co/>

- Minvivienda. (16 de 03 de 2021). *Portal Minvivienda Subsidio Nacional de Vivienda*. Obtenido de Ministerio nacional de vivienda de Colombia: <http://www.minvivienda.gov.co/>
- Mogollon, O., & Peñuela, R. (2018). *Análisis del comportamiento de la construcción de viviendas de interés social en Colombia 2000 -2018*. Bogotá: Universidad de La Salle .
- Municipio de San José de Cúcuta. (2017). *Proceso de revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial - POT*. San José de Cúcuta: Documento Síntesis.
- Naciones unidas. (25 de Septiembre de 2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Obtenido de Objetivos de desarrollo sostenible: <https://www.un.org/>
- Nieto, M. d. (1999). *Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales*. Santiago de Chile: CEPAL ECLAC, Naciones Unidas.
- Ocampo, J., & Villada M. (2018). *Política pública y vivienda digna en Pereira*. Pereira: Fundación Universitaria del Área Andina.
- OMS. (02 de Septiembre de 2020). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de Brote de enfermedad por coronavirus Covid-19: <https://www.who.int/>
- ONU. (octubre de 2016). *Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III De las Naciones Unidas*. Obtenido de documento temático sobre asentamientos informales: habitat3.org
- ONU Hábitat. (2016). *Asentamientos Informales*. Quito: Temas Hábitat III.
- ONU HABITAT. (Abril de 2019). *Onu habitat por un mejor futuro urbano*. Obtenido de Elementos de una vivienda adecuada: <https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>
- ONU HÁBITAT. (Abril de 2019). *Onu habitat por un mejor futuro urbano*. Obtenido de Contribución de la vivienda al objetivo de la agenda 2030.: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/contribucion-de-la-vivienda-al-cumplimiento-de-la-agenda-2030>
- ONU Habitat. (2020). *Plan de Respuesta al COVID-19*. Nairobi, Kenia: Organización de las Naciones Unidas .
- Ordóñez, A. (2012). Asentamientos y Barrios precarios. *Laboratorio de proyectos urbanos. CITU. Experiencia Local (Colombia)*, 22-39.
- Perez, J., & Gardey, A. (2013). *Definición.de*. Obtenido de Definición.de: <https://definicion.de/dignidad/>
- Pole, K. (2009). Diseño de metodologías mixtas, Una revisión de las estrategias para combinar metodologías cuantitativas y cualitativas. *Renglones*, 37-42.
- Proyecto migración Venezuela. (01 de Sep de 2020). *Migración Venezuela*. Obtenido de Migravenezuela: <https://migravenezuela.com/>
- República de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. art 51.

- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Romo, D. (18 de Marzo de 2020). *Presidencia de Colombia*. Obtenido de Gobierno Nacional le anuncia al país las primeras medidas económicas y sociales, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia: <https://id.presidencia.gov.co/>
- Roth, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. *Revista internacional de administración estudios de la gestión*, 233.
- Sisben IV (2021). *Caracterización General del Sisben en Norte de Santander*. Consulta generada en <https://territoriosisben.sisben.gov.co/>. Disponible en línea en: <https://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Transparencia-y-del-Derecho-de-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n/Informaci%C3%B3n-Estad%C3%ADstica-del-SISBEN>
- Suarez, J. A. (2014). *Informalidad urbana en Cúcuta: Entre la frontera y el desplazamiento forzado*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Stracuzzi, S. y Pestana, F. (2006). *Metodología de la investigación cuantitativa*. Caracas-Venezuela: FEDUPEL.
- Tolba, M. K. (1992). *Salvemos el Planeta: problemas y esperanzas*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Universidad de Nueva York, ONU-Hábitat y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelos. (01 de Septiembre de 2020). *Atlas de expansión urbana*. Obtenido de Atlas de expansión urbana Colombia: <http://www.atlasexpansionurbanacolombia.org/>
- Valencia, D. E. (2018). La vivienda sostenible, desde un enfoque teórico y de política pública en Colombia. *Ingenierías Universidad de Medellín*, 39-56.
- Vives, J. (03 de Abril de 2019). *Vivienda digna y sostenible, una prioridad universal*. Obtenido de La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/>
- Zapata, G. M. (2009). *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública*. Tesis de maestría en Estudios Urbano Regionales: Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

APÉNDICES

Apéndice A

Instrumentos de recolección de la información

Universidad Industrial De Santander
Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Economía y Administración
Maestría en Gestión y Políticas Públicas
Bucaramanga
2021

Instrumento de recolección de Información

- Objetivo Específico del Instrumento: Hacer una caracterización sociodemográfica de la población que vive en los asentamientos informales de Cúcuta.

Instrumento de recolección de información demográfica del Asentamiento Informal seleccionado: (Dirigido a jefes de familia de asentamiento informal)

1. Variables Socio Familiares:

- Edad Jefe de Familia: _____
- Estado Civil: _____
- N° Integrantes de familia: ____

Edad (Años)	Género Masculino	Género Femenino	Nacionalidad
- de 18			
18-29			
30-39			
40-49			
50-59			
60-69			
70-79			
80 y +			

Leyenda: V= Venezolana; C= Colombiana; O= Otra (en caso de ser esta la opción, especifique del país que proviene).

2. Nivel de Escolaridad del Jefe de Familia:

Nivel	Selecione con una (X)
Ninguno	
Primaria incompleta	
Primaria completa	
Secundaria incompleta	
Secundaria completa	
Técnico	
Tecnólogo	
Universitario	
Otro	

3. Variables Socioeconómicas:

Nivel de Ingresos	Selecione con una (X)
(-) Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	
1 Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	
2 Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	
3 o más Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)	
Otro (Indique Monto Mensual)	

Tipo de trabajo	Seleccione con una (X)
Formal (Con condiciones de ley)	
Emprendimiento familiar	
Independiente (No dependiente de empresa privada o pública)	
No labora	
Otro	

Estrato social	Seleccione con una (X)
1. Bajo-Bajo	
2. Bajo	
3. Medio-Bajo	
4. Medio	
5. Medio Alto	
6. Alto	

Tenencia de Vivienda	Seleccione con una (X)
Arrendada	
Propia	
Invasión (Ocupada)	
Compartida con otra familia	

Condición migratoria	Seleccione con una (X)
Desplazado	
Desmovilizado	
Residente permanente	
Residente temporal	
Refugiado	
Otro	
Ninguna	

Factores de movilización	Seleccione con una (X)
Situación económica precaria	
Persecución política	
Violación de derechos humanos fundamentales	
Conflicto Armado	
Fenómenos naturales	
Otro	

Nota. El presente instrumento permitirá recolectar la información para desarrollar la investigación titulada: “**Propuesta de Lineamientos para el diseño de una Política Pública de Vivienda Digna en Asentamientos informales del municipio de Cúcuta**”. La información personal será tratada de manera confidencial.

Gracias por su colaboración, Atte. Alexa Yanid Suarez Hernández

4. Variables Migratorias:

Universidad Industrial De Santander
Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Economía y Administración
Maestría en Gestión y Políticas Públicas
Bucaramanga
2021

Instrumento de recolección de Información (Entrevista Estructurada)

- **Objetivo Específico del Instrumento:** Analizar el contexto, las implicaciones del COVID-19 y las políticas públicas implementadas para solventar la problemática de los asentamientos informales en Cúcuta.

- Instrumento de recolección de información seleccionado: (Dirigido a jefes de familia de asentamiento informal y Líderes de Asentamiento Informal)

1. ¿Cómo inicio su ocupación en el asentamiento donde habita?
2. ¿Cómo está conformada la vivienda que habita?
3. ¿Cuál es el apoyo recibido de las autoridades Municipales, Departamentales y nacionales para la organización del asentamiento donde habita?
4. ¿Con cuales servicios básicos (electricidad, agua potable, gas doméstico, recolección de desechos,...) cuenta la vivienda y el asentamiento donde habita?
5. ¿La vivienda que habita cuenta con los requerimientos mínimos para tener una calidad y armonía para vivir dignamente? Argumente su respuesta.
6. ¿Cómo ha sido el abordaje de la Pandemia del Covid 19 por parte de las autoridades sanitarias?
7. ¿La vivienda que habita cuenta con los recursos y servicios básicos para cumplir con las normas de bioseguridad para la prevención del Covid 19?
8. ¿Cómo es la actuación de los entes del Estado (Ministerio de Vivienda) a través de programas sociales para ofrecer viviendas dignas?
9. ¿Cuáles políticas han desarrollado desde la Alcaldía, la Gobernación y el Ministerio de Vivienda para ofrecer vivienda digna a quienes hacen vida en el asentamiento?
10. ¿Qué iniciativas han tenido organizaciones no gubernamentales (ONG's) para solventar la problemática de asentamientos informales?
11. ¿Cree conveniente mayor apoyo del Estado y demás organizaciones públicas para la obtención de una vivienda digna?

Nota. El presente instrumento permitirá recolectar la información para desarrollar la investigación titulada: “**Propuesta de Lineamientos para el diseño de una Política Pública de Vivienda Digna en Asentamientos informales del municipio de Cúcuta**”. La información personal será tratada de manera confidencial.

Gracias por su colaboración, Atte. Alexa Yanid Suarez Hernández

Universidad Industrial De Santander
Facultad de Ciencias Humanas
Escuela de Economía y Administración
Maestría en Gestión y Políticas Públicas
Bucaramanga
2021

Instrumento de recolección de Información (Análisis de Contenido)

Objetivos: Determinar la oferta y la demanda potencial actual de viviendas según la base de datos del SISBEN IV / Identificar las políticas públicas sobre atención a asentamientos informales vigentes en la ciudad de Cúcuta.

Nota. Para el cumplimiento de estos objetivos, se realizará un análisis de contenido a partir de la revisión de los documentos oficiales para dar el respectivo análisis e interpretación de los datos y su relación con la problemática del objeto de estudio. (Base de datos del SISBEN IV y Políticas establecidas por la Alcaldía sobre atención a asentamientos informales)

Atte. Alexa Yanid Suarez Hernández – Autora de la Investigación.

Apéndice B

Transcripción de testimonios de los informantes

¿Cómo inicio su ocupación en el asentamiento donde habita? los informantes expresaron lo siguiente:

I1) Invadí un lote en José Bernal ya que no tenía para el arriendo en la casa en que estábamos.

I2) porque compre el lote a cuotas.

I3) al cuido.

I4) inicie la ocupación de la vivienda a través de nuestra venida de Venezuela, una persona bondadosa nos regaló el lote y poco a poco empecé hacer un rancho para tratar de sobrevivir con mis hijos y nietos, para ese entonces éramos un aproximado de catorce personas los cuales algunos se fueron para Venezuela y hasta ahora vivo en el rancho con mis tres hijos y dos nietos de un año y tres años de edad, y una hija que tiene siete niños y esta arrendada porque no cabíamos todos en el rancho.

I5) es donado por la comunidad.

I6) somos arrendados pero tenemos un lote donado.

¿Cómo está conformada la vivienda que habita?

I1) está hecha de hule verde consta de una habitación y una cocina.

I2) material, obra negra.

I3) Por nueve personas y está hecha con madera y parte de saco.

I4) La vivienda está conformada por un salón múltiple de cuatro de ancho por seis de largo.

I5) de zinc y tablas.

I6) está hecha de madera tiene una habitación, un baño y una sala.

¿Cuál es el apoyo recibido de las autoridades Municipales, Departamentales y nacionales para la organización del asentamiento donde habita?

I1) ninguno en absoluto porque la verdad nadie ha colaborado en el barrio.

I2) ninguno

I3) casi nunca han venido por acá.

I4) hay una y hasta entonces no ha hecho nada

I5) no recibo

I6) pues yo creo que es un apoyo muy malo ya que no contamos con la ayuda de las autoridades de nada.

¿Con cuales servicios básicos (electricidad, agua potable, gas doméstico, recolección de desechos,...) cuenta la vivienda y el asentamiento donde habita?

I1) con agua solamente ya que no tengo dinero para colocar el gas ni la luz.

I2) electricidad recargable, gas natural, recolección de desechos.

I3) hay dos viviendas y cuento con todos los servicios públicos.

I4) la vivienda cuenta con agua potable, recolección de desechos, la vivienda está situada al lado de un caño donde llegan pasan todas las aguas sucias del barrio caen en el caño.

I5) cuento con solamente el agua.

I6) pura agua y luz.

¿La vivienda que habita cuenta con los requerimientos mínimos para tener una calidad y armonía para vivir dignamente? Argumente su respuesta.

I1) no consta de una calidad de vida digna para mí ni para mis hijos ya que estamos en riesgo a los animales y a la lluvia.

I2) si, ya que en la casa hay un buen ambiente familiar.

I3) sí.

I4) no porque las calles son de tierra, el piso del rancho es de tierra y no cuento con los recursos para tener una vivienda digna las paredes del rancho son de zinc

I5) no contamos con un hogar en armonía para vivir dignamente.

I6) no porque cuando llueve nos mojamos demasiado y además estamos expuestos al peligro ya que nuestra casa está hecha de madera.

¿Cómo ha sido el abordaje de la Pandemia del Covid 19 por parte de las autoridades sanitarias?

I1) la verdad solamente una vez pasaron repartiendo mercados pero nada mas no se preocupan como nosotros estamos

I2) buena ya que implementaron normas necesarias, pero en los barrios nunca se vieron entregando implementos de bioseguridad.

I3) estable.

I4) ninguna por aquí no pasa ningún organismo

I5) ningunas, por acá nadie pasa para dar cosas sanitarias

I6) más o menos porque nosotros recibimos ingreso solidario, pero no ha llegado la jornada de vacunación para acá.

¿La vivienda que habita cuenta con los recursos y servicios básicos para cumplir con las normas de bioseguridad para la prevención del Covid 19?

I1) pues más o menos tenemos agua solamente nada más

I2) si

I3) si

I4) no

I5) no contamos con eso

I6) no porque es un espacio muy pequeño y vivimos doce personas.

¿Cómo es la actuación de los entes del Estado (Ministerio de Vivienda) a través de programas sociales para ofrecer viviendas dignas?

I1) por acá no ha pasado nadie ofreciendo calidad de vida nosotros nos sustentamos de lo poco que conseguimos.

I2) regular

I3) ninguna

I4) ninguna

I5) ningunas

I6) muy mala acá nadie ha llegado con ningún proyecto asociado

¿Cuáles políticas han desarrollado desde la Alcaldía, la Gobernación y el Ministerio de Vivienda para ofrecer vivienda digna a quienes hacen vida en el asentamiento?

-1) ninguna ya que cada uno de nosotros trabaja duro día a día para así nosotros mejorar nuestra calidad de vida

-2) mala

-3) ninguna

-4) ninguna por aquí no pasa ningún organismo

-5) ningunas

-6) nadie ha venido para acá a ofrecer ningún servicio de ayuda de vivienda para los habitantes de este barrio.

¿Qué iniciativas han tenido organizaciones no gubernamentales (ONG's) para solventar la problemática de asentamientos informales?

I1) pues ellos son los únicos en ayudar a la comunidad de vez en cuando

I2) ninguna

I3) ninguna

I4) a nuestra llegada hace cinco años nosotros comíamos en comedor y luego nos daban mercado pero hasta ahí después de la pandemia no se ha aparecido ninguna persona para ayudarnos

I5) si a veces

I6) pues muy poco solo vienen a dar charlas y ya.

¿Cree conveniente mayor apoyo del Estado y demás organizaciones públicas para la obtención de una vivienda digna?

I1) si porque acá en la invasión hay muchas personas durmiendo en el suelo y sin agua luz ni comida para sustentarse

I2) si creo conveniente

I3) ninguna

I4) claro que si espero que alguna institución tome en cuenta este barrio que está ubicado en José Bernal etapa dos manzana ñ lote uno

I5) si

I6) si porque acá hay muchas personas necesitadas en el barrio que tienen casas de tela.