

**EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE
VIVIENDA GRATUITA EN BUCARAMANGA, DESDE 2013 A 2016. ANÁLISIS
DE CASO: PROYECTO LA INMACULADA Y CAMPO MADRID.**

DIANA REMOLINA CORREDOR.

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2017

**EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE
VIVIENDA GRATUITA EN BUCARAMANGA, DESDE 2013 A 2016. ANÁLISIS
DE CASO: PROYECTO LA INMACULADA Y CAMPO MADRID.**

DIANA REMOLINA CORREDOR.

**Monografía de grado presentado como requisito para optar al título de
Especialista en Gestión Pública**

**Director:
DANIEL BARRAGÁN SANTOS
Magíster en Dirección y Administración de Empresas
Especialista en Evaluación y Gerencia de Proyectos**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2017

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. JUSTIFICACIÓN.....	13
2. OBJETIVOS.....	15
2.1 OBJETIVO GENERAL	15
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	16
4. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	21
4.1 POBREZA: ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL.....	21
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.....	26
4.3 POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL.....	34
4.4 EL CICLO DE GESTIÓN DE PROYECTOS	37
5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: CICLO DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS LA INMACULADA Y CAMPO MADRID	44
5.1 PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA GRATUITA DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA	44
5.2 PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA GRATUITA: LA INMACULADA FASE 1 Y CAMPO MADRID	47
5.2.1 Fase de pre inversión	47
5.2.2 Fase de inversión.....	60
5.2.3 Fase de operación	66
6. CONCLUSIONES	76
7. RECOMENDACIONES.....	83

BIBLIOGRAFIA.....86

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Tipos de vivienda Locomotora de la vivienda.	47
Figura 2. Proyecto 1. Pidu La Inmaculada	58

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Conceptos normativos	28
Tabla 2. Cronograma propuestos y cantidad de viviendas.	61
Tabla 3. Fuentes de financiación. Distribución por vigencias.	63
Tabla 4. Distribución del presupuesto, por rubros.....	64

RESUMEN

TÍTULO: EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA GRATUITA EN BUCARAMANGA, DESDE 2013 A 2016. ANÁLISIS DE CASO: PROYECTO LA INMACULADA Y CAMPO MADRID.

AUTORA: DIANA REMOLINA CORREDOR.**

PALABRAS CLAVES

DESCRIPCIÓN

La monografía buscó evaluar el desarrollo del ciclo de gestión de los proyectos de vivienda gratuita la Inmaculada y Campo Madrid, a través de la revisión documental de las fases de planeación, ejecución y operación del proyecto.

El documento en principio hace referencia a la definición del problema y la estrategia metodológica para abordarlo, luego se dedicó un capítulo para abordar teóricamente los conceptos de pobreza, desde un enfoque multidimensional, políticas públicas y sociales para la mitigación de la misma, específicamente programas y proyectos para el acceso a la vivienda y por último, el ciclo de gestión y la evaluación de proyectos de desarrollo social.

En la tercera parte de este documento se presenta una descripción de los programas de vivienda gratuita, desde su surgimiento hasta su ejecución en el nivel nacional, departamental y municipal, este apartado, además cuenta con la descripción del ciclo de gestión de los proyectos de vivienda gratuita, la Inmaculada y Campo Madrid. El documento culmina con la presentación de resultados, en donde se da cuenta de la Evaluación de proceso, haciendo una comparación los resultados previstos con los resultados obtenidos en la fase de implementación de cada uno de estos proyectos.

Una de las conclusiones es que los proyectos de vivienda gratuita al no ser planeados y ejecutados de forma integral, no contribuyen a la superación de la pobreza extrema, dado que por las condiciones en que viven las familias beneficiarias se pueden producir fenómenos sociales como: inmersión en la pobreza crónica y exclusión social.

* Monografía de grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Especialización en Gestión Pública. Director: Daniel Barragán Santos, Magíster en Dirección y Administración de Empresas. Especialista en Evaluación y Gerencia de Proyectos

ABSTRACT

TITLE: EVALUATION OF THE FREE HOUSING DESIGN AND CONSTRUCTION PROJECT IN BUCARAMANGA, SINCE 2013 TO 2016. CASE ANALYSIS: LA INMACULADA AND CAMPO MADRID PROJECT.

AUTHOR: DIANA REMOLINA CORREDOR.**

KEYWORDS

DESCRIPTION

The monograph sought to evaluate the development of the management cycle of Inmaculada and Campo Madrid free housing projects, through the documentary review of planning, execution and operation phases of the project.

At the beginning, the document refers to the definition of the problem and the methodological strategy to address it. Then a chapter is devoted to approach theoretically the concepts of poverty, including multidimensional approach, and public and social policies for mitigating it, specifically programs and projects to access to housing. Finally, the management cycle and evaluation of social development project is analyzed.

The third part of this document presents a description of the free housing programs, from their emergence to their execution at the national, departmental and municipal level. This section also has the description of the management cycle of the Inmaculada and Campo Madrid free housing projects. The document culminates with the presentation of results, where the evaluation process is reported, comparing the expected results with the results obtained in the implementation phase of each of these projects.

One of the conclusions is that free housing projects, not being planned and executed in an integral way, do not contribute to overcoming extreme poverty, given that the conditions in which the beneficiary families live, it is possible to produce social phenomena such as: immersion in chronic poverty and social exclusion.

* Degree monograph

** Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Specialization in Public Management. Director: Daniel Barragán Santos, Master in Business Administration and Management. Specialist in Project Evaluation and Management

INTRODUCCIÓN

Este documento busca, evaluar el desarrollo del ciclo de gestión de los proyectos de vivienda gratuita la Inmaculada y Campo Madrid; los cuales fue planeados y ejecutados en el municipio de Bucaramanga, entre el 2012 y el primer semestre de 2016, en el marco de política de gobierno “Prosperidad para todos y superación de la pobreza extrema”, para determinar si contribuye en la superación de la situación de pobreza extrema en las familias que resultaron beneficiadas.

Para alcanzar este objetivo, el presente documento se divide en cuatro partes centrales. La primera de ella hace referencia a la definición del problema y la estrategia metodológica para abordarlo. Luego abordará teóricamente los conceptos de pobreza, desde un enfoque multidimensional, políticas públicas y sociales para la mitigación de la misma, específicamente programas y proyectos para el acceso a la vivienda y por último, el ciclo de gestión y la evaluación de proyectos de desarrollo social. En la tercera parte de este documento se presenta una descripción de los programas de vivienda gratuita, desde su surgimiento hasta su ejecución en el nivel nacional, departamental y municipal, este apartado, además cuenta con la descripción del ciclo de gestión de los proyectos de vivienda gratuita, la Inmaculada y Campo Madrid.

El documento culmina con la presentación de resultados, en donde se da cuenta de la Evaluación de proceso, haciendo una comparación los resultados previstos con los resultados obtenidos en la fase de implementación de cada uno de estos proyectos. Y se cierra el documento, con la validación de los resultados de cada uno de los proyectos, dando respuesta a la pregunta de investigación: ¿Los proyectos de vivienda de interés prioritario La Inmaculada y Campo Madrid en Bucaramanga, han contribuido a la superación de la pobreza extrema en las

familias beneficiarias? este se presenta como el capítulo de Conclusiones y recomendaciones

1. JUSTIFICACIÓN

La Ley 1537 de 2012, Ley de vivienda, sancionada por parte del Presidente de la República Juan Manuel Santos, favorece la construcción de cien mil viviendas gratuitas, intentando dar respuesta con ello a la necesidad de familias en situación de extrema pobreza, víctimas del conflicto armado y damnificadas por desastres naturales. Esta ley establece responsabilidades tanto para entidades de orden nacional como territorial; la forma en que el Departamento para la Prosperidad Social determina los beneficiarios y los mecanismos de financiación de estas viviendas. En Bucaramanga, los proyectos de vivienda entregados fueron: Campo Madrid, La Inmaculada y Altos de Betania. El Instituto de Vivienda de Interés Social de Bucaramanga INVISBU, fue la entidad municipal que se encargó de la ejecución de estos proyectos.

En Colombia, según el DANE, en 2015 el porcentaje de personas en situación de pobreza para el total nacional disminuyó 0,7 puntos porcentuales, al pasar de 28,5 % en 2014 a 27,8 % en 2015 (DANE, Comunitado de Presna , 2016). La reducción de la pobreza extrema a nivel nacional fue de 0,2 puntos porcentuales, mientras en 2014 fue de 8,1%, en 2015 se ubicó en 7,9%. Eso significa que cerca de 24 mil personas salieron de la pobreza extrema en Colombia en el 2015 (DANE, Comunitado de Presna , 2016).

Para el caso de Bucaramanga, según los datos publicados por el DANE en el reporte de Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015, la tasa de pobreza en 2013 fue 10,3% y bajó casi dos puntos porcentuales en 2014 llegando a 8,4%, pero en 2015 el fenómeno creció, determinando que 9,1% de la población se encontraba en situación de pobreza. En el caso de la pobreza extrema, el comportamiento es el mismo: en 2013 es de 1,2%, en 2014 es de 1,1% y en 2015 es de 1,3 %. Llama la atención que la pobreza a nivel nacional, es un fenómeno

que decreció en el 2015, pero que en Bucaramanga creció a pesar de la entrega masiva de viviendas gratuitas.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el desarrollo del ciclo de gestión de los proyectos de vivienda gratuita la Inmaculada y Campo Madrid; los cuales fue planeados y ejecutados en el municipio de Bucaramanga, entre el 2012 y el primer semestre de 2016, en el marco de política de gobierno “Prosperidad para todos y superación de la pobreza extrema”, para determinar si contribuye en la superación de la situación de pobreza extrema en las familias que resultaron beneficiadas.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcanzar este objetivo general, será necesario específicamente:

- Describir cómo ha sido el desarrollo de los dos proyectos en las etapas de pre inversión, inversión y operación.
- Comparar los resultados previstos con los resultados obtenidos en la fase de implementación y operación.
- Determinar si a través del proceso de ejecución implementado, el proyecto ha contribuido o no, a la superación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias de vivienda.

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

La administración nacional, bajo la tutoría del Presidente Juan Manuel Santos, ha propiciado que en Colombia se instaure como Política de gobierno la superación de la pobreza extrema. Uno de los proyectos más significativos es la construcción de viviendas gratuitas en todo el territorio nacional; esto con el fin de contribuir a la superación de la pobreza de dos formas: proveer de vivienda digna a familias en condiciones vulnerables (en situación de pobreza extrema) y ofrecer empleo a personal que no está altamente capacitado. Poseer una vivienda que cubra las necesidades básicas familiares, representa socialmente, uno de los indicadores de superación de la pobreza más relevantes en el proceso de desarrollo de la sociedad occidental; “Por tal motivo en los últimos años Colombia viene realizando acciones para atender y disminuir el número de familias de escasos recursos sin vivienda”¹.

En Colombia, la medición de la pobreza se hace históricamente a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que es un método directo de “identificación” de atributos que definen las condiciones de vida de las familias con mayor grado de vulnerabilidad, tomando en cuenta aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar; como lo son los siguientes indicadores: “Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela”². Como vemos, poseer una vivienda propia es un indicador de superación de la pobreza. Sin embargo, la superación de la pobreza extrema exige el cumplimiento de otros

¹ ESPINOSA, Leonardo. H. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria en Colombia. En Repositorio Universidad Militar Nueva Granad (online). 12 de febrero de 2013 (Citado el 15 de 06 de 2016). Disponible en: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11703/1/Políticas%20sobre%20VIS%20Y%20VIP%20en%20Colombia.pdf>

² DANE, Boletín Censo general de 2005 Necesidades Básicas Insatisfechas, Colombia: DANE. 2005. P.1

indicadores, especialmente relacionados con el acceso a alimentos e ingresos, los cuales al no cumplirse, pueden conllevar al fracaso en el desarrollo de los objetivos de los proyectos de entrega de vivienda gratuita.

En 2012 aparece la Ley 1537, que promueve el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda que propenda por la dignidad humana, salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar, en particular de los más vulnerables, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que protejan su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad³. Dentro de este marco normativo figuran las Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y los Subsidios en especie para población vulnerable, que corresponden a la asignación de viviendas gratuitas a familias que cumplan con por lo menos una de las siguientes condiciones, según lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 1537 de 2012: “a) Familias vinculadas a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema; b) Que esté en situación de desplazamiento; c) Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o; d) Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable”⁴.

Según datos del Ministerio de Vivienda, para el Departamento de Santander se asignaron \$127.240 millones para la construcción de 2825 viviendas gratuitas⁵. En Bucaramanga se construyeron y entregaron tres proyectos: Altos de Betania con 286 viviendas, Campo Madrid con 1364 y La Inmaculada con 810, para un total de 2460 familias beneficiadas y con una generación de 2.696 empleos. La ejecución de este proyecto ha significado la inversión de recursos que provienen

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. COLOMBIA. Ley 1537 (20, Junio, 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.

⁴ *Ibíd.*, Artículo 12.

⁵ MINISTERIO DE VIVIENDA. Boletín de Prensa. Colombia: MINVIVIENDA. En: MINVIVIENDA. 05 de Noviembre de 2015 (Citado el 21 de 06 de 2016) Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2015/noviembre/gobierno-nacional-cumple-con-la-totalidad-de-viviendas-gratis-a-los-santandereanos>

del nivel nacional, departamental y municipal, por lo cual resulta importante analizar si, desde su gestión y la forma como se ha ejecutado, logró o logrará los resultados esperados en cuanto a la superación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias.

Así las cosas, lo que se propone para el desarrollo de esta monografía es llevar a cabo dicho análisis, por lo menos en uno de los proyectos de entrega de vivienda gratuita de interés prioritario en Bucaramanga, en este caso, La Inmaculada. El análisis que se propone intentará abordar la gestión de cada uno de los proyectos, en sus fases de pre inversión, inversión, operación y cierre; para determinar cuáles fueron sus principales fortalezas y oportunidades de mejora en cuanto a los resultados obtenidos en términos de impacto, evaluando específicamente la superación de la pobreza extrema por parte de las familias que ahora viven en cada uno de esos proyectos.

Para alcanzar los objetivos anteriormente propuestos, se estimó que la metodología más conveniente es el estudio de caso, ello porque el objetivo es la búsqueda de una explicación causal de los efectos e impactos, que ha tenido y tendrá, la implementación de estos proyectos de vivienda de interés prioritario. El estudio de caso busca “La descripción de una situación, la explicación de un resultado a partir de una teoría, la identificación de mecanismos causales, o la validación de teorías⁶”. Una de las principales críticas que tiene esta metodología es que los resultados no son generalizables, dado la particularidad de cada caso. Sin embargo, se apelará a la validez de construcciones conceptuales, es decir que el análisis de la información se hará a la luz de definiciones establecidas desde el principio, y todas las hipótesis se basarán en relaciones de causalidad. De esta forma, si bien los hallazgos no serán generalizables a la evaluación de otros

⁶ YACUZZI, Enrique. México: Universidad del CEMA. El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. P. 3

proyectos de vivienda, sí contarán con hipótesis robustas que puedan ser insumo para otras investigaciones de carácter concluyente.

Dicho lo anterior, se enfatiza en que el presente documento es una investigación cualitativa, exploratoria no concluyente, ni generalizable a casos similares. Se desarrollaron tres fases dentro de este ejercicio académico: 1) La elaboración de un estado del arte, acerca de los tres temas transversales que fueron enunciados en la revisión bibliográfica: pobreza, evaluación de proyectos de desarrollo social e impacto de proyectos de vivienda frente a la superación de la pobreza; 2) la revisión de archivos de los proyectos, dispuestos por las entidades competentes para evaluar el ciclo de ejecución del proyecto; 3) La evaluación de efectos de la implementación en ambos proyectos.

Para el desarrollo de la primera fase se realizó un estado del arte que corresponderá a consulta bibliográfica; para la evaluación del ciclo de gestión del proyecto, a través de la revisión de archivo se utilizó como principal fuente de información, los documentos disponibles para consulta pública en las siguientes entidades:

- El Ministerio de Vivienda.
- La Alcaldía de Bucaramanga.
- El Instituto de Vivienda Urbana de Bucaramanga.
- Consejo de Bucaramanga.

Se tomó como fuente principal los Planes de Desarrollo Nacional, propuestos por el gobierno de Juan Manuel Santos, del mismo modo se revisaron los planes de Desarrollo Departamental 2012-2015 y 2016 – 2019; los planes de Desarrollo del Municipio de Bucaramanga; los informes de gestión y rendición de cuentas del INVISBU vigencias 2013, 2014 y 2015; el proyecto en Metodología General Ajustada de “La Inmaculada”; documentos técnicos frente a las especificaciones

que contrato el INVISBU, la Política Pública de Vivienda del INVISBU y Actas del Consejo de Bucaramanga.

Y por último, para la evaluación de los impactos, se utilizó como fuente principal de información, las actas de la mesa de acompañamiento a los proyectos de vivienda gratuita del municipio de Bucaramanga y observación directa no participante dentro del proyecto de vivienda gratuita.

4. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

4.1 POBREZA: ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Señala la CEPAL “La mayoría de los estudios económicos acerca de la pobreza han centrado las definiciones y la medición de la pobreza en los conceptos de necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos, por lo que los indicadores más usados para la medición de este fenómeno son: satisfacción de ciertas necesidades, consumo de bienes e ingreso disponible”⁷. Estas formas de medir la pobreza, han sido constantemente debatidas y han replanteado el concepto de pobreza, no como la posibilidad del consumo de bienes, sino como la ausencia de bienestar. Amartya Sen señala que “El nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente”⁸ y dichas capacidades son las que le permiten obtener bienestar.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, existen dos vertientes para la medición de la pobreza: absoluta y relativa. El primero indica que las necesidades – o al menos una parte de ellas – es independiente de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto; el segundo, el relativo, señala que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza; A partir de 1980 surge el enfoque de capacidades, en donde la pobreza es “absoluta” en el espacio de las capacidades, pero “relativa” en el espacio de los bienes. Este nuevo enfoque hace que el concepto de pobreza se analice desde la perspectiva del desarrollo humano. Lo que mide el desarrollo, es la capacidad de la gente

⁷ FERES, Juan. MANCERO, Xavier. En: Enfoques para la medición de la pobreza. CEPAL.2007. P. 49

para ampliar sus posibilidades, es decir el acceso a oportunidades, que a su vez son las que permiten superar la pobreza.

Por esta razón, el desarrollo debería ser equitativo, con marcos colectivos de libertades y oportunidades para todos, dado que la equidad exige igualdad pero, con preferencia al más débil. Es aquí donde vemos cómo la desigualdad social no permite un desarrollo igualitario de las oportunidades, limitando la capacidad de las personas, y prolongando las condiciones que dan cabida al fenómeno de la pobreza. Por otro lado, debe decirse que los abordajes tradicionales de necesidades básicas o pobreza material siempre identifican ciertas metas para la reducción de éstas (aumento de ingresos o del nivel de nutrición, disminución de la mortalidad infantil por años). Una vez dichas metas son alcanzadas, existe una tendencia a asumir que las necesidades originarias fueron ampliamente eliminadas, sin embargo, las condiciones de vulnerabilidad de las familias no desaparecen del todo. En ese sentido, es más adecuado dejar de hablar de carencias o pobreza material y abordar el concepto de pobreza desde el desarrollo de oportunidades.

En Colombia en el 2006, con el CONPES 102, se crea la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema Juntos, recientemente denominada Red Unidos, que se constituye como una Estrategia Nacional de intervención integral. Por otra parte, en 2006 con la creación del CONPES 3400, se establece como parte de la política social del gobierno, la meta de estabilizar socio-económicamente a toda la población desplazada, lo cual implica acciones para restituir sus derechos vulnerados y lograr un acceso preferente a los servicios de educación, salud, generación de ingresos, vivienda y tierra⁹.

⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA. COLOMBIA. CONPES 102 de 2006: Red de protección social contra la Extrema Pobreza. 25 de septiembre de 2006. P. 8

De esta forma se diseña una red que es un modelo de gestión que pretende dar acceso preferente a las familias en pobreza extrema, a los programas del Estado, como por ejemplo: jóvenes en acción y familias en acción, con el fin de estabilizar socioeconómicamente a sus beneficiarios. Además, busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias objeto de su intervención a través de la acumulación de capital social y humano y, en consecuencia, a la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país. Con la creación del CONPES 102 de 2006, el Estado Colombiano reconoce formalmente que la pobreza y la pobreza extrema, son fenómenos multicausales, por ello la red es diseñada a través de 9 dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición.

De acuerdo al CONPES 102¹⁰, La primera dimensión se trata de la identidad y consiste en apoyar a la familia en trámites relacionados con la expedición de registros, cédulas, libretas militares y otros documentos que los acrediten como beneficiarios de programas del Estado; La segunda dimensión se denomina Ingreso y trabajo, a través de capacitación laboral para mayores de 18 años e intermediación laboral; en tercer lugar encontramos la dimensión de la Educación, en donde el objetivo es garantizar el acceso a la educación por parte de todos los miembros de la familia, en edad escolar, y la alfabetización de adultos; en cuarto lugar se encuentra la salud, donde se busca garantizar el acceso de todos los miembros de la familia a servicios relacionados, por lo menos dentro del régimen subsidiado en caso de no ser empleados; en quinto lugar, la habitabilidad, mediante la entrega de subsidios de vivienda, o subsidios de mejoramiento de vivienda, así como el acceso a servicios públicos y clarificación sobre la propiedad, legalidad y tenencia del sitio en que la familia habita, *“Esta dimensión deberá contemplar el desarrollo urbano, como mejoramiento del espacio público, la construcción de parques y zonas de recreación, en los barrios, condiciones que*

¹⁰ Ibíd., P. 16 – 17.

*mejoran la calidad de vida de las personas*¹¹. La dimensión de nutrición, busca mejorar las condiciones nutricionales de todos los miembros de las familias, el mejoramiento del consumo y hábitos de alimentación; la séptima dimensión es dinámica Familiar en donde la Red apoya las definición de formas adecuadas para la resolución de conflictos y normas de convivencia al interior del núcleo familiar; la octava dimensión es el aseguramiento y bancarización: vinculación de familias al sistema financiero. La última dimensión es apoyo legal, se concientiza a los individuos sobre sus derechos y deberes ciudadanos.

Como ya se mencionó anteriormente, en Colombia tradicionalmente la pobreza se media de forma directa a través de un cálculo de los ingresos en las familias. A partir de 2012, el DANE adapta la metodología de Alkire y Foster, para comenzar a medir en Colombia la pobreza multidimensional, del mismo modo, se rediseña el cálculo de la pobreza monetaria¹². Este cambio es una respuesta a la Política de Estado para la superación de la extrema pobreza, dado que desde 2005 con la creación y entrada en vigencia del CONPES 91, el gobierno se compromete para alcanzar las metas y los objetivos acordados en la cumbre del milenio, el más importante de estos: la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

En Colombia, para 2005, “A pesar de los aumentos de cobertura de los servicios sociales que a nivel nacional se registraban (salud, educación y saneamiento básico), existía un gran número de hogares que presentan dificultades de acceso, lo que hacía que los índices de pobreza no mejoraran significativamente”¹³. Eran tiempos en los que además, el país pasaba por uno de los peores momentos

¹¹ *Ibíd.*, P. 16.

¹² DANE. Boletín técnico: Pobreza monetaria y Multidimensional en Colombia 2015 [online]. 2 de marzo de 2016 (Citado el 11 de octubre de 2016), P. 2. disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

¹³ LABRADOR, Karen. Red de protección social para superación de la pobreza extrema juntos. En: Educación compromiso de todos [online]. Marzo de 2008 [citado el 11 de septiembre de 2016]. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-155843.html>.

dentro del conflicto interno, y los cinturones de pobreza en las ciudades receptoras de población víctima del conflicto armado, cada vez eran más grandes. Lo anterior se evidenció a través de las estadísticas nacionales, elevando con ello las alertas dentro del gobierno y determinando la necesidad de ejecutar acciones concretas para erradicar la pobreza extrema.

De acuerdo a lo anterior, el DANE establece el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual se construye con base en cinco dimensiones: las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones involucran 15 indicadores, y son considerados pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores¹⁴. Hoy en día, en Colombia la línea de pobreza es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado. Para 2015, el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$223.638 y la línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado.¹⁵ “Esto quiere decir que una familia promedio que tenga ingresos entre el salario mínimo y los \$ 894.552 está incluida dentro de la línea de pobreza (...) La pobreza extrema abarca a un hogar que recibe ingresos por debajo de \$ 408.436”¹⁶.

¹⁴ DANE. Op. cit., P. 22.

¹⁵ *Ibíd.*, P. 24

¹⁶ S.A. Un total de 171.000 personas dejaron de ser pobres entre 2014 y 2015. En: EL TIEMPO [Online]. 2 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/cifra-de-pobreza-y-pobre-extrema-en-colombia-2016/16525815>

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

En Colombia, desde la formulación de la Constitución Nacional en 1991, se establece el acceso a una vivienda como un derecho. Específicamente, el artículo 51 señala que “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho [a una vivienda digna] 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”¹⁷. Dado lo anterior, las diferentes administraciones nacionales han diseñado programas y proyectos para facilitar el acceso a vivienda por parte de las familias de todos los niveles socioeconómicos del país. De esta forma, se diseña el subsidio de vivienda con cierre financiero, que consiste en entregar a las familias un aporte en dinero, a través de las cajas de compensación familiar, para que estas completen la cuota inicial de una vivienda propia.

Esta modalidad de acceso a solución de vivienda, presenta como dificultad que excluye a los sectores menos favorecidos de la sociedad, dado que a través de este método las familias requieren por lo menos tres fuentes de financiación: subsidio del Estado, recursos propios, y aprobación crédito hipotecario. En Colombia según datos del DANE (2010) “hay un total de 12,3 millones de hogares [...] 2,8 millones de hogares, no son propietarios de vivienda y tienen ingresos inferiores a 1,5 SMMLV, lo cual limita la posibilidad de acceder a recursos de crédito con entidades financieras y de igual manera no se encuentran en capacidad de generar el cierre financiero vía ahorro”. Lo anterior se traduce, en que los hogares en condiciones más precarias y en situación de pobreza, son los que menos posibilidades de acceso tienen a una vivienda digna, tal y como lo consagra la Constitución Nacional.

¹⁷ COLOMBIA. Constitución política de Colombia. 1991. Artículo 51.

En Colombia, se ha venido trabajando el tema del acceso a la vivienda como una condición para la superación de la pobreza extrema. Hablar de pobreza extrema se ha vuelto algo tan natural, que casi pasa desapercibido, que la superación de la pobreza es un tema de carácter político y social que no solo pertenece a la agenda política de Colombia, sino del mundo. En ese sentido, cabe señalar que los programas de vivienda de interés prioritario, no solo responden a necesidades locales sino a expectativas mundiales, en que el gobierno colombiano se ha comprometido a contribuir, como lo es el tema de la superación de la pobreza. Ejemplo de ello son los objetivos del milenio, vigentes hasta 2015, y ahora denominados Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), proyectados para los próximos 15 años, los cuales fueron adoptados por el gobierno colombiano.

Los ODS plantean que el desarrollo de las naciones debe tener en cuenta tres dimensiones: Económica, social y ambiental. Para el caso específico de eliminación de la pobreza, se plantea la necesidad de reducir la desigualdad, “Se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas”¹⁸. En cuanto a la pobreza no es solo monetario sino que “Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones”¹⁹.

Lo anterior nos permite pensar en la eliminación de la pobreza como un objetivo mundial y a su vez, a la generación de proyectos VIP como la respuesta a esto. Señala Adriana Tamayo en su tesis de maestría en estudios Urbano- Regionales que: “En consecuencia, el interés general de las naciones se expresa en conceptos normativos amplios que propenden por solucionar problemas mundiales

¹⁸ NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sostenible. [online] citado el 2 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

¹⁹ Ibid.

como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la violencia”²⁰, de hecho, “Colombia, en el marco de la Constitución Política, ha acogido los principios y algunos tratados internacionales ratificados como parte del bloque de constitucionalidad, es decir, que tienen un valor supra legal e igual que la Constitución Política”, dentro de los tratados internacionales más importantes, con relación a la vivienda, se encuentran:

Tabla 1. Conceptos normativos

Acuerdo o norma internacional de carácter multilateral	Compromiso de los Estados que la acogen
Declaración de los Derechos Humanos de 1948.	La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero.
Artículo 11, numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Párrafo 2 del artículo 14).	Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer [...] Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.
Convención sobre los Derechos del Niño (Párrafo 3 del artículo 27).	Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículo 10).	La eliminación de la pobreza; la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso [...] La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las

²⁰ TAMAYO ACEVEDO. Adriana. Falsas VIP: ¿Mito o realidad? Implicaciones de la vivienda de interés prioritario en el ordenamiento territorial de Medellín. Universidad Nacional de Colombia. TESIS para optar a título en maestría. 2015. Medellín. P. 49

Acuerdo o norma internacional de carácter multilateral	Compromiso de los Estados que la acogen
	familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios.
Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Párrafo 8 de la sección III).	Abrazando los principios que preceden en nuestra calidad de Estados participantes en esta Conferencia nos comprometemos a aplicar el Programa de Hábitat mediante planes de acción locales, nacionales, subregionales y regionales u otras políticas y programas elaborados y ejecutados en cooperación con las partes interesadas a todos los niveles y apoyados por la comunidad internacional, teniendo presente que el ser humano es el centro de interés de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, entre ellas la vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, y que tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Párrafo 1 del artículo 8°).	Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.
Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores.	La Recomendación se aplica a la vivienda de los trabajadores manuales y no manuales, incluidos los trabajadores independientes y las personas de edad avanzada, las acogidas al retiro o la jubilación y las físicamente incapacitadas.

En 2007, a través del Decreto 4466 por parte de la Presidencia de la República, se define el concepto de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), “como aquella vivienda cuyo valor máximo es de 70 smmlv”..., concepto que hoy en día sigue siendo válido. Como vemos, el concepto se orienta únicamente al valor

económico de la vivienda, sin profundizar en otras características. Algunos autores como Duque-Escobar, consideran que la vivienda de interés prioritario se ha convertido “En un instrumento de efectos mediáticos y electorales como podría ser el programa de la Vivienda de Interés Prioritario Gratuita, o en una herramienta de Estado para generar empleo y dinamizar el consumo, sin mirar su verdadero significado²¹”. Sin embargo, hoy en día se entiende a la vivienda de interés prioritario como aquel tipo de vivienda que es completamente subsidiada por el gobierno y es entregada a familias en situación de pobreza extrema.

No obstante esa orientación mercantilista y económica de la política gubernamental de vivienda, hay que resaltar que en los últimos años también ha tenido un carácter social, expresado en los instrumentos normativos y financieros que propenden porque la vivienda llegue a las familias de escasos recursos a través de subsidios y programas de ahorro. Pero la producción de vivienda en ese aspecto abarca más la parte de cobertura, es decir, resalta el factor cuantitativo y no así el cualitativo, razón por la cual, en la actualidad, los entes territoriales están revisando esa cuestión, de tal manera que se han implementado estrategias para el mejoramiento de la calidad de la vivienda desde el punto de vista de las políticas locales²².

Del anterior, se puede concluir que Colombia, como Estado, se suscribe en la lucha por proveer a sus ciudadanos el acceso a una vivienda digna. En Colombia, desde 2007 y en especial en 2012 con la entrada en vigencia de la ley 1357, se comienzan a direccionar, en materia legislativa, acciones que faciliten el acceso a la vivienda de todos los sectores de la sociedad, especialmente los más desfavorecidos bajo el supuesto de que esto contribuirá a la superación de la pobreza y la desigualdad. Dado que Colombia es un Estado descentralizado, tal y como lo consagra la constitución Nacional de 1991, las funciones de ejecución respecto a la implementación de los proyectos de vivienda es corresponsabilidad del ente nacional y territorial “... No obstante, bajo el compromiso adquirido por la Nación, los entes territoriales tienen la responsabilidad de orientar su legislación

²¹ DUQUE.-ESCOBAR, Gonzalo. La vivienda Social y sus determinantes. Revista La Patria, Manizales, 2014. P. 1.

²² TAMAYO. Óp. cit., P. 57

local, sus políticas y estrategias, con base en las normas, directrices y objetivos nacionales, inclusive los internacionales”²³

En este contexto es que surge la propuesta de gobierno del presidente Juan Manuel Santos con su primer plan de desarrollo, denominado “Prosperidad para todos”. En Colombia, no se trata simplemente de entregar viviendas a los sectores menos favorecidos de la sociedad, sino que a su vez se busca favorecer el sector de la construcción en la economía nacional (con el crecimiento de este renglón de la economía, la exención de pago de algunos impuestos) y generar empleo directo, usando las analogías de plan de desarrollo, se puede afirmar que los proyectos VIP son una locomotora que intenta jalonar la economía de país, justificado bajo la necesidad de superar la pobreza extrema.

Ya en un contexto más local, cabe resaltar que las normas nacionales han establecido la necesidad de que los entes territoriales otorguen un porcentaje de suelo, desde el plan de ordenamiento territorial (POT) a proyectos de vivienda VIS y VIP, con el fin de que estos hagan parte del Desarrollo Territorial de los municipios. Del mismo modo, con los decretos 2060 y 2083 de 2004, se permite aumentar la densidad poblacional en los proyectos con el fin de obtener un mayor número de viviendas en el menor espacio (suelo) posible.

En el plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, el gobierno nacional plantea cinco “locomotoras” para el crecimiento y la generación de empleo en Colombia²⁴: nuevos sectores basados en la innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, vivienda y ciudades amables. En cuanto al tema de vivienda, se presenta el siguiente diagnóstico:

²³ TAMAYO Óp. cit., P. 52

²⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, P. 222.

Por el lado de la oferta se resaltan las siguientes dificultades: i) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; ii) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; iii) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: i) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; ii) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc, y; iii) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano²⁵.

Dada esta situación, y como estrategia para fortalecer y echar a andar a “locomotora de la vivienda, se crea la Ley 1537 de 2012, que busca favorecer la construcción de cien mil viviendas gratuitas, intentando dar respuesta a la necesidad de las familias en situación de extrema pobreza, víctima del conflicto armado y damnificados por desastres naturales, a través de las siguientes acciones:

(I)Facultó al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA para constituir patrimonios autónomos que administraran sus recursos con el propósito de ejecutar proyectos de vivienda de interés prioritario urbana; (II) Permitió que tanto las entidades públicas como las privadas aportaran recursos a estos patrimonios, y autorizó que las entidades públicas transfirieran a título gratuito lotes de su propiedad a los referidos fideicomisos; (III) Permitió que se transfirieran a los patrimonios autónomos los recursos de subsidios familiares de vivienda objeto de renuncia, los vencidos, los recuperados mediante actuaciones administrativas y los que no han sido aplicados²⁶.

Los aspectos más relevantes de la Ley de Vivienda en Colombia (1537 de 2012), según lo que se destaca en el informe del Ministerio de Vivienda al Congreso de la República en junio de 2014 son²⁷:

²⁵ Ibíd. P. 222.

²⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Subsidio familiar de vivienda para población desplazada- región nacional. [Online]. [citado en 10 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/1150021230000.pdf

²⁷ Ministerio de Vivienda. Informe al congreso de la república. Mayo de 2013. P. 16. [Online]. [citado en 10 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/InformesAlCongreso/Junio%202012%20-%20Mayo%202013.pdf>

Que establece instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de la población más vulnerable; Define responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial, así como herramientas para la confluencia de las funciones y recursos de estas entidades; establece herramientas para la concurrencia del sector público y el sector privado en la construcción de VIS y VIP; Define mecanismos para la habitación de suelo urbanizable para el desarrollo de proyectos de VIS y VIP; incorpora exenciones para los negocios jurídicos que involucren la vivienda de interés prioritario²⁸.

La ley de vivienda también contempla que las personas beneficiadas con este proyecto, mantendrán por diez (10) años los mismos puntajes en la encuesta del SISBÉN que se tenían al momento de la asignación del subsidio de vivienda; todos los proyectos de vivienda gratuita, estarán amparados por la ley y se considerarán estrato socioeconómico uno. Se constituirá patrimonio de familia sobre la vivienda que se entregue a título de subsidio en especie. Así mismo se contempla que el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales priorizarán recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos, y también serán los encargados de coordinar acompañamiento desde la perspectiva social para los proyectos VIP, al respecto la ley de vivienda, señala en su artículo 11 que:

...A nivel departamental, municipal o distrital, priorizarán dentro de los respectivos presupuestos de inversión, de acuerdo con los criterios definidos por los respectivos Ministerios, los recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional, y las operaciones urbanas integrales adoptadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo a las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio²⁹.

A través de esta ley se implementaron tres esquemas para la obtención de las viviendas, que posteriormente serán transferidas a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie: compra de viviendas al sector privado, selección

²⁸ *Ibíd.* P. 16.

²⁹ COLOMBIA. Ley 1537 del 20 de Junio de 2012. Artículo 11.

de constructores para desarrollar los proyectos en lotes aportados por entidades públicas y convenios Interadministrativos para la adquisición de viviendas.

4.3 POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La exclusión social se presenta como una forma avanzada de la desigualdad social, que va más allá de la división de las clases sociales. La exclusión social es un proceso estructural que afecta a un grupo social económico, social y culturalmente; representa una forma avanzada de la pobreza dado que es concebida con un estrado individual, que muchas veces es asociado simplemente con la precariedad de ingresos (dimensión económica). “Por tanto, la definición, el análisis y la comprensión de la noción de exclusión social debe plantearse en base a aquello de lo que el individuo/colectivo ha sido desposeído (desarrollo laboral y social, recursos económicos y personales, participación) lo que supone concebir la exclusión como concepto antagónico al de ciudadanía social”³⁰.

Teniendo en cuenta lo que se ha expuesto anteriormente, es posible concluir que la pobreza hoy en día, es un concepto relacionado con el acceso a las oportunidades y, a su vez, estas son las que proveen el acceso a ingresos y situaciones sociales que permitan a las familias en situación de pobreza extrema, movilizarse a otro campo de la estructura social. En ese sentido, hablamos de exclusión social cuando se reconoce que hay un grupo social que no tiene acceso a las oportunidades de desarrollo que permitan dicha movilización social, reproduciendo la situación de pobreza. En ese sentido “Castel (1995) considera que la exclusión, más que de un estado, se trata de un recorrido: el paso de una zona de vulnerabilidad o precariedad en el empleo y en las relaciones sociales, hasta una zona definida por la ausencia de trabajo y el aislamiento social [...] Así,

³⁰ Sánchez, Ana y Jiménez Mercedes. P. 142.

la exclusión social no aludiría a una situación, sino a un proceso en el que los individuos van perdiendo el sentimiento de pertenencia a la sociedad a medida que aumenta su vulnerabilidad³¹”.

En ese sentido, la exclusión social es el último estadio de un proceso. En el texto de Sánchez y Jiménez, señalan que Castell define cuatro zonas dentro de este proceso: Integración, vulnerabilidad, asistencia y exclusión. A continuación se reseña brevemente lo que señalan las autoras acerca de cada una de estas zonas.

Integración: se describe esta situación como la zona en que los individuos tienen un empleo fijo, estable, o se cuenta con una actividad económica y con futuro, se poseen fuertes relaciones familiares y sociales, son evidentes sentimientos como seguridad y confianza en el futuro, las actitudes básicas son conformismo y emulación, los factores de riesgo son inestabilidad económica, enfermedades, incertidumbres ante la vida, etc. La forma de mantener la zona de integración es, eficiencia económica y seguros privados.

Vulnerabilidad: se describe esta situación como la zona en que los individuos tienen empleo precario o inestable. Se caracteriza porque son grupos con una economía inestable y desregulada, con un individualismo marcado; se evidencian sentimientos como miedo e incertidumbre, la actitud de las personas se caracteriza por ser desconfiada e insegura. Los factores de riesgo están dados por crisis familiares, ruptura de solidaridad de grupo, fracaso escolar e inadaptación cultural. Dentro de las iniciativas compensatorias a esta situación se encuentra la movilidad y recalificación profesional.

³¹ *Ibíd.* P. 141.

Asistencia: En este estado, las personas suelen estar desempleados o no contar con una fuente fija de ingresos, la economía familiar depende en gran medida de los aportes públicos o la beneficencia. Las personas se caracterizan por parecer fatalistas y existe una falta de perspectiva, su actitud se enmarca en la resignación. Los factores de riesgo son el alcoholismo, drogadicción, depresión, aislamiento, clausura social, etc. Las alternativas que se proponen son Formación, inserciones sociales secundarias, estímulos para la no aceptación pasiva de “vivir del Estado” o la “beneficencia”.

Exclusión: en esta zona, las personas no laboran dada su condición de empleabilidad, bien sea por el deseo de no hacerlo o por el bajo nivel educativo que poseen. Las familias reciben ingresos de forma aleatoria sin tener una fuente fija. Un grupo en esta situación se encuentra aislado socialmente, los sentimientos son de anomia y desesperación, las actitudes están relacionadas con la pasividad, la violencia y la rebeldía. Los factores de riesgo son enfermedades, accidentes, delitos y suicidios. Dentro de las iniciativas compensatorias a esta situación se encuentra Modelo de asistencia social integral, reorientaciones sociales y económicas, etc.

Las autoras concluyen que “la exclusión social, es una construcción ideológica asociada a la nueva organización del trabajo asalariado y, por tanto, generada y alimentada por la lógica del actual sistema económico. A diferencia del concepto clásico de pobreza, la exclusión social se genera como consecuencia de un retroceso respecto a una situación anterior, retroceso provocado por mecanismos estructurales que dificultan al sujeto su plena participación en los procesos sociales”³².

³² Ibíd. P. 150

4.4 EL CICLO DE GESTIÓN DE PROYECTOS

La CEPAL³³ en la metodología que propone Rodrigo Martínez para la evaluación de programas y proyectos sociales, define que son tres las etapas del ciclo de un proyecto: pre inversión en donde se encuentra la etapa de identificación y selección o diagnóstico y formulación; e inversión y operación. Al respecto, cabe señalar que “esa sucesión de fases del ciclo de vida no se produce de forma lineal, pues la naturaleza de los proyectos nos obliga a corregir la ejecución, revisar las planificaciones, etc.”³⁴

La planeación corresponde a la orientación adecuada de los recursos, buscando siempre objetivos de crecimiento económico y social. “Formular un proyecto en este contexto significa, verificar los efectos económicos, técnicos, financieros, institucionales, jurídicos, ambientales, políticos y organizativos, de asignar recursos hacia el logro de unos objetivos”³⁵, En teoría, los proyectos no deberían llegar a la fase de inversión o ejecución, y mucho menos a la de operación sin un debido proceso de planeación, sin embargo, lo que se observa es que muchos de los proyectos, incluso aquellos que representan los pilares de un gobiernos, como los relacionados con el tema de vivienda, no son planeados adecuadamente.

Para contrarrestar lo anterior, los teóricos del tema encierran el concepto de planeación dentro del Ciclo de gestión del proyecto, el cual, comprende tres procesos: pre inversión, inversión y operación.

³³ MARTINEZ, Rodrigo. Evaluación de programas y proyectos sociales: Introducción. Chile: CEPAL. 2005. P. 45.

³⁴ BARBOSA, Eduardo F, y MOURA, Dácio G. Proyectos Educativos y Sociales: Planificación, gestión, seguimiento y evaluación. España: Narcea, S.A. de Ediciones. 2013. P. 37

³⁵ MIRANDA, Juan José. Gestión de Proyectos, identificación, formulación, evaluación: Financiera, económica, social y ambiental. Editora Guadalupe. Colombia. 2005. P. 3.

La identificación del proyecto se relaciona con la identificación de necesidades, carencias, suministro inadecuado de bienes y servicios, los cuales a su vez presentan oportunidades de mejora a través de una adecuada implementación de los recursos disponibles. El grado de dificultad no se presenta frente a la identificación de necesidades, sino más bien, frente al desborde de estas y la cantidad finita de recursos que poseen las entidades públicas para intentar satisfacerlas. “No es difícil, en consecuencia, identificar proyectos, pero dado que el nivel de recursos siempre resulta bien inferior a la magnitud de las necesidades, se precisa aplicar procesos de "selección", que garanticen la mejor utilización de los recursos disponibles”³⁶.

En el contexto público existen dificultades que pueden llegar a entorpecer este proceso. Al respecto se reconocen dos como las de mayor importancia, a saber: la identificación de todos los actores o involucrados, y el cálculo de los efectos producidos a través de la implementación de un proyecto. En el sector privado, el proceso de selección de un proyecto o una alternativa de solución frente a una problemática detectada es simple, generalmente se opera bajo la lógica de la rentabilidad, el mayor número de beneficios posible con la menor cantidad de recursos posibles. Sin embargo, en el sector público los beneficios adyacentes a la ejecución de un proyecto no son fácilmente cuantificables y los recursos normalmente son muy reducidos, por lo cual se deben seleccionar los proyecto a través de la priorización de diversas problemáticas.

La etapa de identificación para este tipo de proyectos surge normalmente de los diagnósticos que se presentan en los planes de desarrollo y en estudios e investigaciones sectoriales, relativas al tipo de proyecto que se va a ejecutar, en este caso, vivienda y pobreza. De acuerdo a como lo señala Theodore Etienne:

³⁶ Ibíd. P. 5

En el sector público la selección del proyecto se da en función de la economía global (Nacional, regional, sectorial o empresarial) para lo cual se aplicarán la metodologías idóneas y adecuadas, que permitan la jerarquización de los proyectos, basadas en prioridades que generalmente están previstas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los beneficios se reflejan muy especialmente en el mejoramiento de la estructura y el bienestar de la población e incide positivamente en el incremento del PIB³⁷.

En teoría, cualquier proyecto de la envergadura, en especial los que nos proponemos evaluar, deben ser preparados a través de estudios pertinentes de perfil o pre factibilidad, que corresponden al análisis de la viabilidad de los mismos, en cuanto a aspectos técnicos, institucionales, financieros, económicos, ambientales y sociales. “Cabe señalar que por razones prácticas y metodológicas los estudios de factibilidad se dividen en dos partes: la correspondiente a estudios de formulación y preparación y la evaluación ex ante de los estudios realizados”³⁸.

La formulación del proyecto, exige que se hagan estudios detallados en lo que en primer lugar se identifique como la idea o problemática, un perfil preliminar que contenga la situación a la que se hace referencia y la cual se quiere intervenir con el propósito del proyecto, consideraciones del orden financiero, cronograma. En otras palabras, estudio de mercado o necesidades, técnico o financiero. Teniendo lo anterior, habría que hacer un estudio de pre factibilidad y factibilidad, de acuerdo a Miranda, lo que se busca con estos estudios es: verificar la existencia de un mercado potencial o de una necesidad no satisfecha, demostrar la viabilidad técnica y la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, administrativos y financieros y, corroborar las ventajas desde el punto de vista financiero, económico y social de asignar recursos hacia la producción de un bien o la prestación de un Servicio³⁹.

³⁷ ETIENNE, Teodoro F. Financiamiento y Administración de Proyectos de Desarrollo. Argentina: Alfaomega, 2004. P. 20.

³⁸ *Ibíd.*, P. 22.

³⁹ MIRANDA, Juan. El Ciclo del Proyecto. P. 24

En esta etapa del ciclo de la gestión de los proyectos, es común que se haga una evaluación ex ante, en donde se hace un análisis de las condiciones financieras, sociales, técnicas y ambientales para determinar la pertinencia o no de la ejecución del proyecto. Dentro de los criterios de evaluación de proyectos se pueden destacar: costo beneficio, costo efectividad y la evaluación de impacto, ésta más comúnmente utilizada como evaluación ex post.

De acuerdo a lo que señala Theodore Etienne, ex consultor del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), muchos proyectos son ejecutados con dificultad debido a que:

- i) La gerencia de proyectos carece de una adecuada organización institucional y por consiguiente de una capacidad administrativa eficiente para llevar a cabo la ejecución del proyecto, ii) el flujo de fondos previsto no es suficientemente fluido, afectado ello la debida y oportuna inversión del proyecto; esto acontece especialmente con la contrapartida local proveniente del sector público (...) iii) El personal asignado a la gerencia del proyecto, no tienen la capacidad suficiente para cumplir con su cometido, lo cual sucede especialmente, en entidades del sector público⁴⁰.

Las etapas que deben atravesar los proyectos antes de llegar a la fase de ejecución y desarrollo, garantizan que este sea viable y factible, por lo que la entidad encargada de la administración de un proyecto, debe realizar el seguimiento y la supervisión permanente y sistemática acerca del grado y cómo se está realizando la implementación. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico/ Comité de asistencias para el desarrollo (OCDE/CAD) ha definido la evaluación – de proyectos- de la siguiente manera: “Es un escrutinio, lo más sistemático y objetivo posible de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El

⁴⁰ ETIENNE, Teodoro. Óp. Cit., P. 33

propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos, la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo”⁴¹.

“La ***inversión o ejecución o implementación***” es básicamente una etapa de movilización de recursos tanto humanos, como financieros y físicos, con el propósito de garantizar los medios idóneos para el cumplimiento posterior del objetivo social de la empresa”⁴². Además de lo anterior, la fase de ejecución significa una distribución del trabajo y una estructura administrativa, que se encarga principalmente de la obtención de recursos financieros; en el caso de los proyectos públicos, gestión frente a la administración pública para la apropiación de recursos; la negociación y contratación y la obtención de ofertas, “La selección de proveedores y el establecimiento de compromisos (contratos) ...La condición de temporalidad de la etapa de ejecución, determina la necesidad de contratar por períodos relativamente cortos la prestación de determinados servicios o el uso de ciertos equipos”⁴³; y por último, la relativa al montaje y funcionamiento de los sistemas de información con objetivo de control y seguimiento, de todas y cada una de las tareas que se realizan en esta fase.

La traducción de lo que se planea a hechos concretos, o a la realidad es denominada dentro del ciclo del proyecto, como la fase de operación. “La etapa de "operación" corresponde a una actividad permanente y rutinaria encaminada a la producción de un bien o a la prestación de un servicio; es la etapa, repetimos, en la cual se cumple el objetivo social de la empresa”⁴⁴.

⁴¹ BID. Oficina de Evaluación (EVO). Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de proyectos. Marco Lógico. 1997.

⁴² MIRANDA, Juan. El Ciclo del Proyecto. P. 26

⁴³ *Ibíd.* P. 51

⁴⁴ *Ibíd.* P. 26

Etienne señala que existen dos tipos genéricos de evaluación de proyectos de desarrollo social, *Evaluación de aprendizaje formativo: “durante”* y *Evaluación de aprendizaje sumativo: “Después”*. Dentro del primer tipo, “durante” existen dos formas de evaluación posible, de acuerdo al momento en el que se realice: la primera de ellas es la Evaluación Ex ante, donde las herramientas formales de evaluación son: Marco lógico e instrumentos de análisis económico, financiero e institucional. Este tipo de evaluación corresponde a la fase de “preparación” y se realiza sobre los estudios de viabilidad del proyecto, antes de su ejecución. Luego, encontramos la evaluación intermedia o concurrente, que corresponde al seguimiento de ejecución y monitoreo, se realiza para analizar los problemas que surgen en esta etapa, con el propósito de realizar correcciones y ajustes.

En las evaluaciones de aprendizaje sumativo: Después, encontramos la evaluación Ex post o de impacto de desarrollo, corresponde a la fase de “terminación” del proyecto, se recomienda realizarla dos años después de terminar la ejecución del proyecto. Sin embargo, en el ejercicio de evaluación que se propone en el presente documento, es posible hacer una evaluación preliminar de los efectos de la acción administrativa en el contexto socioeconómico de las familias que resultaron beneficiadas, dado que el elemento fundamental de este tipo de evaluaciones, consiste en verificar las modificaciones en la situación o en el comportamiento de los individuos o colectividades alcanzados por una determinada política.

Como se mencionó anteriormente, la evaluación de impacto funciona para comparar la situación dada con la deseada, acorde a los objetivos que el proyecto planteó inicialmente. “Solamente se puede medir comparando dos situaciones, antes del proyecto y después del proyecto, esto es, corroborando los efectos reales producidos por el mismo”⁴⁵.

⁴⁵ Ibíd. P. 49

El "impacto" es una medida de eficacia que compromete al proyecto y a todas las acciones orientadas a generar cambios en las condiciones de las comunidades, en consecuencia, el "impacto" solamente se puede observar en el mediano y largo plazo. En ese sentido, cabe señalar que los objetivos del presente documento se enmarcan en una evaluación de proceso, la cual y de acuerdo a Miranda consiste en: "Al contrario de la evaluación de impacto, que observa si se cumplieron o no los objetivos y en qué medida, a mediano y largo plazo, la "evaluación de proceso" mira hacia adelante para sugerir adecuaciones y correcciones, en las propuestas de inversión social"⁴⁶. Por lo tanto, lo que se propone a continuación es describir y analizar los proyectos de vivienda gratuita La Inmaculada y Campo Madrid, en búsqueda de oportunidades de mejora.

⁴⁶ *Ibíd.*

5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: CICLO DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS LA INMACULADA Y CAMPO MADRID

En este capítulo se presenta la información pública más relevante acerca de cómo se gesta y ejecuta el proyecto de entrega gratuita de 100 mil viviendas gratis en el Municipio de Bucaramanga, específicamente en los proyectos de vivienda La Inmaculada y Campo Madrid. A continuación se presenta un recorrido por los proyectos, desde su formulación a través de la política de vivienda (Ley 1537 del 20 de Junio de 2012), hasta llegar a la fase de operación. De acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, los proyectos de inversión social tienen tres fases: pre-inversión, inversión y operación, las cuales serán abordadas a continuación.

5.1 PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA GRATUITA DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA

El ministerio de vivienda ha estandarizado la forma como se planean y ejecutan los proyectos de vivienda prioritaria en el marco del programa cien mil viviendas gratuitas. El primer paso es la generación de la convocatoria en la que pueden participar los municipios, que con anterioridad el Ministerio de Vivienda ha priorizado. Esta convocatoria tiene como requisitos:

- El predio en que se pretenda desarrollar el proyecto debe estar ubicado en suelo urbano, de acuerdo con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial Vigente. El predio además debe ser propiedad del municipio.

- Al ser aprobado por POT, EOT, PBOT o Plan Parcial se debe evidenciar el perímetro urbano y la localización del predio postulado debidamente achurado y se aprecie claramente el sector con sus calles y nomenclatura.
- A los municipios que se postulan a esta convocatoria, se les exige certificación expedida por la empresa prestadora del servicio de gas donde indique si en el sector del proyecto, existe cobertura del servicio de gas domiciliario.
- Entre otros.

Luego de seleccionados los municipios y proyectos beneficiarios, comienza la fase de ejecución en el cual se suscribe un convenio interadministrativo entre la entidad territorial y FONVIVIENDA en el que se pactan varios compromisos, en especial con la selección e información necesaria para crear un fideicomiso que administre los recursos del convenio celebrado. Llama la atención que el ministerio de vivienda estableció que la entidad municipal es la encargada de hacer la socialización ante la comunidad de los proyectos, así como de gestionar ante las empresas de servicios públicos la prestación y facturación de servicios como acueducto, alcantarillado, energía, telecomunicaciones y gas.

El convenio que se realiza contempla que en la etapa de operación de los proyectos de vivienda gratuita, el municipio tiene responsabilidades particulares, esto de acuerdo al lineamiento técnico del Ministerio de Vivienda⁴⁷, dentro de dichos deberes se contempla que el ente municipal encargado debe, para el caso de Bucaramanga, el INVISBU debe:

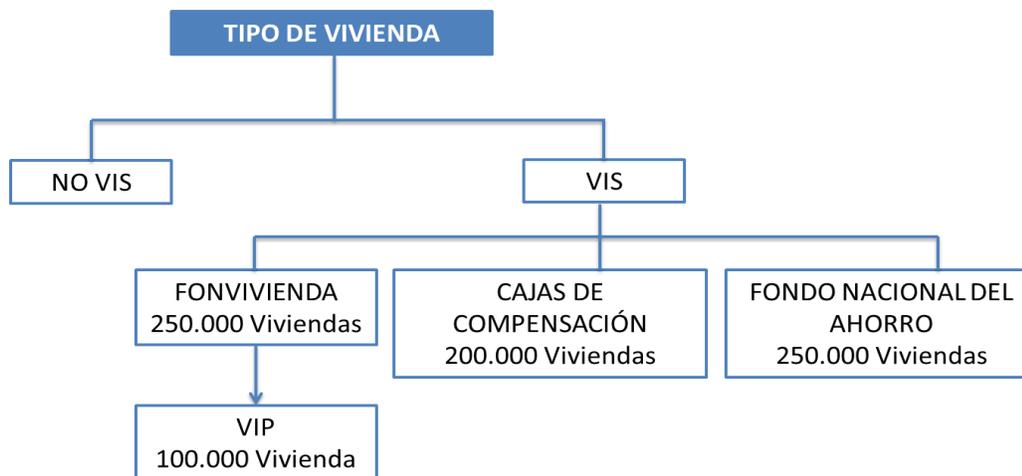
⁴⁷ MINVIVIENDA. Convocatoria para revisión de la viabilidad de proyectos en el marco del programa de vivienda gratuita segunda etapa – PVG II. Esquema de ejecución. 2016. P. 8 -10

- Ejecutar todas las obras adicionales a las que sean necesarias para el adecuado desarrollo del proyecto y para la entrega de las viviendas a los hogares beneficiarios.
- Así mismo, se establece que es su responsabilidad de promover la ejecución de infraestructura social o de equipamientos complementarios al proyecto de vivienda;
- Realizar la protocolización e inscripción del reglamento de propiedad horizontal en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, conforme lo dispuesto en la Ley 675 de 2001, y demás disposiciones que la reglamenten y modifiquen.
- Apoyar la realización de la primera Asamblea General de Copropietarios, especialmente en lo relacionado con la designación de líderes, comités y demás órganos a que haya lugar;
- Apoyar la conformación de Juntas de Acción Comunal o cualquier otro mecanismo orientado a garantizar la convivencia ciudadana en el proyecto.
- Coordinar con las entidades nacionales y municipales competentes los procesos de acompañamiento social a las familias, incluyendo las capacitaciones en el manejo de zonas comunes y en el cumplimiento de sus obligaciones como propietarios;
- Acompañar a los hogares en los procesos que se llegaren a presentar en relación con eventuales reclamaciones al ejecutor del proyecto, posteriores a la entrega de las viviendas, en la ejecución de la garantía que ampare la estabilidad de la obra y la calidad del bien, e informar a FONVIVIENDA cualquier situación que se llegare a presentar y que afecte la habitabilidad de las viviendas;

5.2 PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA GRATUITA: LA INMACULADA FASE 1 Y CAMPO MADRID

5.2.1 Fase de pre inversión. En el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, se habla de la “Locomotora Vivienda y Ciudades Amables”, que tiene como objetivo contribuir a la superación de la pobreza extrema, impulsando el sector de la construcción y posibilitando el acceso a la vivienda por parte de todos los niveles socioeconómicos de las hogares colombianos. En Colombia, frente al acceso a la vivienda digna, encontramos dos clases: La vivienda que es de interés social (VIS) y la que no lo es (No VIS). Dentro de la VIS hay dos tipos, la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) que es subsidiada 100% por el gobierno y la Vivienda para Ahorradores (VIPA), en la cual los hogares acceden a su vivienda por medio del cierre financiero con una entidad bancaria y el Estado les da un subsidio para la cuota inicial y para los intereses que pagan durante el tiempo que le pagan la deuda al banco.

Figura 1. Tipos de vivienda Locomotora de la vivienda⁴⁸.



⁴⁸ Tomado de: ALVAREZ, Luisa Fernanda; PERPIÑAN, David y SAUCEDO, María Catalina. Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013. Universidad Eafit. P. 7

A su vez, la Política Nacional actual de Vivienda, especialmente sustentada en la Ley 1537 de 2012 y el decreto 1077 de 2015, establece el sistema subsidiado y gratuito como soluciones para contribuir, desde el Estado Central, a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y establece los siguientes recursos⁴⁹:

- Bolsa de Vivienda Gratuita
- Bolsa de Vivienda para ahorradores
- Bolsa Ordinaria y postulaciones de Cajas de Compensación Familiar
- Programa Mi casa Ya
- Programa PIPE 2.0.

Esta locomotora, a través de los sustentos normativos que surgieron para su fortalecimiento, presenta como principales objetivos: Reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios⁵⁰; Celebrar acuerdos de gestión con los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional, y promover la asistencia técnica, cofinanciación y articulación de las políticas de vivienda en los municipios de su jurisdicción con Red Juntos⁵¹; y aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las Cajas de Compensación Familiar, en el marco de los acuerdos de gestión con departamentos y/o áreas metropolitanas⁵².

5.2.1.1 Identificación de la necesidad: Desde otra perspectiva, el Plan de Desarrollo del Departamento “Santander nos Une”, señala que para el 2012 el déficit cuantificado de viviendas para Santander es de 60.049, de las cuales el 70% se localizaba en el área metropolitana de Bucaramanga, el 22,4% en

⁴⁹ De estos llama en especial la atención la bolsa de vivienda gratuita: <http://uniontemporaldecajas.org/normatividad/normatividad-vipa.html>

⁵⁰ Plan Nacional de desarrollo 2010 – 2014, Óp. Cit., P. 226.

⁵¹ *Ibíd.*, P. 227.

⁵² *Ibíd.*, P. 229.

Barrancabermeja y el 7,51% en las demás provincias⁵³. Para disminuir este déficit de vivienda, se plantea la creación de un sistema que permita al gobierno departamental hacer las veces de facilitador para apoyar las iniciativas público-privadas ante el gobierno nacional en lo referente a macro proyectos de vivienda.

A través del plan de desarrollo, se crea la línea estratégica Santander equilibrado y ordenado, donde se proyectó reducir en un 1% la población que vive en pobreza y pobreza extrema.

Dentro de este mismo documento se plantea la creación del programa “Vivienda Digna y Segura para los Santandereanos que tiene como objetivo fortalecer la política pública de vivienda (...) en beneficio de los hogares más vulnerables del Departamento”⁵⁴, dentro de las metas del programa, respecto a la entrega de viviendas de interés social y prioritario, que se proyectaron, se encuentran:

- Disminuir en 6000 unidades de vivienda nueva de interés prioritario y social el déficit del núcleo de desarrollo Provincial Metropolitano.
- Disminuir en 600 unidades de vivienda nueva de interés prioritario y social urbana y/o rural el déficit en el departamento, dándoles prioridad a población vulnerable, a las víctimas, con enfoque diferencial.
- Realizar 4000 mejoramiento de vivienda, rural como urbana en el Departamento.

En concordancia con lo anterior, el plan de desarrollo de Bucaramanga 2012 – 2015, Bucaramanga Capital sostenible, describe que para el 2012, el déficit de vivienda era de 36.631⁵⁵ viviendas urbanas. Del mismo modo, señala que el 79% de los hogares con déficit cuantitativo o cualitativo de vivienda, corresponden a

⁵³ GOBERNACIÓN DE SANTANDER, Plan departamental del desarrollo “Santander nos Une”, 2012-2015. P. 96.

⁵⁴ *Ibíd.* P. 235

⁵⁵ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA, Plan de desarrollo “Bucaramanga Capital Sostenible”, 2012 – 2015.

familias por debajo de la línea de pobreza, es decir con ingresos menores a 2 Salarios Mínimo Legal Vigente (SMLV). El documento estima que el municipio, para 2012, requería de 19.371 soluciones de vivienda, para satisfacer las necesidades de las familias en condición de pobreza, de las cuales, 9.298 corresponden a familias en condición de pobreza extrema que no tienen forma de acceder a la vivienda y de sostenerla.

El plan de desarrollo de Bucaramanga señala expresamente que “En el caso de las familias en pobreza extrema, estas no cuentan con la capacidad para sostener la vivienda, mucho menos para pagar los servicios públicos y terminan vendiéndolas por debajo de los costos reales, volviendo nuevamente a ocupar el suelo de manera ilegal”⁵⁶. Lo anterior, pone en evidencia uno de los riesgos que corre el gobierno nacional al entregar un número importante de viviendas gratuitas sin una correcta planeación, para garantizar no solo el acceso a la vivienda, sino también la permanencia en esta con condiciones dignas de vida.

Dentro de los ejes programáticos que presenta el plan de desarrollo del municipio para el periodo de gobierno 2012 - 2015, se plantea el de infraestructura de ciudad. Uno de los propósitos de este eje programático es “Desarrollar y promover la oferta de proyectos habitacionales con calidad y sostenibilidad, para familias en situación de vulnerabilidad, damnificadas de olas invernales y/o localizadas en zonas de alto riesgo”⁵⁷ y para lograrlo se crea el programa de vivienda y hábitat digno y saludable para Bucaramanga, cuya meta es disminuir a 33.981 el déficit cuantitativo de vivienda, es decir, se proyectó entregar 2560 soluciones de vivienda dentro de esa administración.

⁵⁶ *Ibíd.* P. 128.

⁵⁷ *Ibíd.* P. 128.

Dentro de los macro proyectos del municipio, enmarcado en el Plan de Desarrollo, se habla por primera vez del proyecto de Desarrollo Urbano la Inmaculada, el cual a los 100 días de la administración del ex alcalde Luis Francisco Bohórquez, se encontraba formulado, y se comenzaba a gestionar ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para proveer 674 viviendas a hogares afectados por ola invernal o ubicados en zonas de alto riesgo⁵⁸.

En el 2015, el gobierno nacional a través de su Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 “Todos por un nuevo país”, persiste en su objetivo de erradicar la pobreza extrema. El documento plantea que para lograr que la “población transite de la franja vulnerable a la clase media, se requiere un esfuerzo desde diferentes frentes, ya que los ingresos, el capital humano y las condiciones de la vivienda de ese grupo poblacional deben mejorar y mantenerse estables en el tiempo”⁵⁹. Por lo cual, se plantea la necesidad de que los hogares más pobres deben ingresar a los circuitos de crecimiento económico y acceder a bienes y servicios que mejoren su calidad de vida.

De esta forma, desde el gobierno nacional se señala específicamente, que uno de los aportes fundamentales a la superación de la pobreza extrema, se debe traducir en “Una vivienda digna, con acceso adecuado a agua y saneamiento básico, con facilidades de transporte y acceso a tecnologías de información y comunicaciones, servicios adecuados de salud y una educación pertinente y de calidad, entre otros”⁶⁰, dando importantes orientaciones acerca de cómo, desde el gobierno nacional, se perciben que deben ser los proyectos de vivienda que benefician a las familias más vulnerables.

⁵⁸ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Informe primeros 100 días de gobierno: 100 días 100 acciones. [online] citado el 12 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://old.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?param=257>

⁵⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Colombia: Plan nacional de Desarrollo, Todos por un Nuevo País 2014 – 2018. P. 58

⁶⁰ *Ibíd.* P. 59

Bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad”, el Plan de Desarrollo Nacional, mantiene una concepción integral del desarrollo urbano y dentro de esta estrategia, se encuentra la implementación de programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como: subsidio familiar de vivienda en especie o Programa Vivienda Gratuita (VIP) y subsidio familiar a través del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA).

El plan de desarrollo de Santander 2016 – 2019 “Santander nos une”, plantea dentro de su estructura programática cuatro tipos de derechos, a saber: derechos y deberes sociales, económicos, ambientales y civiles; dentro de los sociales plantea 3 programas de vivienda y desarrollo urbano. El plan de desarrollo señala que en el “caso específico de déficit cuantitativo de vivienda, si bien no está por encima de la media nacional, sí está por debajo de la media de la región”⁶¹. A nivel de Santander se tiene en déficit cuantitativo de vivienda y según los datos del Censo DANE 2005, un indicador de 12% (60.049 viviendas)⁶². La meta en este indicador para el Departamento a 2018 es llegar a un déficit de 10,1.

Dentro del Plan de Desarrollo, en el tema de desarrollo de vivienda y desarrollo urbano, se presenta como propósito impulsar la disminución del déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo en Santander y como meta de resultado: disminuir a 10% el déficit de vivienda cuantitativo en Santander⁶³, es decir, bajar el déficit en dos puntos porcentuales, y para ello se diseñaron tres programas:

1. **Nos Une un Nuevo Hogar**, con el objetivo de apoyar y/o gestionar la construcción de vivienda nueva urbana, representado en las siguientes metas de producto:

⁶¹ GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Departamental “Santander nos une”. 2016-2019. Óp. Cit., P. 45

⁶² Ibíd. P. 82

⁶³ Ibíd. P. 292

- Gestionar y entregar 990 subsidios para la construcción de vivienda urbana Includa la población étnico cultural y la comunidad afro descendiente.
 - Gestionar y entregar 400 subsidios para la construcción de vivienda urbana, a personas vulnerables, víctimas del conflicto armado, desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes y/o en zona de alto riesgo.
 - Gestionar y entregar 1200 subsidios para el mejoramiento de vivienda urbana y/o reubicación de vivienda en zona de alto riesgo.
2. **Nos Une el Hábitat Digno**, el cual tiene como objetivo apoyar la legalización y formalización de asentamientos precarios en Santander, con las siguientes metas de productos:
- Apoyar la legalización y/o formalización de 8 asentamientos precarios en Santander.
 - Apoyar la realización de un diagnóstico sobre Asentamientos Precarios y vivienda digna en Santander.
3. **Provienda**, que tiene como objetivo brindar apoyo técnico y acompañamiento en la estructuración de proyectos de VIS y VIP, en Santander, con las siguientes metas de producto:
- Apoyar y/o acompañar técnicamente la estructuración de 20 proyectos VIS y VIP en Santander.
 - Apoyar y/o gestionar 2 macro proyectos de vivienda en Santander.
 - Disminuir a 5% el déficit cuantitativo de vivienda rural.

Estos tres programas permiten dar continuidad a las orientaciones recibidas por medio del Plan Nacional de Desarrollo; como vemos, dos de ellos están orientados a apoyar la estructuración y ejecución de proyectos de VIP en Santander. Como podemos observar, hasta aquí, desde el nivel central del gobierno nacional se comienza a plantear la posibilidad de generar proyectos de vivienda de interés

prioritario con el apoyo financiero desde el nivel central y el apoyo técnico a nivel regional.

Recientemente, a través del Plan de Desarrollo del municipio de Bucaramanga 2016 – 2019, se señala que “La mayor parte de los hogares demandantes de vivienda de interés prioritario y mejoramiento de vivienda, se encuentran en las comunas Norte, Nororiental, Morrorríco y Sur Occidente. La mayor parte de la oferta de las VIS y VIP se agrupa en las primeras dos comunas⁶⁴, pero a diferencia del plan de desarrollo de Bucaramanga anterior, no se habla de proyectos de vivienda gratuita, sino más bien de buscar la gestión de suelo: habilitar hectáreas urbanizables para construcción de vivienda nueva y gestionar proyectos para comercializar a los hogares del sector urbano y rural.

De forma paralela, con la ejecución del programa nacional 100 mil viviendas gratuitas “Se constituye en la herramienta clave para dar inicio a una Política de Estado que contribuya en la lucha contra la pobreza extrema, comoquiera que a través de este tipo de programas, se podrá contribuir a romper las trampas de la pobreza”⁶⁵. Surge porque existen familias que con menos de dos salarios mínimos legales vigentes no eran aptas para acceder a vivienda por el sistema de subsidio con cierre financiero, dado que no tienen capacidad de endeudamiento, tampoco se encuentra bancarizadas y tienen muy baja capacidad de ahorro.

El programa de 100 mil viviendas gratuitas, maneja tres esquemas para la obtención de la vivienda. El primer esquema consiste en comprar las viviendas, para ser posteriormente asignadas a título de subsidio en especie, a los beneficiarios del programa, en Santander no se registran proyectos bajo este esquema. El segundo esquema selecciona “constructores que diseñen y/o construyan proyectos de vivienda de interés prioritario en lotes que hayan sido

⁶⁴ Plan de desarrollo de Bucaramanga. 2016 – 2019. Óp. Cit., P.186

⁶⁵ MINISTERIO DE VIVIENDA. Informe al congreso de la república. Mayo de 2013. P. 14

previamente aportados por las entidades públicas, a título gratuito, a los patrimonios autónomos constituidos para el efecto, de acuerdo con las indicaciones del Fondo Nacional de Vivienda. Para dar aplicación a este esquema, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio convocó a los alcaldes y gobernadores para que identificaran y postularan predios de propiedad de las entidades públicas en los cuales se pudieran desarrollar proyectos de vivienda de interés prioritario⁶⁶, bajo esta modalidad, en Bucaramanga se inscribió el proyecto de Vivienda de interés prioritario Campo Madrid, con 1362 unidades habitacionales.

El tercer esquema consiste en la adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollen en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas: territoriales o sus entidades centralizadas o descentralizadas. El Fondo Nacional de Vivienda ha suscrito convenios interadministrativos con las entidades territoriales que han decidido ejecutar bajo su responsabilidad, los proyectos de vivienda de interés prioritario y aportar parte de su valor para el programa de vivienda gratuita; bajo esta modalidad en Bucaramanga se suscribe el proyecto de vivienda prioritaria La Inmaculada, para el cual, se suscribió convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Municipio Bucaramanga e INVISBU y el cual, inicialmente fue denominado VIP Gratuita 2, con el cual se buscaba otorgar 810 soluciones de vivienda gratuita.

5.2.1.2 Formulación de los Proyectos de vivienda La Inmaculada y Campo Madrid: Este apartado del presente texto se desarrolla con base en la información secundaria, recolectada disponible en la web de diferentes instituciones involucradas en la gestión de estos proyectos.

⁶⁶ Ibíd. P. 24

Sin embargo, se debe aclarar que el acceso a la información no fue simple, especialmente en el caso del proyecto Campo Madrid, del cual se encuentra poca información en comparación con La Inmaculada. Dado la situación anterior, se solicitó oficialmente información a la Alcaldía de Bucaramanga y al INVISBU, quienes respondieron el pasado 27 de diciembre adjuntando copia de los convenios N° 027 de 2013 referente al proyecto “Inmaculada Fase I” y el convenio N° 069 de 2012 referido al proyecto “Campo Madrid”, de este no se consiguió mucha información referente a la planeación del mismo.

Para el caso de Campo Madrid, se hizo varias solicitudes expresas al INVISBU para obtener información con fines académicos, pero no fue posible encontrar información oficial de este proyecto. El pasado 7 de febrero se hizo una reunión en la que se deja constancia de la gestión realizada, cuyo resultado no arrojó mayor información sobre la planeación y ejecución del proyecto Campo Madrid, que benefició con vivienda gratuita a 1340 familias dentro del municipio de Bucaramanga.

5.2.1.3 Campo Madrid: Campo Madrid es un proyecto que nace de una convocatoria realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la cual el Municipio de Bucaramanga propuso predios de propiedad del INVISBU, con el fin de que en estos se ejecute un proyecto de vivienda de interés prioritario, para ser entregado a población vulnerable, con el fin de lograr de forma objetiva que hogares con bajos ingresos puedan ser beneficiarios del programa de vivienda gratuita.

Frente a la formulación del proyecto Campo Madrid, de acuerdo a lo expresado en el informe de gestión de enero a septiembre de 2012 publicado en la página web del INVISBU, FONVIVIENDA asignó al Departamento de Santander 3300 cupos para el programa de vivienda gratuita, de los cuales 1300 corresponden a Campo Madrid en Bucaramanga.

A través del convenio 069 del 30 de noviembre de 2012 celebrado entre en Fondo Nacional de Vivienda, el municipio de Bucaramanga y el INVISBU se constituye el proyecto de vivienda Campo Madrid. Sin embargo dicho convenio no estipula la cantidad de viviendas a construir, un cronograma o un presupuesto a ejecutar.

5.2.1.4 La Inmaculada: Para el caso de La Inmaculada, el proyecto se formuló como un PIDU, Los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, son una medida que permite la rápida habilitación de suelo urbanizable como medida para contener el déficit cuantitativo de vivienda causado por desastres naturales. Este tipo de proyectos está reglamentado en el decreto 1490 de 2011 con el que se busca garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos y el bajo el Decreto Legislativo 4821 de 2010.

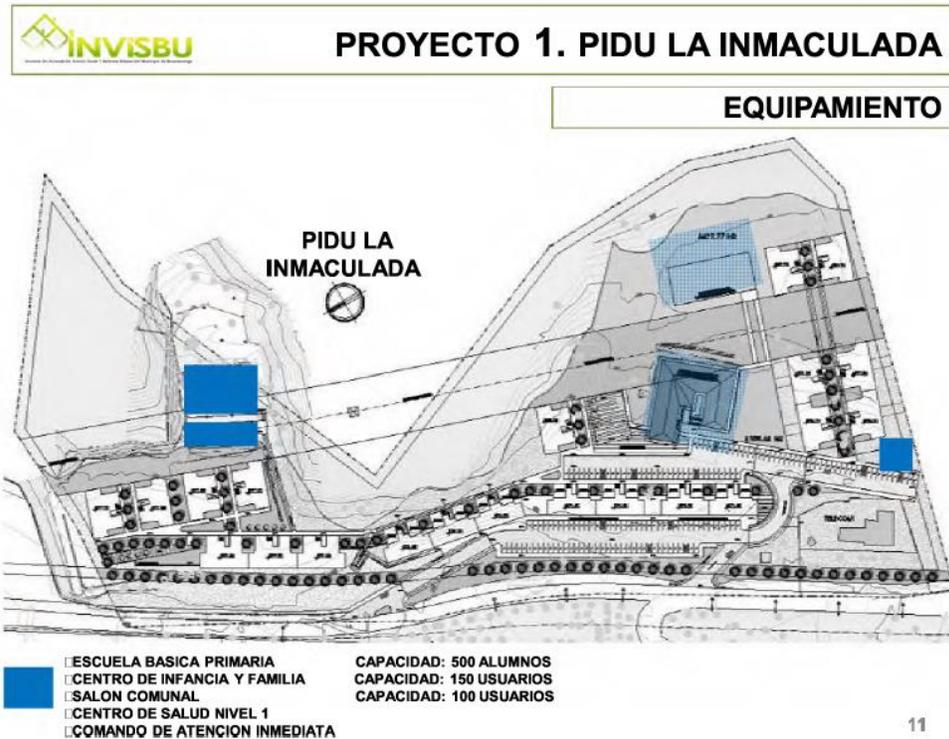
En los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial, y de servicios públicos domiciliarios, y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, ya sea que se trate de predios urbanos, rurales o de expansión urbana⁶⁷.

En el informe de gestión del INVISBU para el 2011, el proyecto PIDU La Inmaculada, constaría de 21 torres, de 5, 6 y 7 pisos, tendría locales comerciales y equipamiento como centro educativo de básica primaria, centro de salud nivel 1, centro de infancia y familia, salón social y CAI, adicional a lo anterior, contaría con zonas verdes, parqueaderos y plazoletas públicas⁶⁸. Construyendo 674 soluciones de vivienda con 24 locales comerciales, con un valor total del proyecto de 25.269.608.000 millones de pesos.

⁶⁷ ARTICULO 1. decreto 4821 de 2010.Ministerio de medio ambiente y vivienda.

⁶⁸ INVISBU. Informe de gestión, octubre –diciembre 2011. P. 7.

Figura 2. Proyecto 1. Pidú La Inmaculada



Para el 2011, el INVISBU en su informe de gestión, señala que dentro de los avances del proyecto PIDU La Inmaculada, se encuentra la presentación del mismo ante el Ministerio de Vivienda, firma de convenio para subsidios, la obtención de la licencia de urbanismo y construcción, la contratación de estudios técnicos, la puesta en marcha de la construcción de la red de alcantarillado para la habilitación de los lotes donde se construyeron las viviendas y la transferencia del lote a nombre del INVISBU.

En 2013 se firma el convenio final para la ejecución del proyecto, convenio 027 del 24 de abril 2013 entre FONVIVIENDA, el municipio de Bucaramanga y el INVISBU, con el cual se busca “aunar esfuerzos para entregar, en forma gratuita, viviendas de interés prioritario, urbanas, a título de subsidio en especie, a la

población más vulnerable en el municipio de Bucaramanga, a través de la cooperación para la adquisición de viviendas y/o para el diseño y la realización de las obras de urbanismo, la gestión y/o la construcción [...]”. A través de este documento, se definen recursos y responsabilidades para el diseño y construcción del proyecto de Vivienda gratuita La Inmaculada. El proyecto contempla beneficiar a 810 núcleos familiares. Lo anterior se da en el marco de la ejecución del eje programático “Lo social es vital, Bucaramanga crece contigo”, planteado en el Plan de Desarrollo 2012- 2015 para el municipio.

El proyecto que, finalmente, se ejecuta es el 055 del 2013, que reposa en el banco de proyectos en la oficina de planeación de la Alcaldía de Bucaramanga, denominado Diseño y construcción de 810 viviendas de interés prioritario proyecto La Inmaculada en el municipio de Bucaramanga. Se trata de un proyecto de viviendas multifamiliares, aprobadas por el programa de 100 mil viviendas gratis del Ministerio de Vivienda para el municipio de Bucaramanga. El proyecto presenta los siguientes objetivos, de acuerdo a la metodología general aplicada del Departamento de Planeación Nacional:

- Realizar el diseño urbanístico, técnico y arquitectónico; y la construcción del proyecto La Inmaculada 810 VIP en el sector de Chimita, del municipio de Bucaramanga.
- Mejorar las condiciones de vida de la población en extrema pobreza, damnificada, desplazada y destechada, la cual requiere apoyo para la adquisición de vivienda nueva, específicamente a 810 familias desplazadas consolidándolos y brindándoles la posibilidad de adquirir una vivienda digna.
- Ejecutar la asignación de recursos para una vivienda digna y segura que aumente la calidad de vida de los habitantes de menores recursos del municipio de Bucaramanga; lo que se traduce en asignar por parte del INVISBU 5 SMLV en especie (lote), 10 SMLV en recursos propios (municipio de Bucaramanga) y

55 SMLV (FONVIVIENDA - gobierno nacional) para cada unidad de vivienda de las 810 a construir.

5.2.2 Fase de inversión. A nivel nacional el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, “Adelantó un proceso de selección regulado por el derecho privado, tendiente a seleccionar la sociedad fiduciaria con la que se celebrarían los contratos de fiducia mercantil a través de los cuales se ejecutaría el Programa de Vivienda Gratuita. Este proceso finalizó con la celebración del contrato de fiducia mercantil con la Fiduciaria Bogotá S.A, el cual tiene por objeto: la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS y OTRO BIENES que transfiera EL FIDEICOMITENTE o que se transfieran al fideicomiso constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario, destinadas a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012, y las normas que la modifiquen, sustituyan o reglamenten(...) ⁶⁹”.

5.2.2.1 Campo Madrid: El 6 de diciembre se firmó el contrato entre Fidubogota y el contratista Marval, para la Construcción del proyecto Campo Madrid para 1364 viviendas de interés prioritario. El valor total de este proyecto es de \$53.794.000.000 administrados a través de FIDUBOGOTA más los contratos de construcción de redes, equivalentes a \$4.834.000.000, los cuales fueron financiados por el municipio.

El proyecto referente a Campo Madrid, se desarrolló en el marco del programa 100 mil viviendas gratis del gobierno nacional y ofertó 1364 unidades de vivienda de 43 metros cuadrados (aproximadamente). Este proyecto para el 2013 ya contaba con licencia de urbanismo y construcción. La obra dio inicio en agosto del 2013 y se esperaba que su entrega se realizara en marzo de 2014.

⁶⁹ DNP, Subsidio de vivienda. Óp. Cit., P. 4

De acuerdo al informe de rendición de cuentas de 2014, del INVISIBU, en esa vigencia, el proyecto VIP Campo Madrid, tiene un avance del 51.1% y se observa un atraso importante en la entrega, en comparación con las fechas proyectadas por la misma entidad en el informe de gestión 2013. Para el 2014, se proyecta como nueva fecha de entrega el 15 de enero de 2015 para 370 viviendas, 22 de febrero de 2015 para 320 y finales de julio de 2015, 658 unidades de vivienda, para un total de 1348 viviendas⁷⁰. A pesar de haberse propuesto la entrega de las viviendas para marzo de 2014, en el informe de gestión del INVISIBU a 31 de diciembre del mismo año, se presenta como porcentaje de ejecución global del proyecto Campo Madrid el 51.1%.

Así mismo se presenta como logro la ejecución del 62% de la construcción de redes de distribución de acueducto para alimentar el proyecto y el 60% de la construcción de alcantarillado, principal y alcantarillado pluvial externo por canalización para el proyecto de vivienda Campo Madrid.

Este mismo informe de rendición de cuentas plantea un nuevo cronograma para la entrega de las viviendas:

Tabla 2. Cronograma propuestos y cantidad de viviendas.

Fecha en que se emite la información	Fecha tentativa de entrega	Cantidad de viviendas	Tamaño total del proyecto.
2014	15 de enero de 2015	370	1348
	22 de febrero de 2015	320	
	Julio de 2015	658	
2012	Marzo de 2014	1300	1300

⁷⁰ Datos obtenidos del informe de rendición de cuentas, 2014 del INVISIBU. P. 22.

Para el 2015, el informe de rendición de cuentas del INVISBU, señala que el porcentaje de ejecución de los proyectos de vivienda gratuita Campo Madrid y La Inmaculada Fase I es del 100% en ambos casos. Otorgando 1348 y 810 subsidios de vivienda en especie, respectivamente. El informe resalta que el proyecto Campo Madrid recibe segundo puesto obras Cemex 2015 en VIS⁷¹.

5.2.2.2 La Inmaculada. El proyecto de vivienda La Inmaculada, da alcance, dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015, al eje programático “Infraestructura de la ciudad”, donde se encuentran dos acciones relacionadas: la primera, asignar subsidios de vivienda prioritaria para familias en situación de vulnerabilidad y la segunda, entregar 300 viviendas de interés prioritario con subsidios ya asignados. En el informe de gestión del INVISBU para la vigencia de 2013, se plantea que las dos acciones son respondidas a través del planteamiento de dos proyectos de vivienda gratuita: Campo Madrid y La Inmaculada Fase 1.

El proyecto La Inmaculada fase 1, ofertó 810 unidades de vivienda de 43 metros cuadrados (aproximadamente), se desarrolló a través del entre FONVIVIENDA, el municipio de Bucaramanga y el INVISBU, para el otorgamiento de viviendas por un monto de 55 SMLV por FONVIVIENDA y 15 por el municipio de Bucaramanga y el INVISBU⁷². Para octubre de 2013 ya contaba con licencia de urbanismo, pero aun no contaba con licencia de construcción, se proyectó el inicio de las obras en noviembre de 2013, con fecha de entrega en diciembre de 2014, de acuerdo al informe de gestión del INVISBU para la vigencia de 2013.

Respecto al proyecto La Inmaculada, durante el primer semestre de 2014 se dio inicio a las obras preliminares y se finalizaron los trámites correspondientes a las licencias de construcción. Durante la vigencia de 2014 se alcanzó una ejecución del 45,15% del proyecto. El informe no habla de las fechas de entrega, pero se

⁷¹ INVISBU. Informe de rendición de cuentas, vigencia 2015. P. 52

⁷² *Ibíd.* P. 3

evidencia un atraso importante, dado que para diciembre de 2014 se esperaba un porcentaje de ejecución del 100%.

Dentro del informe de rendición de cuentas de 2014 del INVISBU, se señala que se coordinó una convocatoria realizada por el Ministerio de Vivienda para la postulación de familias como beneficiarias de los proyectos de vivienda gratuita, del 19 de agosto al 22 de septiembre.

El proyecto contó con dos fuentes de financiación principalmente, la más robusta, el Ministerio de Vivienda con un aporte de 26.262.225 mil millones y el municipio de Bucaramanga, con un aporte presupuestal de 7.162.425 mil millones, con la siguiente distribución por vigencias.

Tabla 3. Fuentes de financiación. Distribución por vigencias.

Entidad	Tipo de Recurso	2013	2014	2015	TOTAL
Bucaramanga	Recursos Propios	\$ 7.162.425,00	\$ 16.712,33	\$ 16.712,33	\$ 7.195.849,65
324100- FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	Recursos Propios	\$ 26.262.225,00	\$ -	\$ -	\$26.262.225,00

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga. Proyecto 055 de 2013. Ficha de proyectos, metodología general aplicada.

El presupuesto total del proyecto fue de \$ 33.458.074,65 mil millones de pesos. De acuerdo a la información obtenida a través de las fichas de la metodología MGA, todo el presupuesto sería ejecutado en la etapa de inversión del proyecto. No se destinaron recursos para las etapas de pre inversión, ni la etapa de

mantenimiento y operación. Para la etapa de inversión, se contemplaron tres grupos de rubros: Administración, Obra física y estudios.

Tabla 4. Distribución del presupuesto, por rubros.

Componente o Categoría del Gasto	Presupuesto asignado	% del presupuesto
Administración	\$ 486.486,00	15,23809524
Obra Física	\$ 2.389.862,48	74,85714286
Estudios	\$ 36.486,45	9,904761905

Fuente: elaboración propia, con base Alcaldía de Bucaramanga. Proyecto 055 de 2013. Ficha de proyectos, metodología general aplicada.

A los gastos correspondientes para administración, se le asignó el 15,2% del valor total del presupuesto, y se incluyeron los siguientes rubros: Escrituración, Matriculas de servicios públicos (agua, luz con contador), Gastos administrativos, proyectos y celaduría (durante la etapa de inversión), Póliza, Gastos financieros crédito constructor, Utilidad constructo, Gastos administrativos y arreglos post entregas por lapso de 6 meses (se puede considerar como un gasto de operación).

A los gastos denominados como estudios, se les asignó el 10% del presupuesto, con tres finalidades específicas: Estudio de suelos, Diseños arquitectónicos y estructurales y Licencia de construcción.

Como era de esperarse, la mayor parte del presupuesto, el 74,8%, se le asignó a gastos clasificados como de obras físicas, en donde se incluyó:

- Aporte de terreno (a cargo del municipio de Bucaramanga).
- Movimiento de tierra del proyecto.
- Campamentos, almacén y cerramiento lote.
- Construcción red interna alcantarillado.
- Construcción red interna de acueducto.
- Construcción de muros y manejo escorrentía.
- Construcción obras de urbanismo del proyecto.
- Comisión topográfica permanente.
- Construcción apto 45 m2 (810).
- Construcción de 2 salones comunales y 2 canchas.

Cabe señalar, que de acuerdo a la normatividad vigente (Ley 391 de 1997 y 1538 de 2005)⁷³ y con el plano urbanístico, el proyecto debe contar con vías de acceso y vías internas, para ser financiado por FONVIVIENDA. Hoy en día, el único proyecto registrado en el Instituto de Vivienda Urbana de Bucaramanga es Construcción box coulvert para canalización de aguas lluvias en el Conjunto residencial Reserva La Inmaculada, con el código SSEPI No. 20160680010175, por un valor de \$ 2, 126, 287,855.

⁷³ Especificaciones técnicas para obra, 11 de marzo de 2013, oficina técnica del INVISBU, (online). Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioVivienda/141127%20ANEXO%20TECNICO%20PVG%202.pdf> fecha de consulta: 08/12/16.

5.2.3 Fase de operación. Los proyectos La Inmaculada y Campo Madrid, fueron ejecutados a través de convenios, en los cuales se acordaron que la selección de los beneficiarios se realizaría de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1921 de 2012 “Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012”. La entrega y asignación de beneficiarios de las viviendas fue responsabilidad de FONVIVIENDA. De acuerdo a dicha normatividad, los proyectos fueron creados y ejecutados para beneficiar a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan, por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dió prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

De acuerdo a la información suministrada por parte del INVISBU se estima que en Campo Madrid 681 hogares, pertenecen a familias víctimas del conflicto armado, es decir el 50%. Para el caso de La Inmaculada, son 325 hogares es decir el 40,1%. Las demás familias hacen parte de la población en pobreza extrema, damnificados de la ola invernal o que habitaban zonas de alto riesgo no mitigable. No se encontró información acerca de la distribución de las familias beneficiarias respecto a los criterios de selección establecidas por el Ministerio de Vivienda, de acuerdo a las actas de la mesa departamental de acompañamiento a vivienda gratuita DPS (RED UNIDOS) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, pero ninguno de estos documentos fue hallado o se encuentra publicado.

A finales de 2015, se entregan los proyectos de vivienda “El 3 de septiembre terminamos la entrega de las primeras 690 viviendas gratuitas de Bucaramanga y esperamos que en un mes y medio iniciemos la entrega del resto de apartamentos

de Campo Madrid⁷⁴” y de acuerdo a lo relatado por habitantes del proyecto la Inmaculada, las viviendas se comenzaron a entregar a finales de 2015. No hay actas al respecto que se hayan encontrado para la elaboración del presente documento. El Gobierno Nacional promueve un trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado, para definir un método de selección objetivo, ágil y transparente de los diseñadores, constructores e interventores de las obras; así mismo, se establecen mecanismos de selección de los beneficiarios de las viviendas, apoyados en el Decreto 1921 de 2012: Sistema de selección de beneficiarios vivienda gratis y la Resolución 0010 de 2013: Mecanismo de sorteo de asignación de beneficiarios vivienda gratis.

La entrega de estas viviendas estuvo a cargo de FONVIVIENDA, entidad adscrita al ministerio de vivienda que recibió, revisó y aprobó los documentos de las familias que se postularon para ser beneficiarias del programa 100mil viviendas gratuitas a través de las convocatorias realizadas en 2013, las cuales fueron coordinadas por INVISBU. El número de postulaciones fue mayor a la oferta de vivienda, para lo que la ley contempla que el procedimiento a realizarse es el de sorteo, determinado así cual sería la familia que recibiría la vivienda. Dentro de la asignación de las viviendas también se tuvo en cuenta la edad del responsable familiar y situaciones de discapacidad relacionadas con movilidad, esto con el fin de adjudicar en casos especiales los primeros pisos.

Como vimos anteriormente, el INVISBU comenzó un proceso de acompañamiento a todas las familias conformadas por talleres por parte de un equipo multidisciplinario de nueve profesionales pertenecientes al área de subdirección operativa el INVISBU. Los talleres giraron en relación a temas como apropiación de temas como propiedad horizontal, valores, organización, manejo de mascotas. De la misma forma, la entidad territorial ha solicitado acompañamiento por parte

⁷⁴ Campo Madrid va en 98%, inicia fase final de entrega. (online). Fecha de publicación: 27 de Agosto de 2015. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/325140-campo-madrid-va-en-98-inicia-fase-final-de-entrega>

de otras entidades para las familias que han sido beneficiadas del con vivienda gratuita. No es claro, que porcentaje de la población que hoy habita dichos predios asistió a estos talleres, aunque un mínimo de 6 horas por familia, fueron obligatorias antes de la entrega de la vivienda.

De acuerdo al informe de gestión 2014 del INVISBU, durante esa vigencia de desarrollaron 91 de acompañamiento social a los beneficiarios de vivienda, aunque no es explícito de cuál de todos los proyectos que para ese momento se encontraban en ejecución dentro del municipio. Dentro de este mismo informe se señala que esta entidad coordinó la convocatoria para postulaciones de beneficiarios de los proyectos de vivienda gratuita desde el 19 hasta el 22 de septiembre de 2014. Para el 2015 se realizó acompañamiento social permanente a las obras en ejecución del INVISBU, en todos los proyectos de vivienda de interés prioritario, mediante la gestión de convocatoria de hogares, sorteos, y seguimientos en la asignación de subsidios⁷⁵.

En ese sentido, el Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2016-2019: **"Gobierno de las ciudadanas y ciudadanos"** propone el la línea estratégica **Inclusión** con el componente **Hogares Felices**, y de esta el programa **Formación y Acompañamiento para mi hogar** tendiente a generar estrategias, iniciativas y capacitaciones a la comunidad en los temas relacionados con la vivienda de interés social.

Teniendo en cuenta lo anterior, la entrega de los proyectos de vivienda hace que sea necesario incluir en la agenda política del municipio programas y proyectos que permitan o contribuyan a que estas nuevas comunidades se configuren de forma satisfactoria y en pro de la superación de la situación de pobreza extrema de la que venían desde antes, para cumplir satisfactoriamente con el objetivo del programa del gobierno nacional cien mil viviendas gratuitas. El 10 de octubre de

⁷⁵ Informe de gestión, INVISBU. 2015 P. 4

2016, a través del decreto 144 de la Alcaldía de Bucaramanga, crea e institucionaliza la mesa territorial, del orden municipal, de acompañamiento social e infraestructura social para los beneficiarios de los proyectos del programa de vivienda gratuita en el municipio de Bucaramanga; con fin de coordinar las acciones públicas y privadas para la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de la oferta social requerida por los hogares beneficiarios de los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita, y articular en sus respectivos ámbitos la oferta social de las diferentes, entidades, de acuerdo con sus competencias.

La mesa de acompañamiento a los proyectos de vivienda gratuita, de acuerdo al artículo tercero de la resolución 144 de 2016, tiene como funciones principales⁷⁶:

- Elaborar un plan de acción para el acompañamiento social a los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita, en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Apoyar el proceso de caracterización de la población beneficiaria de los proyectos de vivienda del Programa de Vivienda Gratuita y la identificación de sus necesidades prioritarias, efectos del proceso de acompañamiento social.
- Divulgar las necesidades de los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda del Programa de Vivienda Gratuita, ante las instancias de coordinación existente para la superación de la pobreza (Consejos de Política Social), la atención y reparación integral de las víctimas (Comité de Justicia Transicional), y en las instancias del gobierno local como Consejos de Gobierno y Consejos de Seguridad.

⁷⁶ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Decreto 144. Artículo tercero.

- Coordinar a nivel Municipal la articulación de la oferta social Nacional y local, público y privado, y aunar esfuerzos para promover la superación de vulnerabilidades de los hogares beneficiarios del Programa de Vivienda.

Todo lo anterior, acorde a las obligaciones que el municipio aceptó con la firma de los convenios 069 de 2012 y 027 de 2012, referentes a los proyectos de vivienda gratuita Campo Madrid y la Inmaculada. Sin embargo, la entrada en operación de estos proyectos, significó un reto para la administración municipal, dado que aunque se entregaron viviendas de calidad, en ninguno de los dos casos las obras de equipamiento comunitario fueron planeadas de forma oportuna, dado origen a nuevas problemáticas sociales como desescolarización y desempleo. Por otro lado, las viviendas en sí mismas significaron una transformación de los hábitos y costumbres de las familias, que normalmente, no estaban acostumbradas a vivir en propiedad horizontal. El sistema de transporte público tampoco dio abasto y estos dos predios se han convertido en cuna del transporte pirata de la ciudad, sin contar con las profundas problemáticas sociales que hoy en día se presentan en términos de convivencia y seguridad.

De acuerdo al método de selección de los beneficiarios del proyecto (sorteo), lo natural es que la composición poblacional de estos proyectos sea lo suficientemente heterogénea como para que se presenten serios problemas de convivencia y liderazgo. Al ser familias en situación de pobreza extrema, se observa que muchos de los adultos que conforman este núcleo familiar no tienen un alto nivel educativo, lo que dificulta la comprensión de la ley de propiedad horizontal, la conformación de la junta de copropietarios o la junta administradora, así como la construcción y adopción del manual de convivencia.

Respondiendo a esto es que se formaliza la mesa de acompañamiento, con el fin de que a través del principio de corresponsabilidad, diversas entidades del orden nacional y municipal contribuyan a la mitigación de las problemáticas anteriormente mencionadas.

De acuerdo a la guía de asistencia técnica para la vivienda de interés social desarrollada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una vivienda adecuada debe ser concebida holísticamente, e incluir las siguientes dimensiones: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, gastos de vivienda soportables, vivienda habitable, vivienda asequible, lugar y adecuación cultural de la vivienda. Vale la pena identificar cual es el estado de estas dimensiones en cada uno de los proyectos que se estudian en el presente documento.

Seguridad jurídica de la tenencia

De acuerdo a la información obtenida, se reconoce que cada una de las familias que allí habitan reconoce a sus viviendas como propias. Se puede afirmar que las familias cuentan con seguridad frente a esta dimensión y dado todo el proceso de adjudicación que tuvo cada una de las viviendas.

Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.

Desde el mismo momento de planeación de ambos proyectos, fue requisito para aprobación por parte del Ministerio de Vivienda que el municipio certificara el acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado, así como gas natural. Por lo cual ambos proyectos al momento de la entrega de las viviendas contaban con estos servicios básicos.

Gastos de vivienda soportables

Cumpliendo con lo establecido por parte del Ministerio de vivienda, los dos proyectos de vivienda fueron clasificados con estrato 1, todas las familias

beneficiarias conservarán en el SISBEN el puntaje que tenían antes de ser beneficiarias del proyecto, lo anterior, hasta por 10 años después de la entrega de inmueble.

Sin embargo, y aunque se ha intentado garantizar ciertas facilidades para las familias, lo cierto es que muchas de estas familias provienen de invasiones en las que antes vivían y han naturalizado el no pagar muchos de los servicios con los que allá contaban, como el acceso a electricidad y agua potable. Por otra parte, para muchas familias puede ser novedoso el hecho de contar con el servicio de gas domiciliario. Gastos que antes no contemplaban dentro del presupuesto familiar. Por otra parte, la misma comunidad ha intentado organizarse y han fijado cuotas de admiración para gastos de vigilancia, pero hoy en día, específicamente en el caso de campo Madrid, la vigilancia es ejercida informalmente y existen permanentes conflictos por acuerdos y desacuerdos en la recolección y manejo del dinero.

Por otra parte, frente a la falta de servicios de educación y salud cercanos, la falta de fuentes de empleo y transporte, las familias han visto como se les incrementaron los gastos de supervivencia, frente a la situación anterior en la que se encontraban.

Vivienda habitable

En este apartado cabe señalar que las viviendas cuentan con los espacios reglamentarios por el ministerio de viviendas y responden a las funciones esenciales de los individuos, cuentan con espacios para el repos, el sueño, la alimentación y el aseo. Son de aproximadamente 45 metros cuadrados en ambos proyectos.

Lugar y vivienda asequible

Sin embargo, hay otros servicios con los cuales las familias beneficiarias no han podido contar, como lo son transporte público, específicamente en el caso de Campo Madrid, donde no se cuenta con rutas suficientes que se dirijan a diferentes sectores de la ciudad y en La Inmaculada, a pesar de estar sobre el anillo vial, no se cuenta con servicio de transporte que les permita moverse. Esto ha incentivado el transporte “pirata” dentro de estos dos proyectos, pero además los ha segregado social y geográficamente, dado limita la interacción e integración de los beneficiarios de estos programas con el resto de las dinámicas de la ciudad.

Por otra parte también cabe mencionar, que en ambos proyectos los centros de salud, no son cercanos. Esto significa que para acceder a servicios médicos o de salud, se debe contar con recursos suficientes para moverse de un punto a otro, incluso en caso de emergencias vitales. En el tema de acceso a servicios de seguridad, encontramos una diferencia entre Campo Madrid y La Inmaculada, esta última, cuenta con un Centro de Atención Inmediata enfrente, mientras que en Campo Madrid ocasionalmente se cuenta con el servicio de Centro de Atención Inmediata Móvil, pero no es frecuente la prestación de este servicio.

Otro de los servicios más importantes se trata del acceso a la educación por parte de niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Resulta que con la construcción de estos proyectos de vivienda la demanda para el sector educativo creció significativamente y el municipio no estaba listo para responder. En el caso de la Inmaculada, ante la falta de cupos en instituciones educativas cercanas, las familias se vieron en la necesidad de matricular a los estudiantes en colegios con disponibilidad de cupos del Municipio de Girón, en donde incluso les asignaron transporte escolar gratuito como medida para garantizar la permanencia de los estudiantes dentro del sistema Educativo.

En el caso de Campo Madrid, los colegios cercanos no tenían la capacidad instalada para atender la demanda de cupos, por lo que muchos de los estudiantes terminaron matriculados en establecimientos educativos lejanos a su vivienda, realidad que también viven muchos estudiantes de La Inmaculada. Pero en el municipio de Bucaramanga, no había recursos para transporte escolar dentro del área urbana, por lo que las familias se ven o se veían en la necesidad de recurrir a gastos extras de transporte para que sus hijos pudieran seguir estudiando. Obviamente, teniendo en cuenta que son familias en situación de pobreza extrema, lo anterior resulta contraproducente en la medida en que puede llegar a estimular la deserción escolar.

En el caso de los programas de cuidado y protección a la primera infancia, las familias que tenían cupos en otros sectores de la ciudad, al mudarse los perdieron. Pero a su vez ni en Campo Madrid, ni en la Inmaculada existen centros de desarrollo infantil. En ambos funcionan hogares comunitarios, que no dan abasto frente a la demanda, pero que además se encuentran en vía de extinción, dado que por las condiciones técnicas de los apartamentos el espacio no cumple con los requisitos mínimos para el funcionamiento de estos. Razón por la cual, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, no permite la apertura de nuevas unidades de servicio pero tampoco cuenta con la oferta necesaria para garantizar la protección de los niños y niñas de primera infancia que habitan en estos dos proyectos de vivienda gratuita.

Hoy en día, el 100% de los apartamentos del proyecto fueron entregados y están habitados. Sin embargo no hay una caracterización oficial de esta población. Campo Madrid se encuentra ubicado en el sector de Betania, una zona de difícil acceso para el transporte público. En este momento no se registra la presencia de centros de Desarrollo Infantil, Colegios, Hospitales, Estaciones de Policía, aunque cuenta con vías de acceso en un estado adecuado. Las urbanizaciones como tal, fueron entregadas a los beneficiarios sin contar con ningún lugar para la

recreación y esparcimiento de sus habitantes, especialmente niños, niñas y adolescentes; se ha de mencionar, que tampoco cuenta con zonas sociales, salón comunal, un lugar para comprar alimentos en cantidad y calidad suficientes.

6. CONCLUSIONES

¿LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO LA INMACULADA Y CAMPO MADRID EN BUCARAMANGA, HAN CONTRIBUIDO A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS?

Dado que el presente documento pretende evaluar el ciclo de gestión de los proyectos de vivienda antes mencionados y se ha hecho un recorrido descriptivo por cada una de las etapas, será necesario determinar cuáles han sido sus fortalezas y oportunidades de mejora para luego determinar si la forma como se ejecutaron han permitido o no incidir en la superación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias.

Fortalezas

De acuerdo a la información recolectada y presentada a lo largo de este documento, es evidente que es una política de gobierno, la superación de la pobreza extrema en ese sentido se observa que desde el nivel nacional se destinan recursos para este fin, lo que se traduce en una oportunidad para el municipio de Bucaramanga.

Los apartamentos que se han entregado en los predios de vivienda gratuita que se propuso evaluar, cumplen con las normas que establece el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para que por lo menos en lo referente a esta dimensión los hogares beneficiarios sean clasificados como no pobres. De acuerdo al concepto de la CEPAL acerca de la calidad de la vivienda *se entiende que una vivienda cumple con un nivel mínimo de habitabilidad, cuando ofrece a las personas protección contra diversos factores ambientales -aislamiento del medio natural-, privacidad y comodidad para llevar a cabo ciertas actividades*

biológicas y sociales -aislamiento del medio social-, y no generar sentimientos de privación relativa en sus habitantes. De acuerdo a lo que en Colombia se ha definido en términos de medición de la pobreza a través del índice NBI, los indicadores simples seleccionados para la medición de la pobreza, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

De acuerdo a esta metodología para la medición de la pobreza, el DANE en su página web señala que el indicador de viviendas inadecuadas expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano. Se clasifican en esta situación separadamente las viviendas de las cabeceras municipales y las del resto, para los sectores urbanos, se considera como una inadecuada a Viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, o sin paredes o con paredes de tela o de materiales de desecho o con pisos de tierra.

De acuerdo a lo anterior, se sobre entiende que las familias beneficiarias de ambos proyectos fueron priorizadas dado su situación de extrema vulnerabilidad, y muchas de ellas habitaban en predios invadidos donde que aprovisionaron de cambuches o ranchos en los que habitaban, esto especialmente para los beneficiarios de La Inmaculada, pues el predio donde hoy en día se encuentra construido, debió ser desalojado previamente pues se encontraba invadido por más de un centenar de familias. En ese sentido es evidente que si hay un tránsito de estas familia en situación de pobreza extrema a la superación de la misma, dado que los materiales empleados en cada uno de los apartamentos brinda protección e intimidad a los integrantes de las familias beneficiarias.

Otro indicador a tener en cuenta es el acceso a servicios públicos, de acuerdo a la metodología del NBI, se clasifica a un hogar como pobre cuando las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carro tanque o de la lluvia. En ese sentido, cabe señalar que en los dos proyectos estudiados el aprovisionamiento de los servicios de acueducto y alcantarillado fueron contratados por parte del municipio y tenidos en cuenta desde la fase de planeación de los mismos. En ese sentido, las familias que habitan los proyectos tienen esta necesidad cubierta, pero dentro de este indicador también serían clasificadas como no pobres.

El indicador de hacinamiento crítico también es tenido en cuenta dentro del NBI, significa que se considera como pobres a los hogares en que habitan más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje). En este sentido, teniendo en cuenta que los apartamentos entregados se encuentran dotados de dos habitaciones, sala comedor, cocina y baño, el máximo de personas que deberían vivir en un apartamento de cualquiera de los dos proyectos evaluados, es de 9, de acuerdo a este indicador. No es posible determinar si las familias que habitan estos proyectos están conformadas por un número mayor a 9 integrantes, dado que no existen datos públicos acerca de una caracterización real de una población beneficiaria. Lo que sí se puede afirmar es que no hubo un lineamiento ampliamente difundido a la población beneficiaria frente al número de personas que podrían vivir allí y pueden haber casos en los que habiten más de 9.

Uno de los indicadores más importantes con los que cuenta el NBI para definir si un hogar es pobre o no es la inasistencia escolar, esta entendida como aquella situación donde uno o más niños entre 7 y 11 años de edad, parientes del jefe de hogar, no asisten a un centro de educación formal. De acuerdo a lo descrito en el capítulo anterior, dada la falta de establecimientos educativos cercanos a ambos proyectos, sumado a escasos recursos económicos para asumir gastos de transporte, es posible que este haya estimulado la deserción escolar. No hay

datos públicos al respecto. De acuerdo a esto, todas las familias en las que uno o varios de sus niños y niñas no asistan al colegio, se encuentran en situación de pobreza. En ese sentido, hay un riesgo eminente de que las familias beneficiarias de los proyectos continúen en situación de pobreza.

El último indicador que tiene en cuenta el NBI es la dependencia económica, se trata de una medición indirecta sobre los niveles de ingreso. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados. Dado que no es posible determinar el porcentaje de personas económicamente activas hacen parte de las familias beneficiarias de cada uno de los proyectos, no se puede determinar sí de acuerdo a este indicador, se trata de hogares pobres o no. Sin embargo, ha de señalarse que ambos proyectos tienen en común que no hay cerca fuentes de empleo fijo para los adultos. En el caso de la Inmaculada, hay una mayor fuente de empleo, dado que cerca está centro abastos en donde muchos adultos encuentran fuentes de empleo informal o alimentos para proveer a sus familias.

De acuerdo a lo anterior, vemos que la gran fortaleza de ambos de los proyectos, es que al medir la pobreza de forma estructural, tal y como lo hace en la actualidad el DANE, es probable que un número importante de familias salga de esta categoría y sean clasificadas como no pobres. Sin embargo, de acuerdo a lo estudiado en el primer capítulo del presente documento, la pobreza no es solo un fenómeno estructural que se mide a través de las condiciones materiales de las familias, de hecho, existen enfoques multidimensionales que exigen que la lucha contra la pobreza extrema además de proveer condiciones materiales genere oportunidades de desarrollo humano, de lo contrario es probable que se reproduzca este fenómeno.

En este caso, es evidente que los proyectos de vivienda gratuitos se pensaron a fin de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, en términos materiales, y en ese sentido la percepción de la pobreza a través de los indicadores de NBI, no es medible. Es necesario re conceptualizar la forma como se mide la pobreza en comunidades como está, pues en términos materiales con la solución de vivienda se supera la «pobreza extrema» pero quedan rezagos frente a la potencialización de las capacidades humanas y así, las familias quedan en situación de pobreza transitoria o crónica. La pobreza transitoria se refiere a la pobreza de corto plazo, temporal o estacional, y la pobreza crónica a la pobreza de largo plazo o estructural.

Oportunidades

En un estudio de precariedad Urbana del Area Metropolitana se señala la definición de barrios precarios, el cual es entendido como “ una unidad legal que conforma una comuna la vez a su cual configura una ciudad. Sin embargo se caracteriza por no alcanzar suficiencia en la integralidad, de componentes que fundamentan su habitabilidad, por factores problemáticos relacionados con el medioambiente, la calidad de los suelos, los espacios públicos, equipamiento y calidad de las viviendas”⁷⁷. En ese sentido, se presenta como gran oportunidad de mejora para el municipio de Bucaramanga el planear los proyectos de vivienda gratuita e incluso de interés social de una forma más holística, es decir que tenga en cuenta todas las áreas del desarrollo humano, para garantizar que esta inversión tenga el efecto que se espera y no se conviertan en un problema de orden público para la ciudad.

⁷⁷ Bucaramanga, O. d. Conceptualización y caracterización de concentraciones poblacionales precarias en el Área Metropolitana de Bucaramanga. 2013. (online) Recuperado el 3 de Enero de 2017, Disponible en: <http://www.compite360.com/getattachment/5f7d874b-10cc-4d0f-b9cf-57db6f6437e3/Problematika-de-Precariedad-Urbana-en-Asentamiento;;.aspx>

En el caso de Campo Madrid y la Inmaculada, ambos son espacios reconocidos como espacios peligrosos y poco visitables para un sector importante de la población, además suelen encontrarse noticias sobre homicidios en ambas zonas. Como se mencionó anteriormente hay problemas de riñas y de convivencia entre vecinos, convirtiendo a estos dos proyectos en un caldo de cultivo para nuevas y más profundas problemáticas sociales.

Ya en términos más técnicos, dentro de las oportunidades podremos hablar de cada una de las fases de ejecución de estos proyectos:

Se puede señalar que ambos proyectos cumplieron la etapa de planeación, sin embargo llama la atención que en el caso de La Inmaculada, originalmente se pensó en un proyecto de Desarrollo Urbano, pero no se ejecutó así, lo que no permitió que el equipamiento del mismo. De acuerdo a los informes de gestión de e INVISBU, estos proyectos contarían con parques, colegios y salones sociales, en la actualidad, ninguno de los dos proyectos cuenta con estos recursos. Esto significa que existe un vacío entre la etapa de planeación y la de ejecución, obteniendo como resultado que los proyectos entraron en operación sin contar con recursos planeados que definitivamente mejorarían la calidad de vida de sus habitantes y precarizando la calidad de los proyectos. En ese sentido, cabe preguntarse si estamos frente a dos proyectos de vivienda gratuita que hoy en día se ajustan a la definición de barrio precario.

Cabe aclarar, que el tema de la precarización de los proyectos de vivienda gratuita no es un fenómeno presente sólo en el municipio de Bucaramanga. Más bien, vale la pena señalar que es un efecto colateral del programa de vivienda impulsado por el gobierno nacional, en el que se fijó como meta para un cuatrefeño la entrega de un millón de viviendas gratuitas. Se puede afirmar, que en el caso de esta política de gobierno, prevaleció la forma sobre la substancia, alcanzando a entregar dicha cantidad de viviendas pero sin asegurarse que éstas significaran en realidad un

tránsito de la pobreza extrema a la no pobreza para las familias beneficiarias, pero sobretodo sin tener en cuenta a la pobreza como un fenómeno multidimensional.

7. RECOMENDACIONES

¿Los proyectos de vivienda gratuita contribuirán a la superación de la pobreza extrema en Bucaramanga?

Con la pregunta anterior comenzó el propósito de escribir el presente documento, por el camino recorrido se observó todas las etapas de los proyectos propuestos a estudiar, teniendo en cuenta sobre todo el momento en el que entra a operación cada uno de los proyecto. En realidad, no se encontraron diferencias fundamentales entre la gestión de ambos proyectos. Ahora, como lo que concierne acá es determinar la eficiencia de esta ejecución frente a la superación o no de la pobreza, será necesario reiterar que en ninguno de los dos casos se pensó en la superación de la pobreza como algo que trascienda las condiciones materiales, por lo que se partió del presunto de que una vivienda mejoraría, por sí misma, las situación de pobreza de las familias beneficiarias, y como se observó anteriormente este no ocurrió así. Lo anterior, resumiendo, por las siguientes razones:

- Las familias no estaban preparadas cultural y económicamente para el sostenimiento y mantenimiento de sus familias.
- Los habitantes no fueron sensibilizados adecuadamente acerca de lo que significa vivir en propiedad horizontal, por lo cual, entre otras razones, hoy en día se presentas problemas de convivencia.
- No ha habido un acompañamiento permanente en la generación de esquemas de administración por conjunto o por edificio, lo que genera desconcierto en la forma como se administran los gastos propios de una propiedad horizontal: pago de administración, vigilancia, mantenimiento y pólizas de seguro.
- Ambos proyectos tienen vías de acceso vehicular, pero no hay suficientes rutas de transporte público, incentivándose el transporte informal.

- No hay fuentes de empleo cercanas, estimulándose el empleo informal y agravado por la baja formación educativa que tienen la mayoría de los adultos beneficiarios de los proyectos.
- En el caso específico de Campo Madrid, no hay lugares cercanos para la consecución de alimentos en cantidad y calidad. Existen tiendas dentro de lo apartamentos, pero estas no están permitidas de acuerdo a la reglamentación nacional.
- No hay colegios cercanos, en capacidad de abastecer la demanda y el municipio tampoco cuenta con recursos para proveer transporte escolar de forma tal que se garantice la permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Lo mismo sucede con los centros de desarrollo infantil para niños de la primera infancia.
- Ninguno de los dos proyectos de vivienda, cuenta con parques, bibliotecas, ludotecas o estructuras recreativas para el goce de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.
- No hay hospitales o puestos de salud cercanos.

Es ese sentido, es arriesgado entrar a definir sí los proyectos de vivienda gratuita por sí mismos contribuyen o no a la superación de la pobreza extrema de las familias beneficiarias, lo que sí es claro es que si ambos proyectos de vivienda se mantienen operando de la forma que hoy en día lo hacen, es decir sin la dotación necesaria que facilite el desarrollo de las potencialidades de las personas que allí viven, muy probablemente el fenómeno al que se vean expuestas estas familias es, además de la pobreza crónica, al de la exclusión social.

Este fenómeno representa una forma avanzada de la pobreza dado que es concebida con un estado individual, en el que debido a la falta de oportunidades para el desarrollo los individuos no se integran correctamente a la sociedad, en este caso, lo habitantes de los predios a la ciudad y todas las oportunidades que esta ofrece. Es decir que además de que es posible que se reproduzca la

pobreza, y con ella la exclusión social, también se puede presentar segregación social.

BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA, Plan de desarrollo “Bucaramanga Capital Sostenible”, 2012 – 2015.

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Informe primeros 100 días de gobierno: 100 días 100 acciones. [online] citado el 12 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://old.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?param=257>

ALVAREZ, Luisa Fernanda; PERPIÑAN, David y SAUCEDO, María Catalina. Análisis de la ejecución del programa Locomotora de Vivienda entre los años 2010-2013. Universidad EAFIT.

BARBOSA, Eduardo F, y MOURA, Dácio G. Proyectos Educativos y Sociales: Planificación, gestión, seguimiento y evaluación. España: Narcea, S.A. de Ediciones. 2013.

BID. Oficina de Evaluación (EVO). Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de proyectos. Marco Lógico. 1997.

COLOMBIA. Constitución política de Colombia. 1991. Artículo 51.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. COLOMBIA. Ley 1537 (20, Junio, 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.

DANE, Boletín Censo general de 2005 Necesidades Básicas Insatisfechas, Colombia: DANE. 2005

DANE. Boletín técnico: Pobreza monetaria y Multidimensional en Colombia 2015 [online].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo Nacional de Política Económica. CONPES 102 de 2016: Red de protección social contra la Extrema Pobreza. COLOMBIA 25 de septiembre de 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Colombia: Plan Nacional de desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Colombia: Plan nacional de Desarrollo, Todos por un Nuevo País 2014 – 2018. P. 58

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Subsidio familiar de vivienda para población desplazada- región nacional. [Online]. [citado en 10 de diciembre de 2016]. Disponible en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/1150021230000.pdf

DUQUE.-ESCOBAR, Gonzalo. La vivienda Social y sus determinantes. Revista La Patria, Manizales, 2014.

ESPINOSA, Leonardo. H. Políticas sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria en Colombia. En Repositorio Universidad Militar Nueva Granad (online). 12 de febrero de 2013 (Citado el 15 de 06 de 2016). Disponible en: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11703/1/Políticas%20sobre%20VIS%20Y%20VIP%20en%20Colombia.pdf>

ETIENNE, Teodoro F. Financiamiento y Administración de Proyectos de Desarrollo. Argentina: Alfaomega, 2004.

FERES, Juan. MANCERO, Xavier. En: Enfoques para la medición de la pobreza. CEPAL.2007.

GOBERNACIÓN DE SANTANDER, Plan departamental del desarrollo “Santander nos Une”, 2012-2015.

INVISBU. Informe de rendición de cuentas, vigencia 2013

INVISBU. Informe de rendición de cuentas, vigencia 2015

LABRADOR, Karen. Red de protección social para superación de la pobreza extrema juntos. En: Educación compromiso de todos [online]. Marzo de 2008 [citado el 11 de septiembre de 2016]. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-155843.html>.

MARTÍNEZ, Rodrigo. Evaluación de programas y proyectos sociales: Introducción. Chile: CEPAL. 2005.

MINISTERIO DE VIVIENDA. Boletín de Prensa. Colombia: MINVIVIENDA. En: MINVIVIENDA. 05 de Noviembre de 2015 (Citado el 21 de 06 de 2016) Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2015/noviembre/gobierno-nacional-cumple-con-la-totalidad-de-viviendas-gratis-a-los-santandereanos>

MINISTERIO DE VIVIENDA. Informe al congreso de la república. Mayo de 2013. Pág. 16. [Online]. [citado en 10 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/InformesAlCongreso/Junio%202012%20-%20Mayo%202013.pdf>

MIRANDA, Juan José. Gestión de Proyectos, identificación, formulación, evaluación: Financiera, económica, social y ambiental. Colombia: Editora Guadalupe. 2005.

NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sostenible. [online] citado el 2 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

S.A. Un total de 171.000 personas dejaron de ser pobres entre 2014 y 2015. En: EL TIEMPO [Online]. 2 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/cifra-de-pobreza-y-pobre-extrema-en-colombia-2016/16525815>

TAMAYO ACEVEDO. Adriana. Falsas VIP: ¿Mito o realidad?. Implicaciones de la vivienda de interés prioritario en el ordenamiento territorial de Medellín. Universidad Nacional de Colombia. TESIS para optar a título en maestría. 2015. Medellín.

1

YACUZZI, Enrique. México: Universidad del CEMA. El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación.