

**ANÁLISIS COGNITIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA A PARTIR
DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE GOBIERNO
IDENTIFICANDO CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL PERIODO
2002 - 2014**

MARÍA CRISTINA FONTECHA RIVERA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C, Enero 2015**

**ANÁLISIS COGNITIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA A PARTIR
DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE GOBIERNO
IDENTIFICANDO CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL PERIODO
2002 - 2014**

MARÍA CRISTINA FONTECHA RIVERA
Economista

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Política Social

Director del trabajo de grado

JEAN-FRANÇOIS JOLLY
Economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas
Experto en Planeación Urbana y Regional
Director del grupo de investigación Políticas Urbanas de la
Pontificia Universidad Javeriana

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C, ENERO 2015**

AGRADECIMIENTOS

A **Jean-François Jolly**, por su interés, sus valiosos aportes y sus orientaciones en el desarrollo del trabajo de grado. A Pablo mi hijo, por el tiempo ausente.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
1. MARCO CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS.....	4
1.1. Las políticas públicas.....	4
1.1.1. ¿Cómo se construyen las políticas públicas?.....	6
1.2. La Política Social.....	9
1.3. La Política de Vivienda.....	11
1.3.1. El derecho a una Vivienda Digna.....	11
1.3.2. La política de vivienda en Colombia.....	14
1.4. Concepto de hábitat y tipología de las políticas públicas de vivienda.....	16
1.5. El análisis cognitivo de las políticas públicas.....	18
1.5.1. El referencial de las políticas públicas de Muller.....	19
1.5.1.1. El referencial global.....	20
1.5.1.2. El referencial sectorial.....	22
1.5.2. Los operadores de transacción o mediadores.....	22
1.6. Las dimensiones de las políticas públicas.....	22
1.7. Los Instrumentos de Planificación	24
1.8. Políticas públicas en el territorio - Sistema Socioterritorial de Monnet.....	25
1.8.1 La política de vivienda entendida desde las definiciones de Territorio, Territorialidad y Territorialización.....	25
1.8.2. Lógica Sectorial – Lógica Territorial.....	26
2. UNA APROXIMACIÓN AL ANALISIS DEL REFERENCIAL GLOBAL DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION	28
2.1 La <i>Dimensión Cognitiva</i> . Explicación de la construcción del Referencial Global.....	30
2.1.1 Los Instrumentos de Planificación del referencial global	30
2.1.2 Instrumento de análisis del Referencial	32
2.1.3. Construcción de Referenciales.....	35
2.2 La Dimensión Temporal. Identificación de rupturas y continuidades de la política. ...	37

2.2.1 Las relaciones diacrónicas.....	38
2.2.2 Las relaciones sincrónicas.....	38
2.3 Dimensión Territorial: La articulación de las políticas públicas nacionales con el territorio y la dualidad de las políticas públicas, una aproximación a su Territorialidad....	39
2.4 La Dimensión Política: Aproximación al análisis de la participación de los actores que intervienen en las políticas públicas en vivienda.....	41
3. LOS RESULTADOS DEL ANALISIS DEL REFERENCIAL GLOBAL DE LAS POLITICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA.....	43
3.1 La Dimensión Cognitiva y la Dimensión Temporal. Análisis del Referencial Global, sus rupturas y continuidades.	43
3.1.1 Referencial Global Nacional – RGN.....	43
3.1.2 Referencial Global Sectorial Nacional– RGSN.....	46
3.1.2.1 Tres Continuidades.....	47
3.1.2.2 Seis Rupturas.....	48
3.1.3 El análisis del referencial global nacional sectorial y los programas o proyectos de inversión de la política de vivienda.....	57
3.2 La Dimensión Espacial y La Dimesnón Política: La articulación de las políticas públicas nacionales con el territorio y la dualidad de las políticas públicas, una aproximación a su Territorialidad y su gobernancia.....	60
CONCLUSIONES.....	71
BIBLIOGRAFIA	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Elementos de las políticas públicas.....	7
Figura 2. Una tipología de la política pública del hábitat urbano.....	17
Figura 3. Marcos de análisis de las políticas públicas.....	18
Figura 4. El referencial de las políticas públicas - enfoque cognitivo.....	20
Figura 5. El referencial global nacional.....	21
Figura 6. Las Dimensiones de las políticas públicas.....	23
Figura 7. Relaciones Diacrónicas.....	38
Figura 8. Relaciones Sincrónicas.....	39
Figura 9. Los actores sociales como mediadores.....	42
Figura 10. Financiación de programas de política de vivienda.....	59

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Matriz del Referencial Global Nacional.....	33
Tabla 2. Matriz del referencial de las políticas públicas de vivienda.....	34
Tabla 3. Instrumentos de planificación en vivienda: Referencial Global Nacional.....	36
Tabla 4. Instrumentos de planificación en vivienda: Referencial Global Sectorial Nacional.....	37
Tabla 5. Análisis de territorialidad de los programas sectoriales.....	41
Tabla 6. Referencia Global Nacional, PND 2002 – 2006.....	44
Tabla 7. Referencia Global Nacional, PND 2006 – 2010.....	44
Tabla 8. Referencia Global Nacional, PND 2010 – 2014.....	45
Tabla 9. Ajuste al Subsidio Familiar de Vivienda.....	49
Tabla 10. Macroproyectos de vivienda de interés social nacional.....	50
Tabla 11. Subsidios para afectados por Ola invernal.....	52
Tabla 12. Dotación de suelos urbanizables.....	54
Tabla 13. Programa de Vivienda Gratuita.....	56
Tabla 14. Macroproyectos de Interés Social Nacional- MISN.....	61
Tabla 15. Programa del Subsidio Familiar de Vivienda.....	64
Tabla 16. Programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie o Programa de Vivienda Gratuita.....	66
Tabla 17. Programa del Fondo de Reserva de Estabilización de cartera - FRECH.....	69

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1. Matriz del Referencial Global Nacional - Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002 - 2006 "Hacia un Estado Comunitario"

ANEXO 2. Matriz del Referencial Global Nacional - Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2006 - 2010 "Estado Comunitario Desarrollo para Todos".

ANEXO 3. Matriz del Referencial Global Nacional - Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de Juan Manuel Santos 2010 - 2014. Prosperidad para Todos - "Vivienda y Ciudades Amables"

ANEXO 4. Marco normativo del Referencial Global Nacional de la Política Pública de Vivienda.

INDICE DE SIGLAS

AVC:	Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable
CNUAH:	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
FINDETER:	Financiera de Desarrollo Territorial
FONVIVIENDA:	Fondo Nacional de Vivienda.
FRECH:	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria
ICT:	Instituto de Crédito Territorial
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
RG:	Referencial Global
RGN:	Referencial Global Nacional
RSN:	Referencial Sectorial Nacional
RSSN:	Referencial Subsectorial Nacional
SFV:	Subsidio Familiar de Vivienda
VIP:	Vivienda de Interés Prioritario
VIS:	Vivienda de Interés Social

INTRODUCCIÓN

La vivienda como un derecho constitucional, social, económico y cultural en Colombia se ha considerado a lo largo de la última década para las clases menos favorecidas como un derecho de alto costo, similar a los derechos sociales de salud y educación que demandan elevados costos para acceder a ellos; los recursos destinados a vivienda pierden cada vez más relevancia convirtiéndose en una condición excluyente para la población vulnerable. La vivienda es un bien que da protección, seguridad y un entorno de construcción de comunidad, la falta de ella afecta el desarrollo individual y colectivo de las personas y las familias.

En el caso de Colombia, se presenta una situación social que amerita el análisis en esta tesis en el marco de la Maestría en Política Social, dado que el país presenta solo un 54% de propietarios de vivienda, el cual es uno de los más bajos de América Latina (CEPAL, 2012).

La política de vivienda en Colombia se ha implementado de dos maneras: la primera a partir de la asignación de los subsidios familiares de vivienda y la segunda, del fortalecimiento de un sistema financiero a través de estímulos como la reducción de puntos porcentuales en la tasa de interés de los créditos hipotecarios. En consideración a lo anterior, el presente trabajo tiene el propósito de analizar las actuaciones gubernamentales en materia de políticas públicas de vivienda. Entonces surgen inquietudes sobre cómo analizar el razonamiento gubernamental a este respecto y las consecuencias de las decisiones tomadas más aún si dichas actuaciones están encaminadas a superar el déficit habitacional desde perspectivas cualitativas o cuantitativas.

Dicho lo anterior, los planteamientos que se desarrollan en este trabajo pretenden retomar algunos hechos relevantes agrupándolos como eventos continuos y rupturas identificadas a través de un análisis cognitivo de las políticas públicas del nivel gubernamental, abordajes que permitirán iniciar la comprensión de la trayectoria de la política pública de vivienda para la toma de decisiones en el futuro. Este trabajo se

apoya en investigaciones previas desarrolladas por el Grupo de Investigaciones de Políticas Urbanas común a las Facultades de Arquitectura y Diseño, y de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

El objetivo general de esta investigación es plantear una aproximación al análisis cognitivo en la construcción del referencial de las políticas públicas de vivienda, resaltando las continuidades y las rupturas en los instrumentos de planificación y el acoplamiento entre los referenciales nacional y sectorial del Gobierno en el periodo 2002 – 2014.

Se presentan tres objetivos específicos, el primero contempla la elaboración de un acercamiento a las bases conceptuales de las políticas públicas para la construcción del referencial de políticas públicas de vivienda. El segundo, se enfoca en la construcción de una matriz del referencial que permita identificar continuidades y rupturas en la trayectoria de las políticas públicas de vivienda, así como la articulación entre los referenciales nacional y sectorial. El tercer objetivo pretende desarrollar algunas aproximaciones a los resultados del análisis del referencial global nacional, y el acoplamiento entre los referenciales nacional y sectorial de la política pública de vivienda.

Para el desarrollo de esta investigación se utiliza como herramienta metodológica el análisis cognitivo de políticas públicas de Muller (2010), a partir de cuatro categorías de análisis de las cuales se enfoca principalmente en las relacionadas con la política pública de vivienda del déficit cuantitativo y la política pública de vivienda de la dotación de suelos urbanizables, como atributos de una política de vivienda del hábitat urbano. Así mismo, se realiza una deconstrucción de los planes nacionales de desarrollo, es decir instrumentos de planificación del Gobierno Nacional. El abordaje es *cualitativo*, no recurre a métodos estadísticos o modelos econométricos, pero si hace un análisis cognitivo a partir de un trabajo exploratorio en un periodo de tiempo determinado 2002 – 2014, con base en la profundización de conceptos como instrumentos de planificación, el referencial global de las políticas públicas de vivienda, y el acoplamiento entre el referencial global y el sectorial de acuerdo con el presupuesto nacional.

Los planteamientos se presentan en tres capítulos organizados de la siguiente manera: el primero despliega las bases conceptuales en relación con la definición de las políticas públicas, las políticas sociales, el referencial global de las políticas públicas, desde autores como Roth, Subirats y Muller, así mismo, se hace una primera aproximación al análisis cognitivo de Muller a partir de la construcción del referencial.

En el segundo capítulo se expone la metodología a seguir basada en las cuatro dimensiones planteadas por Bejarano (2012), la *dimensión cognitiva*, relativa a la construcción del referencial a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno como son los planes nacionales de desarrollo, y los proyectos o programas sectoriales, la *dimensión temporal* que explica las relaciones cronológicas en un periodo determinado de tiempo, la *dimensión territorial* que se desarrolla a partir de conocer la intención de los gobiernos en involucrar aspectos territoriales en la formulación de los proyectos y los programas sectoriales, y finalmente la *dimensión política*, relacionada con la importancia de la participación de los actores.

Finalmente, el tercer capítulo contiene algunas aproximaciones del análisis de la recorrido del referencial, los aspectos relevantes encontrados como continuidades y rupturas en la trayectoria de las políticas de vivienda, así como el acercamiento entre los referenciales global nacional y global sectorial.

1. MARCO CONCEPTUAL DEL ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

El marco conceptual de este trabajo presenta tres conceptos principales: el primero relacionado con las políticas públicas como campo de estudio interdisciplinario de la acción gubernamental, el segundo concepto es sobre las políticas sociales que comprenden la resolución de problemas a situaciones de inequidad de una sociedad y el tercero es sobre la política de vivienda en el marco del derecho a una vivienda digna como parte fundamental para garantizar calidad de vida. Para cerrar el capítulo se presentan algunas aproximaciones a la construcción del referencial de las políticas públicas de vivienda a partir de instrumentos de planificación del gobierno nacional desde el enfoque cognitivo de las políticas públicas los cuales serán el punto de partida para desarrollar el análisis.

1.1 Las políticas públicas

Existen diversas definiciones de política públicas, sin embargo cualquiera que sea su definición debe propender por buscar soluciones a las cuales deben direccionarse las nuevas tendencias de los hacedores de políticas públicas. Para Roth (2009), una de las definiciones es tomar acciones que den soluciones a problemáticas sociales específicas, y, en esta perspectiva, define una política pública como:

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

Según Roth, el análisis de las políticas públicas es el proceso de examinar una serie de *objetivos, de medios y de acciones definidos* por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos, y para esto Roth establece cuatro paradigmas. El primero, denominado positivista o neopositivista, fundamentado en la medición de los hechos a través de la construcción de indicadores que tiene auge

por el desarrollo de sistemas informáticos y se relacionan con las perspectivas incrementalistas o utilitaristas. El segundo, denominado post positivista o de racionalismo crítico, tiene una visión más explicativa de los hechos sin separarlos de los valores. El tercero se relaciona con la teoría crítica, para este paradigma la realidad existe y los hechos pueden ser explicados, mientras el cuarto paradigma llamado constructivista considera que los factores cognitivos tienen un rol preponderante en el momento de construir y analizar políticas públicas.

Por otra parte, de acuerdo con Subirats (2008), las políticas públicas han evolucionado en la medida en que evolucionan las democracias occidentales. Por consiguiente, la definición de política pública se construye desde varias corrientes, así una corresponde a las políticas públicas y su relación con las teorías del Estado, esta se fundamenta en la filosofía política de la ciencia política. La segunda corriente define la política pública desde el funcionamiento del sistema político y su operatividad. La tercera corriente para Subirats, y autores como Lindblom, Simon, Easton, estudia la política pública como un sistema político complejo y heterogéneo donde es necesario comprender al detalle su funcionamiento para poder hacer las recomendaciones que requiera la problemática identificada. Por último, la corriente denominada “enfoque cognitivo”, se esfuerza en entender a las políticas públicas como la expresión de marcos cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad por los distintos actores públicos y privados en el seno de sus situaciones y sus acciones. Muller y Surel (citado en Subirats, 1998).

Continuando con las definiciones de políticas públicas desde una perspectiva analítica, Meny y Thoenig (1992) las definen como un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos. Para los mismos autores se trata de una acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico en diferentes aspectos como salud, seguridad, transporte a través de autoridades públicas representadas en los ministerios, organismos gubernamentales, entes territoriales, entre otros. De otra parte, Lasswell define una política pública como el conjunto de disciplinas que competen a la explicación de la producción de las políticas públicas y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas.

De acuerdo con lo anterior y en cualquiera de los casos el concepto de política pública involucra la toma de decisiones con el propósito de resolver problemas que afectan a una comunidad, y la identificación de los problemas se realiza a partir de la reconstrucción de situaciones más cercanas a la realidad, involucrando la participación de actores de cada sector, abordajes comunes con el enfoque cognitivo.

1.1.1 ¿Cómo se construyen las políticas públicas?

Para Meny y Thoening (1992), existen cinco características que se atribuyen a las políticas públicas, consideradas como elementos fundamentales en su construcción:

- *Un contenido:* Debe estar constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “sustancia” de una política pública, donde se movilizan recursos para generar productos, los cuales a su vez se convierten en problemas de investigación.
- *Un programa:* conformado por actividades que se enmarcan en un acto, las cuales deben articularse en torno a alguno o algunos ejes específicos que conforman el sector de intervención.
- *Una orientación normativa:* los actos traducen orientaciones intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de valores, y tienden hacia objetivos específicos.
- *Un factor de coerción:* Comprende unas decisiones o unas formas de asignación de recursos cuya naturaleza es autoritaria, una legitimidad que se impone a la colectividad. Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre-administrados y territorios definidos.
- *Una competencia social:* una política pública se define por los actos y disposiciones que afectan una situación, el analista de políticas públicas debe identificar a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo gubernamental.

Adicionalmente, de acuerdo con Salazar (citado en Bejarano, 2012), toda política pública debe tener tres elementos fundamentales (Figura 1):

- *Predicción*: se refiere a la idea de que no es posible tomar una decisión sin pensar en el futuro deseado como un referente para actuar, lo que significa que cualquier decisión que se tome debe pretender lograr algo, realizar una construcción cognitiva de la situación deseada.
- *Decisión*: Toda política pública no es otra cosa que decidir sobre algo, por eso quienes se preocupan por las políticas públicas concentran su atención en entender cómo se llevaron a cabo los procesos de decisión. Este elemento involucra dos procesos, el primero llamado racional porque a partir de los argumentos que soportan las alternativas presentes para la toma de la decisión, y el segundo llamado voluntad porque dichas decisiones están condicionadas por intereses consientes y conductas motivadas.
- *Acción*: mientras no haya acción se estará presente frente a un discurso y la política pública se concreta en acciones.

Figura 1. Elementos de las políticas públicas



Fuente. Elaborado a partir de Bejarano 2012

Por otra parte, para Aguilar (2008) definir un proceso de construcción de política pública es definir cuál es el problema público al cual se le debe dar respuesta. Para que esto se dé, necesariamente debe presentarse una problemática y conocer detalladamente cuáles son las razones por las que se considera un problema.

La construcción se guía por pasos secuenciales, donde el primero se centra en la *identificación de la problemática*, momento importante ya que permite dar juicios de valor para categorizar el alcance del problema público. El segundo paso es *conocer las causas*, los hechos que llevaron a la definición de ese problema. El tercero es *construir unas acciones* que permitan atacar el problema público, garantizando la eficiencia de las acciones. El último paso es la *implementación*, mediante el cual el análisis toma una forma organizacional, una estructura gerencial y operativa en la medida en que debe asegurarse un trabajo con la mayor efectividad, es decir que tenga eficacia y eficiencia, donde se utilicen apropiadamente los recursos programados, y se establezca en el período definido. Igualmente, que se garanticen los responsables, cronogramas e indicadores como herramienta de autocontrol en cada operación.

De igual forma para Jones (citado en Roth A., 2002), la política pública se puede descomponer en secuencias lógicas, distinguiendo cinco fases para el desarrollo de una política:

Fase I: *Identificación de un problema*: en la cual se percibe una acción problemática por los actores sociales y políticos como los sindicatos, los gremios y los políticos quienes identifican el problema y lo expresan entre sus miembros.

Fase II: *Formulación de la solución o acciones*: en esta fase se busca que el problema y sus posibles soluciones y acciones estén inscritos en una agenda política.

Fase III: *Toma de decisión*: en esta fase se examina la o las soluciones existentes y deciden cual es la respuesta idónea a la problemática.

Fase IV: *Implementación*: es el momento de realizar la implementación de la solución escogida y generalmente está a cargo de la administración.

Fase V: *Evaluación*: al final de la ejecución, las reacciones o el impacto a las decisiones implementadas son evaluadas por los actores sociales y políticos y puede dar pie al inicio del ciclo nuevamente.

Finalmente, según Roth (2012), pueden existir muchas definiciones de política pública así como ciclos o fases, lo importante es ejecutar una política pública teniendo

en cuenta las interpretaciones y reinterpretaciones de los actores que participan en su construcción, un juego de roles que debe tener como objetivo la persuasión de los actores para concluir con decisiones de implementación a las soluciones a problemas colectivos.

1.2 La política social

Para hablar de política social es necesario primero mencionar que de acuerdo con la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho, es decir, que existe un Estado democrático que debe garantizar a la ciudadanía derechos individuales y colectivos. La política social del gobierno nacional dentro de otros aspectos centra su atención en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, enfocado hacia la disminución del déficit cuantitativo que permitan logros en la reducción de la pobreza, sin embargo, Colombia continúa siendo uno de los países con una brecha grande en desigualdad e inequidad social.

Según Pisarello (2007), estos Derechos Económicos, Sociales y Culturales o (DESC) deben ir acorde con unas necesidades básicas que deben ser cubiertas a través de políticas sociales que garanticen su aplicación, por ejemplo políticas sociales en salud, en educación, integración social o políticas sociales en vivienda. Estas políticas deben cumplir con cuatro criterios básicos, a) Legitimidad, es decir, un ordenamiento jurídico, b) Idoneidad, lo que indica que deben ser óptimas según corresponda, c) Necesidad, esto es, que sea de carácter indispensable o imprescindible y d) Proporcional, que debe ser equilibrada.

Para Teresa Montagut (2009) la política social es toda aquella política relativa a la *administración pública de la asistencia*, que hace su aparición a finales del siglo XIX de la mano del reformismo liberal que buscaba llegar a un mínimo de justicia social y bienestar. En Europa estas políticas comienzan a desarrollarse con la Legislación Social de Bismark transformando la regulación del mundo laboral, buscando mayor protección a los trabajadores. La relación entre derechos sociales y políticas sociales

es directa, se ve reflejada por ejemplo en las políticas públicas como la redistribución del ingreso, que mejora o amplía las necesidades de una comunidad.

De acuerdo con Giraldo, (2007), la política social abarca además de la protección social, la educación, la capacitación, la recreación, la cultura, el deporte, la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, la atención de catástrofes, entre otros. Se entiende por política social la provisión de bienes y servicios indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, el mantenimiento de la armonía social y la regulación de las relaciones sociales; los bienes sociales no son provistos en igualdad de condiciones para todos los individuos, porque la mayoría de las personas no los pueden adquirir bajo las reglas del libre mercado. Por eso, el Estado debe intervenir para garantizar dicha provisión a través de mecanismos como el aseguramiento, la cobertura universal y la asistencia pública en busca de un Estado de bienestar.

Gramsci (citado en Giraldo, 2007), resalta la importancia de las funciones del Estado en los temas sociales, mencionando que los resultados de las políticas están directamente relacionadas con la sociedad civil y el sistema económico. Un cambio en el modelo económico genera cambios estructurales en la políticas públicas, adicionalmente una transformación del orden político puede generar contradicciones reflejadas en el nuevo sistema económico. Estas contradicciones se pueden presentar entre el ejecutivo y el legislativo, entre el nivel nacional y las administraciones locales, generalmente se manifiestan a través de luchas de poder por intereses que pueden o no en algunos casos quedar incluidos dentro de la agenda pública.

Para Amartya Sen (citado en Martínez, 2013), el propósito de las políticas sociales es “no sólo el acceso a bienes y servicios sino a una disposición de libertad o capacidad de elección”. La política social no debe centrarse sólo en brindar bienes y servicios sino en la posibilidad de optar, en el marco de una corriente liberal que prioriza la libertad o posibilidad de elección sobre cualquier otro principio.

Por el contrario Martínez (2013), plantea que la política social a partir de la implantación del modelo neoliberal, no tiene el propósito de la universalización sino

que se caracteriza por la focalización, restricción de los servicios básicos y la delegación de funciones de administración y prestación de servicios a agentes privados.

1.3 La política de vivienda

1.3.1 El derecho a una vivienda digna

El Derecho a una vivienda digna está consagrado en la Constitución Política de 1991 Capítulo II, artículo 51 el cual expresa que “*todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*” en el sentido de garantizar este derecho se deben dirigir las políticas sociales, teniendo en cuenta que la vivienda es un componente primordial en generar calidad de vida y bienestar a la sociedad.

Así mismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) proclama en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reza en su párrafo 1 del artículo 25:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medidas de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

De acuerdo con la Observación general No. 4 del Pacto Internacional de los DESC, el derecho a una vivienda adecuada debe contener los siguientes elementos:

- a. “Seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.
- b. “Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.
- c. “Gastos soportables: Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas....”.
- d. “Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad...”.
- e. “Asequibilidad: la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos....”.
- f. “Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales...”.
- g. “Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda...”.

En consideración a lo anterior, el Estado debe garantizar la adopción de políticas públicas de vivienda de manera integral, deben estar articuladas a nivel nacional y territorial para permitir el acceso de todos los colombianos a una vivienda adecuada.

A nivel internacional, la problemática de las familias sin vivienda tiene acogida hasta en las más grandes instituciones, las cuales desarrollan estrategias participativas planeadas y formuladas, para así poder gestionar en cada país, políticas y programas dirigidos a disminuir y erradicar el flagelo de familias sin techo. La Conferencias de la ONU sobre los Asentamientos Humanos, la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, el Programa de Hábitat, la celebración del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), han contribuido a promover un entendimiento universal de los problemas de los asentamientos humanos, así mismo, ha motivado la generación de las políticas en materia de vivienda y seguridad de la tenencia en favor de los pobres, la gestión pública urbana transparente, responsable e incluyente, entre otras.

Como lo dice Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas entre 1992 y 1996, *"Los asentamientos humanos, especialmente en las ciudades, son factores claves en las complejas ecuaciones cuyas premisas son el crecimiento y el desarrollo, los problemas ambientales, los derechos humanos y la erradicación de la pobreza"*. Así mismo, la Declaración de Estambul en su numeral cuarto promulga que para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos se debe tener un enfoque de lucha contra el deterioro de condiciones que ya han alcanzado dimensiones críticas. Así mismo, explica que deben tenerse en cuenta aspectos que pueden alterar las condiciones, las modalidades de producción y el consumo insostenible, los cambios demográficos insostenibles, las personas sin hogar o habitantes de calle, el aumento de la pobreza y el desempleo, la exclusión social y el papel de la mujer dentro de la sociedad, la inestabilidad familiar como institución, la falta de infraestructura y servicios básicos, la ausencia de una planificación adecuada por parte de los gestores de las políticas y estrategias, el aumento de la inseguridad y de la violencia, la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres

naturales, la calidad de la vivienda en aspectos concernientes con la incorporación de parámetros relacionados con la sostenibilidad y la eficiencia con acceso a condiciones de empleo, equipamientos y transporte público, situaciones que deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas públicas integrales.

1.3.2 La política de vivienda en Colombia

En Colombia, la política de vivienda se remonta a la década de los años 30, cuando el Banco Central Hipotecario (BCH) fue fundado en 1932 con el objetivo de promover el sector de la construcción a través del crédito y luego en 1939 cuando se inicia el Instituto de Crédito Territorial – ICT, entidad que se encargó de construir y otorgar créditos con subsidios del Estado¹. Durante cuarenta años la política de vivienda urbana se basó en esos dos aspectos. Para 1972 se buscó una nueva directriz basada en el fortalecimiento del sector de la construcción, y con el Gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) se crearon dos herramientas pensadas bajo un contexto económico controlado, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

De acuerdo con Rojas (2007), pasando por los diferentes planes de desarrollo de gobierno anteriores, la política de vivienda en el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958 – 1962) comienza a ser tratada a partir de la reducción del *déficit habitacional en áreas urbanas*, conocedores de las dificultades de acceso al crédito como fuente de financiamiento para comprar una vivienda, el gobierno implementa el Instituto de Crédito Territorial (ICT).

El Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) orientó la política hacia el otorgamiento de subsidios a las clases menos favorecidas y la incorporación de centros urbanos para promover el desarrollo de las ciudades, posteriormente, Misael Pastrana (1970-1974) hizo énfasis en el desarrollo urbano industrializado a través de la

¹ Según documento Política de Vivienda: alcances y perspectivas. Facultad de Economía, Universidad del Rosario

construcción privada de planes de vivienda. Por su parte, Alfonso López (1974-1978) buscó distribución territorial de la población para el fortalecimiento de las ciudades intermedias, mientras la presidencia de Julio Cesar Turbay Ayala, (1978-1982) buscó mejorar la calidad de vida de las viviendas a través de la dotación de acueductos.

Se legalizó la tenencia de la tierra, durante el mandato de Belisario Betancourt (1982-1986) y durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se asignaron recursos para vivienda popular y rehabilitación de zonas marginales con el propósito de racionalizar el uso del suelo, se pasa a un país predominantemente urbano. En el cuatrienio de Cesar Gaviria (1990-1994) la política se desarrolla como política de vivienda social y se focaliza en el subsidio familiar de vivienda con la expedición de la Ley 03 de 1991 y la implementación el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se continúa con la política del subsidio. Para el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se garantizaron los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo debido a que tuvo que enfrentar el colapso del sistema financiero de vivienda en el año de 1999, pasando a un sistema de Unidad de Valor Real (UVR) con base en el comportamiento del Índice Base de Cotización (IPC). En el periodo (2002-2006) del gobierno de Álvaro Uribe, la estrategia es convertir a Colombia en un país de propietarios sobre “la base del *ahorro, el subsidio y el crédito complementario*” Rojas (2007), estrategia que continuó con su reelección para el periodo 2006-2010.

Actualmente, en el gobierno de Juan Manuel Santos la política de vivienda se basa a partir de tres aspectos. El primero siguiendo lo ya establecido en la Ley 049 de 1990 y la Ley 03 de 1991, está basado en el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda; el segundo está relacionado con el espacio urbano y el ordenamiento territorial, finalmente, el tercer aspecto se relaciona con la política de agua y saneamiento básico, política que continúa enfocándose a la disminución del déficit habitacional y a unos instrumentos relacionados con la oferta y la demanda de vivienda.

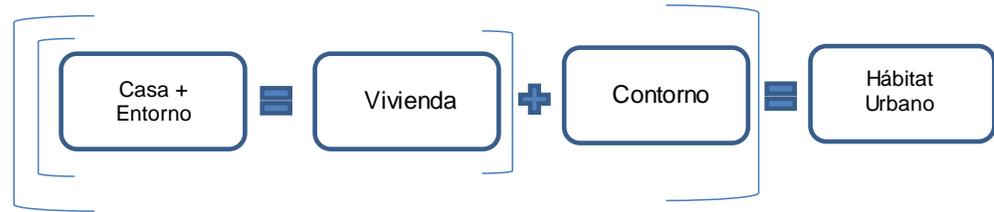
1.4 Concepto de hábitat y tipología de las políticas públicas de vivienda

Según Giraldo (2012), el concepto de hábitat humano se debe precisar a partir de múltiples aspectos de la vida individual y colectiva, más allá de la ocupación física de un territorio, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional: política, económico-social, y estético-ambiental. El hábitat no se agota en un techo construido bajo el cual protegerse; es el espacio físico e imaginario donde tiene lugar la vida humana.

Continuando con Giraldo (citado en Jolly, 2010) para definir el concepto de hábitat se parte de tres categorías de análisis:

- *La casa*: “(lo que esta puertas adentro) es decir, lo que los economistas llaman “edificación con destino principal a vivienda” incluyendo el suelo sobre el cual descansa dicha casa y la producción del mismo (suelos urbanizables)”.
- *El entorno*: “(lo que esta puertas afuera), es decir el barrio que desde el punto de vista económico incluye edificaciones o construcciones con destino a actividades educacionales, hospitalarias, etc, así como equipamientos como vías, servicios públicos domiciliarios en redes, parques, servicios de transporte etc.”
- *El contorno o ciudad*: ““el entorno está unido a través de redes y vías”, que a su turno está conectado “con la región, otras ciudades, el país y el resto del mundo””.

Figura 2. Una tipología de la política del hábitat urbano



Fuente: Elaborado a partir de Jolly (2010)

Continuando con Jolly (2010), la combinación de tipologías a partir de Giraldo y Fresneda establece cuatro grandes componentes de la política de vivienda, dentro de los cuales se encuentran:

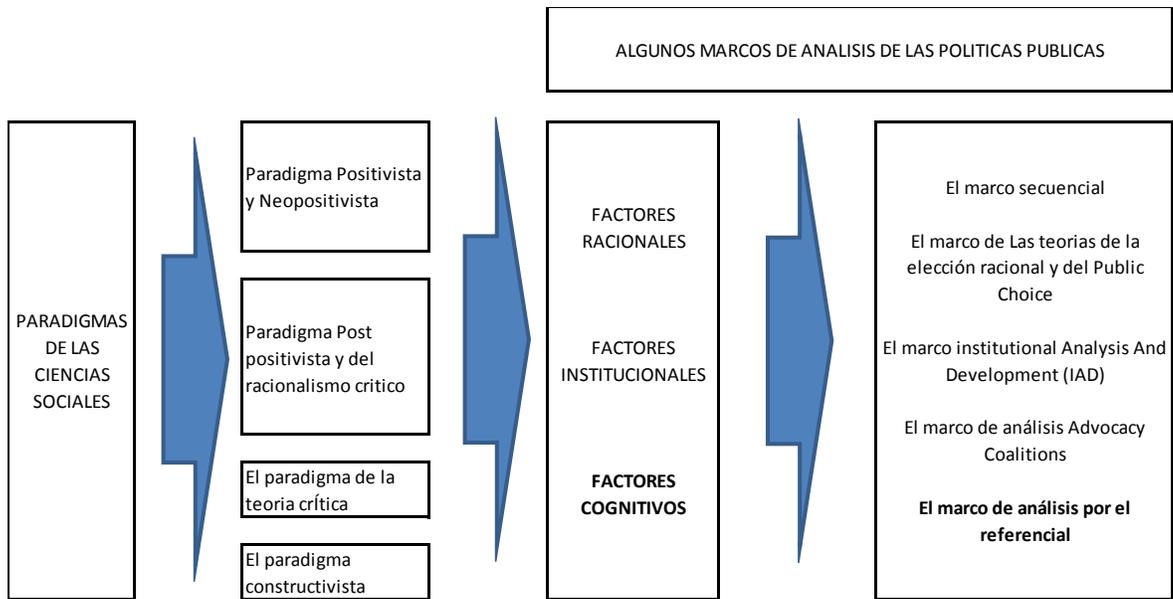
- *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda* o política pública de vivienda de Tipo I.
- *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda* o política pública de vivienda de Tipo II. Construcción de vivienda nueva.
- *Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables* o política pública de vivienda de Tipo III.
- *Política pública e vivienda que tiene que ver con el entorno* o política pública de vivienda de Tipo IV.

Para efectos del desarrollo del análisis se tomarán las políticas de vivienda de Tipo II y de Tipo III, por cuanto abarca dos aspectos determinantes de la política, el primero con la producción de vivienda nueva que permite disminuir el déficit y el segundo con la dotación de suelo como elemento fundamental para el desarrollo de una política articulada con los territorios.

1.5 El análisis cognitivo de las políticas públicas

De acuerdo con Roth (2008), el campo de estudio de las políticas públicas ha desarrollado varios marcos de análisis que intentan combinar varias perspectivas, paradigmáticas y teóricas. Según Guba (citado en Roth, 2008) la investigación de las ciencias sociales se apoya en cuatro paradigmas, el positivismo (y neopositivismo), el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Así mismo, los analistas contemporáneos no solo usan una teoría en particular sino que proponen marcos explicativos que combinan diferentes teorías enmarcadas dentro de los paradigmas mencionados.

Figura 3. Marcos de Análisis de las políticas públicas



Fuente: Elaboración Propia a partir de Roth (2008).

El análisis cognitivo es un enfoque de estudio de las políticas públicas en el cual citando a Muller (2010), las políticas públicas son mucho más que unos procesos de decisión donde participan unos actores. Es donde una sociedad *construye su relación con el mundo*. En ese sentido, una política pública busca un actuar sobre un campo de la sociedad, y este actuar pasa por la definición de *objetivos*, que se concretarán realizando una *representación del problema*, de sus *consecuencias* y de las *soluciones*

posibles. Por lo anterior, las políticas públicas se elaboran a partir de representaciones con el fin de lograr una percepción real de los problemas que enfrenta una sociedad.

Continuando con Muller (2010), la construcción de una política pública se basa en la representación de “*una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*”. Este proceso se da a partir de dos mecanismos, una decodificación de la situación real que permita identificar problemáticas y una recodificación que conduce a la definición de acciones políticas. Hay que tener en cuenta que el mundo está en constante cambio, logrando a su vez una transformación política que está representada por el surgimiento de movimientos sociales. Lo anterior, cambia la forma de pensar que no sólo en el Estado se concentra la construcción de la política pública sino que ésta va más allá del Estado y se combina con la participación de diferentes actores a nivel sectorial.

1.5.1 El referencial de las políticas públicas de Muller

Siguiendo el concepto de Muller (2010), el referencial es la representación de un sector de la sociedad en una época dada, el cual está compuesto por tres elementos principales: *El referencial global, el referencial sectorial y unos operadores de transacción*. Es una imagen cognitiva donde los actores van a confrontar la percepción de los problemas, las soluciones a los mismos, y las acciones a tomar. Es una visión que se tiene del mundo y está compuesto por unas normas prescriptivas que dan sentido a través de la definición de criterios y asignación de objetivos. El referencial se convierte en un acuerdo donde se plasman los diferentes conflictos sociales de manera organizada para su posterior solución, el cual queda reflejado en documentos como el plan nacional de desarrollo.

Continuando con Muller (2010), para definir el referencial de las políticas públicas se deben articular cuatro niveles de representación *los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes*.

Figura 4. El referencial de las políticas públicas – enfoque cognitivo



Fuente: Elaboración propia a partir de Muller (2010)

A continuación se presenta la definición de cada nivel:

- *Los valores:* Son las representaciones más fundamentales de lo que es bien y lo que es mal. Un debate sobre *equidad vs igualdad*.
- *Las normas:* Definen la diferencia entre lo real percibido y lo real deseado, define unos principios de acción.
- *Los algoritmos:* Son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción “si..., entonces...”: si el gobierno no le pone tanto cuidado a la moneda, entonces las empresas ganaran competitividad”
- *Las imágenes:* son vectores implícitos de valores, normas y algoritmos, estas dan significación a lo que se hace inmediatamente.

1.5.1.1 El referencial global

Extendiendo los planteamiento de Muller (2010), se puede determinar la existencia de un referencial global que actúa como orientador porque contiene las normas dando sentido regulador y jerárquico pero que a su vez, requiere conocer en detalle una representación específica del entorno, porque las personas no representan sus

realidades de la misma manera, tienen visiones diferentes del mundo que los rodea y por tanto es necesario definir criterios que redecodifiquen cognitivamente la complejidad de la realidad.

“El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” Muller (2010).

Entonces el referencial global está conformado por un conjunto de valores que representan las creencias básicas de una sociedad aun cuando no sean representaciones perfectamente coherentes con el mundo, así el referencial global es un consenso que permite delimitar las ideas y la organización de los conflictos sociales. De igual forma, comprende un sistema jerarquizado de normas en donde pueden prevalecer unas sobre otras, lo cual se traduce finalmente en las agendas públicas. Así mismo, intervienen los mediadores. Según Muller (citado en Jolly 2010), los mediadores son los agentes que realizan la construcción del referencial, es decir, la creación de imágenes cognitivas que representan la percepción del problema público.

Figura 5. El referencial Global Nacional



Fuente: Elaborado a partir de Muller (2010).

1.5.1.2 El referencial sectorial

Se puede decir que para Muller el referencial sectorial delimita las fronteras del sector en el cual se representan de manera directa los problemas que puede tener una sociedad y que, de igual forma, se somete a diversas discusiones para lograr una agenda política acordada.

De acuerdo con lo anterior, la construcción de las políticas públicas está enmarcada en una articulación de representación de imágenes que se relacionan cada vez más con la participación de actores sociales de diferentes sectores territoriales y cada vez menos con la exclusividad del Estado. Esta imagen sectorial es el referente de la política pública en la medida en que se impone como articulador de elementos entre lo global y lo sectorial, así mismo, se pueden construir referenciales sub-sectoriales de la política.

1.5.2 Los operadores de transacción o mediadores

Los operadores de transacción también llamados mediadores según Muller, (2010), son un paso obligado para cualquier análisis de política pública, están directamente relacionados con la acción pública por cuanto se les conoce como los agentes o los actores sociales, y se encargan de la relación compleja entre las restricciones de lo sectorial y la autonomía de lo global.

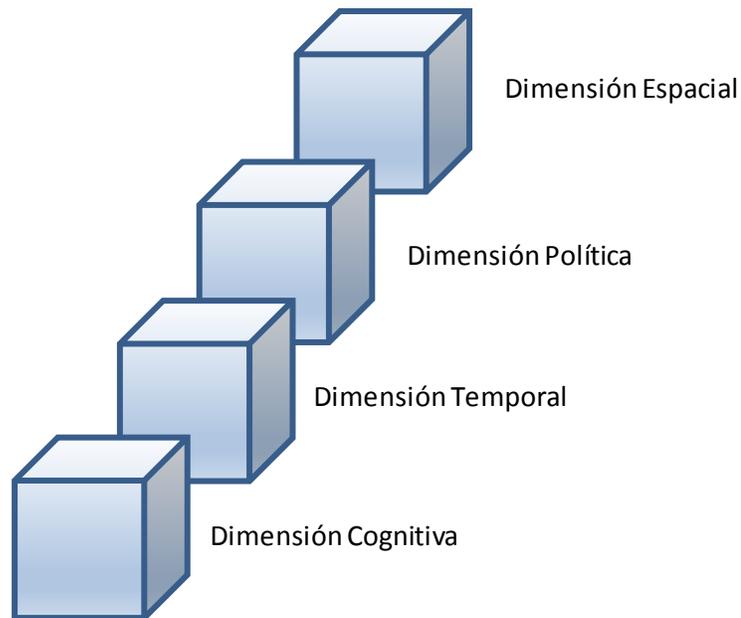
1.6 Las Dimensiones de las políticas públicas

De acuerdo con Bejarano, (2012) se pueden identificar cuatro dimensiones para análisis de los instrumentos de planificación y de acción pública de la siguiente manera, una “*dimensión cognitiva* permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública, la *dimensión temporal* permite elaborar las trayectorias del referencial, la *dimensión espacial* permite ubicar el referencial en un territorio y la *dimensión política* permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la

construcción del referencial”. Para el desarrollo de este análisis se tendrán en cuenta las cuatro dimensiones mencionadas.

Para Salazar (citado en Bejarano 2012), la *dimensión temporal* de las políticas públicas permite ubicar la situación problemática en un momento dado y diferenciar la misma situación de otro momento determinado.

Figura 6. Las Dimensiones de las Políticas Públicas



Fuente: Elaborado a partir de Bejarano (2012)

Según Salazar (2008, para cualquier análisis de política pública es necesario tener en cuenta las siguientes características:

- La política pública como **unidad de análisis**, es considerada como un todo, como un proceso global.
- El análisis de la política tiene una **ambición explicativa** y pretende decir lo que pasó y por qué pasó, no solamente contar con lo que sucedió.

- El análisis de la política pública requiere de un **análisis diacrónico**, es decir un análisis histórico.
- El análisis de la política pública permite abordar la relación Estado-Sociedad, **priorizando un momento estatal y administrativo.**
- El analista debe considerar al Estado como una organización social compleja, es decir, **con conflictos, contradicciones e incoherencias**².

1.7 Los Instrumentos de Planificación

Los instrumentos de planificación deben ir orientados a establecer las acciones en el territorio. En ese sentido, Bejarano (2012) plantea que los instrumentos de planificación también actúan como instrumentos de acción pública, si se tiene en cuenta que los instrumentos de acción pública también son portadores de valores con una interpretación de lo social.

A continuación conviene indicar brevemente algunos antecedentes de la planeación en Colombia. Aunque las ideas intervencionistas del Estado en Keynes se plantearon en los años treinta, el primer esbozo de planeación en Colombia lo planteó el Banco Mundial en los años cincuenta y también la CEPAL con estudios económicos de largo plazo. Más adelante, en 1958 llegó a Colombia la Misión de *Economía y Humanismo*, que proyectó nuevas bases para la planeación.

Según Arias (2006), "éstos trabajos permitieron la formación de la simiente normativa de la planeación lo que permitió la instauración del sistema a partir de la Ley 19 de 1958, que dio inicio a dos organismos complementarios así: el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación". Complementariamente anota que "La Alianza para el Progreso, programa de ayuda de los Estados Unidos para América Latina en los años sesenta solicitó a los países elaborar planes de desarrollo como requisito para poder recibir los beneficios respectivos. De igual manera, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL,

² Negrillas del texto citado

asesoró a los países en la elaboración inicial de sus planes”.

Sobre las anteriores bases el presidente Alberto Lleras formuló el primer Plan Decenal de Colombia 1960 - 1970 y de ahí en adelante los demás mandatarios continuaron formulando planes para sus periodos de gobierno.

1.8 Políticas públicas en el territorio - Sistema Socioterritorial de Monnet.

Monnet (citado en Bejarano, 2012) define como ciudad a un territorio, un objeto socio – espacial identificable que tiene una naturaleza social, ya que ciudad necesariamente hace referencia a una sociedad, y en una sociedad interactúan diferentes aspectos como, vías, relaciones interpersonales, edificios, esparcimiento, entre otros.

1.8.1 La política de vivienda entendida desde las definiciones de Territorio, Territorialidad y Territorialización.

Según la perspectiva de Monnet (citado en Jolly, 2012) para las políticas públicas en vivienda, el Territorio es un espacio material área o red realizado por el ejercicio de una acción humana repetitiva. Más explícitamente, es un espacio geográfico donde el ser humano realiza acciones que le dan un rol determinado de poder o dominio.

Jolly (2012, p 5) retoma las definiciones de Monnet (2010) quien plantea que la Territorialidad hace referencia “*a la capacidad de un actor de ejercer una competencia sobre alguna extensión*”, donde se expresa un valor o un sistema de valores que son desarrollados por diferentes actores sociales, que le dan un sentido de pertenencia a dicho espacio.

La Territorialización según Monnet, es la acción humana que se fundamenta en un sistema de valores para producir un territorio. Según estos conceptos, el Territorio, la Territorialidad y la Territorialización, son diferentes pero

complementarios, por tanto se interrelacionan entre sí, en la medida en que los espacios geográficos cobran sentido a la luz de los valores que se ejercen sobre estos y que su transformación se posibilita por cuestiones de territorialidad.

1.8.2 Lógica de Sectorialidad – Lógica de Territorialidad

De acuerdo con Jolly (2010) existe un nivel de intervención y de repartición de responsabilidades que intervienen en la política de vivienda entre dos categorías de actores uno a nivel Nación y otro a nivel Distrito. El primero a través del Subsidio Familiar de Vivienda y la definición de sistemas de financiación relacionados con la demanda y el segundo con la disponibilidad de suelo urbanizable desde el punto de vista de la oferta. Los dos actores no son excluyentes, son articulados e integrados y por lo tanto, Jolly (2010) plantea que la política pública de VIS es dual, con una vertiente lógica sectorial a cargo de la Nación y una lógica territorial que está a cargo del distrito y del municipio.

Continuando con Jolly (2010), existen unas lógicas de regulación que determinan el modo de gobierno en un territorio en la cual se establece que la *territorialidad* hace referencia a una situación en la cual la “*lógica dominante de una política pública es una lógica territorial o horizontal*”, mientras que la sectorialidad se relaciona con una *lógica dominante sectorial o vertical*. Aunque dentro de esta investigación no se toma la espacialidad dentro de un territorio específico, si es posible realizar una aproximación a la espacialidad determinando una lógica de regulación horizontal o vertical a partir del nivel de autonomía o de decisión que tienen los municipios y distrito en la formulación de los programas y proyectos del Gobierno Nacional.

Finalmente, una vez descrito el marco conceptual en este primer capítulo, se puede establecer que los conceptos de política pública, de política social y de política de vivienda son instrumentos para que un Estado transforme la vida de las personas, y que

contando con herramientas de análisis como el enfoque cognitivo se puede construir un referencial de política pública en vivienda que permita identificar en las trayectorias de los instrumentos de planificación las continuidades y rupturas de las acciones que hacen parte de una agenda política. Así mismo, utilizando como marco de referencia el análisis diacrónico se podrá establecer las posibles tensiones que surgen en la ejecución de políticas públicas por la falta de articulación entre el referencial global sectorial y el referencial territorial de las políticas de vivienda.

2. UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL REFERENCIAL GLOBAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

En éste capítulo se desarrollarán algunas aproximaciones a la construcción del referencial, a partir de las cuatro dimensiones propuestas por Bejarano (2012), una *dimensión cognitiva*, una *dimensión espacial*, una *dimensión temporal* y una *dimensión política*.

Para el desarrollo de la investigación, buscando resolver la dimensión cognitiva y temporal, se tomarán como unidades de análisis los instrumentos de planificación del nivel Nacional, como los planes nacionales de desarrollo, documentos Conpes, programas y proyectos sectoriales, de igual manera, la normativa que se haya expedido en desarrollo de las políticas públicas de vivienda como son las leyes, decretos y resoluciones. Por otra parte, en desarrollo de la *dimensión política y espacial*, se tendrá en cuenta la importancia de la intervención de los actores y el desplazamiento de las políticas en el territorio a partir de las lógicas de regulación de sectorialidad y lógica de regulación de territorialidad.

Para efecto del análisis de este trabajo se han seleccionado los últimos tres PND, por considerar que han sido trascendentales para la evolución de la política de vivienda. Como lo menciona Cuellar (2006), “*después de la severa crisis del sector financiero y en particular el hipotecario, ocurrida a finales de los años 90, fue precedida por una drástica contracción de la actividad constructora y por una caída sin precedente de los precios de la finca raíz. A partir del año 2000 cambia la tendencia y se nota una clara reactivación de la actividad constructora, así al término del 2005 la mayor parte de los indicadores sectoriales todavía continuarán por debajo de los niveles alcanzados en 1998.*”

No obstante, es importante conocer algunos aspectos de la trayectoria que ha tenido la política pública de vivienda, en términos de antecedentes y contexto. De

acuerdo con Rojas (2007 pág. 42), la política de vivienda comienza a ser tratada a partir de 1.958 definiendo como punto de partida la superación del déficit habitacional. Previamente, la situación económica y la desigualdad, asociada a bajas condiciones de habitabilidad y salubridad en la mayoría de la población orientaron a que en la década de los años 30 se fundara el Banco Central Hipotecario - BCH y el Banco Agrícola (hoy Banco Agrario) y en especial el Instituto de Crédito Territorial – ITC. El ITC inicia programas de construcción de vivienda a bajo costo y también fue la entidad encargada de administrar los recursos asignados para ejecutar la política de vivienda, participando de todo el proceso iniciando con la compra de los terrenos, construcción de la vivienda, el trámite del crédito hipotecario y la entrega de la vivienda a los destinatarios, fomentando así la construcción de vivienda principalmente para trabajadores del campo y de viviendas urbanas para empleados y obreros. Esto fue consecuencia de las medidas económicas que tomaron fuerza en los años cincuenta con la doctrina Keynesiana y los planteamientos de la CEPAL que consideraban fundamental para el crecimiento y desarrollo económico la intervención del Estado.

Posteriormente, como parte de las medidas más importantes de la política, entre los años 1.972 y 1.990 se crean las corporaciones de ahorro y vivienda las cuales estaban agremiadas en el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda – ICAV. Estas corporaciones debían atender las necesidades de financiamiento de la población a través del Sistema de Poder Adquisitivo Constante – UPAC y lideraron la colocación de recursos para crédito de vivienda por cerca de dos décadas. Finalmente, en los años 90 se cambia de enfoque, dirigiendo la política a los subsidios a la demanda, haciendo uso del instrumento de los subsidios familiares de vivienda promulgados por la Ley 3ra de 1.991. Esta última medida se implementó a través del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y se convirtió en el nuevo modelo a seguir en los siguientes veintidós años de política pública de vivienda.

2.1 La *Dimensión Cognitiva*. Explicación de la construcción del Referencial Global.

Para identificar el referencial global se toma como base la deconstrucción de los instrumentos de planificación, en especial los planes nacionales de desarrollo. Los instrumentos de planificación en Colombia venían desarrollándose desde comienzos de los sesenta y se consolidaron con la reforma a la Constitución Nacional en 1991 explícitamente con el Plan Nacional de Desarrollo. Esto se desarrolla en su artículo 342, mencionando el propósito de establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

2.1.1 Los Instrumentos de Planificación del referencial global

En desarrollo de la Constitución, se expidió la Ley 152 de 1994, donde se establece el contenido del Plan, definiendo: los principios generales, la parte general, el plan de inversiones, los presupuestos plurianuales, las autoridades e instancias nacionales de planeación, el Consejo Nacional de Planeación, el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan.

El Plan es el instrumento mediante el cual se trazan los objetivos, las estrategias y metas del gobierno, que deben estar enfocados al crecimiento y mejoramiento del país para solucionar las problemáticas sociales de cada sector. Igualmente, se deben formular planes de desarrollo a nivel territorial, distrital, local teniendo en cuenta las características específicas de cada población, profundamente articulados al Plan Nacional.

La formulación del Plan no es un ejercicio exclusivo del nivel Gobierno Nacional, éste a través de los ministerios y en coordinación con otras instancias del nivel territorial y sectorial debe definir y lograr la conciliación de los objetivos y demás contenidos sectoriales. Como se menciona en Bejarano (2012), los instrumentos de

planificación se constituyen como instrumentos de acción pública, es decir, son antes que nada instrumentos de *predicción*, de *acción* y de *decisión* (cursiva del texto), por lo cual requieren adelantar procesos de negociación con los diferentes actores involucrados para la definición de ideas y programas de acción.

Adicionalmente, a continuación se relacionan otros instrumentos de planificación que son complementarios al Plan Nacional de Desarrollo, y que configuran Referenciales Sectoriales del orden Nacional -RSN y conforman la carta de navegación del gobierno nacional, que, para el caso de este trabajo, contienen los objetivos y las metas en materia de política pública de vivienda.

- a) Los planes sectoriales: son documentos a través de los cuales el gobierno busca ejecutar sus Planes Nacionales, armonizando objetivos de la política con las necesidades de las regiones. Se formulan a partir de los planes de desarrollo delimitando el campo de acción.
- b) Programas y Proyectos: Parten de lo sectorial, como instrumentos que permitan la realización de aspiraciones en la fijación de objetivos y metas para el caso de vivienda los programas y proyectos se relacionan con planes estratégicos formulados a partir de los planes de sectoriales y ejecutados por el Ministerio que tiene a cargo la política sectorial.
- c) Los documentos Conpes: definen objetivos específicos de la política, se materializan acciones o lineamientos y se asignan recursos para su posterior implementación.

La definición de dichos instrumentos depende de la discusión que se da al interior de las instancias que se mencionan a continuación.

- a. El Consejo Nacional de Planeación, creado mediante la Ley 152 de 1994: está integrado por diversos actores representativos de las actividades empresariales,

de la academia, de la sociedad civil y de las entidades del Estado, con carácter participativo a nivel nacional, territorial, regional, de comunidades como afrodescendiente, indígenas, gremios, campesinos, jóvenes, mujeres, educadores, entre otros. A través del Consejo Nacional de Planeación se construye y se formulan políticas, así como el seguimiento y la evaluación de los planes nacionales de desarrollo.

- b. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, creado con la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad en materia de planificación e inversión del gobierno, donde el Departamento Nacional de Planeación es la entidad encargada de coordinar y presentar los documentos Conpes para discusión.
- c. El Consejo Superior de Vivienda, establecido a través del artículo 6 de la Ley 546 de 1999, es un organismo del gobierno nacional que tiene como funciones asesorar al gobierno en la formulación de política de vivienda particularmente la de interés social, revisar los costos de adquisición de vivienda, realizar seguimiento a los sistemas de financiación de vivienda de largo plazo, recomendar incentivos en materia de financiación de vivienda entre otros.

2.1.2 Instrumento de análisis del Referencial

El análisis del referencial Global Nacional se hizo de manera muy sencilla, como base de contextualización del análisis cognitivo, identificando los planteamientos generales de cada PND, para ello se realizó la siguiente matriz:

Tabla 1. Matriz del Referencial Global Nacional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO			
Tipo I Cualitativo	Tipo II Cuantitativo	Tipo III dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Entorno

Fuente: Elaboración propia

Para la construcción del Referencial Global Sectorial Nacional, se diseñó una matriz que toma como punto de partida los instrumentos de planificación del nivel Nacional Sectorial, mencionados anteriormente, identificando dentro de cada instrumento las tipologías de la política de vivienda definidas por Jolly (2010), que para efectos de la delimitación hecha en este trabajo corresponden a la política pública de vivienda Tipo I, *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo*, Tipo II, *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo*, Tipo III, *Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables* y Tipo IV, *Política pública que tiene que ver con el entorno y el contorno*.

Complementariamente, ésta clasificación guarda relación con la definición de los atributos de una vivienda, en función de sus componentes básicos, que utiliza el Departamento Nacional de Estadística – DANE, se hace en dos categorías, así:

1. Componentes de estructura, servicios públicos y de espacio, los cuales conforman la casa, relacionado con las tipologías I y II.
2. Componentes de infraestructura de servicios comunales, localización y de contorno, los cuales integran el entorno, relacionado con las tipologías III y IV.

De igual forma, se hace una aproximación a la identificación de los cuatros niveles de percepción del análisis cognitivo de Muller (2010), que corresponden a *los valores*,

las normas, los algoritmos y las imágenes, por considerar que éstos tienden a reflejar una representación del mundo para definir las políticas públicas. Al desarrollar el análisis, se identificarán las prioridades de los formuladores frente a la política en cuanto a temas sociales y económicos, los lineamientos de acción que orientan dichas prioridades, las relaciones de causalidad que soportan la política pública de vivienda, así como los objetivos y las metas propuestas.

A continuación se muestra el diseño de la matriz utilizada para relacionar las categorías de análisis mencionadas.

Tabla 2. Matriz del referencial de las políticas públicas de vivienda

ANEXO 1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO				
	Tipo I Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo	Tipo II Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo	Tipo III Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Política pública que tiene que ver con el entorno y el contorno
Valores				
Normas				
Algoritmos				
Imágenes				

Fuente: Elaboración propia

Este instrumento, pretende identificar los niveles de percepción del análisis cognitivo en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo y compararlos con las tipologías de la política de vivienda.

Primero, se buscó identificar los valores que estaban asociados a la política de vivienda tipo IV. Por ejemplo, en el PND de 2010 – 2014, Prosperidad para todos, se encontró que un valor es lograr crecimiento económico, privilegiándolo sobre el desarrollo social, equidad u otro. Para su identificación, se buscó en el texto del PND frases donde están expresados estos valores, por ejemplo, “*Las ciudades contribuyen al crecimiento económico*”, evidenciando que una prioridad del gobierno es impulsar el crecimiento.

En cuanto a las *normas*, en el mismo PND se encuentra la siguiente línea de acción: “*Fortalecer instrumentos como el microcrédito en la entidades financieras y solidarias*”, este lineamiento tiene que ver con la generación de unidades de vivienda nuevas que buscan resolver el déficit cuantitativo, por lo tanto, se clasificó en la tipología II de políticas de vivienda.

Para identificar las *imágenes* se hizo uso de las metas definidas en los PND, por ejemplo, “*Habilitación de aproximadamente 7000 hectáreas de suelo para vivienda*”, meta que está asociada a las políticas de vivienda de tipo III, para la dotación de suelo urbanizable.

Finalmente, se identificaron *algoritmos* que dan noción de las relaciones de causalidad de los diferentes procesos que se deben afectar para lograr mejoras en algún aspecto particular de la política, por ejemplo, “*El apoyo a las entidades territoriales fortalece la capacidad institucional*”, en este caso es claro que para lograr fortalecer la capacidad de los entes territoriales previamente se les debe apoyar aspectos asociados a la política. En para este caso, el algoritmo está relacionado con las políticas de vivienda tipo IV.

2.1.3 Construcción de Referenciales

El análisis se centra en los tres PND de los periodos de gobierno comprendidos desde 2002 hasta el 2014, iniciando con el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y su Plan Nacional de Desarrollo (*Hacia Un estado Comunitario 2002-2006*) y terminando con el gobierno el presidente Juan Manuel Santos (*Prosperidad para todos 2010-2014*). Estos documentos permiten conformar el Referencial Global Nacional, en términos de los postulados fundamentales del gobierno que afectan a todos los sectores.

Tabla 3. Instrumentos de planificación en vivienda: Referencial Global Nacional

Instrumentos de Planificación en Vivienda Referencial Global Nacional			
Nombre del Acto Administrativo con el cual se creó	Gobernante	Nombre del Programa	Años de referencia
Ley 812 de 2003	Álvaro Uribe Vélez	Plan Nacional de Desarrollo - Hacia un Estado Comunitario	2002-2006
Ley 1151 de 2007	Álvaro Uribe Vélez	Plan Nacional de Desarrollo - Estado Comunitario Desarrollo para todos	2006-2010
Ley 1450 de 2011	Juan Manuel Santos	Plan Nacional de Desarrollo - Prosperidad para todos	2010-2014

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente se procede a construir el Referencial Global Sectorial Nacional, a partir de los postulados sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo, de los documentos Conpes y de los proyectos del sector (Tabla 4). Vale la pena anotar, que por el volumen de los proyectos correspondientes al periodo de análisis, éstos no se relacionan en el siguiente cuadro y serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

Tabla 4. Instrumentos de planificación en vivienda: Referencial Global Sectorial Nacional

Instrumentos de Planificación de Vivienda Referencial Global Sectorial Nacional			
Gobernante	Capítulo PND Sector Vivienda	Conpes, Programas o proyectos	Años de referencia
Álvaro Uribe Vélez	Capítulo III, numeral 7 del Plan Nacional de Desarrollo - Hacia un Estado Comunitario	Conpes 3200 - 2002 Conpes 3269 - 2004 Conpes 3403 - 2005	2002-2006
Álvaro Uribe Vélez	Tomo I, numeral 3.5. Plan Nacional de Desarrollo - Estado Comunitario: Desarrollo para todos	Conpes 3583 - 09	2006-2010
Juan Manuel Santos	Tomo I, capítulo 3, numeral 5 del Plan Nacional de Desarrollo - Prosperidad para todos	Conpes 3746 - 13 Conpes 3740 - 13 Conpes 3725 - 12	2010-2014

Fuente: Elaboración propia

2.2 La Dimensión Temporal. Identificación de rupturas y continuidades de la política.

En la construcción de políticas públicas los instrumentos de planificación contienen objetivos y acciones que representen las problemáticas de una sociedad. En ese sentido, es importante que una política pública tenga continuidad para que permita el seguimiento y la evaluación de resultados de manera eficiente. Por el contrario, una política que sea objeto de rupturas tendrá dificultades para realizar el seguimiento a los resultados de la misma. Esto es la identificación de aspectos de continuidad o ruptura de las políticas públicas de vivienda. Las relaciones de continuidad o ruptura de la política se pueden abordar a partir de los siguientes tipos de análisis.

2.2.1 Las relaciones diacrónicas

La diacronía según la Real Academia de la Lengua corresponde al “desarrollo o sucesión de hechos a través del tiempo”. Para el análisis de políticas públicas, según Martínez (2013), el análisis diacrónico permite identificar la correspondencia y concordancia de las orientaciones de las políticas públicas, lo que permitirá posteriormente conocer las consecuencias o transformaciones y sus efectos en el territorio en un periodo de tiempo determinado. Así mismo, permite observar si entre los instrumentos existen características de continuidad o de inflexiones de acuerdo con los objetivos planteados en la política pública. Es un análisis *horizontal* de los instrumentos que implica analizar distintos periodos de tiempo identificados con tres periodos de gobierno que se compararan entre sí.

Figura 7. Relaciones Diacrónicas.



Fuente: Elaboración propia

2.2.2 Las relaciones sincrónicas:

La definición de sincronía dada en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la explica como la coincidencia de hechos o fenómenos en el tiempo. Para el caso de esta investigación se realizará un análisis sincrónico de la política pública de vivienda que permita identificar coincidencias o desfases en relación con la aplicabilidad de los instrumentos de planificación y de acción pública en el nivel local. Es un análisis *vertical* de los instrumentos que se restringe al análisis de la consistencia y coherencia de los instrumentos de planeación en un solo periodo de gobierno.

Figura 8. Las Relaciones Sincrónicas.



Fuente: Elaboración propia

La aproximación a la *dimensión temporal* se realiza a partir de la matriz que se utilizó para identificar los niveles de percepción de la dimensión cognitiva del Referencial Global Sectorial Nacional, identificando en esos mismos niveles las rupturas y continuidades.

2.3 Dimensión Territorial: La articulación de las políticas públicas nacionales con el territorio y la dualidad de las políticas públicas, una aproximación a su Territorialidad.

Según Roth (2002, 76), los instrumentos de planificación comprenden el “deber ser” de las políticas públicas porque allí están inmersos los objetivos, metas e ideales que posteriormente deben direccionarse al “hacer” donde juega un papel importante la ejecución, y por ende, la territorialización de las políticas públicas. No obstante, para indagar sobre el “hacer” de la política pública de vivienda de manera precisa se requeriría hacer una investigación que muestre la implementación de la política pública en los diferentes territorios del país. Esto implica identificar las características económicas, físicas y socioculturales de los municipios y ciudades que desarrollan la

política para determinar los impactos directos en el territorio producidos por las acciones realizadas. Dicho análisis requeriría de muchos recursos que para el caso de este trabajo de grado, no sería posible disponer suficientemente.

Por lo anterior, para lograr una aproximación a la dimensión espacial de la política se hizo un análisis de las normas que definen los principios de acción de los programas y proyectos, de tal manera que se pueda inferir su orientación frente al territorio, evidenciando qué tanto se tienen en cuenta las características del territorio al momento de implementar las acciones y, por consiguiente, la inversión de recursos.

En este orden de ideas, una vez identificados los programas más relevantes de la política de vivienda, el análisis de la dimensión espacial se ha restringido a los cuatro programas más representativos del periodo de tiempo analizado, éstos son: el programa de subsidio familiar de vivienda en dinero, el programa de subsidio familiar de vivienda en especie (viviendas gratuitas), el programa de cobertura a la tasa de interés y el programa de Macroproyectos urbanos de interés social nacional.

Complementariamente, el análisis de la dimensión espacial se hizo con base en la dualidad de las políticas públicas planteada por Jolly (2010), quien propone que no tendría sentido formular una política pública de vivienda de interés social que no contemple su implementación en un territorio, por lo cual, el análisis realizado se centra en las *normas* que regulan la política y que formulan el deber ser de su implementación.

Según Jolly una política pública de VIS es dual, si se tiene en cuenta que su implementación en el territorio está condicionada a la articulación entre *la vertiente nacional a cargo del gobierno y la vertiente local a cargo del distrito o del municipio*. Esto atañe a un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio, en el cual se pretende identificar la lógica dominante de una política pública ya sea por su sectorialidad (lógica vertical) o territorialidad (lógica horizontal).

Este aparte se desarrolla de manera sencilla, con base en la tabla No. 5, en la cual se seleccionan los aspectos relevantes de los programas anteriormente mencionados, como sus objetivos, criterios de selección de población objetivo, el procedimiento que rige su ejecución, a partir de las normas nacionales en donde se establece si el programa contempla mayoritariamente aspectos definidos bajo una lógica sectorial o aspectos definidos en función del territorio.

Tabla 5. Análisis de territorialidad de los programas sectoriales

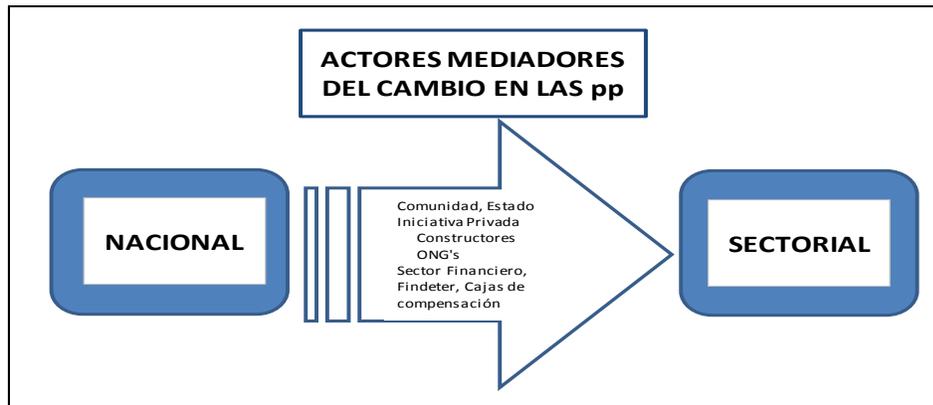
CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA	ACTORES	TIPO DE GOBERNANCIA

Fuente: Elaboración propia

2.4 La Dimensión Política: Aproximación al análisis de la participación de los actores que intervienen en las políticas públicas en vivienda

De acuerdo con Muller (2010), tener en cuenta los actores sociales es un paso obligado para la construcción de cualquier proceso política pública, su importancia radica en obtener un puente de acción entre lo global y lo sectorial, y son considerados los *mediadores* del cambio por cuanto son los que van a enfrentarse a la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial.

Figura 9. Los actores sociales como mediadores



Fuente: Elaboración propia a partir de Muller 2010.

Los actores deben buscar mecanismos de definición de una posición para luego elegir una solución. Este enfoque denominado de elección racional proviene de la teoría económica neoclásica que considera que los individuos actúan en función de sus intereses y que sus preferencias se determinan por el costo beneficio de las decisiones tomadas. En ese sentido, los actores están directamente relacionados con la toma de decisiones, se enfrentan a un flujo continuo de información de la cual tendrán que priorizar o jerarquizar basándose en información de índole técnica, social, política que incluso no necesariamente será de conocimiento del actor.

Esta dimensión política se abordará a partir de los actores que intervienen en las instancias de decisión de la ejecución según el acto normativo con el cual fue creado el programa con base en el cuadro que se analiza la dimensión espacial.

3. LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL REFERENCIAL GLOBAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA.

El presente capítulo abordará los resultados encontrados en el análisis cognitivo de las políticas públicas de vivienda de acuerdo con el proceso metodológico explicado en el capítulo II. Se pretende dar a conocer algunas aproximaciones a las continuidades y rupturas identificadas en la política de vivienda, así mismo, se identificarán algunos aspectos relacionados con la congruencia o correspondencia entre el referencial global nacional y el referencial sectorial nacional.

3.1 *La Dimensión Cognitiva y la Dimensión Temporal.* Análisis del Referencial Global, sus rupturas y continuidades.

En esta primera parte se describen los resultados que en materia de análisis arrojó la construcción de los referenciales en identificación de situaciones que causaron una ruptura en la trayectoria o de situaciones que fueron objeto de continuidad en la trayectoria del referencial.

3.1.1 Referencial Global Nacional – RGN:

Para hacer una primera aproximación a la construcción del análisis del referencial global nacional, de los cuatro niveles de percepción del análisis cognitivo se utilizó únicamente el de los valores, dado que este enfoque busca identificar lo que los gobiernos quieren abordar en sus políticas públicas en conjunto, mostrando los principales valores que dan forma a su visión de país y a partir de los cuales se deben orientar las políticas sectoriales. Según las matrices relacionadas a continuación se identifica que los valores definidos en el referencial global, están relacionados con temas que se pueden asociar con características de una política de vivienda Tipo IV de hábitat y entorno.

A continuación se presentan los resultados:

Tabla 6. Referencia Global Nacional, PND 2002 – 2006.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALVARO URIBE VELEZ 2002 - 2006 ESTADO COMUNITARIO			
Tipo I Cualitativo	Tipo II Cuantitativo	Tipo III dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Entorno
			Brindar seguridad democrática a través del fortalecimiento de la fuerza pública para la recuperación del territorio.
			Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo.
			Construir equidad social a través de la educación, el manejo social del campo y el impulso a la microempresa y a la economía solidaria.
			Incrementar la transparencia y eficiencia del estado.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Referencia Global Nacional, PND 2006 – 2010.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALVARO URIBE VELEZ 2006 - 2010 ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS			
Tipo I Cualitativo	Tipo II Cuantitativo	Tipo III dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Entorno
			Sector privado como papel central del crecimiento y fundamento de generación de riqueza
			El plan debe desarrollar dos frentes: 1. Mejorar el Estado y 2. Mejorar los mercados
			Seguridad Democrática: 1. recuperación de las libertades públicas, 2. compromiso a la derrota de los violentos, 3. Ejercicio legítimo del derecho a la defensa.
			Continuidad a las políticas del cuatrienio anterior
			Objetivos: 1. brindar seguridad democrática, 2. La equidad social, 3. Un crecimiento económico y ambientalmente sostenible, 4. el mejoramiento del Estado

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Referencia Global Nacional, PND 2010 – 2014.

ANEXO 1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO JUAN MANUEL SANTOS 2010 - 2014 PROSPERIDAD PARA TODOS			
"Vivienda y Ciudades amables"			
Tipo I Cualitativo	Tipo II Cuantitativo	Tipo III dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Entorno
			Un país con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad.
			Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales, de colaboración entre el sector público y el sector privado en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.
			Buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
			La sostenibilidad ambiental es una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. EL Estado aboga por el desarrollo sostenible y antecede y prepara a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.
			PILAR 1. Crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento.
			PILAR 2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia posición social o lugar de origen.
			PILAR 3. Consolidar la paz en todo el territorio nacional, con la consolidación de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia
			Reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional.
			Establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario

Fuente: Elaboración propia

A partir de los anteriores cuadros se puede concluir que el referencial global se ha mantenido en los últimos tres periodos de gobierno, haciendo énfasis en sus valores orientados al crecimiento económico, con una fuerte presencia del sector privado, demostrando su tendencia neoliberal, ampliamente discutida por diferentes autores.

Un aspecto que se puede identificar frente a esta tendencia, a manera de ruptura, es la importancia que se le da al sector público en el gobierno de Santos, buscando que

el desarrollo del país no esté exclusivamente jalonado por el sector privado sino en colaboración con el sector público.

Igualmente, se identifica una continuidad en el valor de la política de seguridad democrática, tema central que fue el pilar de los periodos de gobierno de Álvaro Uribe. No obstante, para el último periodo de gobierno hay una ruptura en la importancia que se le da a este tema, quitándole la relevancia que anteriormente se le daba y contrastándola con una tendencia hacia la construcción de la paz, que se consolida en el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, como el valor fundamental que orienta todo el accionar del Estado.

Si bien, en los dos primeros Planes de Desarrollo se mencionan los temas de Buen Gobierno y de Sostenibilidad Ambiental, en el último Plan de Desarrollo se le da mayor énfasis a estos valores como ejes transversales para la formulación de las políticas públicas, marcando si una ruptura con el gobierno anterior debido a que en el último periodo de gobierno se considera de forma prioritaria implementar políticas este tipo de políticas que están directamente relacionadas con un gobierno eficaz.

Finalmente, se puede identificar una ruptura de los primeros planes de desarrollo con el último, en el cual se le da un gran valor al tema de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades, por lo cual hay una clara orientación a que las políticas de Estado deben promover una mayor convergencia regional.

3.1.2 Referencial Global Sectorial Nacional– RGSN:

Para la construcción de este referencial y la identificación de sus rupturas y continuidades se usaron los cuatros niveles de percepción del análisis cognitivo y los cuatro tipos de políticas. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes.

3.1.2.1 Tres Continuidades

1. Una de las principales continuidades en los tres PND, por lo menos en lo que a valores se refiere, es que se está pensando el desarrollo de las ciudades de manera integral, ubicando la política de vivienda en el marco de las políticas de desarrollo territorial y como contribución al desarrollo de las ciudades.
2. También se coincide en plantear objetivos dirigidos a la reducción del déficit habitacional como eje rector de la política de vivienda con el propósito de incentivar la generación de empleo, desdibujando el planteamiento general y desconociendo las variables de entorno que, según la primera afirmación, debería tener la política de vivienda. Adicionalmente, la política es direccionada como el componente más relevante que afecta los indicadores de crecimiento económico, esto teniendo en cuenta los procesos macroeconómicos a los que contribuye la producción de vivienda. Sin embargo, esta orientación hace posible que las decisiones en términos de formulación de política se distancien de un objetivo social que es la producción de vivienda para resolver el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo.
3. A manera de continuidad, en lo relacionado con políticas de vivienda de tipo II, se ha mantenido a lo largo del periodo la instrumentación de subsidios familiares de vivienda con un enfoque de demanda. Uno de los aspectos que ha tenido mayores dificultades esta política para el acceso a vivienda a la población de escasos recursos es el cierre financiero, que implica lograr que se obtengan los recursos necesarios para la compra de vivienda, es decir, los recursos del subsidio, los recursos de crédito y los recursos de ahorro del comprador. Para contrarrestar esta problemática la política ha buscado continuamente el fortalecimiento de instrumentos financieros como medio para facilitar el crédito. En ese sentido, se suscribe un convenio No 050 de 2010 entre el Gobierno Nacional del Presidente Juan Manuel Santos y el Fondo Nacional de Ahorro, a través del cual los interesados deben mantener un ahorro

mensual por un periodo de un año, de esta forma las familias inician un historial financiero para posteriormente con el cumplimiento de requisitos obtengan la aprobación del crédito complementario que sumado al subsidio les permita tener vivienda. Los recursos del subsidio asignados a través de la Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual son depositados en el Fondo. Los resultados de éste convenio no han sido los mejores en la medida en que aun cuando el Fondo Nacional de Ahorro hace las veces de intermediario financiero la ejecución de los recursos en cinco años no alcanza a llegar al 50%, la continuidad de la política debe ser revisada y ajustada para alcanzar óptimos resultados.

3.1.2.2 Seis Rupturas

Este apartado aborda las rupturas o cambios abruptos de algunos de los aspectos relevantes de la política de vivienda de tipo II construcción de vivienda nueva y de la política de vivienda de tipo III dotación de suelos urbanizables.

1. Como punto de partida se identificó la primera ruptura que da paso a un nuevo referencial global y a partir del cual se inicia el análisis de los tres PND objeto de éste trabajo. Esta ruptura está asociada a la *política de vivienda de tipo II* y se encuentra en la implementación de un ajuste al marco legal del Subsidio Familiar de Vivienda a través del Decreto 555 de 2003, el cual tiene por objeto consolidar el Sistema de Información de Vivienda. Mediante esta reforma se crea el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y en donde se establecen las facultades para que la administración de los recursos del subsidio que anteriormente correspondía su ejecución al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE, pasen a cargo del Ministerio. La causalidad de esta decisión en términos de política sugiere que el Ministerio comience un período en el cual concentra sus esfuerzos operativos en la ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda distanciándose parcialmente de su función como formulador de política.

Tabla 9. Ajuste al Subsidio Familiar de Vivienda

REFERENCIAL GLOBAL NACIONAL			
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALVARO URIBE VELEZ 2002 - 2006 "Hacia un estado comunitario"			
TIPO II Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo o política pública de la casa			Ruptura
VALORES	NORMAS	ALGORITMO	
Mejorar la calidad de vida de las familias a través del subsidio familiar de vivienda	Decreto 555 de 2003. Consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.	Consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios para VIS, logrará mayor eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos del subsidios	Liquidación del INURBE lograr disminuir costos operativos y El Gobierno reglamentará la asignación del subsidio familiar de vivienda

Fuente: Elaboración propia

2. La siguiente ruptura que tiene que ver con una *política de vivienda de tipo III*, buscó evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios, incrementar la participación del sector financiero y consolidar un sector edificador eficiente. Las demoras ya evidenciadas en la ejecución de los subsidios familiares de vivienda hizo que el gobierno nacional pensara en un mecanismo de producción de vivienda de interés social a gran escala como los macroproyectos, teniendo en cuenta que uno de los problemas con mayor incidencia era la falta de suelo para poder realizar proyectos de vivienda.

En este periodo a través del documento Conpes 3583 de 2009, “*Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda*” se consolida la implementación de los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional - MISN, generando incentivos para la habilitación de suelo para VIS, promover la implementación de proyectos de renovación y redensificación urbana que habiliten suelo para VIS.

Con la formulación de este Conpes el gobierno nacional pensó en un mecanismo de producción de vivienda de interés social a gran escala como los Macroproyectos, teniendo en cuenta que uno de los problemas con mayor incidencia era la falta de suelo para poder realizar proyectos de vivienda. En ese sentido se emitió el Decreto 4260 del 2007 que motiva el inicio de una serie de normas orientadas a resolver dificultades en la habilitación de suelo para vivienda.

Tabla 10. Macroproyectos de vivienda de interés social nacional

REFERENCIAL GLOBAL NACIONAL			
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALVARO URIBE VELEZ 2006 - 2010 "Estado Comunitario Desarrollo para Todos"			
TIPO III Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables			Ruptura
VALORES	NORMAS	ALGORITMO	
Coordinar el desarrollo de Macroproyectos que generen suelo para vis	Los Macroproyectos deberán promover el ordenamiento el desarrollo y crecimiento equitativo de las ciudades	Los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social deberán promover la construcción de proyectos a gran escala	Ajustes normativos significativos en materia de reglamentación de suelo para construcción de vivienda a gran escala

Fuente: Elaboración propia

Con esta medida se definió, por parte del Gobierno Nacional exclusivamente, un conjunto de actuaciones administrativas con la visión de ejecutar proyectos a gran escala que contribuyan con el desarrollo del territorio y que generen gran impacto en el desarrollo urbano, buscando ampliar la oferta de suelo urbanizado para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Lo anterior, toma en cuenta que el suelo es un recurso indispensable para el acceso a vivienda por cuanto éste determina el valor de la misma volviéndola muy costosa lo que vuelve inviable la construcción de viviendas VIS y VIP para la población de escasos recursos.

Sin embargo, el artículo 79 de la ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” fue demandado porque no se

garantizaba una debida articulación entre el Gobierno y el territorio en la definición, formulación, y adopción de los Macroproyectos. Según los demandantes se desconocía el principio de autonomía de los entes territoriales en la ejecución de los Macroproyectos por lo que la Corte Constitucional declara inexecutable el mencionado artículo.

3. Los impactos naturales del Fenómeno de la Niña que se presentaron en el país a finales del año 2010, generaron una ruptura en la *política de vivienda de tipo III*. A finales del año 2010 se declara un Estado de Emergencia Económica y Social por los graves impactos económicos que dejan los desastres naturales ocurridos en departamentos como la Guajira, Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca, Cundinamarca y Bogotá, Córdoba y Norte de Santander, entre otros, los cuales generaron daños y pérdidas. Según la valoración realizada por la CEPAL³ el total de daños alcanza 11,2 billones de pesos de los cuales 4,2 billones de pesos corresponden al sector vivienda.

Esta situación motiva al gobierno a adoptar medidas que mitiguen el impacto económico y social a través del Decreto 4821 de 2010, enfocando la mirada en proyectos de reubicación y de reasentamiento, además de garantizar su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, lo que hizo necesario adelantar operaciones urbanas integrales, donde se asegure el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos, y la localización de equipamiento principalmente de educación y salud para dar atención a los damnificados de una manera más ágil.

³ Valoración de Daños y Pérdidas Ola Invernal en Colombia 2010-2011- Banco Interamericano de Desarrollo BID, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL Pág 64

Tabla 11. Subsidios para afectados por Ola invernal

REFERENCIAL GLOBAL NACIONAL			
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO JUAN MANUEL SANTOS 2010 - 2014 PROSPERIDAD PARA TODOS			
"Vivienda y Ciudades amables"			
TIPO III Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables			Ruptura
VALORES	NORMAS	ALGORITMO	
Priorización de recursos a hogares afectados por la ola invernal en 2010-2011 y ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable	Se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para proyectos de vivienda que atiendan ola invernal	Implementar proyectos integrales de desarrollo urbano para atender emergencia económica y social en acción coordinada entre Gobierno, Municipio y Distrito	Se generan condiciones especiales para los damnificados por la ola invernal 2010

Fuente: Elaboración propia

Esta ruptura está asociada a la búsqueda por parte del gobierno de mecanismos que agilicen la ejecución de los subsidios familiares de vivienda de manera ágil, según datos suministrados por el Ministerio de Vivienda en asocio con Camacol, la ejecución de un proyecto de vivienda se demora aproximadamente 18 meses en desarrollarse desde su inicio hasta la venta y entrega de las viviendas, un tiempo extenso para familias que al perder su vivienda quedan en un estado de vulnerabilidad.

4. Otra ruptura relacionada con la *política de vivienda tipo de tipo II*, se da con las nuevas medidas de cobertura condicionada a la tasa de interés adoptadas a través del Decreto 1143 de 2009. Esta primera generación de subsidios a la tasa de interés fue llamada por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez como FRECH I, y contempla la disminución de cinco puntos porcentuales en las tasas de interés de los créditos para compra de vivienda de interés social por un valor de 135 SMMLV, y cuatro puntos porcentuales para el segmento comprendido entre 135 y 335 SMLMV. La dinámica positiva de este instrumento generó una segunda fase del programa que se llamó créditos con

cobertura a la tasa de segunda generación FRECH II, aprobados por la Ley 1190 de 2012 a cargo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, manteniendo un subsidio de cinco puntos porcentuales a la tasa de interés para los créditos de vivienda de interés prioritario (VIP) para compra de vivienda de 135 SMMLV y cuatro puntos porcentuales a la tasa para los créditos entre el segmento de 70 y 135 SMMLV. De lo anterior podría establecerse que, en los dos últimos periodos de gobierno, la política de vivienda en materia de financiación ha sido objeto de cambios sustanciales focalizando el subsidio en dos grupos poblacionales de ingresos.

5. Otra ruptura se encuentra en la expedición del decreto 075 de 2013, el cual establece que los municipios o distrito deberán definir los porcentajes de suelo para desarrollar proyectos de vivienda de interés social y prioritario a partir de suelo urbano que se encuentre en aéreas sin urbanizar. Según la Administración Distrital en cabeza del Alcalde Gustavo Petro, consideran que dicho decreto condiciona al Distrito a desarrollar proyectos de vivienda en la zona de la periferia que es donde actualmente se concentra la mayor parte de los proyectos en modalidad de redesarrollo, contraviniendo los objetivos de una política distrital encaminada a la redensificación en la zona centro de la ciudad, de acuerdo con uno de los ejes fundamentales del plan de desarrollo distrital “Bogotá Humana” en el cual dentro del programa de revitalización del centro ampliado, se propone “la generación de nueva oferta de unidades habitacionales asequibles a los hogares de más bajos ingresos en el centro ampliado de la ciudad promoviendo la mezcla social y de actividades” (artículo 22).

Tabla 12. Dotación de suelos urbanizables

REFERENCIAL GLOBAL NACIONAL			
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO JUAN MANUEL SANTOS 2010 - 2014 PROSPERIDAD PARA TODOS			
"Vivienda y Ciudades amables"			
TIPO III Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables			Ruptura
VALORES	NORMAS	ALGORITMO	
Oferta de vivienda escasa y bajos estándares de calidad.	Decreto 075 de 2013 se hace necesario reglamentar las condiciones para que los municipios y distritos incorporen porcentajes de suelo a programas de vivienda de interés social.	Falta de articulación en los procesos de desarrollo territorial dificulta la estructuración de proyectos	Se dan lineamientos a nivel territorial para la incorporación de suelo para desarrollar proyectos sin embargos la directriz no está articulada con el nivel territorial

Fuente: Elaboración propia

6. Antes de la Ley 1537 de 2012, la política de vivienda estaba enfocada a la asignación de subsidios familiares de vivienda cuyo valor alcanzaba a cubrir entre el 50% y el 70% del valor de la vivienda según lo establece el Decreto 2190 de 2009, con la expedición de la nueva Ley, la política de vivienda es objeto de una ruptura de *política de vivienda de tipo II*, teniendo en cuenta que se establecen entre otros objetivos la aplicación del subsidio familiar de vivienda al cien por ciento, es decir, la entrega de una vivienda totalmente gratis a los beneficiario del programa. En razón a las limitaciones de las familias de escasos recursos en el acceso a una vivienda y a los sistemas de financiación para el otorgamiento de créditos, la entrega de un subsidio al cien por ciento es una condición favorable para la efectividad de la política de vivienda en términos de su carácter social. Sin embargo, requiere de un esfuerzo importante en los recursos destinados para mantener el programa, si bien, el valor total del programa de vivienda gratuita asciende a 4.4 billones para la entrega de cien mil vivienda gratis, la pregunta que surge es si el programa logra ser sostenible en el tiempo.

Otro aspecto importante a desarrollar sobre la expedición de la Ley 1537 de 2012, es el que permite ampliar la cobertura en construcción de proyectos de vivienda a través en tres esquemas: el primero la vinculación del sector privado con una participación del 50% en la producción de unidades del programa, el segundo, la participación del sector público con el 25% de la ejecución de los proyectos y el tercero permitirá a través de la suscripción de convenios entre el gobierno nacional y los municipios la ejecución del 25% de los proyectos restantes. Este nuevo esquema impulsó en gran medida la participación del sector privado por parte de constructoras privadas interesadas en participar del desarrollo de proyectos de vivienda con recursos del presupuesto nacional. Los resultados del programa de vivienda gratuita con corte a diciembre de 2013 cuentan con una participación del 50% de la producción de las viviendas construidas por el sector privado.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que la política de vivienda implementada a través de la Ley 1537 de 2012 conserva dos enfoques, uno dirigido hacia la demanda de vivienda con la entrega de subsidios familiares de vivienda gratis y el enfoque de oferta con una mayor participación del sector privado, mientras que por décadas predominó el enfoque de política a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda a la demanda.

Tabla 13. Programa de Vivienda Gratuita

REFERENCIAL GLOBAL NACIONAL			
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO JUAN MANUEL SANTOS 2010 - 2014 PROSPERIDAD PARA TODOS			
"Vivienda y Ciudades amables"			
TIPO II Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo			Ruptura
VALORES	NORMAS	ALGORITMO	
Garantizar acceso efectivo a la vivienda a la población más vulnerable	Ley 1537 de 2012. Subsidio Familiar de Vivienda en Especie. Señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de VIS y VIP destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.	La entrega de un subsidio de vivienda en especie permite garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de la población más vulnerable	Se dan lineamientos a nivel nacional para asignación de subsidios familiares de vivienda en especie financiadas 100% por el Estado.

Fuente: Elaboración propia

Complementariamente, esta norma también afectó las **políticas de vivienda de tipo III**, en el artículo 47 expresa que se podrá “*incorporar suelo al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para proyectos mediante ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial sin realizar los trámites que exige el art. 24 de la Ley 388 de 1997.*” Esta decisión flexibiliza los trámites para adopción de suelo por parte de las entidades territoriales, de igual manera permite una mayor participación del sector privado en los procesos de construcción de viviendas con un enfoque de política direccionado a la oferta.

De acuerdo con todo lo anterior, en la trayectoria de los referenciales se logra identificar un mayor número de rupturas sobre todo en los dos últimos periodos de gobierno 2006-2014, está bien que se haya producido mayor inversión en recursos

para la ejecución de políticas de vivienda. Sin embargo, es preciso decir que la concentración de los recursos está representada en las políticas de vivienda de tipo II y de tipo III, y no en las políticas de vivienda de tipo IV que es hacia donde se orienta el referencial global nacional de las políticas públicas de vivienda en Colombia durante los últimos 10 años.

3.1.3 El análisis del referencial global nacional sectorial y los programas o proyectos de inversión de la política de vivienda

Una vez realizado el análisis diacrónico de las trayectorias del referencial identificando rupturas y continuidades, en este aparte se desarrollará de manera complementaria el análisis entre del referencial global nacional sectorial y los programas o proyectos de inversión, a partir de la asignación de recursos que se ha hecho en cada periodo de gobierno, de tal manera que se llegue a identificar cual ha sido el enfoque en materia de inversión de recursos de la política de vivienda en Colombia y su correspondencia entre los objetivos planteados en los planes nacionales de desarrollo y los programas o proyectos que finalmente son ejecutados.

Este análisis se construye tomando la asignación de recursos que se ha hecho a los programas o proyectos en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada año para el periodo de estudio de este trabajo 2002-2014, los recursos han sido deflactados a precios constantes de la vigencia 2014. No se tienen en cuenta los datos de la ejecución de los recursos ya que la ejecución implica procesos complejos que incluyen una gran variedad de trámites presupuestales como traslados, cambios de fuente, aplazamientos, vigencias futuras, distribuciones; así como el estado de ejecución de los recursos en la vigencia en términos de compromisos, obligaciones, pagos, reservas y cuentas por pagar.

El análisis se centra en los proyectos que tienen una vinculación directa con los procesos misionales de las políticas de vivienda, no se toman los que hacen inversiones

en el sector de Agua y Saneamiento Básico así como los de fortalecimiento institucional o proyectos que estén orientados a procesos de apoyo de las entidades ejecutoras.

De acuerdo con las tipologías de vivienda sobre las cuales se ha desarrollado este trabajo, los proyectos que se han seleccionado por su relevancia en la política de vivienda son los siguientes:

- Titulación de Predios Fiscales: Corresponde a políticas de vivienda de tipo I, que ver con el déficit cualitativo.
- Subsidio Familiar de Vivienda: incluye los subsidios en dinero y en especie, corresponde a un programa orientado a la política de tipo II, a resolver el déficit cuantitativo de vivienda.
- Programa de Subsidio a la Tasa de Interés – FRECH. corresponde a un programa orientado a la política de tipo II, a resolver el déficit cuantitativo de vivienda.
- Macro proyectos de Interés Social Nacional: Orientados a resolver las políticas de vivienda de tipo III, provisión de suelos urbanizables.
- Política Urbana y POT: Corresponde a políticas de vivienda de tipo IV, que tiene que ver con el entorno y el contorno

En el siguiente gráfico se muestra la importancia de cada tipología de política de vivienda según su nivel de inversión a partir de los proyectos que la representan. En el análisis se puede concluir que para el Estado, en los últimos tres periodos de gobierno, se ha dado gran relevancia al proyecto de los Subsidios Familiares de Vivienda el cual ha tenido recursos asignados por valor de 7.5 billones de pesos por encima de otras políticas, mostrando un decreciente interés por resolver la política de habilitación de suelo que ha tenido asignación de recursos por 130 mil millones de pesos en el mismo periodo de tiempo y unas acciones proporcionalmente ínfimas en las políticas relacionadas con el déficit cualitativo y el entorno, como por ejemplo en el proyecto de Titulación de predios con una asignación de recursos por 74 mil millones de pesos.

Figura 10. Financiación de Programas de la Política de Vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos de liquidación de la Ley de Presupuesto para cada año.

Lo anterior, evidencia que no existe una correspondencia entre los valores del referencial global nacional sectorial identificados en los Planes Nacionales de Desarrollo y los proyectos o programas donde finalmente se asignan los recursos de inversión destinados a la política de vivienda por parte del Gobierno Nacional, según lo anterior una vez más se puede concluir que existe una continuidad en la política orientada a disminuir el déficit cuantitativo y por consiguiente aumentar el crecimiento económico asociado a lineamientos de políticas neoliberales. Debe existir correspondencia entre los objetivos que se plantean en las políticas de vivienda y la inversión de los recursos en programas que vayan acorde con esos objetivos. Como lo explica Molano (2014, p. 34), El gobierno Santos busca estímulos que fortalezcan el sector de la construcción como locomotora de la economía para reducir el déficit, enmarcándolo en un *referencial primordialmente economicista neoliberal*.

3.2 La Dimensión Espacial y la Dimensión Política: La articulación de las lógicas de regulación de las políticas públicas nacionales con el territorio y la dualidad de las políticas públicas.

Como se mencionó en el capítulo II, las dimensiones espacial y política comparten los mismos instrumentos de análisis, por ello, el desarrollo de este capítulo hace la presentación simultánea del análisis espacial y político.

La dimensión espacial está estrechamente ligada a las diferentes reformas institucionales que ha tenido el Estado para atender la política de Vivienda. Es de anotar que se han implementado reformas administrativas que, sin duda, buscan renovar las funciones institucionales con miras a incorporar aspectos integrales en las políticas de vivienda pero que, también, generan confusión en la definición de las funciones y metas a desarrollar.

La primera reforma institucional se da con la ley 790 de 2002, es decir, en el primer mandato de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, con ello se dieron las facultades especiales para la fusión de algunos ministerios, entre esos el Ministerio de Ambiente, que asumiría funciones del extinto Ministerio de Desarrollo Económico, de esta forma se da paso a la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ocho años después la Ley 444 del 14 de mayo de 2011 en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos abre paso a una reforma institucional en la cual se reviven las carteras que habían sido fusionadas en la anterior reforma administrativa iniciando un nuevo proceso de reorganización del Estado. Con la nueva reforma el Ministerio de Ambiente deberá conservar las funciones establecidas en la Ley 99 de 1.993, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Decreto 3571 de 2011, se definió como objetivo primordial las funciones de *“formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo*

territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo...”, así se da mayor importancia a la formulación de políticas públicas con un componente de hábitat urbano, sin desconocer el componente ambiental y propendiendo por fortalecer instituciones más eficientes.

En estas reformas no se evidencian reformas que impliquen mayor autonomía hacia las entidades territoriales en la administración pública puesto que, al contrario de delegar funciones a los territorios que vayan acorde con una descentralización, éstas se concentran en el gobierno manteniendo el poder y control de los recursos en los procesos.

En este orden de ideas, para analizar la forma en que se ha definido la política de vivienda, en relación con la participación en la formulación de algunos de los programas que posteriormente se implementan en el territorio, se seleccionaron cuatro que han tenido mayor relevancia en el periodo de gobierno 2010 – 2014 de Juan Manuel Santos:

Tabla 14. MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL- MISN

CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA	ACTORES	LOGICA DE REGULACION
Objetivos		
Objetivo 1. Facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, organización y gestión de la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, los particulares, las autoridades ambientales y las empresas de servicios públicos domiciliarios con la política nacional urbana.	Gobierno Nacional Entidades Territoriales Particulares Autoridades Ambientales ESPD	Lógica de territorialidad: requiere concertación con todos los niveles de gobierno.

<p>Objetivo 2. Definir los mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos promover, formular, adoptar y ejecutar operaciones urbanas integrales eficientes, que tengan por objeto agilizar el proceso de habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda teniendo en cuenta el respectivo déficit de vivienda urbana de cada municipio o distrito.</p>	<p>Nación Administraciones de Entidades Territoriales</p>	<p>Lógica de territorialidad: requiere concertación con todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Objetivo 3. Complementar la política nacional urbana con instrumentos que promuevan la participación y concurrencia efectiva del Gobierno Nacional con las Entidades Territoriales en el desarrollo de operaciones urbanas integrales de impacto urbano, metropolitano o regional, que garanticen la utilización equitativa y racional del suelo</p>	<p>Nación Administraciones de Entidades Territoriales</p>	<p>Lógica de territorialidad: requiere concertación con todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Objetivo 4. Garantizar el derecho a la participación de los ciudadanos en la formulación de operaciones urbanas integrales</p>	<p>Ciudadanos</p>	<p>Lógica de territorialidad: Busca la participación de los ciudadanos</p>
<p>Tipo de MISN</p>		
<p>Macroproyecto Categoría 1: La definición de los términos y las condiciones de gestión y ejecución de los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente, sobre la base de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del respectivo municipio o distrito. Con la adopción de estos macroproyectos, en ningún caso, podrán modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento territorial vigente.</p>	<p>Nación Alcalde Comunidades Indígenas y Afrodescendientes</p>	<p>Lógica de territorialidad parcial: No cuenta con la participación de los representantes de la sociedad.</p>

<p>2. Macroproyecto Categoría 2: la definición según convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del respectivo municipio o distrito. En estos casos, la adopción del macroproyecto implicará la aprobación previa del concejo municipal o distrital de la modificación de dichas normas, sobre la base de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del respectivo municipio o distrito acerca de la oportunidad, conveniencia y posibilidad de la nueva solución de ordenamiento. Requiere consulta previa para los que afectan suelo donde se asientan comunidades indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes.</p>	<p>Nación Alcaldes Consejo Municipal Comunidades Indígenas y Afrodescendientes</p>	<p>Lógica de territorialidad: Busca la participación de los ciudadanos</p>
<p>Contenido mínimo del macroproyecto</p>		
<p>La identificación y delimitación de las áreas, asignación de usos del suelo, definición del sistema de movilidad, definición del sistema de espacio público y equipamientos colectivos, definición de los sistemas de servicios públicos domiciliarios</p>	<p>Nación Entidades Territoriales</p>	<p>Lógica de territorialidad</p>
<p>Titulares de la iniciativa.</p>		
<p>La iniciativa para promover, formular, ejecutar y financiar Macroproyectos de Interés Social Nacional podrá ser del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las entidades públicas interesadas y los particulares.</p>	<p>MVCT Entidades Territoriales Áreas Metropolitanas Asociaciones de Municipios Entidades Públicas Interesadas Particulares.</p>	<p>Lógica de territorialidad: Los actores territoriales pueden proponer y ejecutar MISN.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1469 del 30 de junio de 2011

Este programa tiene una connotación de lógica de regulación horizontal o lógica de territorialidad en la medida en que al momento de la formulación de la Ley 1469 de 2011, se contempla que los municipios y distrito, actúen de manera concertada en las decisiones de la definición de las operaciones urbanas integrales o, macroproyectos.

Desde el punto de vista de los actores, se puede observar que las decisiones en este programa están concentradas tanto en el Gobierno Nacional como en las instancias territoriales, por lo cual el tipo de lógica de regulación es horizontal, tanto en los objetivos de la norma, como en las características y en la definición del contenido de los macroproyectos se requiere de la participación y decisión tanto del Gobierno como del municipio, así como de las comunidades indígenas y afrodescendientes y sector privado.

Tabla 15. PROGRAMA DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA

CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA	ACTORES	LOGICA DE REGULACIÓN
Objetivos		
Objetivo: ajustar el marco reglamentario vigente para el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio familiar de vivienda para optimizar la distribución equitativa de los recursos disponibles, los procedimientos y mecanismos de acceso a las soluciones de vivienda en todo el territorio colombiano	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
Generalidades del SFV		
Postulantes: hogares con ingresos no superiores a 4 SMLMV	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad: No hay variables territoriales para priorizar a los postulantes.
Entidades otorgantes del SFV: el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar	Fonvivienda Cajas de Compensación	Lógica de sectorialidad
Clasificación de los Municipios de Distritos de acuerdo a los criterios de distribución poblacional que trata el art 2 de la Ley 617 de 2000	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
El valor del subsidio está determinado por el ingreso		
Criterios de distribución del SFV		
Durante el primer trimestre de cada año el Fondo Nacional de Vivienda determinará, mediante resolución motivada, la distribución de los recursos destinados al otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social.	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad

Hasta el 40%, entre los municipios de todo el país calificados en las categorías especial, 1 y 2		
Hasta el 40%, para atender el Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental	Gobierno Nacional Entidades Territoriales	Lógica de territorialidad: Se requiere de una porcentaje de participación de entidades territoriales para la asignación de los cupos
La distribución departamental se realizará identificando las regiones con mayor rezago habitacional generado por las carencias cuantitativas y cualitativas de vivienda	Gobierno Nacional	
Acceso al SFV		
Se realiza a través de concursos de Esfuerzo Territorial Nacional y Departamental, presentando proyectos de vivienda de interés social que sean objeto de elegibilidad por parte de Findeter.	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
el Fondo Nacional de Vivienda, por medio de resolución y como mecanismo de control, podrá exigir de manera aleatoria para cualquier plan cuya elegibilidad esté dada exclusivamente por la licencia de construcción, la presentación y declaratoria de elegibilidad por la entidad evaluadora del caso, todo ello en los términos y bajo las condiciones que establezca el Ministerio	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad en la medida en que solo los proyectos aprobados por Findeter clasifican para la asignación de los subsidios
Las metodologías y condiciones para el otorgamiento de la elegibilidad de los planes de soluciones de vivienda serán definidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
Calificación de los planes de soluciones de vivienda		
Findeter, o las entidades públicas o privadas con las que se hayan celebrado convenios, calificarán para cada uno de los concursos los planes presentados en cualquiera de las modalidades de soluciones de vivienda. Dicha calificación se realizará siguiendo la metodología definida por el Ministerio	Gobierno Nacional Entidades Territoriales	Lógica de territorialidad: En la calificación de los proyectos intervienen entidades públicas y privadas, sin embargo, la metodología será definida por el Gobierno Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 2190 de junio de 2009

Esta norma elaborada en el periodo de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2006-2010, y que corresponde a uno de los objetivos de su periodo de gobierno enfocado a la

conformación del sistema nacional del subsidio familiar de vivienda, se convierte en sus criterios de formulación en mayoritariamente en un programa con una lógica de sectorialidad porque sus características están orientadas a atender cualquier tipo de población, es de carácter nacional y aplica cualquier persona independientemente de la región donde se encuentren, sus características socioculturales o dinámicas económicas. Las decisiones que se deben tomar para la aplicación de esta norma se concentran en el gobierno nacional.

Desde el punto de vista de los actores que intervienen o participan en el programa de subsidio familiar de vivienda, interviene tanto el sector privado como el público, y las entidades territoriales pero las decisiones en términos de la aplicabilidad del programa están en su mayoría centralizadas en el Gobierno Nacional.

Tabla 16. PROGRAMA SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE O
PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA

CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA	ACTORES	LOGICA DE REGULACION
CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES		
Objetivos a) Establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna b) Definir funciones y responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial. c) Establecer herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales. d) Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario. e) Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda. f) Establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, la renovación urbana y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico. g) Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la Vivienda de Interés Prioritario.	Gobierno Nacional Entidades Territoriales Particulares	Lógica de territorialidad

Entidades públicas del orden nacional y territorial deberán estimular construcción de VIS y VIP, expedir permisos y licencias, promover estímulos para proyectos,	Gobierno Nacional Entidades Territoriales	Lógica de territorialidad
Coordinación entre las entidades nacionales y territoriales		
Corresponsabilidad departamental, adelantar funciones de coordinación, dirección, intermediación, integración de distritos y municipios, acompañamiento técnico		
CAPITULO II: Acceso efectivo a la vivienda de interés prioritario		
El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio define criterios de distribución de los recursos a través de Fonvivienda.	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
Los recursos se transfieren al patrimonio autónomo, entidad que administrará los recursos, adelantan convocatorias y seleccionan constructores		
las OPV podrán aportar sus terrenos para el programa de acceso efectivo a la vivienda siempre y cuando cumplan con los requisitos de priorización y focalización del Gobierno Nacional	Gobierno Nacional Organizaciones Populares de Vivienda	Lógica de sectorialidad
Subsidio de vivienda en especie priorización y focalización según determine el Gobierno Nacional a través del DPS, dentro de los criterios de priorización deben tener en cuenta el pueblo ROM y las comunidades raizales	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
CAPITULO III: Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda		
La aplicación del SFV será reglamentado por el Gobierno Nacional	Gobierno Nacional Cajas de Compensación Familiar	Lógica de sectorialidad
CAPITULO IV : Vivienda rural		
La formulación de la política de vivienda de interés social rural se ejecutará a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los proyectos se aprobarán a través del Banco Agrario	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
Focalización en mujeres cabeza de familia y víctimas del conflicto armado		
El Banco Agrario atenderá los diferentes programas de acuerdo con el déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo identificado por el DANE		
CAPITULO V : Eliminación de trámites y costos		
Exención de pago de derechos notariales, exención de derechos registrales, gravámenes hipotecarios, condiciones resolutorias, registro de la cesión de bienes fiscales, todo reglamentado por el Gobierno	Gobierno Nacional Oficina de	Lógica de sectorialidad

Nacional, interviene Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	Instrumentos Públicos	
CAPITULO VI : Estímulos y exenciones para vivienda		
Ahorro a través del Leasing habitacional, contrato de arrendamiento con opción de compra, reglamentados por el Gobierno Nacional interviene Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad
CAPITULO VII : Transferencia, Titulación y Saneamiento de bienes inmuebles		
Entidades del orden nacional y territorial podrán transferir a título gratuito a Fonvivienda o a los patrimonios autónomos o a Findeter o a las entidades que establezca el Gobierno Nacional los bienes inmuebles fiscales de su propiedad de acuerdo con lo establecido en los POT	Gobierno Nacional Entidades Territoriales	Lógica de territorialidad
CAPITULO VIII : Habilitación de suelo urbanizable para vivienda		
Los alcaldes de los municipios y distritos enviarán la MVCT un inventario de los predios de propiedad del municipio, distrito y departamento que se localicen en suelo urbano y de expansión urbana y que se puedan destinar a PVIP	Gobierno Nacional Entidades Territoriales	Lógica de territorialidad
En los planes parciales con tratamiento de desarrollo urbano y de expansión urbana se determinarán los porcentajes de suelo que deben destinarse a proyectos de vivienda de interés prioritario		
El reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta disposición, así como las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad.		
A iniciativa del alcalde municipal o distrital podrán incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, mediante el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial,		
La autoridad nacional de licencias ambientales otorgará permisos y licencias para la formulación del desarrollo de los macroproyectos		
servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, otorgan viabilidad y disponibilidad en los suelos legalmente habilitados en los términos y condiciones que defina el MVCT	Gobierno Nacional	Lógica de sectorialidad

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1537 de junio de 2012

La Ley 1537 de junio de 2012, introduce un componente nuevo en la política de vivienda debido a su connotación de subsidio al 100%, para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada y adicionalmente incluyó aspectos relacionados con provisiones específicas para garantizar disponibilidad de suelo destinado a la construcción de vivienda de interés social y acompañamiento social⁴. En este programa intervienen las dos lógicas de regulación, sin embargo, con mayor participación en la lógica de sectorialidad, debido a que en lo relacionado con la administración y focalización de los recursos éste se concentra en decisiones por parte del Gobierno Nacional. Dado que la norma establece variables relacionadas con la habilitación de suelo éstas van en concordancia con sus características territoriales determinadas en sus Planes de Ordenamiento Territorial.

El Programa de Vivienda en Especie o Programa de Vivienda Gratuita permitió adicionalmente, y como se menciona al principio del capítulo, una participación más activa del sector privado en la ejecución de la política de vivienda teniendo en cuenta que de la meta de las cien mil viviendas gratuitas el 50% correspondía ejecutar al sector privado.

Tabla 17. PROGRAMA FONDO DE RESERVA DE ESTABILIZACION DE CARTERA - FRECH

CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA	ACTORES	LOGICA DE REGULACION
Coberturas a la tasa de interés que faciliten la financiación de vivienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el MVCT	Gobierno Nacional Banco de la República	Lógica de sectorialidad
Aplica para viviendas cuyo valor sea hasta de 70 SMLMV se aplicará una cobertura de 5 puntos porcentuales	Gobierno Nacional	
Aplica para viviendas cuyo valor sea desde 70 SMLMV hasta 135 SMLMV se aplicará una cobertura de 4 puntos porcentuales	Gobierno Nacional	

⁴ Colombia cien años de políticas habitacionales, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, pág 60.

El número de coberturas a otorgar será determinado por FONVIVIENDA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Gobierno Nacional Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Condiciones para el acceso a la cobertura: Ingresos totales no superiores a 8 SMLMV, No ser propietario de vivienda, No haber sido beneficiario de cualquier tipo de cobertura.	Gobierno Nacional
La cobertura se aplicara a contratos de leasing que financien compra de vivienda nueva de hasta 135 SMLMV	Gobierno Nacional
Los recursos requeridos para el otorgamiento de la cobertura serán apropiados por FONVIVIENDA	Gobierno Nacional
Los establecimientos de créditos serán los responsables de verificar los requisitos para el cumplimiento del acceso a las coberturas, y deberán informar las condiciones a los beneficiarios.	Sector Financiero

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1190 de junio de 2012

Este programa es un subsidio a la tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva lo que reduce las cuotas de los créditos hipotecarios, se ofrece para los primeros siete años de vida del crédito, y se clasifica dentro de una lógica de regulación de sectorialidad en la medida en que sus características están orientadas a atender cualquier tipo de población, es de carácter nacional y aplica cualquier persona independientemente de la región donde se encuentren, sus características socioculturales o dinámicas económicas. Desde el punto de vista político, se puede observar que las decisiones en este programa están más concentradas en las instancias nacionales.

Tanto las reformas institucionales como la orientación de la política identificada en el referencial global Nacional y sectorial previamente abordados, llevan a concluir que el Gobierno Nacional ha mantenido unos lineamientos de lógica de regulación de sectorialidad o vertical, no existen criterios de regionalización en la formulación del programa. Complementariamente, con la creación de Fonvivienda, la implementación del subsidio familiar de vivienda concentra la toma de decisiones en poderes centralizados en el Gobierno Nacional con muy poco margen de acción de las entidades territoriales, en contravía de la descentralización.

CONCLUSIONES

El marco teórico de esta tesis, en el capítulo I, abordó la política social de la vivienda investigando el concepto de hábitat, tipología de políticas, y la construcción de las políticas públicas de vivienda, mediante el análisis cognitivo aplicado en el caso concreto de Colombia. Este trabajo de investigación permitió profundizar en los conceptos de las políticas públicas, y de las políticas sociales, así como abordar la política de vivienda desde una mirada del compromiso social a nivel institucional y de los lineamientos que en materia de vivienda están dados por organismos de nivel internacional. De esta manera, se aportan desde la academia unas bases para la elaboración de futuros marcos normativos que tengan como fin último el acceso a una vivienda digna y adecuada.

En el segundo capítulo se abordó la aproximación a conceptos relacionados con el análisis cognitivo de las políticas públicas y el referencial global de Muller, desarrollados a partir de trabajos de investigación anteriores elaborados por el Grupo de Investigación de Políticas Urbanas de la Universidad Javeriana, permitieron acercamientos a las bases conceptuales del análisis propuesto en uno de esos trabajos de investigación. Lo anterior, sirvió de herramienta metodológica del análisis cognitivo para identificar eventos continuos o rupturas en el tiempo en las políticas de vivienda en Colombia que marcan diferentes rumbos en el accionar del nivel gubernamental.

Con base en el anterior marco teórico y en la metodología de investigación, en este trabajo se identificaron tres continuidades y seis rupturas en las políticas sociales de vivienda en Colombia, durante el periodo 2002- 2014:

La primera continuidad identificada hace referencia a la política de vivienda en Colombia de tipo II, es decir a una política social de la construcción de casa para disminuir el déficit cuantitativo de acuerdo con el presupuesto asignado a los programas sectoriales, en el marco de las políticas de desarrollo territorial. Sin embargo, lo anterior en la práctica no va en consecuencia con los objetivos planteados en los Planes Nacionales de Desarrollo, en otras palabras el referencial global nacional

de la política de vivienda enfocado a una política de hábitat urbano no es concordante con el referencial nacional sectorial enfocado a una política de construcción de casa. Esto no permite la ejecución de políticas habitacionales integrales debido a que los esfuerzos se centran en superar una parte del problema como es el déficit de vivienda cuantitativo y no en el problema en su conjunto como es el de ejecutar una política de vivienda de hábitat urbano.

Lo anterior, lleva a una siguiente conclusión que se puede establecer partiendo de que una política de vivienda que destina la mayor parte del presupuesto en la disminución del déficit de vivienda y deja de lado aspectos importantes como la asignación de recursos que involucren el desarrollo regional en términos de articulación y conectividad con los territorios. Así mismo, el referencial global sectorial nacional no contempla variables que permitan a los municipios tener autonomía en sus territorios, el referencial global sectorial nacional en la mayoría de los casos mantiene su posición dominante en la toma de decisiones de ejecución de la política de vivienda en los criterios de formulación de los programas sectoriales aun cuando se habla de descentralización.

La segunda continuidad de las políticas públicas en el periodo analizado consistió en incorporar en los planes cuatrienales de desarrollo la articulación de las políticas de vivienda con las políticas macroeconómicas de generación de empleo en el sector de la construcción y el impulso al crecimiento económico de otros sectores encadenados a la edificación de vivienda. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este enfoque aparta las políticas de vivienda de su verdadero contenido social que las debe orientar.

La tercera continuidad de las políticas consistió en un enfoque de demanda mediante la asignación de subsidios de vivienda de interés social a la población más vulnerable y en particular a las familias con más bajos ingresos. La dificultad que ha existido consiste en que hay hogares que recibiendo subsidio de vivienda no han podido acceder a la misma por carecer de ahorro o crédito para el cierre financiero.

En cuanto a las rupturas, dentro de las aproximaciones a los resultados del análisis, se puede destacar que la política de vivienda en Colombia ha sido objeto de varios procesos que no satisfacen en su totalidad las demandas actuales de acceso a vivienda que tiene la población.

La primera ruptura con respecto a las políticas anteriores consistió en un cambio de enfoque hacia la demanda mediante una política de subsidios familiares de vivienda de tipo II, a partir del año 2003.

La segunda ruptura, frente a las políticas públicas precedentes se concentró en el impulso a la habilitación de suelos y macroproyectos de vivienda de tipo III en gran escala desde el año 2007.

La tercera ruptura emergió por la situación de Ola invernal que afectó al país en el año 2010, en la cual el Gobierno Nacional desarrolló unas políticas públicas de vivienda de tipo III, que no existían antes para atender a los damnificados .

La cuarta ruptura en la política de vivienda de tipo II, se origina ante las dificultades del cierre financiero de las familias y frente a las cuales el Gobierno Nacional adoptó en el año 2009 un subsidio a las tasas de interés en los créditos hipotecarios.

La quinta ruptura se presenta en el año 2013, cuando el Gobierno Nacional, ante el déficit de suelo urbano, reglamentó los porcentajes de suelo para desarrollar proyectos de vivienda de interés social localizados en áreas sin urbanizar.

La sexta ruptura de la política de vivienda se da en el año 2012 mediante el impulso a la política de vivienda gratuita con un 100% de subsidio a las familias de más bajos ingresos.

Las mencionadas rupturas dentro del marco de las políticas públicas instrumentadas en el periodo 2002-2014, han procurado solucionar el déficit social de vivienda de los más necesitados. Sin embargo, ésta interrupción de los procesos en el corto plazo no permite alcanzar los objetivos de las políticas, dado que se convierte en un método de aprendizaje sobre la marcha que puede dar como resultado costos muy

altos en la implementación de políticas sociales de mayor relevancia, más aun cuando existe limitación de recursos asignados a la problemática social del país.

El enfoque mencionado de la política de vivienda de tipo II que tiene como objetivo la construcción de vivienda nueva con miras a un mayor crecimiento económico, asociado a un modelo neoliberal predominante, ha dejado de lado la atención a las viviendas y barrios con déficit de servicios públicos en la asignación de recursos, lo cual puede generar con el transcurrir del tiempo aumentos en el déficit cualitativo con los problemas sociales que esto conlleva.

De la investigación realizada también se desprende que la orientación de la política de vivienda en Colombia durante el periodo analizado se ha caracterizado por una lógica de regulación vertical con una concentración de las decisiones en el Gobierno Nacional y poco margen de acción a las entidades territoriales.

Finalmente, este trabajo a partir de los conocimientos y experiencia adquirida en la Maestría en Política Social ha permitido profundizar en la construcción de herramientas de análisis que pueden servir de base para futuras investigaciones en las políticas públicas de vivienda.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Luis F. (2004), Marco para el análisis de las Políticas Públicas. Pág. 1-28
- Bejarano, C. (2013), *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las Políticas Públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*. Pág. 11-12
- Cuellar María Mercedes. (2006), *¿a la vivienda quién la ronda?. Situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*, pág. 21
- Estrada Álvarez, Jairo, (2006). *las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia*.
- Giraldo F. (2009) García Jon, Ferrari Cesar, Bateman Alfredo, *Urbanización para el Desarrollo Humano*, ONU – HABITAT. Pág., 92
- Giraldo, Cesar (2007). *Protección o desprotección social?* Pág 39-41 -71
- Hernández, G. (2008) *El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia*, pág. 3.
- La Política Urbana del Salto Social, (1994-1998) “*Ciudades y Ciudadanía*” Ministerio de Desarrollo Económico.
- Martínez Carvajal, J. E. (2013), *Hacia un esquema de análisis de política social de salud pública desde un enfoque socio-territorial temporal*.
- Medellín Torres, P.(2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). *Colombia, cien años de políticas habitacionales*.
- Molano Torres, J (2014), *Algunas reflexiones sobre el surgimiento de la política pública de vivienda de interés prioritario en Bogotá: Una mirada desde el análisis cognitivo*. pág. 34.

- Montagut, T. (2009), *Repensando la política Social. Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*. 154.
- Montecinos, E. (2007), *Límites del enfoque de las Políticas Públicas para definir un Problema Público*. pág. 330.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Observación general No. 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC. (1966) Naciones Unidas.
- Pecha Garzón, C. (2013), *Programa de Vivienda de Interés Social de Colombia: Una evaluación*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Pisarello, G. (2007), *Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción*. Editorial Trotta.
- Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2002-2006
- Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2006-2010.
- Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014.
- Rojas, E. (2007), *La Política de Vivienda en Colombia, unas reflexiones desde el análisis prospectivo de los planes de gobierno*.
- Roth D. André-N., (2002), *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, Cpts. I,II y III
- Roth, André-Noël. (2008), *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Subirats Joan, (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decretos Ley del Presupuesto Nacional (2002-2014)

- SALAZAR VARGAS, Carlos, Las Políticas Públicas
http://saludpublica.univalle.edu.co/Logros/Publicaciones/489_las_politicas_publicas_carlos_salazar_franja_iii0001.pdf
- THOENIG, Jean-Claude, Política y acción pública
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- TORRES-MELO, Jaime. Aproximaciones a las políticas públicas, las políticas públicas como proceso.
http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=383
- SALAZAR VARGAS, Carlos. Elementos de toda política pública, en politing: se topan en la decisión.
<http://www.carlosalazarvargas.com/articulo.php?id=19>
- REVISTA SEMANA. Reversazo a la fusión de ministerios. Artículo publicado julio 2010.
<http://www.semana.com/politica/articulo/reversazo-fusion-ministerios/118958-3>

**ANEXO 1. MATRIZ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO JUAN MANUEL SANTOS
2010 - 2014 PROSPERIDAD PARA TODOS -
"Vivienda y Ciudades amables"**

	Tipo I Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo	Tipo II Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo	Tipo III Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Política pública que tiene que ver con el entorno y el contorno
Valores	Las políticas anteriores solo impactan el 60% del déficit cuantitativo de vivienda	La buena dinámica en la construcción solo cubre el 60% de la formación anual de hogares estimada en 245.000		La vivienda genera un impacto social
	Los proyectos VIS cuentan con bajos estándares de calidad	Debilidad en la articulación del subsidio, ahorro, garantías y crédito		Las estrategias deben responder a enfoques diferenciales relacionados con las características culturales y de clima, la incidencia del precio del suelo y la disponibilidad de insumos.
		Acelerar el fortalecimiento institucional de los sectores asociados a esta estrategia e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan atender con prioridad a la población desplazada, y la vinculada a la Red JUNTOS.		Las ciudades contribuyen al crecimiento económico

		Priorización de recursos a hogares afectados ola invernal en 2010-2011 y ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable		Superar las condiciones de calamidad pública genera mayor equilibrio regional
				La urbanización, la provisión de agua y saneamiento, y la movilidad ayudan a la disminución de la pobreza
				Los servicios públicos, el saneamiento básico y la movilidad contribuyen al cumplimiento de los ODM
				La falta de articulación urbano regional dificulta la ejecución de políticas de hábitat
				Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades
				Baja participación de actores privados en el desarrollo urbano
				los POT y los planes de gestión integral de residuos sólidos

				articulados para dar soluciones regionales
Algoritmos		Eliminar barreras y tramites permitirá el acceso a una vivienda digna a la población pobre y vulnerable	Los macroproyectos de vivienda permiten construcción a gran escala	El apoyo a las entidades territoriales fortalece la capacidad institucional
		Si se ajusta el subsidio familiar de vivienda se logra un mayor nivel de ejecución de los recursos	Los PDA II dinamizan la generación o habilitación de suelo para vivienda	los lineamientos en materia de construcción y urbanismo permiten el uso eficiente de los recursos y el desarrollo ambiental
			En gestión de suelo hay macroproyectos en marcha para atender el déficit	El arreglo institucional en formulación de política y planificación sectorial permitirá adecuada prestación de servicios, cobertura y calidad
			los PDAll a través del mercado de capitales permiten articulación de sector público - privado	Falta de articulación en los procesos de desarrollo territorial dificulta la estructuración de proyectos
			La inclusión y garantía de recursos tarifarios fortalecerá las obras de infraestructura en macroproyectos de vivienda	La movilidad como sistema de transporte que articula actividades económicas y sociales

			La mayor participación de las Corporaciones Autónomas en los PDAll garantizan cumplimiento de requisitos ambientales	
Imágenes	reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios	Lograr la meta de un millón de viviendas nuevas.	Incorporar, entre 2004 y 2015, a 10 millones de nuevos habitantes a soluciones de acueducto	
			Habilitación de aproximadamente 7000 hectáreas de suelo para vivienda	
			Tener los niveles de actualización catastral urbana por encima del 90% y de catastral rural por encima del 70%	
Normas	Implementar la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios - Documento CONPES 3604 de 2009	Ampliar la cobertura del Ahorro Voluntario Contractual del FNA	Generar mecanismos de inclusión y garantías en recursos tarifarios para obras de infraestructura de los macroproyectos	En agua y saneamiento se debe contemplar una regulación tarifaria de acuerdo con las características de las regiones
	ampliar la cobertura del programa de titulación predial	Fortalecer instrumentos como el microcrédito en la entidades financieras y solidarias	incrementar las coberturas de las redes de acueducto y alcantarillado	Ajustar la Ley 388 en materia de reducción y agilización de trámites, reasentamiento de población en zonas de riesgo,
		Fomentar la financiación a hogares independientes y	Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en	Intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen

	la financiación de largo plazo	suelos de renovación urbana	con el ordenamiento territorial
	Aumentar los recursos del FOVIS de las cajas de compensación familiar con destino a inversión en vivienda	En materia de gestión del suelo, se revisará y ajustará la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con: planes parciales, reasentamiento de población en zonas de riesgo, y ajustar las metodologías de la participación en plusvalías	Fortalecimiento institucional en criterios diferenciales en la política, prioridad para población desplazada y red juntos
	Estudiar ajustes del esquema de garantías del FNG para créditos hipotecarios, ampliando su cobertura a los hogares no asalariados de ingresos medios, y revisar la regulación de solvencia para créditos con garantías del FNG	Decreto 4821 de 2010: Medidas excepcionales para atender la declaratoria de desastre. Fenómeno de la Niña. Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano – PIDU Agrológicas, Desarrollo sin plan parcial, ampliación de macroproyectos	Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades
	Decreto 4832 de 2010: Adoptar modificaciones en materia de subsidios de vivienda otorgados y por otorgar a personas afectadas por la ola invernal		Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial

	Decreto 1210 de 2011 para la asignación de subsidios familiares de vivienda urbana destinados a la atención de hogares afectados por la situación de desastre nacional		Formular programas y proyectos de Renovación Urbana (RU), a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda,
			Expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público
			Ley 1454 de 2011: principios rectores del ordenamiento, marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y organización territorial.

**ANEXO 2. MATRIZ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALVARO URIBE VELEZ 2006 -
2010 ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS**

	Tipo I Cualitativo	Tipo II Cuantitativo	Tipo III dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Entorno
Valores	financiar acciones para superar las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006, priorizando la atención de hogares vinculados a programas de Saneamiento para asentamientos mejoramiento integral de barrios, que requieran reforzamiento estructural y saneamiento básico	Política de Vivienda dirigida a la focalización de los hogares más vulnerables		Ciudades amables soportadas sobre un modelo de desarrollo urbano planificado y uso eficiente del suelo
		Aumentar los activos de capital físico y humano de los más pobres genera mejores condiciones de vida		Hacer una ocupación racional del territorio armoniza el desarrollo urbano
		Esquemas diferenciales de asignación del subsidio para hogares desplazados y en extrema pobreza		Implementar instrumentos legales para mejorar gestión local de municipios y distritos
		Fortalecer la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda		Fortalecer institucionalment e las administraciones locales para la función pública del urbanismo y al sector privado

				como actor importante del mercado inmobiliario
		Esquema para hogares vulnerables: desplazados y en extrema pobreza.		
Algoritmos	Creación de pólizas que garanticen estabilidad de la vivienda y la promoción de campañas educativas	Revisión de topes de las tasas de interés para garantizar el acceso a la vivienda	Generar políticas para el desarrollo de los Macroproyectos generarían suelo para VIS	Hacer una ocupación racional del territorio armoniza el desarrollo urbano
		Incentivar la oferta de financiación para estos hogares, se propone desarrollar e implementar un sistema de información alternativo que permita recopilar información sobre operaciones financieras		Articulación de políticas sectoriales en vivienda, agua y saneamiento y transporte, fortaleciendo una planificación articulada con las administraciones locales
				Redensificación y renovación urbana con el fin de controlar la expansión urbana,
Imágenes		Lograr 50 mil créditos con garantía del Fondo Nacional de Garantías	Modernización de sistemas de catastro y registro para consolidar un mercado de tierras	Definir una política de espacio público que permitan gestionar programas de apoyo con municipios

		Financiar 828 mil soluciones de interés social a través de subsidios y créditos: Gobierno Nacional urbano 470 mil, Gobierno Nacional rural 53 ml, Cajas de Compensación 171 mil, Caja Promotora de Vivienda Militar 29.6 mil	Incrementar oferta de suelo	
		Que el sector financiero desembolse 200 mil créditos a través del sector solidario		
	financiar cerca de 828.000 soluciones Interés Social	financiar cerca de 828.000 soluciones Interés Social		
		el sector financiero y solidario desembolsan directamente durante el cuatrienio cerca de 200.000 créditos o microcréditos para VIS de los cuales aproximadamente 70.000 serán para VIS financiadas sin subsidio.		
Normas	garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, el Gobierno Nacional a través del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)	Mayor cobertura del subsidio de vivienda	Generar políticas para el desarrollo de los Macroproyectos generarían suelo para VIS	Se debe garantizar acceso a servicios públicos, equipamientos y espacio público a todos los ciudadanos

	Se determinará un valor máximo de 70 SMLMV para VIP	Articular las políticas sectoriales de vivienda, agua potable y saneamiento básico y transporte urbano, a través de programas integrales en temas estratégicos para la Nación[sic] y los municipios	Realizar una debida planificación del crecimiento de las actividades urbanas y regionales en todo el territorio
	Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda.	Coordinar las políticas nacionales y locales para el desarrollo de Macroproyectos que generen suelo para VIS y proyectos estratégicos para el desarrollo urbano (renovación urbana y grandes equipamientos).	Fortalecer a las administraciones locales en la planificación del territorio, en la provisión costo-eficiente de infraestructura y servicios públicos y en la financiación y gestión del desarrollo urbano.
	Implementar la figura de Ahorro Programado con Evaluación Crediticia Previa a través del Banco Agrario y el Fondo Nacional de Ahorro	Ajustar los instrumentos de planificación de suelo contenidos en la ley 388 de 1997 para una mejor aplicación	Planificar las ciudades en correspondencia con servicios públicos, equipamientos, transporte y movilidad
	Puesta en marcha de bancos inmobiliarios y banco de materiales	Ajustar procedimientos para la aplicación de planes parciales	Los departamentos coordinarán con el Gobierno Nacional la implementación de los planes departamentales de agua

	Incentivos para oferentes de Vis en el sector de pequeños constructores quienes atienden la demanda de hogares de bajos ingresos	Se ajustará la regulación para permitir la intervención directa de la nación den los macroproyectos	Los departamentos coordinarán con el Gobierno Nacional la implementación de los planes departamentales de agua
	Mejoramiento de la gestión de proyectos y la asistencia técnica	Participación en plusvalía y derechos de construcción	Definición de estándares urbanísticos de acuerdo con las características de las regiones
	promover el uso de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías para este segmento, definir un instrumento para que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales puedan subsidiar los costos de originación y administración	Modernización de Catastro y registro. Con el propósito de consolidar el mercado de tierras en Colombia	definirá el alcance, características y mecanismos de implementación de una política nacional para el espacio público
	Ajuste diferencial de los subsidios familiares de vivienda		
	Ajustes institucionales y operativos al Programa.		
	Implementación de los Bancos de Materiales.		
	Incentivos a través del crédito y la banca hipotecaria para los oferentes VIS pequeños constructores, ONG, Organizaciones Populares de		

		Vivienda y entidades territoriales		
		revisar y ajustar el marco normativo de arrendamientos, acorde con las características del mercado de hogares de bajos ingresos y definir esquemas de arrendamiento con opción de compra		

**ANEXO 3. MATRIZ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALVARO URIBE VELEZ
2002 - 2006 "HACIA UN ESTADO COMUNITARIO"**

	Tipo I Cualitativo	Tipo II Cuantitativo	Tipo III dotación de suelos urbanizables	Tipo IV Entorno
Valores		Se espera recuperar la confianza del sistema financiero a través de la revisión del Fondo de Cartera Hipotecaria FRECH		La vivienda y la construcción constituyen un elemento fundamental para la reactivación económica
		el saneamiento de la cartera hipotecaria genera efectos positivos en los deudores hipotecarios		La política habitacional contribuirá al crecimiento económico del país y a la generación de empleo
				La construcción jalona la economía y genera empleo productivo
Algoritmos		Liquidación del inurbe lograra disminuir costos operativos y El Gobierno reglamentará la asignación del subsidio familiar de vivienda		
		El microcrédito inmobiliario garantiza acceso a crédito a las familias de menores ingresos		
Imágenes		Financiar 400 mil viviendas	En el 2006 el IGAC contará con el 100% de la cartografía básica digital del país a	

			escala 1:100.000	
Normas	Mecanismos de cobertura para protección de deudores hipotecarios a través de seguros contra la inflación para eliminar incertidumbre en planes de pago	Diversificar los mecanismos de financiación, reactivar la oferta y demanda de crédito para recuperar la confianza	Fortalecer los procesos de actualización catastral permitirá contar con información básica	Implementación del sistema de información de residuos sólidos
	Se impulsará la política habitacional del arrendamiento			Ley 142 de 1.994 Por el cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios
	Las entidades territoriales deben garantizar el desarrollo de mecanismos de control en temas de calidad de vivienda	Consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de recursos destinados a VIS.		Reestructuración de las empresas de servicios públicos para superar los problemas de gobernabilidad
	programas para impulsar la legalización de la propiedad de predios como mecanismos para disminuir los costos de transacción	El Fondo de Estabilización de Cartera Hipotecaria FRECH debe revisarse en cuanto a problemas asociados a los riesgos de mercado y activos improductivos		Agendas conjuntas para fortalecer planes habitacionales urbanos

Fomento de programas de titulación predial	Crear la modalidad de microcrédito inmobiliario		Ajuste a los planes de ordenamiento territorial
	Implementar estrategia de financiamiento de vivienda de manera que se articulen adecuadamente con el ahorro, el subsidio y el crédito, focalizando los recursos del subsidio en los más pobres.		Evaluaciones ambientales estratégicas a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial
	Reformar el código de procedimiento civil y el estatuto financiero con el fin de reducir tiempos en los procesos ejecutivos		Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación urbana

ANEXO 4. MARCO NORMATIVO DEL REFERENCIAL GLOBAL NACIONAL DE LA POLITICA PUBLICA DE VIVIENDA

No .	TIPO DE NORMA	NUMERO	FECHA	Denominación	Materia
1	Decreto	4260	2-nov.-07	Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007.	Macroproyectos de interés social nacional adoptadas por el Gobierno Nacional, que vinculen instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar construcción de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país.
2	Decreto	555	10-mar.-03	Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».	Este Decreto tiene como objeto consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de recursos destinados a VIS.
3	Decreto	2190	12-jun.-09	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.	En cumplimiento de las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo tendientes a la asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda es imperativo ajustar el marco reglamentario vigente para el proceso de postulación, asignación, desembolso, y legalización del subsidio familiar de vivienda para optimizar la distribución equitativa de los recursos disponibles, los procedimientos y mecanismos de acceso a las soluciones de vivienda en todo el territorio colombiano.
4	Decreto	798	11-mar.-10	Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006	Estándares urbanísticos de movilidad

5	Decreto	1469	30-abr.-10	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.	Simplificación trámite de licenciamiento urbanístico y reconocimiento de edificaciones.
6	Decreto	4821	29-dic.-10	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.	Medidas excepcionales para atender la declaratoria de desastre. Fenómeno de la Niña. Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano – PIDU Agrológicas, Desarrollo sin plan parcial, ampliación de macroproyectos
7	Decreto	4832	29-dic.-10	Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional.	se hace necesario adoptar modificaciones en materia de subsidios de vivienda otorgados y por otorgar a personas afectadas por la ola invernal, con el fin de agilizar su aplicación en proyectos de vivienda de interés social, que se desarrollen para la atención del estado de emergencia económica social y ecológica, por razón de grave calamidad pública
8	Resolución	204	9-feb.-11	Por la cual se dicta el procedimiento interno para la adopción de Macroproyectos de Interés Social Nacional, se establecen requisitos técnicos, financieros y legales complementarios para su formulación y se	Reglamentar los procedimientos internos que deben surtirse en las etapas de identificación, determinación, formulación y adopción de los Macroproyectos de Interés Social Nacional que se encontraban en curso en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al 5 de marzo de 2010, en concordancia con la Sentencia C-149 de 2010, y establecer los

				crea el Comité Evaluador.	requisitos técnicos, financieros y legales complementarios para su formulación.
9	Decreto	1490	9- may.- 11	Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 4821 de 2010.	Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano Ampliación de Macroproyectos de Interés Social Nacional.
10	Ley	1454	28- jun.-11	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones	La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

11	Decreto	1210	14-abr.-11	<p>Por el cual se dictan disposiciones encaminadas a facilitar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda urbana por parte de las Cajas de Compensación Familiar a población afectada por la Ola Invernal causada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y ubicadas en zonas de alto riesgo y alto riesgo no mitigable.</p>	<p>Sin perjuicio de las prioridades establecidas en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, para el año 2011 las Cajas de Compensación Familiar de todos los departamentos del país y aquella con jurisdicción nacional, apropiarán los recursos de que trata el artículo 2° del presente decreto para la asignación de subsidios familiares de vivienda urbana destinados a la atención de hogares afectados por la situación de desastre nacional y grave calamidad pública causada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 y aquellos ubicados en zonas de alto riesgo y de alto riesgo no mitigable, debidamente incluidos en los registros oficiales e información que determinen las autoridades competentes.</p>
12	Decreto	1490	9-may.-11	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 4821 de 2010</p>	<p>Que se hace necesario establecer los requisitos para adelantar la ampliación de Macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados, el contenido y alcance de los documentos y la información que se requiere en cada una de sus fases, con el fin de garantizar una atención ágil y efectiva de las personas damnificadas y/o personas ubicadas en zonas de alto riesgo que deban ser reubicadas por el fenómeno de la niña 2010 - 2011.</p>

13	Resolución	895	17-may.-11	Requisitos para otorgar la elegibilidad de planes de vivienda de interés social	Se establece la metodología y condiciones que deben seguir por las ENTIDADES EVALUADORAS de acuerdo con lo establecido por los artículos 16, 17 y 19 del Decreto 2190 de 2009 para el otorgamiento de la elegibilidad y calificación de planes de vivienda de interés social urbana en las modalidades de adquisición de vivienda, construcción en sitio propio y mejoramiento presentados a consideración de las mismas.
14	Decreto	1920	1-jun.-11	Reglamentación del Decreto 4832 de 2010	Reglamenta la disposición, asignación y ejecución de recursos que a partir de la celebración por parte del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, de contratos de Fiducia Mercantil, para la constitución de Patrimonios Autónomos Matrices (PAM) serán direccionados a Patrimonios Autónomos Derivados (PAD), en los que a través de las gerencias integrales de que trata este decreto se desarrollaran proyectos de vivienda urbana de interés social nueva.
15	Ley	1450	16-jun.-11	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: (Arts. 117, 118 párrafo 3, 123, 128, 129)	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
16	Ley	1469	30-jun.-11	Por el cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. (Arts. 22 al 31)	Macroproyectos de segunda generación

17	Decreto	2570	19-jul.-11	<p>Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 2190 del 12 de junio de 2009. (Arts. 19-20)</p> <p>Definición preferente de cupos para planes de vivienda en banco de proyectos.</p>	<p>Garantizar que el Banco de Proyectos Habitacionales se constituya en un inventario efectivo de planes de vivienda a los que puedan destinarse subsidios familiares de vivienda de FONVIVIENDA, es necesario establecer un esquema preferente de dichos planes en la definición de cupos del concurso de Esfuerzo Territorial y Departamental.</p>
18	Resolución	1840	15-sep.-11	<p>Modifica los arts 3,6,7,13,15 y 36 de la R.895 de 2011</p>	<p>Se establece la metodología y condiciones que deben seguirse por las entidades evaluadoras, de acuerdo con lo establecido por los artículos 16, 17 y 19 del Decreto 2190 de 2009, para el otorgamiento de elegibilidad y calificación de planes de vivienda de interés social urbana en las modalidades de adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento, presentados a consideración de las mismas.</p>
19	Resolución	23	18-ene.-12	<p>Reglamenta el Decreto 1920 del 1° de junio de 2011 y se dictan otras disposiciones</p>	<p>La presente resolución tiene por objeto establecer las condiciones y requisitos de acceso a los recursos dispuestos por el Gobierno Nacional para atender en materia de vivienda urbana de interés social prioritaria, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, a los hogares afectados por el fenómeno de La Niña 2010–2011, así como a aquellos ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1920 de 2011</p>
20	Decreto	430	28-feb.-12	<p>Por el cual se modifica el artículo 20 del Decreto 1920 de 2011</p>	<p>Que para garantizar la atención efectiva de los hogares afectados por el fenómeno de la niña 2010, 2011 y aquellos que se encuentran en zonas de riesgo, en materia de vivienda, se requiere incrementar el valor del subsidio familiar de vivienda hasta el monto máximo de una vivienda de interés social prioritario, de acuerdo con la categoría de los municipios prevista en la ley 617 de 2000</p>

21	Decreto	1190	5-jun.-12	<p>Por la cual se reglamenta el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas.</p> <p>FRECH</p>	<p>Se hace necesario desarrollar lo previsto en el artículo 123 de la ley 1450 de 2011 reglamentando la cobertura de tasa de interés que facilite la financiación de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas</p>
22	Decreto	1310	13-jun.-12	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional</p>	<p>Garantizar el adecuado cumplimiento de la ley 1469 de 2011 se hace necesaria su reglamentación parcial fijando el alcance y condiciones para el desarrollo de los Macroproyectos de Interés Social Nacional en suelos que se sujeten a tratamientos urbanísticos de desarrollo y de renovación urbana Macroproyectos de segunda generación</p>
23	Resolución	535	20-jun.-12	<p>Por la cual se señala al Banco de la República y a los establecimientos de crédito los términos y condiciones para realizar el intercambio de flujos derivados de la cobertura de tasa de interés, que facilite la financiación de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas, se precisa el alcance y contenido de los contratos marco de permuta financiera de tasa de interés a que se refiere el artículo 10 de que trata el Decreto 1190 de junio 5 de 2012 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>FRECH</p>	<p>Reglamentación de la cobertura a la tasa de interés</p>

24	Ley	1537	20-jun.-12	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.	Programa de Vivienda Gratuita
25	Resolución	502	24-jul.-12	Por la cual se da cumplimiento al artículo 5 de la Ley 1537 de 2012”	Distribución de recursos para proyectos de vivienda de interés prioritario El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del presupuesto general de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique
26	Decreto	1921	17-sep.-12	Por el cual se reglamentan los artículos 12° y 23° de la Ley 1537 de 2012	Este decreto reglamenta la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.
27	Decreto	2088	9-oct.-12	Por el cual se modifican los artículos 59 y 61 del Decreto 2190 de 2009.	Brindar un beneficio oportuno a las familias involucradas en el proceso dispuesto en la Ley 1537 de 2012, permitiendo el desarrollo fiscal adecuado para quienes son operadores del sistema Registral y Notarial en todo el territorio Nacional, en el presente caso, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y quienes ejercen funciones Notariales.

28	Decreto	2469	3-dic.-12	Por el cual se modifican los artículos 59 y 61 del Decreto 2190 de 2009.	Modificar las condiciones para el giro anticipado de los recursos del subsidio familiar de vivienda dispuestas en el título V del Decreto 2190 de 2009 con relación a los mecanismos financieros de recepción de los recursos, su seguimiento y control, así como la póliza de cumplimiento que garantice la correcta inversión de éstos, atendiendo lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011.
29	Decreto	75	23-ene.-13	Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.	Porcentajes VIS/VIP
30	Decreto	847	25-abr.-13	Por el cual se establecen las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda urbana en especie, se establecen las condiciones para su restitución y se dictan otras disposiciones	Define las responsabilidades de los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie que se otorgue en el marco del Programa de Vivienda Gratuita que se encuentra implementando el Gobierno Nacional la revocatoria de la asignación del mencionado subsidio y para la restitución de la titularidad de la vivienda de interés prioritaria
31	Resolución	344	26-jun.-13	lotes de que trata el artículo 45 de la Ley 1537 de 2012.	Informe de lotes en suelo urbano y de expansión urbana que se puedan destinar al desarrollo de VIS

32	Decreto	1432	5-jul.- 13	<p>Por el cual se reglamenta el párrafo 4o del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>A través de Fonvivienda y las Cajas de Compensación Familiar se podrán girar recursos destinados a los Patrimonios Autónomos que se constituyan para la ejecución de Programas de Vivienda en el marco del VIPA - Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores.</p>
----	---------	------	---------------	---	--