



Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales
ISSN: 2007-0675
revista.iberoforum@ibero.mx
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

Vinasco, Diana
El Programa de Vivienda Gratuita en Llano Verde (Cali,
Colombia): entre normas estatales y estrategias informales
Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, vol. 4, núm. 2, 2024, Julio-Diciembre, pp. 1-41
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
Distrito Federal, México

DOI: <https://doi.org/10.48102/if.2024.v4.n2.341>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211080819001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

El Programa de Vivienda Gratuita en Llano Verde (Cali, Colombia): entre normas estatales y estrategias informales

The Free Housing Program in Llano Verde (Cali, Colombia): Between State Regulations and Informal Strategies

Fecha de recepción: 01/12/2023

Fecha de aceptación: 07/05/2024

Fecha de publicación: 19/08/2024

<https://doi.org/10.48102/if.2024.v4.n2.341>

Diana Vinasco*

dianavinascomartinez@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0580-1160>

Doctoranda en Antropología Social

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

México

Resumen

El artículo analiza el proceso de formación de la Urbanización Casas de Llano Verde (Cali, Colombia), inaugurada en 2013 como parte del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) desarrollado por el Gobierno nacional de ese momento. A partir de la descripción de tres procesos —asignación y entrega del beneficio, llegada de los nuevos habitantes al sector y cambios en la estructura y uso de las viviendas recibidas—, se contrastarán los lineamientos legislativos que establecían las obligaciones de los beneficiarios del PVG (Ley 1537 de 2012 y Decreto 847 de 2013) con la forma en la que los nuevos habitantes de Llano Verde asumieron y adaptaron sus formas de vida al lle-

* Doctoranda en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, en la línea de investigación Redes de poder, complejos legales y producción de violencia. Maestra en Estudios Sociales y Políticos por la Universidad Icesi (Cali) y licenciada en Historia por la Universidad del Valle (Cali).

gar a las nuevas viviendas, en las que mucho de lo que les habían prometido o se habían imaginado no se cumplía. Con ello se pretende dar cuenta de las tensiones y contradicciones que surgieron entre normas y formas de vida, en el proceso de implementación del PVG en Llano Verde. El análisis busca aportar a la discusión sobre las garantías de acceso al “derecho a la ciudad” que brindan los programas de vivienda social.

Palabras clave

Programa de Vivienda Gratuita (PVG), Ley de vivienda, informalidad, derecho a la ciudad, Cali (Colombia)

Abstract

The article analyzes the formation process of the Urbanización Casas de Llano Verde (Cali, Colombia), inaugurated in 2013 as part of the Free Housing Program (PVG) developed by the national government at that time. Based on the description of three processes –allocation and delivery of the benefit, arrival of new inhabitants to the sector and changes in the structure and use of the homes received– the legislative guidelines that established the obligations of the PVG beneficiaries will be contrasted (Law 1537 of 2012 and Decree 847 of 2013) with the way in which the new inhabitants of Llano Verde assumed and adapted their ways of life upon arriving at the new homes, in which much of what they had been promised or had imagined was not fulfilled. This is intended to account for the tensions and contradictions that arose between norms and ways of life, in the process of implementing the PVG in Llano Verde. The analysis seeks to contribute to the discussion about the guarantees of access to the right to the city provided by social housing programs.

Keywords

Free Housing Program (PVG), Housing Law, informality, right to the city, Cali (Colombia)

Introducción

América Latina atraviesa un déficit habitacional que, según algunas estimaciones, afecta a un tercio de su población (López, 2023). Este déficit es definido por la Organización de las Naciones Unidas ([ONU], 2015) según el saldo negativo de viviendas adecuadas disponibles en una ciudad, región o país para satisfacer las necesidades de su población; sin embargo, dicho

déficit no es igual a la demanda de mercado —es decir, al número de personas o grupos que busquen una vivienda—, sino que incluye únicamente la demanda de aquella parte de la población que no tiene los recursos suficientes para acceder a una vivienda por sus propios medios. Además, no está dado sólo por quienes no cuentan con un hogar (déficit cuantitativo), sino también por quienes habitan un espacio que no provee condiciones mínimas de dignidad y seguridad (déficit cualitativo) (ONU, 2015, pp. 10-12).

En el caso de Colombia, para el 2023 el déficit de vivienda alcanzó al 30.4% de los hogares del país. De esta cifra, el 23.1% (unos 4 millones) corresponde a déficit cualitativo y el restante 7.3% a déficit cuantitativo (1.27 millones aproximadamente) (Ministerio de Vivienda, 2023, pp. 19-20). Estas cifras han presentado reducciones, aunque mínimas, desde hace varios años, debido a los programas de vivienda social que han flexibilizado las condiciones de acceso a subsidios parciales estatales para las familias más pobres e incluso han cubierto el valor total de las viviendas entregadas (como es el caso del proyecto que aquí se analizará). Programas que, sin embargo, no han estado exentos de críticas respecto al verdadero bienestar que brindan a sus beneficiarios.

Las políticas de vivienda en Colombia tuvieron un giro importante a partir de los años noventa, pues, al igual que en la mayoría de los países de la región, se pasó de un modelo en el que el Estado asumía la financiación y producción de vivienda social a uno en el que la acción estatal se centró en favorecer las operaciones del mercado inmobiliario, otorgando subsidios a la población de menores recursos y sin vivienda, que invierte estos subsidios en proyectos ofertados por el sector privado (Parias, 2020). Al estar determinada por las lógicas del mercado y los intereses de mayor rentabilidad de las firmas constructoras, la vivienda social colombiana ha adoptado, según Parias (2020), una tendencia similar a la de los asentamientos de origen informal, pues se localiza principalmente en áreas periféricas sin un acceso efectivo a la ciudad, además de incorporar parámetros de construcción que privilegian la producción de unidades habitacionales pequeñas, en masa y de mala calidad en cuanto a materiales de construcción y acabados.

Esta tendencia no es ajena a otros países latinoamericanos: varios trabajos analizan cómo muchas de las políticas de vivienda para los más pobres han propiciado procesos de segregación residencial en países como Argentina (Najman, 2022; Elorza, 2016), Chile (López, 2019; Beytía, 2014) y México (Salinas y Pardo, 2020; Pedrotti, 2016), al estar ubicadas en áreas

que disminuyen sus posibilidades de acceso a la ciudad (oportunidades de empleo, transporte, educación, recreación) y tener bajos estándares de calidad para la construcción. Cuestiones que incrementan las desventajas sociales y económicas de sus habitantes e incluso amplían las brechas de desigualdad que estos programas pretenden disminuir (Libertun, 2017; Carman et al., 2013).

Así, al hablar de proyectos de vivienda social exitosos, resulta necesario tener en cuenta que dicha calificación no se basa precisamente en quienes los habitan, pues, como afirma Carolina Concha (2012), la calidad de los proyectos de vivienda se mide regularmente a partir de los parámetros técnicos del sector privado y de los indicadores del sector público, pero los intereses y las opiniones de quienes ocupan las viviendas no se toman en cuenta. Más allá de tener un espacio con condiciones mínimas de habitabilidad, el bienestar y la calidad de los proyectos también deberían medir ámbitos relacionados con, por ejemplo, el acceso a la ciudad (tiempos de desplazamiento, facilidad de transporte) o el diseño de la unidad (posibilidad de realizar las actividades básicas dentro de la vivienda) (Concha, 2012).

El poco cumplimiento de estas cuestiones plantea inquietudes respecto al “derecho a la ciudad” de quienes acceden a una solución habitacional subsidiada por el Estado, pues, como señala Borja (2004), en este derecho se encuentra necesariamente integrado el derecho a la vivienda. Tal como lo define David Harvey (2014), el derecho a la ciudad debe entenderse como la garantía que tienen quienes sostienen la vida urbana de acceder a lo que ésta produce y “a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos” (p. 14); aunque en la actualidad, agrega el autor, viene siendo interpretado de manera estrecha, quedando en manos de grupos económicos y políticos que configuran la ciudad de acuerdo con sus intereses (Harvey, 2014).

En su clásica obra *El derecho a la ciudad*, Lefebvre (2017) afirma que los “sistemas de significaciones” de quienes plantean y ejecutan los proyectos urbanísticos suelen imponerse sobre quienes los habitan; estos sistemas de significaciones (entendidos como las ideologías y recursos intelectuales de individuos o grupos) parten de la interpretación que expertos políticos y urbanistas tienen sobre el “habitar”, en términos verbales y discursivos, con lo cual pretenden subordinar los acontecimientos sociales a sus estrategias; pero el “humilde habitante” —como el mismo autor lo llama— también cuenta con sus propias estrategias y un sistema de significaciones para interpretar y adaptar el espacio que habita (Lefebvre, 2017, pp. 131-132).

Estos niveles de interpretación y adaptación del espacio, que son teorizados por Lefebvre (2013) como “lo concebido”, “lo vivido” y “lo percibido”, toman valor en el análisis del acceso efectivo a la vivienda de beneficiarios de un proyecto estatal, al constituir una vía para analizar, más allá de las cifras de reducción de déficit de vivienda, las distintas formas en las que los parámetros de calidad y bienestar (o su ausencia) se expresan y son interpretados por los diversos actores involucrados en proyectos de este tipo. Ello supone tener en cuenta, a nivel empírico, los tres niveles involucrados en la producción de estos espacios: los proyectos de vivienda y los procesos de adjudicación y parámetros de construcción (espacio concebido); la experiencia de quienes llegan a habitar el proyecto (espacio vivido), y la forma en la que, en sus interrelaciones, los actores involucrados interpretan, transforman y resignifican el espacio (espacio percibido).

En el presente artículo, se retoman las ideas de Lefebvre (2013) para analizar el proceso de formación de un proyecto de vivienda social: la Urbanización Casas de Llano Verde en la ciudad de Cali (Colombia), inaugurado en 2013 como parte del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) del Gobierno nacional, que promovió la entrega de cien mil unidades habitacionales para familias en condición de extrema pobreza, mediante subsidios que cubrían el valor total de las viviendas. El programa se llevó a cabo durante los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018).¹ Las familias receptoras del programa fueron seleccionadas mediante su clasificación como “vulnerables” en las bases de datos del Estado, es decir, debían cumplir al menos una de las siguientes condiciones: estar clasificadas en el rango de pobreza extrema, estar registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV),² habitar en zonas de

1 Santos es miembro de una de las familias más tradicionales en la historia política del país. Fue elegido mediante una coalición de partidos de derecha y centroderecha, como sucesor de Álvaro Uribe (de quien había sido ministro), pero meses después tuvieron diferencias y se convirtieron (hasta hoy) en grandes contrincantes. Santos adoptó un discurso y programa más liberal (como su tradición familiar) y tomó como bandera el proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), por el cual obtuvo el Premio Nobel de la Paz.

2 El RUV es un sistema de registro del Estado colombiano que contiene la información mínima requerida para la identificación de personas o grupos que han sufrido daños a raíz de conflictos armados internos: desplazamiento forzado, amenazas, despojo, asesinatos de familiares, violaciones de derechos humanos.

alto riesgo no mitigable o haber sido afectadas por desastres naturales o calamidades públicas (Ley 1537 de 2012, Artículo 12).

El objetivo es analizar las tensiones y contradicciones que surgieron entre los diferentes actores involucrados en el proceso de implementación del PVG en Llano Verde y el tipo de formación urbana que se produjo a partir de la interacción entre la política institucional y las formas de vida de sus habitantes. Para ello, se contrastarán los lineamientos legislativos y urbanísticos, dictados por las instituciones involucradas, con las realidades que sus habitantes encontraron y la forma en la que sortearon los problemas que se iban presentando con la llegada a las nuevas viviendas y en las que mucho de lo que les habían prometido o que habían imaginado no se cumplía.

La fuente principal son las narraciones de varios habitantes de Llano Verde respecto al proceso de asignación y entrega de las viviendas, la forma en la que asumieron las normas impuestas por el Gobierno nacional para conservar el beneficio y las estrategias para adaptarse al nuevo entorno. Otra fuente importante son los documentos (leyes, decretos, normas) emitidos por las entidades estatales, tendientes a garantizar la adecuada utilización de las viviendas. En menor medida, se usaron algunos documentos sobre demandas o fallos jurídicos que buscaban salvaguardar derechos que se consideraban vulnerados con la entrega de las viviendas, así como algunas fuentes periodísticas que brindan contexto al caso analizado.

Para describir las diferentes concepciones encontradas en Llano Verde sobre la forma de habitar el espacio asignado, resulta relevante el concepto de “vivienda como proceso” planteado por Morales et al. (2012), quienes proponen pensar la vivienda no como objeto terminado, sino como espacio de uso flexible, lo cual remite no sólo al hecho de poder transformar o ampliar su estructura física, sino también a las formas de organizarse socialmente en ella, con el fin de resolver los problemas habitacionales, adaptándola a las necesidades reales del modo de vida de quienes la ocupan. Esto implica que la vivienda excede al espacio privado y remite a su integración al tejido comunitario y urbano, pues la apropiación del lugar que se habita refiere no sólo a la estructura física, sino al entorno socioespacial en el que se inserta (Cornejo, 2022; Borja, 2004).

Llano Verde se encuentra ubicado en el extremo oriental de la ciudad de Cali y limita con su zona rural (ver imagen 1).³ El proyecto cuenta con 4 319 viviendas en un perímetro de tres kilómetros cuadrados y con treinta mil habitantes, aproximadamente; el promedio de personas por vivienda es de siete (Alcaldía de Cali, 2022). La población que habita Llano Verde es, en su gran mayoría, afrodescendiente; característica que no es contraria a la composición étnica del sector oriental de la ciudad ni a la de la ciudad en general.⁴ La franja oriental de la ciudad corresponde a un amplio sector que concentra altos índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, surgida en gran parte de procesos informales de poblamiento. La ubicación de Llano Verde en una zona periférica y en un sector con altos índices de pobreza confirma que la tendencia ya señalada para el caso latinoamericano, referente a la reproducción de dinámicas de segregación espacial en proyectos de vivienda social, también está presente en Cali (Uribe et al., 2016).

Imagen 1. Llano Verde



Fuente: Elaboración propia con Google Earth Pro y Adobe Photoshop 2021

3 Cali se divide en términos político-administrativos en 22 comunas, cada una conformada por un número variable de barrios. Llano Verde se ubica en la comuna 15.

4 Aunque existen debates y polémicas respecto a las estadísticas étnicas, el alto porcentaje de población negra en Cali es indiscutible. Los datos recopilados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ([Dane], 2011) en 2005 arrojaron que, en Cali, el 26.2% de sus habitantes se reconocieron como afrodescendientes; en las comunas del oriente de la ciudad, el 44.6% se reconoció como tal, y la ciudad concentraba el 17% de la población negra urbana, es decir, es la ciudad con mayor cantidad de población negra de Colombia.

Se utilizó el método etnográfico para recopilar la información, mediante un trabajo de campo realizado entre 2021 y 2023 en Llano Verde, que consistió en un primer periodo de visitas regulares y otro de residencia permanente en el sector. Para este artículo se utilizaron los testimonios de cinco personas, todas propietarias de vivienda del PVG en Llano Verde, que suministraron información mediante conversaciones informales sobre diversos temas y en distintos momentos del trabajo de campo, en las que se abordaban cuestiones referentes a los procesos aquí descritos. Todas las conversaciones, frases y comunicaciones personales citadas a lo largo del texto fueron recopiladas en Llano Verde durante el trabajo de campo. Este análisis forma parte de una investigación más amplia y en desarrollo, en la que Llano Verde funciona como un caso de estudio para explorar las dinámicas raciales, de clase y de violencia en la ciudad de Cali.

El proceso de entrega de viviendas en Llano Verde y las realidades de un nuevo espacio

Según lo expuesto por el Ministerio de Vivienda (2014), al iniciar el primer mandato del entonces presidente Juan Manuel Santos en 2010, varios hechos mostraban el fracaso de las políticas de subsidios parciales para dar acceso a las familias más pobres a una vivienda. Fallos proferidos por la Corte Constitucional y lo ordenado en la Ley de Restitución de Tierras promulgada en 2011 obligaban al Gobierno nacional a atender de manera prioritaria a la población en situación de desplazamiento y víctima del conflicto armado interno. En el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) criticó la falta de efectividad en la asignación de subsidios de vivienda en el país, pues para ello eran requisitos parciales acceder a un crédito bancario o tener capacidad de ahorro durante un año, lo cual dejaba fuera a las familias más pobres. Esto a su vez implicaba que un gran número de subsidios que habían sido asignados aún no habían podido ser desembolsados a sus beneficiarios por no cumplir con dichos requisitos (Ministerio de Vivienda, 2014, pp. 56-57).

En medio de este escenario, el gobierno de Santos presentó un proyecto de ley que fue aprobado por el Senado de Colombia y se convirtió en la Ley 1537 de 2012 (Ley de Vivienda), que definió como su objetivo principal promover proyectos habitacionales para las familias de menores recursos y estableció el subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE) para población vulnerable, que consistía en entregar soluciones

habitacionales de las que el Estado cubriría su valor total, eliminando los requisitos de ahorro programado o crédito bancario. El proyecto, que fue el más importante de dicho gobierno después del proceso de paz con las FARC-EP, tenía como sus principales objetivos, según el propio presidente, reducir el déficit de vivienda y llegar a los “más pobres de los pobres” (*El Espectador*, 2012).

En 2013, cuando inició el proceso de entrega de las cien mil viviendas gratuitas en diferentes ciudades y municipios del país, la información sobre los eventos de entrega inundó los periódicos, noticieros y los canales oficiales de comunicación del Gobierno nacional.⁵ El presidente, la primera dama, el ministro y el viceministro de vivienda se turnaban para cumplir con cientos de entregas periódicas por todo el país, acompañados de gran cantidad de funcionarios de los gobiernos nacional y local al que correspondiera la entrega. Las casas se iban adjudicando poco a poco, a medida que se avanzaba en su construcción en cada municipio.

La imagen era repetitiva: el presidente (o quien lo remplazara para la ocasión) se instalaba en una tarima a la que también subían los mandatarios locales y un grupo amplio de beneficiarios del proyecto; abajo se ubicaban las personas que habían sido citadas ese día para recibir las llaves de sus viviendas y firmar las escrituras. Luego de los discursos de los mandatarios, se daba la palabra a algunas personas beneficiadas, que agradecían por la generosidad del Gobierno y elogiaban su labor. Los videos e imágenes institucionales mostraban a las personas abrazando, dando la mano y aplaudiendo al presidente, incluso algunas llorando o arrodillándose y persignándose frente a su casa cuando la recibían.

Cuando inició la entrega de las viviendas, las críticas empezaron a centrarse en la mala calidad de las estructuras y en sus condiciones de habitabilidad. Con el ánimo de contrarrestarlas, la noche del 26 de abril de 2013, el presidente Santos se dispuso a dormir en una vivienda gratuita, ubicada en la ciudad de Valledupar, en la costa caribe colombiana: “Vamos a mostrarle a Colombia que vivienda social no significa vivienda de mala calidad. Voy a dormir en una de estas casas dignas y con servicios que estamos entregando por todo el país a los más pobres de los pobres”, afirmó ante los medios de comunicación (*Revista Semana*, 2013). A la mañana

5 Se realizaron un total de 310 proyectos de vivienda en 223 municipios del país.

siguiente, se dejó fotografiar en pijama, leyendo el periódico y tomando café, al tiempo que publicaba en su perfil de Twitter: “Dormir en una de las casas gratis que entregaremos hoy en Valledupar fue una experiencia grata. Comprobé la buena calidad de las viviendas” (Santos, 2013).

Ante la amplia difusión de imágenes, discursos y declaraciones sobre el éxito del PVG, emitidos por el Gobierno y las instituciones involucradas, las preguntas de esta investigación apuntan a la visión que las familias receptoras de las viviendas en Llano Verde tenían sobre la entrega: ¿cómo fue entrar a sus casas por primera vez?, ¿conocieron las viviendas antes de llegar a habitarlas?, ¿cómo fue el proceso de iniciar una nueva vida en Llano Verde? En resumen, ¿qué contrastes se pueden encontrar entre la visión del gobierno y de los habitantes de Llano Verde sobre la entrega de las casas? A continuación, se describirán los testimonios que se recopilaron en el trabajo de campo sobre este tema. Por supuesto, las respuestas a estas preguntas fueron variadas, pues la forma en la que cada familia asumía la llegada dependía de su lugar de procedencia, sus formas de subsistencia y el proceso mediante el cual había obtenido la vivienda.

En Llano Verde, la primera entrega (500 viviendas) se realizó el 22 de mayo de 2013 con la presencia del presidente. De allí en adelante, se sucedieron varias entregas durante aproximadamente dos años. Una de las más grandes fue la del 7 de noviembre del 2013, fecha que fue denominada por el Gobierno nacional como el Día de la Maratón por la Vivienda, pues se hizo entrega, en todo el país, de una cifra récord de 8786 casas gratuitas. En Llano Verde, ese día se entregaron 900. Una de ellas fue la de Ruby, quien llegó con sus tres hijas y sus cuatro hijos, procedente de la colonia Sardi, uno de los asentamientos incluidos en el Plan Jarillón.⁶ Otra mujer que recibió su casa ese día fue Pérsides, quien obtuvo el beneficio por ser víctima de desplazamiento forzado.⁷

6 El Plan Jarillón es un proyecto que tiene por objeto reducir el riesgo por inundación asociado al río Cauca y al sistema de drenaje oriental de la ciudad. Para ello, se realizó el desalojo y reubicación de aproximadamente ocho mil familias que vivían, de manera informal, sobre el dique del río Cauca (norte de la ciudad) y en la laguna de Charco Azul (oriente de la ciudad). Ya que el proyecto de cien mil viviendas gratuitas contemplaba también la reubicación de habitantes de zonas de alto riesgo, se dio la convergencia de los dos proyectos y en Llano Verde se reubicaron 756 familias del Plan Jarillón (Mendoza, 2020).

7 Los nombres de algunos informantes han sido cambiados; en otros casos, se conservó su verdadero nombre. Se cambió cuando había información que podía afectar su seguridad, su

Ruby estuvo ese 7 de noviembre en la tarima con la primera dama de la nación, quien fue la encargada de representar al Gobierno en la entrega. El evento fue en la mañana y en la tarde funcionarios de la alcaldía entregaron las casas a las familias beneficiarias. De manera simultánea, mientras se realizaba este proceso, la Alcaldía derribaba los ranchos en la colonia Sardi; cuando Ruby recibía las llaves de parte de un funcionario de la Secretaría de Vivienda e ingresaba a su casa por primera vez, sus hijos subían a un camión los enseres y los transportaban hacia Llano Verde.

“Usted está equivocado”, le dijo Ruby al funcionario que le hizo la entrega; “ésta no es mi casa; ésta no puede ser mi casa”. Uno de los hijos de Ruby se encontraba en silla de ruedas y, en el largo proceso de trámites y reuniones que había tenido que realizar, ella había insistido en la condición de su hijo y en que la vivienda tuviera posibilidades mínimas de acceso para él. Todos los funcionarios con los que habló durante el proceso le aseguraron que su hijo podría habitar la casa sin barreras.

Por esta razón, ahora Ruby no entendía cómo le entregaban una casa en la que su hijo no podía siquiera acceder al baño o a un cuarto, pues éstos se encontraban en el segundo nivel. Le pidió al funcionario que rectificara la información porque estaba segura de que se trataba de un error; “eso es lo que hay; usted verá si lo toma o lo deja”, le contestó el funcionario. “Y pues qué más hacíamos; todo fue una estrategia para que no dijéramos nada; donde yo hubiera sabido, les hago un escándalo en esa tarima”, me dijo. Esa noche, Ruby y su familia se las ingeniaron para acomodarse en el pequeño espacio que ahora ocupaban y a su hijo discapacitado le ubicaron una cama debajo de las escaleras.

Pérsides también recibió su casa ese 7 de noviembre. El proceso para obtenerla le tomó varios años: “Eso fue un proceso largo, como siete años. [...] Teníamos que hacer derechos de petición, llevar papeles aquí, allá”. Respecto a si alguien le ayudaba a redactar los documentos, afirmó: “Había fundaciones que nos ayudaban, pero también muchas se aprovechaban y nos pedían copia de la cédula sólo para llenar registros”. Sobre la forma en la que se enteraba de las posibles ayudas, agregó: “Pues cualquiera le decía a uno. Uno ya se iba conociendo con las otras personas, entonces si había alguna ayuda, pues, se regaba la bola y allá llegábamos”. Así Pérsides fue

condición de beneficiarios o su relación con sus vecinos.

configurando redes con otras personas en situaciones similares, las cuales le permitían enterarse de a dónde podía ir y en qué momento; también fue adquiriendo conocimiento sobre lo que su condición de víctima representaba y experiencia para poder acceder a las ayudas.

Los siete años de proceso a los que hace referencia Pérsides corresponden al tiempo que le tomó todo el proceso de registrarse y lograr que el Estado la reconociera como víctima, solicitar ayudas y luego tramitar un subsidio de vivienda; algo que no había podido hacer efectivo por la imposibilidad de acceder a un crédito bancario o contar con un capital ahorrado. Al iniciarse la selección de beneficiarios del PVG en 2012, el Gobierno tuvo en cuenta precisamente a esas personas que, debido a sus condiciones precarias, no habían podido hacer efectivos los subsidios. Pérsides formaba parte de las tres bases de datos estatales en las que las personas debían estar registradas para ser identificadas como potenciales beneficiarios: el RUV, la Red para la superación de la pobreza (RedUnidos) y el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) (Ley 1537 de 2012).

Cuando Pérsides se enteró de que había sido seleccionada para recibir una casa, decidió visitar Llano Verde unos días antes de la entrega programada para conocer el lugar donde pronto viviría; era un sector que ya se encontraba habitado por cientos de familias que habían recibido su casa en las primeras entregas. Recorrió la zona y casualmente encontró a una persona conocida que ya vivía allí y que le permitió observar el interior de su vivienda: “me llevé la peor desilusión de mi vida porque era chiquitico y nos habían dicho que las entregaban terminadas”, me dijo. Por “terminadas” se refiere a que, por ejemplo, el piso y las escaleras se encontraban en obra gris, el patio no tenía ningún tipo de intervención y la sala, el comedor y la cocina se encontraban en un mismo espacio muy reducido. Luego de su queja, afirmó: “pero bendito sea Dios, ya íbamos a tener dónde meter la cabeza”.

La vivienda y el entorno como generadoras de cambios en las formas de subsistencia

Desde su llegada a Cali en 2007, Pérsides y su esposo habían pagado arrendamiento. Llegaron desplazados de Buenaventura debido al asesinato de un familiar y al temor de que sus vidas y las de sus hijos también corrieran peligro. A su llegada a Cali, fueron primero acogidos por algu-

nos familiares en un barrio del norte de la ciudad y luego alquilaron un lugar para vivir en la misma zona. Allí, ella empezó a ejercer la misma labor que ejercía en Buenaventura desde los años noventa: vender pescado de mar recorriendo las calles; en ocasiones, también vendía comidas que ella misma preparaba. Así fue dando a conocer sus productos y obteniendo clientes durante varios años.

El traslado a Llano Verde en 2013 complicó mucho su actividad económica. Pérsides no podía cambiar su comercio de zona, pues, además de ya tener su clientela, los barrios en los que vendía eran de un nivel económico que le garantizaba mayores ganancias en comparación con la zona oriental de la ciudad. Mantener su actividad en el sector donde antes vivía le implicaba ahora un largo trayecto, que se complicaba por la inexistencia de transporte público en el nuevo barrio. Ni siquiera teniendo dinero podía hacer uso de un taxi, pues estos se niegan a entrar a Llano Verde hasta el día de hoy. Era entonces necesaria, ahora, una larga caminata hasta la avenida más próxima y luego viajar llevando el carrito con sus productos: “A veces me voy en MIO,⁸ pero hay conductores que no me dejan subir con las cosas; otras veces pago un carro pirata, pero hasta allá sale caro”. A ello se añadió el sobrecosto que debe pagar a quienes le suministran el pescado, y que aceptan llevarlo hasta Llano Verde.

El relato de Pérsides está cargado de paradojas, pues, a diferencia, por ejemplo, de los reubicados del Plan Jarillón, obtener la casa significó el alivio de no pagar más renta, pero a su vez le incrementó los gastos de su actividad económica. Ella no tuvo grandes inconvenientes con el espacio, pues sus hijos ya no estaban; eran sólo ella y su esposo (aunque me cuenta que tuvo que regalar varios enseres por falta de espacio). Pero vivir allí sí le implicó muchas dificultades y mayor esfuerzo para mantener su fuente de ingresos.

La cuestión de la fuente de ingresos fue una de las principales problemáticas que enfrentaron muchas familias al llegar a Llano Verde. Quienes procedían de asentamientos informales, como el Jarillón del río Cauca, tenían actividades económicas ligadas al espacio que habitaban, como almacenamiento de reciclaje, cría de cerdos y pollos para la venta o espacio para guardar los caballos con los que trabajaban en sus carretillas. Las ca-

8 Nombre del sistema de transporte de la ciudad (tipo BRT, Bus Rapid Transit o Metrobús).

sas que ahora habitaban eran completamente contrarias a estas actividades. Las características de las viviendas fueron descritas por un periódico local mediante la información de un funcionario de la Constructora Bolívar, empresa privada encargada del proyecto Urbanización Llano Verde:

Las casas ya edificadas son de dos pisos y un área construida de 46.32 metros cuadrados, según explicó Julián Perdomo, gerente de Planeación de la Constructora Bolívar. En el primer piso queda un área de sala-comedor y cocina, que se entrega con un mesón con lavaplatos y estufa de gas de dos boquillas. También queda el lote (que oscila entre los siete y catorce metros cuadrados) para lo que se denomina el desarrollo progresivo (donde se pueden construir más habitaciones). En el segundo piso hay dos habitaciones y el baño, que se entrega con acabados. Las viviendas se entregan con los servicios públicos de gas, energía, acueducto y alcantarillado. (*El País*, 2013)

Pero el discurso de la constructora y lo exhibido en los planos eran muy diferentes de lo que se podía observar en la realidad. El uso de los planos y diseños, como representación de las viviendas, distaba en gran medida de las opiniones que los habitantes tenían sobre lo que recibieron. Por supuesto, no se trataba de que la constructora mintiera, sino que las técnicas propias de la arquitectura, el diseño y la construcción a gran escala suponen un significado de vivienda muy diferente al que tienen los beneficiarios de las casas, además de que la distribución de los espacios se representa de manera bastante minimalista (ver imagen 2).

Ejemplo de ello es que, para expertos en arquitectura o urbanismo, resultaría lógico que las medidas prometidas no correspondan sólo al tamaño del lote sino también a lo construido en el segundo piso, pero no lo es para la mayoría de las familias que recibieron las viviendas, acostumbradas a pensar en términos del terreno que ocupan, pues tienen un pasado campesino, pueblerino o en las periferias de la ciudad, donde lo que importa, más que el cemento, es el espacio de tierra que se ocupa, cuestión que se relaciona, como ya se ha señalado, con las prácticas, actividades y formas de vida que tenían antes de llegar a Llano Verde.

Imagen 2. Plano de las viviendas del proyecto Urbanización Llano Verde



Fuente: Elaboración propia con SketchUP, Autocap y Lumion, a partir de la información sobre el plano original del proyecto en Franco (2019, p. 147)

El plano muestra lotes de 10 m de largo por 3.5 m de ancho, así como un espacio en el que se puede disponer cómodamente de sala, comedor y cocina, y cuartos en los que cabían sin problema dos camas. Lo señalado por el representante de la constructora también da una sensación de construcciones amplias, adecuadas y de calidad. Pero Álvaro, quien también recibió una casa en Llano Verde, tiene una opinión contraria: “Eso es pura mentira. Ahí no caben dos camas. Toca poner camarotes porque, si no, no pueden dormir dos personas”, me dijo cuando le hablé de lo que mostraban los planos de la constructora.

En el primer nivel se entregaron 17.5 m² construidos (sala, comedor, cocina y escaleras), 12.5 m² sin construir (la denominada zona de desarrollo progresivo o patio) y 5 m² del antejardín. En el segundo nivel, hay unos 12 m² construidos (dos cuartos, un baño y pasillo).⁹ Lo único que sabían las familias era que les entregarían casas de 46 m², pero no les dieron la

9 Todos los cálculos de medidas son aproximados y variables, ya que algunos lotes (sobre todo los de las esquinas) pueden medir unos metros más.

oportunidad de conocerlas antes; tampoco les mostraron los planos ni les explicaron que esa medida no correspondía al terreno que recibirían, sino a la suma del lote, el antejardín y lo construido en el segundo nivel (ver imagen 3).

Imagen 3. Fachada y parte trasera de las viviendas terminadas, antes de su entrega



Fuente: Elaboración propia con SketchUP, Autocap y Lumion

Es evidente que las casas tienen un diseño apto para familias muy pequeñas (tal vez una pareja y un hijo) y con pocas pertenencias (ver imagen 4), es decir, completamente diferentes a las familias que habitan Llano Verde, que son en su mayoría extensas y ocupan el espacio tanto para vivir como para sobrevivir económicamente, como Pérsides con el almacenamiento de su pescado y los alimentos que prepara para vender, o como Álvaro, con su caballo y su carretilla —aunque eso quedó en el pasado porque mudarse a Llano Verde lo llevó a cambiar de oficio—.

Álvaro es originario del departamento de Caquetá, al sur del país. Llegó a Cali en 2007 como víctima de desplazamiento forzado, pero ésa no fue la condición que le permitió obtener una vivienda gratuita, pues, luego de llegar a la ciudad y vivir en casa de familiares o en alquileres, tomó un lote de manera informal en el Jarillón del río Cauca y, por esa razón, en 2012 le ofrecieron trasladarse a Llano Verde como parte de los reubicados del Plan Jarillón: “Un día yo estaba en mi casa y me tocaron la puerta. Era una señora que disque de la Alcaldía y me dijo ‘señor, ¿a usted le gustaría tener una vivienda digna?’, y yo le dije ‘pues explíqueme cómo es que es eso’. Pero yo no sabía nada”.

Imagen 4. Sala-comedor y cocina de una vivienda sin modificaciones en Llano Verde



Fuente: Fotografía tomada durante el trabajo de campo

Con la ilusión de tener una casa propia —pues sabía que el lugar que había tomado no le pertenecía y tarde o temprano lo sacarían de allí— y con los constantes problemas de inseguridad que se presentaban en la zona, Álvaro aceptó el ofrecimiento y asistió a las reuniones convocadas para el proceso. Al final salió favorecido y dice que se sintió muy feliz, pues la idea de una casa digna, aunque no entendía su significado, le remitía a un lugar donde podría estar tranquilo y vivir bien con su familia.

Un día (no recuerda la fecha), les informaron que había llegado el momento del traslado y que les suministrarían carros para mudar los enseres, “pero lo que mandaron fue unas volquetas y esa gente le tiraba las cosas a uno a esos camiones de cualquier manera”. Sin embargo, como Álvaro tenía su carretilla y su caballo, transportó en ella algunas cosas. Al preguntarle sobre su percepción al conocer la casa, contestó: “no, pues muy chiquita, pero qué más hacíamos, ya tocaba aceptar”. Se instaló en ella con su esposa, su hijo menor y su madre —quien está en silla de ruedas—.

A diferencia de su rancho en el Jarillón, donde tenía espacio para pe-sebreras, Álvaro no tenía ahora dónde guardar su caballo; entonces, le hizo un pequeño establo en el límite del barrio, en una zona verde que no tenía ningún tipo de intervención. Así pudo empezar a trabajar, transportando es-combro de las zonas de clase media más al sur de la ciudad; hasta que un día ocurrió la tragedia: “yo me estaba bañando y escuchaba que me llamaban de la calle, pero yo no hice caso; pensé que era para otra cosa. Cuando me terminé de bañar, salí y me gritaron ‘vea, corra, que le quemaron el caballo’. Yo

fui y abrí el candado, pero el caballito ya estaba muerto”. Nunca supo quién atentó contra su caballo, pero sospecha que eran personas que no estaban de acuerdo con que la zona verde fuera utilizada para tener animales.

Luego consiguió otro caballo —que le pagó a un amigo a cuotas— y pudo continuar trabajando. En ese momento, la Alcaldía de la ciudad realizaba el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, que consistía en que los carretilleros entregaran los caballos y a cambio recibirían un vehículo de carga. Álvaro inició el proceso para la sustitución, pero le robaron su caballo y no pudo continuar. Hoy se dedica a labores de cerrajería y construcción, las cuales aprendió a ejercer en Cali. El trabajo es más inestable, pues con su carretilla podía salir todos los días a “rebuscarse”; ahora debe esperar a que alguien lo requiera para sus labores de soldadura: “A veces salen trabajitos pequeños, a veces me pagan y otras veces no. Pero cuando uno menos espera, aparece alguien y paga”.

Álvaro dice que no ha logrado acostumbrarse a la ciudad y quisiera volver al campo: “no volver allá de donde salí, porque uno no debe volver atrás, pero sí volver al campo. La ciudad es muy dura”. Aunque en muchas conversaciones decía que el sector era agradable para vivir, en otras afirmaba que quería irse. También explicaba que una de las cosas que no le agradan de Llano Verde es la poca privacidad en las casas, pues todo lo que hablan los vecinos se escucha; esto se debe a que las paredes laterales y traseras de estas casas no son independientes, sino compartidas con los predios adyacentes. Esta dificultad la tienen muy presente las personas de Llano Verde, quienes hablaban en voz baja cuando compartían alguna información confidencial o algún asunto privado.

Además de los carretilleros, otra actividad que se vio muy afectada en Llano Verde fue la del reciclaje. Al llegar a las nuevas viviendas, las familias recicladoras procedentes del Jarillón tomaron espacios públicos como bodegas o cercaron los antejardines de sus casas para guardar allí los productos, pero en este tipo de actividades se necesitan espacios muy amplios debido al volumen de almacenamiento que se maneja. Por esta dificultad, aunque aún persisten varias bodegas de reciclaje en Llano Verde, muchas personas fueron abandonando poco a poco esta labor, como es el caso de Estella, quien me asegura que los años que vivió en el Jarillón con su familia fueron de prosperidad económica:

Nosotros alquilábamos [en el Jarillón] una bodega para guardar el material reciclado y salíamos todos los días por la mañana y nos iba bien. Yo hasta viajaba porque teníamos la asociación y hacíamos reuniones en Bogotá, y así. Cuando se ponía malo, le decíamos a la señora de la bodega que después le pagábamos y no había problema. Además, la gente era muy solidaria y no había problema con los otros recicladores; si uno pasaba por una cuadra, luego podía pasar el otro y no pasaba nada; nadie se creía dueño de las cuadras; en cambio en estas zonas sí es un problema.

Asegura que, al llegar a Llano Verde, todo se complicó, pues ella y su familia tuvieron que acomodarse para que el pequeño espacio funcionara como bodega y como hogar. Además, resultaba inviable trasladarse hasta la zona donde siempre habían hecho la recolección (en el norte de la ciudad), por lo cual tuvieron que empezar a hacerlo en barrios más cercanos a Llano Verde.¹⁰ No obstante, como ella misma afirma, esto implicó nuevas dinámicas, con menor solidaridad y mayor confrontación entre recicladores; a fin de cuentas, todas las familias que se dedicaban a esta actividad estaban intentando adaptarse y conseguir una nueva zona para recolectar producto, con nuevos vecinos, nuevas dificultades y nueva competencia. La necesidad de sobrevivir hacía aflorar las enemistades.

Estella cuenta que hace unos años estuvo en el sector el entonces alcalde de Cali, Maurice Armitage,¹¹ quien, muy animado, saludando a la gente, le preguntó a ella cómo se sentía en su nueva casa: “Pues la verdad estábamos mejor allá en el Jarillón”, le dije, y a ese señor le cambió la cara y me dijo ‘Pero, ¿por qué? Si aquí tienen una casa con todos los servicios’. Yo le dije que allá vivíamos más tranquilos”. Esta conversación evidencia que quienes tienen el poder para promover este tipo de proyectos equiparan la satisfacción de sus receptores a determinados criterios —la estructura física independientemente de sus características, la provisión de los servicios más básicos— y homogenizan al extremo las formas de vida de los sectores menos favorecidos, sin tener en cuenta sus opiniones en el planteamiento de los proyectos, sus formas de vinculación a la ciudad ni sus expectativas de vida (Borja, 2016).

10 El Jarillón se encuentra relativamente cercano a barrios de clase media y clase trabajadora en los que Estella solía encontrar productos aprovechables con mayor facilidad, lo cual suele ser más difícil en zonas populares como el oriente.

11 Alcalde de la ciudad entre 2016 y 2019.

Las experiencias descritas dan cuenta de los cambios laborales y económicos que asumieron algunas personas al llegar a Llano Verde, ya fuera modificando su actividad para adaptarla a las nuevas realidades o sustituyéndola por otra ante la imposibilidad de conservarla en el nuevo lugar; en todo caso, esta reestructuración de las actividades económicas no respondió a decisiones autónomas, sino a un proceso forzado de reacomodamiento en el espacio (Mendoza, 2023, p. 19).

Las estrategias para abrir nuevas fuentes de ingresos también incluyeron “flexibilizar” el espacio habitado. La flexibilidad es definida por Morales et al. (2012) como la característica que tiene una vivienda para adaptarse a las necesidades de quienes la usan, las cuales van variando en el tiempo, pues la forma de vida de un hogar no es estática y, por lo tanto, el espacio que habitan también necesita irse modificando. Lo que estos autores plantean es la necesidad de que los proyectos de vivienda incluyan esta posibilidad de ser flexibles; sin embargo, en el caso de Llano Verde, las normas estipulaban restricciones a dichas modificaciones y a su utilización para actividades diversas.

Esta flexibilidad fue entonces impuesta por los residentes en contravía de lo que las directrices —e incluso el espacio y la estructura física de las viviendas— dictaban; en cambio, utilizaron la casa como fuente de ingresos —creando una tienda, vendiendo algún producto, ejerciendo en ella un nuevo oficio, alquilando una parte de la casa— o la adecuaron a sus necesidades. Para ello, fue necesario en muchos casos contradecir las normas y responsabilidades que el Gobierno había emitido mediante leyes y decretos, los cuales buscaban controlar las acciones de los beneficiarios sobre las viviendas y limitar su uso al acto exclusivo de vivir. Vivir en su significado más simple y restringido.

La Ley de vivienda y las responsabilidades de los beneficiarios

A partir de mayo de 2023, de acuerdo con la fecha de llegada a Llano Verde, los propietarios de las casas empezaron cumplir diez años de residir en ellas. El cumplimiento de esta década marcó el final de las responsabilidades que los beneficiarios adquirieron cuando recibieron las viviendas y que aceptaron al firmar las escrituras que los acreditaban como receptores del PVG. Dos documentos establecían estas responsabilidades: la Ley de Vivienda (Ley 1537 de 2012) y el Decreto 847 del mismo año.

La primera fue promulgada por el Congreso de la República: reglamentaba los aspectos relativos a la financiación, construcción y asignación de las viviendas, así como las responsabilidades de entidades estatales y los organismos privados en el proceso; también establecía un periodo de diez años como el tiempo mínimo que los beneficiarios debían ocupar la vivienda para que no les fuera anulado el beneficio (Ley 1537 de 2012, Artículo 21).

Asimismo, señalaba que el Gobierno nacional establecería las demás condiciones y reglas que los receptores de las viviendas deberían cumplir para que no les fuera revocado el beneficio. Cumpliendo con esta directriz, el Ministerio de Vivienda expidió el Decreto 847 de 2013, en el que estableció las responsabilidades de los beneficiarios. Además de las exigencias previas a la recepción de la vivienda —como cumplir con los trámites y documentación exigida—, algunas de las obligaciones que debían acatar cuando ya estuvieran viviendo en ella eran, según el artículo 4 del decreto:

4.2.1. Destinar el inmueble recibido única y exclusivamente para vivienda. [...] 4.2.4. Residir en la vivienda asignada por el término mínimo de diez (10) años [...] 4.2.5. Abstenerse de transferir total ni parcialmente cualquier derecho real que ejerza sobre la vivienda, antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia [...] 4.2.6. Abstenerse de realizar modificaciones a la vivienda asignada, o construcciones en el predio en que se haya ejecutado la misma, sin obtener previamente las licencias urbanísticas correspondientes. (Decreto 847 de 2013, Artículo 4)

Todas estas restricciones tenían como fin, según el Gobierno, garantizar que las viviendas fueran utilizadas para lo que habían sido construidas: para vivir, y que quienes las habían recibido realmente las necesitaran. Pero las familias, además de vivir, requerían ejercer sus actividades económicas y adaptar el pequeño espacio para que fuera habitable, ya que la composición de las familias llevaba a que éste no alcanzara en muchos casos, ni siquiera para lo que por ley debía ser utilizado.

En el caso de las personas con discapacidad, hubo demandas para que fueran las entidades responsables del proyecto las que hicieran las modificaciones, teniendo en cuenta la jurisprudencia que hablaba de una atención adecuada a dicha población y su condición de vulnerabilidad. Ejemplo de ello fue la demanda que el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad

Icesi (Gapi) presentó, explicando que el diseño de las viviendas impedía su habitabilidad para personas con discapacidad, por lo que muchas familias habían asumido precarias remodelaciones que, en algunos casos, habían comprometido la estabilidad de las viviendas, debido también a que los materiales usados por la constructora eran de mala calidad. En cuanto a las características de las viviendas, el informe señaló que:

Por ejemplo, el único baño se encuentra ubicado en el segundo piso y presenta un desnivel para su acceso. Por lo que aquellas familias que tienen a su cargo personas con movilidad reducida han tenido que realizar construcciones artesanales en el primer piso de la vivienda. La adecuación de letrinas en los primeros pisos genera malos olores y condiciones insalubres, teniendo en cuenta la proximidad de estos a la zona destinada para la preparación de los alimentos. En el caso de las personas con visión reducida o adultos mayores, la falta de barandales para el ascenso al segundo piso, así como de elementos anti-deslizantes en las escaleras, pone en riesgo su integridad. (Gapi, 2016)

La demanda fue favorable a los demandantes: el 21 de septiembre de 2017, el Tribunal Superior de Cali ordenó a la Alcaldía de Cali, al Ministerio de Vivienda, al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), al Departamento para la Prosperidad Social y a la Constructora Bolívar que realizaran, en un plazo de un mes, las adecuaciones necesarias en tres viviendas de Llano Verde en las que residían personas con discapacidad (Espinosa Borrero, 2017). Sin embargo, cada una de las instituciones mencionadas alegó que no tenían responsabilidad en las mismas.

El Departamento para la Prosperidad Social, que había sido el encargado de focalizar a las familias beneficiarias, solicitó su desvinculación del caso, argumentando que no tenía responsabilidad, pues los subsidios habían sido otorgados por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Alcaldía de Cali y el Ministerio de Vivienda. La Alcaldía afirmó que no era responsable porque Llano Verde había sido un proyecto privado ejecutado en su totalidad por la Constructora Bolívar. Esta última negó su responsabilidad alegando que no era la adjudicataria de las viviendas y, por lo tanto, no tenía competencia para atender la solicitud. Por último, el Ministerio de Vivienda aseguró que la única competente para hacer modificaciones a las viviendas era la constructora (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2017).

La decisión final eximió al Ministerio y a la constructora, pero dejó en firme la vinculación de la Alcaldía de Cali y del Fondo Nacional de Vivienda. Un año después, en octubre de 2018, estas dos entidades tramitaron el cumplimiento de la demanda asignando subsidios para el mejoramiento de vivienda a las familias demandantes por un valor de 6 692 777 pesos colombianos (1400 dólares aproximadamente) a cada una (Fondo Nacional de Vivienda [Fonvivienda], 2018). Según lo expresado por uno de los abogados demandantes al periódico *El Tiempo*, lo que se esperaba con la demanda era que los pronunciamientos de los entes judiciales cubrieran a todas las familias que contaran con personas en condición de discapacidad en el sector (Espinosa Borrero, 2017). Pero el fallo sólo incluyó los casos que habían sido puestos en la demanda y el cumplimiento se dio —aunque no en los términos deseados— después de varios años de espera y de un largo trámite en el que las instituciones estatales buscaron por todos los medios librarse de su responsabilidad.

Con este panorama, resultaba claro por qué era más rápido y menos desgastante realizar las adecuaciones y reparaciones a cuenta propia —sobre todo en el caso de familias con personas con alguna discapacidad, para quienes las remodelaciones se hacían urgentes—, en vez de recurrir a los largos procesos de pedir respuestas estatales, aunque ello contraviñera las normas que habían sido impuestas. Lo que ocurrió fue que rápidamente las familias fueron conscientes de que habían llegado a un lugar que tendrían que adecuar y modificar para mejorar su bienestar, y eso fue precisamente lo que hizo la gran mayoría, aunque algunas familias prefirieron retornar al lugar que habían dejado.

Como ya se ha señalado, aunque para algunas personas la sorpresa al conocer las viviendas pudo llegar antes de que las recibieran, como en el caso de Pérsides, para la mayoría ocurrió el día que les entregaron las llaves de sus casas, como Ruby o Álvaro. Las reacciones fueron muy variadas y no incluyeron sólo señales de agradecimiento —como mostraba la publicidad del Gobierno nacional—. Según relata Pérsides, muchas personas se molestaron e increparon a los funcionarios encargados de hacer la entrega: “había gente que les gritaba y decía que esto era el colmo, que los habían engañado”. El mayor reclamo, afirma, era por el tamaño de las casas, pues las personas decían que no podían vivir con toda su familia en “esa cajita de fósforos”. Aunque después de la molestia inicial la mayoría se resignó, asegura que en algunos casos la gente se fue y dejó “la casa tirada”: “una señora no la recibió; dijo que ella no podía vivir ahí con todos sus hijos y se fue”.

También hubo personas que la recibieron, pero la vendieron al poco tiempo por un precio muy inferior a su avalúo. Teniendo en cuenta que los beneficiarios tenían prohibido vender o alquilar las casas durante diez años, las personas hacían negocios informales sin documentos, prometiendo realizar los trámites de ley cuando este plazo se cumpliera. Algunas casas fueron vendidas hasta en una cuarta parte de su avalúo o fueron alquiladas a muy bajo precio; por ejemplo, Flor María relata que, recién inaugurado Llano Verde y mientras le entregaban su propia casa, alquiló otra allí mismo en 50 000 pesos mensuales (10 dólares).

Por supuesto, existía un precio comercial que el Gobierno nacional otorgaba a las viviendas, pero ¿cuál era su valor real en términos del uso que se le podía dar y el bienestar que otorgaba? Al parecer, para muchas personas era poco, teniendo en cuenta que, en ese momento inicial, además de que las familias podían venir de ocupar espacios más grandes, no había ningún tipo de oferta institucional, centros de salud ni escuelas. Los niños, niñas y adolescentes tenían ahora que realizar largos trayectos para asistir a los colegios en los que estudiaban en las zonas de donde provenían, pero tampoco había aún oferta de transporte público. Todo ello fue llegando poco a poco, ya fuera a través de reclamos y solicitudes directas a la Alcaldía o mediante gestiones propias de grupos de vecinos —como la siembra de árboles, limpieza de terrenos para convertirlos en parques o canchas de fútbol, motociclistas que empezaron a ofrecer servicio de transporte, o peticiones a la Alcaldía para que habilitara una ruta de transporte formal—.

Para observadores externos, resultaba incomprensible alquilar una casa nueva, con muchas ventajas y “regalada”. El periódico local *El País* describió así el tema de los arrendamientos por fuera de la norma en Llano Verde: “Para ser un sector que cuenta con ruta del MIO, calles pavimentadas, todos los servicios públicos (tienen hasta DirecTV), un arriendo de \$150 000 puede resultar barato, más si es una casa para estrenar de dos pisos” (*El País*, 2014b). Con ello, el medio denunciaba que muchas familias no estaban cumpliendo con el requisito de habitar la casa durante los primeros diez años.

Sin embargo, la cuestión era más compleja, pues las virtudes descritas por el medio de comunicación estaban basadas más en lo que se percibía desde afuera como grandes ventajas (“dos pisos”, “para estrenar”, “todos los servicios”) que en las realidades que estaban viviendo quienes residían

allí.¹² Además, el medio no olvidaba añadir el adjetivo “regalado” para enfatizar que, a pesar de recibir un obsequio del Estado, no cumplían con lo “mínimo”, mostrando a los habitantes de Llano Verde que arrendaron sus casas como seres desagradecidos, que no cumplían con sus compromisos y dispuestos a obtener ganancias o “enriquecerse” por cualquier medio, a pesar de que las sumas de dinero que recibían por ello eran irrisorias.

No obstante, en la misma nota, se citó a un líder de Llano Verde que atribuyó la situación a causas variadas:

Hay familias que tienen los hijos en el colegio y como acá no hay oferta educativa, no se han podido pasar porque el desplazamiento es muy largo, otras personas trabajan lejos, en fincas, y solo vienen los fines de semana y hay casos de grupos familiares muy numerosos que no caben en la casa, que solo tiene dos habitaciones, por eso siguen viviendo en otros lugares. (*El País*, 2014b)

En medio de este panorama, es posible que muchas personas hayan preferido vender la casa y obtener algo de dinero a quedarse en un nuevo lugar en el que veían que sus dificultades aumentaban, o tal vez encontraron en esa venta una solución a sus deudas, a sus problemas económicos más inmediatos. Ante la inquietud sobre cuáles podían ser las razones para que familias que antes no tenían vivienda ahora vendieran o alquilaran la que habían recibido, Flor María señala que, según lo que había escuchado, algunas familias que venían de zonas informales lo habían hecho para volver a construir sus ranchos en el lugar de donde habían sido sacados —aunque no proporciona casos específicos y agrega al final de sus respuestas: “eso es lo que dicen” o “eso es lo que he escuchado”—.

Independientemente de las razones, los testimonios indican que alquilar o vender la vivienda, al igual que quedarse a vivir en Llano Verde, no era precisamente una garantía para salir de la pobreza, sino que en muchos casos estas estrategias terminaban por reproducir situaciones de precariedad: continuar pagando arriendo, volver al sector irregular del que se

12 El periódico muestra como grandes comodidades lo que son cuestiones básicas: calles pavimentadas, servicios públicos y transporte —aunque este último era inexistente en los primeros meses y tuvo que ser gestionado por la comunidad—. En cuanto a la mención de DirecTV, cabe aclarar que las casas no fueron entregadas con servicio de televisión.

había salido, tener un dinero inmediato para suplir algunas necesidades o pagar deudas y luego volver a la misma situación.

Por supuesto, siempre hay excepciones, como el caso bien conocido de una mujer que ya tenía una vivienda social en la comuna 21 de Cali y, a pesar de ello, logró ser beneficiaria de un predio en Llano Verde que posteriormente vendió. Quienes se oponen a que el Estado otorgue este tipo de ayudas (incluidos muchos medios de comunicación) utilizan estos casos para construir la idea del “pobre sospechoso” y del “pobre deshonesto” como la generalidad; los presentan como prueba de que quienes obtienen subsidios mienten sobre sus verdaderas condiciones y se enriquecen con las ayudas estatales. Sin embargo, la realidad es que estos ejemplos son tan escasos que por su poca regularidad se hacen famosos y paradigmáticos entre los habitantes.

La venta de viviendas en Llano Verde nunca se ha detenido; la cláusula que prohibía hacerlo durante diez años no fue impedimento para que constantemente se encontraran ofertas de casas en páginas de internet o que en el mismo barrio se hablara de vecinos que estaban vendiendo (lo cual se pudo corroborar durante el trabajo de campo, realizado cuando aún la restricción estaba vigente). No obstante, a diferencia de los precios de los primeros años, las casas ya no se ofrecen por debajo de su avalúo inicial, incluso algunas se encuentran por encima, dependiendo de si han sido modificadas, si se les ha añadido niveles o si están ubicadas en calles vehiculares.

Pérsides nunca ha arrendado su vivienda —ha vivido en ella desde el primer día—, pero, al indagar sobre si ha escuchado cómo hacen las personas para alquilar o vender, teniendo en cuenta la norma que prohíbe hacerlo, me contestó que en los primeros años los ocupantes trataban de ocultar el hecho, sobre todo en el caso de ser consultados por funcionarios de instituciones estatales. Cuando alguien preguntaba, solían decir que estaban cuidando la casa o que vivían allí temporalmente porque los dueños estaban de viaje.

Por su parte, Flor María dice que, en el tiempo que rentó una vivienda (antes de que el Gobierno le asignara su casa), nadie llegó a hacerle preguntas o a averiguar por los dueños, aunque el propietario antes de arrendarle le había pedido que, si esto sucedía, dijera que ella era su sobrina. También menciona otros casos: “Los vecinos de allí decían que eran inquilinos, pero eso es mentira; ellos compraron esa casa”, aseguró respecto a una familia

que vive en su misma calle; “pero eso ya no, porque ya pasaron los diez años”. Al aclararle que en ese momento aún faltaba un año de restricción para los que llegaron en 2013 y dos para los que llegaron en 2014, Flor se encogió de hombros, indicando que no tiene claras las fechas y que no le interesa el tema. Su respuesta y su gesto indican una cuestión generalizada en Llano Verde: con el pasar de los años, las personas entendieron que la trasgresión a las normas no tenía repercusiones y que, si utilizaban estrategias informales para realizar las transacciones que estaban prohibidas, no habría forma de que las instituciones comprobaran o siquiera se enteraran de lo que estaban haciendo.

En el caso del alquiler era difícil que las personas fueran descubiertas pues, como explica Flor María, “los contratos siempre se hacían de boca, nunca se firmaba ningún documento”; además, los inquilinos tenían claro que, si alguien preguntaba, debían decir que eran familiares del propietario o que éste se encontraba de viaje. En el caso de las ventas, ¿cómo realizar una transacción que involucraba una cifra importante de dinero y una propiedad si no era posible firmar los documentos legales, ya que las escrituras de la vivienda especificaban la imposibilidad de transferir el predio? Flor María tiene una respuesta:

En el tema de la venta, eso sí lo hacían con documento; eso se requería para hacer el traspaso al nuevo dueño. Esos documentos los hacían en una notaría porque no podían ir más allá; no podían ir a la Secretaría de Vivienda, por temor; entonces, para seguridad del vendedor y del comprador, eso lo hacían en una notaría con una declaración juramentada. Ése es el caso que yo conozco de un señor que vendió. Y vendían en precios muy económicos; mucha gente vendió, pero éste es el caso que más conozco.

Según este relato, para poder hacer la venta, las personas acudieron a una instancia del Estado y a un documento completamente legal: la declaración juramentada en una notaría, con la que se garantizaba la legalidad de la transacción y que, en caso de incumplimiento, las partes tenían un soporte para reclamar o demandar. Pero no se avanza más en el proceso: el trámite de compra-venta queda suspendido hasta que, según se puede deducir de lo dicho por Flor María, se cumpla el tiempo de la restricción y se puedan realizar los trámites de traspaso ante la Secretaría de Vivienda. Aunque cabe

señalar que en estos actos también interfiere en gran medida una dosis de “confianza” y “buena fe”, pues en caso de incumplimiento no cabría utilizar el documento legalizado en notaría para, por ejemplo, demandar, ya que lo declarado en el juramento, de acuerdo con el impedimento que se encuentra sobre estas viviendas, es completamente inválido y, de ser descubierto, la vivienda sería expropiada. A pesar de ello, existe algo que aporta seguridad a este tipo de negocios: aunque existe en el papel, en la realidad nadie en Llano Verde ha perdido su casa por alquilarla o venderla.

El poco temor a las normas fue propiciado también por la falta de control de las entidades encargadas de hacer cumplir las responsabilidades de los beneficiarios. A inicios de 2014, se conoció una denuncia a raíz de que ocupantes de otros proyectos de vivienda subsidiados de la ciudad estaban vendiendo o alquilando los predios. Al respecto, la entonces secretaria de vivienda de Cali declaró que era difícil verificar si los beneficiarios estaban cumpliendo porque “son muchos los proyectos y solo contamos con 12 personas encargadas de hacer la verificación”, y que, de comprobarse algún incumplimiento, el proceso para que los infractores fueran sancionados “no es aún muy claro debido a que en Colombia aún no se ha realizado ningún reintegro por estas causas” (*El País*, 2014a).

A pesar de ello, afirmó que tenían operativos programados en todos los proyectos de vivienda subsidiados, aunque aclaró que, ante la dificultad de visitar todos los predios, las verificaciones se realizaban mediante un muestreo (*El País*, 2014a). Lo paradójico es que la funcionaria señalaba la poca capacidad institucional para verificar el cumplimiento de responsabilidades en múltiples proyectos de vivienda en el mismo momento en el que se añadía a su entidad la tarea de hacer lo mismo en las 4319 viviendas que se estaban entregando en Llano Verde.

Del proyecto homogéneo a la vivienda como expresión de formas de vida

Si el tema de la venta o alquiler de las viviendas tuvo escaso control, el de las modificaciones o construcciones sin permisos urbanísticos no tuvo ninguna. Un breve recorrido por Llano Verde basta para evidenciar que la norma que prohibía hacer modificaciones a las casas, a menos que se contara con las licencias correspondientes, existió sólo en el papel, pues se observan cambios en la gran mayoría de los predios —incluso algunos ya no conservan prácticamente nada de su aspecto inicial—.

Si algunas viviendas conservan su forma original, ello no se debe precisamente a falta de interés de sus propietarios en modificarla, sino a la falta de recursos. Además, que no se hayan hechos grandes cambios no significa que no se haya invertido dinero en la vivienda, pues varias personas señalaron que la mala calidad de la construcción las obligó a hacer reparaciones muy pronto, como le sucedió a Álvaro: “La primera semana que llegué se me cayó el lavamanos y me tocó pegarlo. Esas casas estaban mal hechas. Pero decían que, si uno arreglaba los daños, entonces no podía hacerle después el reclamo a la constructora, que perdía la garantía. Entonces, pues, me tocó arreglarlo porque cómo me iba a poner a esperar que ellos me respondieran”. Asimismo, cuenta que apenas llegaron tuvieron que improvisar un baño artesanal bajo las escaleras para no tener que subir a su madre en silla de ruedas al segundo piso.

Ruby, por su parte, cuenta que, luego del impacto que le causó saber que no le habían cumplido las facilidades de acceso a la vivienda para su hijo con discapacidad, tuvo que empezar a modificar poco a poco su casa, que aún hoy está en obra. Ha sido un proceso lento, en el que va realizando cambios paulatinos de acuerdo con su economía. Actualmente, la casa de Ruby tiene tres niveles, el antejardín se encuentra enrejado y allí fueron instaladas las escaleras para liberar espacio en la sala; el patio trasero ya no existe, pues allí fue construido un cuarto, y la sala y la cocina fueron separadas.

Estas historias muestran que, en muchos casos, el interés por transformar la vivienda no se debía tanto a un afán de remodelación o al hecho de que las familias tuvieran dinero para invertir,¹³ sino a que el inmueble fuera un poco más cómodo, sobre todo en el caso de familias grandes o extensas, que son la mayoría en Llano Verde. Sin embargo, muchas remodelaciones también se hacían para obtener una entrada económica, ya fuera instalando un pequeño negocio, adecuando el espacio para continuar con la actividad que se tenía antes de llegar o ampliando para rentar una parte. Al respecto,

13 Muchas personas han remodelado su casa a través de un sistema de crédito denominado “Brilla”, ofrecido por la empresa privada que presta el servicio de gas domiciliario (Gases de Occidente). Los interesados pueden obtener materiales de construcción u otros productos para luego pagarlos mensualmente mediante la factura de consumo de gas. Ya que las personas suelen diferir el pago en muchos meses (máximo 60), terminan pagando una tasa de interés muy alta y teniendo muchas dificultades para hacer los pagos, lo cual implica cortes en el suministro del servicio y constantes acuerdos de refinanciación que alargan y encarecen mucho más la deuda.

Olejarczyk (2013) afirma que los sujetos receptores de una política pública crean nuevas versiones de ésta a partir de sus formas particulares de vida, asignándole nuevos significados y llenándola de nuevos contenidos (p. 173).

Mientras Llano Verde se iba modificando, la prohibición de hacerlo sin permisos urbanísticos seguía reiterándose en reuniones posteriores a la entrega de las casas, realizadas entre la Alcaldía, la constructora y los habitantes de Llano Verde: “Si desean modificar el interior de la vivienda deben consultar previamente a las Curadurías encargadas de dar los permisos” (Alcaldía de Cali, 2014). Todo ello resulta en una paradoja: una de las mayores virtudes que, a decir del Gobierno y la constructora tenían estas casas, era la posibilidad de ampliación, que se podía realizar en la denominada “zona de desarrollo progresivo”, es decir, el patio trasero; pero, cuando las familias recibían la casa, inmediatamente les restringían dicho “desarrollo” a la obtención de una licencia.

Según señala la arquitecta Ángela Franco (2020), las licencias resultan imposibles de obtener para el caso de Llano Verde, pues las casas no fueron construidas ni para ser ampliadas ni para tener más de dos pisos, esto debido a lo angosto del lote y a que, si se construye en el patio trasero, queda bloqueada la zona de ventilación, por lo cual un permiso de construcción no podría ser otorgado. Cabe aclarar que, durante el trabajo de campo, no se encontró a ninguna persona que hubiera intentado solicitar una licencia de construcción para modificar su casa.

Una de las pocas viviendas que aún conserva su estructura original es la de Pérsides, pues sólo se le ha añadido rejas en la puerta y en las ventanas del primer y segundo nivel por motivos de seguridad.¹⁴ En la mayoría de las casas se ha realizado el encerramiento del antejardín, ya sea con reja desde el suelo hasta el techo o con muro y reja, obra que se realiza tanto por seguridad como para ganar espacio. Muchas casas, aunque sus fachadas de ladrillo limpio no han cambiado, han sido remodeladas en su interior, siendo el cambio más común la construcción de un cuarto y un baño en la parte trasera, que suele incluir una ampliación en la sala para poder separarla de la cocina.

Quienes han hecho construcciones mayores regularmente optan por demoler las escaleras y remplazarlas por otras de “caracol”, que son ubicadas en el antejardín. Con este cambio, lo que se proyecta es “independizar” el primer nivel del segundo; esto permite alquilar uno de los pisos o instalar

14 La casa de Pérsides fue el lugar donde residí durante el trabajo de campo.

un negocio en el primero y vivir en el segundo. También son comunes los predios en los que se han añadido más niveles a la estructura (ver imagen 5).

Imagen 5. Viviendas modificadas



Fuente: Fotografías tomadas durante el trabajo de campo

Construir y remodelar también ha servido para que las familias puedan descongestionar un poco el espacio, ya sea que hayan llegado a Llano Verde integradas por muchas personas o que se hayan ido ampliando con la llegada de parientes, la conformación de nuevas parejas o los nacimientos.

Mención aparte merecen las casas en las esquinas, principalmente las ubicadas sobre vías vehiculares. La estructura morfológica de Llano Verde está hecha en cuadrícula, lo que implica grupos de manzanas con calles peatonales, rodeadas por las calles anchas (las vías principales) del barrio. Las casas que se ubican frente a las vías principales han sido aprovechadas para establecer negocios, pues, al tener un alto tránsito de vehículos y una mayor afluencia de personas, los comercios allí establecidos tienen mayor oportunidad de ganar clientes; y, si está en esquina, mucho más, ya que estas casas tienen un antejardín en forma de “L” que se traduce en mayor espacio para posibles actividades económicas.

Las casas que han sido modificadas en su estructura para adaptarse al comercio incluyen construcción de locales, puertas tipo cortina o amplias rejas. Los antejardines no fueron proyectados por la constructora para ser encerrados, sino para hacer parte del espacio público, pero muy poco queda de ellos y algunos han sido no sólo encerrados con rejas, sino

que han sido adicionados al interior de las viviendas mediante construcciones con ladrillo y cemento (ver imagen 6). Dentro de las calles peatonales, el comercio es menor; se observan principalmente tiendas o ventas de viche y curao.¹⁵ En cambio, muchas personas buscan un espacio en las calles principales y en vía pública para ofrecer sus productos, sobre todo los fines de semana.

Imagen 6. Parte lateral de una vivienda esquinera sobre calle principal



Fuente: Fotografía tomada durante el trabajo de campo. Obsérvese cómo el antejardín ha sido utilizado para construir un local e instalar una tienda. En el segundo piso se ha instalado un criadero de pollos

A los predios en las esquinas que rodean el parque principal ya no se les podría llamar viviendas, pues son más bien construcciones completamente adaptadas para usos comerciales: en ellas se observan tiendas, panaderías, restaurantes, bares, almacenes de ropa y calzado, farmacias, además de puestos callejeros de comida. Este lugar concentra un altísimo flujo de vehículos y personas todos los días, debido a que es el punto de salida y llegada del transporte público del barrio: los denominados jeeps o yipetos, un sistema que cruza la línea de lo formal-informal y que es la

15 El viche es un destilado de caña de azúcar típico del Pacífico colombiano. El curao es una bebida a base de viche al que se añaden plantas medicinales (que nunca son reveladas por quien lo fabrica); es usado para curar enfermedades, realizar rezos o sacar males del cuerpo; también es muy utilizado sólo como bebida alcohólica.

mejor solución al deficiente servicio que el sistema de transporte formal brinda a esta zona.¹⁶

La remodelación de las viviendas y el auge del comercio informal han ido de la mano en Llano Verde; se trata de dos de las restricciones incluidas en el decreto de responsabilidades, pues, tal como se ha señalado, además de las limitaciones para construir, se prohibía utilizar los predios para actividades diferentes a la vivienda. Aunque cabe señalar que esta última norma tuvo que ser rápidamente derogada porque pasaba por encima de las funciones de los Gobiernos locales.

El Ministerio de Vivienda publicó el 2 de diciembre de 2014 un nuevo decreto que modificaba parcialmente el que definía las responsabilidades de los beneficiarios. La modificación se hacía sobre el párrafo que señalaba la obligación de utilizar el inmueble exclusivamente para vivienda; en su nueva versión quedó así: “Destinar el inmueble recibido para vivienda, como uso principal, y para los usos permitidos y compatibles con la misma, de conformidad con lo establecido en las normas urbanísticas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial respectivo” (Decreto 2481 de 2014).

El mismo decreto señalaba que eran las entidades municipales las encargadas de determinar los usos del suelo y de permitir o restringir las actividades económicas o de producción en el territorio. Por ello, el Gobierno nacional no podía aplicar sobre un determinado espacio municipal medidas contrarias a las normas urbanísticas que los gobiernos locales habían establecido. El Ministerio de Vivienda, en su afán de ejercer control sobre los beneficiarios, se había extralimitado en sus funciones y tuvo que modificar esta restricción para no transgredir la ley.

Independientemente de ello, los negocios y actividades económicas en Llano Verde eran lo común. Desde el primer día, las personas empezaron a pensar cómo sobrevivir y cómo su vivienda podía convertirse en fuente de ingresos, pues, dado que el cambio de residencia se había convertido en una dificultad o un impedimento para desarrollar sus actividades económi-

16 Aunque en términos de seguridad y cumplimiento de normas de circulación estos vehículos no son aptos para transportar pasajeros, sus propietarios se han asociado y han logrado subsistir como un medio de transporte legal en las zonas periféricas de Cali, debido al déficit de transporte público, pues prohibirlos sería dejar a muchos sectores sin una solución de transporte más rápida y regular que el transporte formal. Varias personas afirmaron que sólo usaban los jeeps o el transporte pirata y que nunca hacían uso del MIO.

cas, transformar el espacio habitado terminó siendo una de las principales estrategias para mejorar su situación familiar y laboral.

Es posible que algunas familias hayan logrado salir de la pobreza (en términos del significado atribuido por el Estado);¹⁷ resulta claro que las que lograron establecer un negocio en zonas concurridas pudieron alcanzar cierta estabilidad económica y mejorar sus ingresos, igual que familias que antes pagaban arrendamiento tuvieron una carga económica menos. No obstante, también queda claro que la estrategia de agrupar a más de cuatro mil familias pobres en un mismo y reducido espacio fue para muchas de ellas un retroceso en sus condiciones de vida y un proceso de reconstruir nuevamente, de maneras precarias, sus posibilidades de acceso a la ciudad.

Conclusiones

Las cifras nacionales de reducción del déficit de vivienda en los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) fueron exitosas. Los programas de vivienda social, entre los que se incluye el programa de cien mil viviendas cien por ciento gratuitas (al cual se añadieron treinta mil más en el segundo mandato), lograron que el déficit pasara, según las cifras del propio gobierno, del 12.5% al 5.6% en el país. Teniendo en cuenta esta cifra, se podría afirmar que uno de los principales objetivos planteados por la Ley de Vivienda —que las familias de menores recursos pudieran acceder a una vivienda en propiedad— se cumplió.

Sin embargo, según las experiencias relatadas por habitantes de Llano Verde, se puede plantear que tener un espacio con condiciones mínimas de habitabilidad no significa precisamente que el derecho a la vivienda esté garantizado, si se tiene en cuenta que este derecho involucra aspectos que, como se señaló al inicio de este documento, van mucho más allá de la unidad habitacional, pues si no se garantiza integración al tejido urbano, a partir de cuestiones como acceso al trabajo y a las oportunidades que brinda la ciudad, la vivienda no puede ser considerada adecuada (Borja, 2016).

Aunque el gobierno y la constructora definieron claramente los parámetros físicos de las edificaciones y constantemente se hablaba de vivien-

17 Existen dos indicadores para medir la pobreza en Colombia, la pobreza monetaria (bajos ingresos) y la multidimensional (privaciones de los hogares en: vivienda y servicios públicos, trabajo, salud, condiciones educativas, condiciones de la niñez y juventud).

das dignas y de calidad, nunca se llegó a hacer explícito lo que significaban estas nociones. De ello se deduce que el proyecto equiparó implícitamente el bienestar y el derecho a una vivienda digna con lineamientos arquitectónicos y urbanísticos basados en lo que los expertos, desde sus oficinas, consideraron que era lo adecuado para vivir, así como en ideas normalizadas en la sociedad, tales como un concepto de familia hegemónico (familia nuclear) y un uso “adecuado” de la vivienda (separación explícita del trabajo y la casa); también se observa una idea reducida de las formas y expectativas de vida de quienes ocuparían las viviendas.

La forma en la que el “sistema de significaciones” de quienes ejecutaron el proyecto se impuso en un principio sobre quienes lo habitarían es mucho más evidente si se tiene en cuenta que eran familias registradas en múltiples bases de datos, por lo cual se tenía información sobre sus características socioeconómicas. Las instituciones conocían ampliamente que los reubicados llevarían consigo su forma de subsistencia, que muchas familias eran recicladoras, criadoras de animales y que la gran mayoría no tenía empleos formales. También era claro que los grupos familiares no se parecían en nada al modelo de familia bajo el que estaban diseñadas las viviendas. Las problemáticas referentes a las personas con discapacidad eran aún más evidentes, pues incluso la Ley de Vivienda señalaba que éstas debían ser priorizadas en la entrega; no obstante, esta condición, que debían demostrar con certificados de salud, no tuvo ninguna incidencia en las construcciones.

Estas cuestiones podrían ser calificadas como fallas en la formulación del proyecto o como una desconexión entre las entidades otorgantes de los subsidios y la constructora privada encargada de diseñar y fabricar las viviendas —por supuesto, cuestiones de este tipo se pudieron presentar y generar dificultades—. Pero, teniendo en cuenta la importancia que este proyecto tuvo para el Gobierno nacional y los grandes esfuerzos y recursos que en él se invirtieron, resulta poco probable que la falta de garantías de bienestar para los beneficiarios se pueda explicar por errores humanos o institucionales o por falta de información.

Más bien podría afirmarse que una de las razones de esta problemática es la homogenización a la que quedan supeditadas las familias que acceden a los programas de vivienda social, que son catalogadas exclusivamente como pobres, ignorando por completo que sus trayectorias de vida superan estas designaciones y que la diversidad de formas de subsistencia queda

limitada por las condiciones del espacio. En ese sentido, los programas de vivienda social para los sectores más necesitados, aunque reconocen condiciones estructurales de precariedad, omiten la particularidad, autonomía y agencia de las personas. Con ello, en vez de contribuir a la reducción de la pobreza, terminan en muchos casos profundizándola y, en consecuencia, haciendo aún más inaccesible su derecho a la ciudad.

Esto, por supuesto, no implica que las vidas de las personas se encuentren determinadas totalmente por las condiciones que un proyecto como éste impone, pues, como argumentan Montejano et al. (2018) para el caso de proyectos de vivienda social en México, con el pasar de los años la consolidación paulatina de este tipo de asentamientos reduce sus condiciones de segregación en su escala más próxima (a nivel de los barrios que lo rodean, aunque no respecto a toda la ciudad) y también reduce el hacinamiento; además, estabiliza la economía y mejora el acceso a equipamientos urbanos. Aunque estos procesos no se dan precisamente por acción directa del Estado, sino por la ampliación de las viviendas por parte de sus propietarios, por el papel central de autoempleo y por las gestiones de la comunidad que se organiza para demandar a las instituciones correspondientes los servicios que hacen falta.

Los relatos de habitantes de Llano Verde también dan cuenta de este tipo de procesos, pues, a pesar de las limitantes que el nuevo espacio impuso a sus actividades económicas y a sus vidas (o debido a ello), adoptaron diversas estrategias para continuar subsistiendo, ya fuera cambiando de oficio, transformando la vivienda acorde a sus necesidades laborales o remodelando para que la vivienda se convirtiera en fuente de ingresos o en un espacio más amplio. También se realizaron gestiones para acelerar la llegada del transporte, del centro de salud y de los centros educativos que les habían prometido antes de inaugurarse Llano Verde, pero que se demoraron varios años en materializarse.

Por su parte, las instituciones estatales y la constructora, en su afán de controlar el proyecto y a sus habitantes, impusieron normas que resultaban imposibles de cumplir, pues de antemano se conocía que las familias que llegarían a Llano Verde tenían actividades económicas contrarias al espacio asignado, que sobrevivían en la informalidad, que estaban conformadas por muchas personas y que varias tenían reducida su movilidad. No obstante, todo ello fue ignorado desde el planteamiento del proyecto hasta el día de entrega de las casas, cuando se empezó a hacer evidente que

las leyes, normas y responsabilidades sólo quedarían en el papel, pues los beneficiarios rápidamente empezaron a transformar las lógicas impuestas por la arquitectura y la urbanización, contraviniendo los parámetros estandarizados bajo los que se diseñaron las viviendas y los usos para los que habían sido proyectadas.

Las instituciones encargadas del control, por su parte, se inclinaron por un “dejar hacer”, pues sabían que la única forma de intentar corregir las fallas del proyecto y las promesas incumplidas era dejando que las personas gestionaran por su cuenta lo que el Estado no alcanzaba a proveer. En ese sentido, aunque el proyecto se muestre como proveedor de “todo” lo que las familias beneficiarias requieren, en el fondo se sabe que se les da poco y que han dejado mucho atrás, por lo cual ellas mismas deben completar de alguna manera lo que les falte. Así, al igual que los procesos de poblamiento informal, los proyectos de vivienda social en zonas periféricas terminan configurados a partir de las múltiples intervenciones formales e informales sobre el espacio, producto del afán de los actores estatales por mostrar resultados, de los constructores privados por maximizar sus ganancias y de los pobladores por obtener un techo propio y mejorar sus condiciones de vida.

Las dinámicas en la entrega de vivienda social pueden ser vistas como una consecuencia de la visión que desde las instituciones estatales se tiene sobre la resolución de las problemáticas de la pobreza; más aún: la visión que se tiene sobre lo que los pobres merecen y a lo que pueden aspirar. Una vivienda es interpretada desde los sectores en el poder como un mecanismo idóneo para superar la pobreza, no importan sus condiciones. Si se provee vivienda y quien la recibe no logra mejorar sus condiciones, el Estado niega su responsabilidad y ésta recae en el individuo, aunque la casa gratuita signifique, en muchos casos, un retroceso en las formas de vida que las personas ya consideraban relativamente estables.

Bibliografía

- Alcaldía de Cali. (2014, 27 de agosto). *Orientan en convivencia a últimas familias reubicadas en Llano Verde*. https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/104889/orientan_en_formas_de_convivencia_a_ultimos_duenos_en_asentarse_en_llano_verde/
- Alcaldía de Cali. (2022, 1 de abril). *Un llano que reverdeció con inversión*

- social. <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/168086/un-llano-que-reverdecio-con-inversion-social/>
- Beytía, P. (2014). Barrios de vivienda social: Tres focos para revertir su deterioro urbano. Instituto de Políticas Públicas.
- Borja, J. (2004). Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad. Fundación Alternativas.
- Borja, J. (2016). La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. *Geograficando*, 12(2), e009. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7664/pr.7664.pdf
- Carman, M., Viera, N., y Segura, R. (2013). Introducción: Antropología, diferencia y segregación urbana. En M. Carman, N. Viera y R. Segura, R. (coords.), *Segregación y diferencia en la ciudad* (11-34). Flacso-Clacso. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20140707123234/segregacionydiferencia.pdf>
- Concha, C. (2012). *La calidad de la oferta reciente de vivienda de interés social en Bogotá, la medición de la calidad desde la perspectiva desde los actores públicos y privados involucrados en su producción y demanda* [tesis de maestría]. Universidad de Los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/4961d6d6-1493-4b11-a928-acc1f41463f5>
- Congreso de Colombia. (2012, 20 de junio). Ley 1537 de 2012.
- Cornejo, F. (2022). Vivienda social y pertenencia socioterritorial: El caso de la colonia González Gallo en Guadalajara, México. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 48(143), 1-20. <https://doi.org/10.7764/EURE.48.143.04>
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2017, 21 de noviembre). Sentencia STL 19991 de 2017.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). *Cuántos somos cómo vamos. Diagnóstico Sociodemográfico de Cali y 10 municipios del Pacífico nariñense*. Afroamérica XXI. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/cuantos_somos.pdf
- El Espectador*. (2012, 25 de abril). “Me dicen traidor porque estoy queriendo ayudar a los más pobres”: Santos. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/me-dicen-traidor-porque-estoy-queriendo-ayudar-a-los-mas-pobres-santos-article-341502/>
- El País*. (2013, 14 de mayo). 401 viviendas gratuitas serán entregadas en Cali el próximo 22 de mayo. *El País*. <https://www.elpais.com.co/cali/401-vi->

- viendas-gratuitas-seran-entregadas-en-el-proximo-22-de-mayo.html
- El País. (2014a, 30 de enero). Denuncian presunto alquiler y venta de viviendas gratuitas en Altos de Santa Elena. *El País*. <https://www.elpais.com.co/calı/denuncian-presunto-alquiler-y-venta-de-viviendas-gratuitas-en-altos-de-santa-elena.html>
- El País. (2014b, 9 de febrero). Con anuncios de alquiler siguen las trampas a plan de casas gratuitas en Cali. *El País*. <https://www.elpais.com.co/calı/con-anuncios-de-alquiler-siguen-las-trampas-a-plan-de-casas-gratuitas-en.html>
- Elorza, A. (2016). Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social el caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuaderno urbano*, 20(20), 70-94. <https://doi.org/10.30972/crn.2020943>
- Espinosa Borrero, M. A. (2017, 17 de diciembre). En vilo, obras para hogares de personas en condición de discapacidad. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/calı/viviendas-de-interes-social-en-calı-no-cuentan-con-adecuaciones-para-personas-con-discapacidad-162330>
- Fondo Nacional de Vivienda. (2018, 11 de octubre). Resolución 1900 de 2018.
- Franco, A. (2019). *The production of marginality, paradoxes of urban planning and housing policies in Cali, Colombia* [tesis de doctorado]. Universidad de Cambridge. <https://doi.org/10.17863/CAM.50138>
- Franco, A. (2020). Marginalidad oculta: Políticas de vivienda social y vivienda gratuita en Colombia. Universidad del Valle.
- Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi. (2016). Informe sombra relativo al derecho a un nivel de vida adecuado: Vacíos del Programa de Vivienda Gratuita para la garantía plena del derecho a vivienda de personas con discapacidad. Universidad Icesi. https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/images/Centros/gapi/PDF/PDF/vivienda_digna_personas_discapacidad.pdf
- Harvey, D. (2014). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.
- Libertun, N. (2017). *La carga de la vivienda de interés social: Comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México*. Inter-American Development Bank.

- López, P. (2023, 1 de agosto). *Vivienda asequible en América Latina y el Caribe*. Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/08/vivienda-asequible-en-america-latina-y-el-caribe/>
- López, V. (2019). Desigualdad programada. El impacto de los programas de vivienda social en base a subsidio en Chile. *Revista CIS*, 16(26), 55-75. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7395684.pdf>
- Mendoza, D. (2020). Encuentro de territorios en la vivienda social gratuita. Barrio Llano Verde, Cali. *Revista Quid*, 16(14), 311-325. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/4572>
- Mendoza, D. (2023). Programa de Vivienda Gratuita, un tránsito de la vivienda residencial a la vivienda productiva, Llano Verde, Cali. *Entorno Geográfico*, (26), 1-25. <https://doi.org/10.25100/eg.v0i26.13471>
- Ministerio de Vivienda. (2014). *Colombia: Cien Años de políticas habitacionales*. Ministerio de Vivienda de Colombia. <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/colombia-cien-anos-de-politicas-habitacionales>
- Ministerio de Vivienda. (2023). *Informe de Rendición de cuentas 2023*. Ministerio de Vivienda de Colombia. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf
- Ministerio de Vivienda de Colombia. (2013, 25 de abril). Decreto 847 de 2013.
- Ministerio de Vivienda de Colombia. (2014, 2 de diciembre). Decreto 2481.
- Montejano, J., Caudillo, C., y Cervantes, M. (2018). Vivienda de interés social, segregación residencial y accesibilidad: Análisis de 121 conjuntos urbanos en el arco nororiente del Valle de México, 2001-2010. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(1), 187-224.
- Morales, E., Alonso, R., y Moreno, E. (2012). La vivienda como proceso. Estrategias de flexibilidad. *Hábitat y Sociedad*, (4), 33-54. <https://institucional.us.es/revistas/habitat/4/N04A02%20La%20vivienda%20como%20proceso.pdf>
- Najman, M. (2022). Acerca de los efectos de la localización de la nueva vivienda social sobre las luchas por el acceso a la ciudad de los sectores populares. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 48(145), 1-22. <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.13>
- Olejarczyk, R. (2013). *Tensiones en las versiones de una política pública: los programas federales de construcción de viviendas en Avellaneda* [tesis

- de magister]. Flacso Argentina. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/6159>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>
- Parias, A. (2020) La política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y configuración urbana: 1990-2017. El caso de Bogotá. En A Camargo (comp.), *Políticas urbanas y dinámicas socioespaciales: vivienda, renovación urbana y patrimonio* (pp. 61-94). Universidad Sergio Arboleda, Universidad Pontificia Bolivariana, Aciur.
- Pedrotti, C. (2016). *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona Metropolitana de Toluca, 2001-2011*. UNAM, Infonavit.
- Revista Semana. (2013, 27 de abril). La noche de Santos en una vivienda de interés prioritario. <https://www.semana.com/la-noche-santos-vivienda-interes-prioritario/341431-3/>
- Salinas, L., y Pardo, A. (2020). Política de vivienda y habitabilidad en la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México. *Geografía Norte Grande*, (76), 51-69. <https://doi.org/10.4067/S0718-340220200002000051>
- Santos, J. M. [@JuanManSantos]. (2013, 27 de abril). Dormir en una de las casas gratis que entregaremos hoy en Valledupar fue una experiencia grata. Comprobé la buena calidad de las viviendas [tweet]. Twitter. <https://twitter.com/JuanManSantos/status/328169707758837760>
- Uribe, H., Holguín, C., y Ayala, G. (2016). De “invasores” a población urbanizada: encerramiento simbólico de los habitantes de Potrero Grande en Cali-Colombia. *Prospectiva* (21), 181-211. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i21.925>