

**LA BRECHA ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CASO
ESPECIFICO DE LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PARA
EL PERIODO DE MANDATO DE ENRIQUE PEÑALOSA EN BOGOTÁ, (1998 - 2000)**

CLAUDIA ALEJANDRA DUARTE

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2013

**LA BRECHA ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CASO
ESPECIFICO DE LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PARA
EL PERIODO DE MANDATO DE ENRIQUE PEÑALOSA EN BOGOTÁ, (1998 - 2000)**

CLAUDIA ALEJANDRA DUARTE

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

FERNANDO ROJAS PARRA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C.

2013

**LA BRECHA ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CASO
ESPECIFICO DE LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PARA
EL PERIODO DE MANDATO DE ENRIQUE PEÑALOSA EN BOGOTÁ, (1998 - 2000)**

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 3 |
| Justificación | |
| Objetivo general | |
| Objetivo específico | |
| Pregunta de investigación | |
| Metodología | |
| 1. Marco teórico | 8 |
| 1.1 Las políticas públicas..... | 8 |
| 1.2 Importancia de las políticas públicas | 11 |
| 1.3 Etapas de las políticas públicas..... | 11 |
| 1.3.1 Cinco etapas de las políticas públicas | 14 |
| 1.4 La formulación e implementación | 14 |
| 1.4.1 La formulación: un embudo a la mejor solución..... | 15 |
| 1.4.2 La implementación: del papel a lo palpable..... | 19 |
| 2. La vivienda de interés social para el caso de Bogotá D.C | 23 |
| 2.1 La política pública de V.I.S de Enrique Peñalosa | 23 |
| 2.1.1 Factores que dieron origen a la política pública de VIS..... | 23 |
| 2.1.1.1 Características demográficas de Bogotá | 23 |
| 2.1.1.2 Causas que determinaron el déficit de vivienda | 24 |
| 2.2 La etapa de la formulación de la política pública de VIS para Bogotá (1998-2000)..... | 28 |
| 2.2.1 La demanda de vivienda entre 1998- 2000 | 28 |
| 2.2.2 La consolidación de la política y los actores que hicieron parte del proceso de formulación | 29 |
| 2.2.2.1 El Estado: La creación de Metrovivienda y la participación de otros actores..... | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 2.2.2.2 El sector privado: Como actor fundamental de la VIS | 32 |
| 2.2.2.3 La sociedad: Su participación en la formulación de la política pública de VIS..... | 32 |
| 2.2.3 El resultado del proceso de formulación..... | 33 |
| 2.3 La etapa de implementación en la política pública de VIS para Bogotá 1998 -2000..... | 34 |
| 3. Análisis de la formulación y la implementación de la política de vis de Enrique Peñalosa | 38 |
| 3.1 Formulación..... | 38 |
| 3.1.1 La participación de múltiples actores..... | 38 |
| 3.1.1.2 La cooperación y coordinación entre los actores..... | 39 |
| 3.1.2 Las sub-etapas en la etapa de formulación | 39 |
| 3.1.2.1 Formulación de una decisión..... | 39 |
| 3.1.2.2 Legitimación de alternativa | 41 |
| 3.2 Implementación | 42 |
| 3.2.1 El enfoque Top Down | 43 |
| 3.2.2 Consecuencias de una implementación aislada de la formulación..... | 44 |
| 4. Conclusiones | 47 |

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas y más específicamente del actuar institucional se ha convertido en un tema de bastante interés para los diferentes analistas latinoamericanos, como resultado de esto se comenzó a plantear diferentes ciclos en las políticas públicas, donde la agendación, la formulación, la implementación y la evaluación son algunas de las etapas fundamentales de estas. (Roth, 2007, p15).

Se puede decir que el éxito de una política pública puede partir de la formulación de una alternativa acertada de acuerdo a las necesidades y problemáticas encontradas en la población y que comenzaron a hacer parte de la agenda de gobierno de un país. Si dicha alternativa no contempla a cabalidad la problemática fundamental y no tiene un conocimiento suficiente y amplio de esta, puede reflejar sus fallas al momento de implementar la política. Por otra parte la etapa de implementación mostrará si las decisiones tomadas fueron las correctas y si el impacto en la sociedad tuvo aspectos más positivos que negativos. Lo que le dará al gobierno la oportunidad de seguir con la política, cambiarla o simplemente hacerle unas mejoras (Salazar. 2011, p 54).

Ahora bien, Colombia se caracteriza por poseer grandes inequidades sociales y económicas que han perjudicado a sus ciudadanos. Al ser este un factor constante dentro de su historia, los altos índices de pobreza registrados en el país durante los últimos 20 años se han visto reflejados en el pilar de las sociedades humanas y eje del tramado social, la familia (Altamira,2003,p24). Esta situación de pobreza le ha impedido vivir a quienes la padecen, bajo condiciones óptimas y adecuadas, lo que implica no sólo acceder a servicios básicos como la educación y la salud, sino además adquirir una vivienda digna y habitable donde pueda desarrollarse el núcleo familiar.

Durante la primera mitad del siglo XX Colombia contó con políticas de vivienda que involucraban la gestión del suelo, la construcción de vivienda de interés social, la infraestructura de servicios, entre otros. Esto parte de un modelo de desarrollo de tipo intervencionista donde el Estado buscaba cubrir y suplir todas las necesidades y requerimientos de la sociedad.

En 1991 con la nueva constitución el Estado colombiano cedió parte de sus funciones al sector privado buscando subsanar los problemas sociales y económicos de la sociedad, reflejados en los altos índices de pobreza y las mínimas oportunidades para salir de esa situación. En dicha época la crisis del Estado de bienestar generó procesos de ajustes institucionales en los países en vía de desarrollo, lo que implicó no sólo la disminución del papel del Estado sino además la intervención del mercado en la provisión de bienes y servicios. (Casafranco; Arcos, 2007,p 11).

La inclusión del tema de mejoramiento de calidad de vida de los ciudadanos en el modelo de desarrollo del país, junto con la necesidad de un respaldo para solucionar las adversidades que atravesaba este, permitió la creación de subsidios que fueron consagrados en el artículo 51 de la Carta Política “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.” (“Constitución Política artículo 51”, 1998, p 32).

El nuevo modelo de desarrollo que se trataba de implementar en el país buscaba también generar cambios en temáticas como las de viviendas de interés social, tema que contó con el respaldo de dos actores directos. Por un lado, el Estado era el encargado de proveer suelos, promoviendo así el desarrollo de políticas de vivienda de interés social. Por otra parte, el sector privado que incluye a entidades bancarias, cajas de compensación y constructoras tenía como objetivo la

construcción de las viviendas y la financiación de estas. Lo anterior bajo la perspectiva de Laura Duarte es un reflejo de cómo por medio de las normas, las leyes y las políticas públicas se trata de resolver los problemas sociales, económicos, culturales y de otras características que enfrenta el país. “El derecho como herramienta reguladora de la sociedad, juega entonces, un papel fundamental en los tiempos de crisis que se viven actualmente en nuestro país, ya que a través de este se pueden crear oportunidades y medios para favorecer a las comunidades que más lo necesitan” (Duarte, 2011, p108).

Sin embargo, la creación de subsidios y créditos de vivienda no tuvieron resultados óptimos que le permitieran a las personas vivir adecuadamente. En muchos casos las personas trabajaban para pagar las altas cuotas hipotecarias, lo que les impedía además suplir sus necesidades básicas. Este fue un factor que empeoró los índices de PIB y de pobreza en el país (Mora, 2010, p19). Lo anterior permite evidenciar la inclusión del tema de vivienda de interés social dentro de la agenda de gobierno. Contando con el apoyo del sector privado se buscaba crear políticas públicas de vivienda de interés social que satisficieran esta necesidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por otra parte, a pesar de la existencia de políticas públicas que apuntaran a resolver el problema de vivienda en la capital, la administración de Enrique Peñalosa en 1998 se encargó de crear un nuevo panorama y de dividir la historia de las políticas de vivienda de Bogotá en dos. Esta administración con una visión y misión amplia frente al problema, buscó crear 3 mega proyectos de vivienda y una nueva institución que regulara los precios de estas, haciendo que las administraciones después de esta fueran y tuvieran una continuidad.

Bajo este sentido esta investigación buscará responder a la pregunta de ¿Cuáles son las consecuencias de un distanciamiento entre la formulación e implementación en la política pública de vivienda de interés social? Partiendo de la

Hipótesis de que en las políticas públicas existe un distanciamiento entre la etapa de formulación e implementación, que como se puede reflejar en la política pública de V.I.S en Bogotá para el periodo de mandato de Enrique Peñalosa, genera consecuencias sociales como la exclusión.

Por otra parte, se buscará generar nuevos mecanismos y herramientas para las siguientes políticas públicas de vivienda que se puedan llegar a formular y a implementar en el país. El impacto tanto positivo como negativo que genera una política pública con deficiencias en su estructura es completamente importante para alterar las cifras no solo en el déficit de vivienda sino también de desempleo, educación y seguridad. Por lo tanto reflexionar sobre estos temas ayudará a evitar posibles errores en la creación y ejecución de las etapas de las políticas públicas. De esta manera generar nuevos y más profundos campos de investigación permite entender las dinámicas sociales de quienes hoy en día no cuentan con una vivienda digna propia a pesar de los recursos asignados para el cubrimiento de esta necesidad, por lo tanto hacer esta investigación le da la oportunidad a un país entero de tener en un futuro cifras mínimas de personas sin una vivienda digna.

Ahora bien, el objetivo general es analizar cuáles son los efectos en una política pública cuando hay un distanciamiento entre la formulación y la implementación en el caso de la política de vivienda de interés social en Bogotá, a partir del periodo de mandato de Enrique Peñalosa (1998 -2000). De donde además, se pueden deducir los siguientes objetivos Específicos:

- Definir las políticas públicas y sus etapas.
- Describir y contextualizar la política pública de vivienda de interés social según su formulación e implementación en el periodo de mandato de Enrique Peñalosa.

- Analizar a la luz de la eficiencia y la equidad, los resultados obtenidos del seguimiento de estas dos etapas de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá.

La metodología a utilizar trata de una investigación de tipo cualitativo que permita por medio de la recolección de datos y de información llegar a una conclusión acertada, justificada y con fundamentos. En primera medida para realizar el marco teórico fue necesaria una revisión bibliográfica en los textos de autores como Roth, Aguilar y Parsons que permitieran recopilar toda la información necesaria sobre las políticas públicas, sus etapas y su importancia. Por otro lado la segunda parte de la investigación fue realizada gracias a la recolección de datos e información oficial respecto a la política pública de vivienda de interés social en las diferentes entidades como lo es Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular, información que permitió estipular el número de viviendas otorgadas, el número de personas, costos de las viviendas, durante la administración de Peñalosa en Bogotá. Finalmente basándose en los planteamientos de Roth, se realiza un análisis de las etapas de formulación e implementación, en donde se tuvo en cuenta la ejecución o no de los elementos brindados por el autor. Buscando así lograr comprobar la tesis de esta investigación.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 Las políticas publicas

Al ahondar en el tema de las políticas públicas, su importancia para la sociedad y las diferentes etapas que se pueden encontrar alrededor de éstas, es necesario concebir su origen, el cual está enmarcado bajo el contexto de la crisis Estado de bienestar en siglo XX en América Latina. A partir de esta crisis surge entonces la necesidad estatal de brindar respuestas democráticas a los problemas sociales “El redimensionamiento del Estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos” (Aguilar, 1992, p 21).

Teniendo en cuenta lo anterior y bajo los planteamientos de Manuel Arenilla (1989), el origen y la creación de las políticas públicas se basó en orientar el modelo estatal existente basado en planteamientos burocráticos. Además buscaba subsanar el déficit fiscal dentro de los Estados, en este sentido se inicia una búsqueda por el recobramiento de la legitimidad estatal que cobró vida como un nuevo modelo de gestión pública. Dicho modelo resalta las políticas creadas por medio de la participación ciudadana y es en donde se comienza a concebir al ciudadano como un cliente del estado. En este sentido se buscaba formular e implementar políticas públicas con un alto grado de democratización y con una capacidad de resolución de conflictos basada en las tres E, eficiencia, eficacia y efectividad.

Así entonces, muchos han sido los autores y las corrientes de pensamiento que se han encargado de estudiar y analizar las políticas públicas en su base más pura, la solución de problemas sociales. Sin embargo al momento de definir que son las políticas públicas se hace necesario considerar las posturas de tres influyentes autores en el tema.

Inicialmente André Roth, enmarca las políticas públicas partiendo de la diferenciación de los términos política “politics” el cual es una lucha por el control y el poder de un determinado actor dentro de la sociedad, diferente del término política “policy” el cual puede ser entendido como “los programas y propósitos de las autoridades públicas” (Roth, 2009,p 26). De acuerdo con lo anterior el concepto de las políticas públicas para el autor, se basará en el término “policy” y será definido como un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios, los cuales son ejecutados por una institución u organización buscando orientar el comportamiento de ciertos actores para modificar una situación problemática o insatisfactoria” (Roth, 2009, p 27).

Bajo la misma discusión inicial que plantea Roth acerca de la importancia en la diferenciación de la terminología existente sobre la palabra “política”, se desarrolla la definición de las políticas públicas para Luis Aguilar, las cuales parafraseando, son definidas como las decisiones del Estado que incorporarán la opinión, la participación, la corresponsabilidad y los recursos de actores privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Estas en su objetivo más fundamental buscan resolver una realidad percibida socialmente como problemática (Aguilar, 1993, p36).

Finalmente Wayne Parsons resalta la importancia que han tenido las políticas públicas para la academia en diferentes países, en especial en su país origen Estados Unidos. Parsons menciona que la atraktividad del tema radica en su complejidad “la propiedad de todos y de nadie a la vez”. Para lograr definir las políticas públicas, Parsons, a través de autores como Dewey y Nagel, sostiene que, “las políticas públicas se refieren a la forma en la que se definen y construyen cuestiones y problemas y como estos llegan a la agenda política, para que los gobiernos adopten medidas” (Parsons, 2007, p 31).

Luego de haber presentado las anteriores definiciones y buscando recopilar los elementos brindados por los autores, se asume que las políticas públicas son un conjunto de respuestas gubernamentales basadas en las necesidades y demandas socialmente percibidas y públicamente definidas. En este sentido, requieren de la predicción de un problema, de la toma de decisiones acertadas y de una acción gubernamental. Ahora bien, el objetivo de dichas políticas públicas no es satisfacer totalmente las demandas sociales existentes, sino disminuir los problemas que más presentan demandas a nivel gubernamental. Para eso el Estado cuenta con diferentes instrumentos que intervienen en las relaciones sociales existentes transformando los comportamientos y valores de una sociedad.

Ahora bien, las políticas públicas brindan elementos que pueden brindar la solución a problemas o por el contrario pueden perturbar condiciones de igualdad y bienestar de una determinada sociedad. Esto significa que no siempre van a beneficiar a todos los individuos ya que existen diferentes necesidades y percepciones “Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas, terminan por fortalecer o debilitar los intereses y expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados” (Aguilar, 1993, p 32).

Por lo tanto las políticas públicas son una construcción sociopolítica, resultado de la lucha entre los diferentes actores, por crear, modificar y prevenir resultados. Estos elementos son brindados por el nuevo modelo de gestión pública, basado como se mencionó inicialmente, en prácticas democratizadoras que redistribuyen el poder y la cultura política al interior de los Estados. Este reajuste conlleva a que “emerjan nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos y con líderes nuevos” (Aguilar, 1992, p 19). De esta manera y a medida en que se complementa la información existente sobre el tema de las políticas públicas y sus etapas, se irá teniendo en cuenta los actores y la importancia de estos dentro de dos etapas claves para esta investigación: la formulación y la implementación.

1.2 Importancia de las políticas públicas

Las políticas públicas son importantes en el sentido que su objetivo principal es apaciguar los problemas de una sociedad, por lo que quiénes las realizan deben contar con cursos de acción adecuados que incluyan una perspectiva amplia del problema a tratar. De igual forma estas políticas deben contar con soluciones realistas y metas idóneas que busquen prevenir consecuencias graves a futuro y superar errores de antiguas administraciones.

Por otra parte el éxito y la importancia de las políticas públicas dependerán de una articulación en sus diferentes etapas, las cuáles varían de acuerdo a las diferentes perspectivas y autores del tema. Estas etapas permitirán que quienes realizan y ponen en marcha las políticas tengan una representación amplia de las necesidades existentes y utilicen los mecanismos y recursos adecuados para satisfacerlas.

Según autores como Roth (2007), Aguilar (1992) y Salazar (2006), es posible evidenciar la existencia de numerosas y diferentes etapas las cuales en términos generales hacen referencia a la agendación, la formulación, la implementación y la evaluación. Estas etapas serán explicadas a continuación.

1.3 Etapas de las políticas públicas

Las políticas públicas deben ir encaminadas a lograr establecer el actuar institucional, de la misma manera se deben analizar las consecuencias notables que se derivaron de las antiguas administraciones para eliminar los errores y obtener mejores resultados.

Toda política puede tener un diagnóstico correcto y una cura identificable, sin embargo eso no garantiza que la terapia escogida sea la adecuada, por consiguiente es importante referirse a la articulación de las etapas que reflejan el éxito y la pertinencia de éstas. Tal como lo menciona Luis Aguilar”... la política

pública es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (Aguilar, 1992, p:30). Aguilar resalta la existencia de seis fases para consolidación y ejecución de una política pública eficaz, eficiente y efectiva, las cuales son presentadas en su texto *Problemas públicos y agenda de gobierno (1992)*. En el desarrollo de dicho texto se encuentra una descripción de cada una de estas fases.

TABLA 1.
FASES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA

| <i>Fase</i> | <i>Características/Usos</i> |
|-------------|--|
| Iniciación | <ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades. |
| Estimación | <ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento. |
| Selección | <ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva. |

| <i>Fase</i> | <i>Características</i> |
|----------------|--|
| Implementación | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones. |
| Evaluación | <ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios. |
| Terminación | <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por el auso o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún necesario y requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación. |

Fuente: AGUILAR, LUIS. (1992). Problemas públicos y agenda de gobierno.

La anterior tabla permite presentar y comparar los diferentes planteamientos existentes alrededor de las políticas públicas y sus etapas. Sin embargo esta investigación asumirá la postura de Roth ya que sintetiza mejor las etapas refiriéndose a la existencia de cinco de estas. Estas cinco etapas son importantes desde la primera hasta la última ya que permiten percibir adecuadamente los problemas, brindan mecanismos para plantear buenas estrategias y generan una implementación de alternativas correctas. (Roth, 2007) A continuación se presentará la explicación de las etapas de las políticas públicas, las cuales serán de suma importancia dentro del desarrollo de esta investigación.

1.3.1 Cinco etapas de las políticas públicas.

Tabla 2: Etapas de las políticas públicas

| |
|--|
| <p>ETAPA I: Identificación:</p> <p>Etapa en la que una situación es percibida como problemática, gracias a la traducción de las necesidades que ejercen los partidos políticos y los sindicatos, quienes juegan un papel de puente o conector entra la sociedad y el estado, para que de esta manera el problema entre en la agenda de gobierno.</p> |
| <p>ETAPA II: Formulación de decisiones y acciones:</p> <p>Etapa en la que se plantean varias opciones para solucionar el problema ya inscrito en la agenda, de acuerdo a unos criterios que tengan que ver con viabilidad y necesidad.</p> |
| <p>ETAPA III: Toma de decisiones:</p> <p>Las instituciones o personas encargadas de estudiar y percibir el problema para crear una política, examinan las propuestas surgidas de la etapa II y por medio de coaliciones legitiman una de las opciones escogidas.</p> |
| <p>ETAPA IV: Implementación:</p> <p>Etapa en donde la formulación se hace tangible a la realidad, en otras palabras se realizan hechos concretos, que van a poner fin a la problemática.</p> |
| <p>ETAPA V: Evaluación:</p> <p>Etapa en la que se miden los efectos de la política pública en la sociedad, con el fin de cambiar la política por completo, modificarla. O seguirla implementando.</p> |

Elaboración propia a partir de: ROTH, André Noel. (2007) Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.

1.4 La formulación e implementación

Dado que el objetivo de esta investigación gira entorno a dos etapas de las políticas públicas, se busca entender el desarrollo de la formulación e

implementación y su importancia dentro del marco de políticas públicas en un determinado contexto. Para esto se profundizará en estas dos etapas brindándole a esta investigación una estructura amplia y adecuada para desarrollar el tema de la vivienda de interés social en la ciudad de Bogotá para los años 1998- 2000.

1.4.1 La formulación: un embudo hacia la mejor solución.

Buscando llegar a un concepto claro y definido de lo que significa la etapa de formulación, se considera que es un proceso de enunciación de soluciones o alternativas en donde el gobierno de turno dispone de recursos económicos y elementos de conocimiento para la disipación del problema. Esto dentro del análisis de las políticas públicas es conocido como “policy formulation”. En esta etapa hay dos elementos fundamentales que permitirán el desarrollo de esta, los actores que participan en el proceso y las sub-etapas existentes dentro de la formulación.

Antes de desarrollar los elementos claves de esta etapa, es preciso señalar la definición conceptual de lo que significa la toma de decisiones en el marco de las políticas públicas, la cual será entendida como un proceso en el que se elige una determinada opción (Parsons, 2007, p 273). Por medio de estas decisiones los formuladores de políticas públicas pueden modificar valores y situaciones dentro de una sociedad para solucionar el problema. La toma de decisiones va a ser una herramienta clave dentro de todo el ciclo de las políticas, resaltando su importancia en la etapa de formulación.

Luego de haber realizado las aclaraciones pertinentes, el primer elemento clave dentro de la etapa de formulación implica tener en cuenta que la actuación estatal respecto a las políticas públicas involucra la solución a problemas sociales, lo que significa que no sólo participa un único actor sino que entra también el sector privado y los ciudadanos quienes con sus demandas y aportes pueden aportar grandes conocimientos para desarrollar los objetivos planteados en la política

pública. De igual forma estos diferentes actores involucran todo tipo esferas, sociales, económicas, políticas y administrativas, haciendo que jueguen un papel activo en la toma de decisiones e influyan en estas de acuerdo a sus necesidades, motivaciones, intereses y perspectivas frente al problema.

Así entonces, los actores incluyen a los miembros de la sociedad civil, a actores privados expresados en organizaciones, sindicatos, medios de comunicación y estatales como el Presidente, los alcaldes, jueces, líderes de los partidos, etc. Cada uno de estos deberá aportar un conocimiento científico y legal así como deberán contar con una comprensión tanto de los objetivos como de las dificultades al momento de solucionar la necesidad o el problema percibido. La gran variedad de actores junto con sus actuaciones, las cuales muchas veces son motivadas por sus intereses hace que se dificulte llegar a soluciones acertadas y racionales “el proceso de formulación implica una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p 27).

Por otra parte teniendo en cuenta que toda política pública de acuerdo a sus propósitos permite organizar metas y objetivos dentro de un gobierno específico, el cuál asigna los recursos para la ejecución de dichas políticas, bajo una jerarquización de las mismas; se busca que en la etapa de formulación éstas políticas generen un bienestar social y creen una solución a los problemas que se pretenden resolver por medio de la conciliación y de la coordinación entre los actores que participan en esta. El proceso de coordinación y cooperación entre los actores, es fundamental para entender cómo funcionan las políticas públicas y porque se ejecutan de la forma en que lo hacen. Bajo esta perspectiva, son estos dos elementos los que garantizarán el resultado de la política “en entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas públicas tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los shocks políticos y más adaptables a las condiciones. Por el contrario, en entornos que dificultan la cooperación, las

políticas serán muy inestables o muy inflexibles” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p 20).

De igual forma, es necesario que la etapa de formulación cuente con la participación de la ciudadanía ya que son estos quiénes aportarán y estructurarán alternativas que involucren las necesidades reales y el contexto en el que se desarrolla el problema. “Actividades de esta clase son esenciales si queremos tener claras las metas, tendencias y factores, además de contar con alternativas apropiadas a las ciencias de políticas de la democracia” (Aguilar, 1992, p 94).

Continuando con el desarrollo del segundo elemento de la formulación, Roth plantea la necesidad de ejecutar dentro de esta etapa un proceso de toma decisiones para encontrar una alternativa adecuada. Esto lleva a concebir el hecho de que al interior de la etapa de formulación existen sub-etapas las cuales permiten llegar a la toma de decisiones y son nombradas por el autor como “la formulación de solución” y “la legitimación de una decisión”. (Roth, 2007)

Durante la primera sub-etapa se establece un análisis respecto al problema en donde se indagan los efectos y las consecuencias de una determinada alternativa. Al mismo tiempo se van descartando las diferentes alternativas existentes, hasta llegar a la escogencia de una que para la mayoría de actores se adecúa mejor a las necesidades “A manera de ilustración se puede representar esta etapa como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de estas es capaz de abrirse camino hacia la salida” (Roth, 2007, p: 74).

En esta etapa se desarrollan cascadas de objetivos y metas que permiten a los formuladores escoger una alternativa adecuada. Sin embargo la escogencia de la alternativa es un proceso complejo en el cual pueden existir diferentes procedimientos. Roth plantea entonces cuatro modelos de toma de decisiones que

varían de acuerdo al decisor, al contexto y el problema. Estos modelos son: El modelo de la racionalidad absoluta, en donde los objetivos y valores siempre están claros. El modelo de racionalidad limitada en el decisor cuenta con diferentes obstáculos que le impiden tomar fácilmente una decisión acertada. El modelo incremental o de ajustes marginales en donde no se busca deducir las soluciones sino aprender de las diferentes realidades y finalmente el modelo de anarquía organizada, en donde no se tiene en cuenta la influencia de las instituciones y el decisor cuenta con valores y objetivos ambiguos (Roth,2007,p94).

La segunda sub-etapa legitimación de una decisión es presentada a una institución con más peso de poder como lo es la alcaldía, la gobernación, etc. Estas instituciones decidirán por medio de un acto legislativo si aprueba o no la alternativa planteada, la cual hará parte del plan de gobierno. El anterior proceso es acompañado de un esquema que plantea metas y objetivos, efectos e indicadores, los cuales en un futuro permitirán establecer el éxito de la política pública formulada.

Sin embargo éste no es un proceso que solo requiere de la toma de decisiones y de la conciliación entre actores. Este proceso va acompañado de la aprobación o desaprobación de una alternativa, lo que significa que es necesario contar con un conocimiento de la realidad y sobre todo de la necesidad existente. De igual manera, es ideal realizar evaluaciones de otras políticas ya que se podrá tener en cuenta las experiencias y errores de antiguas administraciones “Para hacer una proyección es importante contar con cierto tipo de información, pero ésta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas” (Bardach, 2001, p 39).

No obstante, para ejecutar de una forma adecuada la etapa de formulación se requiere de la utilización de datos estadísticos confiables y certeros. De igual

forma se hace necesario el involucramiento por parte de los actores en el origen del problema. Además se debe concebir la disponibilidad de recursos, la población en la cual va a repercutir la medida adoptada, las metas, las estrategias y entre otros elementos, para llegar al logro de objetivos comunes “Se busca orientar los esfuerzos y los recursos disponibles hacia el logro de objetivos comunes” (Roth, 2007,p 82).

1.4.2 Implementación: del papel a lo palpable

Revisando los diferentes textos sobre las políticas públicas y sus ciclos, se pudo evidenciar que para muchos autores la etapa de implementación es una sub-etapa dentro de la formulación (“Banco Interamericano de Desarrollo”,2006). Sin embargo, para el desarrollo de esta investigación, siguiendo a Roth y a Aguilar la implementación será una etapa que se considerará dentro del ciclo de las políticas públicas.

Según Roth, la etapa de implementación se puede definir como una etapa en la que se generan actos y hechos concretos relacionados con la ejecución de la alternativa elegida por los diferentes actores, los cuales participaron en la creación de alternativas (Roth, 2007, p109).

Se habla de implementación, según Aguilar (2000), desde los años sesenta en países anglosajones, época en la cual se empieza a otorgar importancia a la elección y análisis de opciones y alternativas adecuadas para la solución de problemas. El estudio y la ejecución de la etapa de implementación es fundamental, dentro del ciclo de toda política pública ya que es la etapa en la que las decisiones tomadas se transforman en hechos concretos afectando a la sociedad. (Roth, 2007, p 107)

Ahora bien se puede entender en esta investigación que la etapa de implementación es la forma o el medio en el cual se pone en práctica una

alternativa que va ser ejecutada por la administración en curso. En otras palabras es la traducción de una decisión o un objetivo establecido, que por medio de acciones es transformada a hechos reales y palpables los cuales van a generar efectos primarios y secundarios en un territorio y población delimitada. (Parsons, 2007, p 484).

En relación con lo anterior, la elección de una alternativa correcta es un proceso el cual es descrito por Bardach como “la elección de una implica descartar otra, y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizá en conjunción con otras alternativas (Bardach, 2001, p 37).

Bajo la perspectiva que brinda el Banco Interamericano de Desarrollo, en esta etapa existen dos clases actores fundamentales, los estatales que “constituyen el núcleo central de actores, y tienen funciones importantes en la representación democrática, la definición de la agenda de políticas, y la formulación, adopción y ejecución de las políticas” y la sociedad civil que son quienes aportan conocimientos frente a la problemática, aprueban o desaprueban alternativas por medio de herramientas como el voto, o para el caso directo de la implementación de una política pública reciben las consecuencias directas y más inmediatas de la ejecución de una determinada política (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p 27),

Planteando la importancia de la implementación dentro del ciclo de las políticas públicas, se considera que el fracaso de éstas radica no sólo en la falta de coordinación entre los diferentes actores como se mencionó anteriormente, sino también en la ausencia de una relación entre lo que se estipula y lo que la realidad permite realizar “Una gran parte de los estudios de las políticas públicas tuvo un origen al constatar, que a pesar de las decisiones tomadas para remediar

problemas concretos, estos no se resolvían, y por el contrario a veces se empeoraban” (Roth,2007,107).

No obstante, considerando la postura de Roth toda política pública cuenta con enfoques de estructuración. De arriba hacia abajo, en donde sólo se tiene en cuenta el gobierno como creador de la política y el enfoque en donde la toma de decisión es de abajo hacia arriba y requiere de la participación ciudadana para la creación de la política. (Roth, 2007). Dichos enfoques no sólo reflejan la toma de decisión de las políticas públicas y el proceso de confección de esta, brindan también herramientas, factores anticipados y soluciones necesarias.

Inicialmente se encuentra el modelo de Top-Down, el cual se basa en una jerarquía donde las decisiones serán tomadas por una autoridad y finalmente se tendrá en cuenta la validez de estas. Este modelo o concepción considera que “los problemas que surjan en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control” (Roth, 2007,p109).

El siguiente modelo es completamente opuesto al anterior, ya que se basa en la creación de una política de abajo hacia arriba donde quienes sufren las consecuencias más directas del problema son quienes generan las alternativas y participan activamente en la toma de decisiones de estas, este modelo es conocido como Bottom-Up. Existen otros modelos o enfoques que son mencionados por Roth, pero que no se tendrán en cuenta para el desarrollo de la investigación.

Se puede evidenciar entonces que la etapa de implementación no es un proceso de fácil ejecución y que requiere no sólo de la integración y de la negociación entre los actores, sino también de una absoluta combinación entre las diferentes etapas, en especial con la etapa de la formulación. En otros términos y bajo las palabras de Roth, “... resulta trabajoso separar tajantemente la implementación no

solo del proceso de formulación o del diseño de la política pública, sino también de la evaluación de esta.” (Roth, 2007, p13).

2. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PARA EL CASO DE BOGOTÁ D.C. (1998-2001)

2.1 La política pública de VIS de Enrique Peñalosa.

Esta investigación pretende analizar la formulación e implementación de la política pública de vivienda interés social en Bogotá D.C, durante el periodo de 1998 – 2001, bajo el mandato de Enrique Peñalosa. Se tendrán en cuenta los factores que incidieron en la agendación de la política pública, lo que conllevará a analizar el proceso de formulación de esta. Esto implica tener en cuenta la demanda de vivienda para Bogotá, los actores que participaron en el proceso y las metas que planteaba la política antes de ser implementada.

Lo anterior permitirá analizar el proceso de implementación teniendo en cuenta datos estadísticos sobre los sectores o barrios que se vieron beneficiados y cuántas viviendas fueron construidas y entregadas, comprobando así, la relación o no entre las etapas de formulación e implementación.

2.1.1 Factores que dieron a origen a la política pública VIS.

2.1.1.1 Características demográficas de Bogotá (1998-2001)

Bogotá para los años 1998 – 2000 tenía 6.32 millones de habitantes y su crecimiento anual era de 2.3% “(DAPD, 1999, p 54)”. En 1997 el 37% de la población vivía en condiciones de pobreza y el aumento del número de familias sin una vivienda digna era alarmante. Esto significaba que dichas personas no contaban con el acceso adecuado a servicios públicos básicos, ni con otras condiciones mínimas que garantizarán el mejoramiento de la calidad de vida de estas.(Departamento Nacional de Planeación, 2007, p 14).

Según el DANE para el año 1998 el incremento poblacional del territorio se dio especialmente en localidades que contaban tanto con zonas rurales como urbanas donde no se superaba el estrato 3, Bosa obtuvo el primer lugar con una tasa de

crecimiento poblacional de 109%, en el segundo lugar se encontraba Ciudad Bolívar con un 50% y el tercer lugar era ocupado por Fontibón con un 49%. (Martin y Ceballos, 2004, p 80). El incremento poblacional que para casos como Bosa se dio no sólo por la tasa de natalidad que según el DANE era de 4 nacimientos por 1 persona fallecida, sino que además fue determinado por el periodo de violencia que atravesó el país, el cual dejó como consecuencia un desplazamiento masivo de las víctimas las cuales emigraron a las principales ciudades como Bogotá. Para 1999 Bogotá contaba con 8.362 familias desplazadas, donde el 80% de la población estaba por debajo de los 25 años y fue catalogada dentro de la población rural de bajos recursos (Martin; Ceballos, 2004, p 82).

La caracterización socio-económica de la ciudad para el año 1998 estaba determinada principalmente por una población con ingresos menores a 5 salarios mínimos legales, lo que en cifras significó que el 86% de la población pertenecía a los estratos 1, 2 y 3. Estas personas no contaban además, con viviendas en características óptimas para ser habitables, de lo cual se desprendía un nuevo problema para la ciudad y era un déficit habitacional que en 1998 era de más de 486 mil viviendas. (Casafranco y Arcos, 2007,p 15).

2.1.1.2 Causas que determinaron el déficit de vivienda en Bogotá D.C

La adquisición de vivienda está relacionada con el número de habitantes con el que cuenta la ciudad. Entre más grande sea el número poblacional del territorio será más difícil para un Estado como el colombiano brindar una cobertura total de bienes y servicios que abarque a todos los ciudadanos. De igual forma se dificultará el control de situaciones de riesgo como los hacimientos y las viviendas al borde del colapso.

Por otra parte los factores económicos son determinantes dentro de este déficit de vivienda¹ ya que permiten analizar y desligar situaciones como la pobreza y el desempleo dentro de la ciudad, factores que incidirán en las personas al momento de obtener una vivienda. La situación de pobreza en una ciudad puede ser medida por indicadores tales como el indicador de la calidad de vida (ICV) y el índice de desarrollo Humano (IDH) los cuales permiten determinar “las condiciones de salud, educación, entorno e infraestructura, hacinamientos, entre otros en los que viven las personas” (Martin; Ceballos, 2004, p84).

Una persona que viva en situación de pobreza según los datos arrojados por dichos indicadores, puede tener una tendencia a vivir en condiciones de hacinamiento o de indigencia, lo que además permite analizar que quienes cuentan con un lugar para vivir no necesariamente cuentan con una vivienda en condiciones óptimas. De esto se desprenden problemas como las construcciones ilegales, los déficits en cobertura en servicios públicos, situaciones de precariedad, entre otros.

Esta situación de pobreza permite además, entender la relación existente entre un ingreso mínimo y la adquisición de una vivienda digna. La siguiente tabla permitirá entender con claridad las dinámicas poblacionales en relación con sus ingresos básicos y la obtención de vivienda digna.

¹ Déficit cuantitativo: Hogares que habitan en viviendas en condiciones precarias, con hacinamiento no mitigable y construidas en materiales inestables.
Déficit cualitativo: Hogares que habitan en viviendas con materiales estables, pero que no cuentan con servicios básicos, ni pisos estables (DANE,2005, p 1).

Tabla 3 La caracterización socioeconómica de Bogotá D.C.

| ESTRATO | POBLACIÓN | | DÉFICIT | | INGRESO (salarios) |
|----------|-----------|------|---------|------|-----------------------|
| | MILES | % | No. VIS | % | |
| 1 | 386 | 6.5 | 16250 | 3.3 | <1 |
| 2 | 2115 | 35.7 | 239082 | 48.6 | 1-3 |
| 3 | 2664 | 44 | 216521 | 44 | 3-5 |
| 4 | 445 | 7.5 | 10907 | 2.2 | 5-8 |
| 5 | 177 | 3 | 6149 | 1.2 | 8-16 |
| 6 | 128 | 2.2 | -583 | -0.1 | >16 |
| No resid | 62 | 1 | 3731 | 0.8 | |

*tomado de: (“la vivienda de interés social” 2010).

Se evidencia entonces en la tabla que más del 40% de la población bogotana está conformada por los estratos 1 y 2 cuyos ingresos no superan los tres salarios mínimos, lo cual se ve reflejado en la existencia de un déficit de vivienda que alcanzó un valor del 48.6%. De igual forma este déficit de vivienda tal cual como se muestra en la tabla 3, está también determinado por el crecimiento poblacional de Bogotá que dentro de la demografía de la ciudad presenta una cifra del 2.3% “Históricamente el crecimiento de su población ha sido mucho mayor que el de otras ciudades del país” (“la vivienda de interés social” 2010). Lo anterior significa en otras palabras que si el número de hogares continúa en aumento se extenderá entonces la demanda de vivienda en la ciudad.

Otro de los factores que incide en el alto déficit de adquisición de vivienda digna se encuentra en la tasa de desempleo, como se muestra a continuación en la siguiente tabla.

Tabla 4: El desempleo en Bogotá D, C.

Tasa de desempleo: Bogotá y principales ciudades del país

| | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Bogotá | 7,6 | 10,6 | 16,9 | 17,1 | 18,2 | 16,9 |
| Principales ciudades | 11,2 | 13,2 | 18,9 | 16,5 | 15,8 | 18,2 |

Fuente: DANE.

*tomado de: (Martin y Ceballos, 2004, p 90).

En respuesta al alto índice de desempleo, que en promedio era del 17%, un programa de la Presidencia de la República para los años 1994 - 1998 buscaba crear 1'500.000 empleos, pero solo se crearon 514.000 (la tasa de desempleo pasó de 7,1 en 1994 a 12.3 en 1998). En los siguientes años (1998-2002) se alcanzaron a crear 1'100.000 empleos los cuales no fueron suficientes para disminuir la tasa de desempleo. ("empleo un corte de cuentas".2007)

Por otra parte una encuesta realizada por Camacol en 1998, demuestra que el 49% de la población focalizada en los estratos 1, 2 y 3 manifiesta que el principal motivo por el cuál no han podido adquirir una vivienda es por falta de recursos económicos. Lo que además permitió comprobar que en estos estratos cuentan con un porcentaje menor al 25% del costo total de la vivienda, motivo que también infiere en la adquisición de una vivienda digna ya que no alcanzan a cubrir los costos de ésta. Lo anterior indica que mientras las personas no cuenten con una estabilidad económica, que en este caso la brinda el tener un empleo fijo o constante y bien remunerado, no podrán entonces acceder por sus propios medios a una vivienda digna.

Hasta el momento se han mostrado los principales factores que dieron origen a la creación de una política pública que respondiera no sólo a la demanda de vivienda de interés social, sino que además permitiera mejorar la calidad de vida de las

personas que habitaban en zonas tanto rurales como urbanas de la ciudad. A continuación se presentara el proceso de consolidación de esta política pública para Bogotá en el gobierno de Enrique Peñalosa.

2.2 La etapa de formulación de la política pública VIS para Bogotá D.C (1998-2000)

2.2.1 La demanda de vivienda entre 1998-2000

Para establecer la demanda de vivienda en Bogotá fue necesario construir un panorama del estado de la demanda en vivienda de acuerdo a los diferentes estratos con el cuál la administración lograría cuantificar y otorgar los recursos necesarios para satisfacer el déficit de vivienda digna existente en la ciudad. La política pública apuntaba en sus inicios a la regulación estatal del mercado de predios para facilitar la construcción y adquisición de viviendas de interés social para las personas que según el SISBEN, el cual es un sistema de clasificación que identifica a los usuarios de programas sociales; y los análisis presentados por el informe de avance del DAPD, estuvieran catalogadas dentro de los estratos 1, 2 y 3. Dándole prioridad a los barrios más marginados y pobres de la ciudad, en donde las personas contaban con ingresos menores a 50 salarios mínimos legales (SMLV) y poseían un empleo informal, esto con el fin de mejorar la calidad de vida de estas (Duarte, 2011,p 107).

Según DAPD para el año 1998 existían en los estratos 1 y 2 alrededor de 2.714.915 personas y el número de viviendas en estos estratos para este mismo periodo era de 731.694, lo que evidenciaba la necesidad de construir cerca de 233.000 nuevas viviendas en la ciudad de Bogotá. Esto no tiene en cuenta el crecimiento anual de la población ni tampoco involucra al estrato 3, lo cual implicaría entonces la construcción de 47.000 viviendas más (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999,p 6). Esto refleja la necesidad de obtener por parte del Distrito cerca de 7 mil hectáreas para lograr satisfacer a totalidad la necesidad en el tema de viviendas.

2.2.2 La consolidación de la política y los actores que hicieron parte del proceso de formulación

Enrique Peñalosa llegó a la alcaldía de Bogotá D.C, en el periodo de 1998-2000. La visión de Peñalosa es la de una "ciudad igualitaria en lo social, sostenible en lo ambiental, respetuosa de la dignidad humana, amable, feliz y atractiva a los profesionales altamente calificados y a los inversionistas que generan empleo" (Martin y Ceballos, 2004, p 153).

La necesidad de consolidar y poner en la agenda una política pública de vivienda de interés social era evidente en el sentido en que el tamaño de la población, su crecimiento, los niveles de pobreza, y las altas tasas de desempleo impedían la satisfacción adecuada de necesidades básicas como la vivienda digna. Sumado a esto la incapacidad del mercado para producir viviendas sociales era evidente.

La política pública de VIS en Bogotá, obtuvo más fuerza con Enrique Peñalosa quien con la percepción de una necesidad: la vivienda digna, buscó crear una política que lograra abarcar y solucionar a totalidad el problema por medio de un esquema planteado en su plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos" en el buscaba "congelar los precios en grandes bloques de tierra suburbana, dotarla de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres, con el fin de evitar que se siguieran marginando más familias de una vivienda digna" (Martin;Ceballos,2004, p 165). Así entonces comienzan a surgir diferentes actores en el proceso los cuales por medio de la negociación, el diálogo y la cooperación buscaron participan en el proceso de formulación de la política.

2.2.2.1 El Estado: La creación de Metrovivienda y la participación de otras entidades

El primer paso para lograr consolidar una adecuada política pública, fue crear en 1998 un banco de tierras que se dio a conocer con el nombre de "Metrovivienda".

Esta nueva entidad fue un instrumento que buscaba solucionar los problemas existentes en la ciudad para el acceso formal al suelo. Así entonces Metrovivienda es una empresa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que busca promover la construcción de vivienda en los barrios más vulnerables y menos favorecidos. Para llevar a cabo esta función Metrovivienda “actúa como operador inmobiliario del distrito que organiza, garantiza y articula una oferta diversificada y una demanda de vivienda de interés social, a la vez que contribuye a una urbanización planificada, incluyente y ambientalmente sostenible” (Metrovivienda,2011,p 12).

La creación de este banco de tierras contó con el apoyo de la Universidad de los Andes y una parte del sector privado, agentes que permitieron la consolidación y organización de Metrovivienda en cuanto a sus objetivos y metas en la ciudad. El objetivo de este banco de tierras era promover “la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de VIS y promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado para la VIS” (Casafranco; Arcos, 2007,p 12).

Se buscaba entonces por medio de Metrovivienda se adquiriera y dotara 2160 hectáreas en 4 años gracias al “ofrecimiento de los suelos suburbanos necesarios para desarrollar unos proyectos de VIS” gracias a la implementación de “un sistema que congele los precios del suelo rural y suburbano, dotarlos de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres mediante sistemas mixtos de gestión” (“Plan de Desarrollo Por la Bogotá que queremos”, 1998).

Sin embargo, Metrovivienda no fue la única entidad que intervino en la consolidación de la política pública. La Caja de Vivienda Popular (CVP) que es una entidad pública encargada de ejecutar planes de mejoramiento de vivienda, titulación y actuación en zonas de asentamientos, tenía la función dentro de esta política de ampliar la oferta para los estratos más bajos de la ciudad, teniendo como objetivo principal la construcción de las viviendas y la otorgación de créditos

para este fin. La CVP por medio de alianzas estratégicas con ONG y el sector privado logra ejecutar soluciones en cuanto a precios y construcción de viviendas para las familias con ingresos de menos de 50 SMLV.

Por otra parte era necesario controlar y poner bajo el dominio del Estado el crecimiento de la ciudad, para lo cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), tenía la función de mantener el diseño de la ciudad y titular los predios de interés social, buscando disminuir el desbordamiento de la urbanización informal y la baja calidad urbana que presentaba la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999,p 35).

La siguiente tabla presentará un resumen de cada entidad respecto a sus objetivos, mecanismos y metas en la administración en Enrique Peñalosa.

Tabla 5: Entidades estatales y sus funciones en la política pública VIS.

| | Metrovivienda | CVP | DAPD |
|-----------|---|--|--|
| OBJETIVO | Promover el desarrollo urbano para estratos bajos. | Ampliar la oferta de viviendas para familias de bajos estratos | Recuperar el control estatal sobre el crecimiento de la ciudad. |
| MECANISMO | Compra de lotes y control del precio de los predios | Alianza con actores privados y ONG | Ejecutar las obras de acuerdo al POT, bajo unos lineamientos de construcción |
| METAS | Lograr generar accesibilidad al suelo | Legalidad urbanística, | Reducción de la informalidad. |

| | | | |
|--|----------------|---|--|
| | formal urbano. | adquisición y construcción de viviendas | |
|--|----------------|---|--|

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 1999.

2.2.2.2 El sector privado: como actor fundamental de la VIS

Como se ha mencionado anteriormente los países latinoamericanos con la crisis del Estado de bienestar han buscado ceder funciones a diferentes actores para generar mejores resultados. Para el caso colombiano respecto a la política de vivienda de interés social el proceso de producción de estas fue transferido a las organizaciones privadas las cuales eran las encargadas de “la financiación a través del sistema bancario, y la producción a través del sector de producción” (Metrovivienda, 2011, p 302).

El proceso de construcción y financiación de viviendas para Bogotá según Metrovivienda estaba encabezada por Cajas de Compensación como Compensar y Colsubsidio y de constructoras como Constructora Bolívar, Apiros, Cusezar y mas de 24 empresas del sector privado en alianza con el Distrito. En el proceso de formulación el sector privado cumplió la función de construir las viviendas en los terrenos adquiridos por Metrovivienda. Esto requiere de un proceso de cooperación entre el Estado y el sector privado.

2.2.2.3 La sociedad: su participación en la formulación de la política pública de VIS

En Colombia la ausencia de planes que satisficieran la demanda total de vivienda generó la consolidación de organizaciones nacionales de vivienda, una de las más conocidas es “Provivienda” la cual “fue promovida por el movimiento comunista de la década a raíz de los conflictos urbanos generados por distintas invasiones en la ciudad” (Metrovivienda, 2011, p 306).

Esta organización buscaba velar por los derechos de quienes no poseían un techo digno en el país, lo que años más adelante permitió la consolidación de agencias como la Federación Nacional de Vivienda Popular (FENAVIP). Las cuales brindaban un apoyo a las personas de bajos recursos y además servían como puente de conexión entre el ciudadano y el Estado. De esta manera se lograría construir viviendas en terrenos aptos y legalizados.

Con la participación de la sociedad en dichas organizaciones o gremios se buscaba que los proyectos satisficieran las necesidades de las personas involucradas. Así entonces al momento de formular la política para la ciudad de Bogotá se dio a conocer por parte de las organizaciones la necesidad de construir viviendas que contaran con una vía diferenciada entre vehiculares y peatonales, que garantizara un fácil acceso a estas. Por otra parte las viviendas debían contar con una red de alcantarillado y servicios públicos básicos (Metrovivienda, 2011,p 309). Estas necesidades y requerimientos planteados por la sociedad civil fueron tenidos en cuenta al momento de crear la política. Como reflejo de esto Metrovivienda brindaba espacios públicos de atención social para contribuir a el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos teniendo en cuenta la realidad social, económica y cultural de estos.

2.2.3 El resultado del proceso de formulación

Con la percepción de un déficit de vivienda en la ciudad y la participación de múltiples actores como el Estado, el sector privado y la sociedad civil se llegó a la formulación de la política pública de vivienda de interés social para Bogotá en 1998. De esta manera dentro del Plan de Desarrollo del Alcalde Enrique Peñalosa (el acuerdo 6 de 1998) y con el título de Por la Bogotá que queremos, fue incluida la política de VIS, la cual consistía en fomentar la creación de estas viviendas de bajo precio en los estratos 1 y 2 especialmente en aquellos barrios que estuvieran ubicados en zonas de alto riesgo. Esta promoción de las VIS debía estar a cargo del Banco de tierras Metrovivienda y la CVP. (Jolly, 2004, p 68).

Así entonces, la política pública de VIS en la administración de Peñalosa, implicaba adquirir por parte de Metrovivienda 2000 hectáreas y la creación de cuatro unidades de actuación urbanística para mejorar y titular los predios existentes en la ciudad. Por otra parte la política involucraba la construcción y promoción de 3.000 viviendas a un costo menor o igual a 132 salarios mínimos legales vigentes y buscando involucrar las necesidades expuestas por la sociedad organizada, estas viviendas debían contar con una red de alcantarillado y acueducto (“Por la Bogotá que queremos”,1998).

Otro de los temas que incluía la política era brindar subsidios según los ingresos fijos mensuales, para lo cual la Alcaldía creó una categorización de los subsidios de vivienda que consistía en tipo 1: personas con ingresos menores o iguales a 50 SMLV y tipo 2: personas con salarios mayores a 50 e inferiores a 70 SMLV. Por otra parte el Distrito debía proporcionar a las constructoras y demás empresas privadas, los predios adquiridos para la creación de viviendas de interés social generando así un ambiente competitivo que generara eficiencia y eficacia dentro de la política.

2.3 La etapa de implementación en la política pública VIS para Bogotá (1998-2000)

La implementación de la política se dio desde diferentes puntos de partida dado que existían múltiples actores, en este sentido se presentará el curso de acción tomado por entidades vinculadas al Estado como Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular, las cuales trabajaron en alianza con constructoras y cajas de compensación.

Para el caso específico de Metrovivienda fue necesario realizar un análisis detallado de la situación de asentamientos y déficit de vivienda en la ciudad que permitiera delimitar las zonas de riesgo y de urgente intervención estatal. De dicho

análisis se derivó la existencia de 21 zonas de actuación. El proceso continuó con un análisis comparativo el cual permitió extraer de esas 21 zonas de actuación solo tres, las cuáles debían contar con características específicas como el número de hectáreas, el número de población, número de casas en proceso de fragmentación, entre otras (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p 134).

Como resultado de dicho análisis, fue escogida la localidad de Bosa para ejecutar el primer proyecto conocido como Ciudadela El Recreo, en el cual se tenían proyectadas 2.900 VIS. La segunda zona a intervenir era en la misma localidad de Bosa con el proyecto Ciudadela El Porvenir en el cual se tenían proyectadas 4.800 VIS. Finalmente la localidad de Usme fue escogida como la última zona de intervención por medio del proyecto Ciudadela Usme, en el cual se tenía buscaba construir 3.800 VIS.

Al momento de implementar la política los alcances estipulados por Metrovivienda para ejecutar en un plazo de dos años eran los expuestos en el anterior párrafo. Sin embargo en el texto de Casafranco y Arcos (2007) se presenta una tabla en la que se evidencia la gestión del suelo y viviendas escrituradas por Metrovivienda para los años 2000 a 2003. Esta tabla refleja los siguientes resultados:

- En el proyecto el Recreo se escrituraron 4,391 viviendas en 115,3 hectáreas adquiridas por Metrovivienda.
- El proyecto El Porvenir contaba con 116.2 hectáreas y ninguna vivienda escriturada
- El proyecto Ciudadela Usme, tenía 216 viviendas escrituradas en 65.0 hectáreas. (2007, p. 20)

De igual forma los resultados presentados por Metrovivienda, reflejan que el 8.9% de las viviendas construidas fueron entregadas a personas con subsidio de vivienda tipo 1 y el 91.1% a personas con subsidio tipo 2. (Casafranco y Arcos,

2007, p20). Es importante resaltar que en cada uno de los proyectos realizados por esta entidad se emitió un comunicado público donde se daba la oportunidad a los ciudadanos específicamente de la localidad de Bosa y Usme a participar en el proyecto.

Por otra parte la Caja de Vivienda Popular en un informe de las principales ejecuciones realizadas en el periodo 1998 – 2000, el cual fue obtenido vía derecho de petición en la CVP, se logra encontrar los siguientes resultados: La Caja de Vivienda Popular enfocó su participación en la Localidad de Ciudad Bolívar durante el periodo mencionado, de esta forma en dicha localidad se adelantaron estudios de las viviendas al borde de colapsar. Esto implicó la reubicación de los propietarios de dichas viviendas en dos urbanizaciones: la urbanización Arboleda Alta y la urbanización Sierra Morena.

De igual forma, en cumplimiento de sus funciones la CVP estipuló alianzas con constructoras privadas para que dieran inicio al proyecto construyendo las viviendas. La siguiente información fue proporcionada por la CVP y da muestra de las viviendas construidas por la entidad junto con el sector privado durante la administración de Enrique Peñalosa.

Tabla 6: Viviendas construidas por la CVP 1998 - 2000

| LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR | | |
|--------------------------------|-------------------------|--------------|
| Urbanización Arborizadora Alta | | |
| Año | Constructor Contratista | N° viviendas |
| 1.998 | Construcciones André | 43 |
| 1.998 | UCC | 200 |
| 1.998 | Conconcreto | 252 |
| 1.999 | AIA | 250 |
| 2000 | Horacio Mendoza | 183. |
| Urbanización Sierra morena | | |
| 1.999 | Construcciones André | 15 |
| 1.999 | Servienda | 30 |

Para ver el informe completo diríjase a Anexos.

Estas viviendas fueron entregadas a personas de estratos 1 y 2 bajo el programa de “reasantamientos de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable”, ya que este fue el único programa de la CVP que funcionó durante la administración de Peñalosa.

3. ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIS DE ENRIQUE PEÑALOSA.

El análisis de los resultados de la política pública formulada e implementada durante la administración de Peñalosa, se realizará a partir de los planteamientos de André Roth, presentados en el primer capítulo de este trabajo de grado. De esta manera se enseñarán algunos elementos claves para saber si se cumplieron los principios propuestos por este autor, inicialmente en la formulación y luego la implementación.

3.1 Formulación:

3.1.1 La participación de múltiples actores

Teniendo en cuenta que uno de los principales elementos que describe Roth dentro del proceso de formulación es la participación de diferentes actores en el proceso, la política pública de VIS en la administración de Peñalosa conto desde sus inicios con la involucración de múltiples y variados actores. En el ámbito público se pudo evidenciar la participación de actores como la CVP y Metrovivienda, mientras que en el ámbito privado participaron las constructoras y las cajas de compensación. De igual forma la participación de la ciudadanía en este proceso fue fundamental para que junto con los otros actores crearan soluciones que involucrarán las necesidades reales existentes. Esto implica no solo el cumplimiento de un elemento fundamental mencionado por Roth sino que también hace que el proceso de formulación se torne más complicado al momento de lograr estipular alternativas conjuntas que tengan en cuenta los diferentes intereses de cada uno de estos actores.

Por otra parte la gran variedad de actores con los que contó la etapa de formulación, permitió que se pusieran sobre la mesa varios temas importantes a tratar como lo fue la construcción de las casas en sectores urbanos de la ciudad,

el bajo costo de estas, la red de alcantarillado y servicios públicos básicos, entre otros. De esta manera se buscaba tener en cuenta diferentes ámbitos tanto económicos, sociales y políticos, necesarios para la consolidación de una política eficiente y eficaz.

3.1.1.2 La cooperación y coordinación entre los actores.

La cooperación y coordinación son elementos de los cuales se refiere Roth como procesos necesarios para lograr llegar a soluciones acertadas. Sin estos dos procesos era imposible que la administración lograra llegar a la creación de la política de vivienda para la ciudad.

Bajo este sentido, esta política busco que desde sus inicios se prevalecieran los intereses y las necesidades expuestas por dichos actores. Ahora bien en relación con la participación de diferentes actores, este elemento necesitó de un proceso de la cooperación el cual se dio desde el momento en que los actores trabajaron bajo un objetivo compartido, crear una alternativa para solucionar el déficit de vivienda, dejando a un lado patrones como la competitividad entre estos.

La coordinación por otra parte, implico la división de funciones de acuerdo a las capacidades de cada actor pero trabajando en un objetivo común, en este proceso se evidencia la capacidad de comunicación y negociación de los actores para que de manera conjunta se lograra una coordinación efectiva que permitiera crear una alternativa adecuada.

3.1.2 Las sub-etapas en la etapa de formulación:

3.1.2.1 Formulación de una decisión

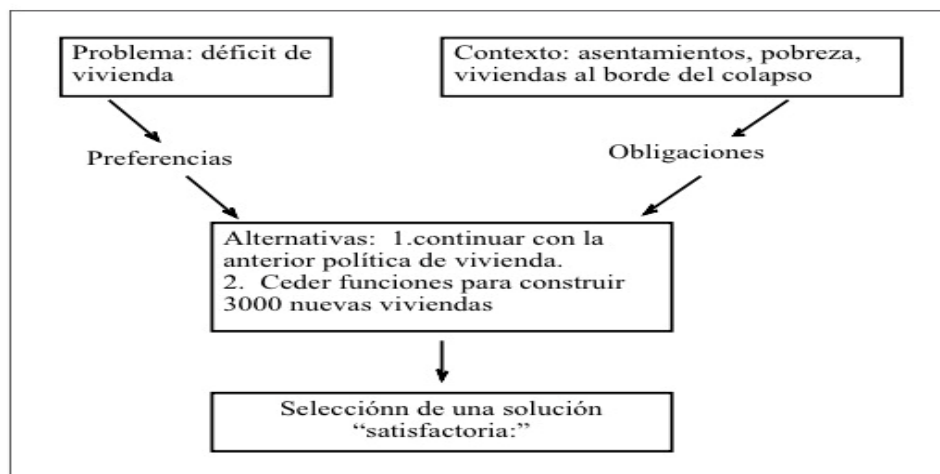
Como se mencionó en el capítulo 1, la etapa de formulación de una política debe contar con unas sub etapas al momento de hablar de las alternativas. En esta primera sub-etapa la administración tenía dos opciones: continuar con las políticas

de vivienda anteriores o construir VIS a bajo precio para reducir el déficit en la ciudad.

Para Roth es importante realizar evaluaciones de las políticas anteriores que permitan identificar errores para no cometerlos nuevamente. Siguiendo este elemento Metrovivienda y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital identificaron errores de las anteriores políticas. Esto les permitió concluir que éstas no presentaban resultados satisfactorios ya que la ciudad contaba con un déficit de vivienda de más de 30%, razón por la cual se decide realizar una nueva política que cediera funciones del estado y fortaleciera las instituciones existentes.

Esta toma de decisión de crear una nueva política de VIS se ejecuta desde uno de los modelos de toma de decisión planteados por Roth. Basándose en estos la política pública fue construida bajo el modelo de la racionalidad limitada en donde “el decisor nunca toma la decisión siguiendo la lógica racional absoluta”, esto en el sentido de que será muy difícil acceder a la completa información que permita solucionar el problema. De igual forma la decisión tomada no siempre contará con el apoyo de todas las partes implicadas, por lo cual el decisor deberá tomar la decisión que le parezca satisfactoria (Roth, 2007, p.91). A continuación se presentará el modelo de racionalidad limitada aplicado a la VIS, de Peñalosa.

Modelo 1: Racionalidad limitada política pública VIS



Elaboración propia. Fuente: ROTH, André Noel. (2007) Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.

En el momento en que el gobierno posee una meta y un objetivo claro se considerara que existe una cascada de metas y objetivos, la cual logrará establecer “una jerarquía de los fines y de los medios que facilitaran los niveles de intervención” (Roth, 2007, p 77). Esto le permitiría al gobierno fijar indicadores para mas adelante evaluar el impacto de la política, es decir, que le permitirá medir la construcción de las 3000 mil viviendas planteadas en el Plan de Desarrollo.

3.1.2.2 Legitimación de alternativa

Luego de haber escogido una alternativa, se continúa con el desarrollo de la segunda sub-etapa en la formulación, lo cual implicó legitimar la decisión tomada que fue la creación de una nueva política de VIS. En este caso el proceso de legitimización no sólo se baso en incluir la política dentro del Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos” acuerdo 6 de 1998, sino que además el proceso de legitimación contó con la aceptación de las diferentes partes involucradas, como lo fue el sector privado y la sociedad civil.

Una evidencia de la legitimación y aceptación de la alternativa escogida, fue el proceso de coordinación y negociación entre estos actores, ya que al intercambiar intereses e ideas, logran llegar a la creación de una solución conjunta, la cual bajo su perspectiva era la correcta.

No obstante, hasta este punto el proceso de formulación contó no solo con la ejecución de las dos sub etapas sino que además contó con la manipulación de datos empíricos confiables, la planificación por parte del Distrito de recursos tanto económicos como de personal, el estudio del impacto de ésta política en la sociedad, entre otros, para así poder crear y ejecutar una política con objetivos y metas claros. En cuanto a las metas se puede evidenciar en la creación de la política construir 3000 viviendas a un bajo costo y con una dotación de una red de alcantarillado y servicios públicos. Mientras que en cuanto a los objetivos, se buscaba brindarle a los estratos más bajos que constituyen más del 30% de la población bogotana, la oportunidad de mejorar su calidad de vida otorgándoles un hábitat digno.

Hasta el momento la formulación de la política pública de VIS en la administración de Peñalosa cumple con los parámetros expuestos por Roth, ya que se desarrollan los diferentes elementos y las sub etapas. Hay participación de diferentes actores incluyendo la sociedad civil y existió una coordinación y cooperación entre estos. “El gobierno fija prioridades, metas, y objetivos para alcanzar y es el gobierno quien formalmente toma decisiones, sin embargo es necesaria la participación de múltiples actores en el proceso” (Roth, 2007, p.73).

3.2 Implementación

La etapa de la implementación no cuenta con un proceso de sub etapas que permita identificar cuáles elementos se realizaron y cuáles no. Sin embargo tomando como referencia a Roth, en esta etapa se pone en práctica lo formulado. De acuerdo a esto la política debe desarrollar y cumplir las metas establecidas en

la formulación, para lo cual se realizará un análisis de los datos expuestos en el capítulo 2 que permitirá establecer si verdaderamente existió en la política de VIS, una coordinación entre estas dos etapas.

3.2.1 El enfoque Top Down

Inicialmente el proceso de formulación de esta política trató de orientar su accionar en un enfoque Bottom-up, el cual es entendido por Roth como “un enfoque que tiende a buscar soluciones desde el punto más concreto en dónde aparecen” (Roth, 2007, p.126). Sin embargo al momento de implementar la política no se incluyó activamente a la sociedad civil, ya que solo participaron los actores públicos y privados, esto direccionó la política a un enfoque Top-Down en dónde el criterio de evaluación es únicamente la realización de los objetivos.

Este enfoque se basa en la concepción tradicional del Estado, donde todo funciona de acuerdo a una jerarquización de funciones, lo que de igual manera implica según Roth, “una separación conceptual y temporal entre la formulación y la implementación de una decisión” (Roth, 2007, p109). Esto demuestra el porqué se tuvo en cuenta a la ciudadanía en la etapa de formulación y se deja de lado en la implementación. Lo que corresponde a un primer elemento que se deja de lado en esta etapa.

Ahora bien, respecto a la participación de la sociedad civil en la implementación, esta solo entra a recibir las consecuencias directas de la política, las cuales como se mencionó al comienzo de esta investigación, varían de acuerdo a los intereses y perspectivas de los ciudadanos. Esto significa que dentro de esta etapa, el ciudadano no jugó un rol activo, que le permitiría ser parte de los resultados y actuar como un actor que le brindaría a esta política un carácter social y la capacidad para responder satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad. Lo que representa que esta política tuvo impactos positivos y negativos dentro de la sociedad, los cuales se mencionaran más adelante.

3.2.2 Consecuencias de una implementación aislada de la formulación

El proceso de implementación de esta política se vio marcada por diferentes cursos de acción, esto se dio por la participación aislada de múltiples actores. Lo que permite demostrar que el proceso de coordinación entre éstos solo estuvo presente hasta la etapa de formulación, teniendo como consecuencia que cada institución escogiera un curso de acción diferente basado en sus funciones y capacidades.

Esto permite entender la variabilidad de los resultados expuestos en el capítulo 2 en donde Metrovivienda y la CVP muestran un trabajo independiente y poco coherente respecto a lo planteado en la política. Metrovivienda tenía como objetivo adquirir 2000 hectáreas para la posterior construcción de las viviendas, pero según los datos presentados en el segundo capítulo tan solo se adquirieron en total 296,5 hectáreas entre los proyectos de El Recreo, El Porvenir y Ciudadela Usme. Donde además se construyeron más de 4000 viviendas las cuales no estaban previstas dentro de la formulación.

Estas viviendas debían ser entregadas a un precio menor de 132 SMLV, pero los resultados de la rendición de cuentas presentada por Metrovivienda muestran que solo el 8.9% fueron entregadas a personas con subsidio de vivienda tipo 1, y el 91.1% tipo 2. Esto significa que las viviendas tuvieron un costo igual o mayor 132 SMLV, ya que en su gran mayoría fueron adquiridas por personas con subsidio tipo 2 las cuales según sus ingresos hacen parte de los estratos 2 y 3.

Lo anterior permite analizar que la política pública al momento de ser formulada trató de incluir a el estrato 1, pero esta población dadas sus características y su situación económica no lograba acceder a los subsidios que exigían contar con un ahorro programado y tampoco lograban adquirir un crédito bancario. Esto significa en primer lugar que no se tuvo en cuenta las condiciones reales de la población objetivo y en segundo lugar que el gobierno no conto con una planeación que le

permitiera tener los recursos necesarios para construir viviendas gratuitas para la población de estrato 1, generando así un impacto negativo en las personas de este sector económico.

Por otra parte los resultados presentados por la CVP, aunque son óptimos no evidencian una coordinación con los proyectos ejecutados por Metrovivienda, en teoría era Metrovivienda quien debía adquirir los predios y la CVP la encargada de legalizarlos y crear vínculos con las constructoras para realizar el proyecto. Esto según lo evidenciado no ocurrió, la CVP escogió otra zona de la ciudad (Ciudad Bolívar) en la cual construyó viviendas para personas que vivían en asentamientos y viviendas al borde colapsar.

Esta falta de coordinación entre los diferentes actores generó que la política pública no lograra cumplir a cabalidad los objetivos, y tampoco lograra satisfacer por completo la necesidad, ya que se intervinieron en pequeños puntos de la ciudad y no se construyeron las viviendas necesarias. Esto fue ocasionado tanto por la falta de coordinación, como por el corto tiempo con el que contaba la administración, ya que la política empezó a regir desde 1998 y se finalizaba en el 2000. Basándose en lo anterior, se considera que según lo planteado por Roth, esta política en su implementación no contó con dos elementos que el considera necesarios para el éxito de esta, por un lado el proceso de coordinación entre los actores fue prácticamente nulo y por el otro se estipuló una alternativa alejada de la realidad y de la capacidad de los actores.

De igual forma, la etapa de implementación como lo plantea Roth, debe tener una absoluta combinación con el resto de etapas en especial con la etapa de formulación, lo cual como se pudo evidenciar no ocurrió desde los inicios de esta. Esto pone en duda el éxito de la política basándose en dos aspectos. En cuanto a su eficiencia ya que el número de viviendas otorgadas no estaba previsto en la formulación y en cuanto a la equidad en el sentido de que la política prevaleció a

personas con más capacidad de ingresos y que por lo tanto estaban en la condición de adquirir subsidios y créditos de vivienda.

Este último planteamiento permite considerar que una gran consecuencia de la falta de coordinación de los actores en el proceso, junto con la ausencia de planeación por parte del distrito, y la ausencia de una relación rigurosa con la etapa de formulación, fue la exclusión social. Esta exclusión social es entendida en esta investigación como un proceso en el que los ciudadanos no pueden acceder ni participar en los diferentes ámbitos y políticas de su sociedad, por una carencia de recursos y derechos. (Diccionario de acción humanitaria, 2005, p1).

Fundamentando lo anterior, esa exclusión social fue una consecuencia directa de la política desde el momento en que las personas de estrato 1 fueron las menos favorecidas como bien lo demuestran las cifras, lo que generó una limitante en cuanto al acceso a las viviendas y en relación con esto, un estancamiento en el mejoramiento de la calidad de vida de estas.

4. CONCLUSIONES

El análisis de la política pública de VIS en Bogotá, deja en evidencia diferentes errores que cometen los gobiernos al momento de formular e implementar las políticas. En este sentido se puede demostrar por medio de este caso, no solo la existencia de irregularidades y vacíos entre estas dos etapas de las políticas públicas sino que a consecuencia de estos se desligan otros problemas como la exclusión social.

Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas públicas en Bogotá que tienen un carácter social como lo fue la de vivienda en Peñalosa, son formuladas en el afán de generar respuestas para satisfacer una necesidad pero al momento de implementarlas no tienen en cuenta el contexto real en el que se desarrolla el problema. Esto genera no solo que la población objetivo no esté completamente favorecida con la decisión tomada sino que además no se logre vincular al ciudadano en un rol activo. De igual forma, permite traer a colación la falta de capacidad de los gobernantes para crear, formular e implementar políticas que no solo satisfagan necesidades sino que además respondan a las expectativas de los ciudadanos.

Si bien es importante formular e implementar políticas para resolver los diferentes problemas de la sociedad, es igualmente importante que desde el distrito estas empiecen a contemplar la creación de valor público, el cual según Moore, tiene que ver con la satisfacción, el bienestar y el deleite de los ciudadanos (Moore, 1998, p 59). La estipulación de este valor, va ligado a procesos de transparencia, rendición de cuentas, y buenas conductas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos, en los cuales los ciudadanos tienen puestas las esperanzas.

Por otra parte es trascendental que las políticas públicas cuenten con una planeación, de toda índole, lo que significa tener una planeación de recursos

económicos, humanos, entre otros. Ya que la desaparición de este elemento junto a la ausencia de una cooperación e integración entre los diferentes actores genera resultados que no están planteados en los objetivos de las políticas. Lo anterior es evidenciado en el sentido de que el gobierno desde la etapa de formulación no conto con una planificación que le permitiera anticiparse a los problemas y sus consecuencias y cada una de las organizaciones actuó de formar independiente beneficiando a grupos no tan numerosos y necesitados de la ciudad.

Esta investigación pone en evidencia la importancia de una evaluación de las políticas públicas existentes y su impacto en la sociedad, ya como ocurrió en la política analizada, si solo se tienen en cuenta los errores cometidos al formular la política pero se dejan de lado al implementarla, no se podrá elaborar una política eficiente que logre cumplir los objetivos y metas planteados y por el contrario esto traerá consigo impactos negativos no esperados ni tenidos en cuenta por la administración.

Ahora bien, en relación con lo anterior una de las graves consecuencias de la política pública de VIS en el gobierno de Peñalosa fue la exclusión social. Aunque la política en su formulación buscaba beneficiar a personas de estratos 1 y 2 al momento de implementarla accedieron muy pocas personas de estrato 1 a las viviendas y por el contrario se beneficiaron personas de estrato 3 con mejores ingresos y en mejores circunstancias, esto se dio porque estas personas cumplían con las condiciones para acceder a un subsidio o a un crédito bancario. Lo anterior es una de las consecuencias de la política dada por la falta de visión, planeación y coordinación del gobierno.

Finalmente se pudo comprobar que esta política presenta una brecha entre las etapas de formulación e implementación determinada por factores como la multiplicidad de actores y su falta de coordinación. Esto hace que esta política no haya logrado cumplir por completo sus objetivos y metas, y de igual forma no haya

logrado satisfacer el déficit de vivienda de la ciudad, por lo tanto no mejoro las condiciones de vida de las personas de bajos estratos.

Esta brecha dada en las dos etapas de esta política, sirve como cuestionamiento de todas las políticas que se ejecutan en Colombia, ya que estas en su gran mayoría aun no logran solucionar totalmente los diferentes problemas que enfrenta el país, ni satisfacen adecuadamente las expectativas de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta todos los elementos brindados en esta investigación, es importante reflexionar sobre el importante papel que juegan las políticas públicas en el país, y resaltar la trascendencia de procesos de evaluación en estas. Se puede decir que es inaceptable la existencia actual de políticas ineficientes, que no benefician positivamente a la sociedad y que por el contrario la perjudican. La instauración de ética en las políticas públicas, permite que se mejoren las políticas y que además estas estén fundamentadas en procesos transparentes donde se busca el desarrollo de las tres E, eficiencia, eficacia y efectividad.

De igual forma ahondar en el tema de las políticas públicas, como se pretendió hacer en este trabajo, permite que se abra campo a investigaciones futuras, las cuales ayudaran a perfeccionar los procesos y las etapas al interior de estas, y las políticas existentes en el país.

BIBLIOGRAFÍA DE LOS TEXTOS REVISADOS

1. AGUILAR, Luis.(1992) El estudio de las políticas públicas. Grupo Editorial Porrúa, México.
2. AGUILAR, Luis. (1992)La hechura de las políticas públicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
3. AGUILAR, Luis. (1992). Problemas públicos y agenda de gobierno. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
4. AGUILAR, Luis (2000). La implementación de las políticas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México
5. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (1998). “Por la Bogotá que queremos”. (en línea) disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535#1> recuperado: 22/04/13
6. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2000). La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana, Bogotá a escala humana Bogotá, Colombia.
7. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2000). La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana, Bogotá sin fronteras. Bogotá, Colombia.
8. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2000). La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana, Bogotá para todos. Bogotá Colombia
9. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2000). La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana, Bogotá viva. Bogotá, Colombia
10. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (1999). Provisión de vías transporte y servicios publicos. Bogotá. Colombia
11. ALTAMIRA. (2003). *Desempleo y pobreza: causas y posibles soluciones.* (en línea) disponible en <http://www.enduc.org.ar/comisfin/ponencia/201-03.doc+pobreza+despemp+pleo+y&cd=3&hl>. Recuperado el 27 de marzo de 2013,
12. ARENILLA, Manuel. (1989) “Crisis y reforma de la administración pública”. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 2010. Pp. 37 – 110
13. Bardach, 2001 BUSCAR
14. BETANCOURT, Diego. (2007). “empleo un corte de cuentas”.(en línea). Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/columnas/columnas84.htm>. Recuperado. (28/03/13)
15. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (2006). La política de las políticas publicas. Editorial planeta. Washington.
16. CASASFRANCO, María V, ARCOS, Oscar. (2007). 10 años de Metrovivienda, modelos de gestión de suelo, vivienda y habitad. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Colombia.
17. COIA, María. (1989). La vivienda de interés social. (trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana.
18. COLOMBIA, (1997). “Constitución Política”. Bogotá. Norma.
19. CORDOBA, Héctor. (2010) Análisis de la política de vivienda de interés

- social, en Bogotá, y la relación con los lineamientos de la responsabilidad social de la empresa privada durante el periodo 2002 – 2007. (trabajo de grado). Universidad del Rosario.
20. DANE.(2005). Boletín general de déficit de vivienda, Bogotá, Colombia.
 21. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, (2007). Programa de vivienda de interés social, impactos en la calidad de vida y evaluación de proceso de focalización. Bogotá, Colombia.
 22. DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA. “exclusión social”. (en línea). Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>. Recuperado, 22/05/13
 23. DUARTE, Laura. (2011) “El derecho frente a la vivienda de interés social en Colombia”. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
 24. FIQUE, Luis. ”La habitabilidad de la V.I.S, en los años noventa”. (en línea), disponible en: http://facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/urbanismos/urbanismos3/Habitabilidad_Vivienda_Interes_Social.pdf. Recuperado: 18/09/12.
 25. FIQUE, Luis. “La política pública de vivienda de interés social en Colombia” (en línea), disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:MUOqtO19Ql4J:dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3408692.pdf+LA+VIVIENDA+DE+INTERES+SOCIAL+FIQUE+LUIS.pdf>. Recuperado: 19/09/12
 26. JOLLY, Jean-François (2004), Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social – vis. Papel político, Bogotá, Colombia.
 27. JOLLY, Jean-François,(2011). Gobernanza de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá. (en línea). Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/4%20%20Jean%20Francois.pdf>. Recuperado: 16/09/12.
 28. “La vivienda de interés social”. (2010). (en línea) disponible en: <http://micigc.uniandes.edu.co/Investigaciones%20y%20Desarrollo/documentos%20vis/antecedente.pdf> recuperado: 27/03/13
 29. MAJONE, Giandomenico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
 30. MARTIN, Gerard y CEBALLOS Miguel. (2004). “Bogotá anatomía de una transformación: políticas de seguridad ciudadana 1995-2003”. Universidad Javeriana. Bogotá
 31. MENA, Romana. (2011). Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura.(tesis maestría).Universidad Nacional. Medellín.
 32. METROVIVIENDA.(2011) Una reflexión a la producción de vivienda social en Bogotá 1998 -2010. Alcaldía Mayor de Bogotá.
 33. METROVIVIENDA. “vivienda de interés social – Enrique Peñalosa”. (en línea). Disponible en <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:njfOYFo44X4J:micigc.uniand>

es.edu.co/Investigaciones%2520y%2520Desarrollo/documentos%2520vis/presentacion.pdf+la+vivienda+de+interes+social+con+enrique+peñalosa&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEEShmYI62_YjfnrzpXG-l_AsyIx0GjJ1xGWC4oVaMOPMELHC9ynJfzQNMpRXGR5-r6Nd4fhyxc3C2MLv5EXoB2dlZCQE8gDhIT7gFf_WMc_ko5fueAJWbvIOdyGWSU7IGDusS3WpY&sig=AHIEtbTIYyLbfl7DEbR7xasBkdsRoPILGg

recuperado: 28/03/13

34. MOORE, Mark. Gestión Estratégica y Generación de Valor en el sector público. Paidós. Buenos Aires. Argentina, 1998.
- 35.
36. MIKE, Davis. (2002). "planeta de ciudades miserias". (en línea), disponible en: <http://es.scribd.com/doc/49444210/Mark-Davis-Ciudad-Miseria>. Recuperado: 18/09/12.
37. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, (2012). Procedimientos en vivienda de interés social. (en línea) disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:mHLWBBdzcloJ:www.minambiente.gov.co>. Recuperado: 19/09/12
38. MENA, Elvia. (2012). Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura. (trabajo de grado) Universidad Nacional de Medellín.
39. MENY, Ives; THOENING, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1992.
40. MONTERO, Alexander. (2012) "viviendas subsidiadas. una herramienta de mediano alcance práctico pero largo alcance político"
41. MORA, Andrés, (2010). El UPAC y la UVR: aspectos generales sobre el origen del crédito hipotecario en Colombia. Revista MBA EAFIT. Colombia
42. NOGUERA, Alexandra. (2011) "la producción de vivienda de bajo costo: el reto para la ciudad contemporánea" (tesis pregrado) Pontificia Universidad Javeriana.
43. PARSONS, Wayne. (2007) "políticas publicas: una introducción a la teoría y la practica de las políticas publicas". Atenea Acevedo. México.
44. PRESSMAN, J. y WILDAWSKY, A. (1973). Implementation. Berkeley.
45. ROTH, André Noel. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2007.
46. SALAZAR, Carlos. Políticas Públicas. Grupo Editorial Mariel. 2011. THOENING, Jean Claude. El análisis de las políticas públicas. Capítulo: El análisis como un caja de herramientas.
47. TARCHOPULOS, Doris. (2003). Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá. (trabajo de grado) Pontificia Universidad Javeriana.
48. THOENING, Jean Claude. El análisis de las políticas públicas.
49. WIESNER, E. (1997). La Efectividad de las Políticas Públicas. Bogotá: Tercer Mundo, Cap. IX