

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 7 (2020), 1-23

DOI 10.7203/terra.7.17188

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Comunidad, consolidación urbana y políticas de vivienda social. Una mirada desde Colombia y la ciudad de Tunja, Boyacá**

**Dolly Marelby López Blanco**

Universidad de Barcelona (España)

domarel3@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7879-649X>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

## SECCIÓN ARTÍCULOS

### **Comunidad, consolidación urbana y políticas de vivienda social. Una mirada desde Colombia y la ciudad de Tunja, Boyacá**

*Resumen:* Las ciudades latinoamericanas presentan múltiples problemáticas urbanas, entre ellas el crecimiento a saltos y los vacíos urbanos que deja la autoconstrucción de viviendas, todo en un marco de desigualdad en la distribución del suelo, con soluciones de planeación insuficientes, alejadas de la realidad de las comunidades, y poco eficaces en la mitigación del déficit de calidad de las viviendas y del hábitat urbano. Se estudia el caso de esta ciudad mediana, el análisis a su política urbana y de vivienda social, la mirada de los gestores públicos y la perspectiva que tiene la comunidad, todo con el fin de encontrar propuestas de mejora que procuren una consolidación del entorno urbano, pensadas desde la unidad barrial y el liderazgo comunitario, que permitan el desarrollo social y no se limiten únicamente a las determinantes físicas.

*Palabras clave:* Políticas públicas, desarrollo urbano, necesidades humanas, déficit habitacional cualitativo, empoderamiento comunitario, diagnóstico de barrios.

### **Community policies, urban consolidation and social housing. An insight from Colombia and the city of Tunja, Boyacá**

*Abstract:* Latin American cities present multiple urban problems, among them a growing process in leaps and urban gaps left by the self-construction of houses, all within a framework of inequality in the distribution of land, with insufficient planning solutions, far from the reality of communities, and not very effective in mitigating the quality deficit of housing and urban habitat. The case of this medium-sized city, the analysis of its urban and social housing policy, the gaze of public managers and the perspective of the community are studied to find improvement proposals that seek to consolidate the urban environment, thought from the neighborhood unit and the community leadership, that allow the social development and are not limited only to the physical determinants.

*Key words:* Public policies, urban development, human needs, qualitative housing deficit, community empowerment, neighborhood diagnosis.

Recibido: 13 de julio de 2020

Devuelto para revisión: 22 de octubre de 2020

Aceptado: 16 de noviembre de 2020

#### *Referencia / Citation:*

López, D. M. (2020). Comunidad, consolidación urbana y políticas de vivienda social. Una mirada desde Colombia y la ciudad de Tunja, Boyacá. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (7), 1-23. DOI 10.7203/terra.7.17188

## IDEAS CLAVE / HIGHLIGHTS / IDEES CLAU

- |  |  |   |
|--|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. El crecimiento de la ciudad no planificada en Latinoamérica deja vacíos urbanos que no son resueltos por las políticas urbanas ni de vivienda social.</li><li>2. Existe una desarticulación entre las políticas urbanas y las de vivienda social.</li><li>3. Las comunidades no tienen participación en las políticas públicas y las necesidades de vivienda no están siendo resueltas.</li><li>4. La mejora integral barrial es una herramienta de intervención pública que debería vincularse a las necesidades para la mejora de vivienda.</li><li>5. Las organizaciones populares de vivienda deberían ser empoderadas y tenidas en cuenta en los proyectos urbanos y de vivienda social.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Unplanned city growth in Latin America leaves urban voids that are not being solved with urban policies or social housing.</li><li>2. There is a disarticulation between urban policies and social housing policies.</li><li>3. Communities have no participation in public policies and housing needs are not being secured.</li><li>4. Integral neighborhood improvement is a public intervention tool that must be linked to home improvement needs.</li><li>5. The community-driven housing associations, should be empowered in urban and social housing projects.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. El creixement de la ciutat no planificada a Llatinoamèrica deixa buits urbans que no estan sent resolts per les polítiques urbanes ni d'habitatge social.</li><li>2. Existeix una desarticulació entre les polítiques urbanes i les polítiques d'habitatge social.</li><li>3. Les comunitats no tenen participació en les polítiques públiques i les necessitats d'habitatge no estan sent resoltes.</li><li>4. La millora integral barrial és una eina d'intervenció pública que hauria d'estar vinculada a les necessitats per a la millora d'habitatge.</li><li>5. Les organitzacions populars d'habitatge haurien de ser apoderades i tingudes en compte en els projectes urbans i d'habitatge social.</li></ol> |
|--|--|---|

## 1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de las ciudades y su comportamiento se ha abordado desde distintos puntos de vista, cada lugar brinda un enfoque y sus propias problemáticas, en este caso, un contexto que corresponde a las ciudades latinoamericanas, y en particular a ciudades colombianas, que se caracterizan por un crecimiento a saltos con gran cantidad de vacíos urbanos y presencia de construcciones inconclusas, esto resultado del bajo nivel de ingresos de la población y la evidente desigualdad, que conllevan a viviendas de baja calidad y ciudades con escasa infraestructura urbana. En otras palabras, se podrían llamar ciudades hiperdegradadas tal como lo indica Davis (2008), sin ir tan lejos a las periferias de las ciudades, internamente a pesar de que existan redes de servicios públicos y un sistema urbano básico, persiste esta problemática de la ciudad precaria dado la baja calidad de las viviendas.

Sumado a la brecha económica entre la población, las políticas urbanas y de vivienda, no cuentan con una coordinación y planeación que permita encontrar resultados tangibles en las ciudades, y que posibilite soluciones integrales para la población. Tal es el caso de los proyectos de vivienda social actualmente construidos en Colombia, los cuales son en su mayoría vivienda nueva en tipología de bloques multifamiliares en altura (González, 2015), que resuelven elementos básicos como redes de servicios y zonas duras de circulación, pero no cuentan con otros servicios que permitan un desarrollo cultural para la comunidad, tal como lo muestra Martínez (2016) en su estudio de caso sobre espacios colectivos para proyectos de vivienda social en la Bogotá, Colombia.

De lo anterior se evidencia que las intervenciones predominantes en vivienda social ayudan a mitigar el déficit cuantitativo, dejando de lado otros aspectos de calidad propios del déficit cualitativo, siendo altamente importantes las necesidades de las viviendas precarias desarrolladas por autoconstrucción, que son en particular a las que se refiere la temática de este estudio. Especialmente la modalidad de vivienda en sitio propio, aquella donde el posible beneficiario adquiere su predio, pero carece de los recursos suficientes para poder edificar su vivienda, generando lo ya mencionado, una ciudad con vacíos urbanos.

Las políticas de vivienda social en Colombia, a pesar de que proponen varios tipos de subsidio, dejan de lado una relación directa con las políticas urbanas, cuando podrían a su vez ser entrelazadas para brindar posibilidades de mejora a la consolidación urbana de las ciudades, consolidación que es vista desde una perspectiva integral, tanto en sus características físicas, sociales, económicas, ambientales y demás factores que permitan ciudades consolidadas partiendo desde su “unidad primaria”, el barrio (Alomar, 1961).

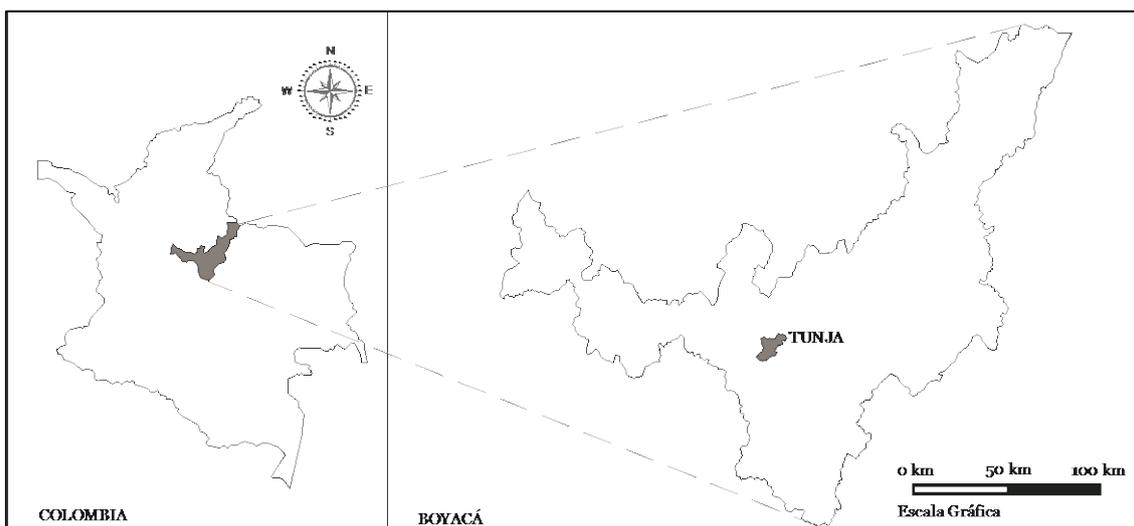
Los niveles de pobreza para el año 2018 publicados en mayo de 2019 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que corresponden a una pobreza monetaria de 27 % (ingresos per cápita inferiores a \$257.433 pesos, aproximadamente 62 Euros) y una pobreza monetaria extrema del 7,2 % (ingresos per cápita inferiores a \$117.605 pesos, aproximadamente 28,5 €), y que sumados alcanzan un 34,2 % (DANE, 2019), población que escasamente cuenta con los recursos para subsistir, y que no tendrían la posibilidad de adquirir una vivienda propia. Los datos que se encuentran sobre el déficit habitacional del 2018 están publicados en el boletín del DANE de abril del 2020, dejando en evidencia el déficit cuantitativo nacional de 9,8 % que resulta ser muy inferior al déficit cualitativo que alcanza el 26,8 % (DANE, 2020). Estos porcentajes dejan ver la necesidad y pertinencia del estudio, y el impacto que las propuestas de mejora a las

políticas de vivienda podrían generar en las ciudades, de ser posible integrarlas con las políticas urbanas.

La falta de planificación es uno de los factores que conlleva a tener poco desarrollo urbano en las ciudades, y Colombia no es la excepción, esto en parte ocurre por la poca voluntad política e idiosincrasia presente en la gestión pública, reforzada por la falta de información, seguimiento y control a las políticas ya vigentes. Solo para contextualizar, el resultado de los datos de pobreza y déficit habitacional se genera con el censo poblacional, que para este caso corresponde a datos del 2017 y 2018, los cuales son publicados dos años después en el 2020, siendo los datos inmediatamente anteriores los del año 2005. Esta información resulta ser insuficiente para la elaboración de una correcta política de vivienda en Colombia y evaluar su impacto en el entorno urbano, al no tener un seguimiento del proceso que permita tener un panorama real de las necesidades de la población.

La contextualización de la problemática denota la necesidad de abordar el tema del estudio para aportar desde la investigación algunas alternativas que ayuden a esclarecer el panorama, alternativas que puedan llegar a ser útiles y que permitan una mejor comprensión a la problemática globalizada de la vivienda, desde ámbitos locales. Esta problemática forma parte de los puntos críticos a resolver de los objetivos de desarrollo sostenible, tales como el objetivo 1 que expresa el poner fin a la pobreza a nivel mundial en todas sus formas (Naciones Unidas, 2016), y en el cual la vivienda es parte esencial para mitigar esta desigualdad. Por tal razón, el estudio se centra en el contexto local de la ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá (ver figura 1), caracterizada por ser una ciudad de mediana escala, que sirve de escenario inmediato, tanto por su accesibilidad al ser mi lugar de trabajo, como por su tamaño que permite llegar a las fuentes primarias de información.

**Figura 1. Localización ciudad de estudio, Tunja**



Fuente: elaboración propia.

En este punto nacen los interrogantes a resolver, denotando los más importantes: ¿Cómo se estructuran las políticas de vivienda social urbana y sus programas de vivienda en sitio propio en la ciudad de Tunja? ¿Cómo aportan los responsables de la gestión pública al tema y que opina la población sobre estos programas de vivienda? ¿Cómo podrían los

programas de vivienda social en sitio propio aportar a una mejora en la consolidación urbana de las ciudades?

Estas necesidades en el déficit cualitativo de la vivienda son representativas para la población, y se verán reflejadas en su misma magnitud en el contexto urbano, sin embargo, es pertinente encontrar las versiones de las partes que intervienen para obtener una perspectiva integral que permita medir lo que contemplan las políticas de vivienda, lo que opinan las entidades públicas y lo que espera la población que puede ser beneficiaria de los subsidios de vivienda en sitio propio. Por ellos se plantea como tesis principal la posibilidad de que las políticas de vivienda social y los programas de mejoramiento en sitio propio, puedan ser vinculados a las políticas urbanas y programas de mejoramiento barrial, con el fin de aportar a una consolidación urbana que vincule activamente a las comunidades.

En este sentido, este artículo presenta como primer apartado una vista general de la literatura que aporta a la temática, luego se da paso a la metodología empleada para confrontar la información de campo versus la literatura existente, seguido por el desarrollo del análisis de la normativa referente a vivienda social y política urbana en Colombia y en la ciudad de Tunja, y los resultados de la información recolectada con la población de estudio. Todo esto para dar finalmente una respuesta a la tesis planteada, con apropiación de sugerencias que permitan posibles soluciones de mejora a la problemática.

## **2. LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA, EN BUSCA DE UNA CONSOLIDACIÓN DEL ENTORNO URBANO CON SENTIDO DE COMUNIDAD**

La vivienda ha sido para el ser humano una pieza fundamental desde sus inicios, sin embargo, esta no siempre se ha concebido igual, en principio como un lugar de refugio de las adversidades del clima y de los peligros nocturnos, posteriormente, con el transcurrir de cada época y lugar, ha adquirido características diversas, que dependen de la cultura y su contexto. Rybczynski (1989), explica los diversos cambios y transformaciones de la vivienda a través de la historia, y nos indica que la conciencia del ser humano es afectada directamente por sus condiciones de vida y el entorno en el que habita. Por tal razón, la vivienda se convierte para el ser humano en el espacio donde este desarrolla su identidad, el lugar de refugio y privacidad, adquiriendo un sentido de pertenencia por esta, tal como lo indica Cortés (1995), es el lugar donde se desarrolla el ser humano desde su niñez hasta conseguir su independencia y luego desear tener una nueva vivienda que considerará propia.

Este preámbulo deja a la luz el tema esencial de la vivienda como necesidad, y que todos conocemos como derecho fundamental. No obstante, esta no es la única razón de este análisis, ya que no se limita a solucionar el tema de la vivienda, sino a encontrar su relación con la ciudad y el contexto urbano, es ahí donde se genera en particular la problemática de la vivienda, que es hasta el siglo XIX donde sale expuesto, siendo Engels (1873), quien deja en evidencia el sistema capitalista y la influencia de este en la desigualdad de la tenencia de vivienda, generada a partir del proceso de industrialización en Europa con un crecimiento rápido de las ciudades.

Esta problemática aún vigente tiene efectos directos en el entorno urbano, así mismo, los elementos de este entorno, afectan la distribución de la vivienda, para Maldonado (1995), el alto costo del suelo es una de las razones en las que se afecta a esta problemática, sumado a los altos costos de financiación y a temas más técnicos como la optimización en los procesos constructivos, siendo la valorización de los terrenos el más difícil de manejar y el que influye directamente en un desequilibrio para la distribución del territorio. Son las entidades públicas las que deben hacerse responsables de esta problemática, por lo tanto, es a partir de estas que nacen las políticas de vivienda, que deben ajustarse a las condiciones de cada lugar y a sus complejidades (Maldonado, 1995).

La gobernanza del estado es la responsable de velar por la equidad en el territorio, así como por la necesidad de un ordenamiento territorial que vincule el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo cual apunta directamente a solucionar las condiciones precarias de habitabilidad de las viviendas. Para el caso colombiano, la política de vivienda está reglamentada desde la escala nacional, y se gestiona a través de las distintas escalas del ordenamiento territorial, siendo las gobernaciones departamentales y las alcaldías distritales o municipales, las que implementen planes y programas para mitigar el déficit habitacional.

Queda claro el papel del estado, no obstante, este no puede actuar de manera unilateral, siendo indispensable una reciprocidad entre sector privado y sector público, con una importante participación de la comunidad, que debe ser siempre vinculada en el proceso. Esto da paso a la importancia de tener comunidades fortalecidas en su economía, para que dependan en menor medida del estado, y no limitarse a las soluciones a la problemática solo desde el criterio físico y espacial (Alguacil, 1995). Otras medidas también deben ser implementadas con el fin de mejorar la gestión de las políticas de vivienda social, tal es el caso del fortalecimiento de empresas de vivienda lideradas por las propias comunidades, el impulso a la banca pública para que promueva directamente la financiación en vivienda, aumentar el acceso a la información y la participación ciudadana, así como un mejor seguimiento a la gestión de los planes de vivienda (García, 2016).

Si se examina entonces qué papel juega la vivienda en las ciudades, es pertinente hacer un recuento de que podemos llamar como ciudad y que enfoque es representativo en este estudio. Para Chueca (2011), la definición de una ciudad está ligada a distintos puntos de vista, tales como, su contexto y la época, la relación entre tiempo y espacio, su tamaño, morfología, condición política, desde un enfoque social, cultural, artístico, entre otros. Las ciudades deben considerarse como lugares de continuo crecimiento y cambio, como un conjunto de muchos mundos interactuando, por tal razón las transformaciones de las ciudades se deben a múltiples y complejas influencias, entre las cuales está el planeamiento urbano y el papel de la vivienda.

Para Le Corbusier (1989), en su carta de Atenas, la vivienda es uno de los principales ejes organizadores de las ciudades, dando los lineamientos que han predominado en el mundo hasta el día de hoy, basado en los cuatro principios, habitar, esparcimiento, trabajo y circulación, siendo el habitar el principal foco para combatir la mala calidad de vida en las ciudades. Pero más allá de una ciudad funcional, los retos de las ciudades contemporáneas están dados a lograr una justicia urbana, no solo un carácter más sostenible, sino más ético, lo cual involucra a una ciudad de relaciones sociales, con una planificación que aplique los principios de la democracia, la equidad y la diversidad (Fainstein, 2013).

El barrio entonces resulta ser ese contexto inmediato y la parte más apropiada en la cual intervenir las ciudades, con el fin de procurar una consolidación urbana que vincule a la comunidad. Desde el enfoque del planeamiento social, es a partir de la vivienda, de los grupos sociales y de del grupo vecinal, donde mejor se puede estudiar el comportamiento de las familias y su continente físico y material, continente que se limita a su barrio, como unidad primaria de las ciudades, siendo las ciudades una yuxtaposición de pequeñas comunidades, cada una con su espacio para equipamiento social y esparcimiento colectivo (Alomar, 1961).

La comunidad y el barrio serán entonces dos conceptos entrelazados que definen el área de intervención de las viviendas y las ciudades, por tal razón, estudiar el comportamiento de las comunidades aptas para subsidios de vivienda social en sitio propio es pertinente para esclarecer el propósito del estudio, y poder relacionar la visión de estas, frente a la visión de los gestores públicos. Los conceptos entonces que deben analizarse en estas comunidades, para determinar su comportamiento frente a una cooperación conjunta, su arraigo y el sentido de comunidad, están relacionados con los sentimientos tales como: ser importantes entre sí y preocuparse por los demás vecinos, tener fe en poder alcanzar objetivos propios y de conjunto, tener una intención de permanecer unidos y por supuesto un sentido de pertenencia por su lugar de residencia (McMillan y Chavis, 1986).

¿Cuáles son entonces los pasos a seguir para encontrar las necesidades de las comunidades?, para poder confrontarlas con las políticas de vivienda actuales, y ¿Cómo son vistas estas políticas de vivienda y políticas urbanas por los gestores públicos?, el siguiente apartado nos dará el contexto en el que se desarrolla el estudio y el alcance propuesto.

### **3. ELEMENTOS DEL CONTEXTO URBANO DE TUNJA, BOYACÁ, Y SU RELACIÓN CON LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA**

Pretender abarcar una problemática globalizada como lo es el déficit habitacional a nivel mundial es un trabajo ambicioso y casi imposible, como ya se ha expuesto, se pretende abordar la problemática desde un caso local, la ciudad de Tunja, y particularmente desde la vivienda social en sitio propio, con el objetivo de analizar su posible relación con las políticas urbanas, y proponer mejoras en pro de una consolidación urbana que integre a la comunidad.

Para lograr este objetivo, tres perspectivas se irán desarrollando como temas centrales que determinan las fases de este estudio y se explicara sus resultados en el numeral 4, en primer lugar el análisis de la normativa existente (nacional y local), realizando una síntesis de los pro y contras de los documentos normativos principales y la literatura relevante que aporta al tema (fase 1), por otro lado la perspectiva de los gestores de la política de vivienda y política urbana en Tunja, con el resultado principal de las entrevistas a los gestores públicos (fase 2), y en último lugar pero no menos importante, la perspectiva de la visión que contemplan las comunidades sobre sus necesidades y sobre los programas de vivienda municipales en la ciudad, que se resumen en las principales ideas obtenidas de la aplicación de las encuestas a la población de estudio (fase 3). Existe una fase final (fase 4) que es la que se encarga de esclarecer la tesis propuesta, las conclusiones y los aportes a la temática.

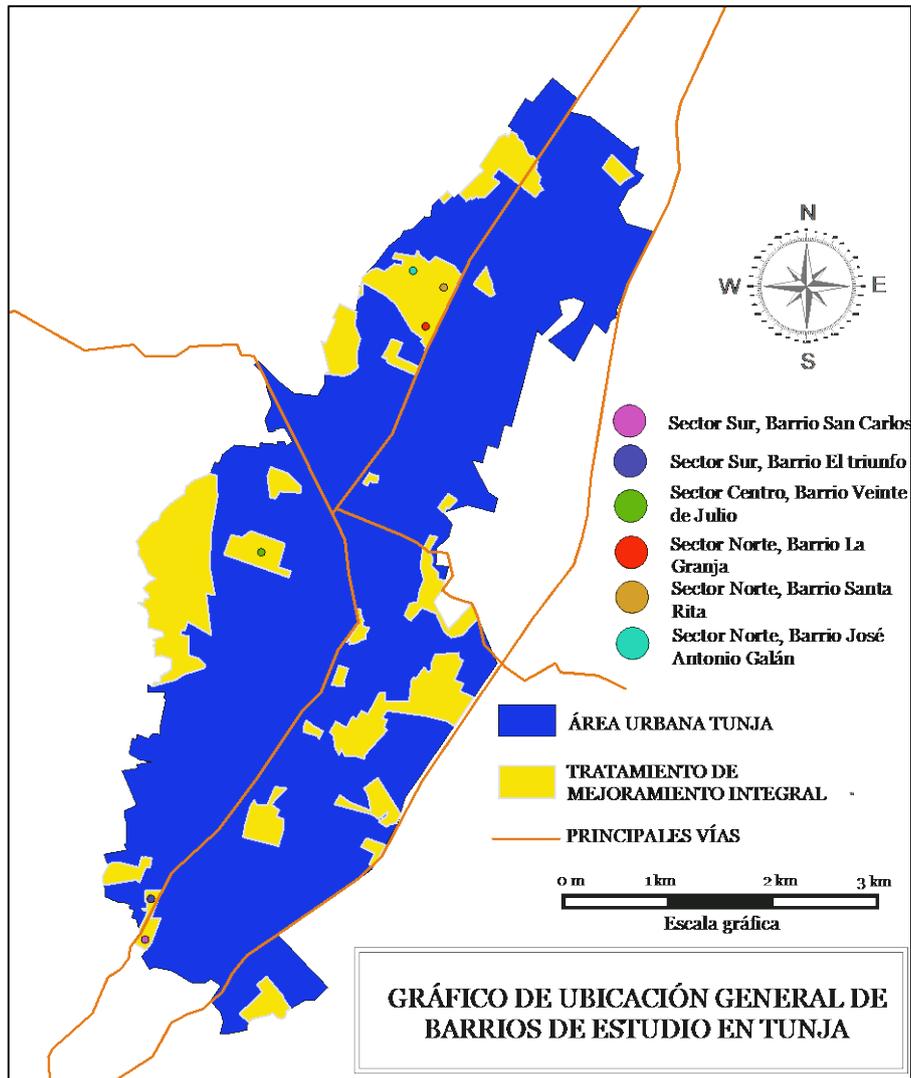
Antes de continuar con las fases enunciadas se relaciona el contexto de la ciudad. Tunja tiene una población aproximada de 203.000 habitantes (para el año 2019), está ubicada en la cordillera oriental de Colombia, a 130 kilómetros al norte de Bogotá D. C., su área total es 119.601.538 m<sup>2</sup> y su área urbana es 17.153.780 m<sup>2</sup> según el Decreto Municipal No. 0241 de 2014 (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016a). Es una ciudad principalmente universitaria, sus servicios y economía rigen alrededor de la educación, se caracteriza por tener un patrimonio arquitectónico representativo de la época colonial y por haber sido cuna de la independencia hace 200 años, sin embargo, estos atractivos aún no se han explotado turísticamente; las políticas sociales apuntan a favorecer actividades artísticas y deportivas, enfocadas en la juventud, su población proviene de municipios aledaños motivada por ser la capital departamental (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016b).

Es papel de las alcaldías municipales determinar en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) los tratamientos urbanos, y a partir de este gestionar la política urbana. El POT en la ciudad de Tunja se reglamentó a través del Decreto Municipal No. 0241 de 2014 (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016a), siendo la Secretaría de Planeación Municipal la oficina encargada de gestionar los planes y programas a partir de este documento. Por otra parte, la Empresa Constructora de vivienda de Tunja (Ecovivienda), como entidad adscrita a la Alcaldía Municipal, es la encargada de gestionar las políticas de vivienda social. Por tal razón, estas dos entidades a través de sus directivos son tenidas en cuenta para obtener la información que permita corroborar el estado actual de los planes y programas de vivienda en sitio propio, y su posible relación con los programas de mejoramiento integral barrial de la política urbana (fase 2).

La población objetivo (fase 3), es la comunidad localizada en los barrios destinados a mejoramiento integral barrial, que según el POT (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016a) son barrios con población de estrato 2, caracterizada por tener servicios básicos y un nivel mínimo de ingresos, a nivel nacional rige la estratificación socioeconómica (estratos del 1 al 6, de acuerdo a los ingresos económicos del hogar y a las condiciones habitacionales y de servicios públicos), población que además se acerca a cumplir con los requisitos para acceder a un subsidio de vivienda. De acuerdo con el POT del municipio y a sus planos anexos (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016a), los barrios objeto de este tratamiento ocupan un 16,5 % del casco urbano de la ciudad (en color amarillo), para el estudio se seleccionaron 6 de ellos, distribuidos en tres sectores diferentes de la ciudad, tal como lo muestra la figura 2.

La información recolectada en este trabajo para las fases 1, 2 y 3, corresponde al estudio previo realizado (López, 2019), así como las técnicas de selección de la muestra propuestas, tanto para las entrevistas aplicadas a las entidades públicas, como para las encuestas a la población de los barrios citados en la figura 2. Los contenidos de estas dos herramientas obedecen a las bases de diagnóstico encontradas en la documentación del marco teórico, enfocada a resolver las preguntas de investigación; en la delimitación de la muestra, se aborda a los directivos de las 2 entidades públicas con entrevista de preguntas abiertas, y a las comunidades con encuesta de preguntas cerradas, estableciendo previamente el universo poblacional, después de calcular la población total urbana y el número de hogares ubicados en el tratamiento de mejoramiento integral (figura 2), lo cual arrojó un mínimo de 148 encuestas, siendo aplicadas en el estudio 150 en total, distribuidas por igual en cada uno de los 3 sectores (López, 2019, p. 58-69).

Figura 2. Tratamiento de mejoramiento integral y barrios de muestra objeto de estudio



Fuente: López, 2019:66.

#### 4. TRES PERSPECTIVAS DE LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA Y SU RELACIÓN CON EL ENTORNO URBANO

El punto anterior anticipa las fases que dan resultado a la información que se consigna en este apartado, para ello es pertinente explicar un poco más a fondo los conceptos vinculados al estudio, tales como los tipos de intervenciones de vivienda social según la legislación Colombiana, que en su Decreto 1077 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, 2015), reglamenta los tipos de subsidios de vivienda social, entre los cuales está la modalidad de vivienda nueva que como ya se ha comentado es la modalidad que ha tenido más apoyo en los programas nacionales para reducir el déficit habitacional cuantitativo, por lo tanto el déficit habitacional cualitativo, que es el que toca este estudio, se puede mitigar por las modalidades de vivienda nueva en sitio propio o mejoramiento de vivienda. Por otra parte, el mejoramiento integral de barrios, reglamentado por el documento Conpes 3604 de 2009, es el tipo de intervención que aplica para los barrios que tienen infraestructura urbana precaria, y los cuales pueden ser objeto de intervención

pública para mejorar las condiciones del contexto urbano (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

Los resultados que veremos a continuación dan el preámbulo para encontrar la relación entre las políticas urbanas y las políticas de vivienda, tal como se están manejando en Tunja, y son la base para proponer los criterios de mejora a la consolidación urbana que vincule a la comunidad, estos datos son el resultado de un estudio previo (López, 2019), sintetizados en los más relevantes, y en los que pueden aportar a otros contextos similares a esta ciudad.

#### **4.1 Perspectiva desde la normativa y antecedentes del tema**

La política de vivienda en Colombia, en los últimos años se ha enfocado en la vivienda nueva multifamiliar, y se ha centrado en ser un mecanismo de impulso económico que vincula al sector privado y que se aparta de la ideología cultural, entregando unidades de vivienda que no responden a necesidades sociales o ambientales “la economía va bien, pero la arquitectura de la vivienda va muy mal” (González, 2015, p. 103). Sumado a esta evidente falencia hay otros aspectos que acentúan el problema, la limitante económica respecto a los pocos recursos que destina el estado para solucionar la problemática de la vivienda, la falta de disponibilidad de suelos urbanos por su elevado costo, la dificultad para el acceso a los créditos de vivienda; es por eso que Villegas (2009) argumenta que debe promoverse los programas que permitan la legalización de la propiedad de la tierra y el mejoramiento de vivienda, como una estrategia para mejorar el hábitat, así como, el apoyo a las iniciativas comunitarias con acompañamiento en la construcción de vivienda.

Si se mira la relación de la vivienda social y su entorno inmediato, encontramos que los proyectos desarrollados distan mucho de ofrecer un ambiente barrial que permita el desarrollo cultural y aporte a un funcionamiento sostenible de las comunidades, siendo los espacios colectivos un eje recíproco entre tipologías de vivienda y configuración del espacio urbano, que quedan sin implementar en las intervenciones actuales de vivienda social realizadas por el estado. Se puede ver el caso desde lo general (entorno urbano) hacia lo particular (la vivienda), un ejemplo es la ley de barrios (Llei de barris) en Cataluña, la cual se centra en aportar a las problemáticas sociales, pero al llevarse a la práctica queda limitada al embellecimiento físico del entorno urbano, dejando de lado necesidades básicas como es el derecho a la vivienda y al trabajo, siendo estos ejes clave para los fenómenos urbanos (Frago, 2016). De cualquier modo, aparece ese problema de la falta de relación y trabajo mancomunado entre las políticas urbanas y las políticas de vivienda, o viceversa, que mientras sigan actuando de forma independiente, no presentarán soluciones adecuadas para las comunidades.

Existen algunos aportes literarios que permiten determinar la importancia de vincular a las comunidades en las políticas públicas, uno de estos aportes lo hace Pérez (2013), que se centra en encontrar las expectativas de los usuarios a la hora de planificar un proyecto de vivienda social, esto a través de un estudio de campo en la ciudad de Bogotá, Colombia, que muestra la relación que tienen las comunidades con la ciudad, el entorno inmediato y el espacio habitable; este estudio permite delimitar la estructura de las encuestas aplicadas a la comunidad, las cuales se discutirán en el numeral 4.3. Por otra parte, en un contexto más cercano a la ciudad de Tunja, se presenta la importancia de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) en el departamento de Boyacá, a través de un análisis sobre el comportamiento de estas, su proceso de conformación y el alcance en construcción de edificaciones de vivienda en años anteriores (Cano, 2014), OPVs que

podrían ser de gran utilidad para mitigar los efectos de las políticas públicas que se han quedado cortas en la gestión de planificación para la ciudad.

Continuando con el estudio de la normativa y legislación, fundamentalmente las relaciones que permitan determinar si las políticas urbanas y de vivienda están pensadas para actuar en conjunto, es pertinente empezar por la Ley 1454 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011) o más conocida como ley orgánica de ordenamiento territorial en Colombia (LOOT), que es la que determina las actuaciones y objetivos del ordenamiento territorial en las distintas escalas nacionales, la cual no indica con claridad la importancia de la vivienda en el territorio, pero sí determina que el ordenamiento territorial debe garantizar equidad, esto aplicado al equilibrio en la distribución del territorio, a las oportunidades y al desarrollo sostenible; queda entonces a disposición voluntaria de las entidades departamentales y municipales, vincular las políticas de vivienda como parte de las políticas urbanas, lo cual se presta para que no sea obligatoriamente tenida en cuenta en los POTs municipales.

La principal directriz de regulación de vivienda social es el ya citado Decreto 1077 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, 2015), el cual es preciso con las modalidades de subsidio para vivienda y resume todo lo referente a esta, algunas de estas modalidades ya mencionadas en el apartado anterior. Este decreto visto en relación a lo que podría aportar la consolidación urbana, se convierte más en un impedimento que en un facilitador, ya que limita el uso de un único tipo de subsidio de vivienda por proyecto, lo cual no permite que los programas nacionales de subsidios puedan vincular distintas modalidades a la vez, tales como vivienda nueva, vivienda en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Adicionalmente, no ofrecen ninguna luz que indique que estos proyectos pueden trabajar en conjunto con la modalidad de mejoramiento integral barrial, ni tampoco menciona la relación de los proyectos de vivienda social con el territorio, el contexto urbano o los equipamientos colectivos. Sumado a esto, la modalidad de selección de beneficiarios en su mayoría es por sorteo, dado la poca cantidad de cupos, tal es el caso del programa de mejoramiento de viviendas del Departamento Nacional de Planeación (DPN), lo que ocasiona, intervenciones de vivienda dispersas por el territorio que difícilmente pueden aportar a la consolidación de las comunidades y a la mejora del entorno urbano.

Por otra parte, si se mira el Conpes 3604 (Departamento Nacional de Planeación, 2009), en su programa de mejoramiento integral barrial no se encuentra una relación directa con la vivienda social, generando intervenciones urbanas que nada tienen que ver con una mejora integral, ya que se limitan al contexto físico sin pasar de una apariencia exterior, dejando de lado las necesidades colectivas, y realizando intervenciones de equipamientos puntuales pocas veces pensados en conjunto con la comunidad.

Dando una mirada al POT de la ciudad de Tunja (Decreto municipal 241 de 2011) para encontrar la relación de este con respecto a las políticas de vivienda social, se puede observar que sugiere un apoyo a las organizaciones de vivienda que sean lideradas por las comunidades, así como, la priorización de proyectos de vivienda social en sitio propio (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016a). A pesar de esto, no se indican estrategias que permitan llevar estas propuestas a la realidad o que permitan garantizar que las intervenciones urbanas aporten a disminuir la brecha de equidad en el suelo urbano. Dentro de las estrategias planteadas en los últimos planes de desarrollo hasta el año 2019, no se contemplan programas relacionados a este tipo de intervención de vivienda en sitio propio, sin embargo, sí se han construido proyectos de vivienda nueva y de mejoramiento de vivienda, también dispersos por la ciudad con la misma modalidad de selección de beneficiarios por medio de sorteo. Para el caso de los mejoramientos barriales, aplican las

mismas estrategias enunciadas en el párrafo anterior, sin vincular los programas de vivienda y las intervenciones urbanas en proyectos conjuntos.

#### 4.2 Perspectiva desde la gestión pública

Con el fin de continuar resolviendo los interrogantes planteados para el estudio, y encontrar las principales características de las políticas de vivienda en Tunja y su gestión, se resume lo relevante de las entrevistas a los funcionarios de las dos entidades encargadas (Ecovivienda y la Secretaría de Planeación de Tunja) de las políticas de vivienda social y las políticas urbanas.

**Tabla 1. Temas centrales entrevista a gestores públicos**

Temas	Información principal	Entidad entrevistada
1. Generalidades de la política de vivienda y su gestión en Tunja	Capacidades de gestión con las que cuenta. Conocimiento sobre políticas de vivienda. Apoyo de entidades a distintas escalas. Calidad del proceso para la ejecución y trámite de planes y programas.	ECOVIVIENDA
2. Estado de proyectos de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio en Tunja	Proyectos terminados y proyectos vigentes. Principales ventajas y desventajas de los proyectos. Propuestas para mejorar la gestión de estos proyectos a futuro.	ECOVIVIENDA
3. Relación de la política de vivienda y la planificación urbana en Tunja	Concordancia de las políticas urbanas con las políticas de vivienda. Planes y programas que vinculen vivienda y espacio urbano a la vez. Estrategias presentes en el POT y Plan de desarrollo 2016-2019 y su estado de aplicación actual. Indicadores de control y seguimiento.	ECOVIVIENDA Y SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Fuente: López (2019) y elaboración propia.

Lo indagado en estas entidades, busca encontrar los factores que determinan si se está actuando en pro de unificar estas políticas, o si por el contrario se está actuando de una forma independiente, así como, encontrar información sobre las intervenciones de vivienda social que se estén realizando en la ciudad, en modalidades de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva en sitio propio, las cuales son tipologías de subsidios que pueden ser empleados en los barrios que pertenecen al tratamiento de mejoramiento integral, y que serían compatibles para pensar en proyectos de vivienda social vinculados a proyectos de intervención urbana tales como los proyectos de mejoramiento integral barrial. De esta información, también se puede determinar falencias en las políticas públicas, ya que el conocimiento de estos gestores es de vital importancia, siendo ellos los que proponen los programas de intervención en la ciudad basados en las políticas nacionales y en el diagnóstico de necesidades. Esto se resume en la tabla 1 que muestra los temas centrales que incluyó la entrevista a los gestores públicos (tabla 1).

De las temáticas consultadas se incluye la información que aporta a encontrar un vínculo entre las políticas de vivienda social y las políticas urbanas, así como ver el estado de la

gestión de los proyectos de vivienda que posiblemente aporten a la consolidación urbana. Por lo tanto, solo serán tratados los temas 2 y 3 de la tabla 1.

La gestión de proyectos de vivienda social en la ciudad en el último periodo de gobierno (2016 -2019) ha sido escasa, dado que no han promovido convocatorias nacionales de vivienda, esto limita a las alcaldías municipales a actuar bajo sus propios recursos. Son solo 2 proyectos de vivienda social gestionados por Ecovivienda en este periodo, ambos de mejoramiento de vivienda, uno de ellos atiende las necesidades de 18 familias y el otro se encontraba en proceso de trámite al momento de la entrevista; la selección de los beneficiarios se ha realizado de forma aleatoria por sorteo de acuerdo con las familias que se presentan a las convocatorias municipales y que cumplen con los prerrequisitos. De la modalidad de vivienda en sitio propio no se han desarrollado proyectos en este mismo periodo.

En cuanto a lo consultado en la Secretaría de planeación municipal, al preguntar por los proyectos de vivienda, son claros en indicar que estos corresponden a funciones de Ecovivienda, manifiestan que lo contemplado en el POT (Alcaldía Mayor de Tunja, 2016a) son estrategias que deben ser reestructuradas en una nueva versión del documento adaptada a datos actualizados, sin embargo, es evidente su preocupación por no tener buenas fuentes de información y requerir con urgencia estudios que permitan un mejor diagnóstico del entorno urbano. Respecto a los programas de mejoramiento integral barrial se confirma que estos no tienen en cuenta aspectos de déficit cualitativo de vivienda.

Ambas entidades, encuentran interesante la posibilidad de que los programas de vivienda actúen en conjunto con los programas urbanos, concuerdan en que actualmente no se están desarrollando de esta manera, y que sería más eficiente si se unieran esfuerzos. De igual forma, presentan voluntad para trabajar en conjunto, manifestando que el plan de desarrollo de cada periodo de gobierno si se ha proyectado en colaboración mutua.

De este panorama queda claro que:

- i) Es completamente ingenuo el alcance de los proyectos de mejoramiento de vivienda desarrollados en el periodo, cuando la proyección nacional de déficit cualitativo de vivienda es del 26,7 % tal como se mencionó en el apartado introductorio, que, trasladado a la población de Tunja asciende a un aproximado de 50.000 habitantes. Si bien este déficit no puede resolverse en un solo periodo de gobierno, no se están dando unas directrices claras para su mitigación.
- ii) La modalidad de sorteo para selección de beneficiarios de subsidios de vivienda se convierte en un impedimento para focalizar a la población en proyectos de mejoramiento barrial, dado que los beneficiarios se filtran por su nivel económico quedando seleccionados de forma dispersa y no en un mismo barrio.
- iii) El diagnóstico insuficiente de la problemática de vivienda y necesidades urbanas para la ciudad imposibilita la planificación adecuada de las políticas de vivienda y políticas urbanas.
- iv) A pesar de que haya voluntad en las entidades entrevistadas, en la realidad no se ve reflejado un trabajo para unir esfuerzos, lo cual marca la dificultad para organizar futuros proyectos.

### 4.3 Perspectiva desde la comunidad

Este numeral se centra en la encuesta realizada en los 6 barrios de 3 sectores de la ciudad, que pertenecen al tratamiento urbano de mejoramiento integral, tal como se mostró en la figura 2 y se explicó en la delimitación de la muestra en el numeral 3, siendo población mayor de edad (más de 18 años) y que tengan ingresos por hogar dentro del tope estipulado por la normativa nacional (hasta 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes), población que sería viable para aplicar a los subsidios de vivienda.

El objetivo de esta encuesta es resolver el cuestionamiento formulado sobre las principales necesidades de las comunidades y la perspectiva que estas tienen sobre los programas de vivienda social, desde la experiencia que cada hogar haya tenido en el tiempo que ha vivido en la ciudad. Así mismo, encontrar si hay sentido de comunidad, el cual es sumamente importante para determinar la viabilidad de un trabajo comunitario y las características que cohesionan los grupos sociales en los barrios, tal como se explicó conceptualmente en el numeral 2 del presente documento. La encuesta aplicada permite cuantificar los aspectos principales, los cuales se sintetizan en la tabla 2 que se muestra a continuación.

**Tabla 2. Temas centrales encuesta aplicada en barrios seleccionados**

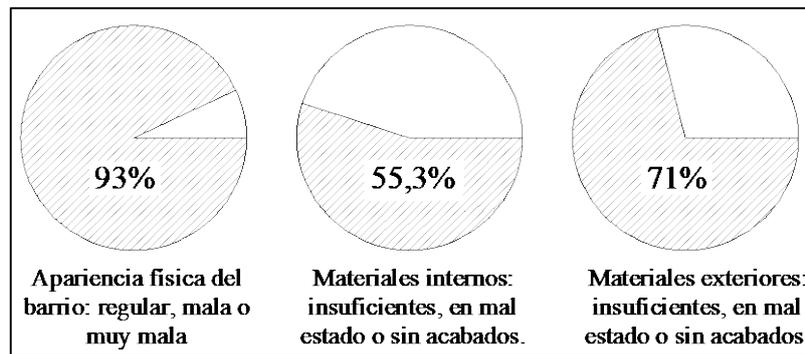
Temas	Información principal
1. Percepción de características físicas	Características físicas (Apariencia de espacio público y viviendas) Calidad espacial de las viviendas (Tamaño y cantidad de espacios) Calidad de materiales de las viviendas (Acabados internos y externos)
2. Pertenencia, arraigo y trabajo comunitario	Tiempo de residencia. Motivaciones de permanencia. Trabajo comunitario (Disponibilidad para agruparse para un fin común)
3. Percepción subsidios y conocimiento de programas vis	Apoyo o subsidios recibidos. Conocimiento sobre programas para vivienda VIS (Aceptación a tipología de apartamento nuevo o preferencia de lugar actual de residencia)

Fuente: (López, 2019) y elaboración propia.

Se resume en estos tres temas la información que ayuda a comprender el déficit cualitativo de los barrios y viviendas de acuerdo con la muestra estudiada, no se describen puntualmente las once preguntas realizadas por López (2019), solo se traen a consideración los datos que aportan a una visión general de necesidades y posibilidades para una consolidación urbana pensada desde la comunidad.

El primer lugar se analiza una percepción general del barrio, que denote la conformidad de la comunidad con el entorno físico en el que vive, así mismo, es importante saber la materialidad de las viviendas, lo referente a materiales que denotan acabados en la vivienda, que son aquellos materiales los que determinan una calidad de vida saludable y confort, los cuales no son prioritarios en una vivienda (diferente a los que determinan una estructura portante y un cerramiento para protección respecto al clima), y los cuales las familias van adicionando a sus viviendas a medida que consiguen ahorrar recursos para ello.

**Figura 3. Datos relevantes de características físicas de los barrios**

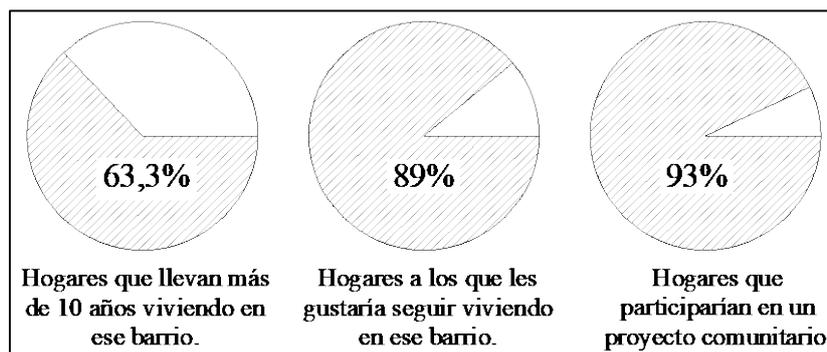


Fuente: López (2019) y elaboración propia.

La percepción de las características físicas de los barrios (figura 3), determina qué necesidades tienen las viviendas y qué tan a gusto con el entorno urbano y lugar de residencia están los hogares encuestados. Un 93 % de la muestra, indica que la apariencia física de las viviendas y el entorno urbano de su barrio es regular, mala o muy mala. De acuerdo a lo consultado respecto a los materiales de las viviendas, en el caso de los acabados internos, un 55,3 % de las viviendas se encuentra sin acabados (obra gris 36 %), o estos son insuficientes (13,3%) o están en mal estado (6 %); en el caso de los materiales externos o de fachadas este porcentaje asciende a un 71 %, siendo un 45 % de viviendas que no cuentan con acabados en sus fachadas.

Los datos encontrados sobre materiales y percepción física de estas comunidades dejan ver de forma tangible la problemática y necesidades en cuanto al déficit cualitativo de la vivienda. Es crítico que tener un promedio tan elevado de viviendas de baja calidad y tan poca intervención por parte de los entes gubernamentales, lo cual denota la falta de gestión y poco apoyo a estas comunidades vulnerables en la ciudad.

**Figura 4. Datos relevantes para un entorno barrial consolidado**



Fuente: López (2019) y elaboración propia.

Dado que Tunja es una ciudad con gran cantidad de población flotante por su carácter estudiantil y universitario, es acertado buscar elementos que denoten arraigo y sentido de pertenencia por los barrios de estudio, ya que esto delimitará si las familias encuestadas cuentan con un vínculo vecinal, y permitirá concretar si es viable pensar en sentido de comunidad y trabajo comunitario. Factores como los mencionados en el numeral 2 de este artículo, tales como los criterios a tener en cuenta para barrio y comunidad (McMillan y

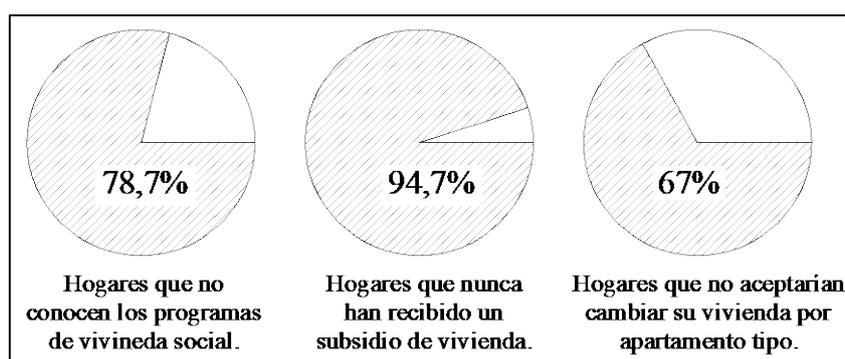
Chavis, 1986), dieron el preámbulo para las preguntas que pueden determinar la estabilidad de las comunidades en los barrios encuestados, entre los factores que influyen y se traen a este estudio son, el tiempo que los hogares llevan en sus barrios, la intención de seguir viviendo en ellos y la aceptación para trabajar en un proyecto conjunto con sus vecinos.

El tema 2 de la encuesta brinda los siguientes datos fundamentales para un entorno barrial consolidado (figura 4); el tiempo que la población lleva viviendo en sus barrios es más de 10 años para un 63,3 %, y un 27,6 % menos de 10 años, siendo un 89 % de los hogares encuestado a los que les gustaría seguir viviendo en su barrio, esto a pesar de las condiciones físicas ya expuestas. A la pregunta puntual que indaga sobre la posibilidad de trabajo comunitario, el 93 % de los hogares encuestados aceptaría participar en un proyecto en conjunto con sus vecinos (conformando un grupo formal para trabajar), para lograr un beneficio (subsidio) para su vivienda, que, a su vez, terminaría aportando a su barrio.

Por último, en el tema 3, se indagó el conocimiento que la comunidad tienen de los programas de vivienda social del municipio y los beneficios que ha obtenido de estos, así mismo, se analizó que tan aceptada es la modalidad de vivienda en bloques de apartamentos en altura.

Un factor generalizado que se encontró al analizar este tema fue la inconformidad y poca confiabilidad de la población en los programas de gestión pública (figura 5). El 78,7 % no conoce los programas de vivienda social que ofrece el municipio, y un 94,7 % de los hogares, nunca ha recibido un subsidio de vivienda en ninguna modalidad. Al consultar si tuvieran la oportunidad de cambiar su casa por un apartamento nuevo con las características que ofrecen los últimos proyectos de vivienda social nueva en la ciudad (bloques de vivienda en altura con unidades de dos habitaciones, un baño, cocina y sala-comedor, situados en la periferia de la ciudad), solo un 33 % de las familias aceptaría, el restante 67 % manifiesta principalmente que es muy pequeño, seguido por la lejanía con su trabajo y por no querer abandonar su vecindario.

**Figura 5. Datos relevantes alcance de políticas de vivienda social**



Fuente: López (2019) y elaboración propia.

Lo consultado a este nivel del estudio denota:

- i) Un fuerte arraigo de las comunidades por su lugar de residencia.
- ii) Una gran posibilidad de proponer trabajo comunitario e iniciativas barriales.
- iii) Dificultad para encontrar un equilibrio entre la gestión pública (con baja credibilidad en la población) y la participación activa que la comunidad pueda hacer para mejorarla,

en pro de soluciones de vivienda y entorno urbano que atiendan estas necesidades cualitativas encontradas.

## **5. APORTES A LA CONSOLIDACIÓN URBANA QUE VINCULA A LA VIVIENDA Y SU COMUNIDAD**

El contexto analizado y sus resultados revelan los aportes, a nivel nacional e incluso global, a las problemáticas urbanas y de vivienda tratadas, siendo prioritario encontrar soluciones que ayuden a los gobiernos a planificar mejor las ciudades, y brinden a las comunidades espacios de participación activos, que resuelvan sus necesidades. La tesis del estudio que denota la posibilidad de que una integración de la política de vivienda y política urbana sea un medio para una consolidación urbana con sentido de comunidad, es viable, ya Martínez (2016) mostraba, desde un enfoque de diseño, los beneficios de vincular espacios colectivos en proyectos de vivienda social, y para hacerlo efectivo desde un enfoque de la política de vivienda deben realizarse algunos ajustes en los procesos de planificación.

Una deficiencia de los procesos de planificación territorial, que no solo pertenece al contexto estudiado, sino que se ve reflejada en muchos países, es la desarticulación entre escalas administrativas. A pesar de que en Colombia están claras las funciones de la escala nacional y la escala local, los planes y programas para apoyo a comunidades vulnerables como las analizadas, no cuentan con una simbiosis, que aporte a soluciones efectivas para estas, principalmente, porque la escala local no cuenta con los recursos suficientes para suplir el déficit habitacional y urbano, dependiendo siempre de la escala nacional.

Dentro de los problemas que no permiten una correcta integración entre políticas urbanas y de vivienda, está la falta de trabajo multidisciplinar entre las dependencias que manejan estas políticas, siendo un proceso de largo plazo, que en gran medida depende de transformar la idiosincrasia de la gestión pública, y de esa voluntad política carente de apoyo al bien común, que tanto aqueja a los países latinoamericanos. Es por esto que el empoderamiento a las comunidades, poco a poco, podría ser el impulso que necesitan los gobernantes para focalizar las políticas a las necesidades de la población.

El resultado de la encuesta a la comunidad revela el gran interés por participar en proyectos comunitarios, y el arraigo y sentido de pertenencia que tienen por sus barrios. Motivo suficiente para que reciban el apoyo por parte del estado, para crear estrategias que permitan liderar sus propios proyectos y capacitarse, ya sea con la creación de proyectos de mejoramiento integral barrial que nazcan de las propuestas planteadas desde cada barrio; o incentivando a la creación de OPVs, las cuales ya son ejemplo exitoso en varios proyectos de la ciudad y el departamento de Boyacá (Cano, 2014), pero no han tenido la ayuda necesaria de los últimos gobiernos municipales.

La falta de un diagnóstico acertado de las necesidades de las comunidades denota las inconsistencias de la planeación estratégica en Tunja, siendo el presente estudio una herramienta para medir el déficit cualitativo en general en los barrios de estudio, que puede ser tenido en cuenta para determinar los alcances de los programas municipales, y aplicable a otras ciudades intermedias con características similares.

La selección aleatoria de los beneficiarios de proyectos de vivienda de interés social no permite apoyar a una mejora integral de barrios, ya que esto hace que los subsidios queden en hogares dispersos por la ciudad. Por tal razón, una sugerencia para hacer asertivas estas

intervenciones, es dar prioridad a los hogares localizados en barrios que serán objeto de programas de mejoramiento integral barrial, o visto desde la otra perspectiva, procurar que los programas de mejoramiento integral barrial incluyan subsidios par mejoramiento de vivienda y vivienda en sitio propio, y no se limiten a resolver solo intervenciones del suelo público.

Las posibilidades de subsidios que ofrece la nación para vivienda se manejan enfocadas solo a una de las modalidades, sin embargo, lo ideal sería que, desde los programas municipales, se pueda fortalecer la integración de varios tipos de subsidios en un mismo proyecto, esto ayudaría a que se solventen las distintas necesidades de vivienda que son presentes en un mismo barrio.

Queda abierta la posibilidad de encontrar metodologías que impulsen proyectos urbanos conjuntos con intervenciones de vivienda, y metodologías para aumentar el empoderamiento de las comunidades, posibilidades que puedan ser lideradas por la academia, con alianzas público-privadas. Un ejemplo de un proyecto de este tipo de alianzas, entre academia y entidades gestoras, es el que lidera el Observatorio de vivienda de la Universidad de los Andes en Bogotá D. C., con su aporte en investigación y con el foro anual que discute sobre la calidad de la vivienda social en el país, el cual promueve proyectos de vivienda social urbana con elementos que mejoran la ciudad, tales como, mixtura de usos, bordes activos y permeables, espacios colectivos para la ciudad y la comunidad, entre otros.

Lo consignado como resultado de este documento, se enfoca en presentar una de muchas formas en las que la vivienda puede aportar a las ciudades, queda un amplio segmento por analizar y el espacio abierto a propuestas que ayuden a volver los conceptos analizados en acciones tangibles, que puedan replicarse en proyectos reales, tal sería el caso de proyectos piloto que ayuden a identificar herramientas y procedimientos exitosos en alguna comunidad en específico, llevados a la práctica.

## 6. REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Tunja (2016a). *Decreto Municipal N0. 0241 de 2014, de 24 de septiembre, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los acuerdos municipales No. 0014 del 2001 y No. 0016 del 2014, que conforman el plan de ordenamiento territorial de Tunja*. Recuperado de [http://www.tunja-boyaca.gov.co/pot/decreto-no-0241-del-23-de-septiembre-de-2014-por-medio\(20/05/2020\)](http://www.tunja-boyaca.gov.co/pot/decreto-no-0241-del-23-de-septiembre-de-2014-por-medio(20/05/2020)).
- Alcaldía Mayor de Tunja (2016b). *Plan de desarrollo ¡Tunja en Equipo! 2016-2019*. Recuperado de [http://www.tunja-boyaca.gov.co/instancias-de-participacion/plan-de-desarrollo-municipal-20162019-tunja-en-equipo\(20/05/2020\)](http://www.tunja-boyaca.gov.co/instancias-de-participacion/plan-de-desarrollo-municipal-20162019-tunja-en-equipo(20/05/2020)).
- Alguacil, J. (1995). Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública, en Cortés, L. (compilador) *Pensar la vivienda*. Madrid: Talasa, 70- 90.
- Alomar, G. (1961). *Sociología urbanística*. Madrid: Aguilar.
- Cano, G. (2014). *Organizaciones Populares de Vivienda en Boyacá. OPV*. (1a ed.). Tunja: Búhos Editores Ltda.

- Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1454 de 2011, de 29 de junio, normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*, Diario Oficial No. 48.115. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html) (18/05/2020).
- Cortés, K. (1995). La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar. Capítulo 5. *Componentes sociales de la vivienda en España*. Madrid: Editorial Fundamentos, 229-263.
- Chueca, F. (2011). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial [primera edición castellana 1968].
- Davis, M. (2008). Planeta de ciudades miseria. Capítulo 2. *El predominio de las áreas urbanas hiperdegradadas*. Madrid: Akal, 35-72 [1era edición en inglés, 2006].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). *Boletín técnico pobreza monetaria en Colombia año 2018*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf) (18/05/2020).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). *Boletín técnico déficit habitacional año 2018*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional> (28/05/2020).
- Departamento Nacional de Planeación (2009). *Conpes 3604 de 2009, Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios- MIB*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3604.pdf> (15/05/2020).
- Engels, F. (1873). *Contribución al problema de la vivienda*. Moscú: Progreso. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/index.htm> (18/05/2020).
- Fainstein, S. (2013). *Planificación, Justicia y Ciudad*. Urban, 0(06), 7-20. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/2050/2097> (15/05/2020).
- Frago, L. (2016). Expectativas y limitaciones del planeamiento urbano en Cataluña: el caso de la Llei de barris en las ciudades medias (2004-2014). *GOT. Geografia e Ordenamento do Território*. (9), 139-159. <https://dx.doi.org/10.17127/got/2016.9.006>
- García, P. (Dir.) (2016). *Modelos de política de vivienda municipal. Estudio de referentes de otras ciudades de ámbito Europeo y Americano*. Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado de [https://habitatge.barcelona/sites/default/files/modelos\\_de\\_politica\\_de\\_vivienda\\_municipal\\_2016.pdf](https://habitatge.barcelona/sites/default/files/modelos_de_politica_de_vivienda_municipal_2016.pdf) (17/05/2020).
- González, L. (2015). La vivienda social en Colombia: política y arquitectura. *Revista Universidad de Antioquia* (322), 101-107. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/51022/> (15/05/2020).
- Le Corbusier (1989). *Principios de urbanismo. La Carta de Atenas*. Barcelona: Ariel.
- López, D. (2019). *Barrios y consolidación urbana a partir de políticas de vivienda social en Colombia. Caso de estudio Tunja, Boyacá, Colombia*. [Trabajo de fin de Master,

- Maldonado, J. (1995). La cuestión de la vivienda o la vivienda como problema social, en Cortés, L. (compilador) *Pensar la vivienda* (17-30). Madrid: Talasa.
- Martínez, A. (2016). *Espacios colectivos vibrantes para la vivienda de interés social: La configuración del Barrio como estrategia de Diseño Urbano*. Trabajo de fin de Master, Universidad Nacional de Colombia. Repositorio institucional UN. <http://bdigital.unal.edu.co/53038/> (15/05/2020).
- McMillan, D., y Chavis, D. (1986). *Sense of community: A definition and theory*. *Journal of Community Psychology*, 14(1), 6-23. [http://dx.doi.org/10.1002/1520-6629\(198601\)14:1<::AID-JCOP2290140103>3.0.CO;2-I](http://dx.doi.org/10.1002/1520-6629(198601)14:1<::AID-JCOP2290140103>3.0.CO;2-I)
- Naciones Unidas. (2016). *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consejo Económico y Social*. Recuperado de <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf> 15/05/2020).
- Pérez, A. (2013). *Bases para el diseño de la vivienda de interés social: según las necesidades y expectativas de los usuarios*. (1a ed.). Bogotá: Universidad de La Salle.
- Presidencia de la República de Colombia (2015). *Decreto 1077 de 2015, de 26 de mayo, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Diario Oficial 49.523 [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216#:~:text=En%20el%20Diario%20Oficial%2049.523,error%20se%20public%C3%B3%20sin%20n%C3%BAmero](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216#:~:text=En%20el%20Diario%20Oficial%2049.523,error%20se%20public%C3%B3%20sin%20n%C3%BAmero.). (18/05/2020).
- Rybczynski, W. (1989). La ciudad. Historia de una idea. Capítulo 3, *Lo íntimo y lo privado*. Madrid: Nerea, 27-60.
- Villegas, E. (2009). La vivienda como dinamizador del hábitat: el sistema de generación de la vivienda de interés social (VIS) en Colombia: elementos para verificar y actuar al interior del proceso. *Actas del hábitat popular*, (1), 96-104. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/51716/> (15/05/2020).

## EXTENDED ABSTRACT<sup>1</sup>

Latin American cities, particularly those in Colombia, are characterized by sporadic growth that has created a large number of urban voids and the presence of unfinished buildings. The causes are the low-income level of the population and the evident inequality, with the results being low quality housing and cities with very weak urban infrastructure. In addition to the economic gap dividing the population, urban policies and social housing do not have the coordination and planning that would; firstly, manage to create tangible results in the cities, and secondly, enable more comprehensive solutions for the population.

The predominant interventions in social housing currently in Colombia may help to mitigate the quantitative deficit but fail to mitigate the qualitative deficit. The needs of precarious homes developed by self-construction are precisely the subject of this study.

Therefore, the research perspective is focused on integral urban consolidation; both, in the physical characteristics of the cities, as well as in the criteria for selecting consolidated cities, those being social, economic, environmental characteristics, among other factors. Poverty levels define the need and relevance of the study, and the positive impact that the proposals to improve social housing policies could generate in cities, if it is possible to integrate them with urban policies.

The current conditions of the diagnoses on which urban planning is based, denote the lack of information used in the development of a proper housing policy in Colombia. This prevents evaluating its impact on the urban environment and makes it near impossible to monitor the growth process of cities, and understand the real needs of the population.

The study, in a local context, focuses on the medium-scale city of Tunja, the capital of the province of Boyacá, with research centered on neighborhoods that apply for integral improvement neighborhood projects. Three questions were raised: “How are urban social housing policies and the housing programs (Sitio Propio) structured in the city of Tunja?”, “How do those responsible for public management contribute to the issue and what does the population think about these housing programs?”, and “how could social housing programs contribute to an improvement in the urban consolidation of cities?”

This analysis is not limited to solving the housing unit, but also, defining its relationship with the city and within an urban context; by analysing the developed homes by self-construction in neighborhoods with public services, located in different parts of the city. Starting at the state government level, the party responsible for ensuring equity in the territory, as well as understanding territorial planning that improves quality of life, opens up possibilities of unified projects for neighborhood improvement and social housing.

The neighborhood is then that immediate context and the most appropriate part in which the cities may intervene, in order to seek urban consolidation that links the community.

The methodology of the study proposes a classification of the neighborhoods that defines the basic characteristics of the urban environment, the internal and external quality of the dwellings and the sense of community of the households surveyed in each neighborhood. The questionnaire holds a predominantly local community focus, while the survey of public policy managers allows a review of managed projects and the possibility of

---

<sup>1</sup> Traducción exclusiva de los autores / Authors' exclusive translation.

promoting joint urban and housing policies, linking various administrative units for interdisciplinary work.

The results found from the theoretical framework, the perspectives of the communities and public policy managers, highlights the need to find planning solutions that integrates urban public involvements with social housing interventions. Finding on the part of the communities, a strong interest to remain in their current neighborhoods and to participate jointly with their neighbors in projects that improve both the public space of their neighborhoods and the quality of their homes.

From the relevant results, it is surprising to find that a high percentage of the community believes their urban environment is in a very poor condition and more than half of the surveyed families inhabit poor quality houses, both internally and externally. Also, there is a lack of credibility in the management of the state, low participation that communities are given in public policy decision-making and the little collaboration they have received from it. The sum of these factors denotes a neglect of the needs of the population by the municipal mayor's office.

The recommendations and conclusions of this study aim to promote a greater interest from governmental entities; since as an authority it is in their hands to manage projects that can link urban policy with social housing policy. However, there seems to be a lack of interest that is inhibiting this management. Although, at the local level the resources required to subsidize housing are more limited, the current strategies used in dispersed projects are not allowing the investment of these few resources to be used efficiently.

A good alternative is to empower the communities, through the Organizations of Popular Housing (OPV), to contribute not only to the supervised self-construction of houses, but also, to promote active participation in integral neighborhood improvement projects. Likewise, increasing public-private partnerships can solve needs that cannot be solved with public resources alone.

On the other hand, planning becomes inefficient due to a lack of instruments and a lack of updated information regarding the needs of the communities and the city. It is here where the methodology used for the analysis, carried out in this study, contributes as a tool to stimulate better clarity in the data; it may also be applied to other cities.

The application of strategies that return tangible data, regarding the identification of benefits and improvements that can be built upon, are applicable across different contexts. The possibility of proposing methodologies for projects that integrate urban needs and intervention in social housing remains open for future research.