

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA A NIVEL
NACIONAL Y DISTRITAL EN EL PERIODO 2010-2016**

NATALIA RENJIFO CHARRY

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO
ESTEBAN ARNOLDO NINA BALTAZAR**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2013**

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo 1: Marco teórico y conceptual	6
1.1. Las Políticas Públicas	6
1.1.1. Acerca de las Políticas Públicas	7
1.2. Fases del proceso de la Política Pública	8
1.3. Diseño de las políticas y las construcciones sociales	11
1.3.1. Teoría de la construcción social	11
1.3.2. Proposiciones: Construcción de grupos objeto a partir de las Políticas públicas	12
1.3.2.1. Proposición 1: El poder adquirido por las poblaciones objeto a partir de los recursos materiales y el reconocimiento otorgado por las instituciones	13
1.3.2.2. Proposición 2: Asignación de beneficios y cargas a partir del poder político que detenta cada grupo	13
1.3.2.3. Proposición 3: Mecanismos estatales para lograr la aprobación pública de sus políticas	16
1.4. Inclusión social y participación ciudadana	17
Capítulo 2: El caso de la política de vivienda a nivel Nacional y Distrital	20
2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	20
2.1.1. Política de vivienda y generación de suelo	22
2.1.2. Política para la población Desplazada	24
2.2. Aspectos específicos de la ley 1537	24
2.3. Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana	26
2.3.1. Programa de vivienda y hábitat humanos	27
2.3.2. Producción de suelo y urbanismo de vivienda de interés prioritario	28
2.3.3. Suelo requerido para vivienda de interés prioritario	29
2.3.4. Porcentajes obligatorios para la construcción de VIP	30
Capítulo 3: Análisis e interpretación de resultados	31
3.1. Análisis de los Planes de Desarrollo a la luz de la teoría de la construcción social y los conceptos de inclusión social y participación ciudadana	32
3.1.1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	32
3.1.1.1. Postulados generales Plan Nacional de Desarrollo	32
3.1.1.2. Política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley 1537 de 2010	34
3.1.2. Plan de Desarrollo Bogotá Humana	37
3.1.2.1. Postulados generales Plan de Desarrollo Bogotá Humana	37
3.1.2.2. Política de vivienda en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana	38
3.2. Resultados preliminares de la política pública de vivienda en los Planes de Desarrollo Nacional y Distrital	42
Conclusiones	46
Bibliografía	

INTRODUCCIÓN

Colombia ha sufrido a lo largo de los años de grandes diferencias sociales y económicas afectando los sectores más vulnerables de la sociedad. Los altos índices de pobreza (46%), y pobreza extrema (16%), desempleo (10.9%) y desigualdad social (0.58) (Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014- Prosperidad Para Todos) son factores que deben ser tenidos en cuenta para la formulación e implementación de políticas públicas en el país, en aras de beneficiar a la población más vulnerable y de esta forma mejorar los indicadores antes mencionados.

Por lo anterior, como consecuencia de una necesidad básica insatisfecha y un derecho negado como lo es el derecho a una vivienda digna, surgió la necesidad de emitir la Ley 3 de 1991, en la cual se establece el sistema nacional de áreas residenciales a la cual se le dio el nombre de Vivienda de Interés Social. La creación de esta ley tenía como objetivo principal enfrentar las problemáticas sociales que venían aumentando en la década de los 90, dada la precariedad del Estado Colombiano para administrar los recursos destinados para el subsidio familiar, el descuido de la atención al mejoramiento de calidad de viviendas construidas, y además, la necesidad de otorgar verdadera importancia al evidente déficit habitacional, en aras de hacer cumplir los derechos de los ciudadanos. (Escallón, 2012, p.56)

A partir de este marco de política pública, se diseña una modificación respecto al programa de viviendas subsidiadas por el Estado colombiano, dándole vida a la política pública de vivienda de interés prioritario que se materializó con la expedición de la ley 1537 de 2012, la cual tiene como objetivo:

Señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades de origen nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción de desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda. (Colombia, Ley 1537 de 2012)

Si bien desde años anteriores se había creado la política pública de vivienda de interés social, hasta el año 2010 no se había diseñado una política pública de vivienda que cumpliera con los criterios de priorización y focalización definida por el Gobierno Nacional, favoreciendo a aquella población que no tiene acceso al sistema financiero, y a los créditos y subsidios del gobierno.

Ahora bien, respecto al tema de la política pública de vivienda de interés prioritario, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incluye unos lineamientos generales que no incluyen explícitamente la creación de 100.000 viviendas que serán entregadas de manera gratuita a la población más vulnerable. Sin embargo, la política de vivienda del Gobierno Nacional se ve complementada con la ley 1537 de 2010, en donde se establece la entrega de 100.000 viviendas gratis a la población más vulnerable, lo cual se convierte en el eje fundamental de la estrategia gubernamental para resolver el problema de vivienda en Colombia.

Por otra parte, atendiendo a necesidades evidenciadas a nivel municipal, el actual alcalde de Bogotá Gustavo Petro emitió el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, donde define su hoja de ruta en materia de vivienda, entre otros aspectos. Este Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 incluye la creación de 70.000 viviendas de interés prioritario, bajo un esquema de ayuda recíproca entre empresas constructoras privadas y el distrito que proporcionará los terrenos y la posibilidad de uso del suelo, entre otros mecanismos y planes relacionados con la ubicación de la vivienda.

A primera vista existe una congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Un análisis más detallado podría llevar a establecer si existen diferencias sustanciales, en términos de inclusión social y participación ciudadana, en la manera como se pretende abordar el problema del déficit de vivienda.

Esto se ha evidenciado en las recientes disputas entre el Ministerio de Vivienda y la Alcaldía de Bogotá, en razón a los terrenos disponibles para construir

las viviendas dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo¹. Esta disputa tiene como principio una concepción diferente de los gobiernos nacional y distrital, en cuanto a las problemáticas que deben atacarse con la entrega de vivienda a poblaciones vulnerables.

Desde el punto de vista del Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2015, p. 476) además de una entrega física de vivienda, se busca evitar condiciones de segregación social para los beneficiarios de la política, al tratar de evitar la construcción de viviendas en terrenos distantes del centro ampliado de la ciudad, donde se encuentran los estratos más bajos y lugares con mayor riesgo climático, y de igual forma, al imponer cargas para el sector privado que ayuden a mitigar la exclusión social de poblaciones vulnerables.

Por otro lado, si bien es cierto que el Plan Nacional de Desarrollo no puede reputarse como excluyente de plano, sí se ha evidenciado una diferencia en la política, ya que el Plan Nacional de Desarrollo no establece explícitamente mecanismos de inclusión social, sino que centra sus esfuerzos en la entrega física de casas, con el fin de suplir necesidades económicas insatisfechas, y en este sentido reducir el déficit habitacional a nivel nacional.

En este orden de ideas, la actual disputa entre las autoridades nacionales y distritales en materia de entrega de vivienda de interés prioritario, hace necesario y relevante un estudio comparado, conceptual y específico, de las posibles razones y de las diferencias entre estas políticas públicas. Esto, para analizar si existen diferencias conceptuales entre la política distrital y nacional en materia de vivienda, o si por el contrario nos encontramos simplemente ante divergencias coyunturales.

Para efectos de este análisis, y bajo el contexto mencionado anteriormente se buscará responder a la pregunta: ¿Existen contradicciones entre el Plan

¹ Debido a la inconformidad por parte del alcalde Gustavo Petro, respecto a la ubicación de los lotes disponibles en la ciudad de Bogotá para la construcción de vivienda de interés prioritario, se ha generado una disputa entre el Gobierno Distrital y el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los principios que tiene la política del alcalde para contrarrestar las condiciones de segregación social y espacial. Para ampliar esta información remitirse a: <http://lasillavacia.com/historia/las-viviendas-gratis-en-bogota-desnudan-los-retos-del-proyecto-de-petro-36261>

Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, en la concepción de la población objeto de la vivienda de interés social y prioritario, en términos de inclusión social y participación ciudadana?. Esto, partiendo de la hipótesis: Existen contradicciones entre los dos Planes de desarrollo, ya que el plan Bogotá Humana busca, además de suplir una necesidad básica (entrega de vivienda de interés prioritario), combatir la segregación social a partir de la densificación de la ciudad, imponiendo responsabilidades económicas al sector privado en materia de construcción de vivienda de interés prioritario, entre otras medidas incluidas en el diseño de la política pública plasmada en dicho Plan, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo tiene como prioridad hacer entrega de vivienda de interés prioritario extendiendo el crecimiento de las ciudades de forma horizontal, en donde haya disponibilidad de suelo urbanizable para la construcción de viviendas.

Para tal fin, se identificaron las diferencias y contradicciones entre los planes de desarrollo nacional y distrital, en materia de vivienda de interés prioritario, para lo cual se realizó un análisis específico de los siguientes objetivos:

- Caracterizar el concepto de política pública y la teoría de la construcción social teniendo en cuenta los conceptos de participación ciudadana e inclusión social.
- Identificar el tratamiento que se le da en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Bogotá Humana al tema de vivienda de interés prioritario.
- Analizar si existen diferencias en la manera como cada uno de los Planes de Desarrollo trata la inequidad social, construcción social, y participación ciudadana.

Así mismo, para la elaboración de esta investigación se realizó un análisis de tipo cualitativo, el cual pretende describir y analizar un fenómeno político a partir de una realidad social. En palabras de Sampieri, una investigación de tipo cualitativo “tiene como alcance final comprender un fenómeno social complejo a

partir del análisis del mismo” (2003, p.12). En este sentido, se pretende interpretar la realidad del fenómeno a partir del significado y trascendencia que éste tiene para las personas implicadas en el mismo.

A lo largo de la investigación se hizo un análisis teórico comparativo de cada uno de los Planes de Desarrollo, y se utilizó la recolección de datos, la descripción y observación de los mismos para ayudar a identificar situaciones concebidas como problemáticas, que merecieron ser tenidas en cuenta para generar un análisis explicativo de las mismas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la metodología cualitativa es aplicable a esta investigación dado que se analizó una incongruencia que se percibe al hacer una lectura de los Planes de Desarrollo Nacional y Distrital respecto a la política pública de vivienda de interés prioritario. Sin embargo, para la elaboración de este análisis, también fue indispensable la confrontación de datos numéricos ya que de igual manera se pretendió evidenciar resultados preliminares de la política respecto a la entrega física de viviendas.

La recolección de información para la investigación fue de tipo secundario ya que no hubo contacto directo con la población objeto de la política pública (beneficiarios). Por el contrario, se tomó como referencias bibliográficas textos legales, artículos, y libros académicos que se utilizaron como medio para evidenciar si efectivamente existen o no diferencias en los planes de desarrollo respecto a la política pública mencionada.

CAPITULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

1.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Siguiendo los planteamientos de Andre-Noel Roth en su texto *políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, (2009, p.11), a partir de la Segunda Guerra Mundial y específicamente a partir de los años sesenta, se da comienzo al estudio de la acción pública en los Estados Democráticos. Ante la necesidad de disminuir y controlar las problemáticas sociales, incentivar la participación ciudadana y fortalecer la relación Estado – Sociedad, se potencializa el concepto de los llamados Estados intervencionistas, que utilizan como medio fundamental la creación de políticas públicas que reflejen la distribución de poder, y específicamente, la transformación de contextos sociales indeseados.

La creación de las políticas públicas se ha convertido entonces en un aspecto de suma importancia para las sociedades, al utilizarse como herramienta que busca solucionar problemas que afectan un gran número de personas en la sociedad y de igual manera para priorizar los intereses comunes.

Así pues, el estudio de políticas públicas implica, necesariamente, entender a cabalidad el concepto de política, concebir el origen y la importancia de estas, así como las etapas que intervienen desde su formulación hasta su implementación.

Ahora bien, la noción de *política* está relacionada con la necesidad que tienen los individuos que conforman una sociedad de participar activamente y consensuar con los diferentes actores políticos intereses individuales y colectivos. De esta forma, teniendo en cuenta los argumentos de Luis Fernando Aguilar, en su texto *La hechura de las políticas*:

La política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz para realizar el estado de cosas preferido” (2007, p. 25).

La política pública implica entonces una decisión colectiva que persigue unos objetivos propuestos, atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia y a partir de la posibilidad de asignar recursos para el cumplimiento de los objetivos.

1.1.1 Acerca de las políticas públicas

Una vez revisados los diferentes planteamientos para definir la política, es importante definir con claridad el concepto de Política Pública. Uno de los autores que más ha estudiado y analizado este tema, Roth, ha definido la política pública de la siguiente forma: “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”. (2009, p. 27)

Esta definición implica que la política pública se crea a partir de una serie de posiciones encontradas entre diferentes actores de la sociedad, buscando la solución de problemáticas que afectan la vida pública, y que requieren de la intervención estatal.

En este sentido, para el diseño de una política pública se requiere de: la identificación de una situación considerada socialmente como problemática, seguida de la toma de decisiones acertadas para abordar su solución y consecuentemente de la acción gubernamental intencional y planeada que busca alcanzar una serie de objetivos, buscando transformar el comportamiento y los valores de una sociedad.

Por otro lado, Wayne Parsons en su texto *Políticas públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, a través de los autores Dewey y Nagel, hace una aproximación a la definición de políticas públicas haciendo énfasis en la inclusión de problemas sociales para la formulación de la agenda política, con el fin de tomar medidas que propongan soluciones a temas de interés colectivo. Así las cosas, Parsons afirma que: “Las políticas públicas se refieren a la forma en la que se definen y construyen

cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas” (2007, p. 31).

Teniendo en cuenta los conceptos analizados anteriormente, es posible concluir que la noción de política pública se caracteriza en primera instancia, por ser una respuesta de organismos legitimados, a ciertos asuntos sociales que merecen ser analizados para una posible inclusión en la agenda pública. Así mismo, las políticas públicas surgen a partir de la necesidad de actuar y transformar realidades sociales indeseadas, descubrir las causas de las mismas y proceder a diseñar programas relacionados con la formulación de soluciones para mitigar o eliminar dichas problemáticas.

1.2 FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para referirse al estudio de las políticas públicas es necesario mencionar la importancia de este como un proceso que se lleva a cabo por etapas, las cuales requieren de actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios que interactúan y se relacionan entre sí.

Así pues, en el texto *Problemas públicos y agenda de gobierno* Aguilar afirma lo siguiente: “La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (2007, p.15).

Teniendo en cuenta lo anterior, existen diferentes métodos analíticos que permiten simplificar, organizar y entender las políticas públicas a partir de una serie de etapas o fases que facilitan el análisis de los diferentes programas. Estas etapas requieren una fragmentación detallada con el objetivo de identificar de principio a fin el proceso de caracterización de una problemática social, pasando por la definición de metas y objetivos que se propongan como medios para obtener un cambio deseado, hasta llegar a la evaluación y determinación de la política pública.

De igual forma, Jones (citado en Roth 2009) propone otra herramienta de análisis llamada *Policy Cycle* en la cual se hace una descomposición detallada de la política pública. Esta ha sido utilizada como modelo indispensable para distinguir las cinco fases en el desarrollo de una política pública. Para Jones (2009, p. 49) el *Policy Cycle* se ha considerado como una herramienta bastante general que puede ser utilizada para cualquier política y que es necesaria como modelo normativo para la acción.

En la Tabla 1 se evidencia claramente la forma como cada uno de los autores mencionados anteriormente interpreta las diferentes fases para el análisis de las políticas públicas:

TABLA 1: CICLO PARA ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR LOS AUTORES JONES Y AGUILAR

<i>Fases del Proceso de la Política Pública</i> AGUILAR	<i>Fases del proceso de la Política Pública</i> JONES
Características	
<p>Fase I: Iniciación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento del problema. • Creación de objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades. 	<p>Fase I : Identificación de un problema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar una situación problemática. • A partir de la vocería de los distintos grupos sociales, representar dichas inconformidades para que sean tenidas en cuenta. • Incluir determinada situación en la agenda (agenda setting).
<p>Fase II: Estimación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigación 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 criterios e indicadores de rendimiento. 	<p>Fase II: Formulación de soluciones y acciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulación de posibles soluciones a la problemática. • Establecer metas y objetivos que logren dar respuesta a la problemática. • Análisis de cada alternativa (solución) postulada. • Selección de una de las alternativas.

<p>Fase III: Selección</p> <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. 	<p>Fase III : Toma de decisión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existen dos posiciones para la toma de decisión: i)soluciones expuestas por diferentes actores políticos; ii)soluciones expuestas donde solo se ven reflejados los intereses particulares de los actores que detentan el poder. • Los modelos para tomar la decisión son: i)racionalidad absoluta (contar con la información <u>completa</u> del problema para sugerir la solución adecuada; ii)racionalidad limitada (para tomar la decisión se tiene claro que la información es <u>limitada</u>).
<p>Características</p>	
<p>Fase IV: Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en practica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducciones de la decisión en acciones. • Establecer los objetivos y estándares del programa. 	<p>Fase IV : Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> • La politica pasa por un proceso de transformación dejando de ser un aspecto normativo para convertirse en un hecho real (palpable). • La brecha existrnte entre la decisión y la realidad de su aplicación es llamada "implementation gap" (Roth 2009,p107). • Los enfoques que evidencian relación entre la toma de decisión y la implementación son: i)<i>top-down</i>: se explica a partir de la administración habitual de las instituciones, un proceso en el cual las instituciones que detentan el poder diseñan políticas que son aplicadas en la población; ii)<i>bottom-up</i>: tiene como objetivo diseñar las políticas públicas con base en las problemáticas que se presentan desde la sociedad (desde la base), cumpliendo con un proceso ascendente.
<p>Fase V: Evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimientos y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios. 	<p>Fase V: Evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se hace seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en la fase de formulación de soluciones. • Se analizan los efectos que ha tenido dicha intervención estatal.
<p>Fase VI: Terminación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los términos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún necesario y requerido. • Especificación de nuevos problemas en ocasión de la terminación. 	

Elaboración propia a partir de los autores: Aguilar, Luis. (2007), *Problemas públicos y agenda de gobierno* y Jones citado por Roth, Andre-Noel (2009), *Políticas públicas, formulación. Implementación y evaluación*.

1.3 EI DISEÑO DE POLÍTICAS Y LAS CONSTRUCCIONES SOCIALES

A partir de la explicación de la *teoría del diseño de políticas públicas y construcciones sociales* de los autores Helen Ingram, Anne I. Schneider, Peter Deleon, se pretende dar a conocer y utilizar únicamente las herramientas indispensables para realizar el análisis de esta investigación.

En los primeros trabajos sobre la construcción social, los actores postulaban que los creadores de las políticas normalmente construyen poblaciones objeto “target groups” en términos negativos y positivos, distribuyendo beneficios y cargas para reflejar y en algunos casos perpetuar estas construcciones sociales.

Por lo tanto, Según los autores Ingram, *et al.*,(2007, p. 93), la construcción social de las poblaciones objeto como parte del diseño de la política, ayuda a explicar porque la política pública que generalmente tiene un efecto positivo en la sociedad, puede no ayudar a solucionar del todo problemas sociales existentes ya que puede perpetuar injusticias, no apoyar las instituciones democráticas y producir inequidad social.

1.3.1 Teoría de la Construcción Social

De acuerdo con los teóricos que estudian la construcción social, los problemas sociales no son fenómenos objetivos, y por el contrario se definen de la siguiente forma:

Los problemas son vistos como interpretaciones de condiciones que se han definido subjetivamente como problemáticas y como tales, demandan cierto tipo de acción paliativa (...) Para nuestros propósitos por lo tanto, la construcción social es un ejercicio configurador o por lo menos, abarca varias maneras de definir las “realidades” del mundo. (Ingram *et al.*, 2007, p. 94) [Traducción propia]²

² "problems are viewed as interpretations of conditions that have been subjectively defined as problematic and, as such, demand some type of ameliorative action (...) For our purposes then, social construction is a world-shaping exercise or, at least encompasses varying ways in which the “realities” of the world are defined” (Ingram *et al.*, 2007, p. 94).

Recientemente, los teóricos de la construcción social han basado su análisis en dos corrientes literarias: la primera tiene que ver con la teoría de los grupos de interés (pluralismo), y la otra, con el análisis institucional. En este sentido, la corriente del pluralismo explicada por Theodore Lowi (citado en Ingram, *et al.*, 2007, p. 95), establece que la implementación de las políticas públicas diseñadas para la sociedad, y en este sentido, la asignación de beneficios y cargas a través de las mismas, genera participación política por parte de los grupos objeto de las políticas. Por otro lado, Paul Pierson (citado por Ingram, *et al.*, 2007, p. 95) explica como los efectos de las políticas se pueden transformar en las causas de los problemas, lo cual implica un proceso de retroalimentación entre los efectos de las políticas, y el diseño de las mismas.

En todo caso, las corrientes mencionadas anteriormente llevan a concluir que las políticas (Policy) tienen incidencia en la actividad política (Politics): La primera generando participación política de los grupos objeto de políticas, y la segunda al obligar a las instituciones políticas a transformar políticas ya implementadas.

Ahora bien, los autores mencionan seis proposiciones de las cuales solo se explicarán las que se consideran apropiadas para dar cuenta del fenómeno a analizar.

1.3.2 Proposiciones: Construcción de grupos objeto a partir de políticas públicas

Con el fin de explicar como se construyen poblaciones objeto (target groups), es decir, grupos que serán beneficiados a partir del diseño e implementación de las políticas públicas, los autores explican una serie de proposiciones en las cuales se categorizan diferentes grupos a partir de sus características.

1.3.2.1 Proposición 1: El poder adquirido por las poblaciones objeto a partir de los recursos materiales y el reconocimiento otorgado por las instituciones.

Parafraseando a Ingram, *et al.*, (2007, p. 99), la primera proposición establece que las políticas (policy) diseñan oportunidades estructurales y envían mensajes variados a las distintas, y socialmente construidas poblaciones objeto (target groups), acerca de cómo se comporta el gobierno, y como van a ser tratados por este. El mecanismo utilizado desde las instituciones frente a los grupos selectos impacta en la participación política de cada uno de estos grupos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los autores mencionan una serie de ejemplos a partir de los cuales se evidencia cómo las políticas públicas generan impacto en la participación y orientación política de las poblaciones objeto (target groups), tanto con la asignación de recursos, como con determinado reconocimiento que adquieren los grupos a la hora de beneficiarse con la política.

Este es el caso de una determinada política pensional existente en los Estados Unidos, en virtud de la cual se le otorgaba una pensión a algunos veteranos de guerra de la independencia, siempre que estos cumplieran con dos características principales: Haber sido parte del ejército continental (no milicia), y ser pobres.

Con este ejemplo los autores muestran como una determinada política hace una construcción social de un grupo específico, al brindarle unos recursos monetarios, y dándole un reconocimiento especial en la sociedad, excluyendo a una serie de individuos con características similares pero que por voluntad de los creadores de la política no fueron “merecedores” de dicho reconocimiento.

En conclusión, de acuerdo con lo planteado anteriormente, los autores mencionan que:

Un elemento de diseño de políticas tales como las reglas para votar o financiar un proyecto a menudo tendrán tantos recursos(materiales) como efectos interpretativos(...) puede ser un error intentar tener distinciones claras entre efectos llámense “materiales, “instrumentales”, o “recursos” y aquellos llamados “simbólicos,

“interpretativos” o “retóricos” ya que todos los impactos materiales llevan mensajes simbólicos representativos. (Ingram *et al.*, 2007, p. 101) [Traducción propia]³

1.3.2.2 Proposición 2: Asignación de beneficios y cargas a partir del poder político que detenta cada grupo.

Esta proposición establece que la asignación de beneficios y cargas a los grupos objeto (target groups) depende del poder político que detentan, y a su construcción social (positiva o negativa) con base en criterios de *ser merecedores* o *no merecedores* de dicho tratamiento.

Así las cosas, existen dos dimensiones que hacen referencia a la construcción de población objeto (target groups). Por un lado, el poder político de la población objeto indica la proporción de los recursos políticos que tiene cada grupo. La segunda dimensión, se refiere a la percepción que tiene la sociedad de dicha población objeto en términos de merecimiento o no merecimiento de políticas públicas beneficiosas y la contribución de estos al beneficio general.

Por su parte, los autores han clasificado en cuatro diferentes categorías a los diferentes grupos de interés de acuerdo con las dimensiones antes explicadas (Ingram *et al.*, 2007, p. 101):

- i) Grupos aventajados - *advantaged groups* - : tienen altos niveles de poder y recursos políticos gozando de una construcción social positiva al ser considerados como un grupo merecedor e importante en la jerarquía política y social. Estos grupos son susceptibles de recibir beneficios por medio de políticas públicas y de ser tratados con respeto por la sociedad;
- ii) Grupos contendores -*contender groups*- : Estos grupos tiene recursos políticos sustanciales pero son percibidos negativamente al ser considerados

³ “We note that an element of policy design, such as rules for voting or funding for a Project, often will have both resources (material) and interpretative effects (...) it may be a mistake to attempt clear distinctions between effects variously called ‘material’, ‘instrumental’, or ‘resources’ and those called ‘symbolic’, ‘interpretive’ or ‘rethorical’, as almost all material impacts carry significant symbolic messages”. (Ingram *et al.*, 2007, p. 101)

egoístas, no dignos de confianza y moralmente sospechosos. Los grupos contendores normalmente reciben beneficios debido a su poder político, pero dichos beneficios no son claramente identificables en la legislación, en cuanto se busca que no sean evidentes;

- iii) Grupos Dependientes – *Dependent groups* - : Estos grupos son positivamente contruidos al ser considerados como merecedores al menos en términos de simpatía y lástima. Este grupo carece del poder político suficiente para pedir mayores beneficios, lo cual lleva a que los beneficios recibidos normalmente sean altamente retóricos y bajos en financiación.
- iv) Grupos desviados – *Deviants* - : Estos grupos carecen tanto de poder político como de un reconocimiento positivo en la sociedad. Los grupos desviados están marginados del proceso político, llevando a que normalmente no sean objeto de políticas beneficiosas.

TABLA 2: CLASIFICACIÓN DE CONSTRUCCIONES SOCIALES

	Positivos	Negativos
alto	<u>Favorecidos</u> Empresas pequeñas Propietarios de casas Los militares Científicos	<u>Contendores</u> Empresas grandes Empresarios, ejecutivos Sindicatos Empresas contaminantes Derecha extrema Ambientalistas Fabricantes de armas
Poder	Incapacitados	
bajo	Madres cabeza de hogar Niños Personas pobres sin vivienda	Movimiento feminista Gay/ lesbianas Madres bajo el cuidado del Estado Criminales

	<u>Dependientes</u>	Terroristas
		<u>Desviados</u>

Fuente: Ingramm *et al.*, 2007, p. 102, en el texto *Theories of the Policy process*, capítulo 4, *Social construction and Policy Design*. [traducción propia].

Si bien estas categorizaciones no son conceptos absolutos, ayudan a ejemplificar las diferentes formas de construcción social. Como se evidencia anteriormente, estas construcciones sociales pueden ser positivas o negativas teniendo en cuenta las características de cada una.

1.3.2.3 Proposición 3: Mecanismos Estatales para lograr la aprobación pública de sus políticas

Esta proposición establece que los creadores de las políticas, especialmente los políticos elegidos popularmente, ayudan a crear y perpetuar construcciones sociales de grupos objeto, buscando aprobación pública de sus decisiones.

Teniendo en cuenta que los creadores de las políticas buscan la aprobación social que lleve a su reelección, normalmente favorecen con el diseño de las políticas a los grupos objeto que detentan un mayor poder político y una imagen favorable en la sociedad. De esta forma pueden mantener esa posición política y a su vez los grupos objeto de las políticas afianzan una construcción social positiva y logran un mayor poder político.

1.4 INCLUSIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CUIDADANA

La Constitución Política de 1991 permitió a los colombianos ser parte de un ejercicio democrático en el cual los interés individuales y colectivos predominarán en el escenario de la construcción de las políticas públicas, y de igual manera en

la interacción de diferentes actores para intervenir activamente en la gestión pública respetando a cabalidad el concepto de participación ciudadana.

Así las cosas, la Constitución Política de Colombia específica en el artículo 270 lo siguiente: “La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. Este artículo permite evidenciar que los diferentes mecanismos de participación son el medio para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y puedan hacer parte de las decisiones políticas. (Colombia, Constitución Política Art. 270)

Conforme a lo anterior y haciendo referencia a la participación ciudadana como mecanismo de inclusión social y pilar fundamental de los gobiernos democráticos, el enfoque del Buen Gobierno que explica Roth en el modelo *Bottom up* en la fase de implementación de las políticas públicas, establece que:

El Buen Gobierno hace referencia a estilos de gobernar que otorgan una importancia primordial a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, sino que mas bien crean estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos dotados de una cierta autoridad y que se influyen mutuamente. Es decir, se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión. (Roth, 2009, p.112).

El enfoque del buen Gobierno es una clara demostración de cómo la participación e integración de diferentes grupos y organizaciones sociales en la toma de decisiones institucionales, propicia un contexto democrático en el cual la construcción de agendas públicas incluyentes se convierte en un aspecto indispensable para el respeto y reconocimiento de los derechos de cada individuo en la sociedad.

Parafraseando a Riane Eisler (citado en Robledo 2003, p. 123) en el libro *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías*, con el objetivo de lograr el ejercicio de una democracia construida colectivamente e incluyente, se hace necesaria la disminución del ejercicio de poder de forma lineal, la dominación y subordinación

del “otro”. Esto para promover relaciones sociales menos jerárquicas, autoritarias y asimétricas que impidan la participación ciudadana incluyente y eficiente.

Ahora bien, la inclusión social es también un concepto de constante discusión y resonancia en los debates de la vida política ya que en diferentes Estados considerados democráticos ha sido deficiente el diseño de políticas que favorezcan la inclusión de “poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad” (Robledo, 2003 p. 9).

Para hacer efectiva la materialización de la inclusión social en una sociedad, es necesario recuperar y respetar los postulados y derechos en el ejercicio de una democracia. La efectiva implementación de programas y políticas públicas, y la solidaridad del resto de ciudadanos ayudan a la construcción de un Estado plural, incluyente y justo. Así mismo, la participación ciudadana en términos de representación de diferentes organizaciones debe garantizar la entrega de bienes y servicios, así como propiciar la justicia y equidad para todos los individuos de dicha sociedad.

Así las cosas, se hace necesaria la transformación de la administración pública de acuerdo a lo siguiente: En palabras de Angélica Robledo:

La exclusión social, sus diversas ‘máscaras’ y sus improntas, aún acompañan nuestra vida cotidiana en los escenarios de la vida pública y de la vida privada, haciendo que sea necesario re-pensar permanentemente el ejercicio de gobernar, para buscar alternativas políticas viables, que permitan disminuir las brechas económicas, sociales, políticas y culturales entre los incluidos y los excluidos. (Robledo, 2003, p.122).

En este orden de ideas, la exclusión social obliga a que se generen una serie de cambios en materia institucional, político y social, entre los cuales se puedan implementar cambios que favorezcan la participación democrática de minorías y grupos excluidos, mayor y mejor acceso a la justicia para estos grupos y beneficios en materia de educación y salud, entre otros. Estos cambios pueden ayudar a disminuir la brecha existente entre los grupos favorecidos y no favorecidos.

Por lo tanto, la inclusión social no debe ser únicamente tratada desde el punto de vista de las instituciones, debe abordarse desde la óptica de los ciudadanos como un derecho que debe ser respetado y fortalecido por medio de la construcción política.

CAPÍTULO 2: EL CASO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA A NIVEL NACIONAL Y DISTRITAL

Para la elaboración del siguiente capítulo, es de suma importancia aclarar que toda la información descrita es exclusiva de cada uno de los planes de desarrollo, las ideas no son elaboración propia del autor de la investigación. Así mismo, se expondrán los lineamientos básicos generales sobre la política de vivienda, sin dejar de lado que el objetivo principal de la investigación es analizar únicamente cada uno de los programas de vivienda gratuita (100.000 viviendas gratis a nivel Nacional, y 70.000 viviendas gratis a nivel Distrital).

2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010- 2014: PROSPERIDAD PARA TODOS

Haciendo referencia a lo que han ejecutado las administraciones de años anteriores en Colombia, y teniendo en cuenta el resultado de estas acciones a nivel social, político y económico, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 pretende continuar fortaleciendo los indicadores de pobreza, seguridad y desempleo que deben ser tenidos en cuenta como pilares fundamentales para lograr una sociedad más próspera.

De igual forma, el diseño de este Plan de Desarrollo está enfocado hacia el fortalecimiento de las instituciones, generando credibilidad y confianza en los diferentes sectores de la sociedad, propiciando una administración pública transparente encaminada a la erradicación de la corrupción. La eliminación de la pobreza, el desempleo, y el aumento de la educación son objetivos estipulados a partir de políticas que generen una mayor cohesión social.

Objetivo

Como se ha mencionado anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo tiene como reto dentro de sus objetivos, la priorización y el progreso del

componente social con base en la consolidación de la seguridad y el cumplimiento de la paz. De igual manera, se espera que el crecimiento económico genere recursos públicos que sean empleados para reducir la pobreza logrando de esta forma la prosperidad para todos.

Ahora bien, se plantean cuatro ejes esenciales para la consecución de los objetivos mencionados anteriormente:

- Innovación en las actividades productivas para los procesos sociales en los cuales estén involucrados tanto el sector público como el sector privado.
- Buen Gobierno para lograr una ejecución óptima de las políticas públicas y programas sociales, y para fortalecer relaciones entre las administraciones locales y la nacional.
- Lograr mayor y mejor posicionamiento en el plano internacional.
- Sostenibilidad ambiental como elemento primordial para lograr un medio ambiente óptimo para las futuras generaciones.

De igual manera, la Prosperidad Democrática se logra a partir de los siguientes pilares:

- Lograr un crecimiento sostenido a partir de una economía competitiva, eficiente y eficaz.
- Lograr igualdad de oportunidades en tanto que a todos los individuos se les garantice sus necesidades básicas sin exclusión alguna.
- Mecanismos para consolidar la paz en términos de seguridad y efectivo cumplimiento de los derechos humanos.

Como se mencionó anteriormente, el Gobierno Nacional pretende desarrollar políticas para el desarrollo social y la igualdad de oportunidades. Para lograrlo, se consolida el Sistema de Protección Social con el fin de fortalecer y proteger la acumulación de activos en capital humano y capital productivo. Una de

las ramas del Sistema de Protección Social es la Promoción Social, la cual tiene como postulados principales focalizar la población más “pobre y vulnerable y promover la inserción de los mismos a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza” (Departamento Nacional de Planeación, 2010-2014, p. 244).

2.1.1 Política de Vivienda y generación de suelo

Durante este periodo presidencial el presidente de la República ha establecido uno de los propósitos con más resonancia durante su mandato, buscando construir aproximadamente un millón de viviendas nuevas para atender el incremento de la población urbana⁴.

Objetivos para la estrategia de vivienda

- Disminuir la pobreza a partir del uso efectivo de las terrenos urbanizables con el objetivo de otorgar soluciones de acueducto y alcantarillado a 10 millones de habitantes en áreas rurales y urbanas, con esto, se pretende reducir del 16% al 4% hogares en lugares no habitables (vulnerables).
- “Aumentar la productividad de viviendas en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas”. (Departamento Nacional de Planeación, 2010-2014, p. 225).
- A partir de la renovación urbana, mejoramiento de barrios y un sistema de movilidad efectivo, se busca generar sostenibilidad ambiental.

⁴ Por investigación documental se hace referencia a este programa general de vivienda (un millón de viviendas), sin embargo se verifica que la investigación esta enfocada a analizar únicamente el programa de las cien mil viviendas gratis determinadas en la ley 1537.

- Fortalecer las políticas que prioricen las poblaciones vulnerables entre las cuales se encuentran: la población desplazada y la población vinculada a la Red juntos⁵. Esta población será priorizada para la entrega del recurso en los proyectos de vivienda.
- Priorizar la generación de suelos urbanizables para la construcción de vivienda, a partir del diseño de programas de Renovación Urbana.

Instrumentos para la generación de oferta de vivienda

Este componente tiene como prioridad gestionar 7.000 hectáreas urbanizables para la construcción de vivienda, las estrategias son:

- Fortalecer y acelerar el marco legal de los Macroproyectos de vivienda teniendo en cuenta la ampliación de suelos de renovación urbana, con la ayuda del sector privado garantizando la articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). De igual manera, priorizará toda la población adscrita a la Red Juntos tanto en la asignación de recursos como en su intervención durante la construcción de viviendas.
- Lograr una convergencia regional en donde se promueva la asistencia técnica, la financiación y cofinanciación en departamentos y municipios en torno a las políticas de vivienda, priorizando inversiones de vivienda en terrenos urbanizables.
- Se impondrán normas para obligar a los municipios a dejar un mínimo de suelo habitable para la construcción de viviendas de interés social, y se plantearán incentivos en tanto se cumpla con la protección del suelo urbanizable para la construcción de viviendas.

⁵ Red juntos: Red para la superación de la pobreza extrema.

TABLA 3: METAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PARA EL 2014

Indicador	Línea base 2013	Meta 2014	Recursos (\$millones2010)
Construcción de vivienda nueva	560.300 viviendas	1.000.000 de viviendas	Inversión pública: \$10.488.004
Generación de suelo	ND	7.000 Has	Inversión privada: \$67.776.012
Créditos desembolsados vivienda nueva	208.910 créditos	420.000 créditos	
Programas de renovación urbana en ejecución	0	4	Inversión total: \$78.264.016
Actualización catastral urbana y rural	Urbano: 74,5% Rural: 49.6%	Urbano: 90% Rural: 70%	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p. 235

2.1.2 Política para la población desplazada

Respecto al tema de vivienda, se evidencian falencias en cuanto la gestión del suelo y suministro de servicios públicos, por esta razón el Plan Nacional de Desarrollo establece que:

Con el fin de garantizar este derecho se realizan las siguientes acciones en vivienda urbana: I) Ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aun; II) Acceso al programa de subsidio familiar de Vivienda Urbana para la población desplazada que aun no ha sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada (política de vivienda para la población desplazada) propone para tal fin. En materia de vivienda rural: acceso al programa de subsidio rural para la población desplazada que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos de institucionalidad que la política disponga para tal fin. (Departamento Nacional de Planeación, 2010-2014, p. 359).

Para finalizar con los lineamientos fundamentales de la política de vivienda a nivel nacional, se examina el presupuesto general que tiene el Gobierno Nacional para llevar a cabo las metas propuestas dentro de las cuales se encuentra la política de vivienda. (Ver Anexo 1).

2.2 ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA LEY 1537 DE 2012

La aprobación de la ley de vivienda 1537 en el año 2012, fortaleció y complementó de manera contundente el componente social y específicamente el tema de vivienda que contempla el Plan Nacional de Desarrollo. En esta ley se establece uno de los programas que ha tenido más resonancia durante el actual periodo presidencial, que servirá como aspecto fundamental para el análisis del programa de vivienda gratuita.

El Gobierno Nacional pretende por medio de esta ley atender el déficit habitacional (más de 1,2 millones de hogares), en el cual se priorice la población más vulnerable del país en aras de contrarrestar su condición de pobreza, otorgándoles la posibilidad de acceder a una vivienda digna. (Colombia, Ley 1537 de 2012).

Esta ley contempla la creación de 100.000 viviendas gratuitas para las personas más pobres del país, y nace principalmente con el objetivo de combatir la pobreza extrema. La construcción de estas viviendas permite que las familias beneficiadas sean partícipes de los programas sociales del gobierno sin tener que recurrir al mercado informal de construcciones propiciando aún más segregación y exclusión social.

Por lo anterior, es necesario hacer referencia al artículo 46 contemplado dentro de esta ley, para dar cuenta de los suelos requeridos para la vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social a nivel nacional:

Los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o contemplen, de los municipios o distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, deberían determinar ciertos porcentajes, calculados sobre el área residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico, tanto en el suelo de expansión urbana, como en suelo urbanizable en el perímetro urbano, y en ningún caso podrán ser inferiores a los siguientes (Colombia, ley 1537 de 2012, Art. 46).

TABLA 4: PORCENTAJES DEL SUELO

Tipo de vivienda	Porcentaje mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana.
Vivienda de interés prioritario	20%

Fuente: Ley 1537, ley de vivienda. Ministerio de vivienda ciudad y territorio, artículo 46.

2.3 PLAN DE DESARROLLO 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este Plan de Desarrollo se ha construido a partir de un ejercicio democrático en donde la interacción de diferentes actores ha sido vital para la construcción de programas y políticas públicas. Existen tres pilares esenciales en los cuales se fundamenta el plan: Superar la segregación social, adaptar la ciudad al fenómeno climático y la defensa de lo público.

Objetivo

El objetivo principal del Plan tiene que ver con el fortalecimiento del desarrollo humano de la ciudad, esto a partir de un enfoque diferencial en las políticas y los programas sociales que el distrito diseñe priorizando la infancia y la adolescencia.

De igual manera, a partir de la capacidad de los ciudadanos para ejercer el goce efectivo de los derechos se logrará reducir la segregación social, económica y espacial, generando el acceso equitativo de todos los individuos, a los bienes y servicios, y propiciando la construcción de un territorio donde se garantice un terreno digno para todos.

A su vez, el Plan Distrital “fortalecerá lo público como principio del Estado Social de Derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la

corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, p. 19).

Ejes estratégicos

De acuerdo con lo establecido en el Plan Distrital de Desarrollo, existen tres ejes estratégicos a partir de los cuales se busca construir y perseguir los objetivos propuestos:

1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación.
2. Un territorio que se enfrente al cambio climático.
3. Defender el fortalecimiento de lo público.

Se requiere entonces reducir obstáculos para que las personas accedan equitativamente al disfrute de condiciones de vida óptimas sin importar su identidad de género, orientación sexual, condición étnica y preferencias políticas y religiosas entre otros.

2.3.1 Programa de vivienda y habitat humanos

Se incrementará la vivienda para las poblaciones más vulnerables en particular a los hogares víctimas del conflicto armado. También se beneficiarán las familias con personas desplazadas, mujeres cabeza de hogar, familias con bajos ingresos y particularmente niños y adolescentes, personas en condición de discapacidad y grupos étnicos, esto para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda.

TABLA 5: METAS DE ENTREGA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

Metas de Resultado y/o gestión	Indicadores de las metas	Line base	Fuente y año
Asegurar a 40.000 hogares víctimas del conflicto armado una vivienda humana. (Estas viviendas son parte de las 70.000 viviendas definidas en el programa Vivienda y Hábitat Humanos) en complementariedad con el programa Familias en Acción.	Número de hogares víctimas del conflicto armado con vivienda humana.	89.848 hogares	Red Nacional de Información – Sistema de Información de Población Desplazada SIPOD

Fuente: Alcaldía de Bogotá D.C., Plan De Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, p. 29.

2.3.2 Producción de suelo y urbanismo de Vivienda de Interés Prioritario

Gestionar predios que puedan ser trabajados para la construcción de vivienda de interés prioritario y producir nuevos espacios públicos y equipamientos relacionados con el sistema de transporte público para facilitar la movilidad de todos. De igual forma, fomentar la participación de los beneficiarios en la construcción de las viviendas.

Subsidio a la oferta de vivienda

Reformular la política de hábitat como también la forma de operación de los subsidios, de tal forma que sea efectivo el acceso a vivienda de los hogares con menores ingresos. El subsidio distrital será utilizado para la generación del suelo en donde se construya vivienda nueva de interés prioritario.

Así pues, el centro ampliado se convertiría en la zona de la ciudad en la cual se priorizarán las nuevas construcciones del programa de revitalización

urbana con el objetivo de generar acceso equitativo de bienes públicos promoviendo el desarrollo integral de la población más vulnerable y en este sentido haciendo efectiva la integración urbana y la mezcla social⁶.

2.3.3 Suelo requerido para Vivienda de interés prioritario

Una de las metas más importantes que tiene el Plan de Desarrollo Distrital consta de la construcción de 70.000 viviendas de interés prioritario. Para este proyecto se requiere de un total de 470 hectareas las cuales incluyen suelo destinado para parques (aumento del verde urbano), y vías locales. La mitad de estas viviendas deberán ser construidas en el centro ampliado de la ciudad.

TABLA 6: METAS PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

Metas de Resultado y/o gestión	Indicadores de las metas	Línea base	Fuente y año
Habilitación de ciento por ciento de suelo para la construcción de las 30.000 VIP de este programa y las 40.000 VIP del programa de atención a víctimas.	Hectáreas habilitadas de suelo para la construcción de VIP.	Se requieren 470 has brutas.	SDP, 2012.
Formulación e implementación de una nueva política distrital de vivienda.	Política formulada e implementada.	N.A	
Construcción de 70.000 viviendas de interés prioritario	Numero de vivienda VIP construidas con subsidio.	116.529 hogares en déficit cuantitativo.	DANE – SDP ECVB

⁶ El concepto de mezcla social se deriva de lo que se definió anteriormente como inclusión social. En el contexto del Plan de Desarrollo Bogotá humana 2012-2016 se entiende como: “Garantizar la defensa, protección y restablecimiento de los derechos humanos de los distintos grupos vulnerables con programas que permitan reducir las condiciones estructurales de segregación y discriminación social”. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, p. 25)

subsidiadas (estas viviendas incluyen las 40.000 del programa Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas)			2007 Y EMB 2011.
---	--	--	------------------------

Fuente: Alcaldía de Bogotá D.C, Plan De Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, p. 337.

2.3.4 Porcentajes obligatorios para la construcción de VIP

De acuerdo con los artículos 8ª, 18 y 92 de la Ley 388 de 1997, será obligatorio destinar a la construcción de vivienda de interés prioritario que se localizará en toda la ciudad los siguientes porcentajes de suelo:

- i) Durante el primer año, en el 20% de cualquier proyecto se construirá vivienda de interés prioritario.
- ii) A partir del segundo año se construirá en el 30% de suelo útil.

Instrumentos para facilitar el acceso a la vivienda

- Subsidios distritales en especie.
- Arrendamiento con opción de compra.
- Articulación de subsidios nacionales.
- Acceso a crédito público.

Para finalizar, se plantea el presupuesto específico y el presupuesto general que tiene el Gobierno Distrital para llevar a cabo las metas propuestas dentro de las cuales se encuentra la política de vivienda. (Ver anexo 2)

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Una vez expuesto el marco teórico que contiene los elementos conceptuales necesarios para poder identificar aspectos relevantes de las políticas públicas, se procederá a utilizar dicha herramienta conceptual para analizar el siguiente problema de investigación:

¿Existen contradicciones entre el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, en la concepción de la población objeto de la vivienda de interés social y prioritario, en términos de inclusión social y participación ciudadana?

Para tal fin, en el presente capítulo se realizará un análisis transversal de los Planes de Desarrollo, y normas que los complementan, el cual contendrá los siguientes aspectos:

- i) Se analizarán los Planes de Desarrollo a la luz de los conceptos y los ciclos para el análisis de las políticas públicas.
- ii) Se analizarán los Planes de Desarrollo, teniendo en cuenta la Teoría de Diseño de Políticas Públicas y Construcciones sociales a partir de la interacción con los conceptos de participación ciudadana e inclusión social.
- iii) Se expondrán y analizarán los resultados preliminares de la implementación de la política de vivienda de interés social y prioritario atendida en los Planes de Desarrollo Nacional y Distrital.

El análisis anteriormente descrito permitirá identificar las divergencias en materia de inclusión social y participación ciudadana existentes en los Planes de Desarrollo, bajo una óptica de la construcción social de los grupos beneficiarios de las políticas.

3.1 ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL Y LOS CONCEPTOS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

3.1.1.1 Postulados Generales Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo contiene una serie de lineamientos y directrices para la política social y económica del país bajo la visión del gobierno de turno. Dentro de estas directrices se encuentra la política de vivienda como parte integral de la política social, con la cual se busca primordialmente reducir el déficit habitacional existente en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante analizar diferentes aspectos de la política social del gobierno nacional, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se evidencie la búsqueda de la inclusión social y participación ciudadana, para luego relacionar dichos aspectos concretamente con la política de vivienda.

De acuerdo con el propósito general del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014, p. 15) en donde se busca el concepto de “Prosperidad Democrática, Prosperidad para Todos”, se establece como uno de los pilares fundamentales la implementación de una estrategia de igualdad de oportunidades, en la cual se garantice a los ciudadanos acceso a las herramientas fundamentales que posibiliten definir su modelo de vida, sin importar género, etnia, posición social y lugar de origen.

Del mismo modo, el Gobierno Nacional por medio del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014, p. 16), busca darle prioridad a políticas incluyentes que generen cohesión social, por medio la generación de empleo y la igualdad de oportunidades en aras de propiciar la participación ciudadana.

Con el fin de generar una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz, el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014, p. 243) establece como reto fundamental consolidar un Sistema de Protección Social en el cual se logre de manera eficaz reducir la pobreza paralelamente con la desigualdad social. Ahora bien, el sistema de protección social incluye dentro de sus componentes básicos la promoción social, la cual contiene elementos esenciales como el acceso a la vivienda, el crédito, entre otros “activos” que ayuden a materializar esta política social.

Por medio de la promoción social se busca la inserción de los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad a los servicios sociales, con el fin de permitir que dicha población supere su condición de pobreza. La población desplazada es uno de los grupos que cobra real importancia dentro de esta política social, ya que se busca desarrollar estrategias de inclusión social e inserción económica para dicha población.

En este orden de ideas, es claro que el Plan Nacional de Desarrollo incluye como pilares fundamentales la búsqueda de políticas encaminadas a fortalecer el ejercicio democrático, con el propósito de lograr la inclusión social y participación ciudadana de grupos excluidos.

Sin embargo, los anteriores elementos podrían considerarse simplemente retóricos, en caso de que no se implementen políticas concretas dirigidas a la inclusión social y participación ciudadana de las poblaciones excluidas. Así las cosas, si bien el concepto de promoción social y la referencia que se hace a la búsqueda de igualdad de oportunidades son puntos de partida para crear programas incluyentes y fomentar la participación ciudadana, es necesario ejecutar políticas específicas que asignen recursos para la entrega de bienes y servicios que propicien la justicia y la equidad para los grupos menos favorecidos.

Por lo tanto, a continuación se analizará la política de vivienda establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y en la ley 1537 de 2010, a la luz de la teoría de las construcciones sociales, como una de las herramientas del Gobierno Nacional

para intentar materializar los postulados de inclusión social y participación ciudadana.

3.1.1.2 Política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo y la ley 1537 de 2010

Según lo mencionado a lo largo de la investigación, la política de vivienda del gobierno de Juan Manuel Santos, está integrada tanto por los elementos generales mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo, como en la ley 1537 de 2010 que se convierte en el eje fundamental de la política gubernamental de vivienda.

En primer lugar, para poder analizar la política pública de vivienda de interés prioritario, es necesario mencionar la población objeto “target groups” beneficiaria de la política.

La ley 1537 de 2012 define como beneficiarios del programa de las cien mil viviendas gratis a la población que se encuentre en algunas de las siguientes condiciones: i) Que esté vinculado a programas del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema; ii) Que esté en situación de desplazamiento; iii) Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, y/o iv) Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. (Colombia, Ley 1537 de 2012, artículo 46)

Teniendo en cuenta lo anterior, bajo la teoría del diseño de políticas públicas y las construcciones sociales, es claro que los creadores de la política de vivienda (en este caso el Gobierno Nacional), han privilegiado a un grupo de la sociedad como beneficiarios de los recursos estatales, lo cual podría significar una construcción social positiva de dicha población.

Según lo establecido por Theodore Lowi, con la asignación por parte del Estado de estos recursos para la implementación de las políticas, se genera participación política en los grupos objeto (Target groups), en tanto las

necesidades básicas insatisfechas de esta población son incluidas y priorizadas en la agenda pública, otorgándoles un espacio de participación con el que no contaban anteriormente, como forma de empoderamiento dentro de la sociedad.

Sin embargo, el hecho de que la política nacional de vivienda se base primordialmente en la entrega material del recurso, extendiendo el crecimiento de las ciudades de forma horizontal (en donde haya disponibilidad de suelo urbanizable para la construcción de viviendas), puede no ser una forma del todo efectiva para combatir la segregación social (aunque sea en la ciudad de Bogotá), ya que los beneficiarios de la política estarán excluidos de los centros de desarrollo de la ciudad.

Ahora bien, el hecho de que se haya escogido a una población específica como beneficiaria de la política pública de vivienda, frente a otra población que puede tener características similares, genera una construcción social de dicho grupo específico, ya que se le asignan recursos determinados y se le da un reconocimiento simbólico en la sociedad, haciéndolos, desde el punto de vista de los creadores de la política, “merecedores” de dicho reconocimiento.

Teniendo en cuenta que esta población ha sido considerada como merecedora de dicho reconocimiento, se evidencia una construcción social positiva de dicho grupo, en tanto se considera un “grupo dependiente” (Dependents) que en palabras de Ingram, Schneider y DeLeon despiertan sentimientos de simpatía y lástima en la sociedad.

Si bien en la teoría de las construcciones sociales se establece que los beneficios otorgados a los grupos dependientes normalmente son altamente retóricos y bajos en financiación, en el caso concreto se evidencia una asignación alta de recursos por parte del Estado⁷.

En este orden de ideas, al asignar recursos a un grupo con construcción social positiva, los creadores de la política nacional pueden encontrar aprobación pública que lleve a una eventual ratificación de su poder político.

⁷ ver Tabla 7 de: Resultados preliminares de la implementación de la política pública de vivienda en los Planes de Desarrollo Nacional y Distrital.

Conforme a lo anterior, se puede concluir lo siguiente:

- La política pública nacional de vivienda es una herramienta con la cual el gobierno busca materializar los postulados de inclusión social y participación ciudadana incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, por medio de la entrega física de un recurso que busca solucionar una necesidad básica insatisfecha.
- La política pública nacional de vivienda no incluye dentro de sus postulados la necesidad de que estas viviendas sean construidas en lugares específicos donde se pueda dar una integración con otros segmentos de la sociedad, sino que enfoca sus esfuerzos en la entrega física del recurso, en lugares de la periferia de la ciudad, donde exista suelo urbanizable.
- La asignación de recursos y en consecuencia el empoderamiento que adquieren estos grupos en cuanto al reconocimiento otorgado puede llevar a que estos tengan mayor participación en el debate político, pero no necesariamente generar una efectiva inclusión social de los mismos, debido a la ausencia de mecanismos que eviten la segregación social (lugares donde se construye la vivienda).
- La política pública nacional de vivienda genera una construcción social positiva en la población objeto beneficiada, ya que se hace una asignación de recursos específicos, y se genera reconocimiento simbólico en la sociedad.

3.1.2 Plan de Desarrollo Bogotá Humana (PDBH)

3.1.2.1 Postulados Generales Plan de Desarrollo Bogotá Humana

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana contiene los aspectos generales de la política social a nivel distrital, en donde se incluyen los conceptos de inclusión social y participación ciudadana como ejes fundamentales de la misma.

Adicionalmente, el Plan Distrital desarrolla la política de vivienda del Gobierno del Alcalde Gustavo Petro, como elemento esencial para combatir la segregación social y fomentar la participación ciudadana.

A continuación se presentarán los elementos incluidos en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que denotan los conceptos mencionados, para luego articular estos aspectos con la política de vivienda a nivel distrital.

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2016, p.9) sugiere los siguientes tres ejes fundamentales para lograr el cumplimiento de la democracia directa y la participación ciudadana: i) Superar la segregación social; ii) Adaptar la ciudad al fenómeno del cambio climático y iii) La defensa de lo público.

Estos postulados generales encaminan la acción política del Gobierno Distrital a la inclusión de sectores vulnerables de la ciudad, buscando dar mayor participación a dicha población, fortaleciendo el interés general con el fin de evitar la imposición de intereses particulares que vayan en detrimento de las necesidades públicas. Del mismo modo, la búsqueda de la inclusión social y participación ciudadana se evidencia de manera clara cuando se establece que:

El gobierno Bogotá Humana se propone reorientar la inversión y la asignación de los recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus ingresos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir con mayor capacidad vinculante en la orientación de las políticas públicas. (2012-2016, p 18)

Por lo anterior, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana establece como mecanismo para lograr superar la segregación y discriminación social, la necesidad de distribuir en diferentes puntos de la ciudad los servicios básicos, con el fin de facilitar el acceso a toda la población, indistintamente de sus niveles de ingreso, educación, ubicación de residencia, edad e identidad, y de esta forma construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. (2012-2016, p. 26).

Así las cosas, es claro que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana establece lineamientos generales en materia de inclusión social, participación ciudadana y

eliminación de la segregación social en Bogotá. Del mismo modo, tal y como se mostrará a continuación, la política distrital de vivienda incluye elementos específicos que buscan combatir la segregación social a partir de la entrega física de vivienda en lugares accesibles con mejores condiciones de localización en la ciudad.

3.1.2.2 Política de vivienda en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana

En primer lugar, es importante mencionar la siguiente como población objeto de la política pública de vivienda a nivel de la ciudad de Bogotá contemplada en el Plan de Desarrollo (2012-2016, p. 77): i) Hogares en situación de desplazamiento, ii) Hogares en condiciones de riesgo no mitigable, iii) Mujeres cabeza de hogar, iii) Hogares de bajos ingresos y particularmente niñas, niños adolescentes en situación de discapacidad iv) Grupos étnicos y v) Mujeres beneficiarias de familias en acción.

Del mismo modo, tal y como se mencionó en el Plan Nacional de Desarrollo haciendo referencia a la teoría del diseño de políticas y las construcciones sociales, se evidencia de igual forma que los creadores de la política de vivienda (en este caso el Gobierno Distrital de Bogotá), privilegian a un grupo de la sociedad como beneficiarios de la política, lo cual podría significar una construcción social positiva de dicha población.

Así mismo, según lo establecido por Theodore Lowi, la asignación de estos recursos para la implementación de las políticas, genera participación política en los grupos objeto (Target groups), en tanto las necesidades básicas insatisfechas de esta población son incluidas y priorizadas en la agenda pública, otorgándoles un espacio de participación con el que no contaban anteriormente, como forma de empoderamiento dentro de la sociedad.

Uno de los mecanismos más importantes que se desarrolla en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2016, p. 478), es la asignación de porcentaje de suelo útil que debe ser destinado para la construcción de vivienda de interés

prioritario, con el fin de ejecutar proyectos en zonas que permitan el desarrollo integral de las familias beneficiadas, y fomentar la mezcla de diversos sectores sociales. Estos porcentajes son: i) Durante el primer año, en el 20% se construirá VIP; II) A partir del segundo año se construirá el 30% del suelo útil.

En este punto es importante resaltar que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, además de contemplar la entrega física de vivienda como mecanismo de inclusión social y participación ciudadana, hace especial énfasis en que dichos recursos deben estar ubicados en lugares de la ciudad donde se genere una mezcla social, y por lo tanto se genere integración urbana⁸.

Ahora bien, el hecho de que se haya escogido a la población antes mencionada como beneficiaria de la política pública de vivienda, frente a otra población que puede tener características similares, genera una construcción social de dicho grupo específico, ya que se le asignan recursos determinados y se le da un reconocimiento simbólico en la sociedad, haciéndolos, desde el punto de vista de los creadores de la política distrital, “merecedores” de dicho reconocimiento.

El reconocimiento simbólico es un eje fundamental de la política de vivienda establecida en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, en cuanto se busca, además de un reconocimiento material (entrega física de vivienda), la localización de dichas viviendas en un lugar donde confluyan diversos sectores sociales.

En otras palabras, al entregar viviendas en lugares de la ciudad lejos de la periferia, donde estén localizados poblaciones con mayores recursos, se busca la inclusión del grupo objeto de la política en la sociedad, eliminando factores que propician la segregación social.

⁸ El concepto de integración urbana que se utiliza en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana se puede definir de la siguiente forma: “la distribución de redes estructurantes –acueducto y alcantarillado, vial, redes de energía y gas-, los equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, la cobertura de los sistemas de transporte y la localización de sus puntos de acceso, la ubicación de la vivienda y los centros de atención social y de justicia, deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia, edad, condición física o identidad”. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, p. 26)

Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana contiene elementos en la política de vivienda que busca generar una mayor inclusión social de la población objeto, en cuanto establece mecanismos específicos para transformar realidades sociales existentes⁹.

Es decir, el hecho de que se intente mezclar a los grupos objeto con poblaciones de mejor poder adquisitivo, es una medida claramente encaminada a empoderar a dichos grupos, eliminando construcciones sociales previamente construidas y divergencias que en la práctica existen en la ciudad de Bogotá.

Así las cosas, en palabras de Ingram, Schneider y Deleon el grupo objeto de la política puede calificarse como dependiente (dependents) ya que despierta sentimientos de simpatía y lástima en la sociedad, lo cual los hace “merecedores” de la intervención distrital.

En este orden de ideas, al asignar recursos a un grupo con construcción social positiva, los creadores de la política distrital buscan igualmente la aprobación pública que lleve a una eventual ratificación de su poder político.

Conforme a lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- La política pública distrital de vivienda es una herramienta que busca materializar la inclusión social y la participación ciudadana de la población objeto por medio de dos estrategias generales:
 - I. Entrega física de vivienda a población de muy bajos recursos, con el fin de satisfacer una necesidad básica de dicha población.

⁹ El Plan de Desarrollo Bogotá Humana en su artículo 66, establece de manera explícita que la Vivienda de interés prioritario estará ubicada en toda la ciudad. Para tal fin, determina que durante el primer año en 20% del suelo útil de cualquier proyecto se construirá VIP. A partir del segundo año se construirá el 30% del suelo útil (Alcaldía de Bogotá D.C, p 478).

- II. Además de la entrega física de la vivienda, se busca que dichas viviendas estén localizadas en lugares de la ciudad donde la población objeto pueda integrarse con otros segmentos sociales, buscando eliminar diferencias sociales marcadas, y propendiendo por la eliminación y/o mitigación de la segregación social.
- La política pública distrital de vivienda tiene como objetivo principal, además de la entrega física de viviendas, generar mezcla social a partir de la construcción de las mismas en zonas que propicien el goce efectivo de condiciones de vida óptimas, y de esta forma se garantice el acceso equitativo a los bienes que la sociedad ofrece.
 - La asignación de recursos y en consecuencia el empoderamiento que adquieren estos grupos en cuanto al reconocimiento otorgado por parte del Estado necesariamente lleva a que estos tengan una mayor participación en el debate político, generando una inclusión social efectiva dados los mecanismos que propician la integración urbana a partir de la construcción de las viviendas en lugares adecuados para vivir.
 - La política pública distrital de vivienda genera una construcción social positiva en la población objeto beneficiada, ya que se hace una asignación de recursos específicos, y se genera reconocimiento simbólico en la sociedad por parte de los grupos objeto de la política.

Ahora bien, para hacer un análisis integral de la política es importante identificar de manera general el cumplimiento de las metas propuestas en cada uno de los Planes de Desarrollo con el fin de esclarecer los alcances de cada política a partir de su formulación e implementación. Es pertinente mencionar que los datos utilizados provienen de los Planes de Desarrollo y de información pública

suministrada por el Ministerio de Vivienda, Alcaldía de Bogotá y Contraloría Distrital de Bogotá.

Sin embargo, no se busca establecer resultados de impacto de la política de vivienda sino simplemente dar un acercamiento al cumplimiento actual de las metas propuestas.

3.2 RESULTADOS PRELIMINARES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y DISTRITAL

Para efectos de esta investigación es importante analizar el resultado preliminar de la entrega física de vivienda a nivel nacional y distrital, con el fin de identificar la brecha existente entre la formulación de las políticas y su implementación.

TABLA 7: RESULTADOS PRELIMINARES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

VARIABLE	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA
Metas físicas de vivienda VIP	El Plan nacional de Desarrollo tiene como meta la entrega de 100.000 viviendas de interés prioritario (viviendas gratis).	El Plan de Desarrollo Bogotá humana tiene como meta la entrega de 70.000 viviendas de interés prioritario (40.000 del programa de atención a víctimas). Para el cuatrienio 2012-2016 se tiene la meta de habilitar el 100% del suelo para la construcción de las 70.000 viviendas. Esto implica la habilitación de 188 hectáreas de suelo útil. (Contraloría de Bogotá D.C.)
Plan de inversiones	El presupuesto establecido por el Gobierno Nacional para el programa de 100.000.viviendas gratis es	El presupuesto establecido por el Gobierno Distrital para el programa de 70.000 viviendas gratis es de \$

para las viviendas de interés prioritario	de \$ 4.461.977.862.192,00 (Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, base de datos, 2013).	154.000.000.000 (Fuente: Alcandía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hábitat)
Resultados Preliminares a Octubre de 2013	De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, a Octubre de 2013 se han entregado 6.966 viviendas en diferentes departamentos del país.	<p>Para efectos de la construcción de vivienda en la ciudad de Bogotá, es necesario adecuar en primer instancia el suelo susceptible de ser construidos (188 hectáreas de suelo útil) .</p> <p>Según cifras de la Contraloría Distrital, a octubre de 2013 se han habilitado 18,77 hectáreas, que corresponden a las habilitadas en el año 2012.</p> <p>En 2013 se deben habilitar 53,53 hectáreas por parte de las entidades adscritas al Distrito, pero la gestión del suelo ha sido del 0% para este periodo, lo cual se entiende como un incumplimiento parcial de la meta.</p>

Fuente: Elaboración propia, con información de Contraloría de Bogotá y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Teniendo en cuenta el anterior cuadro, es evidente que las políticas públicas de vivienda establecidas en los Planes Nacional y Distrital de Desarrollo, se encuentran en una etapa temprana de implementación, en cuanto se están adecuando las condiciones legales y de habilitación de suelo necesarias para el cumplimiento de las metas propuestas.

Para el caso del Plan de Desarrollo Bogotá Humana se evidencia una ejecución deficiente de las metas propuestas, en cuanto no se ha cumplido a cabalidad la habilitación de las hectáreas necesarias hasta el momento, según se evidencia en lo siguiente:

TABLA 8: AVANCES DE LAS METAS DE GESTIÓN DE SUELO

Entidades	Metas en hectáreas	Programación hectáreas año 2013	Cumplimiento hectáreas año 2013
Secretaria Distrital de Hábitat	20	4	0
Empresa de Renovación Urbana	38	3,8	0
Metrovivienda	110	40,5	0
Caja de Vivienda Popular	20	20	0
Totales	188	53.53	0

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. p,17

Por lo tanto, teniendo en cuenta los planteamientos de Jones respecto al ciclo de las políticas, es claro que existe una brecha (implementation gap) entre las metas físicas propuestas para dar solución al problema de déficit habitacional en Bogotá, y la realidad de su aplicación, en cuanto no se ha cumplido a cabalidad con la programación de hectáreas que debían habilitarse para la construcción de vivienda de interés prioritario en el año 2013. En caso de que esta tendencia continúe, la efectiva construcción de las 70.000 viviendas de interés prioritario en Bogotá se verá afectada, llevando a un incumplimiento de las metas establecidas.

Sin embargo, actualmente estamos en el proceso de implementación de la política, razón por la cual no se puede hacer un análisis total (de evaluación) en el cual se determinen los efectos que ha tenido la iniciativa estatal en la solución de las problemáticas de las poblaciones objeto de la política.

Respecto al cumplimiento de las metas físicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y teniendo en cuenta que también nos encontramos en la

etapa de implementación, tampoco se puede hacer un análisis total (evaluación) de la política. Sin embargo, es posible hacer un acercamiento al cumplimiento parcial de las metas propuestas de la siguiente manera:

- Si se hace un análisis lineal en donde se divida el número de viviendas a entregar por el número de años que tiene el periodo presidencial, se llegaría a la conclusión que se debería lograr la entrega de 25.000 viviendas por año. No obstante, debido a la complejidad del proceso integral de la entrega de viviendas este análisis lineal puede no atender a la realidad del problema.
- Si bien bajo el análisis lineal no se ha cumplido con la meta de entrega de viviendas (hasta el momento se han entregado 6.966), se evidencia una efectiva ejecución de la meta global, en tanto la población objeto de la política efectivamente ha recibido vivienda gratis según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente una divergencia en materia de cumplimiento de las metas físicas (tanto en habilitación de suelo como en la entrega de vivienda), en los diferentes Planes de Desarrollo, ya que se demuestra un avance cuantitativo de la política de vivienda nacional con respecto a las metas alcanzadas por parte del Gobierno Distrital.

Por lo tanto, la brecha existente entre la formulación y la implementación de la política es menor en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que se ha cumplido parcialmente con la entrega de vivienda gratis a los sectores más vulnerables, mientras que la población objeto de la política de vivienda distrital no ha recibido ninguna de las viviendas contempladas en las metas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

CONCLUSIONES

Una vez analizados los aspectos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 que tratan temas relacionados con la inclusión social y participación ciudadana, y concretamente la política de vivienda incluida en cada uno de los Planes, se podría concluir lo siguiente:

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 incluyen dentro de sus postulados principales, la búsqueda de mecanismos que propicien la inclusión social y la participación ciudadana, utilizando la política de vivienda como piedra angular de este propósito. En los dos Planes de Desarrollo se escoge una población objeto determinada como beneficiaria de la política pública, con lo cual se genera una construcción social positiva de dicho grupo a partir de la entrega física de un recurso, el reconocimiento simbólico y el empoderamiento que adquiere la población objeto dentro de la sociedad.

Al escoger a esta población como merecedora de unos beneficios establecidos en la política pública, se evidencia una determinación desde el ámbito administrativo (Gobierno Nacional y Distrital), de imponer unos parámetros específicos que deberán ser acatados con el fin de asignar los recursos que otorgue la política. Esta concepción se puede enmarcar dentro del enfoque *Top-down*, al cual se refiere Andre- Noel Roth, en cuanto “se tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el mundo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de la eficiencia” (2009, p. 109).

Ahora bien, por un lado el Plan Nacional de Desarrollo establece como una forma para buscar la inclusión social la entrega de vivienda de interés prioritario a poblaciones con bajos recursos y sin posibilidad de acceso a crédito público o privado, mientras que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana busca la entrega de vivienda en lugares específicos de la ciudad, donde se privilegie la mezcla social,

acceso equitativo a bienes públicos, y la integración de diversos segmentos sociales.

Es decir, si bien los dos Planes de Desarrollo, como mecanismo de inclusión social buscan combatir el déficit habitacional, en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana se hace más evidente la implementación de mecanismos específicos encaminados a eliminar la segregación social y espacial, dándole suma importancia a los sectores de la ciudad donde estarán ubicadas las viviendas.

Por lo tanto, según lo establecido anteriormente, existe una diferencia conceptual entre los Planes de Desarrollo ligada directamente a la concepción de inclusión social.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 pretende que con la simple entrega de vivienda se genere inclusión social de la población objeto de la política, ya que de esta forma se estaría supliendo una necesidad insatisfecha, mientras que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 considera que la simple entrega de vivienda no es mecanismo suficiente para generar a cabalidad la inclusión social de la población objeto, dado que se debe permitir que dicha población acceda de manera equitativa a servicios públicos de la ciudad, gozando de una mejor calidad de vida y generando una mezcla social que combatiría la segregación.

A su vez, esta diferencia conceptual lleva a que, desde el punto de vista de la teoría de la construcción social, el reconocimiento simbólico que adquiere la población objeto de las políticas distrital y nacional de vivienda, sea mayor con el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, dado que al generar mezcla social e integración urbana, se busca empoderar de manera más efectiva a los grupos objeto de la política, al brindarle la posibilidad de acceder a los mismos recursos disponibles para sectores más favorecidos de la población.

Por otro lado, si bien nos encontramos en una etapa temprana de la implementación de la política de vivienda, lo cual no permite realizar un evaluación final (de impacto), es decir, una investigación en la cual se analicen los resultados

finales de la entrega física de viviendas dado que no se ha terminado el actual periodo presidencial, si es posible realizar un acercamiento preliminar al cumplimiento parcial de las metas. En este sentido, se evidencia una brecha entre las metas propuestas en los dos Planes de Desarrollo y la efectiva ejecución de la política (implementation gap), en tanto no se ha cumplido hasta el momento con las metas parciales propuestas, según lo establecido en el capítulo 3 del presente documento.

Teniendo en cuenta lo anterior, existe una divergencia en materia de cumplimiento de las metas físicas (tanto en habilitación de suelo como en la entrega de vivienda), en los Planes de Desarrollo, ya que se demuestra un avance cuantitativo de la política de vivienda nacional con respecto a las metas alcanzadas por parte del Gobierno Distrital.

Por lo tanto, es posible concluir que la brecha existente entre la formulación y la implementación de la política es menor en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ya que se ha cumplido parcialmente con la entrega de vivienda gratis a los sectores más vulnerables, mientras que la población objeto de la política de vivienda distrital no ha recibido ninguna de las viviendas contempladas en las metas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016.

RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO NACIONAL Y DISTRITAL (PRESIDENTE Y ALCALDE DE TURNO)

Es recomendable encontrar un punto medio entre las políticas de vivienda distrital y nacional con el fin de poder implementar importantes avances en materia de reconocimiento de poblaciones segregadas, pero atendiendo también a realidades presupuestales y de disponibilidad de tierra en aras de que los planes establecidos puedan ser efectivamente ejecutados por las autoridades correspondientes.

En este orden de ideas, si al momento de realizar una evaluación de impacto de las políticas, se llega a la conclusión de que no se cumplieron con los

objetivos de entrega física de vivienda en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, los elementos de integración social presentes en dicho plan, mencionados en el presente documento, no se verán materializados de manera efectiva.

Ahora bien, para hacer posible el cumplimiento de la recomendación anterior, y llevar a cabo el seguimiento y el cumplimiento de las políticas públicas de vivienda, resulta adecuada la creación de un comité con miembros del gobierno nacional y distrital, encargados de la revisión semestral, en donde se hagan evaluaciones del proceso de ejecución de la política pública, es decir, se discutan los avances y retrocesos de la política.

De esta manera, a través del comité se busca que se propongan acciones integradas que mezclen aspectos de los diferentes planes de desarrollo, generando una eficiente y tangible implementación (entrega física de viviendas) de la política de vivienda, y se lleve a cabo una integración y se logre mezcla social en tanto se beneficie de manera equitativa la población objetivo.

Bibliografía

Aguilar. Luis (2007). *La hechura de las Políticas*. Editorial Miguel Ángel Porrua. México

Aguilar. Luis (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno* Editorial Miguel Ángel Porrua. México

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013) “Dirección para la inversión” [en línea] disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Informaci%F3nTomaDecisiones/Inversion/FichasEBI>. Recuperado 12/08/13

Colombia, Congreso de la República (2012, junio) “Ley 1537 de 2012, Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y proveer el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” En *Diario Oficial*.

Colombia, (2010). Constitución Política de 1991. Bogotá. PDF [en línea].

Camacol. (2013) “informe de actividad edificadora” [en línea] disponible en: http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/IAE_Agosto%202013.pdf recuperado: 15/10/13

Confidencial Colombia. (2013) “ Hábitat ficha clave en la Bogotá Humana [en línea] disponible en: <http://confidencialcolombia.com/es/1/201/245/H%C3%A1bitat-ficha-clave-en-la-Bogot%C3%A1-Humana-Gobierno-Bogot%C3%A1-H%C3%A1bitat-Desarrollo-Vivienda-Metro.htm> recuperado: 22/10/13

Contraloría General de la Nación “Función de advertencia” [en línea] disponible en: <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/ControlesPORTAL/Advertencias/2013/21.%20Advertencia%20Fiscal%20-%20Sobre%20predios%20para%20Viviendas%20de%20Interes%20Prioritario%20VIP.pdf> recuperado: 12/09/13

DANE (2013) “vivienda VIS y no VIS” [en línea] disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/construccion-alias/vivienda-de-interes-social-vis> recuperado: 8/10/13

Departamento Nacional de Planeación. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana. Bogotá, Colombia.

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

El Espectador. (2013) “Petro no cumplirá meta de construcción de viviendas de interés prioritario” [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/petro-no-cumplira-meta-de-construccion-de-viviendas-de-articulo-446936> recuperado: 22/10/13

Escallón, Clemencia “La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos” (2012) [en línea] disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ring/n35/n35a11.pdf> recuperado: 27/09/13

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (2009). Inclusión social y nuevas ciudadanías. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá

La silla Vacía (2013) “La vivienda gratis en Bogotá desnudan los retos del proyecto de Petro” [en línea] disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/las-viviendas-gratis-en-bogota-desnudan-los-retos-del-proyecto-de-petro-36261> recuperado: 15/09/13

Ministerio de Educación “participación ciudadana”. [en línea] disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-177283_recurso_1.pdf recuperado: 22/09/13

Ministerio de Vivienda Ciudad Y Territorio. (2012) “Aspectos generales sobre la vivienda de interés social” [en línea] disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/PoliticaVISyVIP/Paginas/Aspectos-Generales.aspx> recuperado: 1/11/13

Ministerio de Vivienda Ciudad Y territorio (2012) “Decreto número 1921” [en línea] disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Ministerio/Normativa/Vivienda/Decretos/1921-%202012.pdf>. recuperado 28/10/13

PARSONS, Wayne. (2007) “políticas públicas: una introducción a la teoría y la practica de las políticas publicas”. Atenea Acevedo. México

Presidencia de la Republica. (2013). “Red para superación de la pobreza extrema”. [en línea] disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/especial/juntos/index.html>. Recuperado 17/10/13

Roth, André Noel. (2007) Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá,

Sabatier. Paul (2007). Teorías del proceso político. Editorial Westview Press. Estados unidos.

Sampieri, Roberto (2003). Metodología de la investigación. [en línea] disponible en: http://fcps.uaq.mx/descargas/propedeutico/tercera_sesion/Sampieri-Her%C3%A1ndez,%20Cap%C3%ADtulo%201%20'El%20proceso%20de%20la%20investigaci%C3%B3n'.pdf recuperado: 28/09/13

Sinergia. (2012) “informe al congreso Juan Manuel Santos”. [en línea] disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe_Senor_Presidente_al_Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_2012.pdf recuperado: 22/09/13

Secretaria Distrital de Hábitat (2013) “Plan de Desarrollo Bogotá Humana” [en línea] disponible en: http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1709&tmpl=component&format=raw&Itemid=264 recuperado: 29/10/13

La W radio. (2013) “Minvivienda y Petro, otra vez enfrentados por el tema de vivienda” [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/minvivienda-y-petro-otra-vez-enfrentados-por-el-tema-de-vivienda/20131029/nota/2003883.aspx> recuperado: 29/10/13

ANEXO 1

Plan plurianual de inversiones a nivel Nacional

“Las entidades territoriales cofinanciarán un monto de 29.2 billones que representa el 6% en temas como: vivienda y ciudades amables, política para la población desplazada, cultura deporte y Juntos contra la pobreza extrema. Por otro lado, el sector privado intervendrá con una inversión de 170.3 billones que representa el 35.1% para apoyar en los temas relacionados con: generación de empleo, infraestructura de transporte y vivienda y ciudades amables” (Departamento Nacional de Planeación, 2010-2014. p. 574).

ANEXO 2

Plan general plurianual de inversiones a nivel Distrital

“La estrategia Financiera de la Administración Distrital para la Financiación del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Publicas para Bogotá D.C., 2012-2016 “Bogotá Humana”, incluye recursos tanto de la Administración Central Distrital como de la Administración Descentralizada. Los recursos dispuestos para tal fin ascienden a \$61.147.156 millones de pesos constante de 2012. De los cuales \$43.234.956 millones corresponden a la Administración Central; \$6.230.496 millones a Establecimiento Públicos, \$5.239.137 millones a Empresas Industriales Comerciales y de Servicios Públicos; \$150.000 millones a Empresas Sociales del Estado, \$ 2.692.568 millones a Fondos de Desarrollo Local; y \$ 3.600.000 millones a capital privado. Los recursos de las Empresas incluyen las transferencias recibidas de la Administración Central y los recursos de los Fondos de Desarrollo Local son la parte que de los ingresos corrientes de la Administración Central deben ser ejecutados por localidades” (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C, p. 432).