

**CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LAS VISIONES NACIONAL Y
DISTRITAL DEL SUELO URBANO A PARTIR DE LAS POLÍTICAS RECIENTES DE
VIVIENDA SOCIAL Y DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA GRATUITA**

ANDRÉS MONTOYA BENÍTEZ

Trabajo de grado para optar al título de:

Magíster en Planeación Urbana y Regional

Director:

Jean-François Jolly

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO

BOGOTÁ D.C.

2014

AGRADECIMIENTOS

A Jean-François Jolly por su orientación, paciencia, lectura, retroalimentación, su obra y, en especial, su pasión por las políticas públicas, su vocación académica y amor por Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN	5
1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES E HISTÓRICOS	10
1.1. Antecedentes de la política pública de vivienda en Colombia	10
1.1.1. Indiferencia estatal y surgimiento de la política pública de vivienda (hasta 1939) 10	
1.1.2. Estado constructor y subsidio a la demanda (1939-1991).....	15
1.1.3. Subsidio a la demanda a través de la oferta (1991-2012).....	22
1.1.4. Reparición del Estado constructor con el constructor privado como eje de la política pública de vivienda (en 2012)	26
1.2. La política de vivienda social en Colombia como política pública. Dualidad	27
1.2.1. La dualidad como concepto.....	27
1.2.2. Marco legal de la demarcación de competencias entre la Nación y los municipios: coordinación, concurrencia y subsidiaridad.	28
1.3. El análisis del referencial en las políticas públicas planteado por Pierre Muller 29	
1.3.1. La tarea de “de-construir” y “de-codificar”	29
1.3.2. Cómo los actores definen su posición y eligen una solución	29
1.3.3. Análisis cognitivo de las políticas públicas.....	30
1.3.4. Los cuatro niveles de articulación del referencial	31
1.3.5. Referenciales global, sectorial y subsectorial.....	32
1.4. ¿Por qué un análisis de convergencias desde los planes de desarrollo?	32
1.4.1. Convergencias y divergencias.....	32
1.4.2. La relevancia de los planes de desarrollo	33
1.4.3. Los círculos de decisión de las políticas públicas	34
1.4.4. La importancia de los planes en la política pública.....	35
2. Análisis de convergencias y divergencias en la visión de suelo urbano de la Nación y del Distrito desde el referencial de las políticas de vivienda	36
2.1. La construcción de la política pública de vivienda: poder, territorio y propiedad.	36
2.2. Análisis referencial de los gobiernos nacionales y sus relaciones de divergencia y convergencia con los gobiernos distritales.	37
2.2.1. El referente de “autoridad”.....	38
2.2.2. Referentes sectorial de vivienda: divergencia entre lo cuantitativo y lo cualitativo 41	
2.2.3. Referencial subsectorial del suelo urbano: vivienda y hábitat	41
2.3. Referenciales nacionales	42
2.3.1. Referencial en el gobierno de Álvaro Uribe.....	42
2.3.2. El referencial en el segundo gobierno de Álvaro Uribe	44
2.3.3. Referencial en el gobierno Juan Manuel Santos para el período 2010-2014 (“Prosperidad para todos”):	49

2.4.	Referenciales Distritales.....	52
2.4.1.	Referencial para Enrique Peñalosa 1998 – 2001 (Por la Bogotá que queremos - Acuerdo 6 de 1998).....	52
2.4.2.	Referencial del Antanas Mockus 2001-2004 (“Bogotá para vivir todos del mismo lado” Decreto 440 de 2001).....	54
2.4.3.	Referencial para la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004 – 2008) “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. (Acuerdo 119 de 2004).....	57
2.4.4.	Referencial Alcaldía de Samuel Moreno (2008-2011) “Bogotá Positiva: por el derecho a la ciudad y a vivir mejor” (Acuerdo 308 de 2008).....	59
2.4.5.	Referencial para Gustavo Petro 2012 – 2016 (Bogotá Humana– Acuerdo 489 de 2012).	60
2.5.	Convergencias entre el nivel nacional y distrital.....	64
2.5.1.	Convergencias en valores.....	69
2.5.2.	Convergencias en normas.....	70
2.6.	Divergencias entre los niveles nacional y distrital	70
2.6.1.	Divergencias en valores	71
2.6.2.	Divergencias en normas	72
2.7.	Conclusión.....	73
3.	Programa nacional de vivienda gratuita.....	74
3.1.	Antecedentes del PVG.....	75
3.1.1.	Presentación y surgimiento	75
3.1.2.	La tensión mediática entre los gobiernos nacional y distrital.....	76
3.2.	Las convergencias y divergencias de las visiones nacional y distrital del suelo urbano en el PVG.....	78
3.2.1.	El PVG como parte de la política pública de vivienda.....	79
3.2.2.	El Programa de Vivienda Gratuita resulta coherente con los referentes globales nacionales	79
3.2.3.	La potencialidad de conflicto a la escala de valores	83
3.2.4.	Los valores distritales confrontados por el PVG.....	85
3.3.	Las divergencias más visibles: ubicación y actores	91
4.	Conclusiones	94
5.	Bibliografía	97

INTRODUCCIÓN

Por la naturaleza de su objeto de estudio, la planificación urbana es un campo con vocación interdisciplinar, que se enriquece del aporte de las ciencias sociales, políticas, económicas, e incluso se aproxima al plano de lo estético, por cuenta de su estrecha relación con la arquitectura. Sin embargo, por la complejidad de los problemas que aborda y la variedad de discursos académicos que la encarnan, corre el riesgo de la deriva especulativa y *aspiracional*. El presente estudio, que se sustenta en el análisis de planes de desarrollo, se propuso analizar el tipo de racionalidad que hay detrás de las aspiraciones políticas en el territorio esgrimidas por los diferentes actores gubernamentales.

La identificación de las razones de acción y decisión de los actores de las políticas públicas, permitirá, cuando menos, identificar las competencias y visiones propias de los actores y, cuando más, la separación de sus competencias cuando son invitados a concurrir en propósitos convergentes. En efecto, esta investigación se ocupa de una de las preocupaciones fundamentales de la política pública en cualquier nación en vía de desarrollo: permitir que los excluidos tengan un techo; así como de una preocupación reciente de la planeación urbana, generar suelo urbano accesible para posibilitar esa aspiración habitacional del Estado, para la población con menos ingresos.

Esta investigación se propuso: en primer lugar, un análisis de la forma en que las últimas administraciones nacionales y distritales (en Bogotá) han abordado el problema del suelo urbano, siendo éste uno de los componentes fundamentales en cualquier política de vivienda social; y, en segundo lugar, cómo dichas políticas han convergido o divergido, y cómo esta relación de convergencias y divergencias se hace visible en el Programa de Vivienda Gratuita (o *cien mil viviendas*).

Ahora bien, es debido aclarar que las consideraciones de tipo económico y territorial son relevantes en la generación de dichas políticas públicas. La primera justifica la intervención del Estado, a partir de la escasez de recursos tanto de la población para acceder a la vivienda

digna, como del Estado para satisfacer, a través de la financiación, el derecho de toda la población. Para efectos del análisis de esta primera consideración, se entenderá como parte de la *política de vivienda*, aquellos aspectos tradicionalmente abordados por el Estado: la política de financiación, construcción, subsidio o recientemente, la “donación” de vivienda. Por otra parte, la consideración territorial, que es relevante en las discusiones de la planeación urbana y regional, es un tema de preocupación relativamente reciente que implica la necesidad de disponer de suelo urbano, para destinarlo a las necesidades de vivienda de las personas de menores ingresos. En este sentido, la política de vivienda depende enteramente de su *territorialización*, y este concepto, a su turno, vincula la política pública con los derechos sobre el territorio – especialmente la propiedad–, y el deber del Estado de permitir su ocupación en condiciones dignas y de explotación razonable.

De acuerdo con la posición de Jean-François Jolly (2010), sobre la naturaleza dual de la política pública de vivienda en Colombia, el *análisis cognitivo* aquí propuesto se propone abordar el accionar *local y nacional*, así como la *racionalidad* detrás de las políticas públicas, o en otras palabras, desde las razones mismas que las inspiran, a fin de identificar en éstas, cuándo el *referencial* del suelo urbano (en términos cognitivos) converge y cuándo diverge.

Tomado en cuenta el aporte conceptual de Muller (2009), se hizo un análisis del *referencial* de las políticas públicas de vivienda social en Colombia, en tanto su relación con el suelo urbano y durante los últimos tres gobiernos nacionales y cinco distritales, teniendo como fuente primordial los Planes de Desarrollo de los respectivos gobiernos. Ciertamente, esta herramienta fue muy útil para comprender la forma en que los gobiernos interpretan los problemas y se han aproximado a su solución.

Por ende, el *objetivo general* de esta investigación fue determinar la relación de divergencias y convergencias en las visiones nacional y distrital, del suelo urbano destinado a vivienda social a partir de las últimas administraciones distritales y nacionales, y la forma en que dichas visiones confluyen o divergen. Y finalmente, se buscó dilucidar cómo las divergencias de fondo afloraron en el programa nacional de *cien mil viviendas*, iniciado por el Gobierno Nacional en el año 2012.

Los *objetivos específicos* propuestos fueron: (i) identificar los valores y normas (en el sentido de Muller) detrás de las políticas públicas del Distrito Capital en torno al suelo para vivienda social en las administraciones de Peñolosa, Mockus 2, Garzón, Moreno y Petro; (ii) identificar los valores y normas (en el sentido de Muller) de las políticas nacionales para vivienda social de los gobiernos de Álvaro Uribe 1 y 2, y Juan Manuel Santos, y (iii) a partir de la comparación de ambas políticas, identificar las concurrencias en lo distrital y en lo nacional, que a su vez convergen con, o divergen de, lo distrital o lo nacional según el caso.

Como hitos de inicio y cierre de este análisis se tomaron: la creación de *Metrovivienda* (1998) en el orden distrital, y en el orden nacional, el lanzamiento e inicial ejecución del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) durante los años 2012 y primer semestre de 2013. Si bien el trabajo no pretende discutir, por ser ajeno a los objetivos propuestos, si el suelo urbano en ciudades como Bogotá es o no escaso, no debe desconocerse que los últimos gobiernos, tanto nacionales como distritales, han acudido a la “escasez de suelo” como un supuesto para la formulación de sus políticas de vivienda y, a partir de esto, modificar instrumentos de planeación urbana.

De hecho, la exposición de motivos de la ley en que se soportó el Programa de Vivienda Gratuita (Capítulo 3), apunta a la escasez de suelo urbanizable para VIS y VIP como una de las dificultades de la política de vivienda social.¹ En este punto es oportuno hacer un par de aclaraciones. En primer lugar, para efectos de la investigación, se entenderá como política de *vivienda social*, aquella destinada a satisfacer las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos o con insuficiencia económica para adquirir, por sus propios medios, una vivienda propia.

¹ “Teniendo en cuenta la escasez de suelo urbanizable y urbanizado para el desarrollo de los proyectos de vivienda VIS y VIP, el capítulo 3 pretende establecer disposiciones que permitan habilitar el suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda que permitan cumplir con las metas del Gobierno Nacional” (Gaceta del Congreso 180, jueves 26 de abril de 2012, p. 8).

Así pues, no se acude al tradicional concepto colombiano de “vivienda de interés social” (VIS) ni “vivienda de interés prioritario” (VIP), no solo por su creación relativamente reciente, sino porque el estudio no pretende delimitarse dentro de valores matemáticos, referidos de manera exclusiva al valor de la vivienda. Ahora bien, es claro que las políticas en VIS y VIP hacen parte de lo que aquí se ha llamado política de vivienda social.

En segundo término, si bien se reconoce el alto valor que en el concepto de vivienda social tiene el componente de calidad de la vivienda y las condiciones de “dignidad”, estas solo serán abordadas en la medida que figuren dentro de los referenciales abordados, en especial, de los gobiernos distritales.

En cuanto al contenido, el trabajo consta de tres capítulos. El primero relata el surgimiento de la política de vivienda social en Colombia como “política pública” y explica la relevancia que, para el estudio propuesto, representa el análisis cognitivo propuesto por Muller. El segundo analiza los planes de desarrollo de las últimas administraciones nacionales y distritales desde la perspectiva de tres referentes: uno global (entendido como las visiones generales de Nación o Distrito que, según el caso, han tenido dichos gobiernos), uno sectorial, sobre las políticas de vivienda social, y uno subsectorial, del suelo urbano.

A partir de dicho análisis se presentan las relaciones de divergencia o convergencia entre las visiones nacional y distrital, en cuatro niveles: el de los *valores* (o la diferenciación entre lo que cada uno considera que está bien o está mal), las *normas* (o el “deber ser”), los *algoritmos* (o las relaciones de causalidad y, por ende, punto de partida de las decisiones) y, cuando fueren relevantes, las *imágenes* que cada actor ha formulado.

El tercer capítulo estudia el caso del Programa de Vivienda Gratuita y por qué es un ejemplo de divergencias de fondo entre la Nación y el Distrito, en cuanto a los referentes de suelo urbano que direccionan sus propias visiones. En efecto, este análisis trasciende la aproximación transitoria, mediática o electorera de sus actores. A partir de dicha comprensión, se aspira a contribuir en la fijación de políticas de ocupación del suelo en el territorio, en la medida

que la política de vivienda necesita ser *territorializada* para existir, y “los pobres” necesitan de suelo para habitar.

El análisis se enmarcó desde el punto de vista cognitivo de las políticas públicas, dentro del grupo de investigación de Políticas Urbanas común a las Facultades de Arquitectura y Diseño y de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.

En términos metodológicos, el análisis partió de los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales y distritales bajo una matriz de identificación del referencial. Luego se tomaron los elementos comunes entre ellos para ilustrar referenciales nacionales y distritales uniformes; se analizaron las convergencias y eventuales divergencias. Finalmente, dichos referenciales fueron aplicados a la implementación que se dio del Programa Nacional de Vivienda Gratuita, que es un ejemplo de las divergencias entre los ámbitos nacional y distrital. Todo lo anterior, desde la perspectiva de y la proyección hacia, la planeación urbana y regional. En efecto, al centrarse este estudio en las medidas para destinar suelo urbano a vivienda social, hay necesariamente un involucramiento en las intenciones y acciones de quienes gestionan dicha política pública, y que tienen incidencia directa, especialmente en términos regulatorios, de los instrumentos de planificación urbana, la destinación y uso del suelo, la determinación de porcentajes obligatorios para vivienda VIS y VIP, y la forma cómo se afrontan fenómenos de segregación socio-espacial.

1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES E HISTÓRICOS

En el presente capítulo se hace una síntesis de la historia de las políticas de vivienda social en Colombia, desde la ausencia de las mismas, hasta nuestros días, con particular énfasis en los roles ejercidos por las esferas local y nacional. A continuación, se explica la dualidad de la política pública de vivienda y se hace una aproximación al análisis cognitivo de las políticas públicas propuesto por Pierre Muller; finalmente, se identifica por qué la política pública de vivienda es una política pública y cuándo es posible hablar de una política pública de suelo urbano (Muller, 2010).

1.1. Antecedentes de la política pública de vivienda en Colombia

Algunos sostienen, no sin fundamento, que el Estado colombiano, ya lo ha ensayado todo en materia de política de vivienda. Tras hacer un análisis del proceso histórico de la política de vivienda social en Colombia, se han establecido cuatro estadios diferentes: 1) la indiferencia, 2) el Estado constructor y el subsidio a la demanda, 3) el subsidio a la demanda, pero por vía de la oferta, y 4) la reaparición del Estado constructor, pero como estado contratante. A continuación se hará alusión a los mencionados estadios.

1.1.1. Indiferencia estatal y surgimiento de la política pública de vivienda (hasta 1939)

Es importante detenerse en la historia de Colombia, para descubrir en qué momento se empezaron a plantear desde los gobiernos, la Iglesia e instituciones, los conceptos, proyectos y políticas públicas, en el tema de vivienda social, y cómo se fue abordando este tema a través de los años.

Desde La Colonia, el asunto de la pobreza era más un problema concerniente a la Iglesia Católica, ligada a la noción de caridad cristiana, y la Iglesia asumió el liderazgo que la llevaría a manejar muchas instituciones educativas, de salud, hospicios y orfanatos, entre otros.

Las reformas liberales empezaron a plantear que el Estado debía retomar el control de estos espacios, y aunque inicialmente se los quitaron a la Iglesia y se los entregaron a los municipios, después los municipios negociarían con la Iglesia su administración.

La Iglesia retomó el rol principal en graves problemas sociales a través de programas como la Acción Católica, fundaciones, comunidades religiosas y organizaciones de laicos católicos, entre las que tuvo especial protagonismo la Sociedad San Vicente de Paul. Esta Sociedad católica de origen francés, se crea en Colombia en 1857, y tiene como lema “Servir a los que Sufren”.

Se pensaba en la educación, en la salud, en la vivienda, de las comunidades más pobres y desprotegidas, inspirados en espíritu cristiano y tratando de ayudar en aspectos que el Estado no tenía aún claro en sus políticas públicas. La planeación todavía no aparecía definida, aunque ya la Constitución de 1886 daba posibilidades al Estado de orientar el gasto.

Beatriz Castro afirma que en 1870, el Estado asume un programa de beneficencia pública, introduciendo lo social en su agenda de gobierno, garantizando el apoyo institucional y empezando una descentralización del mismo. Aparecían así los primeros planteamientos de lo “social” en las políticas de Estado (Castro, 2007).

Mientras tanto la misión de la Iglesia se fortalecía y sustentaba en encíclicas como la *Rerum Novarum* del Papa León XIII, promulgada en 1891, con la doctrina social de la Iglesia. Esta encíclica que infundía la Acción Social Católica, expresaba la importancia de la justicia social y el trabajo de los católicos para construirla, a través de la caridad cristiana. La dignidad humana que conlleva el ser hombres y mujeres, y además hijos de Dios. La Encíclica también se refería a la problemática de los obreros y los derechos de los trabajadores. La Iglesia no ocultaba su preocupación por el auge del comunismo.

A nivel social se vivía el debate entre caridad y beneficencia, entendiéndose la primera como una virtud secular y, la segunda, como una obligación social. Y aunque el debate fue

relegándose por el renovado liderazgo de la Iglesia, hay que reconocer como lo afirma Castro: *“que las reformas liberales contribuyeron a transformar la noción tradicional de caridad, en dirección de la noción de beneficencia, al haber logrado crear un sistema de atención de los pobres en manos del Estado, aunque por fuerza de las circunstancias esto significó entrar en acuerdos con las instituciones y comunidades religiosas para su administración”* (Castro, 2007, p. 9).

Los efectos de la Revolución Industrial agravaron los problemas sociales. Las ciudades necesitaban obreros que llegaron a vivir en ellas en condiciones de absoluta pobreza. La Guerra de los Mil Días, de finales del siglo XIX y principio del XX, sumada a la separación de Panamá, dejaría al país en graves problemas económicos y políticos.

El presidente Rafael Reyes presentó al Congreso Nacional, en octubre de 1904, el “Programa Administrativo del Gobierno”, que no fue acogido por el Congreso, pero orientó su programa a la construcción de vías de comunicación y sistemas de transporte, ya que consideraba que con ellos se alentaría un “verdadero desarrollo económico e industrial”. (Quinche, 2011).

“La acción estatal en el campo de la vivienda en Colombia, se inició con las primeras legislaciones promulgadas a comienzos del siglo XX, las que asignaron a los municipios la responsabilidad de disponer de su presupuesto una asignación presupuestal destinado a la vivienda” (Saldarriaga, 1995, p. 10).

La sociedad San Vicente de Paul, definida como una organización caritativa² católica laica, que había llegado a Colombia a mediados del siglo XIX y que definía su trabajo social como domiciliario, inició esta misión con apoyos domiciliarios, donaciones de comida, bolsas de empleo y programas de construcción de vivienda para los más pobres. Sin duda cumplió un papel muy importante en los primeros programas de vivienda para los más pobres y en 1907 ya

² La palabra caridad en su sentido cristiano enfocaba su trabajo. Las visitas domiciliarias a los pobres eran una forma más humana de acercamiento.

tenía múltiples sedes en diversas regiones del país (Castro, 2006). Esta Sociedad en 1931 ejecutó la construcción de 120 casas en Bogotá y unas 130 en Medellín.

La Sociedad se ocupó de crear hospitales, escuelas, talleres, empezó desde muy pronto a abordar los problemas de vivienda. La autora cuenta que en las actas aparece el primer proyecto de habitaciones en Bogotá en 1885, y para 1907 ya había entregado 72 de estas pequeñas casas. (Castro, 2006) En julio de 1910, siguiendo a la misma autora, la Obra de la sociedad denominada Habitaciones para los pobres, inauguró las primeras 18 casas construidas por la sociedad en Bogotá. Que dieron techo a 90 personas y en 1911 se contrataron otras 14 para ser entregadas posteriormente. (Castro, 2006).

De la Sociedad en Bogotá también haría parte en sus inicios el padre José María Campoamor, quien luego daría origen a otra institución cristiana que abordaría la vivienda social, el Círculo de Obreros de Bogotá (1910). Este sacerdote jesuita, sustentado en la Acción Social Católica, definía su actuar como el influjo moral sobre la sociedad a través de obras sociales. En 1911 también fundaría su Caja de Ahorros. El objetivo del Círculo era la atención a los obreros, pero esta palabra incluía a quienes hacían trabajos manuales, pues no existían muchas industrias en el país.

El Círculo de Obreros tenía tres áreas que regían su labor: instrucción, moralidad y economía. Al primero, se respondía con capacitación en escuelas, talleres, granjas. Para el segundo, se trataba de manejar la recreación para alejar de lo inmoral, con fiestas comunitarias y eventos, y con este principio de bandera se empezó a crear el proyecto de vivienda obrera, con familias que vivieran en normas estrictas de moral católica, según se planteaba en sus principios fundacionales. Con renta de la Caja de ahorros y apoyo del gobierno, se compró un lote de lo que sería una de las primeras realizaciones de vivienda social, en 1913.

En 1918, cuando Bogotá tenía aproximadamente 144.000 habitantes, se expidió la Ley 46 que dictó “una medida de salubridad pública y (proveyó) de habitaciones higiénicas para la clase proletaria”. El artículo 7º se refiere a la obligación de los municipios que tengan más de quince mil (15.000) habitantes, a destinar el 2% del producto de sus impuestos, contribuciones y

rentas, a la construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria. Esta Ley destinaba un auxilio de \$100.000 para la ciudad de Bogotá, para la compra de uno o más lotes para la construcción de casas higiénicas para la clase proletaria (Portal CVP).

Sin embargo, el debate por conceptos continuaba y personajes como Marcelino Vargas argumentaron en 1919, ante la Junta de Beneficencia de Cundinamarca, que la ayuda institucional no debería concebirse más como acción de caridad o beneficencia, sino que se debería considerar un asunto de asistencia pública. Poco después el Estado incluyó el nuevo concepto de “asistencia pública”, por Ordenanza 51 de 1921 (Castro, 2007).

Por su parte, “Villa Javier” como se denominó al barrio del Círculo de Obreros de Bogotá, fue construida entre 1913 y 1927. Contaba con 110 viviendas, en las que habitaban 80 familias (Londoño, 1994). Otras casas se destinaban a talleres o escuelas. Este proyecto se sustentó en una caja de ahorros, creada desde el inicio del Círculo. Fue muy popular y la mayoría de clientes y ahorradores eran obreros católicos. Su éxito se debió a una tarea ético-religiosa en la que se impulsaba el ahorro como una buena forma de alejarse de vicios, además de la posibilidad del acceso a vivienda. La acción del Círculo se extendió por parte del país con la creación de cajas de ahorros, y continuó siendo uno de sus propósitos la construcción de vivienda.

Volviendo al papel del Estado en el problema de la vivienda, a partir de 1920 comenzó a desarrollarse un sistema institucional amplio. Se crearon: la Caja de Crédito Agrario (1931), el Banco Central Hipotecario (1932), el Instituto de Crédito Territorial (1939), la Caja de la Vivienda Popular de Bogotá (1942), la Caja de Vivienda Militar (1947). En la década del 30 se expide la Ley que ordena a los municipios asignar un presupuesto especial para vivienda de bajo costo (Stevenson, 1994).

La Planeación en general se sitúa en 1936, cuando la reforma a la Constitución acentuó la intervención del Estado en la economía y en lo social, pero algunos aluden a la Constitución de 1886, cuando el Estado empezó a organizar los gastos y los sujetaba a orientaciones previas y legislación existente.

En 1938 el ministro de Hacienda Carlos Lleras promovió la creación de la Sección de Catastro de su ministerio, que luego se convertiría en el Instituto Agustín Codazzi y también este año se crean los Bancos de Crédito Territorial para atender, con préstamos y amortizaciones, las necesidades de regiones distantes de la capital. En efecto, fue la puesta en práctica de un criterio de descentralización de la época, programado por el Banco Central Hipotecario y las gobernaciones (Gómez, 1983).

Para los efectos del estudio realizado de esta primera etapa se destacan las siguientes características:

- a) Con el siglo XX inició la preocupación estatal por las políticas de vivienda.
- b) El problema de vivienda estuvo atado a factores de higiene y salubridad, siendo estas, las principales preocupaciones. En un país de población mayormente pobre, el acceso de todos a una vivienda no era, por lo pronto, la prioridad. Algunos autores consideran esta etapa como higienista.
- c) La política “higienista” de la vivienda es una política de caridad, y caridad no solo en su significado cristiano, sino ejercida por la iglesia católica.
- d) En el surgimiento de las políticas públicas de vivienda, si bien hay preocupaciones tanto nacionales como distritales, más que una separación de roles, hay una asignación de ellas, por vía de autoridad: la esfera nacional le impone a la local destinar el el 2% del producto de sus ingresos a la construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria.

1.1.2. Estado constructor y subsidio a la demanda (1939-1991)

Para María Luisa Chiappe la experiencia institucional del Estado en vivienda social se sitúa en 1939, con la creación del Instituto de Crédito Territorial, el cual tenía a cargo tanto la construcción como el otorgamiento de créditos de vivienda para los pobres. El gobierno subsidiaba las tasas de interés y el precio de las viviendas. Las tareas del Instituto estaban sujetas a las asignaciones presupuestales de cada gobierno, relacionadas con el interés que tuvieran en

programas de vivienda social (Chiappe, 1999). Mediante este sistema el Gobierno subsidiaba las tasas de interés de los créditos y el precio de las viviendas, las cuales construía directamente o por contrato con urbanizadores privados. El ICT se financiaba con recursos del presupuesto nacional, con inversiones forzosas del sistema financiero, con la recuperación de su cartera y, en ocasiones, recibió créditos externos en condiciones blandas (Chiappe, 1999).

Se inicia en esta etapa el papel del Estado Constructor y el subsidio a la demanda. Lo nacional y lo local convergen en el entendimiento que se tiene del rol del Estado; éste tiene la obligación de construir y ofrecer, directamente, soluciones de vivienda.

En los primeros años el ICT actuó como un Banco de Crédito, que se dedicó a financiar viviendas rurales. Mediante el Decreto 380 de 1942 el Gobierno Nacional dictó medidas que buscaban fomentar la industria de la construcción y el mejoramiento de la vivienda popular en Colombia. Este decreto autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para otorgar préstamos a los municipios, para la construcción de “barrios populares modelos”.

El ICT asumiría la construcción de proyectos de vivienda urbana por Decreto 1579 de 1942, y la vivienda rural quedaba en manos de la Caja de Crédito Agrario. A partir de este año el ICT inicia construcciones en las zonas urbanas para “el mercado de los sectores de bajos ingresos”, su meta principal es la reducción del déficit cuantitativo de vivienda que define como “la diferencia entre el número de familias y el número de casas existentes” (Molina, 1976, p. 12).

El 13 de marzo de 1942, mediante el Acuerdo No. 20, el Concejo Municipal de Bogotá aprobó el contrato celebrado entre la Nación y el Municipio, en virtud del cual se concedió a Bogotá un empréstito destinado a la construcción de barrios populares modelos, contrato que fuera firmado por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Carlos Lleras Restrepo, siendo Alcalde de Bogotá Julio Pardo Dávila. En el mencionado acuerdo se dispuso entonces la creación de la entidad que hoy llamamos CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, constituida con los bienes pertenecientes al Instituto de Acción Social y el préstamo mencionado. (Crédito de un millón doscientos mil pesos pagadero en 17 años al 3% anual) (Portal CVP).

En dicho contrato se estableció el procedimiento de compra de los terrenos, las condiciones de construcción y de venta de los inmuebles desarrollados, y mientras se constituía legalmente la Caja de Vivienda Municipal el manejo del contrato quedaba en cabeza del Alcalde y el Secretario de Obras.

En el contrato se establecía que esta nueva entidad sería constituida como persona jurídica autónoma, que tendría a su cargo el servicio público de suministro de viviendas a los trabajadores y asumiría las funciones del Instituto de Acción Social de Bogotá, creado por el Acuerdo 61 de 1932. La nueva empresa inició labores en 1942., con domicilio y área de operación en Bogotá (Portal CVP).

Las funciones de la Caja conforme con el Acuerdo de creación eran las siguientes: (a) atender al servicio público de suministro de viviendas a los trabajadores; (b) dar ejecución al contrato celebrado entre la Nación y el Municipio de Bogotá y a los convenios que en desarrollo de éste se celebraran; (c) administrar los barrios construidos por el Municipio de Bogotá y por el Instituto de Acción Social para los trabajadores de la ciudad y procurar la mejora de ellos y de los que se construyeran en adelante; y (d) atender a los fines sociales relacionados con los ya enumerados, como eran los de propender por el mejoramiento de la vida y por la elevación del nivel intelectual de los trabajadores.

Entre 1946 y 1949 los créditos se hicieron a través de cooperativas, y a partir de 1948 el ICT emprendió la construcción directa de programas de vivienda. En 1957 el ICT inició proyectos para la erradicación de tugurios, con aportes de los departamentos, municipios y el ICT por partes iguales.

Como se puede deducir, en la primera etapa “la política de vivienda estuvo ampliamente articulada a la política de “rehabilitación y equilibrio social”, que formuló el gobierno ante los problemas políticos que se presentaban en el campo y en la ciudad” (Molina, 1976, p. 10).

En 1958, por cambio de políticas, el ICT dejó de construir para la clase media y “emprendió la construcción de vivienda para el sector de ingresos bajos de la población”. Una de las primeras experiencias en vivienda incompleta, se desarrolló por este sistema, “en que el ICT suministraba el lote urbanizado y los materiales para la construcción de la casa, y las familias beneficiadas organizadas por acción comunal construían sus casas dirigidas por el ICT”, El ICT suministraba el lote urbanizado y los materiales y las familias beneficiadas organizadas por acción comunal construían sus casas dirigidas por dicho Instituto (Molina, 1976).

La Revolución Cubana de 1959 tuvo impactos en toda América Latina. La famosa reunión de Punta del Este de 1961, que definió una cooperación directa entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, daba inicio a la “Alianza para el Progreso”, que tuvo dentro de sus principales estrategias, la aceptación de programas radicales de reforma agraria integral y vivienda social rural y urbana.

El presidente de la época, Alberto Lleras Camargo (1958-1962), fue el primero elegido desde el acuerdo del Frente Nacional, que buscaba resolver la violencia con un esquema bipartidista que se alternaría en el poder. Da inicio a la denominada cooperación con Estados Unidos, enmarcada en la “Alianza para el Progreso”. Esto garantizó que créditos y préstamos de los EEUU llegaran al país. En lo relativo a la vivienda “la Alianza actuaría por medio del ICT al que le haría préstamos directamente” (Molina, 1976, p. 17).

Entre los propósitos estaban la construcción de vivienda económica para familias de bajos ingresos; así como reemplazar las viviendas inadecuadas o deficientes, y dotar de los servicios públicos necesarios a centros urbanos y rurales. Entre 1959 y 1962, el ICT logró 63.944 soluciones de vivienda, rompiendo récord en relación a los años anteriores. En Bogotá surgieron proyectos como “Ciudad Techo”, después denominada “Ciudad Kennedy”. Sin embargo, estos proyectos de gran impacto social, fueron interpretados por muchos como una injerencia de Estados Unidos en Colombia.

Durante su periodo de gobierno, el Estado asumió un papel de *Benefactor* y *Ejecutor*. Se ejecutó una producción estatal directa de vivienda social. En esta época aparece el Programa

Nacional de Desarrollo, primer plan que incluye prioritariamente a la vivienda. El Gobierno se propuso expropiar tierras en el perímetro urbano y aportar fondos para que la empresa privada construyera especialmente vivienda multifamiliar; también se expropiarían los edificios localizados en los centros de las ciudades que tuvieran más de treinta años de antigüedad.

A pesar de los bajos intereses y el bajo precio de la vivienda ofrecida por el ICT, muchos de los programas impulsados presentaron problemas para el adjudicatario: vivienda de autoconstrucción con pobre calidad de habitabilidad y necesidad de que la familia dedique su tiempo a la construcción.

Durante el Gobierno de Guillermo León Valencia (1962 – 1966), continúa el enfoque del Estado Benefactor y Ejecutor. No tuvo un programa ni un plan de desarrollo. Sus actuaciones respondían a problemas que se presentaban. Pero continuaba operando la Alianza que daba recomendaciones, de las que se siguió enfocando en vivienda. Su política de vivienda se enfocó en proveer de servicios públicos a barrios obreros como también, la erradicación de tugurios periféricos, justamente los sectores que más adolecían de servicios de primera necesidad.

En 1963 el ICT estableció “La Tarjeta de Inscripción permanente”, para la recepción de solicitudes de vivienda. Ésta recogía los datos del solicitante, permitía su calificación y futura adjudicación. Así el ICT tendría una actualización estadística de la demanda de vivienda y una base para encaminar esfuerzos.

En este período el ICT realizó 32.238, casi la mitad de viviendas que en el período presidencial de Alberto Lleras. Respecto a la erradicación de tugurios propuesta, no se pudo realizar debido a que “los solicitantes no tenían capacidad de pago, ni siquiera para los programas de autoconstrucción”, como lo expresara en sus memorias el mismo ICT (CENAC, 1986).

A continuación, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970) se implementó el “Plan General de Desarrollo Económico”. En este periodo se creó el Fondo Nacional del Ahorro (1968). De esta manera, el Estado continúa en su papel de *Benefactor*.

En agosto de 1970, se posesionó Misael Pastrana Borrero y con una política de subsidios directos a la demanda, el Estado asume un papel de *Facilitador*, iniciándose así el desmonte gradual de la construcción estatal de vivienda. Su plan se llamó “Las cuatro estrategias”. Se creó el UPAC, fundamento del nuevo sistema de ahorro y crédito, con corrección monetaria, según el ritmo de la inflación. El UPAC fue el producto de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Pastrana Borrero dio a la construcción el carácter de sector impulsador, para generar empleo y buscar la satisfacción creciente de la demanda por vivienda en el país.

Entre 1972 y 1973 se crearon las corporaciones de ahorro y vivienda, concentrando en ellas bancos, aseguradoras, corporaciones financieras nacionales y extranjeras, firmas constructoras, industrias de materiales de construcción, Fondo Nacional del Ahorro, Caja de ahorros del Círculo de Obreros y la Caja social de Ahorros. Las corporaciones tienen como objetivo básico promover la captación del ahorro privado, con el fin de canalizarlo hacia la financiación de la actividad constructora (Saldarriaga, 1995).

El sistema UPAC se fortaleció y se determinó que los capitales captados podrían desplazarse a la financiación de vivienda de bajo costo, planeadas en un esquema denominado “Ciudades dentro de la ciudad”.

Posteriormente, en el periodo de Alfonso López (1974 – 1978), fue presentado el Plan de Desarrollo “Para cerrar la brecha”, que considera una política de desarrollo regional y urbano, junto con la propuesta del DRI, para el sector agrario (Molina, 1976). López, continúa el desmonte gradual de la construcción estatal de vivienda, no hace cambios al sistema UPAC, y en su periodo la construcción dejó de ser el motor del desarrollo y se mantuvo al margen a la vivienda de interés social. Sin la presencia de la Alianza para el Progreso, en la década del 70, los recursos para el motor de la vivienda debían ser nacionales, y por supuesto se redujeron.

En cuanto al ICT, por acuerdos oficiales de 1977 y 1979, se definieron sus políticas, con la configuración de cuatro planes que comprendían el desarrollo progresivo de zonas subnormales con legalización y redistribución de tierras y créditos a municipios o individuales; la construcción de viviendas para atender el déficit cuantitativo; construcción de instalaciones para servicios comunales básicos y mejoramiento de la comunidad con programas de desarrollo social y económico y promoción de la creación de cooperativas.

Con el tiempo, el ICT agregó a sus funciones el apoyo al desarrollo urbano, rehabilitación en áreas subnormales, dotación de servicios comunitarios, mejoramiento de vivienda y atención de desastres. Históricamente el ritmo de actividad del ICT dependió de las asignaciones del presupuesto nacional y de la importancia que se diera a la vivienda de interés social en las estrategias de desarrollo. Los períodos de mayor actividad se concentraron a principios de la década de los sesenta, cuando recibió recursos de programas de la Alianza para el Progreso y en la primera mitad de los 80 cuando se realizó un programa intensivo de construcción de VIS. Hacia finales de los ochenta, en un proceso de reflexión sobre la vivienda de interés social, se planteaban soluciones al problema de tierras y se cuestionaba el esquema financiero del ICT, al tiempo que se expresaba preocupación por la eficiencia administrativa de la entidad (Saldarriaga, 1995).

En los periodos siguientes de Julio César Turbay (1978 – 1982), “Plan de Integración Social”, el de Belisario Betancur (1982 – 1986), “Cambio con equidad” y el de Virgilio Barco (1986 – 1990), “Programa de Economía Social”, continúa el desmonte gradual de la construcción estatal de vivienda.

El sistema UPAC continuó a pesar de las críticas al mismo. Para muchos analistas este sistema ya había colapsado y quebrado a un sinnúmero ahorradores. Los créditos por este sistema se volvieron impagables, como bien lo afirma Luis Chávez, en su estudio sobre la política de vivienda de interés social en Colombia (Chávez, 2007).

A partir de 1986 se aprueba la elección popular de alcaldes que acelera un proceso de descentralización administrativa y por ende, termina redirigiendo gran parte de la política de

vivienda a entidades municipales. Para 1988 se inicia el programa de “Asentamientos humanos de interés social, (que) propuso beneficiar a los grupos marginados, la población carente de medios propios para proporcionarse una vivienda” (CENAC, 1986, p. 43).

Hacia finales de los ochenta, en un proceso de reflexión sobre la vivienda de interés social, se planteaban soluciones al problema de tierras y se cuestionaba el esquema financiero del ICT, al tiempo que se expresaba preocupación por la eficiencia administrativa de la entidad” (Chiappe, 1999, p. 7).

De este período, cuyo relato se ha hecho a partir de lo nacional, y para los propósitos de este estudio se destaca:

- A pesar de la posible insuficiencia de servicios públicos, la escasez de suelo urbano no aparece aún como preocupación.
- La política de vivienda empieza a gestar otras misiones más allá de la vivienda misma, especialmente de tipo económico.
- El Estado, en lo nacional, hace el tránsito de “benefactor” a “facilitador”.
- Lo nacional y lo local convergen en el rol del Estado: éste tiene la obligación de construir y ofrecer, directamente, soluciones de vivienda.

1.1.3. Subsidio a la demanda a través de la oferta (1991-2012)

Durante el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994), el Estado continúa en su papel de *Facilitador* y la política de subsidios directos y abiertos a la demanda, sería implementada. En 1991, se expidió la Ley 3ª que crearía el “Sistema Nacional de vivienda social” y en dicho sistema se integrarían “las entidades públicas y privadas con funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza” (Chávez, 2007, p- 10). Con esta ley se reorientaría el papel del Estado y se pasaría del Estado constructor, al *subsidiador* estableciendo el subsidio familiar de vivienda y cambiando así, el papel del ICT. También enfocó sus esfuerzos, como señala

Clemencia Escallón, “en la aplicación del instrumento de financiación del subsidio familiar de vivienda” (Escallón, 2011).

Sin embargo, durante el período 1990 – 1994 no hubo un buen balance en la construcción de viviendas, pues se disminuyeron las asignaciones presupuestales en este sector además de los cambios en el sector financiero que excluyeron a los más pobres y a los sectores medios. En efecto, la concepción neo-liberal del Estado, que en materia de vivienda se sustentaba en un esquema financiación estatal y construcción privada, no fue muy productivo en términos de construcción.

En lo referente al ICT, este fue sustituido por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), entidad encargada de administrar el sistema de subsidios y prestar asistencia técnica.

Se adoptó el sistema de subsidio a la demanda. “La nueva política persigue incrementar la demanda efectiva de vivienda de interés social. Ello, mediante el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios los que complementados con crédito y con un porcentaje de ahorro familiar, deberían permitir incluso a los más pobres acceder al mercado de vivienda” (Chiappe, 1999).

También en 1991, la Asamblea Nacional Constituyente reformó la Constitución de Colombia. Respecto al derecho a la vivienda consignado en la anterior Constitución, se agregó el concepto de “digna”. De acuerdo con el Artículo 51 de la Constitución Política todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. La misma norma establece que “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Siendo presidente Ernesto Samper (1994-1998), el Estado continuó asumiendo la política de facilitador que no construía vivienda de interés social; se reintrodujo en el plan de desarrollo, el concepto de políticas sectoriales activas, el cual fue denominado “El Salto Social”,

con la propuesta de un nuevo modelo económico que no fuera proteccionista ni intervencionista. La Administración Samper impulsó el tema urbano, a través de una política sectorial denominada Ciudades y Ciudadanía (Acevedo, 2009).

En este periodo se mantuvo la política de subsidio a la demanda. Se superó un poco el problema fundamental del déficit en vivienda y se pensó en mejorar el entorno y el mejoramiento de las existentes. Se reconoce que además del déficit cuantitativo de vivienda, también hay problemas cualitativos, es decir de calidad de las viviendas subsidiadas.

En 1994, el gobierno de Samper crea la Red de Solidaridad Social, que tuvo entre sus realizaciones programas de vivienda urbana y rural. En 1997 se consolida esta iniciativa presidencial, con la Ley 388 que le da existencia jurídica y determina sus objetivos y funciones, como financiar proyectos de apoyo a los sectores más pobres de la población.

Hacia finales de los 90, por la crisis económica y la violencia, el gobierno propuso programas para la reactivación social, para hacer este país de propietarios. Para ello tuvo dos frentes de trabajo: una política al estímulo a la adquisición de vivienda de interés social de las familias más pobres y el impulso de las pequeñas y medianas empresas.

Las soluciones de vivienda por subsidio son: adquisición de lotes urbanizables o urbanizados, unidades básicas de vivienda, vivienda mínima, vivienda usada, vivienda productiva, unidad productiva concentrada, habilitación y mejoramiento, habilitación legal de títulos. El procedimiento para acceder al subsidio familiar de vivienda es: postulación, calificación, adjudicación, y entrega.

En lo relativo a política de tierras, la Ley 388 de 1997, exigió a los municipios la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, en los cuales se determinen áreas destinadas a la construcción de vivienda de interés social, y se definan los correspondientes programas de provisión de servicios públicos básicos, conformación de espacios públicos e infraestructura vial.

En el desarrollo de esta ley aparece el Decreto 1599 de 1998 “mediante el cual se reglamenta la participación de los municipios y distritos en la plusvalía generada por incorporación de suelos al perímetro urbano, definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificación del mismo, y ejecución de obras que generen valorización” (Chiappe, 1999, p. 33). Este Decreto contempla la posibilidad de que el propietario del terreno realice el pago de la plusvalía, mediante transferencia de una porción del terreno al municipio o distrito, canje por otros terrenos, participación en proyectos realizados en los terrenos o ejecución de obras de infraestructura.

Estas disposiciones son un instrumento para la consolidación de las políticas de vivienda de interés social pues permiten que el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se utilice en beneficio de los compradores de la vivienda, impidiendo que los mismos desarrollos incrementen los precios y sea excluida la población objeto de los programas. Permite también que la valorización de los terrenos genere recursos para dotar de infraestructura las urbanizaciones. Por otra parte, la Ley permite la expropiación de tierras por vía administrativa en casos de utilidad pública, entre los cuales se encuentra la construcción de VIS (Chiappe, 1999).

Hacia finales de los 90, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1999 – 2002), por la crisis económica y la violencia, el gobierno propuso programas para la reactivación social, para consolidar la generación de propietarios. Para ello tuvo dos frentes de trabajo: una política al estímulo a la adquisición de vivienda de interés social de las familias más pobres y el impulso de las pequeñas y medianas empresas.

En 1998, durante el gobierno del alcalde Enrique Peñalosa en Bogotá, se firma el Acuerdo 15 de 1998 que da vida a *Metrovivienda*. Este programa nace para enfrentar problemas como la informalidad habitacional, el déficit de vivienda así como buscar soluciones de movilidad, servicios públicos sociales y términos generales, para el mejoramiento de la calidad de vida. En el acuerdo se prohíbe que el Estado asuma la construcción de vivienda, con el propósito de promover el sector privado, representado por organizaciones populares de vivienda

o por empresas constructoras. (Casasfranco, 2007) Cabe señalar que la creación de *Metrovivienda* es el punto de partida del análisis cognitivo propuesto en el Capítulo 2.

De este período es preciso concluir que:

- Desaparece definitivamente el Estado constructor para crear un nuevo mecanismo de financiación a través del INURBE: los demandantes de vivienda reciben subsidios, pero estos son entregados al constructor.
- El subsidio es un incentivo para la actividad constructiva, pero la política no se desvincula de la dependencia del mercado: un constructor privado solo construirá si hay mercado para ello.
- En el nivel distrital el Estado se reinventa, crea *Metrovivienda* y empieza a intervenir directamente en el mercado de tierra.
- Marca el inicio de la preocupación por el suelo urbano dentro de las políticas de vivienda.

1.1.4. Reaparición del Estado constructor con el constructor privado como eje de la política pública de vivienda (en 2012)

En el año 2012, el Gobierno Nacional, en cabeza de Juan Manuel Santos, lanza el programa nacional de cien mil viviendas gratis, las cuales se construirían con participación del Estado –por medio de recursos municipales y distritales, básicamente en la disposición de suelo-, los constructores privados y la cajas de compensación familiar, cuyo papel es el de la construcción.

Tal como se plantea en el Capítulo 3, el constructor privado se convierte en eje central, en la medida que éste, en condiciones de competencia, es contratado para hacer viviendas cuyas especificaciones y destinatarios no son fijados por el mercado sino por el mismo Estado. Por cuanto el tema se abordará con mayor profundidad en dicho Capítulo, bastará por lo pronto afirmar que *la gratuidad en la vivienda marca el inicio de una nueva etapa en las políticas de vivienda social.*

1.2. La política de vivienda social en Colombia como política pública. Dualidad

En esta sección se ratifica el concepto de dualidad de la política de vivienda en Colombia y, para ello, a continuación, se hace una separación de competencias desde el punto de vista legal.

1.2.1. La dualidad como concepto

La Constitución Política de Colombia plantea, en materia de vivienda y políticas públicas, dos grupos de derechos que son al mismo tiempo deberes y objetivos constitucionales: (a) desde la perspectiva del ciudadano, los derechos a una vivienda digna, el acceso a planes de vivienda de interés social y el acceso a financiación; y (b) desde la perspectiva del Estado, la colaboración armónica, coordinada y concurrente entre los órganos que lo componen, para cumplir los fines constitucionales, y el deber de financiación.

Dado que la política pública de vivienda únicamente se materializa con disponibilidad de un espacio físico, para efectos del problema objeto de estudio, dicho espacio físico es el espacio físico urbano, que es donde confluyen el derecho ciudadano a una vivienda digna y la obligación estatal de proporcionarla.

La Ley atribuye a las esferas nacional y local competencias separadas. Para Jolly (Jolly, 2010), la política de vivienda tiene un componente nacional, principal e inicialmente concentrado en el otorgamiento de subsidios, y uno local, en principio enfocado en la asignación de suelo urbanizable. Sin embargo, son excepcionales dos situaciones: 1) la administración de Luis Eduardo Garzón en Bogotá, que generó una política de vivienda propia, con subsidios, y 2) en lo nacional, el gobierno de Juan Manuel Santos, que a través del programa de las cien mil viviendas, demandó la incorporación de suelos municipales.

1.2.2. Marco legal de la demarcación de competencias entre la Nación y los municipios: coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Desde el punto de vista constitucional, las entidades territoriales (incluyendo los municipios y el Distrito Capital) cuentan con autonomía para la gestión de sus intereses. Autonomía que tiene un rango constitucional otorgado por el Artículo 287 de la Constitución Política, y el artículo 288 que traslada a la ley orgánica de ordenamiento territorial, la facultad de distribuir competencias entre la Nación y los entes territoriales, competencias que, a su turno, serán ejercidas conforme a lo principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

La Ley 1454 de 2011, del ordenamiento territorial, establece diecisiete “principios rectores” (ya demasiados para ser los “rectores”) entre los que se consideran, para efectos de este estudio, los de autonomía de las entidades territoriales, la descentralización y la prospectiva, en cuanto a armonizar las visiones colectivas del largo plazo. Igualmente, como principios de asignación de competencias, establece los ya citados constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y los de complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad.

Al distribuir las competencias, la Ley 1454 fija en la Nación “los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades”, en los Departamentos “integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas”, y en los Municipios: “formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio”, “reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes” y “optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”. Por su parte, la facultad de ordenar el territorio recae de manera exclusiva en el municipio.

Jolly diferencia los tipos de políticas de vivienda, al separar las que se refieren a la casa (que incluye el suelo urbanizable), el entorno urbano (que incluye servicios públicos) y el contorno urbano (en cuanto incluye los equipamientos). Si bien la presente investigación aborda

el problema desde la perspectiva del primer nivel de los propuestos (“la casa”), es indudable que los ingredientes de entorno y contorno urbanos alimentan la discusión, en cuanto hacen parte de las motivaciones de los gobiernos para haber emprendido determinadas políticas públicas. De hecho, en el Capítulo 2 se plantea que una de las divergencias entre lo local y lo nacional, es justamente que lo nacional se concentra en el nivel uno (casa), mientras el distrital, lo hace en “hábitat” (Jolly, 2010).

1.3. El análisis del referencial en las políticas públicas planteado por Pierre Muller

1.3.1. La tarea de “de-construir” y “de-codificar”

Para este enfoque de análisis de las políticas públicas, desarrollado especialmente en Francia por Pierre Muller, las políticas públicas representan una interacción entre actores y, además, el espacio en que una sociedad construye su relación con el mundo (Muller, 2010).

Lo interesante del enfoque para el objetivo propuesto es que dicho referencial (imagen, visión o representación), constituye el soporte para entender las decisiones de política pública. En este sentido, pretende hacer comprensibles o cuando menos visibles las razones detrás de las políticas públicas. En este sentido, en el capítulo 2 se construye el referencial de uno solo de los actores de las políticas públicas, en tres aspectos: (1º) el global, o la representación general de país o el distrito según el caso, (2º) el sectorial de vivienda social para cada administración, y (3º) el subsectorial de suelo urbano.

Para Muller es indispensable identificar los actores que participan en la elaboración de la política pública “para analizar sus estrategias y entender las explicaciones de sus comportamientos” (Muller, 2010, 83).

1.3.2. Cómo los actores definen su posición y eligen una solución

Para Muller, este análisis tiene que ver con “de-construir la imagen que los actores quieren dar de sí mismos”; dicha deconstrucción se refiere a dos campos: de las “lógicas

administrativas que actúan durante la elaboración de las políticas públicas”, como requisito previo para “entender mejor la complejidad de las redes de actores que participan en la acción pública” (Muller, 2010, p. 88).

El análisis que se plantea a continuación en el capítulo 2 pretende identificar las razones del comportamiento de los actores nacional y distrital en torno al territorio, y bajo el enfoque de un problema común, que es la asignación de suelo urbano para la vivienda social. La generación de suelo urbano, siendo un problema económico y del derecho, es además un ejemplo de *territorialización* de las políticas públicas.

Es un problema económico en la medida que se refiere a la asignación de dos recursos escasos (el suelo apropiable y el dinero – tanto privado como público, es decir, los recursos escasos de los habitantes que carecen de suelo, como del Estado, en la medida que el presupuesto público es insuficiente para cubrir el déficit total de las necesidades de vivienda). Por otra parte, es un problema del derecho, en la medida que la herramienta de coercitividad de las políticas públicas, depende esencialmente de la *imperatividad* normativa.

1.3.3. Análisis cognitivo de las políticas públicas

Para Muller, las políticas públicas adquieren un carácter representativo de las ideas, del entendimiento, de la vivencia y concepción de una sociedad, “elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2010, p. 105). Dicha imagen cognitiva sirve a su vez para que los actores actúen en tres escenarios: indicando qué percepción tienen del problema, planteando las soluciones y definiendo las propuestas de acción. (Muller, 2010).

El referencial es, en alguna forma, la visión. De esta manera, entender que el déficit de vivienda como “uno de los graves problemas básicos de la sociedad colombiana, especialmente para los sectores medios y populares”, como lo expresó el Constituyente de 1991, es entender el referencial de la política de vivienda como plenitud de vivienda para todos, incluyendo “los sectores medios y populares”.

Antes de la expedición de la Constitución de 1991 el problema de la vivienda era esencialmente cuantitativo, esto es, entendido a partir del número de habitantes carentes de una vivienda para habitar. La vivienda como problema cualitativo, en tanto se ocupa de las características de dignidad habitacional, empieza a ser tratado a partir de la Constitución del 91 y la Ley 3ª del mismo año.

1.3.4. Los cuatro niveles de articulación del referencial

Así pues, para Muller el referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo:

Los *valores*: que diferencian lo que es bien y lo que es mal, lo deseable y lo indeseable. Así, tratando de interpretar el Constituyente de 1991 a partir de la norma y su exposición de motivos: está bien que los habitantes tengan vivienda, y está mal que no la tengan. El deseo, por lo tanto, es que la totalidad de habitantes del territorio accedan a una vivienda.

Por su parte, la imposición al Estado de desarrollar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, más que un valor, en términos de Muller sería una *norma*, segundo nivel de percepción del mundo y que sería la diferencia “entre lo real percibido y lo real deseado”.

El tercer nivel es de los *algoritmos* que son las expresiones de relaciones causales y están atados a las acciones. Siguiendo el precepto constitucional, el algoritmo esencial en la materia sería: si el Estado promueve programas de vivienda de interés social, entonces el Estado estará haciendo efectivo el derecho a una vivienda digna.

Por último, las *imágenes* pretenden dar una significación visual a lo que se hace; “país de propietarios”, “vivienda para todos”, serían ejemplos de las imágenes que se pretenden transmitir.

1.3.5. Referenciales global, sectorial y subsectorial

El análisis del referencial planteado se hace exclusivamente en el primer nivel de decisión y a partir de los planes de desarrollo.

Muller identifica dos niveles (Muller, 2010). Primero, el *referencial global*, entendido como la representación general dentro de la cual se enmarcan los sectores. En la medida que hemos entendido también el problema como un asunto de la propiedad, incluiremos en esta visión global, la visión que cada gobierno ha tenido de la propiedad. Segundo, el *referencial sectorial* que constituye la representación del sector mismo objeto de la política pública; para efectos del presente estudio, dicho sector será la política pública en vivienda, durante cada una de las administraciones nacionales y distritales y, en particular, de la política pública de vivienda social. Sin embargo, para aterrizar en el objeto último del estudio, se agrega un nivel *subsectorial*, que es el suelo urbano.

1.4. ¿Por qué un análisis de convergencias desde los planes de desarrollo?

Es necesario identificar conceptualmente qué se entiende por *convergencia* y *divergencia*, para los objetivos del estudio, y luego por qué identificarlas a partir de los planes de desarrollo.

1.4.1. Convergencias y divergencias

El concepto de “**convergencia**”, desde la perspectiva de las políticas públicas, ha sido inicialmente tomado en la esfera internacional y, a partir de allí, en sus niveles horizontal y vertical. Patrick Hassenteufel define las convergencias como:

“(…) un proceso dinámico que se evidencia en el hecho de que para un mismo campo y frente al mismo tipo de asunto o problema, un número importante de países que tienen políticas públicas diferentes adopta progresivamente las mismas políticas públicas”.
(Boussaguet, 2009, p. 131)

No se encuentra argumento teórico que impida, no obstante, que el concepto de convergencia sea trasladado a la esfera interna nacional que, justamente es una de las

modalidades de convergencia vertical: la que resulta entre lo “nacional” y lo “sub-nacional” (Boussaguet, 2009).

En este sentido, el concepto de convergencia es de origen cognitivo en cuanto, “*remite a las modalidades de construcción del problema, de definición de las finalidades prioritarias en la orientación de una política pública, y así de legitimación de ésta*” y, “*se refiere a la articulación entre objetivos e instrumentos, que caracterizan una política pública en un momento dado*” (Boussaguet, 2009, p.132).

Este estudio observa entonces las políticas públicas nacionales en materia de vivienda y suelo urbano desde la perspectiva de identificar sus “convergencias”, o su armonización, o articulación conjunta, con las distritales de Bogotá, principalmente en uno de los niveles de la política pública: el de los objetivos.

Por *divergencia*, más allá de su connotación antinómica, se entenderán aquellos aspectos en que la estructura de formación de la decisión política toma rumbos separados o, más aún, se asienta sobre bases separadas. En particular, se utiliza el término *divergencia* dado que se plantea que, en el caso de análisis, el Programa de Vivienda Gratuita, se presentó una divergencia en cuanto a la perspectiva de las políticas públicas. No fue un *conflicto*; dado que éste término resulta más atractivo desde lo mediático que desde lo académico.

1.4.2. La relevancia de los planes de desarrollo

Para Muller, la noción de agenda “es fundamental para analizar los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se apropian de una cuestión para construir un programa de acción” (Muller, 2010, p. 75).

Los planes, en sí mismos, no son “acciones” de las políticas públicas, sino que reflejan el referente de realidad de cada uno de los gobiernos. Lo más importante es anotar que cuando dos esferas de poder público divergen, como es el caso de los gobiernos nacional y distrital al

que se refiere el caso del Capítulo 3, dichas divergencias, más que de las acciones, nacen de sus intenciones.

1.4.3. Los círculos de decisión de las políticas públicas

Muller identifica cuatro círculos de decisión: en primer lugar, aquel en el cual transitan todas las decisiones, que en el orden nacional sería el Presidente de la República quien, además de iniciativa legislativa, sanciona las leyes y tiene facultades reglamentarias. Para Muller, en este círculo “está difícilmente asegurada la coherencia de las diferentes políticas públicas sectoriales” (Muller, 2010, p. 90). En el orden local, este círculo de decisión lo son los alcaldes.

En el segundo círculo están las administraciones sectoriales; éstas tratan de ajustarse a las exigencias globales a través de oficinas que centralizan o canalizan la acción de los distintos sectores. En el caso colombiano esta última función la cumplen el Departamento Nacional de Planeación en el orden nacional y las secretarías locales de planeación en el orden municipal y distrital.

El tercer círculo lo componen “los socios externos al Estado” incluyendo sindicatos, gremios y asociaciones, sin importar el carácter público o privado de los mismos. En Colombia, en materia de vivienda, este rol lo juega principalmente la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) como vocero y representante del sector constructor. El rol sindical en materia de vivienda es reducido, y el de otras organizaciones ha sido más bien esporádico, como el de la “Asociación de Víctimas del UPAC” creada a finales de los años noventa cuando entró en crisis el sistema y ante la insostenibilidad de los créditos de vivienda.

El cuarto círculo está compuesto por los órganos políticos en conjunto y los jurisdiccionales. En el caso colombiano, a nivel nacional, el Congreso –Senado y Cámara de Representantes– las altas cortes de justicia –Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado–. A nivel local, el Concejo Municipal.

El estudio del Capítulo 2 se concentrará en el primer círculo de decisión, y los planes de desarrollo (nacionales y locales) como elemento de partida del análisis. Es importante tener en cuenta que los planes de desarrollo tanto en lo nacional como en lo distrital tienen un componente legal en tanto se promulgan a través de leyes, acuerdos municipales o decretos.

1.4.4. La importancia de los planes en la política pública

Desde el punto de vista de la política pública, la visión puramente normativa termina siendo limitada en tanto se desentiende de las razones, del hilo argumentativo detrás de las normas, de los propósitos políticos y de los efectos mismos en la economía y el territorio.

En sentido colateral, las decisiones que hacen parte de una política pública no son decisiones aisladas, sueltas, desprovistas de otros intereses y racionalidades. En cuanto a las actividades compartidas, la coordinación de los actores implica la concatenación de actividades y el aprovechamiento de las habilidades, conocimiento y aptitudes de cada quien.

2. Análisis de convergencias y divergencias en la visión de suelo urbano de la Nación y del Distrito desde el referencial de las políticas de vivienda

El presente análisis parte de una concepción teórica indispensable para el entendimiento de las visiones Nacional y Distrital del territorio. En efecto, el *análisis cognitivo* es la herramienta que permitió responder esta pregunta: ¿cuál es la aproximación que cada política pública puede tener frente al *territorio* y su *propiedad*, e incluso, cuál es la relación de ambos conceptos con la autoridad?

Este capítulo parte de dichos fundamentos para detenerse luego en el análisis del referencial de las políticas públicas en los gobiernos nacionales de los dos períodos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos, y en los gobiernos distritales desde Enrique Peñalosa hasta Gustavo Petro. Luego, se analizan sincronías entre dichas políticas públicas para identificar luego los referenciales comunes. A partir de esto, se observa cómo, más que referenciales autónomos, independientes o separados por cada gobierno, hay rasgos convergentes a escala nacional, que a su vez divergen con la escala distrital.

2.1. La construcción de la política pública de vivienda: poder, territorio y propiedad.

Una política pública de vivienda representa una política desde y sobre las personas, la propiedad y el territorio. Es una política *desde* la persona, *desde* la propiedad y *desde* el territorio en la medida que depende de cómo cada actor de la política pública: (i) ve la *persona*, (ii) ve la *propiedad* (en uno de los siguientes tres niveles: el acceso a la propiedad, el ejercicio del derecho a la propiedad, y la renuncia a la propiedad), y (iii) ve el *territorio*.

Si bien es indudable que ninguno de los actores se refiere de manera específica a cómo ve la persona, la propiedad y el territorio, el análisis cognitivo permite identificarlo.

El punto de partida de los tres niveles es la persona. No hay derecho de propiedad si no hay persona, y la ocupación legítima del territorio solo se otorga a personas como titulares de derechos. Podrían sintetizarse las preguntas en dos: a) ¿cómo cada actor de la política pública ve

la relación de la persona con el territorio? y b) ¿cómo cada actor de la política pública ve la relación de la persona con la propiedad?

Figura 1. Persona, propiedad y territorio.



FUENTE: Elaboración propia.

En el *análisis referencial* se comparan las convergencias y divergencias a partir de los planes nacionales y distritales de desarrollo, buscando la comprensión del discurso desde las relaciones entre poder, propiedad y territorio.

2.2. Análisis referencial de los gobiernos nacionales y sus relaciones de divergencia y convergencia con los gobiernos distritales.

Se ha hecho un análisis de los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales de Álvaro Uribe (1 y 2) y Juan Manuel Santos; y de los planes de desarrollo distritales de Enrique Peñalosa, Antanas Mockus (2), Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro. En cada uno de ellos se han analizado, lo que, en la terminología de Muller, serían los *valores*, las *normas*, los *algoritmos* y las *imágenes* en cada uno de los tres niveles arriba anunciados: *global*, *sectorial* y *subsectorial*.

Se destacan y diferencian los siguientes referentes que afloran de manera relativamente uniforme entre los gobiernos nacionales y distritales y, que, se plantea, se ejemplifican con claridad en el conflicto en torno al suelo, surgido del programa nacional de cien mil viviendas.

2.2.1. El referente de “autoridad”

Robert Paul Wolff citado por Shapiro, (Shapiro, 2002) diferencia *poder* de *autoridad*. Entiende el primero como la facultad de hacer cumplir la voluntad; lo segundo, como el derecho que se tiene a ordenar o establecer unas normas de conducta. Wolff indica que una persona armada frente a otra tiene poder, pero no autoridad, en la medida que no tiene la facultad de generar en ésta la obligación moral de cumplirle.

En alguna forma, el padre/madre frente al hijo/hija adolescente, puede tener el poder de ordenar su conducta, pero no necesariamente la autoridad para que éste siga sus designios. De este modo, el hijo o hija estudia la carrera elegida por su padre o madre, a pesar de querer ser músico. Esta relación de dominio se sustrae de tres fuentes: la *ley*, que legitima al padre para ordenar una conducta e incluso representarle (potestad parental), la *fuerza*, que le concede más que su misma capacidad física, la dependencia económica; y la *moral*, en la medida que él presume conocer lo que es mejor para el futuro de su hijo.

Siguiendo a Wolff, sería impropio hablar en el sentido indicado de *poder moral* o de *autoridad moral* en la medida que lo entiende desde la perspectiva del reconocimiento que el receptor del poder tiene de la autoridad del *superior*. Ahora bien, dada la importancia para los referenciales nacionales estudiados a continuación, en este documento se hablará de *autoridad moral* desde la perspectiva de quien proclama la autoridad.

Sin embargo, surge un cuestionamiento básico: ¿es posible aplicar los criterios de *autonomía* y *autoridad* planteados por Shapiro y Wolff a las políticas públicas?, ¿tienen cabida dichos conceptos en la interpretación de las relaciones de subordinación jerárquica institucional y además de rasgo constitucional? Para Wolff, “Nadie puede obedecer la autoridad y permanecer autónomo. (...) Una persona autónoma, sin embargo, nunca actúa basada en que otra se lo ha

ordenado. Ella solo actúa cuando está convencida de que, para ella misma, la acción es apropiada” (Shapiro, 2002, p.387).³

En la medida que el análisis cognitivo de las políticas públicas se refiere al punto de vista de quienes “conducen” las instituciones, se considera que el concepto de *autoridad moral*, entendida como la convicción que tienen los actores en el actuar del otro, sí resulta relevante puesto que los tomadores de decisiones institucionales no son más que personas inmersas en una red social jerárquica, y sus decisiones obedecen a su concepción de lo que es legítimo y a la autoridad que les inviste.

En efecto, es lectura común en los planes de desarrollo nacionales la referencia a la necesidad de apoyar a los municipios en sus políticas de vivienda y manejo del suelo urbano. Ese es un planteamiento desde la autoridad moral que, tal como se plantea en el Capítulo 3, choca con la autoridad moral que el Distrito pretende tener sobre el territorio. Así pues, se destaca este referente global en cuanto tiene una alta incidencia en el estudio de caso del capítulo 3, ya que en el Programa de Vivienda Gratuita se evidencia la alta influencia del referente global de autoridad en el nivel nacional.

Hay que decir que el ejercicio de la autoridad, en el referente nacional, está soportado en tres características esenciales: lo *imperativo de la norma*, lo *impositivo de la decisión*, y lo *ilustrada de la motivación*.

Estas características reflejan a su vez tres alcances distintos del concepto de autoridad: la *autoridad legal*, es decir, la que acude al carácter imperativo de las disposiciones legales de mayor jerarquía y el sometimiento a ellas de las decisiones locales; la *autoridad fáctica* o poder de implementar la decisión (poder de coerción que lo ejerce no solo quien tiene la fuerza física,

³ Traducción libre, texto original: *It follows from Wolff's definition of moral autonomy that no one can obey authority and remain autonomous. A person obeys a command when he conforms for the reason that another has so commanded. An autonomous person, however, never acts for the reason that another has so commanded. He acts only when he is convinced that, on the merits, action is appropriate.*

legal o armada, sino quien tiene los recursos económicos); y la *autoridad moral*, entendiendo moral en el sentido limitado de que lo que está bien o mal es dictado por quien tiene el conocimiento y la información para “hacer las cosas bien”.

Figura 2: Poder y autoridad. (Fuente: elaboración propia)



A nivel nacional hay una elevada incidencia del referente de autoridad en sus tres facetas, siendo menos fuerte la *autoridad moral* en tanto, ello no implica, necesariamente, que el Distrito se la reconozca. A manera de contrapeso, emerge como referente local (distrital), la *autoridad sobre el territorio*, el cual es relevante por su incidencia en las políticas de suelo y de vivienda, y es global porque también emerge en las demás políticas públicas sectoriales (tales como salud, servicios públicos y transporte).

A manera de anticipo de lo descrito en el Capítulo 3, uno de las divergencias que afloran en el Programa de Vivienda Gratuita se presenta en el concepto de *autoridad moral*, en la medida que la Nación, de manera reiterada, considera necesaria su intervención en los asuntos propios de la esfera local (municipal / distrital). Entre tanto, en las materias propias de su competencia, los entes locales, en particular Bogotá, considera saber qué es lo que se debe hacer.

Pudiera con ello desconocer la autoridad moral de la Nación o, siguiendo a Wolff, ejercer su autonomía.

2.2.2. Referentes sectorial de vivienda: divergencia entre lo cuantitativo y lo cualitativo

Respecto a las políticas de vivienda, el referencial nacional privilegia lo cuantitativo mientras el distrital es predominantemente cualitativo. Esto se infiere, especialmente, analizando los *valores* y las *normas* de cada uno de los planes de desarrollo.

A nivel nacional, la función principal de una política pública de vivienda será su impacto social. Es decir, su capacidad para producir empleo, mejorar los estándares de ahorro y de inversión, y contribuir a las metas económicas del gobierno nacional. En la esfera distrital, el rol principal de la política de vivienda es producir condiciones propicias para la ocupación del territorio. Ello tiene como eje central al individuo incluso más que el territorio mismo. En esta forma, mientras los planes nacionales tienen una marcada preferencia por el número de soluciones de vivienda, los distritales, se inclinan más por las condiciones cualitativas de la vivienda y ubicación en el territorio.

2.2.3. Referencial subsectorial del suelo urbano: vivienda y hábitat

Desde el referencial nacional, el suelo urbano constituye el escenario necesario para construir su política de vivienda. La política de vivienda necesita suelo urbano para existir; pero se toma el suelo como un medio para la vivienda. En la esfera distrital, el suelo es un medio, pero dirigido a las personas como una solución de calidad de vida urbana. Esto implica que el suelo urbano sea considerado por la Nación, como el lugar donde se propician sus potenciales objetivos socio-económicos, y por el Distrito, como el sitio donde se promueven unas condiciones de vida concretas, mediante la consecución de un hábitat con un estándar urbanístico adecuado. Ciertamente no es sólo un problema de escalas disímiles, sino de criterios distintos a la hora de formular políticas públicas.

2.3. Referenciales nacionales

Es oportuno abordar los referenciales que han dirigido la política pública en materia de vivienda, durante las dos administraciones de Uribe (2002-2010) y la de Juan Manuel Santos (2010-2014).

2.3.1. Referencial en el gobierno de Álvaro Uribe

Álvaro Uribe fue elegido presidente para el período 2002 – 2006. Rotuló su Plan Nacional de Desarrollo como “Hacia un Estado Comunitario”, cuyo eje central fue el lema y objetivo general de brindar seguridad democrática. La seguridad es el eje central de las políticas públicas del gobierno central y ésta, además de un valor, se considera una condición de la relación causal con otros fines estatales (algoritmo central), particularmente el crecimiento económico, la equidad social, el empleo y los derechos humanos.

La vivienda y la construcción figuran como acciones de impulso al crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. Son asunto prioritario de la agenda gubernamental, al punto de afirmar expresamente que “*el Gobierno centrará la recuperación económica en el sector de la vivienda y la construcción*”, incluyendo un “*impulso denodado a la vivienda de interés social*” (DNP, 2003) y la reactivación del crédito como medio para la construcción de vivienda en estratos medios y bajos.

El referido PND estima el déficit de vivienda en dos millones de unidades, correspondiendo 1.130.000 a déficit cuantitativo y 870.000 a déficit cualitativo. Estima que existe un 56% de propietarios y un 36.7% de arrendatarios, siendo los restantes usufructuarios u ocupantes de hecho. Hogares de no propietarios en zonas urbanas se estima en 3.2 millones.

El siguiente cuadro muestra un análisis detallado de los referenciales *global, sectorial* de vivienda social y *sub-sectorial* de suelo urbano en el PND de la primera administración del Presidente Álvaro Uribe. Dada la extensión de temas de los planes de desarrollo, es importante tener presente que los puntos aquí tratados son aquellos que de manera general o específica

tienen relación con el objeto de estudio; así, se descartaron elementos del referente global que no tengan incidencia última en el sectorial de vivienda social y en el subsectorial de suelo urbano. A continuación, se resumirán los esenciales, y estos se compararán, paralelamente y más adelante con los resúmenes de los distritales.

Cuadro 1. El referencial del Gobierno Uribe (1)

Álvaro Uribe 2002 – 2006	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad ciudadana. - Control del territorio. - Crecimiento económico sostenible. - Generación de empleo. - Equidad social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación económica. - Acceso a la propiedad (privada). - Derecho a la vivienda para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Propiedad privada del suelo. - Equidad social. - Descentralización y regionalización de los planes habitacionales. - Integración de ciudades y regiones en la planeación territorial.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Debe privilegiarse la autonomía regional. - El Estado debe ser eficiente y austero. - El Estado debe actuar con transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe garantizarse el derecho a la vivienda para todos. - Debe facilitarse la financiación. - Debe descentralizarse el sistema de financiación de vivienda. - Debe fomentarse el arrendamiento como solución habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe haber adecuado equipamiento urbano. - Debe erradicarse la urbanización ilegal. - Debe integrarse la vivienda con los planes de gestión urbana. - La Nación debe participar para fortalecer los planes locales. - La Nación debe cooperar con el desarrollo de los instrumentos de planeación. - Se deben corregir las imperfecciones del mercado inmobiliario. - Se debe formalizar la propiedad y la titulación predial.
Algoritmos	<ul style="list-style-type: none"> - Si hay seguridad hay crecimiento económico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si se reactiva el crédito hipotecario, se construirá vivienda para los estratos medios y altos. - Si se construye vivienda (incluyendo VIS), habrá recuperación económica. - Seguro de inflación para los créditos hipotecarios. - Titularización de cartera hipotecaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si se expide el estatuto (compilatorio) de ordenamiento territorial y urbanización se disminuyen los costos de transacción y se disminuye el costo de la tierra. - Si se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial, se armoniza el ordenamiento espacial, se

Álvaro Uribe 2002 – 2006	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
		<ul style="list-style-type: none"> - Microcrédito inmobiliario y otras formas de financiación. - Leasing habitacional. - Si se liquida el Inurbe y participan otras entidades públicas y privadas, disminuirán los costos operativos y habrá mayor transparencia en la asignación de subsidios. - 	fortalecen la autonomía y la interrelación de los niveles del gobierno.
Imágenes	- País de propietarios.	- Todos propietarios.	- Integración de municipios.

Fuente: elaboración propia a partir del PND.

En cuanto a la visión que se tiene de autoridad, propiedad y territorio, se identifica:

- Alta relevancia a la autoridad estatal nacional.
- Alta relevancia a la protección de los derechos de propiedad.
- Prioridad en la recuperación del ejercicio de la autoridad en el territorio.

2.3.2. El referencial en el segundo gobierno de Álvaro Uribe

Respecto al referencial del segundo gobierno de Uribe (2006-2010), cuyo PND se denominó *Estado comunitario: desarrollo para todos* (Ley 1151 de 2007), se centra en la confianza inversionista como condición necesaria para la participación del sector privado y éste a su vez como motor de desarrollo. La política de seguridad democrática sigue siendo pilar de la generación o continuidad de dicha confianza inversionista (DNP, 2007).

El sector vivienda y, en particular, de la vivienda de interés social no es ajeno al referente global. La activa promoción de la inversión privada en VIS y en la generación de oferta de vivienda, y el incentivo de los canales de financiación resultan ser, a su turno, dos de los problemas de la oferta de vivienda social. El tercer problema, que es para el momento novedoso, se refiere a todas aquellas medidas para garantizar la oferta de suelo urbano.

El PND se anuncia desde una lógica transversal más que sectorial y ello incide, por ejemplo, en la importancia que para la generación de suelo urbano se da a las políticas de agua potable y saneamiento básico. Así, le asigna un rol fundamental a la coordinación y apoyo de la esfera nacional a la local en materia de planeación del territorio y, con cierta desconfianza en la capacidad de gestión local, en algunas actividades inicialmente asignadas a los municipios (en referencia a lo que aquí se ha llamado autoridad moral).

Sin ser explícito en tal aspecto, dichas políticas de apoyo parecen concentradas en los municipios de menor capacidad de gestión. Por simple interpretación semántica, las gestiones de “fortalecimiento”, para referirse a la gestión local, no pueden concentrarse sino en aquellos municipios que enfrentan debilidades de gestión. La concentración de actividades de coordinación y apoyo a los entes locales, parece concentrada en los municipios que por deficiencias administrativas, gerenciales o de información no han sabido aprovechar los instrumentos de gestión de suelo. No hay referencia, por lo tanto, a cuál sería la relación con ciudades que como Bogotá si cuentan con las herramientas financieras, de información y la autonomía político-administrativa.

Si bien el PND del año 2002 expresó las preocupaciones gubernamentales por el precio del suelo, este es el primer plan de desarrollo del orden nacional que se refiere, de manera específica a la escasez de suelo urbano como parte de la problemática de arranque del plan (en 2006). El PND asocia la problemática de escasez con la expansión no planificada “especialmente en las zonas suburbanas” y el “deterioro y despoblamiento de las zonas interiores”.

Por su relevancia para el programa nacional de cien mil viviendas, nótese cómo el PND incluye una petición de suelo a los municipios. Uno de los principales objetivos de la política se enuncia como “*incrementar la oferta de suelo para el desarrollo de programas Ciudades Compactas y Sostenibles*” (DNP, 2007, p.172). En esta forma, la Nación empieza a reclamar de los municipios suelo urbano para el desarrollo de sus programas nacionales.

En materia de suelo, el PND toma como importante elemento de consideración la “escasez de suelo urbanizable” (DNP, 2007, p. 208), particularmente en medidas relacionadas con:

- (a) La importancia de los *macroproyectos* de interés nacional para habilitar suelo para VIS dado su impacto en la disposición de servicios públicos, redes viales primarias y secundarias, espacio público y equipamientos.
- (b) La articulación de la política de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico.
- (c) El establecimiento de porcentajes mínimos de suelo destinados a VIS en planes parciales y proyectos urbanísticos particularmente en suelo de expansión urbana o urbanización de suelo urbano, salvo en usos industriales, rotacionales e institucionales.
- (d) Promover procesos de *redensificación* y renovación urbana en áreas consolidadas de las ciudades.

La vivienda, en general, se ve como un problema de: 1) falta de acceso de los hogares a soluciones habitacionales (20,6% de déficit cuantitativo), y, 2) déficit cualitativo (10,6%) especialmente por falta de acceso a servicios públicos y hacinamiento (asentamientos precarios). Igualmente, para el Gobierno, el sector se ve afectado por situaciones como: (a) la baja intermediación del sistema de financiación de vivienda en cuanto no cubre los hogares vinculados a la economía informal, aversión al crédito hipotecario, ante la regulación de tasas de interés, el sistema financiero prefiere incrementar su cartera en otro tipo de créditos; (b) estructura institucional aún débil, y (c) desequilibrios regionales en asignación de recursos que se concentran en Bogotá, Cali y Medellín especialmente.

Igualmente, el plan se propone fortalecer la oferta de vivienda a través de la implementación de bancos de materiales, incentivos para los oferentes VIS, especialmente el acceso al crédito de los pequeños constructores, las ONGs y organizaciones populares de vivienda que ofrezcan VIS. Desde el punto de vista cualitativo se proponen acciones en gestión

de calidad de vivienda (a través especialmente de estándares y garantías) y acciones integrales para la dignidad de la vivienda.

Cuadro 2. Referencial en el segundo gobierno de Álvaro Uribe.

A.Uribe 2006-2010	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo sostenible. - Mejor Estado y mejores mercados. - Cooperación a los municipios. - Participación ciudadana. - Estado promotor y subsidiario (del rol del mercado). - Seguridad democrática. - Respeto a las libertades públicas. - Cohesión social. - Independencia de las instituciones del Estado. - Pluralismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de políticas nacionales y locales. - Mejoramiento de asentamientos urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudades sostenibles. - Ciudad compacta, eficiente y sostenible. - Protección del derecho de propiedad. - Desarrollo urbano planificado y uso eficiente del suelo. - Ciudades generadoras de riqueza. - Ocupación racional y sostenibilidad del territorio. - Coordinación de políticas nacionales y locales para generar suelo para VIS. - Generación de suelo para VIS. - Participación privada en los macroproyectos.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - El sector privado debe crear riqueza. - Coordinación de los mercados con eventual participación estatal en la promoción de los intereses privados. - Participación activa del Estado para promover los intereses colectivos. - Se debe generar confianza para la inversión. - La atención a la población más pobre incluye: temporalidad de los subsidios e incentivos para salir de la pobreza y no para permanecer en ella. - Se debe mejorar la gestión pública a nivel local y territorial con la colaboración de la Nación. - El Gobierno Nacional debe 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe incrementar la oferta formal de VIS. - Se debe evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones existentes. - Se debe incrementar la participación de los sectores financiero y solidario en la financiación de vivienda. - Se debe consolidar la competitividad del sector constructivo, especialmente en VIS. - Se debe incrementar la participación del sector financiero en la financiación de vivienda. - Se debe generar acceso al crédito de los pequeños oferentes de vivienda VIS. - Se debe fomentar el stock de vivienda VIS para 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe generar suelo para VIS. - Se deben articular las políticas sectoriales de la Nación en los municipios. - Se debe incrementar la oferta de suelo para el desarrollo del programa Ciudades Compactas y Sostenibles. - Se deben fortalecer las administraciones locales en la planificación del territorio. - Se deben fortalecer los instrumentos de gestión urbanística. - Se debe racionalizar el marco normativo. - Se deben aprovechar los instrumentos de gestión del suelo consagrados en la ley. - Se deben corregir imperfecciones del mercado inmobiliario que afectan los

A.Uribe 2006-2010	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
	<p>cooperar en la articulación de los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial y nacional.</p>	<p>arrendamiento.</p>	<p>precios del suelo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se deben fomentar los planes parciales. - Se debe reglamentar la figura de derechos adicionales de construcción y desarrollo. - Se deben disminuir los costos y tiempos de transacción en la gestión del suelo. - Se debe crear el marco normativo de los macroproyectos para permitir la intervención de la Nación. - La política de vivienda se debe articular con las de agua potable y saneamiento básico. - Se debe habilitar suelo urbano de expansión de la mano del agua potable y saneamiento urbano. - Se debe revisar la normatividad para que todos los municipios del país ofrezcan suelo disponible para VIS. - Se deben reducir los niveles de informalidad en la propiedad y dar seguridad a la tenencia.
<p>Algoritmos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Si hay seguridad democrática hay paz. - Si hay inversión se alcanzan los beneficios sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si se desarrollan macroproyectos, el Estado actuará conjuntamente con los privados en la generación de suelos para VIS. se genera mayor suelo destinado a vivienda. - Si se incrementa la tasa de construcción de vivienda, se frena la conformación de asentamientos precarios y el déficit de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si las ciudades se planifican y se usa eficientemente el suelo, se optimiza la localización de los habitantes en función de sus actividades. - Si se desarrollan macroproyectos se genera suelo para VIS. - Si la Nación impulsa la aplicación de planes parciales, los municipios podrán contar con más suelo disponible. - Si se redensifica, se reduce el consumo de suelo. - Si se mantienen las exenciones tributarias y los incentivos, se impulsan las actuaciones urbanas integrales de renovación y redensificación. - Si se crean incentivos de expansión al acueducto, se incrementa la expansión del

A.Uribe 2006-2010	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
			suelo urbano, especialmente para VIS.
Imágenes	- Estado comunitario	- Incremento cuantitativo	- Ciudades amables.

Fuente: creación propia a partir del PND.

En cuanto a las relaciones de poder, propiedad y territorio, este PND denota:

- La propiedad privada como eje central de la política estatal
- Aunque vigente, menor énfasis en la política de autoridad.
- Mayor énfasis en el criterio de *autoridad moral* sobre los municipios.
- Petición directa de suelo para la esfera municipal / distrital.

2.3.3. Referencial en el gobierno Juan Manuel Santos para el período 2010-2014 (“Prosperidad para todos”):

Respecto al gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) El PND, “Prosperidad para todos” (Ley 1450 de 2011) se construye sobre los ejes transversales de: 1) la innovación en la actividad productiva, incluyendo los procesos sociales y el desarrollo sostenible; 2) el buen gobierno; 3) la relevancia internacional de Colombia en mercados, relaciones y agenda, y 4) sostenibilidad ambiental. Conceptualmente el Plan se sustenta en el entendimiento de las diferencias regionales y en la distinción de políticas sectoriales por regiones (DNP, 2011).

De manera importante, en las políticas públicas de inicio de este gobierno incide la trágica ola invernal que traslada preocupaciones de sostenibilidad ambiental y enfrentamiento del cambio climático, a los primeros lugares de la agenda, incluida la sectorial de vivienda. La política de vivienda se enmarca dentro del eje denominado crecimiento sostenible y la continuidad de la imagen *Ciudades Amables* tomadas de la visión de Colombia para 2019.

El PND nuevamente se ocupa de la importancia y necesidad de generar suelo a través de macroproyectos, planes parciales y de renovación urbana. Igualmente, este Plan advierte la escasez de suelo habilitado para VIS, la baja articulación de la política de vivienda con sectores como agua, saneamiento básico y educación, el poco acceso de hogares informales a los sistemas de financiación, debilidad en la articulación en subsidios y créditos, y la poca participación de inversión privada en el desarrollo urbano.

El PND se propone gestionar 7.000 hectáreas de suelo para vivienda a través del marco legal de los macroproyectos de vivienda, acuerdos de gestión con departamentos y áreas metropolitanas, la introducción de ajustes normativos “para obligar a los municipios a definir metas mínimas en gestión de suelo para VIS” (DNP, 2011, p. 305), la agilización de trámites para planes parciales, la actualización catastral y otros mecanismos para contar con información catastral básica para la planeación y ordenamiento territorial.

En cuanto a la coordinación con entidades territoriales, el Plan reconoce la dispersión y desarticulación de esfuerzos, enfocados sectorialmente. Para eso propone la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial y la creación de “nuevas formas de organización del territorio”. Durante la gestión de este gobierno aparece la política nacional de cien mil viviendas que será tratada con profundidad en el Capítulo 3.

Cuadro 3. Análisis del referencial en el gobierno de Juan Manuel Santos

JM.Santos 2010-2014	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo, riqueza y seguridad. - Innovación. - Buen gobierno. - Mayor relevancia internacional. - Desarrollo sostenible. - Convergencia y desarrollo regional. - Equilibrio regional. - “El mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”. - Colaboración sectores público y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de vivienda como generación de empleo. - Equilibrio ambiental en la construcción. - Acceso a sistemas de financiación. - Sistema jurídico ágil y generalizado entre las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación regional y subregional de los planes de ordenamiento territorial. - Construcción y urbanismo sostenibles. - Asistencia de la Nación a los entes territoriales.

JM.Santos 2010-2014	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
	- Participación privada en la oferta de bienes públicos.		
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe promover la innovación en las actividades productivas nuevas y existentes. - Se debe mejorar la infraestructura vial e integración regional. - Se deben reconocer las diferencias regionales. - Se debe facilitar el ejercicio de la actividad privada e incentivar su participación en los bienes públicos. - Debe haber apoyo transversal de la Nación al desarrollo regional. - Se deben crear regiones y nuevas formas de organización del territorio. - La Nación debe dar asistencia técnica a las entidades territoriales para disminuir las brechas entre regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben reactivar los proyectos urbanos de vivienda. - Debe haber gestión concertada entre la Nación y las entidades territoriales. - Se deben eliminar las barreras de los hogares pobres al sistema de financiación de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial como eje central de la estrategia de descentralización. - Se debe obligar a los municipios a gestionar suelo para VIS. - Se deben articular los procesos municipales con las regiones. - El Gobierno Nacional debe apoyar a las entidades territoriales en la revisión de POTs. - Se deben formular programas de renovación urbana. - Se deben fortalecer los mecanismos normativos que agilicen la estructuración de proyectos (expropiación). - Se debe mejorar la información inmobiliaria básica para la planeación y el desarrollo.
Algoritmos	<ul style="list-style-type: none"> - Si se fortalecen las relaciones Nación – territorio, se alcanzan las metas nacionales de desarrollo sostenible. - Se debe expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entidades de ahorro y crédito especializadas en VIP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si se desarrollan instrumentos financieros y de gestión urbanística, se incentiva la participación privada. - Si se establecen planes departamentales de agua y saneamiento de segunda generación, se dinamiza la generación o habilitación de suelo para vivienda.
Imágenes	<ul style="list-style-type: none"> - Prosperidad para todos. - Buen gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudades amables. 	-

Fuente: creación propia a partir del PND.

En cuanto a las visiones de autoridad, propiedad y territorio, el referencial marca que:

- Continúa la disminución del énfasis en el criterio de autoridad, salvo en el moral que tiende a crecer en cuanto el Estado se proclama la coordinación del nivel central nacional.

- Se atenúa la necesidad de propiedad privada.
- La esfera nacional continúa reclamando suelo de los municipios.

2.4. Referenciales Distritales

A continuación se hará un análisis de los referenciales a nivel de los Planes de Desarrollo de las últimas alcaldías de Bogotá iniciando con el gobierno de Enrique Peñalosa, continuando con el segundo gobierno de Antanas Mockus, la administración de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y finalmente el gobierno de Gustavo Petro. Se inicia con Enrique Peñalosa en la medida que

2.4.1. Referencial para Enrique Peñalosa 1998 – 2001 (Por la Bogotá que queremos - Acuerdo 6 de 1998).

El Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos” incluye un alto contenido en materia de vivienda y una aproximación cercana al territorio. Reconoce la coparticipación entre lo público y lo privado. De manera muy especial, concibe la política de vivienda a partir del banco de tierras en virtud del cual el Estado adquiere grandes extensiones de tierra, interviene el mercado de manera no coercitiva sino volviéndose, en alguna manera, un actor del mismo. En su política de suelo, además, de la intervención del mercado de tierras, propende por un crecimiento ordenado de la ciudad, teniendo en cuenta que la expansión no sea desordenada, movida por intereses individuales, sino planificada (Acuerdo 6, 1998).

El banco de tierras se fija entre sus metas (artículo 23) la adquisición de tierras para VIS (2.160 hectáreas), programas de recuperación y revitalización (35 hectáreas de predios y más 4 unidades de actuación urbanística) y la expansión organizada de la ciudad mediante la incorporación de 1.700 hectáreas a las áreas de expansión.

Hay una clara separación entre los roles nacionales y locales, siendo un gobierno focalizado en las políticas urbanas y de vivienda, su agenda no ataca los factores económicos del acceso a la vivienda desde la perspectiva de la demanda y se concentra, por primera vez en

políticas locales para controlar el factor de mercado que en mayor parte afecta el acceso: el suelo.

Cuadro 4. El referencial en el gobierno distrital de Enrique Peñalosa

Enrique Peñalosa 1998-2001	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio profundo en la manera de vivir. - Confianza ciudadana. - Mejora en la calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción público – privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad a escala humana. - Armonizar el proceso de urbanización. - Planificación urbana. - Control estatal del crecimiento urbano. - Bogotá – Región.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Intersectorialidad. - Trabajo conjunto entre los sectores público y privado. - Prioridades de interacción social: educación, salud, bienestar social y desmarginalización. - Prioridades de infraestructura: movilidad, urbanismo y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmarginalización. - Elevar estándares de cantidad y calidad de vivienda para los estratos más bajos. - Vinculación de organizaciones civiles, no gubernamentales,, solidarias y de vivienda popular. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renovación urbana. - Regulación, control y ordenamiento de la dinámica urbana. - Se debe enfrentar la espontaneidad del crecimiento urbano. - Equilibrio entre expansión y densificación. - Sustitución de la vivienda ilegal por la planificada. - Tenencia legítima de la tierra. - Optimizar crecimiento de la periferia. - Economías de escala y modernas técnicas de producción de vivienda.
Algoritmos	-	<ul style="list-style-type: none"> - El banco de tierras contribuirá a reducir el déficit de vivienda de los más pobres. - Mejoramiento estructural de viviendas en lugar de invidual y hacia el interior. - Generación de “ciudadelas”. - Congelación de precios de bloques de tierra suburbana para frenar marginalización. - Adquisición de terrenos: banco de tierras. - Si el Estado compra y dota tierras, y los privados compiten en la generación de vivienda, se controlarán los precios de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - El banco de tierras contribuye a reducir el las urbanizaciones subnormales. - El banco de tierras garantizará soluciones integrales con espacio público. - El banco de tierras congelará precios para la población más pobre. - Los procesos de renovación urbana generan equilibrio en el crecimiento urbano. - Si se optimiza el crecimiento de la periferia, se supera el modelo

Enrique Peñalosa 1998-2001	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
			individualista de expansión. - Creación de Metrovivienda y Metrourbe. - Reubicación de familias. - Intervención en sectores de alto deterioro. - Planes parciales y unidades de actuación urbanística.
Imágenes	- Por la Bogotá que queremos.	- Desmarginalización.	- Expansión planificada. - Banco de tierras.

Fuente: creación propia a partir del Plan Distrital de Desarrollo

En cuanto a las relaciones con poder, propiedad y suelo, el PDD:

- Una mayor incidencia en la intervención pública en el derecho de propiedad que la visible en el nivel nacional en tanto: debe intervenir el mercado para suelo VIS/VIP y debe orientar, normativamente la expansión del territorio.
- Un menor énfasis en los criterios de autoridad.

2.4.2. Referencial del Antanas Mockus 2001-2004 (“Bogotá para vivir todos del mismo lado” Decreto 440 de 2001)

Un plan claramente concentrado en principios y valores de comportamiento que hace especial énfasis en la generación de suelo urbano. Se pone al territorio y, en particular, la ordenación del territorio en el corazón mismo del plan de desarrollo. Al calificar el POT como “orden para la armonía”, el plan se propone *“convertir el ordenamiento territorial, y los instrumentos de gestión que de éste se derivan en el marco de referencia de la gestión del Plan de Desarrollo del Distrito”* (Art. 38, 1, a.2). Este plan, al establecer como meta que *“las principales decisiones de política han sido tomadas considerando su incidencia en el territorio en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial”*, le entrega al ordenamiento territorial el

carácter de referencial de las políticas pública, y el centro mismo de las decisiones que sobre él se establecen (Decreto 440 de 2001).

Cuadro 5. El referencial en el segundo gobierno de Antanas Mockus

Mockus 2001-2004	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad construida colectivamente, incluyente y justa. - Protección de niños, viejos, jóvenes y población vulnerable. - Competitividad económica. - Ciudad productiva de conocimientos y servicios. - Lo público es sagrado. - Respeto y solidaridad. - Ciudadanía y participación. - Cultura ciudadana. - Productividad. - Justicia social. - Cooperación con la Nación. - Sostenibilidad ambiental. - Educación en el amor. - Concertación con las entidades nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad de la vivienda. - Legalización de barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilidad ambiental. - Ciudad incluyente. - Gestión coordinada de las entidades distritales.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe elevar la confianza en la gestión pública. - Se deben impulsar la educación y la cultura de la productividad. - Se debe incentivar la investigación en ciencia y tecnología. - Se debe nivelar para la excelencia. - Alto nivel de inversiones: cultura de pago. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben mejorar el barrio y la casa. - Viviendas en mejores condiciones de habitabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial e instrumentos de gestión urbanística como marco de referencia de la gestión del Plan de Desarrollo. - Se deben generar y renovar suelos urbanos. - Se debe desalentar la urbanización informal.
Algoritmos	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de nuevos negocios de base tecnológica. - Banco de talentos para el mejoramiento de ingresos de personas vulnerables. - Adecuada estratificación. - Fortalecimiento de salud pública. - Incremento de cubrimiento de acueducto en barrios 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación conjunta entre el sector público, social y comunitario. - Promoción de viviendas accesibles a familias con ingresos inferiores a 2 SMLV. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de nuevas áreas urbanas bajo lineamientos del POT y según la capacidad de carga del territorio, y como parte de la estrategia ambiental. - Legalización de barrios. - Reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable. - Si se generan y renuevan suelos

Mockus 2001-2004	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
	legalizados. - Incremento de la cobertura en educación. - Construcción de colegios. - Evaluación de competencias educativas básicas. - Cobro de valorización para financiar las obras públicas. - Ahorro en gastos del Distrito.		urbanos, se facilita la oferta inmobiliaria. - Aumento de oferta de suelo urbano en 545 en Bogotá y la región. - Ecobarrios como estrategia de intervención integral sobre comunidades. - Comité de planes parciales. - Ventanilla única para promotores de desarrollo urbano. - 4 nuevas ciudadelas de iniciativa distrital. - 4 planes parciales de renovación. - Sistema integrado de control urbanístico para capacitar a la comunidad en normatividad urbanística y arquitectónica. - Descontaminación visual y física. - Difusión, planeación y coordinación de los mecanismos previstos en el POT.
Imágenes	- Ciudad amable. - Cultura ciudadana.	- Legalización	- Ciudad amable

Fuente: creación personal a partir del PDD.

En cuanto a las relaciones con poder, propiedad y territorio:

- El referente de autoridad solo es visible en cuanto a la necesidad de recuperar la legalidad para la ocupación del suelo urbano aquejado por la informalidad.
- Poco énfasis en las relaciones de propiedad.

2.4.3. Referencial para la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004 – 2008) “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. (Acuerdo 119 de 2004)

El Plan se estructura sobre tres ejes: el social, el urbano regional y el de reconciliación. El eje urbano regional se propone girar en torno al hábitat, el cual *“asociado a los espacios donde transcurre la vida, será el referente de identidad para las comunidades y un criterio rector de la acción pública”* (Acuerdo 119 de 2004).

Más allá de la poca referencia que hace el Plan a la política de vivienda, la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón inicia la política distrital de vivienda mediante la creación del subsidio distrital a la vivienda (Jolly, 2010). Con ello se da inicio a la política de vivienda de subsidios.

Cuadro 6. El referencial en la Alcaldía de Luis E. Garzón

Garzón 2004-2004	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - El ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales. - Redistribución de la riqueza. - Reconocimiento a la diferencia. - Superación de la pobreza. - Equidad - Participación. - Competitividad económica. - Inclusión social. - La ciudad como escuela de formación y aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad incluyente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad de las personas y para las personas. - Integración territorial para la sostenibilidad. - Integración territorial. - Función social y ecológica del suelo.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario disminuir las desigualdades. - Calidad de vida como referente de la acción del Estado. - Concertación con el sector privado y la Nación de las políticas económicas. - Generación de empleo como imperativo contra la pobreza y la exclusión. - Integración internacional. - Ciudad competitiva. - Prioridad a las zonas de 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. - Vivienda digna. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hábitat como referente de identidad para las comunidades y criterio rector de la acción pública. - Ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible. - Ciudad integrada en el territorio. “Ciudad – Región”. - Descentralización y desconcentración en lo local. - Integración urbano-rural y regional. - Promoción de los derechos colectivos, la equidad y la

Garzón 2004-2004	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
	mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad. - Coordinación de planes de desarrollo de los municipios y defensa de los intereses de la ciudad y la región. - Construcción de la nación desde los territorios.		inclusión social. - Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. - Aumento y consolidación del sistema de espacio público. - Evitar segregación territorial. - Mejorar integración de barrios con centralidades.
Algoritmos	- Asistencia técnica, crédito y promoción a la economía social. - Acciones preventivas frente a tratados de libre comercio. - Ampliar relaciones con Cundinamarca en temas como seguridad alimentaria, recursos hídricos, salud y educación, infraestructura y competitividad. - Red colombiana de ciudades para construir la nación desde los territorios. - Consolidar operaciones urbanas integrales. - Control de morosidad.	- Mejoramiento integral de barrios. - Mejoramiento de condiciones físicas de viviendas. - Implementar proyectos de ecourbanismo en viviendas.	- Fortalecimiento de la Mesa de Planificación Regional y del Consejo Regional de Competitividad. - Ordenamiento en los procesos de gestión, uso y ocupación del territorio. - Reparto de cargas y beneficios urbanísticos entre los sectores público y privado. - Distribución equilibrada de bienes y servicios en el territorio. - Desarrollo ordenado de la ciudad. - POT con centros de oferta integral para integrar a la ciudad. - Mejorar estado de titularidad de viviendas. - Definir situación jurídica de asentamientos ilegales. - Los planes de ordenamiento territorial de los municipios para conectar la ciudad con la región. - Urbanizar y habilitar 200 hectáreas en concertación con los municipios para la conexión de la ciudad con la región. - Operaciones de renovación urbana.
Imágenes	- Bogotá sin hambre.		

En cuanto a las relaciones poder, propiedad y territorio, el PDD presenta:

- Mayor énfasis en la función social de la propiedad.
- Menor tendencia hacia la autoridad y la propiedad.

2.4.4. Referencial Alcaldía de Samuel Moreno (2008-2011) “Bogotá Positiva: por el derecho a la ciudad y a vivir mejor” (Acuerdo 308 de 2008).

Sin focalización clara, es difícil encontrar en este PDD un ideal del gobierno local. Son tantas las prioridades que pueden resultar en ninguna. Al introducir el concepto de “Derecho a la ciudad”, su mayor desarrollo está en el mejoramiento de barrios. El PDD se refiere a la necesidad de suelo para construir y a la necesidad de generar 440 ha. de suelo para vivienda.

Si bien el Plan no indica que las soluciones de vivienda sean para VIS o VIP, sí indica metas precisas en soluciones de vivienda, 6.000, 75.000 para vivienda nueva y 5.000 soluciones de vivienda para arrendamiento. Es el más ambicioso y concreto en términos de generación de viviendas y en materia VIS y VIP.

Cuadro 7. El referencial en la Alcaldía de Samuel Moreno.

S. Moreno 2008-2011	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Justicia y equidad. - Promoción y garantía de los derechos fundamentales. - Diversidad. - Derecho a la ciudad. - Ciudad global. - Ciudad de derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a un techo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad incluyente. - Derecho a la ciudad. - Ciudad de derechos. - Ciudad global.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Universalidad e integralidad en los derechos humanos y ambientales. - Finanzas sanas. - Gestión pública equitativa. - Concertación con los sectores público, privado y comunitario. - Desarrollo humano. - Calidad de vida. - Seguridad ciudadana. - Descentralización. - Sostenibilidad fiscal. - Atención en salud. - Desarrollo democrático. - Política económica centrada en las personas. - Acceso a las tecnologías de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía del acceso progresivo a vivienda digna en territorio seguro. - Vivienda para los estratos 1, 2 y 3. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación de las decisiones del distrito con el territorio rural, la región, lo nacional y lo internacional. - Agua como eje articulador del territorio. - Gestión incluyente del suelo urbano. - Mitigar la segregación económica y espacial. - Promover la creación del hábitat. - Armonización de las actuaciones en lo territorial con lo ambiental y socioeconómico. - Racionalizar el uso del suelo. - Desarrollo ordenado para generación de vivienda. - Articulación entre planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

S. Moreno 2008-2011	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Algoritmos	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión social para luchar contra la pobreza y la exclusión. - Ambiente sano. - Probidad en el manejo de los recursos. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción, mejoramiento, reubicación y subsidios para vivienda. - Gestión efectiva de vivienda de interés social con énfasis en VIP. - Incorporación de proyectos VIS y VIP en procesos de renovación urbana. - Mejoramiento de barrios y vivienda. - Innovación social en la financiación de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar estructura socioeconómica y espacial en torno a centralidades y operaciones estratégicas. - Democratización y equidad en el uso y gestión del suelo tanto urbano como rural. - Desarrollar procesos de renovación urbana. - Promover proyectos urbanos sostenibles. - Densificación y compactación. - Legalización de la tenencia de la tierra. - Consecución de suelo para construir. - Actualización catastral. - Promoción de nuevas áreas de renovación urbana y de desarrollo. - Habilitar 440 ha de suelo para construcción de vivienda.
Imágenes	<ul style="list-style-type: none"> - Bogotá sana. - Bogotá viva. - Ciudad digital. 		

En cuanto a las relaciones poder, territorio y propiedad, el principal énfasis está en la calidad de las condiciones de la vida urbana y un mayor intervencionismo estatal.

2.4.5. Referencial para Gustavo Petro 2012 – 2016 (Bogotá Humana– Acuerdo 489 de 2012).

El Plan de Desarrollo “Bogotá humana ya” reconoce varias situaciones indeseadas en materia del desarrollo de la ciudad (Acuerdo 489, 2012):

- Crecimiento urbano: “concentrador, excluyente y desigual”, depredador del ambiente y de la sabana al afectar las fuentes de agua y la producción de alimentos,

- La urgencia de una política de renovación urbana para recuperar el centro ampliado con crecimiento vertical y espacios públicos.
- Calidad de vida urbana desigual.
- Largo tiempo de movilización.

De un altísimo impacto para el objeto del presente estudio lo constituye la política de generación de suelo urbano propuesta por la administración Petro, en particular en cuanto al establecimiento de porcentajes obligatorios para VIP en “cualquier proyecto”.

Cuadro 8. El referencial en la Alcaldía de Gustavo Petro

G. Petro 2012-2016	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Poder al ciudadano. - Ciudad incluyente. - Desarrollo humano. - Igualdad de oportunidades. - Equidad de género y diversidad. - Familia como eje de la ciudad. - Defensa de lo público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de VIP en todo proyecto de construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro ampliado, corazón de la ciudad y de su área metropolitana. - Entornos seguros. - Ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. - Acceso equitativo a la ciudad. - Ciudad incluyente. - Gobernanza territorial. - Ecourbanismo.
Normas	<ul style="list-style-type: none"> - Democratizar y desconcentrar el crecimiento desigual de la ciudad. - Terminar la segregación social. - Universalidad en salud, educación, cultura, deporte y economía popular. - El agua como eje articulador del desarrollo. - Desarrollo humano. - Gestión como ejemplo de transparencia. - Abaratar el acceso a los alimentos. - Respeto por la economía popular. - Prioridad de inversión en las minorías. - Construcción como eje principal del desarrollo del 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la actividad constructiva, como intensiva que es en mano de obra. - Democratizar el acceso al crédito. - Incorporar suelo a VIS-VIP. - Viviendas de calidad. - Incrementar oferta de vivienda asequible y accesible con prioridad a víctimas del conflicto armado. - Producción de suelo y urbanismo para VIP. - Incorporación de la iniciativa privada a la construcción de vivienda con VIP en el centro ampliado. - Subsidio distrital principalmente en la 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilegiar los seres humanos sobre los carros. - Incorporar suelo a VIS – VIP. - Ordenamiento territorial más democrático. - Urbanismo sostenible. - Reducción de segregación espacial. - Territorio ordenado alrededor del agua. - Territorio que enfrenta el cambio climático. - Facilidad de acceso y reducción de la segregación. - Desarrollar proyectos incluyentes. - Desarrollo del territorio rural. - Incrementar oferta pública de suelo. - Producción de suelo y urbanismo para VIP. - Revitalización y apropiación de la ciudad.

G. Petro 2012-2016	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
	Distrito. - Fortalecimiento a la descentralización hacia las localidades. - Prioridad a la infancia y adolescencia. - Reducción de toda forma de segregación. - Fortalecimiento de lo público. - Énfasis en la economía popular. - Territorios saludables. - Inclusión económica y protección a las víctimas del conflicto armado. - Armonizar desarrollo de Bogotá con la región. -	generación de suelo con urbanismo de calidad. - Privilegiar a la población vulnerable en los subsidios. -	- Mezcla social y de actividades. - Enfrentar el cambio climático.
Algoritmos	- Confrontar el crimen organizado y las mafias y aglomerados de contratación en servicios claves como transporte y aseo. - Garantizar mínimo vital de agua para estratos 1, 2 y 3. - Actualizar política de subsidios. - Fomento de la educación pública. - Gratuidad en servicios y educación. - Reactivar el Consejo Regional de Competitividad Bogotá - Cundinamarca. - Plan integral de adaptación al cambio climático. - Acuerdos regionales mínimos en uso del suelo, manejo de agua, transporte y financiación.	- Creación de un banco público para democratizar el acceso al crédito. - Reducción de costos de intermediación financiera del microcrédito. - Fomento del crédito asociativo. - Densificación del centro ampliado con viviendas VIS y VIP en propiedad horizontal. - Oferta de vivienda localizada y accesible a los más pobres. - Asistencia técnica a los constructores informales (en el enfoque de sostenibilidad). - Estímulos a los proyectos que incluyan VIP. - Promoción pública de proyectos de vivienda por concursos, asociaciones, y asociaciones con sectores privado y comunitario. - Subsidio a la oferta. - Arrendamiento con opción de compra. - Complemento y coordinación con subsidios nacionales. - Desarrollo de tecnologías de	- Redescubrir y renovar el centro de la ciudad. - Recuperación del centro ampliado. - Densificación del centro ampliado con viviendas VIS y VIP en propiedad horizontal. - No erosión de los cerros y páramos tutelares. - Recuperación de ríos. - Revertir estímulos a la construcción de vivienda en periferia. - Controlar ocupaciones informales. - Revisar el POT. - Limitar los bordes de la ciudad. - Reubicación de actividades industriales. - Creación del área metropolitana para el desarrollo humano y territorial sostenible. - Sistemas de aprovechamiento de aguas lluvias y sostenibilidad en los nuevos proyectos de construcción y renovación. - Inclusión priorizando la permanencia de propietarios y habitantes originales, o su vinculación voluntaria a proyectos asociativos. - Coordinación de las inversiones públicas y privadas, y los instrumentos normativos, de planeación y gestión para movilizar

G. Petro 2012-2016	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (territorio y suelo urbano)
		construcción. - Almacén virtual de materiales. - Mejoramiento de barrios y viviendas. - Reorganización y coordinación institucional distrital. - Movilizar terrenos no urbanizados o edificados para la construcción de VIP. - Gestionar predios para densificación y con ello general suelo para VIP. - Subsidio para vivienda nueva y estrategias de arrendamiento con o sin opción de compra. - Mejoramiento de barrios y vivienda. - Legalización predial. - Mejoramiento de oferta de vivienda para población de menos ingresos en el centro ampliado. - Meta de 70.000 unidades para VIP generando para ello 470 ha, la mitad de ellas en el ámbito del centro ampliado. - Utilización de bienes fiscales como subsidio en especie. - Proyectos público-privados. - Acceso a crédito público.	el suelo para los proyectos de revitalización del centro ampliado. - Autofinanciación de los proyectos rentables y cubrir, además las inversiones requeridas para densificación. - Ajuste de normas y de obligaciones urbanísticas para aumentar oferta pública de suelo. - Movilizar terrenos no urbanizados o edificados para la construcción de VIP. - Gestionar predios para densificación y con ello general suelo para VIP. - Reasentamiento de vivienda informal. - Acuerdos mínimos con la región en materia de usos del suelo. - Establecimiento de porcentajes obligatorios para VIP en proyectos de vivienda. - Calificación y localización de terrenos para VIP y VIS. - Declaración de desarrollo y construcción prioritarios. - Financiación de redes de acueducto.
Imágenes	- Bogotá humana. - Ciudad incluyente.	-	- Ser humano - Centro ampliado denso.

En las relaciones entre poder, propiedad y territorio, es relevante destacar:

- Prevalencia de la autoridad sobre el suelo.
- Preferencia por la propiedad pública.
- La propiedad privada tiene que ceder al interés particular.
- La *redensificación* ilustra una noción de compartir el suelo.

2.5. Convergencias entre el nivel nacional y distrital

Las tablas siguientes resumen, comparativamente la forma en que los distintos gobiernos nacionales y distritales han planteado los valores y las normas en cada una de los tres niveles de análisis planteados. A partir de ello se identifican los parámetros comunes.

Cuadro 9. Los valores en las distintas administraciones nacionales

VALORES / NACIÓN	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
Uribe (1)	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad - Control del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Eje de la recuperación económica. - Vivienda para todos. - Acceso a propiedad privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Propiedad privada del suelo. - Integración entre municipios.
Uribe (2)	<ul style="list-style-type: none"> - Confianza inversionista - Sostenibilidad. - Seguridad. - Estado promotor y subsidiario del rol del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de asentamientos urbanos. - Coordinación políticas nacionales y distritales. 	<ul style="list-style-type: none"> - La ciudad como generadora de riqueza. - Coordinación de políticas nacionales y locales para generar suelo para VIS. - Participación privada.
Santos	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo, riqueza y seguridad. - Colaboración sectores público y privado. - Convergencia y desarrollo regional. - “El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”. - Participación privada en ofrecimiento de bienes públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de vivienda como generación de empleo. - Acceso a sistemas de financiación. - Sistema jurídico ágil y generalizado entre las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación regional y subregional de los planes de ordenamiento territorial. - Construcción y urbanismo sostenibles. - Asistencia de la Nación a los entes territoriales.
Valores predominantes comunes	<ul style="list-style-type: none"> - Protección de inversión privada. - Confianza a la inversión privada y participación de ésta en lo público 	<ul style="list-style-type: none"> - La política de vivienda como gestora de otros beneficios económicos. - El rol del Estado en lo nacional es financiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado nacional como guía de lo local.

Fuente: creación propia a partir de los planes de desarrollo

Cuadro 10. Los valores en la escala distrital

VALORES / DISTRITO	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
Peñalosa	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio profundo manera de vivir. - Confianza ciudadana. - Mejora en la calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción público privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Armonizar proceso de urbanización. - Planificación. - Control estatal del crecimiento urbano.
Mockus	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad construida colectivamente, incluyente y justa. - Competitividad económica. - Ciudad productiva de conocimientos y servicios. - Lo público es sagrado. - Cultura ciudadana. - Productividad. - Justicia social. - Cooperación con la Nación. - Sostenibilidad ambiental. - Concertación con las entidades nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad de la vivienda. - Legalización de barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilidad ambiental. - Ciudad incluyente. - Gestión coordinada de las entidades distritales.
Garzón	<ul style="list-style-type: none"> - El ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales. - Redistribución de la riqueza. - Superación de la pobreza. - Participación. - Competitividad económica. - Inclusión social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad incluyente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad de las personas y para las personas. - Integración territorial para la sostenibilidad. - Integración territorial. - Función social y ecológica del suelo.
Moreno	<ul style="list-style-type: none"> - Justicia y equidad. - Promoción y garantía de los derechos fundamentales. - Diversidad. - Ciudad global. - Ciudad de derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a un techo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad incluyente. - Derecho a la ciudad. - Ciudad de derechos. - Ciudad global.
Petro	<ul style="list-style-type: none"> - Poder al ciudadano. - Ciudad incluyente. - Desarrollo humano. - Igualdad de oportunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de VIP en todo proyecto de construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro ampliado, corazón de la ciudad y de su área metropolitana. - Entornos seguros.

VALORES / DISTRITO	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad de género y diversidad. - Familia como eje de la ciudad. - Defensa de lo público. 		<ul style="list-style-type: none"> - Ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. - Acceso equitativo a la ciudad. - Gobernanza territorial.
Valores predominantes comunes	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de vida. - La ciudad desde el ciudadano. - Ciudad como escenario de derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legalización. - Acceso a vivienda. - Vivienda digna. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmarginalización. - Evitar segregación. - Derecho a la ciudad.

Fuente: creación propia a partir de los planes de desarrollo

Cuadro 11. Referentes nacionales en cuanto a las normas.

NORMAS / NACIÓN	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
Uribe (1)	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía regional. - Estado eficiente y austero. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el sistema de financiación. - Vivienda para todos. - Descentralizar sistema de financiación. - Fomentar arrendamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Nación debe intervenir en el ordenamiento urbano local. - Erradicar urbanización ilegal. - Corregir imperfecciones del mercado inmobiliario. - Formalizar propiedad y titulación predial. -
Uribe (2)	<ul style="list-style-type: none"> - Participación activa del sector privado. - Temporalidad de los subsidios estatales. - Gobierno nacional debe coordinar procesos de planificación y ordenamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la oferta formal de VIS, y las condiciones de los asentamientos. - Incrementar participación de sectores financiero y solidario. - Consolidar competitividad del sector constructivo, especialmente VIS. - Generar acceso a crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe generar suelo para VIS. - Se deben fortalecer las administraciones locales en la planificación del territorio. - Articular políticas sectoriales de la Nación en los municipios. - Incrementar oferta de suelo. - Corregir imperfecciones del mercado inmobiliario. - Los municipios deben ofrecer suelo para VIS. - Reducir informalidad en titularidad.

NORMAS / NACIÓN	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
			-
Santos	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe facilitar el ejercicio de la actividad privada e incentivar su participación en los bienes públicos. - Debe haber apoyo transversal de la Nación al desarrollo regional. - Reconocer diferencias regionales. - Apoyo transversal de la Nación al desarrollo regional. - Asistencia técnica a las regiones por parte de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben reactivar los proyectos urbanos de vivienda. - Debe haber gestión concertada entre la Nación y las entidades territoriales. - Se deben eliminar las barreras de los hogares pobres al sistema de financiación de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe obligar a los municipios a gestionar suelo para VIS. - Ordenamiento territorial como eje central de la estrategia de descentralización. - Gobierno nacional debe apoyar a los municipios en la revisión de POTs. - Programas de renovación urbana. - Mejorar información inmobiliaria.
Rasgos comunes	<ul style="list-style-type: none"> - Debe haber coordinación desde lo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe haber financiación estatal desde lo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe imponer a los municipios generar suelo para vivienda social.

Fuente: creación propia a partir de los planes de desarrollo

Cuadro 12. Resumen de referentes normativos en la escala distrital.

NORMAS / DISTRITO	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
Peñalosa (1998-2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo conjunto entre los sectores público y privado. - Prioridades de interacción social: educación, salud, bienestar social y desmarginalización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmarginalización. - Elevar estándares de cantidad y calidad de vivienda para los estratos más bajos. - Vinculación de organizaciones civiles, no gubernamentales, solidarias y de vivienda popular. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renovación urbana. - Regulación, control y ordenamiento de la dinámica urbana. - Se debe enfrentar la espontaneidad del crecimiento urbano. - Equilibrio entre expansión y densificación. - Sustitución de la vivienda ilegal por la planificada. - Tenencia legítima de la tierra.
Mockus (2001-2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Elevar confianza en la gestión pública. - Impulsar la educación y la cultura de la productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben mejorar el barrio y la casa. - Viviendas en mejores condiciones de habitabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial e instrumentos de gestión urbanística como marco de

NORMAS / DISTRITO	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar la investigación en ciencia y tecnología. - Se debe nivelar para la excelencia. - Alto nivel de inversiones: cultura de pago. 		<ul style="list-style-type: none"> referencia de la gestión del Plan de Desarrollo. - Se deben generar y renovar suelos urbanos. - Se debe desalentar la urbanización informal.
Garzón (2004-2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Disminuir las desigualdades. - Calidad de vida como referente de la acción del Estado. - Concertación con el sector privado y la Nación de las políticas económicas. - Generación de empleo. - Coordinación de planes de desarrollo de los municipios y defensa de los intereses de la ciudad y la región. - Construcción de la nación desde los territorios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. - Vivienda digna. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hábitat como referente de identidad para las comunidades y criterio rector de la acción pública. - Ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible. - Ciudad integrada en el territorio. “Ciudad – Región”. - Descentralización y desconcentración en lo local. - Promoción de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. - Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. - Evitar segregación territorial. - Mejorar integración de barrios con centralidades.
Moreno (2008-2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Universalidad e integralidad en los derechos humanos y ambientales. - Gestión pública equitativa. - Concertación con los sectores público, privado y comunitario. - Calidad de vida. - Seguridad ciudadana. - Descentralización. - Sostenibilidad fiscal. - Atención en salud. - Política económica centrada en las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía del acceso progresivo a vivienda digna en territorio seguro. - Vivienda para los estratos 1, 2 y 3. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación de las decisiones del distrito con el territorio rural, la región, lo nacional y lo internacional. - Agua como eje articulador del territorio. - Gestión incluyente del suelo urbano. - Mitigar la segregación económica y espacial. - Promover la creación del hábitat. - Racionalizar el uso del suelo. - Desarrollo ordenado

NORMAS / DISTRITO	R. Global	R. Sectorial (vivienda social)	R. Subsectorial (suelo)
	- Acceso a las tecnologías de información.		para generación de vivienda.
Petro (2012-2016).	<ul style="list-style-type: none"> - Democratizar y desconcentrar el crecimiento desigual de la ciudad. - Terminar la segregación social. - El agua como eje articulador del desarrollo. - Respeto por la economía popular. - Construcción como eje principal del desarrollo del Distrito. - Fortalecimiento a la descentralización hacia las localidades. - Fortalecimiento de lo público. - Énfasis en la economía popular. - Armonizar desarrollo de Bogotá con la región. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la actividad constructiva, como intensiva que es en mano de obra. - Democratizar el acceso al crédito. - Viviendas de calidad. - Incrementar oferta de vivienda asequible y accesible con prioridad a víctimas del conflicto armado. - Incorporación de la iniciativa privada a la construcción de vivienda con VIP en el centro ampliado. - Subsidio distrital principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad. - Privilegiar a la población vulnerable en los subsidios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilegiar los seres humanos sobre los carros. - Incorporar suelo a VIS – VIP. - Ordenamiento territorial más democrático. - Urbanismo sostenible. - Reducción de segregación espacial. - Desarrollar proyectos incluyentes. - Incrementar oferta pública de suelo. - Producción de suelo y urbanismo para VIP. - Mezcla social y de actividades.
Identidad del referencial	- Se debe construir la nación desde el territorio y desde y para el ciudadano.	- Se deben mejorar las condiciones de vivienda y de habitabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe mejorar el hábitat. - Se debe generar suelo urbano.

Fuente: creación propia a partir de los planes de desarrollo

Con fundamento en la comparación de los cuadros anteriores, se plantean las principales convergencias y divergencias entre las escalas local y nacional.

2.5.1. Convergencias en valores

a) Referencial global: la principal convergencia en los actores nacionales y distritales analizados es la que el territorio sea un espacio de confianza, seguridad y productividad. Ello se aprecia tanto en lo nacional como en lo distrital (incluso alcaldías como las calificadas de izquierda, proclaman como valores la competitividad económica, la globalización y la

generación de riqueza – con su matiz de la redistribución entre los alcaldes de la “izquierda democrática”).

b) Referencial Sectorial (vivienda social): lo nacional y lo distrital convergen en cuanto a la interacción entre lo público y lo privado. La importancia de ambos actores se reconoce en ambas esferas sin desconocer que lo nacional privilegia lo privado y lo distrital lo público.

c) Referencial subsectorial (suelo): convergen en cuanto a sostenibilidad ambiental e integración regional.

2.5.2. Convergencias en normas

a) Referencial global. Lo nacional y lo distrital convergen en la búsqueda de labores conjuntas entre la Nación y el Distrito y trabajo coordinado entre ambas, y el respeto, como principio, por la autonomía regional.

b) Referencial sectorial (vivienda). En la política de vivienda los referenciales son claramente convergentes en cuanto cada uno se concentra en la esfera de sus competencias. Son convergentes y complementarios: mientras la Nación se focaliza en los mecanismos de financiación, el Distrito, en las condiciones dignas de vida en la ciudad como legalización, calidad de vida, desmarginalización, viviendas, pero de calidad.

c) Referencial subsectorial (suelo). Tanto para lo nacional como para lo distrital se debe hacer uso de los instrumentos de planificación territorial. Esto es, se parte de la aceptación del marco regulatorio, quejándose ambos del poco aprovechamiento del mismo.

2.6. Divergencias entre los niveles nacional y distrital

Se plantean las principales divergencias a nivel de valores y de normas en lo nacional y lo distrital.

2.6.1. Divergencias en valores

a) Referencial global: mirada hacia afuera y mirada hacia adentro del territorio:

En lo nacional se mira el territorio desde los factores que inciden en él, lo distrital lo mira desde la perspectiva de cómo el territorio puede influir positivamente en el ciudadano.

Es un común denominador en los “valores nacionales” identificar lo que puede hacer el Estado en el territorio (control, la confianza inversionista, seguridad, participación privada, mercado), esto es, cómo incidir en el territorio. Los “valores distritales”, se fundan en cómo el territorio puede incidir positivamente en el ciudadano, esto es, se ve desde la perspectiva de la incidencia del territorio en la persona (ejercicio de derechos, cambio en forma de vivir, construcción colectiva, justicia social, inclusión, desarrollo humano).

b) Referencial sectorial (vivienda social). Transversalidad.

En lo nacional, la política de vivienda es vista como fuente de generación de otros beneficios, en especial económicos y generación de empleo. En lo distrital, la política de vivienda se concentra en el mejoramiento barrial y el derecho al techo de las personas.

c) Referencial subsectorial (suelo). Hábitat.

Mientras lo nacional se concentra en el suelo por sí mismo, lo local en el derecho de la persona en el territorio, el ejercicio de sus derechos, el derecho de la ciudad. Para la Nación es fundamental crecer en la intervención en la esfera municipal; el Distrito, por su parte, proclama su autonomía (planificación urbana, integración al mundo, visión de la ciudad).

Lo distrital proclama la ocupación que del territorio hace el ser humano y la promoción de los derechos en la habitabilidad del mismo. En lo nacional esta preocupación, si bien existe, tiene menor incidencia. Desde el punto de vista de la separación de roles propios de la política

pública, termina siendo convergente en cuanto cada frente emprende las tareas desde la perspectiva de su propia competencia.

Se destaca la convergencia entre los gobiernos nacional de Juan Manuel Santos y distrital de Gustavo Petro en cuanto a la necesidad que ambos observan en la generación de suelo para vivienda social. Mientras en el gobierno Santos se identifica la necesidad de “obligar” a los municipios a generar suelo para VIS/VIP, para Petro se debe incorporar suelo para VIS y VIP, y producir suelo y urbanismo con dicho propósito.

2.6.2. Divergencias en normas

a) Referencial global.

De manera marcada se nota la intención de la Nación de intervenir en los procesos territoriales (intervención en el “poder sobre el territorio”). El referencial distrital se focaliza en la posibilidad y capacidad de la gestión pública, mientras el nacional es claramente más marcado hacia la intervención privada en los asuntos que hacen parte de la esfera del Estado. Se produce un choque en cuanto a la autoridad sobre el territorio, y la tendencia de la Nación a intervenir en los asuntos locales.

En cuanto a la pregunta, desde dónde se construye la Nación, la respuesta es divergente. Para lo distrital, siendo explícito en Garzón, la Nación se construye desde el territorio. La Nación, por su parte y sin ser explícita, tiende a preferir la construcción del territorio desde la esfera superior que le plantea la hegemonía central.

b) Referencial sectorial (vivienda social).

En este punto, por su relevancia para el análisis del Programa de Vivienda Gratuita, se destaca la forma en que las administraciones simultáneas del alcalde Petro y el presidente Santos, entienden la política de vivienda. Mientras para el primero el referente normativo es claramente autónomo, el segundo proclama la necesidad de concertación.

En lo demás, se considera que en materia de vivienda, las políticas tienen una clara tendencia hacia la convergencia, más que hacia la divergencia.

c) Referencial subsectorial (suelo)

Si bien las políticas son en general convergentes, iniciando por el reconocimiento de la Nación y de la autoridad de los municipios sobre el territorio, el rol de aquella se concentra en los criterios aquí llamados de “autoridad moral” y “autoridad legal” en cuanto a la imposición por vías de conocimiento y normativa, de la voluntad de la Nación sobre la designación del territorio.

2.7. Conclusión

A manera de conclusión del Capítulo 2, se plantea que es posible identificar rasgos comunes al interior de cada una de las esferas, la nacional y la distrital. Incluso, enfrentadas la nacional (en conjunto) y la distrital (también en conjunto) hay convergencias bien por identidad de propósitos, por similitud de principios o por complementariedad entre las acciones.

Los puntos de divergencia, por su parte, son más claramente identificables al momento de implementación de las políticas públicas. Es por eso que se hace necesario analizar un caso práctico de implementación de la política pública de vivienda y, por su importancia para la planificación urbana, de la política particular de asignación, planeación y distribución de suelo urbano dentro de dicha política.

En el capítulo 3 se trata dicho ejemplo, el Programa de Vivienda Gratuita. Igualmente allí se identifican los resultados de aparente confrontación entre los referenciales nacional y distrital.

3. Programa nacional de vivienda gratuita

El incentivo que las políticas públicas hagan de la propiedad es un objetivo razonable. Steven Shavell (Shavell, 2004), destaca en el derecho de propiedad dos derechos, el de *posesión* y el de *transferibilidad*. Los derechos posesorios le permiten al individuo utilizar los bienes y evitar que los demás los usen. El de transferirlos implica su capacidad de sacar provecho económico de ellos y es incentivo para su conservación y mantenimiento. Para este autor, la existencia de derechos de propiedad incentiva no sólo el bienestar privado sino el bienestar social debido, entre otras razones, a que estimula el trabajo, incentiva el mantenimiento y mejoramiento de las cosas (goce y posibilidad de transferencia con utilidad), evita las disputas y contribuye a una mejor distribución de la riqueza.

Este estudio considera que, por su impacto social, la política de vivienda social en virtud de la cual el beneficiario adquiere la propiedad inmobiliaria es la que resulta más razonable y deseable desde el punto de vista axiológico y normativo promovido tanto a nivel nacional como distrital (escenario de las confluencias). En este punto, la propiedad privada otorgada a través de la acción y el subsidio estatal parece preferible a figuras como el arrendamiento o las viviendas públicas que empieza a insinuarse en los recientes planes de desarrollo nacionales y distritales.

El hecho de que una persona transfiera la propiedad inmueble a otra, implica algo mucho más hondo que el simple acto jurídico de enajenación, implica la cesión o renuncia a un grado mayor o menor de ejercicio del poder. Cuando tal cesión es una concesión del Estado (por ejemplo, al donar viviendas al privado de menos ingresos) implica ceder o renunciar a la propiedad pública en favor de un particular, y con ello, al mismo tiempo, implica la renuncia a cierto grado de ejercicio del poder directo sobre decisiones en el territorio.

Dicha cesión se aprecia en el programa nacional de cien mil viviendas (PNCV), pero con un componente adicional que genera conflicto: la Nación interfiere, a través de tres criterios de autoridad descritos en el capítulo 2; por su parte, la autoridad del Distrito reside en la

disposición del territorio. Dicha divergencia, se presenta al nivel de los valores y afecta la política o, cuando menos, la percepción que el ciudadano tiene de su política.

Adicionalmente, el programa nacional, una de cuyas “normas” sitúa al constructor privado en el centro de la política misma de vivienda social, diverge claramente de las normas y los valores de la política distrital, en la cual su rol es mucho más integral. Por lo tanto, una política nacional de vivienda que, a nivel de algoritmos, “beneficie” al constructor, implicará renuncia de la política distrital de vivienda a uno de sus valores esenciales. Siendo ésta una segunda causa del conflicto visualizado entre la Nación y el Distrito.

El presente capítulo tras describir el debate surgido entre los gobiernos nacional y distrital en torno a la asignación de suelo para el Programa de Vivienda Gratuita, se concentra en identificar y ejemplificar las divergencias que surgen de la implementación del PVG más que de su concepción.

3.1. Antecedentes del PVG

A continuación se hace un análisis del surgimiento del debate entre los gobiernos nacional y distrital en torno a la implementación del Plan Nacional de Viviendas en Bogotá y las diferencias en el tema de dónde y en qué condiciones implementar este PVG en la ciudad.

3.1.1. Presentación y surgimiento

El 23 de abril de 2012 el presidente Juan Manuel Santos anunció que cien mil viviendas serán subsidiadas al 100%, a las familias con menos recursos en el país (Portal Citytv). Ciertamente fue novedoso el anuncio del gobierno nacional de entregar viviendas de interés prioritario para los más pobres. En efecto, representa un giro a la tradicional política de vivienda vía subsidios parciales en las que se había concentrado el Estado por más de veinte años.

En el relato histórico del Capítulo 1, se apreció cómo ninguna de las políticas ni acciones había logrado incluir a los más pobres, quienes ni siquiera podían asumir proyectos de

autoconstrucción, ni se había considerado dar este beneficio directamente a víctimas y desplazados. En términos prácticos una vivienda gratis, es una vivienda con subsidio del cien por ciento (100%).

Con el Programa de Vivienda Gratuita, el Gobierno Nacional afronta el problema habitacional de una parte de la población que, por una parte no tiene acceso al crédito, los subsidios ni al ahorro, y por otra, fue víctima del desplazamiento forzado o de la ola invernal de reciente ocurrencia en el país (Portal Caracol Radio). Desde esta perspectiva, se pretende complementar el rol de otros instrumentos de especial impacto, en particular, el subsidio a la tasa y los macroproyectos de interés social nacional.

Para instrumentar la nueva política de vivienda, se expidió la ley de iniciativa gubernamental No. 1537 de 2012, “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” y una serie de decretos y disposiciones reglamentarias.

Dos concurrencias son parte esencial del programa: de un lado, entre el sector público o privado (tal como ha ocurrido durante no menos de veinte años en Colombia) y una que, más allá de la concurrencia implícita de propósitos, no se había planteado de manera tan concreta: entre la Nación y los municipios, especialmente, en cuanto a la carga de estos de asignar suelo urbano como uno de los factores determinantes para la asignación de cupos con cargo al presupuesto nacional.

3.1.2. La tensión mediática entre los gobiernos nacional y distrital

El Gobierno Nacional, a través del Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio (Minvivienda) y el Gobierno Distrital, en cabeza de su alcalde Gustavo Petro, enfrentaron, durante el año 2012 cruces de mensajes a través de los medios de comunicación en torno a la implementación del Programa de Vivienda Gratuita en Bogotá.

En un principio, el Alcalde de Bogotá y el Ministro de Vivienda se comprometieron con 11.000 viviendas para la Capital, 8.000 de ellas en Bosa y 3.000 en el centro ampliado, ya mencionado como uno de los ejes de revitalización de la ciudad. A partir de ello se agitó un fuerte debate público entre los Gobiernos Nacional y Distrital por lo que el primero catalogó como incumplimiento del Distrito frente al programa nacional de cien mil viviendas.

Finalmente el Distrito radicó en septiembre del 2012 una propuesta sobre ocho proyectos para un cupo de cuatro mil viviendas en: Plaza de la Hoja (473 viviendas); El Pulpo - Puente Aranda (100) ; San Victorino,(326); Las Margaritas, (1288); Chicalá – Restrepo, (93) ; Idipron II - Usme II, (400); El Porvenir, (224);Villa Karen (1.521). Siete de ellos (Villa Karen, Usme II, Plaza de la Hoja, El Pulpo, San Victorino y Puente Aranda) fueron cuestionados por Minvivienda por no cumplir los requisitos técnicos y jurídicos para que Findeter les otorgara viabilidad, en particular, falta de disponibilidad de los servicios de acueducto y alcantarillado (Portal La Silla Vacía).

A raíz de las objeciones del gobierno a los lotes propuestos y a la posición del mismo de construir en el sur en Bosa y Usme, se inició una polémica entre el Alcalde y el Ministro, ya que el Distrito no quería que las viviendas se construyeran en zonas alejadas de la ciudad. En efecto, desde el Plan de Desarrollo Distrital, dos valores se habían incluido en el centro de las políticas de vivienda y de suelo: de un lado, la *rehabilitación del denominado centro ampliado* y, de otra parte, *evitar cualquier forma de segregación espacial*. De las 70.000 viviendas de interés prioritario propuestas por el Distrito para el cuatrienio, al menos la mitad debían de estar en el centro ampliado, cuya revitalización es la principal apuesta urbanística del modelo de ciudad propuesto por Gustavo Petro.

El Programa de Vivienda Gratuita se convirtió así en un centro de disputas mediáticas entre los gobiernos nacional y distrital en torno al número de viviendas, su ubicación, la disponibilidad de servicios, la obtención de licencias de construcción, y problemas de certificación y documentación. El Gobierno Nacional, a través de Minvivienda, cuestionó al Distrito haber perdido la oportunidad de construir 3.273 viviendas por falta de gestión (Portal La FM).

Resumiendo esta polémica, se dieron varias razones para la confrontación. El gobierno siempre habló de falta de diligencia de la Administración Distrital y los problemas de los lotes propuestos. Según el Alcalde, Minvivienda obstaculizaba la construcción en el centro de la ciudad.

En este punto, no es posible desconocer que los actores de las políticas públicas tanto en lo nacional como en lo distrital, son personas que ejercen el poder y además tienen intereses electorales. Sin embargo, el análisis cognitivo no puede detenerse en este punto. Más allá del tinte mediático de los enfrentamientos y de los roces personales, en el Programa de Viviendas Gratis es posible verificar algunas de las divergencias identificadas en el Capítulo 2 del presente estudio.

En esta forma, a partir de la implementación del Programa de Vivienda Gratuita en Bogotá:

1. El Gobierno Nacional reclamó al Distrital no haber cumplido el cupo asignado a la Capital para soluciones de vivienda gratis.
2. El Gobierno Nacional cuestionó al Distrital por ineficiencias administrativas y de gestión manifestadas a través de incumplimientos de licencias y habilitación de suelo.
3. El Gobierno Distrital cuestionó al Nacional por exigir procesos conducentes a la segregación social, contrarios a los intereses distritales.

3.2. Las convergencias y divergencias de las visiones nacional y distrital del suelo urbano en el PVG

En la presente sección, se analizan las convergencias y divergencias de las visiones nacional y distrital respecto del desarrollo del suelo urbano, anunciadas en el capítulo 2, con el fin de identificar si tuvieron influencia o no en el conflicto, debate o simple cruce de políticas públicas entre lo distrital y lo nacional.

En primer lugar, se plantea el Programa de Vivienda Gratuita como componente importante de la política pública en vivienda social y, por lo tanto, susceptible al análisis cognitivo.

3.2.1. El PVG como parte de la política pública de vivienda.

El Programa de Vivienda Gratuita, también denominado “Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie”, hace parte de la estrategia del PND 2010-2014 denominado “Vivienda y Ciudades Amables” (MVCT-CENAC, 2013, p. 5). Vale la pena preguntarse si el Programa de Vivienda Gratuita es en sí mismo una política pública o solo un componente de la misma.

Desde una concepción genérica, una política pública sería *“todo aquello que los actores gubernamentales decidan hacer o no hacer”* (Boussaguet, 2009, p. 336). Sin embargo, dado el componente temporal del programa y el propio anuncio del gobierno de “hacer parte de” la política de vivienda, se prefiere calificarlo como un componente de la política de vivienda del gobierno Santos.

Es preciso aclarar que si bien la gratuidad en el acceso a la vivienda no hizo parte del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, el PVG cuando menos no contradice los valores, normas y algoritmos allí identificados relacionados especialmente con la necesidad de eliminar las barreras de los hogares pobres al sistema de financiación de vivienda.

3.2.2. El Programa de Vivienda Gratuita resulta coherente con los referentes globales nacionales

En el referencial nacional analizado para los gobiernos Uribe 1, Uribe 2 y Santos, se identificaron los siguientes referenciales que, a su vez se expresan con claridad en el Programa de Vivienda Gratuita: a) la prevalencia de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, b) la transversalidad de las política de vivienda, c) el suelo como medio para el cumplimiento de las metas de política pública, d) el referente de autoridad, y e) la promoción de la inversión en

general, y de la inversión privada en particular. En la siguiente sustentación de los referenciales se detalla, a manera de ejemplos, contenidos representativos de los mismos tanto en los planes de desarrollo como en el PVG.

(a) Preferencia de lo cuantitativo sobre lo cualitativo:

El Programa de Vivienda Gratuita tiene una inspiración predominantemente cuantitativa, como cuantitativa fue la meta gubernamental en materia de política nacional de vivienda. La situación se aprecia claramente en el lenguaje utilizado:

1. “Este gobierno registra los mayores niveles de producción de vivienda en la historia de Colombia”. (MVCT-CENAC, 2013).
2. “(...) teniendo en cuenta que el objetivo final es la entrega de 100.000 viviendas totalmente gratuitas a población en especial situación de vulnerabilidad (...)” (MVCT-CENAC, 2013).

Es importante aclarar que lo que aquí se ha calificado como prevalencia de lo cuantitativo sobre lo cualitativo no significa la exclusión de lo segundo; simplemente es priorización de lo primero en lo nacional y, en sentido contrario, en la esfera distrital.

(b) Los efectos transversales de la política de vivienda:

Es posible identificar, no solo en el PVG, sino en la forma como muestra sus resultados, el alto impacto que se ha pretendido lograr en otros sectores a través de la política de vivienda.

Lenguaje usual en la política de vivienda de los planes nacionales, como en el de Santos, es su importancia para generar beneficios en otros sectores, o lo que aquí se ha llamado, sus efectos transversales. A manera de ejemplo:⁴

⁴ Resaltado fuera de texto original.

- “Reactivación de macro proyectos urbanos de **vivienda** y gestión concertada Nación – Entidades Territoriales **para generar empleo** y oportunidades de acceso a la vivienda (...)” (DNP, 2011, p. 41).
- “El grado de urbanización en Colombia, el aporte de las ciudades al crecimiento económico y **los múltiples encadenamientos e impactos sociales positivos alrededor de la vivienda**, la provisión de agua potable y saneamiento, y el desarrollo de sistemas de movilidad, con un marco adecuado de política, **permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza** y la superación de las condiciones de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal 2010-2012, con un mayor equilibrio regional” (DNP, 2011, p. 296).
- “En el tercer trimestre de 2013, **la economía** en su conjunto creció el 5,1% **jalonada por el sector construcción (21,3%)**” (MVCT, 2013).

El Programa de Vivienda Gratuita no es ajeno a dichos propósitos:

- “El valor del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) alcanza los \$4,49 billones que se suman a otros impulsos de política, como la segunda generación del subsidio a la tasa de interés (FRECH-II) y a fuertes inversiones estatales encaminadas a la provisión de infraestructura social y de servicios públicos que **se espera generen un impacto importante a nivel social y económico**”. (MVCT-CENAC, 2013, p. 3).

En el mismo sentido, el Informe del Programa de Vivienda Gratuita emitido por Minvivienda en febrero de 2014, destaca entre los objetivos del Programa, “*generar al menos 200.000 empleos directos e indirectos*” (MVCT, 2013).

(c) El suelo como medio para el cumplimiento de las metas de política pública

De manera paralela a la transversalidad a la que se refiere el literal anterior, desde la Nación, el suelo es visto como un espacio que se debe amoldar para permitir el cumplimiento de otras metas, tanto sociales como económicas, pero predominantemente las segundas. Minvivienda, al medir el impacto de su gestión, ha dicho:

“La expansión de la actividad edificadora derivada de la cobertura de la política de vivienda ha ampliado las fronteras de desarrollo del país y se ha convertido en todo un

reto para los entes encargados de recoger los principales indicadores sectoriales” (MVCT-CENAC, 2013, p. 24).

(d) El referente de autoridad de la Nación sobre los municipios:

En el Programa de Vivienda Gratuita es posible identificar no solo las tres manifestaciones de poder a las que se ha hecho referencia en este estudio, sino a una aparente intromisión de la Nación en la cuarta (poder sobre el territorio).

En el capítulo 2 se planteó que el ejercicio de la autoridad en el referente nacional tiene soporte en los siguientes tres características esenciales:

- Lo imperativo de la norma (autoridad legal);
- lo impositivo de la decisión (capacidad de imponer la decisión); y
- lo ilustrada de la motivación política (autoridad moral).

El referente de autoridad de lo nacional sobre lo local es marcado desde el PND del Gobierno Santos. Con un punto adicional, que es la pretendida incidencia en la autoridad sobre el suelo urbano que, en principio, sería de la esfera local. Los siguientes apartes identifican dicho lenguaje de autoridad nacional:

- “La prioridad de este componente [generación de suelo para vivienda] es gestionar la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda” (DNP, 2011, p. 305).
- “Complementariamente, se introducirán ajustes normativos para **obligar a los municipios a definir metas mínimas en gestión de suelo para VIS** y se definirán incentivos en educación, salud, recreación, deporte y seguridad, a los municipios que mejor incorporen en sus POT y planes de desarrollo, metas y recursos suficientes para la promoción de suelo y vivienda”. (DNP, 2011, p. 305).
- “Definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible, que incluya el acompañamiento a las entidades territoriales para el desarrollo de

incentivos locales, la definición de estándares de diseño y construcción para el uso eficiente de los recursos (...)”DNP, 2011, p. 305).

(e) Promoción de la inversión privada

El Programa de Vivienda Gratuita depende de la generación de vivienda exclusivamente por particulares, y pretendió tener un alto impacto en la actividad edificadora.⁵

El Programa se centró en dos esquemas: de un lado, la adquisición por la Nación, aunque en favor de los beneficiarios, de proyectos ya iniciados, por iniciar o terminados y, de otro lado, el inicio de proyectos sobre suelo aportado por los entes locales (municipios y distritos), pero con la financiación de la Nación. Ambos esquemas implican la participación de entes privados en el cumplimiento de funciones de beneficio público, pero conservando su intención de lucro.

Esta política responde a los valores proclamados por la Nación durante la totalidad de gobiernos analizados. Pero, de manera muy importante y diferenciadora, **dirige al constructor al centro de la política pública de vivienda**. Esta visión del Estado Nacional que requiere a los constructores privados participando activamente en la construcción de su política de vivienda implica que se requiere un sector constructor fuerte, rentable y dispuesto a construir en escenarios de menor atractivo en rentabilidad.

3.2.3. La potencialidad de conflicto a la escala de valores

En relación con el conflicto entre valores y la importancia de su jerarquización Mauricio García dice:

⁵ “La actividad edificadora se encuentra influenciada por múltiples impactos económicos externos, asociados al mercado y a choques institucionales, que inciden directamente en la dinámica de los principales indicadores sectoriales” (MVCT-CENAC, 2013, p. 6).

“Desde un punto de vista teórico, **el problema mayor de los valores consiste en resolver las dificultades que se presentan cuando se comparan las distintas clasificaciones utilizadas para juzgar la realidad.** Así, por ejemplo, una cadena de valores tales como libertad, recreación, cultura, locomoción, puede fácilmente entrar en conflicto con una cadena de valores como seguridad, orden, control, vigilancia. En principio, la necesidad de libertad en los individuos no es más ni menos importante que la necesidad de seguridad; pero **el conflicto que se presenta en un caso concreto que ponga en contradicción estos dos valores impone una solución cuya explicación depende de condiciones políticas, no teóricas.** Por eso “en el fundamento de toda valorización se encuentra la violencia”, dice Alain Finkielkraut.

La confrontación de los valores tomados en abstracto con las situaciones concretas crea de inmediato la necesidad – política- de establecer una clasificación jerárquica para definir las contradicciones inherentes a la aplicación de los valores al caso concreto. (...)” (García, 1993 p. 19).

Citando el ejemplo de las “mentiras piadosas” García Villegas, siguiendo a Perelman y Olbrechts-Tyteca, sugiere cómo, para efectos argumentativos, la jerarquía de los valores es más importante que los valores mismos (García, 1993). Esto es claramente aplicable, no obstante, cuando los valores entran en conflicto en una misma esfera de decisión (la esfera íntima de la persona, o la esfera propia de un solo actor).

Por eso la propuesta de análisis se centra en divergencias más que en conflictos u oposición entre valores. Lo cuantitativo no se opone a lo cualitativo, pero en la toma de decisiones, un actor puede preferir uno cuando implique necesidad de sacrificar otro valor.

En cuanto a los valores, el capítulo 2 ha identificado los valores para las dos escalas, la nacional y distrital. La jerarquización, para los objetivos propuestos, resulta en principio innecesaria; pero sí resulta relevante cuando al tomar una decisión prevalece uno sobre el otro. La ejecución del Programa de Vivienda Gratuita permite identificar cómo los actores nacional y distrital, a pesar de compartir valores que en sí mismos no se oponen, tienden a preferir uno sobre otro.

3.2.4. Los valores distritales confrontados por el PVG

A primera vista, no resulta entendible por qué habiendo coincidencia en políticas y sus objetivos puede haber conflictos entre dos políticas públicas que se anuncian confluyentes. Esto es, por qué hay conflicto entre dos políticas públicas si ambas están dirigidas hacia el incremento de soluciones habitacionales de vivienda para las personas más vulnerables y si la política nacional tiene incidencia en el territorio distrital. La explicación se encuentra en la jerarquización interna de valores que ocurre en el referencial.

En la escala distrital, los siguientes referenciales distritales son susceptibles de generar conflicto con el PVG: (a) la preferencia de lo cualitativo sobre lo cuantitativo, (b) la visión de la política de vivienda desde el hábitat, (c) el suelo urbano como medio esencial para el ejercicio de los derechos de la persona, (d) la autoridad sobre el territorio, y (e) la preferencia por el intervencionismo estatal sobre el privado.

La siguiente gráfica muestra los referenciales que sin ser necesariamente excluyentes entre ellos, su implementación puede conducir a que la política sea divergente. Así por ejemplo, si bien tanto lo nacional como lo distrital proponen por el mejoramiento de la vivienda y del hábitat, la divergencia surge únicamente cuando cada actor, en su ejercicio de jerarquización, se ve en la necesidad de priorizar uno sobre otro (ejemplo, la necesidad de cumplir una meta cuantitativa).

Figura



rito en el PVG.

Fuente: creación propia a partir de los referenciales del Capítulo 2.

A continuación se desarrollan los referenciales calificados divergentes en el ámbito distrital.

(a) Prevalencia de lo cualitativo:

En los análisis de los referenciales distritales de las distintas administraciones se identificó la prevalencia de lo cualitativo y las condiciones de habitabilidad de las personas, más allá del número de unidades de vivienda.

En el plan distrital “Bogotá Humana” promovido por el alcalde Petro, figuran ejes centrales que fácilmente entran en choque con políticas netamente cuantitativas (Acuerdo 489, 2012):

- (i) Reducir las condiciones de segregación económica, social y espacial (Decreto 489 de 2012, artículo 4);
- (ii) La construcción de “un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad” (artículo 5, numeral 7);
- (iii) La política de vivienda “con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos” (artículo 21);
- (iv) El programa de “vivienda y hábitat humanos” debe buscar “mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana” (artículo 21).
- (v) Dentro del programa de revitalización del centro ampliado, se propone “la generación de nueva oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos en el centro ampliado de la ciudad promoviendo la mezcla social y de actividades” (artículo 22).

En esta forma, si bien el plan distrital se fijó una meta de 70.000 viviendas (meta cuantitativa), el énfasis del plan en lo cualitativo advierte una preferencia por éste.

(b) La visión distrital de la política de vivienda desde el hábitat

Mediante el Acuerdo 257 de 2006, el Distrito se reorganizó administrativamente y creó la Secretaría Distrital del Hábitat. Esto tiene un trasfondo importante en la visión que el Distrito tiene del suelo urbano y la multiplicidad de características que éste puede desarrollar. La exposición de motivos del mencionado Acuerdo dijo:

“Desde la perspectiva de Naciones Unidas, **la definición del hábitat hace referencia al territorio en que se *localiza* las poblaciones, de manera multidimensional -natural y social-. Remite no sólo a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y el territorio, sino también a la forma como los seres humanos dan sentido a su hábitat y a la forma cómo éste interviene en la constitución del individuo, la sociedad y el Estado.** La dimensión territorial del derecho a un hábitat digno conlleva la necesidad de contar con formas de gobernabilidad legítima y eficaz. El hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de habitación, también abarca lo que él *representa* como **lugar de reconocimiento e identidad -tanto individual, como colectivo-.**” (Exposición de motivos, Acuerdo 257 de 2006).

Lo anterior simplemente para referir que la política distrital desde su estructuración a través de la Secretaría del “Hábitat”, tiene una connotación simbólica que excede lo meramente semántico. Toda mirada a la creación de unidades de vivienda que no considere las condiciones en que dichas viviendas se insertan en la ciudad, resulta incompatible con los valores sectoriales del discurso del “hábitat”.

(c) El fin en sí mismo de la política de vivienda

Al estudiar el referente nacional, se identificaron los beneficios transversales de la política de vivienda en otros sectores; esto es, su incidencia en empleo, bienestar económico y social. En el referencial distrital, por su parte, la política de vivienda se concentra en el beneficio del ser humano; constituye un objetivo propio de la política pública.

Esto se aprecia en el plan de gobierno de Gustavo Petro. A manera de ejemplo:

“Programa vivienda y hábitat humanos.

(...)

En este programa se incorporan **componentes esenciales del pacto de derechos sociales, económicos y culturales** como son los compromisos y esfuerzos estatales para logra una oferta suficiente de vivienda, con gastos soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana” (Acuerdo 489, 2012).

No es posible identificar, más que tangencialmente y solo en cuanto a su vocación de generar empleo, intereses transversales en los planes distritales. Por su parte, los intereses transversales de la esfera nacional (en especial el empleo y la reactivación económica) sí son constantes. Esto hace de la política nacional de vivienda más susceptible al inmediatez, la necesidad de imponer y la urgencia.

En efecto, el Programa de Vivienda Gratuita no figuró en el plan de desarrollo “Prosperidad para Todos” y cuando surgió la idea de hacerlo, debió ser tramitada con mensaje de urgencia ante el Congreso (Gaceta del Congreso, 18 de mayo de 2012, Año XXI No. 248).

Si bien la transversalidad no es un defecto de la política de vivienda en la esfera nacional, dichos intereses “transversales” sí pueden generar conflicto con lo local cuando no sean objetivos compartidos o comunes.

(d) Autoridad en el territorio y el conflicto en torno a los porcentajes de suelo destinado a VIS/VIP

El Programa de Vivienda Gratuita impone cargas específicas para los municipios y les impone obligaciones. Si bien el Distrito se había fijado sus propias metas, el proyecto de ley de iniciativa gubernamental deja claro que las metas son las del Gobierno Nacional:

“Teniendo en cuenta la escasez de suelo urbanizable y urbanizado para el desarrollo de proyectos de vivienda VIS y VIP, este capítulo pretende establecer disposiciones que permitan habilitar el suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda que permitan **cumplir con las metas del Gobierno Nacional**” (Subrayas fuera de texto) (Gaceta del Congreso, Año XXI, No. 180).

Al mismo tiempo, se imponen cargas al Distrito en beneficio, como se dijo, de las metas nacionales:

“Artículo 45. Informe de lotes. Los alcaldes de los municipios y distritos enviarán al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio un informe con el inventario de los predios de propiedad del municipio, distrito o de departamento propiedad privada, que según el plan de ordenamiento territorial se localicen en suelo urbano y de expansión urbana y que se puedan destinar al desarrollo de programas de Vivienda de Interés Prioritario” (Ley 1537, 2012).

La imperatividad de las normas nacionales; característica a partir de la cual la esfera nacional deja claro qué deberá hacer la local (Ley 1537, 2012):

“Artículo 46. Destinación de suelo para VIS y VIP. En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o **en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos** sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, **se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP)**.

Los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen, de los municipios o distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a

500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el párrafo 1° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997; **deberán determinar dichos porcentajes, (...)**

El reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta disposición, así como las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad, o para su compensación a través de los bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social o de interés prioritario (...)

Parágrafo. **El porcentaje mínimo de que trata este artículo, aun cuando no se haya incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen es de obligatorio cumplimiento** y se aplicará a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”

De manera específica, la Nación al intervenir directamente en valores y normas del orden distrital genera conflicto entre políticas públicas que se proclamaban como concurrentes y coordinadas. En particular los siguientes valores identificados en el Plan Distrital “Bogotá Humana”:

- El centro ampliado como corazón de la ciudad y escenario de integración de clases y de viviendas VIP.
- Acceso equitativo a la ciudad (cuyo corazón es el centro ampliado).

En cuanto a normas, el Programa de Vivienda Gratuita, fríamente implementada puede generar conflicto con las siguientes normas identificadas en el orden distrital:

- Se debe democratizar y desconcentrar el crecimiento desigual de la ciudad.
- Se debe terminar la segregación socio-espacial.
- La mezcla social y de actividades.
- Fortalecimiento de lo público.

De esta forma, cuando la “iniciativa pública” es un **valor** fundamental de acción del Estado en lo local (o en lo nacional si fuera del caso), necesariamente sus decisiones chocarán

con aquellas de un gobierno nacional (o local en el evento contrario) cuyo valor sea potenciar la “iniciativa privada”.

Y en cuanto a los algoritmos, la inmediatez y ejecución del Programa de Vivienda Gratuita, más que el programa en sí mismo, entra en conflicto principalmente con los siguientes:

- La densificación del centro ampliado como herramienta para generar oportunidades de viviendas VIS y VIP en la ciudad.
- La oferta de vivienda localizada y accesible a los más pobres.

En efecto, uno de los temas sustanciales de la discusión Nación / Distrito fue en torno a la ubicación de las viviendas del PVG.

3.3. Las divergencias más visibles: ubicación y actores

El emprendimiento de acciones conjuntas por la Nación y los entes territoriales tiene complejidades implícitas. De un lado está la concepción meramente política de los actores. Sería ingenuo desconocer que tras la acción estatal hay una razonabilidad política de unos actores cuya gestión es resultado de un proceso electoral pasado, y un cálculo electoral futuro.

No es posible desligar de la acción de los actores su intención político – electoral. Más aún en casos como el del presente objeto de estudio –el Programa de Vivienda Gratuita–, que cautivó la atención mediática dada la visibilidad pública de los actores. Sin embargo, dicha visión es insuficiente.

Como se planteó en la sección precedente, las visiones nacional y distrital divergen a nivel principalmente de valores y normas; situación que se hace visible en la implementación del Programa de Vivienda Gratuita.

Se plantea a continuación que el escenario de choque de las políticas públicas tiene alta incidencia en los “algoritmos” (llamémoslo acciones y decisiones, o la forma en que cada actor

cree que se debe abordar causalmente el problema). Dentro de la aproximación que tenga cada actor es posible identificar cuándo debe o puede favorecer, e incluso privilegiar a algún sector u otro actor.

Para este enfoque, se entenderá el *privilegio* en su connotación positiva, esto es, como una acción concreta, visible y consciente del Estado de favorecer a un actor que requiere particular atención, bien sea por su situación de inferioridad o debilidad, o por su incidencia positiva en otros factores que requieren especial atención estatal. Así, tendría tal connotación tanto la política pública que privilegia al “desprotegido” sobre el “privilegiado”, como la que recompensa el ejercicio la actividad constructora dada su alta incidencia en el empleo, el ahorro, la movilización de recursos y las aspiraciones ciudadanas mismas.

A manera de cierre de este Capítulo, se plantean y sintetizan a continuación las escalas de divergencia que afloran en la ejecución del Programa de Vivienda Gratuita. Es muy importante reiterar que la divergencia no surge de los valores mismos, en la medida que ambos son valores en convergencia para las visiones nacional y distrital; la divergencia surge de cuál de los dos valores deben privilegiarse.

Cuadro 13. Resumen de convergencias y divergencias a partir de los valores nacionales y distritales.

Valores		Convergencia Nacional / Distrital	Divergencia	
			Nacional	Distrital
Lo público	Lo privado	Ambas reconocen la participación conjunta y coordinada.	Privilegia lo privado dado que el constructor es el eje del PVG.	Privilegia la acción pública estatal y distrital. Excluye privilegios al privado.
Cuantitativo	Cualitativo	Ambas tienen metas cuantitativas y se interesan por lo cualitativo.	Privilegia el número de viviendas. Su meta gira en torno a un número: 100.000	Privilegia lo cualitativo: ubicación, calidad, no segregación.
Vivienda	Hábitat	Tanto la vivienda como el hábitat son preocupaciones de las visiones nacional y distrital.	Privilegia la vivienda. Su visión es numérica desde una escala mayor: la Nación en conjunto.	Privilegia el hábitat. Su visión es cualitativa en calidad de vida. Su escala es menor.
Ordenación territorial desde lo nacional	Ordenación territorial desde lo local	Ambas reconocen que el territorio se ordena desde lo local, pero reconocen la necesidad de ajustes	Reconoce la ordenación desde lo local, pero prefiere macroproyectos del	Autonomía de lo municipal / distrital en la gestión del suelo.

Valores		Convergencia Nacional / Distrital	Divergencia	
			Nacional	Distrital
		en lo nacional y necesidad de coordinación.	orden nacional y gestiones de suelo de mayor impacto. Impone cargas regulatorias a lo local	
Suelo para VIS/VIP	Suelo para proyectos privados.	Ninguna desconoce la importancia de generar proyectos privados y promueven porcentajes obligatorios para VIS/VIP.	Los porcentajes obligatorios VIS/VIP solo planes parciales, zonas de expansión.	Porcentajes obligatorio VIS/VIP en todo proyecto.
Actores públicos	Actores privados	Ambos hacen parte de las políticas de vivienda en ambas esferas.	Privilegia la inversión privada, en este caso, el constructor.	Privilegia las cargas públicas en sacrificio del constructor.

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

La identificación de la forma en que se afrontan los problemas de política pública, decodificar, e indagar por las razones para la toma de decisiones, es una herramienta útil para comprender, y luego afrontar, las eventuales diferencias entre acciones políticas que, proviniendo de distintos actores, son llamadas a converger. El análisis referencial de las políticas públicas propuesto por Pierre Muller permite identificar convergencias y divergencias en las políticas públicas. La identificación temprana de las convergencias y divergencias (esto es, a la altura de valores y normas), permite a los gestores de la acción política enfrentar en dicho escenario la discusión sobre las acciones y toma de decisiones.

El suelo urbano, en el marco de la política de vivienda social, tiene visiones disímiles desde la acción política nacional y desde la acción política distrital. Esto se puede inferir del estudio de los planes de desarrollo de las administraciones distritales de Peñalosa (creador del banco de tierras de *Metrovivienda*), Mockus, Garzón (gestor de la política distrital de subsidios), Moreno y Petro (defensor de la reubicación de la población más pobre), en paralelo con las administraciones nacionales de Uribe (dos períodos) y Santos (gestor del Programa de Vivienda Gratuita).

Se han identificado *convergencias*, entendidas como aquellos puntos en que la acción política de distintos actores concurre tanto por semejanza de razones como por complementariedad de acciones. Igualmente, se han identificado *divergencias*, entendidas como una fase precedente del conflicto, y consistentes en la separación de las razones, las acciones o los objetivos.

La política de vivienda requiere la acción coordinada y concurrente de actores nacionales y locales. Por su parte, los *valores* y las *normas*, en el sentido de Muller, anteceden la toma de la decisión política. Es entonces, en el análisis de los *valores* y las *normas* de cada actor

llamado a concurrir, el escenario propicio para la identificación temprana de convergencias y divergencias. El conflicto en políticas públicas que deben ser compartidas por distintos actores públicos (en este caso, la Nación y el Distrito) es un escenario indeseado hacia el logro de objetivos comunes.

Es entonces en el escenario de concurrencia y coordinación de políticas públicas entre la Nación y los entes territoriales, impuesto por la Constitución, en el que debe ejercerse la comunicación entre los *valores* y las *normas*, no porque deban coincidir, sino porque su comprensión estimula los resultados de la gestión pública. Y dicha gestión pública, en el caso objeto de estudio, tendrá efectos en el suelo urbano que es el escenario mismo de la vida en la ciudad.

Al involucrar en el suelo urbano relaciones de poder, propiedad y territorio, la toma de decisiones de políticas públicas es una posición combinada entre: los municipios y distritos, y la Nación, en la medida que ésta es la que rige y regula tanto la propiedad pública (suelo y uso de los recursos) como la privada. De forma general, las decisiones sobre propiedad son tomadas por la Nación y las decisiones sobre destinación, las toma el municipio.

En el referencial nacional analizado se identificaron referenciales de acción política en el territorio como la prevalencia de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, la *transversalidad* sectorial de la política de vivienda, el suelo como espacio para el cumplimiento de otras metas de política pública, el referente de autoridad y la promoción de la inversión privada.

Por su parte, en el referencial distrital se identificaron situaciones como la prevalencia de lo cualitativo sobre lo cuantitativo, la visión distrital de la política de vivienda desde el hábitat (más que la vivienda misma), la poca transversalidad sectorial de la política de vivienda, y el ejercicio de la autoridad sobre el territorio.

A primera vista, no resulta entendible por qué habiendo coincidencia en objetivos comunes puede haber conflicto entre dos políticas públicas que se anuncian confluyentes. La

explicación se encuentra en la jerarquización interna de valores que ocurre en el referencial. Ciertamente lo cuantitativo no se opone a cualitativo, ni *hábitat* a *casa*, ni *transversalidad* a ausencia de ésta; pero en la toma de decisiones los actores jerarquizan, y es en el punto de la implementación, cuando afloran las divergencias.

A propósito, la implementación del Programa de Vivienda Gratuita resulta un buen ejemplo. En la medida que lo distrital se orienta por el referencial de *hábitat*, toda mirada a la creación de unidades de vivienda que no observe las condiciones en que dichas viviendas se insertan en la ciudad resultará incompatible con sus valores sectoriales. De esto que los conflictos entre la visión nacional y distrital suscitada a raíz del programa nacional de cien mil viviendas, no es un simple choque de gustos, temperamentos políticos o aspiraciones electorales. Es un choque en la articulación de ambas visiones para afrontar el mismo problema, donde las divergencias se evidencian en los niveles de los *valores* y las *normas* (en el sentido *mulleriano* y no legal).

Los *algoritmos* (o las relaciones de causalidad y acciones) son una derivación inmediata de los *valores* y las *normas* (condiciones necesarias). Si la Nación quiere emprender acciones verdaderamente coordinadas con los entes territoriales, debe entender los *valores* y las *normas* bajo las cuales estos miran el problema y se aproximan a sus soluciones.

Finalmente, dado que la planificación urbana es un ejercicio analítico y propositivo íntimamente relacionado con política pública sobre el territorio, es pertinente comprender las razones detrás del accionar político-administrativo, con el propósito de facilitar la coordinación del uso adecuado de los instrumentos de planificación, la articulación de la normatividad, y enfrentar con éxito los debates respecto al uso, la destinación y el aprovechamiento del suelo; ampliando así las oportunidades para el acceso de la población excluida no solo a una vivienda digna, también a un entorno habitacional que promueva una vida digna.

Bibliografía

- Boussagnet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (2009). Diccionario de políticas públicas. Bogotá, Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Casasfranco, M., Arcos, O. (2007). Diez años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- CENAC. (1986). Conferencia latinoamericana y del Caribe, Vivienda: desarrollo económico y social. Bogotá, Colombia: CENAC; Instituto de Crédito Territorial.
- Chiappe, María. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Santiago, Chile: CEPAL.
- García, Mauricio. (1993). La eficacia simbólica del derecho. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Gómez, Antonio. (1983). El Estado y la vivienda. Bogotá, Colombia: CANAL RAMÍREZ – ANTARES.
- Jolly, Jean. (2010). Regir el territorio y gobernar los territorios. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Londoño, R., Saldarriaga, A. (1994). La ciudad de Dios en Bogotá. Barrio Villa Javier. Bogotá, Colombia: Fundación Social.
- Molina, H., Mondragón, L., Reig, M., Toro., E. (1976). El problema de la vivienda en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Centro de Planificación y Urbanismo.

Muller, Pierre. (2010). Las políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Quinche, Carlos. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. Bogotá, Colombia: anuario colombiano de historia social y de la cultura vol. 38, (1), pp. 51-78. Recuperado de:
http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CDoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unal.edu.co%2Findex.php%2Ffachsc%2Farticle%2Fdownload%2F23179%2F23916%3A%3Apdf&ei=8KmCU4LeKMjjsAShp4DYCQ&usg=AFQjCNH_8pSyTx77f_JZVz6RpBfAMqmVLg&bvm=bv.67720277,d.cWc

Saldarriaga, Alberto. (1995). Medio siglo de vivienda Social en Colombia 1939-1989. Santafé de Bogotá, Colombia: INURBE.

Shapiro, Scott. (2011). Legality. London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Shavell, Steven. (2004). Foundation of economic analysis of law. London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Stevenson, Rafael. (1994). Apuntes sobre vivienda y desarrollo urbano. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Facultad de Arquitectura.

REVISTAS

Acevedo, Jhon. (Julio-Diciembre de 2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. Revista Ciencias Estratégicas, (17), pp. 291-308. Recuperado de:
<http://revistas.upb.edu.co/index.php/cienciasestrategicas/article/viewFile/556/500>

Castro, Beatriz. (Abril de 2006). Inicio y consolidación de la atención domiciliaria en Colombia. Revista Sociedad y Economía, (10), pp. 7-45. Recuperado de:
<http://sociohistoria.univalle.edu.co/consolidacion.pdf>

Castro, Beatriz. (Mayo de 2007). Los inicios de la asistencia social en Colombia. Revista CS; Universidad ICESI, (1), pp. 157-188. Recuperado de:
<http://sociohistoria.univalle.edu.co/inicios.pdf>

Gaceta del Congreso. (Jueves 26 de abril de 2012) (180), p. 8.

Escallón, Clemencia. (Julio-Diciembre de 2011). La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos. Revista de Ingeniería, (35), pp. 55-60. Recuperado de:
<https://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/A10.pdf>

CONSULTAS EN LÍNEA

Portal Caja de la Vivienda Popular. Historia de la CVP. Recuperado de:
<http://www.cajaviviendapopular.gov.co/es/la-cvp/historia.html>
Consultado: 21 de mayo de 2014.

PRENSA

Citytv. (Abril 23 de 2012). Gobierno entregará 100 mil viviendas gratis a los más pobres. Recuperado de: <http://www.citytv.com.co/videos/769780/gobierno-entregara-100-mil-viviendas-gratis-a-los-mas-pobres> Consultado: 25 de mayo de 2014.

Caracol Radio. (Septiembre 20 de 2012). Desplazados y víctimas de la violencia serán los primeros beneficiarios con viviendas gratis. Recuperado de:
<http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/desplazados-y-victimas-de-la-violencia->

seran-los-primeros-beneficiarios-con-viviendas-gratis/20120920/nota/1764928.aspx

Consultado: 25 de mayo de 2014.

La FM. (2012). “No se puede confundir autonomía con ineficiencia”: Minvivienda. Recuperado de:

http://www.google.com.co/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fm.lafm.com.co%2Fnoticias%2Fno-se-puede-confundir-139502&ei=k06CU5m4NOnesASSioF4&usg=AFQjCNGM9T2L4xHNrY4-tu4_LxXg1MyLJw&bvm=bv.67720277,d.cWc Consultado: 25 de mayo de 2014.

La Silla Vacía. (Septiembre 26 de 2012). Las viviendas gratis en Bogotá desnudan los retos del proyecto de Petro. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/las-viviendas-gratis-en-bogota-desnudan-los-retos-del-proyecto-de-petro-36261>

DOCUMENTOS OFICIALES

Acuerdo 6. (1998). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998-2001. Por la Bogotá que queremos. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>

Acuerdo 119. (2004). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

Acuerdo 308. (2008). Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008-2004. Bogotá Positiva: para vivir mejor. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Acuerdo 489. (2012). Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá Humana. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>

Decreto 440. (2001). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004. BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787>

DNP. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, hacía un Estado comunitario. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos. Bogotá Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

MVCT-CENAC. (2013). Boletín Institucional DEUT No. 4. Bogotá, Colombia: MinVivienda.

MVCT. (2013). Informe Programa de Vivienda Gratuita. Bogotá, Colombia: MinVivienda.

Ley 1537. (2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Recuperado de:

http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.alcaldiabogota.gov.co%2Fsisjur%2Fnormas%2FNorma1.jsp%3Fi%3D47971&ei=0zOCU4HKO-rlsATtwYDADQ&usg=AFQjCNFqItGm9PzWKWb6_PWeoLEIPyrU4Q&bvm=bv.67720277,d.cWc

TRABAJOS DE GRADO

Chávez, Luis. (2007). Algunas consideraciones para el análisis de la política de vivienda de interés social en Colombia: Aciertos y desaciertos. Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en alta dirección del Estado. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.

FIGURAS

1. Persona, propiedad y territorio. Fuente: Elaboración propia.
2. Poder y autoridad. Fuente: elaboración propia.
3. Referenciales divergentes entre la Nación y el Distrito en el PVG. Fuente: elaboración propia.

TABLAS

1. El referencial del gobierno Uribe (1). Fuente: Elaboración propia.
2. Referencial del gobierno de Álvaro Uribe (2). Fuente: Elaboración propia.
3. Análisis del referencial en el gobierno de Juan Manuel Santos. Fuente: Elaboración propia.
4. El referencial en el gobierno distrital de Enrique Peñalosa. Fuente: Elaboración propia.
5. El referencial en el segundo gobierno de Antanas Mockus. Fuente: Elaboración propia.
6. El referencial en la Alcaldía de Luis E. Garzón. Fuente: Elaboración propia.
7. El referencial en la Alcaldía de Samuel Moreno. Fuente: Elaboración propia.
8. El referencial en la Alcaldía de Gustavo Petro. Fuente: Elaboración propia.
9. Los valores en las distintas administraciones nacionales. Fuente: Elaboración propia.
10. Los valores en la escala distrital. Fuente: Elaboración propia.
11. Referentes nacionales en cuanto a las normas. Fuente: Elaboración propia.
12. Resumen de referentes normativos en la escala distrital. Fuente: Elaboración propia.
13. Resumen de convergencias y divergencias a partir de los valores nacionales y distritales. Fuente: Elaboración propia.