

---

**LA VIVIENDA SOCIAL EN  
COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LA  
INCLUSIÓN SOCIAL**



*Juan David Montoya Fernández de Soto  
Ana María Carvajal Fernández de Soto*

## INTRODUCCIÓN

Los entornos urbanos, y por tanto su estudio, son de vital importancia, puesto que en ellos se concentra la mayor cantidad de población, además de que el desarrollo y el éxito económico de las naciones y sus ciudadanos se encuentran profundamente vinculados a ellos y a la adecuada provisión de servicios e infraestructura (Sabatini, 2007). Las ciudades son los espacios reales de inserción a las dinámicas económicas globales que a nivel nacional son observables simplemente como datos, y la capacidad para insertarse efectivamente en dichas dinámicas no es alcanzable sin una plataforma que ofrezca un soporte suficientemente robusto, que permita el crecimiento y ajuste de las ciudades a las demandas de una economía globalizada, esto es, principalmente, infraestructura, servicios y particularmente en este caso, condiciones de vivienda que propicien el desarrollo.

Sin embargo, es necesario anotar que, si bien la inversión en la infraestructura urbana es importante, no es suficiente si no se considera de manera adecuada la relación que tienen los individuos con el entorno, pues son finalmente ellos los que hacen que las ciudades sean más productivas y competitivas (Glaeser, 2011). Esto significa simplemente que todas las labores de planeación e inversiones realizadas en las ciudades, deben darse con la intencionalidad última de mejorar la forma en que las personas viven en ellas, de manera que los

beneficios sociales obtenidos se vean evidenciados también en un alza en la productividad y competitividad.

La problemática social no puede encontrarse desconectada de la económica, y es posible evidenciarlo en la manera en que los Estados hacen un énfasis en las políticas sociales, dependiendo de la realidad coyuntural de la economía (Murdoch, 2007). No es de extrañar entonces, que el gasto estatal se encuentre más enfocado en políticas sociales cuando la economía ha mostrado señales de crecimiento, mientras que se opta más por la reducción del gasto cuando la economía es menos productiva. Esto hace pensar que la dinámica de la vivienda y, por tanto, de las ciudades, se encuentra estrechamente relacionada con el desempeño de la economía, pero además, que cada vez el Estado se hace más indispensable para el desarrollo adecuado de las mismas.

No puede negarse entonces que todo lo ocurrido en las ciudades hace parte de una dinámica económica capitalista global, nacional y local que se objetiva en los entornos urbanos, dinámicas sociales y actores heterogéneos con intereses diversos (Pírez, 1995). Esto significa que todos los actores institucionales, sociales y económicos deben hacer parte del desarrollo de las ciudades, lo que significa contar con una participación activa en todos los procesos que puedan llevar a la transformación del entorno urbano. Así pues, si se considera la vivienda como uno de los pilares requeridos para lograr una transformación efectiva de las ciudades y la oferta de oportunidades para quienes las habitan, que vehiculan en ella diferentes procesos de movilidad social, es necesario entender de qué manera se relacionan los diferentes actores involucrados en la implementación de políticas de vivienda social.

Se puede señalar que en la medida en que el sector público permita la participación del sector privado, es mucho más viable garantizar de manera sostenida la oferta de vivienda que permita el desarrollo adecuado de las ciudades (Buckley y Kalarickal, 2005). Sin embargo, no puede traducirse en una concesión total de los procesos de planeación urbana, lo que implica pensar entonces que para garantizar la provisión de vivienda a precios accesibles, se requiere que la participación estatal reglamente y fomente la producción de vivienda por parte del sector privado, para ajustarla tanto a las condiciones macroeconómicas como a las realidades puntuales de las ciudades.

En este sentido, es notable la participación que puede tener la vivienda social y el sector privado sin ánimo de lucro en el mercado inmobiliario a través de regulaciones que permiten la administración de los proyectos de vivienda

(Elsinga y Wassenberg, 2007). Las políticas de vivienda, particularmente la vivienda social, permiten aumentar la oferta general de vivienda en un mercado, además de mantener los precios en niveles suficientemente bajos como para ser accesibles por parte de la población que la requiere para contar con medios de movilidad social.

La discusión acerca de la inclusión social tiene una profunda vinculación con los entornos urbanos, lo que implica analizar cuidadosamente las condiciones que permiten que se puedan dar procesos de inclusión social y el impacto que las políticas de vivienda pueden tener en los mismos. Se encuentra que los espacios metropolitanos tienen diferencias en la oferta de servicios que ofrecen y a partir de ello se hacen más o menos deseables. Estas diferencias entre la oferta de servicios de un espacio específico se constituyen como las oportunidades ofrecidas por los entornos urbanos (Galster y Killen, 1995). Los individuos toman decisiones con respecto a las oportunidades percibidas en relación directamente proporcional con sus propios recursos, y a partir de ello eligen un espacio en las ciudades, lo que generaría que un individuo con menos recursos termine ocupando, probablemente, un espacio con menos oportunidades, esto es, servicios ofrecidos.

En el caso colombiano es particular encontrar una serie de problemas estructurales que van desde la estructura institucional y las condiciones en que cada uno de los actores, aporta, participa y se beneficia de la aplicación de políticas de vivienda social, hasta la concepción que se tiene con respecto a la vivienda social y el papel que la misma desempeña en la economía (Escallón, 2011). La forma de concebir la política de vivienda social a nivel estatal y a nivel municipal tienen distanciamientos importantes, y no necesariamente están orientadas a la generación de mejores condiciones de vida, sino a la solución de un problema eminentemente numérico, esto es, en términos de déficit habitacional y no en términos de inclusión social, requerida para consolidar procesos de movilidad social y desarrollo económico.

Se necesita entonces realizar un análisis de las ideas que rodean al concepto de inclusión social para entender adecuadamente la forma en que el mismo puede ser utilizado como un instrumento para el análisis de las políticas de vivienda social. Además, es necesario realizar una revisión de diversos instrumentos utilizados en casos diferentes al colombiano, que puedan dar luces acerca de la forma en que se pueden mejorar las políticas de vivienda social en Colombia.

## 1. IDEAS SOBRE LA INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El concepto de Inclusión Social comienza a utilizarse en Europa hacia finales de la década de 1980, principalmente a partir del entendimiento que las problemáticas sociales no pueden reducirse solamente al asunto de la pobreza, razón por la cual empieza a trabajarse sobre la idea de exclusión social, producto de los trabajos de Emile Durkheim en *Cohesión y Solidaridad Social* (Wilson, 2006). Como resultado se encuentra entonces que, si bien no se puede negar la importancia de la discusión acerca de la pobreza y la redistribución del recurso económico, se debe poner la misma en un contexto en el cual se pueda comprender mejor la manera en que los individuos se hacen partícipes en mayor o menor medida de las dinámicas sociales y cómo, eventualmente, ello lleva a consolidar dinámicas económicas que incluyen o excluyen a la población. Esto es entender que la distribución del recurso económico se encuentra profundamente vinculada con las dinámicas sociales de inclusión y exclusión en diferentes niveles.

Así pues, la importancia de la discusión económica es innegable, pero además es insuficiente para explicar la complejidad de relaciones sociales en una comunidad, mucho más cuando se piensa que la economía puede ser reducida a la discusión sobre la pobreza y las formas de mitigarla. Sin embargo, vale la pena dar la discusión económica acerca de la exclusión y la inclusión, fundamentalmente si se entiende que las expresiones más evidentes de la exclusión social aluden a la privación material y social de los individuos (Arthurson y Jacobs, 2004). Precisamente existe entre las dos, desde la visión económica, una relación cíclica, dado que se puede argumentar que la privación material a la que se ven sometidos algunos individuos dificulta el acceso a entornos sociales que les permitirían aumentar y mejorar los vínculos sociales en los que se encuentran inmersos y, a su vez, la incapacidad de acceder a ciertos espacios e interacciones sociales puede limitar las posibilidades de acceder a recursos materiales.

Es esta postura precisamente la que permite realizar una aproximación a la discusión sobre inclusión y exclusión social, puesto que el factor pobreza se podría considerar, por muchos, la más fundamental de las carencias, debido a que las dificultades para garantizar las condiciones básicas afectan a las demás. Sin embargo, existen otros factores que complementan la postura económica en la que además de las privaciones materiales, se deben tener en cuenta las privaciones sociales, esto es, la ausencia de vínculos sociales que permitan al individuo sentirse parte de una comunidad.

Dentro de esta misma línea, la exclusión social es, por una parte, un concepto descriptivo y además un concepto normativo que indica insuficientes niveles de participación de los individuos en las sociedades (Murie y Musterd, 2004) y cuyo estudio se ha concentrado particularmente en los entornos urbanos. Esta postura alude fundamentalmente a las relaciones políticas y sociales que tienen los individuos en una comunidad, además de la capacidad que los mismos tienen para influir en las dinámicas del poder y las relaciones comunitarias. Sin embargo, el concepto de exclusión se utiliza, generalmente, a partir de dualidades: los incluidos y los excluidos, los que participan y los que no participan, los que se encuentran geográficamente separados del resto y los que se encuentran en medio de las dinámicas sociales, los que conservan vínculo con otros individuos y los que no, asimismo, los que son 'civilizados' y los que no.

Incluso, el hecho de que los estudios sobre inclusión social se encuentren concentrados en los entornos urbanos, genera una dualidad en relación con los entornos rurales y una dinámica de inclusión y exclusión entre las dos categorías de análisis. Esta generación de dualidades claramente representa una problemática, pues divide la sociedad en dos grupos en cada momento en que se pretende realizar un análisis (Levitas, 1998). Sin embargo, muy a pesar de las dualidades que se generan y el hecho de que puedan existir posturas que se opongan a este tipo de categorización, vale la pena resaltar por una parte la utilidad de los conceptos en el abordaje del tema, y por otra parte la aceptación misma de una situación problemática.

Así pues, a pesar de todas las críticas que puedan surgir, no se debe restar importancia a la consideración del estudio de la exclusión social, pues este representa de hecho una variación en el foco de estudio, pasando de una visión centrada únicamente en la redistribución del recurso económico a una centrada en el relacionamiento de los individuos en una sociedad (Van Kempen, 2002). Un análisis juicioso requeriría que la exclusión e inclusión social se puedan ver como extremos de un continuo en el que existirían diferentes niveles de participación de los individuos en la sociedad y, a partir de ello, diferentes niveles de inclusión o exclusión social.

Tampoco puede restarse importancia a la discusión sobre exclusión e inclusión social en lo que respecta a lo urbano, dado que la complejidad de la misma es particularmente notable, pues son las ciudades las que concentran la mayor cantidad de personas, interacciones humanas, ideas, riquezas y capacidad para el desarrollo (Glaeser, 2011), sin dejar de lado que se espera un crecimiento exponencial de los entornos urbanos en la medida en que cada vez

más personas migran hacia los mismos por la percepción de oportunidades crecientes. Debe entonces acompañarse esta realidad con una discusión acerca de la necesidad de pensar lo urbano, las condiciones de vida que se ofrecen a los individuos, los servicios a los que podrán acceder y las oportunidades de construcción de tejidos sociales ofrecidas por las ciudades.

Pensar lo urbano, con todas estas condiciones, necesariamente obliga a pensar en vivienda, la forma en que debe construirse, los lugares donde debe encontrarse, cómo debe articularse al resto de la ciudad, con la finalidad de generar oportunidades para las personas. Esto se conoce como la geografía de la oportunidad y consiste en la relación entre la geografía y la forma en que ella misma influye en las personas y modifica sus características innatas o aprendidas en sociedad y su habilidad para prepararse para el futuro (Galster y Killen, 1995). En este caso, se observaría en la forma en que la vivienda ayuda a configurar las dinámicas sociales y cómo beneficia o perjudica a las personas, particularmente, la forma en que genera condiciones para la exclusión o la inclusión social.

Las dos hipótesis fundamentales de la geografía de la oportunidad son que existen variaciones en la oferta de recursos propuestos por mercados o instituciones en los diferentes lugares de las ciudades y que las personas tienen capacidades económicas diferentes que les permiten residir en dichos lugares, que son considerados deseables (Ihlanfeldt, 1999) y, por lo tanto, algunas personas se encuentran espacialmente distantes de la dinámica social construida alrededor de dichos recursos y tienen una mayor dificultad para participar en la misma. Esta dificultad para participar en dinámicas sociales deseables es, fundamentalmente, exclusión social.

En la geografía de la oportunidad puede observarse la relación cíclica descrita previamente, dado que la posibilidad de ubicarse en un lugar específico de la ciudad depende fundamentalmente de la capacidad económica de los individuos, y que esta ubicación permite o niega las posibilidades de participación en dinámicas sociales y económicas de prosperidad e inclusión.

## **2. IDEAS SOBRE LA VIVIENDA SOCIAL**

La vivienda social tiene en sus inicios un vínculo profundo con las instituciones religiosas, caridades y organizaciones productivas que ofrecían un beneficio a grupos de su interés particular (Scanlon, Fernández y Whitehead, 2015),



sin embargo, esta labor fue asumida posteriormente por el Estado hacia principios del siglo XX, en ocasiones en articulación con otros sectores. A pesar de la transición de institución religiosa a estatal, se puede evidenciar una visión que en muchos casos persiste con respecto a la vivienda social, que se entiende como una cuestión de caridad o que puede tener un carácter estrictamente transaccional entre organizaciones e individuos. Esta forma de entender la vivienda social es una de las razones por las que es frecuentemente utilizada como un instrumento de negociación con grupos de interés.

Técnicamente, se puede entender la vivienda social como una alternativa de vivienda que se encuentra por debajo del precio de mercado y que pretende dar acceso a personas que no podrían acceder a un mercado inmobiliario sin estas condiciones (Reeves, 2006). Este apoyo económico que se brinda a los individuos reviste una gran cantidad de simbologías sociales que varían de una comunidad a otra, pero que se relacionan fundamentalmente con el estatus socioeconómico y, por tanto, con la capacidad de participar y exigir en ciertos entornos. La vivienda social puede, entonces, ser generadora de inclusión o exclusión social, dependiendo de la forma en que la misma se configure en lo urbano, pero además de la forma en que sea concebida por los individuos de una comunidad.

Vale la pena anotar, notablemente, que en algunos casos la vivienda social no se vea con la intencionalidad única de incluir a segmentos poblacionales que se encuentran en desventaja económica, sino como una herramienta para facilitar el acceso a las dinámicas sociales y económicas en todos los niveles socioeconómicos (Van Kempen y Priemus, 2002). Vale la pena resaltar la experiencia de algunos países europeos, que conciben la vivienda social como una responsabilidad estatal, un claro remanente del Estado de bienestar, y donde no solamente importa el déficit habitacional, sino la necesidad de contar con un control económico sobre el mercado inmobiliario, evitando así la especulación y la fijación artificial de precios. Además, es una herramienta del modelo derivado de la teoría economía de Keynes para la generación de empleo y el desarrollo económico, puesto que se consolida como un método para el control del mercado inmobiliario, la disminución de la especulación sobre el precio del suelo y en el proceso, garantizar el acceso de cualquier ciudadano al mercado inmobiliario, particularmente, por parte de aquellos con menos recursos.

Esto indicaría que bajo las condiciones adecuadas, la vivienda social no solamente tendría una aplicación remedial, sino también preventiva de las

situaciones de pobreza y exclusión social, puesto que se podrían controlar factores económicos que podrían llevar a los individuos a una situación de carencia material. Sin embargo, esta visión se encuentra profundamente vinculada a los remanentes de los Estados de bienestar (Pierson, 1996) y no es fácilmente concebible fuera de ellos, en donde el neoliberalismo tiene raíces más profundas. Esto implica a su vez que la visión que se tiene con respecto a las realidades sociales siempre se encuentra atravesada por las estructuras sociales y los discursos que las reproducen, en este caso, la forma en que se conciben los servicios sociales en un país determinado está profundamente relacionada con el modelo económico predominante en el mismo, y esta visión se reproduce en el diseño y aplicación de políticas.

Ahora bien, para garantizar que la vivienda social sea generadora de inclusión social no solo debe satisfacer una necesidad habitacional, sino ser generadora de oportunidades de participación en espacios sociales y económicos, además de permitir el acceso a servicios públicos e institucionales. Sin embargo, la ciudad industrial de la cual se derivan la mayor parte de los diseños urbanos en América se encuentran fundamentados en la zonificación euclidiana, esto es, uso extensivo y no intensivo de los suelos, a los que además se les permite un solo uso (Lewyn, 2006). Esta forma en que se encuentran distribuidas las ciudades expresa un paradigma anclado a los procesos de industrialización en los que la separación de funciones se expresa en lo urbano. Esto separa a los individuos en sus partes e impide que puedan satisfacer la mayoría de sus necesidades fácilmente.

Si a la distribución funcional de las ciudades se suma el uso extensivo del suelo, encontramos que los entornos urbanos no solo están divididos, sino que cada vez sus partes se encuentran más lejos una de la otra. Esto se ha probado problemático, fundamentalmente porque limita las posibilidades que tienen los individuos de acceder fácilmente a los entornos sociales, económicos y de servicios públicos e institucionales en donde se construye la inclusión social. Por esta razón, se plantea que para que una vivienda sea generadora de inclusión social se deben tener en cuenta una serie de variables que se encuentran agrupadas en tres grandes categorías: la relación de la vivienda con la ciudad, la relación de la vivienda con su entorno y el espacio habitable (Pérez-Pérez, 2016).

En la primera categoría se plantea la necesidad de que la vivienda permita un fácil acceso y disfrute de los servicios e infraestructura existentes, el trabajo, el estudio, el comercio, etc. En la segunda categoría se abarcan tanto aspectos

paisajísticos, de espacio público, la facilidad que se ofrece a los individuos para relacionarse y moverse en el espacio que los rodea, así como los marcos jurídicos que favorezcan la flexibilidad en el acceso para el beneficiario. En la tercera categoría se plantean cuestiones relacionadas con el diseño y la arquitectura de la unidad de vivienda, resaltando particularmente la oportunidad de transformación del espacio y la realización de actividades productivas. Vale la pena resaltar que en este frente se considere importante el acercamiento de las dimensiones que la ciudad industrial ha separado para que se pueda mejorar la inclusión social a través de la vivienda, lo que implicaría dejar de concebir de manera tradicional la ciudad y empezar a considerar las implicaciones que la planificación urbana tiene en la cotidianidad de los individuos.

### **3. IDEAS DEL ESTRUCTURALISMO SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas son fundamentalmente la acción del Estado en sus diferentes niveles e institucionalidades para influir sobre aspectos particulares de la sociedad y se reconocen cinco grandes momentos dentro de dicho proceso: la identificación y selección de prioridades de acción, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Lasswell, 1956; Thoening, 1997). Esta visión revela que no necesariamente se concibe al Estado como un ente de resolución de problemas y que por lo tanto, las políticas públicas no necesariamente van dirigidas a la resolución de situaciones socialmente problemáticas, definición ampliamente popularizada.

El ciclo de las políticas públicas ha sido, sin embargo, mejor descrito como: definición de la agenda, formulación de políticas, toma de decisiones, implementación y evaluación (Brewer y deLeon, 1983; May y Wildavsky, 1978; Anderson, 1975; Jenkins, 1978) fundamentalmente, porque guarda una mejor relación con la realidad, es decir, es descriptivo más que normativo. En este se separa el proceso de formulación de políticas y el de toma de decisiones, puesto que se acepta que no todos los desarrollos son efectivamente incluidos en el momento de la compilación de la política pública.

La implementación es el punto en que el ejercicio discursivo se plasma en acción, el punto donde se puede verificar si toda la construcción previa ha sido realizada adecuadamente y si es posible aterrizar efectivamente todos los planteamientos elaborados anteriormente (Jann y Wegrich, 2007). En este

punto, entonces, es necesario decir que todos los procesos de implementación se realizan por individuos con comportamientos que no son enteramente racionales y además se encuentran atravesados por contextos en los que las pasiones e intereses juegan un papel importante.

Existen dos grandes enfoques dentro de los cuales se analiza la implementación de las políticas públicas. El primero de ellos es el *top-down*, que supone la separación entre los procesos iniciales del ciclo y los finales, esto es, la separación de los procesos de identificación-selección, formulación y decisión, de los procesos de implementación y evaluación, además de un proceso de acción enteramente racional. El segundo de ellos es el *bottom-up*, que plantea que los problemas de la implementación y evaluación se presentan precisamente porque los procesos de identificación-selección, formulación y decisión se hacen desconectados de los contextos en donde se aplicaría la política y no tienen en cuenta la discrecionalidad del funcionario (Roth, 2016).

Precisamente, es en este punto donde cabe el análisis de las instituciones, particularmente la concepción de las mismas como normas formales e informales, y que concibe al individuo con una racionalidad limitada (North, 1990), sirve para entender la influencia que tienen las percepciones y creencias de los encargados de la implementación en el proceso de políticas, esto es, normas informales, en relación con las normas formales por las que también se rigen. Los principios que rigen esta visión de las instituciones es simple: por una parte, el individuo tiene, efectivamente, una mirada racional y por tanto calcula costos y beneficios, sin embargo la visión racional se encuentra limitada porque la información disponible no es perfecta y, por tanto, las decisiones que los individuos toman se entienden como racionales dentro de un contexto específico y con una información específica; por otra parte, las normas informales son esquemas de pensamiento aceptados en un contexto específico y permiten el acercamiento de los individuos a las normas formales, son ideas colectivas que se aceptan como adecuadas, pero que están determinadas por el contexto y la imperfección de la información.

Se puede pensar en el origen de las instituciones informales como historias equivalentes a mitos de la creación, ideas que los individuos se repiten a sí mismos y a otros para dar sentido a las realidades de sus entornos. Esta afirmación está acompañada de la idea de que el crecimiento económico es el resultado endógeno de un sistema económico, es decir, de las normas que rigen el sistema (Romer, 1994). Extendiendo el planteamiento, las sociedades se pueden entender como sistemas en los que se toman decisiones, de acuerdo

con las posibilidades y limitaciones que les son propias y que se reproducen como ideas entre los individuos. En estos sistemas, el resultado de mejores instituciones, reglas formales e informales, serían mejores decisiones, crecimiento económico e inclusión social. Esta visión de las instituciones tiene un asidero profundo en el estructuralismo sociológico, la idea de los dispositivos de control, los discursos y el *habitus*.

Dentro del estructuralismo, las instituciones serían entendidas como estructuras que condicionan, a través de dispositivos de control, los comportamientos de los individuos y, por tanto, las decisiones que pueden tomar. Continuando con la analogía, estos dispositivos de control serían los equivalentes de las normas formales descritas por el institucionalismo económico. A través de este proceso, de la toma de decisiones cotidianas, se generarían discursos que permiten a los individuos, adaptarse a las estructuras y ajustarse al control, aceptarlo. Estos discursos serían los equivalentes a las normas informales descritas por el institucionalismo económico. Estos discursos y el *habitus* que se genera con ellos, refuerzan las estructuras y permiten la reproducción de las mismas, la transición generacional (Bourdieu, 1990).

Ahora bien, si se piensan las instituciones dentro del marco del estructuralismo, es importante resaltar que los individuos al encontrar condicionadas las decisiones cotidianas, forjan sus comportamientos y discursos para permitir un ajuste a su contexto, es decir, la forma en que los individuos conciben la realidad se encuentra fuertemente determinada por los dispositivos que condicionan sus decisiones cotidianas (Foucault, 2009). Lo que las estructuras ejercen es, esencialmente, el control sobre la vida de los individuos que a su vez las preservan y las reproducen.

Si bien las decisiones que se toman para la configuración de políticas públicas están atravesadas por el modelo económico, no se encuentran condicionadas por el mismo. La pertinencia de esta discusión en relación con las situaciones que enfrenta la vivienda social, radica principalmente en el hecho de que dependiendo de cómo se configuren las políticas de vivienda, se configurarán también los entornos urbanos y con ellos las ideas de los individuos acerca de los servicios sociales, la efectividad del Estado y la importancia que el mismo tiene para la economía y la sociedad. Algo que permite el institucionalismo económico más que el estructuralismo sociológico, es la capacidad de modificar las normas formales que rigen un sistema social y económico, que puede analizarse más fácilmente si se piensan desde un método de aplicación *top-down*.

Para pensar entonces la problemática de la implementación de las políticas públicas, realizando un análisis de las instituciones y entendiendo el proceso fundamental de formulación de las mismas dentro del modelo *top-down*, debe pensarse en dos factores fundamentales: primero, el nivel de discrecionalidad con la que cuentan los funcionarios públicos que implementan la política tanto para realizar como para dejar de realizar una acción específica; segundo, los incentivos que tienen los funcionarios públicos para generar alternativas de implementación a dicha política pública. Estos factores son fundamentales puesto que permiten o no, ajustar la política diseñada a las características específicas de un contexto dado.

Entendiendo la discrecionalidad como la capacidad que tiene un ente territorial y, por lo tanto, algunos funcionarios públicos de tomar decisiones y ejecutar o no ciertas acciones específicas que no se encuentran claramente determinadas en las normas formales (Sampol, 2003), se puede pensar que es un principio fundamental para lograr adecuadamente el ajuste de las políticas públicas que han sido diseñadas por una autoridad central, a los contextos territoriales específicos en donde se implementarán las mismas. Esto significa que si los funcionarios de un municipio tienen una capacidad limitada de interpretar y ajustar las políticas públicas, es más probable encontrar errores o consecuencias indeseadas en la implementación. La discrecionalidad de las entidades territoriales toma, entonces, mayor relevancia para mejorar el proceso de implementación cuando se entienden las políticas públicas en un modelo *top-down* propio de los estados centralizados como el colombiano.

## **4. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL**

### **4.1 La vivienda social en Europa**

En Europa se ha concebido como un componente esencial de la economía y, además, como una de las garantías de la ciudadanía para tener una calidad de vida adecuada. En Europa occidental se ha entendido principalmente como parte del contrato social entre los ciudadanos y el Estado, mientras que en Europa central y oriental se ha hecho patente un enfoque mucho más corporativista, evolucionando desde el comunismo, en el que se vincula fuertemente al sector productivo en la articulación para garantizar las condiciones de vida de los trabajadores (Scanlon, Fernández y Whitehead, 2015).

Particularmente, en el período de la posguerra, estas dos visiones se configuraron en tres líneas que permitieron grandes expansiones en el sector de la vivienda social: en el norte se consolidó la participación de los privados sin ánimo de lucro o como industrias altamente reguladas y con alta adhesión a la planeación municipal, en el sur se concibió como primordial la necesidad de apoyar la provisión familiar que repercutiría en una mayor capacidad para adquirir vivienda, mientras que en el centro y oriente primó la visión de la provisión desde el Estado a través de las empresas, atravesada evidentemente por el comunismo.

Entre los Estados de bienestar que dominaron la segunda mitad del siglo XX en Europa primaron dos grandes corrientes que determinarían parte importante del curso de las ofertas de vivienda social; por una parte los de visión universalista, en los que ha primado la idea de que los principios de vivienda social, de calidad y a un precio accesible, deben aplicar para todos los ciudadanos y, por lo tanto, el enfoque se ha encontrado en reducir el costo de la vivienda en general; por otra parte los de visión dualista, en los que la idea dominante es la de que los beneficios de la vivienda social deben encontrarse dirigidos fundamentalmente a los ciudadanos de menores ingresos (Whitehead y Scanlon, 2007).

La participación de los municipios siempre ha sido activa, aunque con alta dependencia de la capacidad económica de los mismos. Mientras unos se han involucrado desarrollando proyectos de vivienda social por sí mismos, otros generan las condiciones necesarias para que desde niveles superiores del Estado, empresas o privados sin ánimo de lucro desarrollen proyectos. Aunque las condiciones en las que cada Estado realiza dichas intervenciones y dispone los mecanismos y recursos es variada, la pretensión es proveer una vivienda digna y a un precio alcanzable (Department of Environment, 1971).

La propiedad de las viviendas sociales se volvió un tema de discusión fundamentalmente impulsado por la oleada de neoliberalización liderada por el Reino Unido desde la década de 1980 y dirigida, principalmente, a los países con economías en transición (Aalbers y Holm, 2008). Esto llevó a la privatización de buena parte de la vivienda social, que se encontraba distribuida principalmente entre el Estado, a través de los municipios y organizaciones sin ánimo de lucro encargadas de rentar la vivienda a los ciudadanos, así como de administrar los entornos urbanos y la disponibilidad e inversión en equipamientos. Esta situación ha llevado a una transformación de los panoramas del mercado de vivienda, así como en la gobernanza urbana.

Esta situación es particularmente notable en el caso holandés, en donde la vivienda social tiene el mayor porcentaje de participación en el mercado de vivienda (Elsinga y Wassenberg, 2007). Cerca del 54% de la vivienda social es ocupada por sus dueños; el 11% es propiedad de privados que la rentan y el 35% es propiedad de asociaciones de vivienda que les rentan, deben actuar sobre principios comerciales, pero también destinar las utilidades de esta acción a funciones sociales como el mejoramiento del equipamiento urbano. Aunque las asociaciones de vivienda pueden negociar libremente con las propiedades que administran, la vivienda destinada a la renta no puede cambiar sus usos.

#### **4.2 La vivienda social en Estados Unidos**

La vivienda social en Estados Unidos se caracteriza, principalmente, por la existencia de proyectos administrados por agencias de nivel federal, estatal o local, que permiten a las personas acceder a vivienda con costos por debajo del precio de mercado en una zona determinada, especialmente a través de la renta de dichos espacios. Durante la posguerra se comienzan a desarrollar los primeros proyectos no derivados de la filantropía y hasta mediados de la década de 1970 se consolidaron a partir de grandes proyectos de vivienda que se configuraban en vecindarios conformados por población, con características étnicas y socioeconómicas semejantes (Rosenbaum, 1995), lo que inevitablemente llevó a la profundización de la exclusión social de dicha población.

Esta situación cambió notablemente desde que un fallo de la Corte Suprema obligó a los proyectos de vivienda social a enfocarse en vecindarios con más bienestar económico, bajo la tesis de que podría generar mejores oportunidades para que las personas se integraran a las dinámicas socioeconómicas de la ciudad, y su bandera es el Proyecto Gautreaux. Con este se pretendía integrar a personas a las comunidades con una dinámica socioeconómica mucho más saludable a la que se encontraban antes, principalmente, subsidiando la renta de vivienda en dichos lugares (Duncan, 2006) en un primer momento asociado a la cuestión racial y en un segundo momento, teniendo en cuenta solamente la cuestión económica.

Dos puntos de vista se encuentran en disputa; por una parte la tesis de la 'cultura de la pobreza' (Lewis, 1968), un punto desde el cual se sostiene que existen factores en las etapas tempranas de socialización, que posteriormente se reproducen en el proceso de toma de decisiones en la vida adulta. Dentro



del mismo, se sostiene que el sentido de eficacia adquirido por los individuos es inmodificable. Por otra parte, la tesis de la geografía de la oportunidad (Galster y Killen, 1995), que sostiene que los individuos se encuentran condicionados por su entorno y el mismo, puede modificar características de las personas.

El proceso iniciado por el cambio en la legislación genera movilidad intraurbana a través de diferentes programas federales, estatales o locales que tienen en común la oportunidad de que los individuos para ubicarse en diferentes comunidades, pueden hacerlo a través de bonos que permiten subsidiar la renta de una vivienda para nivelar los precios con los de la vivienda social (Rosenbaum, 1995). Se encuentra que en general, son las condiciones socioeconómicas y la disponibilidad de oportunidades que ofrecen las comunidades en donde habitan las personas las que determinan la capacidad para sobreponerse a las condiciones de pobreza, y si los programas de vivienda no logran modificar dichas condiciones, o bien a partir de la provisión de estos bienes y servicios, o a partir de la relocalización de las personas con mayores necesidades, los programas de vivienda se muestran estériles en términos de inclusión social (Jacob, 2003). Además, se encuentra que, de ser posible, las personas eligen relocalizarse en comunidades con condiciones muy semejantes a las que vivían antes, lo que dificulta el proceso de inclusión social.

Habiendo aceptado esta situación, y entendiendo la necesidad de lograr la inclusión social a partir de la relocalización de las personas en entornos con más oportunidades para el éxito, las políticas de vivienda en Estados Unidos se encuentran con la encrucijada de elegir entre los programas basados en bonos que le permiten a las personas acceder a rentas a un precio por debajo del mercado o programas basados en proyectos de vivienda (Ellickson, 2010). Los primeros tienen un menor costo y permiten una mayor movilidad de las personas en las ciudades, pero tienen más dificultades para realizar evaluaciones y garantizar que las opciones elegidas por las personas sean efectivamente las que más oportunidades ofrecen; los segundos son más estables y garantizan condiciones para la evaluación y la selección de entornos idóneos para la inclusión social, sin embargo, son más costosos y dificultan el ajuste ante las modificaciones que el mercado genera en dicho entorno. Esto significa, fundamentalmente, que los primeros son más flexibles, pero deben ser vigilados constantemente, mientras que los segundos son más costosos y estables, pero requieren un ejercicio prospectivo mucho más acertado.

### 4.3 La vivienda social en América Latina

La ciudad latinoamericana presenta altos niveles de segregación, que si bien no pueden asociarse necesariamente con cuestiones raciales, si pueden asociarse con cuestiones socioeconómicas, con patrones muy claros de concentración de los grupos sociales en ciertas zonas de las ciudades de acuerdo con sus capacidades adquisitivas (Rodríguez y Arriagada, 2004). Esta situación no es diferente a la que se ha presentado en otros lugares del mundo en donde las políticas de vivienda no tienen los resultados esperados.

A partir de las altas tasas de déficit habitacional, los países en América Latina y el Caribe han optado por medidas eminentemente vinculadas con el mercado, en donde el sector público se encarga especialmente de la regulación y funciona como agente de subsidios, mientras que el sector privado se encarga de la construcción, venta y provisión de créditos hipotecarios (Held, 2000). Esta situación lleva a que, si bien los déficit habitacionales cuantitativos pueden reducirse, necesariamente las ciudades se configuren a partir de las dinámicas de mercado y, por tanto, se producen viviendas de calidad insuficiente, encontrando explicación a los niveles de segregación presentes.

Precisamente, en el análisis de los niveles de exclusión de las ciudades latinoamericanas se puede observar que, si bien los niveles de pobreza con mediciones clásicas e incluso los Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas se han reducido, la pobreza tiene otro tipo de expresiones, fundamentalmente vinculadas al acceso a los equipamientos urbanos y los servicios de consumo colectivo de la ciudad (Arriagada, 2000). Esto da cuenta de la transformación en la forma en que la pobreza se expresa y la necesidad de entenderla mucho más como una cuestión relacional, que permite la participación en espacios sociales y económicos, esto es, pensar la pobreza en términos de inclusión social.

Se expresa entonces no solo el problema para quienes carecen de vivienda, sino para quienes la adquieren, puesto que los mecanismos diseñados para ello son poco flexibles y, por lo tanto, se muestran insuficientes para dar respuestas integrales a las complejidades existentes (Rodríguez y Sugranyes, 2004). La inmediata asociación de la vivienda con la propiedad, la calidad de las unidades de vivienda, los lugares en donde se encuentra ubicada dicha vivienda en relación con los servicios y equipamientos urbanos, las problemáticas de financiación y la poca capacidad para reubicarse en los entornos urbanos, de acuerdo con las necesidades o capacidades, son parte de los problemas más comunes en torno a la vivienda social en América Latina.

#### 4.4 La vivienda social en Colombia

En Colombia, los esfuerzos recientes por establecer políticas de vivienda social se pueden rastrear fundamentalmente en 1991, cuando con la Ley 3 de 1991 se reformó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) que se había creado en 1939 para subsidiar la oferta de vivienda social en el país, esto es, subsidiar la construcción. El cambio principal fue la transición a un modelo de mercado en el que se subsidia la demanda de vivienda, es decir, subsidiar el crédito hipotecario y permitir al ciudadano unas condiciones de mayor flexibilidad en el momento de adquirir deudas para la compra de vivienda (Held, 2000). Este cambio pretendía reducir el déficit habitacional del país, redistribuyendo además las cargas presupuestales que implica sostener.

Sin embargo, en la medida en que el modelo migraba cada vez más hacia el subsidio a la demanda, y con la desaparición del ICT, ha sido mayor la participación de los privados que ocupan ya casi todo el espectro de alternativas para la adquisición de vivienda. Estas alternativas también se han visto reducidas sustancialmente, siendo la vivienda nueva la que domina las modalidades de producción de vivienda en el país, aunque no necesariamente se ha visto reflejado en una reducción del déficit habitacional en las medidas esperadas (Escallón, 2011).

Sumado a ello, la forma en que se implementan las políticas de vivienda social ha demostrado tener problemas, no solo por cuestiones arquitectónicas, sino también urbanísticas, esto es, la generación de espacios con escaso valor agregado, con deficientes equipamientos urbanos, insuficientes accesos a servicios públicos no domiciliarios y una desbalanceada proporción entre los costos de la producción de vivienda, en general (Fique, 2005).

La problemática de la calidad está también asociada a la ausencia de flexibilidad que se hace evidente cuando se nota que en Colombia, la interpretación del derecho a la vivienda se ha igualado prácticamente al derecho a la propiedad (Florian, 2003). Esta situación deja por fuera una cantidad importante de oportunidades para la implementación de programas de vivienda social que sean más flexibles, y que garanticen oportunidades para el acceso a una cantidad de servicios institucionales, comercio, educación, salud, etc., que permitan la movilidad y la inclusión social.

Si bien es importante el nivel de planeación que se ha logrado en la implementación de la política de vivienda social (Mesa & Villaveces, 2008), vale

la pena resaltar también que se requieren mejoras importantes con respecto a la descentralización puesto que, aun cuando los municipios tienen capacidad para elaborar los planes de ordenamiento territorial y definir los usos de suelo, tienen poca participación en la definición de los modelos urbanísticos a implementar en los proyectos de vivienda social, principalmente por el alto componente de mercado en el sistema.

Precisamente, es el alto componente de mercado presente en la política de vivienda social una de las partes más criticadas, dado que genera un conflicto de intereses con respecto a la acción estatal (Fique, 2008), puesto que se priorizan las herramientas de financiación y compra por sobre los demás modelos para el acceso a la vivienda social, y es el mercado el que determina los tipos de vivienda a construir en un determinado lugar. Sumado a ello, la influencia del mercado y las pocas herramientas para dar lineamiento a la vivienda social por parte de los entes territoriales, se ven reflejadas en los precios de la vivienda y por ende, en la accesibilidad de la misma.

#### **4.5 Marco jurídico de la vivienda social en Colombia**

A nivel internacional existen tres estancias fundamentales que dan lineamiento a las políticas de vivienda en Colombia; en primer lugar, se encuentran la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948), en segundo lugar, el *Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales* (ONU, 1966), y finalmente, la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* (ONU, 1986). En los tres acuerdos se reconoce el derecho de todas las personas a contar con condiciones que les permitan garantizar a sí mismos y sus familias la salud, el bienestar, la alimentación, la vivienda y los servicios sociales. Además, se reconoce la necesidad de mejora constante de las condiciones existentes, lo que plantea la necesidad de generar políticas que sean sostenibles y duraderas.

Las políticas de vivienda en el país se encuentran enmarcadas dentro del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia (1991) en donde se declara que:

*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Constitución, 1991).*

También se hace mención del derecho a la vivienda en relación con la población rural en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia (1991) cuando se declara que:

*Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Constitución, 1991).*

Estas condiciones hacen de la vivienda un derecho con características particulares, debido a que su exigibilidad se encuentra supeditada a la segunda parte del mismo artículo, es decir, que el ciudadano cuente con las condiciones necesarias para hacer efectivo su derecho o, en otras palabras, pueda acceder a mecanismos de financiación a largo plazo. Por otra parte, es necesario decir que las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda son escasas.

La forma de entender la vivienda en Colombia se encuentra claramente relacionada con el derecho a la propiedad privada, y si bien es válido y necesario, es ingenuo pensar que es el único medio para garantizarla. Esta situación demuestra una falta de flexibilidad en relación con la forma de concebir la problemática del déficit habitacional en el país.

La Corte Constitucional (2013) ha declarado la vivienda digna como un derecho fundamental sin necesidad de conexidad con otros, no sujeto a un criterio de progresividad y exigible bajo parámetros de habitabilidad y a la necesidad con mayor apremio. Esto quiere decir, que si bien se entiende como un derecho fundamental, es exigible solamente si existe un detrimento al patrimonio del ciudadano, es decir, si hay propiedad privada, si las condiciones de habitabilidad ponen en riesgo la integridad de quienes habitan la vivienda y, finalmente, si se considera prioritaria una intervención.

La Ley 1537 (2012) “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, determina que le corresponde a los entes nacionales brindar los instrumentos legales, normativos y financieros que viabilicen el desarrollo de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social, mientras que a los entes territoriales les corresponde promover la gestión, habilitación o incorporación de suelo urbano, que permita el desarrollo de vivienda de este tipo. En esta también se determina que los promotores, constructores y/o cajas de

compensación familiar podrán presentar a los fondos dispuestos a nivel nacional, los proyectos de vivienda que cumplan con las características de precio y calidad y además cuenten con una licencia urbanística.

Esta última situación expuesta presenta a los entes territoriales con muchas menos capacidades de gestión de lo deseado, puesto que sus funciones se encuentran prácticamente limitadas a poner suelo a disposición de los desarrolladores de vivienda y otorgar licencias urbanísticas. Sin embargo, no son claras las capacidades con las que cuentan para realizar una gestión mucho más integral en la que se tengan en cuenta modelos urbanísticos diferentes a la extensión del suelo urbano. En términos de gestión pública, es simplemente la dificultad que tendrían los municipios para adoptar medidas que no se encuentran explícitas en la ley, aun cuando la misma no las prohíbe, lo que habla de la (in)capacidad de innovación en el sector público.

La Ley 388 (1997) Orgánica de Ordenamiento Territorial en la que se definen instrumentos que pueden ser utilizados por los municipios para la planificación, siendo la más importante de todas el Plan de Ordenamiento Territorial, además de mecanismos de financiación de la transformación urbana, como el cobro de la plusvalía y la valorización como impuestos aplicables, en la medida en que el valor de los predios se modifique por acción u autorización pública. Otros elementos importantes son el hecho de que la planeación municipal se torna obligatoria, y la función social y ambiental del suelo adquieren un carácter constitucional.

El documento CONPES 3305 (2004) realiza una evaluación de los planes de desarrollo de primera generación de los POT adoptados por los municipios, encontrando principalmente que se ven como un requisito y no como un ejercicio prospectivo, lo que implica fundamentalmente que la elaboración del mismo es una normalización de las prácticas vigentes. También se hace evidente que los Planes de Desarrollo no necesariamente son consecuentes con los POT, y que la aplicación de mecanismos de gestión y financiación es insuficiente.

La Ley 1454 (2011) Orgánica de Ordenamiento Territorial no ofrece muchas alternativas a la problemática de la planeación municipal y urbana, más allá de la creación de nuevas alternativas de entidades territoriales de carácter asociativo y administrativo. Esto es, la asociación de entidades municipales como municipios, distritos y entidades territoriales indígenas, así como la asociación de departamentos. Esto, si bien permitiría algunos caminos para realizar

planeación conjunta en relación con algunos temas particulares, no reemplaza a los POT municipales ni es un ejercicio claramente vinculante para la planeación municipal.

Para pensar entonces la problemática de la implementación de las políticas públicas, realizando un análisis de las instituciones y entendiendo el proceso fundamental de formulación de las mismas dentro del modelo *top-down*, debe pensarse en dos factores fundamentales: primero, el nivel de discrecionalidad con la que cuentan los funcionarios públicos que implementan la política, tanto para realizar como para dejar de realizar una acción específica; segundo, los incentivos que tienen los funcionarios públicos para generar alternativas de implementación a dicha política pública. Estos factores son fundamentales puesto que permiten o no, ajustar la política diseñada a las características específicas de un contexto dado.

## 5. CONCLUSIONES

Probablemente una de las situaciones más fácilmente observables en el análisis del caso colombiano responde, fundamentalmente, a la dificultad de encontrar un cuerpo normativo que logre equilibrar la participación del Estado y los privados de forma que posibiliten, por una parte, la planeación urbana que permita la provisión de servicios públicos, infraestructura, acceso a la institucionalidad y a las dinámicas sociales y económicas previamente establecidas en los territorios y, por otra parte, el desarrollo de modelos de participación de parte de privados que garantice la sostenibilidad económica de las políticas de vivienda.

Se puede encontrar que, con el ánimo de brindar garantías a la inversión privada, se han otorgado una gran cantidad de privilegios que permiten que en la práctica sean los privados quienes realizan la planificación urbana sobre la base de la ejecución continuada de proyectos de vivienda, mientras que los municipios se convierten en otorgadores de licencias de construcción. Los efectos de esto se pueden observar en la incapacidad que se tiene posteriormente para lograr la provisión de servicios públicos, infraestructura y acceso a la institucionalidad en las nuevas zonas urbanas.

Se suma a esta situación la insuficiente capacidad de las ofertas de vivienda social para ajustarse a las necesidades reales de la población, dado

fundamentalmente, porque solo se entiende la vivienda social asociada al modelo de propiedad privada, subsidios a la demanda y expansión urbana insuficientemente densificada y sin acceso a servicios institucionales y sociales, comercio, etc. Sería importante tener en cuenta la necesidad de permitir la participación de privados en condiciones diferentes a la construcción y venta de predios, y más bien a la administración y renta de los mismos en condiciones.

Es un lugar común mencionar que la vivienda social no debe concebirse solamente como una herramienta para mitigar la pobreza y reducir el déficit habitacional, sin embargo, es importante que los proyectos consideren las condiciones básicas para garantizar la calidad de vida, e incluso se puede pensar en que la vivienda social no sea solamente para aquellos ciudadanos con más necesidades, sino para todos los ciudadanos. Para ello es importante el trabajo concertado entre los desarrolladores privados y los municipios, de manera que se logren las metas urbanísticas, de inclusión y de generación de ingresos.

Se debe entender la vivienda social como un instrumento que permite, no solo mitigar un déficit habitacional, sino también generar inclusión y movilidad social, que puede estar vinculado a iniciativas privadas que no se limiten simplemente a la venta, sino que aumenten la flexibilidad al acceso al mercado inmobiliario, administración de los proyectos de vivienda social, agreguen valor a la forma en que se configuran los entornos urbanos y faciliten el desarrollo económico de las ciudades, incluyendo en el proceso a segmentos de la sociedad que, generalmente, se encuentran al margen de las dinámicas socioeconómicas..

Se consideraría entonces deseable encontrar en las administraciones municipales una actitud más participativa en relación con la definición de zonas de expansión o la restricción de las mismas, las prácticas urbanísticas y el uso de suelos, así como modelos de renovación urbana que permitan alterar el modelo existente de ciudad con división funcional que expande y aumenta las distancias y costos para acceder a servicios. En general, se requiere entender que la vivienda social es una parte importante de algo mucho más grande y que se relaciona con la forma en que los individuos se desenvuelven en el entorno urbano, desarrollan sus actividades económicas y se relacionan con el resto de la sociedad. No deben ser, por tanto, simplemente un elemento de negociación ni una solución numérica, pues su importancia y significación es notable.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aalbers, M. B., & Holm, A. (2008). *Privatising social housing in Europe: The cases of Amsterdam and Berlin*.
- Anderson, J.E. (1975). *Public Policymaking*. New York: Praeger.
- Arriagada Luco, C. (2000). *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. CEPAL.
- Arthurson, K., & Jacobs, K. (2004). A critique of the concept of social exclusion and its utility for Australian social housing policy. *Australian Journal of Social Issues*, 39(1), 25-40.
- Brewer, G., and deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey, Cal.: Brooks, Cole.
- Burstein, P. (1991). Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *American Review of Sociology* 17: 327-350.
- Bourdieu, P. (1990). Structures, habitus, practices. *The logic of practice*, 52-65.
- Buckley, R. M., & Kalarickal, J. (2005). Housing policy in developing countries: Conjectures and refutations. *The World Bank Research Observer*, 20(2), 233-257.
- CONPES (2004). Documento 3305: Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, Bogotá, Colombia.
- Constitucion Política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991.
- Corte Constitucional (2013) Sentencia T-583, Bogotá, Colombia.
- Department of Environment (1971) *Fair Deal for Housing*, Cmnd 4728, London, HMSO.

- Duncan, G. J., & Zuberi, A. (2006). Mobility lessons from Gautreaux and moving to opportunity. *Nw. J.L. & Soc. Pol'y*, 1, 110.
- Ellickson, R. C. (2010). The False Promise of the Mixed-Income Housing. *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, 983-1021.
- Elsinga, M., & Wassenberg, F. (2007). Social Housing in the Netherlands, Chapter 10. *Social Housing in Europe*, Ed. C. Whitehead and K. Scanlon.
- Escallón, C. (2011). La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. *Revista de Ingeniería*, (35).
- Fique Pinto, L.F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(13), 73.
- Fique Pinto, L. F. (2005). La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia. Un enfoque en los procesos y las decisiones. *Revista Invi*, 20(55).
- Florían Borbón, A. (2003). *VIVIENDA: Derecho o Mercancía? Proceso o producto?*. Publicación de Fedevivienda.
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)* (Vol. 283). Ediciones Akal.
- Galster, G. & Killen, S. (1995) The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework, *Housing Policy Debate*, 6(1), pp. 73–102.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. Penguin.
- Held, G. (2000). Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. CEPAL.
- Ihlanfeldt, K. R. (1999). The geography of economic and social opportunity in metropolitan areas. *Governance and opportunity in metropolitan America*, 213-252.
- Jacob, B. A. (2004). Public housing, housing vouchers, and student achievement: Evidence from public housing demolitions in Chicago. *The American Economic Review*, 94(1), 233-258.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*, 43-62.

- Jha, A. K. (2007). La vivienda popular en América Latina y el Caribe. En breve, (101).
- Jenkins, W.I., (1978). Policy-Analysis. A Political and Organisational Perspective. London: Martin Robertsen.
- Van Kempen, E. (2002) 'Poverty Pockets' and social exclusion: on the role of place in shaping social inequality, en: P. Marcuse & R. van Kempen (eds) *Of States and Cities*, pp. 240-257. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H.D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- Levitas, R. (1998) *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*. London: Macmillan.
- Ley N° 388. Congreso de la República, Colombia, 1997.
- Ley N° 1454. Congreso de la República, Colombia, 2011.
- Ley N° 1537. Congreso de la República, Colombia, 2012.
- Lewyn, Michael, *New Urbanist Zoning for Dummies* (January 2006). GWU Legal Studies Research Paper No. 183. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=873903> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.873903>
- Lewis, O. (1968) *The culture of poverty*, in: D.P. Moynihan (Ed.) *On Understanding Poverty: Perspectives for the Social Sciences* (New York, Basic Books).
- May, J.P., and Wildavsky, A. (ed.) (1978). *The Policy Cycle*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Murdoch, B. L. (2007). *A study of housing policy and the economy* (Order No. MR33545). Available from ProQuest Central. (304844242). Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/304844242?accountid=48947>
- Murie, A., & Musterd, S. (2004). Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods. *Urban studies*, 41(8), 1441-1459.
- North, D. (1990). Institutions and their consequences for economic performance. *The limits of rationality*, 383-401.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

- ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ONU (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo.
- Pérez-Pérez, A. L. (2016). El diseño de la vivienda de interés social: la satisfacción de las necesidades y expectativas del usuario/The design of social housing: meeting the needs and user expectations. *Revista De Arquitectura*, 18(1), 67-75. doi: <http://usc.elogim.com:2147/10.14718/RevArq.2016.18.1.7>
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *revista Ciudades*, 28, 8-14.
- Reeves, P. (2006). *Introduction to Social Housing*. Routledge.
- Rodríguez, J., & Arriagada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Eure (Santiago)*, 30(89), 05-24.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *EURE (Santiago)*, 30(91), 53-65.
- Romer, P. M. (1994). The origins of endogenous growth. *The journal of economic perspectives*, 8(1), 3-22.
- Rosenbaum, J. E. (1995). Changing the geography of opportunity by expanding residential choice: Lessons from the Gautreaux program. *Housing Policy Debate*, 6(1), 231-269.
- Roth, A.N. (2016). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.
- Sabatini, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. *Inter-American Development Bank*.
- Sampol, J. M. (2003, December). El concepto de discrecionalidad y su control. In *Anales de la Cátedra Francisco Suárez (Vol. 37, pp. 337-358)*.
- Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M., & Whitehead, C. M. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, (17), 1-12.
- Téllez, D. M., & Niño, J. V. (2008). Descentralización y política de vivienda de interés social en Colombia; ¿Qué ha pasado? (No. 004736).
- Thoening, J. C. (1997). *Política pública y acción pública*.

- Van Kempen, R., & Priemus, H. (2002). Revolution in social housing in the Netherlands: possible effects of new housing policies. *Urban Studies*, 39(2), 237-253.
- Whitehead, C., & Scanlon, K. J. (2007). *Social housing in Europe*. London School of Economics and Political Science.
- Wilson, W. J. (2006). *The geography of opportunity: Race and housing choice in metropolitan America*. Brookings Institution Press.