

ALGUNOS APORTES PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL - VIS

Jean-François Jolly*

Resumen

Este artículo reseña algunos aportes recientes ofrecidos por varias investigaciones realizadas en la Pontificia Universidad Javeriana conjuntamente por las Facultades de Arquitectura y Ciencias Políticas en cuanto a la formulación y la implementación de la política pública de vivienda de interés social —VIS— en dos casos contrastados: Bogotá (casi 7 millones de habitantes) y Chiquinquirá (70.000 habitantes). Permite avanzar en la definición y conceptualización de una política pública de VIS a partir de una topología de las políticas públicas de vivienda fundamentada sobre normas vigentes, actores, responsabilidades y nivel de intervención de los actores. Las caracteriza como un caso típico de política dual, híbrida, que combina lógica sectorial y vertical ("sectorialidad") y gobierno del territorio (afirmación del Estado soberano) en cuanto a su vertiente nacional con lógica territorial y horizontal ("territorialidad") y gobernancia de los territorios (reconocimiento y coordinación de múltiples actores) en lo que concierne a su vertiente local.

Abstract

This article points out some recent contributions offered by several investigations carried out at the Pontificia Universidad Javeriana, jointly by the Faculty of Architecture and the Faculty of Political Sciences as for the formulation and implementation of the public policy of social interest housing -VIS - in two cases that can be compared: Bogotá (almost 7 million inhabitants) and Chiquinquirá (70.000 inhabitants). The study allows to go on in the definition and

* Profesor investigador, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Donde el autor trabaja actualmente sobre una investigación interdisciplinaria cuyo tema es "Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social —VIS— y del ordenamiento territorial - POT en Bogotá y Chiquinquirá", parte de una reflexión más amplia (tesis doctoral) sobre "Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002".

conceptualisation of a public policy of housing, starting from its topology based on effective norms, and responsibilities and level of the main actors' intervention. The article characterizes the study cases as typical examples of dual, hybrid politics that combines sectorized and vertical logic and a special way to govern the territory (statement of the sovereign State) as for their national slope with territorial and horizontal logic and governance of the territories (recognition and multiple actors' coordination) concerning their local slope. Las políticas públicas de vivienda en América Latina, y concretamente en Colombia, han sido marcadas en estos diez últimos años por profundas transformaciones o "drásticas reformas", según las palabras de un estudioso, ya sea para las llamadas "clases medias" (caso del ex UPAC en Colombia) o las que conciernen a las denominadas "vivienda de interés social" o VIS.

Estas transformaciones no son, por cierto, inseparables de las que afectaron todo el campo de las políticas sociales, tales como la focalización del gasto, el subsidio a la demanda en lugar del apoyo a la oferta, la importancia fundamental dada al mercado, etc. (Jolly, 1999, 2001). Pero también presentan particularidades ligadas a la naturaleza específica de la vivienda, bien y servicio complejo, mixto y costoso, a la vez necesidad básica que se debe satisfacer, derecho que hay que hacer efectivo e inversión para los hogares y la economía en general.

Sin embargo, a pesar de la importancia del tema, son muy escasos los estudios dedicados a políticas de vivienda¹ y casi inexistentes los que se apoyan en el enfoque de las políticas públicas², aun si cabe notar en el caso colombiano las reflexiones sobre la historia de la política de VIS en Colombia después de la Constitución de 1991 (Jolly, 1995, 1999), el financiamiento de la vivienda en general (Jolly, 2001, 2002a) y aún el "Estudio prospectivo de vivienda" para Bogotá realizado por Molina (1993)³.

-
- 1 Fuera, por cierto, como excepción que confirma la regla, de los sagrados documentos CONPES que, cada cuatro años, redactan, dos meses después de la posesión del presidente de la República, los técnicos del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Desarrollo Económico y de Planeación Nacional como "bases de la política de vivienda para el cuatrienio" (CONPES, 2002, 2).
 - 2 Quizás esta escasez provenga de la dificultad que hay a conciliar una "visión social" como la que establece, por ejemplo, la Constitución colombiana en el marco del Capítulo 2 *De los derechos sociales, económicos y culturales* cuando indica en su artículo 51 que "todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho" y una "visión económica", como la que ofrece la misma Constitución cuando precisa en el mismo artículo que el Estado "promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda".
 - 3 El estudio coordinado por Ismael Molina no hace referencia explícita al enfoque de las políticas públicas, pero, como lo indica la presentación (Molina, 1993: 13), "los analistas enfocan el problema habitacional de manera integral".

Este artículo reseña algunos aportes recientes ofrecidos por varias investigaciones todavía en desarrollo realizadas en la Pontificia Universidad Javeriana (Jolly, 2003a, 2003e; Jolly, Rincón y Rojas, 2003; Rincón, 2003, Rojas, 2003) que tienen que ver con la formulación y la implementación de la política VIS en dos casos: Bogotá (casi 7 millones de habitantes) y Chiquinquirá (70.000 habitantes).

Permite avanzar en la definición y la conceptualización de una política pública de VIS a partir de una tipología de las políticas públicas de vivienda fundamentada sobre normas vigentes, actores, responsabilidades y nivel de intervención que la caracteriza como un caso típico de política dual, híbrida, de “secterritorialidad” y de “gobernancia” en los territorios.

VIVIENDA, TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y DUALIDAD

Siguiendo el principio de Muller (2002) que una política pública es siempre “una creación intelectual”, el investigador que trabaja sobre la política pública de vivienda en general y de vivienda de interés social o VIS⁴ en particular busca establecer una tipología de las políticas públicas de vivienda a partir de dos aproximaciones: el concepto de vivienda y las normas vigentes.

El primer obstáculo al cual se enfrenta este investigador es definir lo que es vivienda. En efecto, algunos hablan de casa, otros de vivienda (los constructores o el gobierno) y algunos más de hábitat (Naciones Unidas, por ejemplo). La intuición conduce a pensar que vivienda es más que casa y menos que hábitat. Pero quedan preguntas como: ¿son los servicios públicos domiciliarios, los sistemas de transporte masivos, los equipamientos como parques parte de la política de vivienda?

Casa, vivienda y hábitat

Según el Diccionario Enciclopédico Planeta (1984: 909), casa se define como “edificio o parte de él destinado para habitación humana”, vivienda como “1) habitación, casa, morada temporal o permanente; 2)

4 Recordemos que no hay una definición universal de la vivienda de interés social. Según el decreto 706 de 1995, varias veces modificado, la vivienda de interés social es aquella que corresponde a hogares cuyos “recursos son iguales o inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales”. Los arquitectos prefieren hablar de “vivienda popular”, mientras otros hablan de “vivienda económica” o de “vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos”.

género de vivir o modo de vivir” (1984: 4986) y hábitat, entre otras, como “conjunto de las condiciones relativas a la vivienda” (1984: 2375).

Según el economista Fabio Giraldo Isaza (1993: 8-10), quien sintetiza la visión de los arquitectos y de los urbanistas al respecto, hay que partir del concepto de *hábitat*, que se refiere a tres categorías de análisis, “estrechamente ligadas entre sí”:

- *La casa*, (lo que está “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 está “puertas afuera”), es decir, el barrio, que desde el punto de vista económico incluye edificaciones o construcciones con destino a actividades educacionales, hospitalarias, institucionales—por ejemplo de policía—, de almacenes, etc., más equipamientos como vías, servicios públicos domiciliarios en redes, parques, servicios de transporte etc., estos últimos correspondiendo a actividades económicas de infraestructuras. *Casa* más *entorno* conforman la *vivienda*.
- Y el contorno, o ciudad, “a la cual el entorno está unido a través las redes y vías”, y que, a su turno, está conectado “con la región, otras ciudades, el país y el resto del mundo”. *Vivienda* más *contorno* conforman el *hábitat*.

Lo que puede resumirse de la manera siguiente:

{[(Casa + entorno) ► vivienda] + contorno} ► hábitat

Hacia una tipología de las políticas de vivienda a partir del concepto de hábitat

Salazar (1999: 28), apoyándose en Muller (2002), define una megapolítica pública como “aquella que corresponde a un conjunto de políticas públicas ligadas entre sí por relaciones funcionales o intencionales”. Partiendo de la conclusión de Giraldo (1993) que casa, vivienda y hábitat son tres categorías de análisis “estrechamente ligadas entre sí”, es posible plantear que la política pública de vivienda es una megapolítica pública y hablar de una megapolítica pública del hábitat urbano o, para simplificar, de una megapolítica pública urbana, que, a su vez, puede descomponerse en:

- Política pública de “la casa”, que se refiere a todas las disposiciones que se toman en cuanto a la casa “puertas adentro” (incluyendo el suelo urbanizable), sea para construirla o mejorarla.

Política pública del “entorno urbano”, que tiene que ver con la conexión a los servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicación básica) y los equipamientos del barrio y de la localidad (vías locales, parques de barrio, escuelas, centros de salud, canchas deportivas, etc.).

Política pública del “contorno urbano”, que se refiere a los equipamientos metropolitanos (parques metropolitanos, sistema de transporte masivo).

Fresneda (1997), buscando medir la “magnitud del déficit habitacional”, distingue entre el déficit cuantitativo (que se manifiesta por “un número de viviendas inferior al número de hogares”⁵) y el déficit cualitativo (que se refiere a “problemas estructurales, de materiales, de hacinamiento y de conexión deficiente de las viviendas a las redes de servicios públicos domiciliarios”⁶).

Combinando la tipología establecida a partir de Giraldo y las distinciones de Fresneda, Jolly (2003a, 3) establece la tipología siguiente:

- *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda (mejoramiento de casas y de barrios, reasentamientos) o política pública de vivienda de Tipo I.*
- *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (construcción de vivienda nueva) o política pública de vivienda de Tipo II.*
- *Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables o política pública de vivienda de Tipo III.*
- *Política pública que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbanos o política pública de vivienda (hábitat) de Tipo IV.*

5 El déficit cuantitativo según el POT de Bogotá estaba estimado en 1998 en 545.000 viviendas (Metrovivienda, 2000: 22). El mismo documento indica que, además, se necesitan 33.000 viviendas nuevas anuales para responder al crecimiento de la población.

6 Más o menos 350.000 viviendas de 1.100.000 existentes en 1999 en Bogotá (Metrovivienda, 2000: 23).

Normas, actores, responsabilidades y nivel de intervención en la política pública de vivienda de interés social - VIS o la política VIS como política dual

Una manera de definir el campo de las diferentes políticas definidas *supra* es de proceder a una lectura de las normas en cuanto a vivienda⁷ de interés social - VIS, lo que permite determinar los lineamientos teóricos de una política pública de vivienda según los diferentes niveles (nacional y municipal/distrital). El esquema N° 1 presenta el estado al 30 de septiembre de 2003 de las normas vigentes cruzando responsabilidades, actores y nivel de intervención.

Distinguiendo según *el nivel de intervención* y la repartición de las *responsabilidades entre los actores públicos*, que intervienen en la VIS, se puede definir dos *vertientes*: uno *nacional*, a cargo del Estado (Nación), sobre todo presente en el *apoyo a la demanda* gracias al Subsidio Familiar de Vivienda - SFV y la determinación del sistema de financiación, y otro *local* o municipal/distrital, donde el municipio/distrito debe intervenir más bien *del lado de la oferta*, gracias a la consecución y dotación de suelos urbanizados, la construcción de redes viales y de servicios públicos domiciliarios, la dotación de equipamientos de barrio, el mejoramiento de barrios provenientes de “urbanizaciones piratas” y los reasentamientos de barrios de altos riesgos.

En el cuadro 1, se sintetiza la megapolítica en tres grandes ejes: *Mejoramientos de asentamientos humanos* (política de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda o de *Tipo I*), *Apoyo a los programas de VIS nueva* (política de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda o de *Tipo II*) y *Reserva, adquisición y dotación de suelos urbanizables para programas VIS* (política de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables o de *Tipo III*).

En síntesis, se puede decir que la política pública de VIS es una *política dual*, cuya producción, (en particular la etapa de implementación) está condicionada por la *articulación entre su vertiente nacional* (a cargo de la nación) y *su vertiente local* (a cargo del municipio/distrito).

7 Ver en el Anexo 1 una presentación por orden cronológico de publicación de la norma de cada uno de los 13 componentes de la mega política de vivienda que se han podido identificar, con la indicación de su objetivo tal como lo indica la norma respectiva. Las normas que tienen que ver con la política pública del contorno urbano (equipamientos metropolitanos) o política de Tipo IV se encuentran en textos que no hacen referencia explícita a la vivienda.

Esquema 1
Repartición de responsabilidades por actores y nivel en cuanto a VIS

Oferta			Demanda		
Responsabilidades	Actores	Nivel	Responsabilidades	Actores	Nivel
Construcción (nueva y mejoramiento)	<ul style="list-style-type: none"> • Sector privado • Comunidad organizada (formas asociativas o autoconstrucción) 	Local Local	Subsidio (VIS nueva y mejoramiento)	<ul style="list-style-type: none"> • Estado (FONVI-VIENDA, cajas de compensación, Banco Agrario) • Municipio 	Nacional Local
Suelo urbanizado	<ul style="list-style-type: none"> • Municipio (banco de tierras, metrovivienda) • Sector privado (urbanizadores piratas en el caso de urbanizaciones piratas") 	Local Local	Asesoría	FINDETER	Nacional
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Sector financiero • Sector privado 	Local Local	Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Sector financiero • Hogares 	Local Local
Construcción de redes de servicios públicos y equipamientos	Municipio	Local			
Mejoramiento de barrios y reasentamientos	Municipio	Local			
Determinación del sistema de financiación	Estado	Nacional			

Fuente: Jolly 2003a, 3.

Cuadro 1**Ejes y componentes teóricos de la mega política pública de vivienda en el ámbito municipal y distrital a partir de las normas vigentes**

Ejes	Componentes
<p align="center">Mejoramiento de asentamientos humanos (Política de Tipo I)</p>	<p>Determinación de las necesidades en materia de mejoramiento integral.</p> <p>Levantamiento del inventario de asentamientos humanos de altos riesgos (AHAR).</p> <p>Obligación de conexión a los servicios públicos.</p> <p>Reubicación de los habitantes y adquisición de inmuebles para AHAR</p> <p>Desarrollo de programas de VIS por mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos.</p> <p>Adquisición de inmuebles para planes VIS de hecho o ilegales, reubicación de AHAR, rehabilitación de inquilinatos y ejecución de proyectos de reajuste de tierras.</p>
<p align="center">Apoyo a los programas de VIS nueva (Política de Tipo II)</p>	<p>Determinación de las necesidades en materia de VIS nueva y de mejoramiento integral.</p> <p>Coordinación de acciones con el INURBE.</p> <p>Desarrollos de programas de VIS por construcción y adquisición.</p> <p>Otorgamiento de subsidios para proyectos VIS con recursos de la Participación por Propósito General del SGP</p> <p>Adquisición de inmuebles para planes de VIS nueva.</p> <p>Fomento de las organizaciones populares de vivienda.</p> <p>Promoción de centros de acopio de materiales de construcción.</p>
<p align="center">Reserva, adquisición y dotación de suelos urbanizables para programas VIS (Política de Tipo III)</p>	<p>Localización en el POT de suelos urbanos y de expansión urbana necesarios para atender la demanda VIS.</p> <p>Determinación del % del nuevo suelo de expansión urbana, zonas de renovación urbana y otras zonas para programas VIS.</p> <p>Ingreso de terrenos ejidales a los bancos de tierras en prioridad para programas VIS.</p>

DE LA DUALIDAD A LA HIBRIDAD O LA POLÍTICA VIS COMO CASO DE “SECTERRITORIALIDAD” Y DE “GOBERNANCIA” EN LOS TERRITORIOS

La naturaleza dual de la política pública VIS conlleva a examinar las condiciones de la articulación entre su vertiente nacional y su vertiente local durante lo que Muller (2002: 52) llama “la producción” de la política pública, especialmente en la etapa de su implementación. Siguiendo a Jolly (2003e), lo anterior significa estudiar las condiciones de la articulación entre dos *lógicas de regulación*, la *lógica sectorial/vertical* o *lógica de sectorialidad* y la *lógica territorial/horizontal* o *lógica de territorialidad*, que traducen dos *modos de gobernar el territorio*, el *gobierno del territorio* y la *gobernancia de los territorios*.

Lógicas de regulación, modo de gobierno del territorio y carácter híbrido de las políticas públicas

Según Jolly (2003e: 3) apoyándose en Muller (2002), la *territorialidad* de una política pública se refiere a una situación en la cual “la lógica dominante de una política pública es una lógica territorial o horizontal (regulación de un territorio geográfico en una dialéctica centro-periferia)”, mientras la *sectorialidad* se refiere a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es “una lógica sectorial o vertical (regulación de la reproducción de un sector determinado verticalmente en una dialéctica global-sectorial)”.

Tomando como punto de partida la distinción de Le Galès (1995) entre el *gobierno del territorio* o “afirmación de la preeminencia del Estado soberano” y la *gobernancia de los territorios* o “reconocimiento de una multiplicidad de actores”, Jolly (2003e: 3) establece que “a cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio: el gobierno del territorio para la sectorialidad y la gobernancia de los territorios para la territorialidad”.

En el caso de la política VIS, la vertiente *nacional* sigue una *lógica de sectorialidad y de gobierno del territorio*, mientras su vertiente *local* sigue una *lógica de territorialidad y de gobernancia del territorio*, de tal suerte que la política VIS tomada en su conjunto es una *política pública híbrida*.

El carácter híbrido de la política VIS no le es específico, sino propio de muchas políticas públicas en Colombia, aunque parece ser la política VIS un caso típico. En efecto, constata Jolly (2003e, 4), “al contrario del caso francés en el cual la construcción del Estado marca el fin de una

lógica de territorialidad (la “territorialidad tradicional”), el Estado colombiano es según Navas “un Estado endémico, un Estado fragmentado, confrontado a la lucha por el control territorial y al temor a la fractura de la unidad territorial” Su capacidad parcial por cubrir todo el territorio y actuar sobre él (su “territorialidad parcial” según Medellín) afecta su gobernabilidad⁸ y el despliegue territorial de las políticas públicas, sometido a negociaciones inciertas, cercanas a la temática de la gobernanca”.

“Por ello”, persigue Jolly (2003e: 5), “la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, de la “secterritorialidad”, que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la “gobernanca” del territorio, esta es una “dosificación” compleja entre *gobier-no* y *gober-nancia*⁹. Es entonces posible determinar el grado de territorialidad y de sectorialidad de una política pública en un momento dado y clasificar las políticas públicas según su grado de territorialidad y de sectorialidad, es decir, según la importancia relativa de sus lógicas de regulación”.

La política VIS, ejemplo típico de una política pública híbrida, hija del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, de la “secterritorialidad”, y manifestación de la “gobernanca” en los territorios

Afirmar que la política pública VIS es el ejemplo típico de una política pública híbrida, un caso de “secterritorialidad” y de “gobernanca” en los territorios, de política a la vez eminente sectorial, a cargo de la nación, y “territorializada”, donde el municipio/distrito tiene como principal responsabilidad proveer suelo urbanizado es posible en la medida en que:

- Su *sectorialidad* se manifiesta por el hecho que, bajo la responsabilidad de un instituto especializado nacional (el ICT) antes de 1991, es

8 Entendida aquella como “capacidad de las sociedades y sus subsistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades” (Binbaum a partir de Eaton).

9 La tesis desarrollada por Jolly (2002b, 2002c, 2003b, 2003c, 2003d, 2003e) en su análisis del proceso de descentralización colombiano es la que “asegurar la gobernabilidad en Colombia obliga simultáneamente regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia” es decir, recurrir al gobierno del territorio y a la gobernanca de los territorios.

ahora la aplicación directa del mandato constitucional (artículo 51) sobre “el derecho a una vivienda digna” para todos los colombianos que debe garantizar la nación, a cargo de un ministerio especializado que recurre a un instrumento nacional financiado por el Presupuesto General de la Nación y contribuciones parafiscales, el Subsidio Familiar de Vivienda - SFV. Es entonces la expresión del Estado soberano y del gobierno del territorio.

- Su *territorialidad* proviene del hecho que mejorar asentamientos humanos (política de Tipo I), apoyar programas de VIS nueva (política de Tipo II) y, sobre todo, proveer suelo urbanizado para programas VIS (eso es, reservar, adquirir y dotar suelos urbanizables, política de Tipo III), implica necesariamente recurrir a una serie de largas negociaciones con numerosos actores, entre otros terratenientes, pero también el Consejo Municipal, eso es recurrir a la “gobernancia del territorio”.

GÉNESIS Y PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA VIS: EL CASO DE BOGOTÁ Y DE CHIQUINQUIRÁ

Las investigaciones en curso de desarrollo en la Pontificia Universidad Javeriana (Jolly 2003a, 2003e, Jolly, Rincón y Rojas 2003; Rincón 2004, Rojas 2004) sobre los casos de Bogotá (casi 7 millones de habitantes) y Chiquinquirá (70.000 habitantes) tienen como propósito:

- a) Evaluar la evolución de las intenciones de políticas VIS a través del análisis de los planes de desarrollo durante varios períodos de gobierno o “génesis de la política VIS”.
- b) Examinar las condiciones de la “producción de la política VIS”, es decir, cómo se conforma la territorialidad de su vertiente territorial-horizontal, se combinan sectorialidad y territorialidad (articulación entre vertiente sectorial-nacional-vertical y vertiente territorial-horizontal) y se conforma la *gobernancia* en ambos territorios, en particular durante la etapa de su implementación.

Los primeros resultados de las investigaciones confirman las hipótesis avanzadas anteriormente.

La “génesis de la política VIS” o la política como intención en los planes de desarrollo

En dos investigaciones diferentes, Jolly (2003a) y Rincón (2003) han establecido la “génesis” de la política VIS respectivamente en Bogotá y en Chiquinquirá. Para ello, establecieron el balance de 9 años (1995-2003) de política pública de vivienda en Bogotá y de 12 años (1992-2003) en Chiquinquirá, tomando como base el análisis de los respectivos planes de desarrollo distritales y municipales y considerándoles como l’expresión de una intención de política.

Los resultados de sus análisis les permite destacar lo siguiente: a) en el caso de Bogotá, *el peso más y más fuerte de las políticas de Tipo III (bancos de tierras) y la intencionalidad de una “política habitacional”* en el segundo Plan de Mockus y b) en el caso de Chiquinquirá, *la tendencia hacia una política habitacional integral*.

En el caso de Bogotá (véase cuadro 2.1), Jolly nota “una constante a lo largo de 10 años: la existencia de una *política de Tipo I, el Mejoramiento de asentamientos humanos*, o política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda”. Sin embargo, nota Jolly,

“este tipo de política pública ha conocido varios enfoques e importancia relativa en los respectivos planes de desarrollo, como lo muestra la participación de este rubro en el total de las inversiones de los planes (el 3,2% del de Mockus 1, el 3,4% del de Mockus 2, pero apenas el 0,2% del de Peñalosa)¹⁰”.

Por lo que es del *Apoyo a los programas de VIS nueva (política de Tipo II)* o Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda, Jolly nota que “no es presente sino en el Plan de Mockus 1, con una participación de menos del 2% en las inversiones totales. En efecto, Bogotá no tiene subsidio distrital de vivienda”.

Pero lo más importante según Jolly es “la *importancia creciente de políticas de Tipo III que tienen que ver con Reserva, adquisición y dotación de suelos urbanizables para programas VIS*, incluida la política de Renovación urbana”. La prueba está en que “representan el 6,9% del total de las inversiones del Plan de Peñalosa, pero el 17,2% del Plan de Mockus 2”. Como lo nota Jolly,

10 El autor hace notar que “se trata, por cierto, de una obligación incluida desde la Ley 9ª de 1989”.

Cuadro 2.1
Comparación de las políticas de vivienda por administración de Bogotá (1995-2004) según los planes de desarrollo

MOCKUS 1 (1995-1998)	PEÑALOSA (1998-2001)	MOCKUS 2 (2001-2004)	TIPO
Atención en barrios marginales y legalización	Adecuación de zonas de riesgos y atención a familias afectadas	Mejoramiento de Barrios Reasentamientos	Mejoramiento de asentamientos humanos (Política de Tipo I)
Proyectos de vivienda y otros			Apoyo a los programas de VIS nueva (Política de Tipo II)
	Promoción de la VIS (Banco de tierras Metrovivienda)	Prevención (banco de tierras)	Reserva, adquisición y dotación de suelos urbanizables para programas VIS (Política de Tipo III)
	Renovación urbana	Renovación urbana	
		Control y sanción	
Descentralización /desconcentración	Fomento a la inversión local		Política pública que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbanos (Política de Tipo (IV))
Mejora redes viales locales			
Mejores agua, energía, telecomunicaciones			
Sistema Integrado de Transporte Masivo	Sistema Integrado de Transporte Masivo	Sistema Integrado de Transporte Masivo	
	Sistema de parques		
	Sistema de bibliotecas		

Fuente: Jolly (2003, 16)

Cuadro 2.2
Comparación de las políticas de vivienda por administración de Chiquinquirá
(1992-2003) según los planes de desarrollo

Napoleón (1992-1994)	Ortiz (1995-1997)	Burgos (1998-2000)	Rincón (2001-2003)	Tipo
			Atención en barrios marginales, y adecuación de zonas de riesgo	Mejoramiento de asentamientos humanos (Política de Tipo I)
Proyectos de vivienda y otros (sin concluir)	Proyectos de vivienda y otros		Proyectos de vivienda y otros	Apoyo a los programas de VIS nueva (Política de Tipo II)
			Promoción de la VIS	Reserva, adquisición y dotación de suelos urbanizables para programas VIS (Política de Tipo III)
		Renovación urbana	Renovación urbana	
			Control y sanción	
Mejora redes viales locales	Mejora redes viales locales	Mejora redes viales locales		Política pública que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbanos (Política de Tipo (IV)
Mejores agua, energía, alcantarillado	Mejores agua, energía, alcantarillado	Mejores agua, energía, alcantarillado	Mejores agua, energía, alcantarillado	

Fuente: Rincón (2003,20)

“se trata de una medida antigua (los bancos de tierras fueron creados por la Ley 9ª de 1989), pero cuyas posibilidades de realización fueron reactivadas por la Ley 388 de 1997, que creó las herramientas necesarias para su financiamiento, de tal manera que sólo en 1998 fue creada la Empresa industrial y comercial distrital Metrovivienda”.

Finalmente “las políticas de Tipo IV o Políticas públicas que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbanos, a pesar de las dificultades para captarlas¹¹, parecen tomar mucha importancia, entre otros, en la época de la administración de Peñalosa”.

Por lo que tiene con la manera de formular la política pública de vivienda, Jolly anota que “el Plan de la Administración de Mockus 2 presenta, por primera vez, una “política habitacional” como tal, que integra los 3 tipos de políticas identificados como de Tipo I (déficit cualitativo de vivienda), II (déficit cuantitativo de vivienda) y III (restricciones de oferta de tierra urbanizadas), pero incluye igualmente políticas de Tipo IV (entorno y contorno)”, “las palabras vivienda y hábitat figuran 3 veces apenas en todo el texto del Plan de Mockus 1 y el banco de tierras (Metrovivienda, política de Tipo III) siendo uno de los 5 proyectos prioritarios en el de Peñalosa”.

En conclusión anota Jolly,

“la tendencia a la autonomía y la integralidad de la política es evidente lo mismo que la consolidación y de las dificultades de la puesta en marcha de un nuevo modelo de política pública de hábitat: *el Estado (local) constructor de externalidades positivas y reductor de externalidades negativas*”.

- *El caso de Chiquinquirá* (cuadro 2.2) deja entrever lo que Rincón (2003, 20) llama “los confines de los procesos inconclusos de las administraciones de Napoleón, Ortiz y Burgos”. En efecto, agrega Rincón, “en las tres primeras administraciones, se nota una persistente *antipolítica*, siendo las medidas proyectadas sencillas medidas aisladas, sin articulación entre sí”.

“Es solamente en el último Plan Primero Chiquinquirá, indica Rincón¹², que se puede afirmar que se tocan todos los tipos de políticas (I, II, III y IV), tratando de buscar cierto equilibrio de todas ellas”. “Por primera vez, concluye Rincón, se puede hablar de una “política

11 Los programas de mejoramiento de servicios públicos (extensión de redes) no siempre están explicitados.

12 “Este plan hace énfasis entre otros en los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas en cuanto a vivienda”.

habitacional” como tal, que integra los 3 tipos de políticas (I, II y III), pero igualmente políticas de Tipo IV (entono y contorno)”.

La “producción de la política VIS” (formulación y la implementación) o la confirmación de la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad

Las investigaciones en desarrollo sobre respectivamente la formulación y la implementación de la política VIS en el caso de Bogotá (Rojas, 2003) y de Chiquinquirá (Rincón, 2003) muestran cómo se combinan sectorialidad y territorialidad de la política VIS y cuáles son las articulaciones entre su vertiente sectorial-nacional-vertical (esencialmente la asignación de los SFV), de un lado, y su vertiente territorial-horizontal (políticas de Tipo I, II y III), del otro. En ambos casos se confirma la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad.

De la primera síntesis y comparación entre el caso de Bogotá y el de Chiquinquirá que figura en Jolly, Rincón y Rojas (2003), se pueden sacar los siguientes elementos:

- *En cuanto al caso de Bogotá*, Mónica Rojas (2003: 25), al examinar el caso de la discusión en el Consejo de Bogotá del proyecto de creación de Metrovivienda al finalizar 1998 y considerarlo como un ejemplo de “una política pública de VIS de Tipo III, la producción de suelo urbano”, identifica “*múltiples actores* que se ven beneficiados o perjudicados por su implementación. De éstos hay cuatro de gran importancia, aunque uno de ellos no aparece explícitamente. Los actores sobre los cuales se trabajará son: la Administración Distrital, el Concejo de Bogotá, los terratenientes y el gremio de la construcción - Camacol” [cursivas no originales].

En efecto, la creación de un proyecto como Metrovivienda, destinado según el Plan de Desarrollo de la Administración Peñalosa a “adquirir 2.160 hectáreas para un banco de tierras destinadas a vivienda de interés social” y considerado en aquél como uno de los “cinco proyectos prioritarios”, no podía dejar indiferentes los actores de la política de VIS y no generar en ellos todo tipo de reacciones.

Interesándose por las lógicas de cada uno de estos actores y los argumentos en pro o en contra del proyecto (véase cuadro 3), Mónica Rojas constata que “teniendo en cuenta que el insumo para la puesta en marcha del banco de tierras son las tierras suburbanas y de expansión, uno de los principales actores son los propietarios de

Cuadro 3

Definición de actores y lógicas en la génesis de una política pública de tipo III. El caso de Metrovivienda en Bogotá

	Lógica	Argumentos
Administración Distrital	Poner en marcha el banco de tierras del Distrito por medio de la creación de una empresa.	<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá crece de manera desordenada. • Alto costo para la ciudad desmarginalizar. • Tierra de expansión se agota. • Alto déficit de vivienda. • En las familias de estratos 1, 2 y 3 se concentra el déficit.
Concejo Distrital	<p>Concejales a favor de la propuesta Apoyar la creación de la empresa por medio de ponencias positivas, asistencia a debates.</p> <p>Concejales en contra de la propuesta Frenar la creación de la empresa “trabando” el debate. No selección de ponentes, no presentación de ponencias, inasistencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia de una política de vivienda para la ciudad. • Modelo que afronta la problemática de manera novedosa. • Beneficio para las familias pues se amplía la oferta de VIS. • Beneficio para la ciudad pues se ordena la expansión. • Propuesta que no da solución a las familias más pobres de la ciudad. • Enriquece a los dueños de la tierra en la ciudad. • Desarrollo no viable en municipios vecinos. • Existencia anterior de la figura de bancos de tierra. • Dificultad para liquidación de la Caja de Vivienda Popular.
Terratenientes		Es difícil esclarecer la lógica de estos actores, en tanto no fueron visibles durante los debates en el Concejo Distrital, ni en los medios. Parece que movilizaron sus intereses por medio del gremio de la construcción en la ciudad. Ver gremio de la construcción.
Gremio de la construcción: Cámara Colombiana de la Construcción - Camacol	<p>A favor de la propuesta</p> <p>En contra de la propuesta Constructores que tradicionalmente habían negociado con los terratenientes de la ciudad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Metrovivienda es una herramienta a favor de las empresas en tanto inician un mercado de tierra que quita riesgo al negocio de la construcción. • Permite a las empresas constructoras de VIS dedicar todos sus esfuerzos al proceso constructivo. • La intervención del Estado en el mercado de tierras iba a hacer más difícil el negocio de la construcción.

los predios”. Sin embargo, nunca los terratenientes manifestaron abiertamente su opinión de tal suerte que “se puede suponer que [su] lógica es evitar la venta de sus predios, pues éstos adquieren mayor valor con el paso del tiempo y con la llegada de obras ejecutadas por la Administración Distrital. En este sentido, los predios suben su precio sin recibir ningún tipo de inversión por parte del propietario. Asimismo, la necesidad de la ciudad hace que sean indispensables para el desarrollo urbano”.

Esta opinión no expresada pero negativa contrasta con la división que caracteriza tanto a los constructores como a los concejales, algunos de los primeros quienes “tradicionalmente habían negociado con los terratenientes de la ciudad” argumentando que “la intervención del Estado en el mercado de tierras iba a hacer más difícil el negocio de la construcción”. En cuanto a los segundos, algunos de ellos de manera velada “se pusieron en contra, “trabando” el debate, no seleccionando ponentes, no presentado ponencias o no asistiendo”, mientras la mayoría apoya el proyecto y que uno se le opone en nombre de otra política. “Después de tres debates y de muchas negociaciones de las cuales no quedan huellas, el Concejo terminó aprobando el proyecto”, concluye Rojas.

En conclusión, se puede indicar que la formulación de una política VIS es el objeto de negociaciones, *típicas de la gobernancia del territorio*¹³.

- *En su análisis del caso de Chiquinquirá* intitulada “Evaluación de las políticas públicas con respecto a la vivienda social: el caso de Chiquinquirá o cómo combinar gobierno y gobernancia”, Nelson Rincón (2003, 26) busca encontrar las “condiciones favorables que hicieron posible el éxito de la política VIS de la última administración y en particular la premiación de Chiquinquirá por parte del gobierno nacional en el marco de la política llamada de “esfuerzo municipal” que busca articular política nacional (asignación de SFV) y política municipal (oferta y dotación de lotes urbanos destinados a la VIS”.

Según Rincón, las “condiciones favorables” involucran a nivel local numerosos actores (tres alcaldes, tres Consejos municipales, varios

13 Como complemento de este análisis de la génesis de Metrovivienda, Mónica Rojas está analizando la evolución de la implementación de la política a lo largo de las dos administraciones de Peñalosa y Mockus 2, especialmente la articulación entre este instrumento, los otros componentes de la mega política VIS y la “visión de la ciudad” como referencial de la política.

terratenientes —entre otros, la comunidad religiosa de Los Dominicos que donó un lote—, la propia comunidad) en varios períodos de gobierno (desde la administración Napoleón de 1992-1994, que decide comprar un lote para un parque industrial, pasando por la de Burgos, que decide cambiar su afectación durante la discusión del POT, hasta la actual, que decide dotarlo y construirlo).

Sin embargo, lo que parece decisivo según Rincón (2003, 32) es la articulación entre “el programa del candidato a la alcaldía (*politics*), que incluye la vivienda, la inscripción en el Plan de Desarrollo Municipal “Primero Chiquinquirá” del área de vivienda como una prioridad (formulación de *policy*) y la capacidad gestonaria y proyectual de la administración municipal para hacer realidad esta prioridad (implementación de *policy*)”.

El primero consistía en “dar prioridad al sueño ciudadano de tener vivienda propia de interés social, buscando reducir los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas”, mientras el segundo buscaba “determinar las necesidades del municipio en materia de vivienda de interés social e impulsar programas de autoconstrucción y de viviendas prefabricadas, de acuerdo con la capacidad económica de los beneficiarios” y la tercera consiste en “movilizar actores locales, generar recursos y llamar la atención del gobierno nacional sobre el uno y el otro”.

De nuevo, como en el caso de Bogotá, la implementación de una política VIS implica practicar la gobernancia del territorio, en una lógica de territorialidad.

Sobre la articulación entre el vertiente nacional y el vertiente local de la política VIS, Nelson Rincón (2003, 36) anota que “si el éxito de la política nacional de subsidio descansa sobre la movilización de los actores locales, entre otros para proveer tierras urbanas dotadas, los esfuerzos locales quedarán en vano si el gobierno nacional no cumple con las promesas en cuanto a la asignación de subsidios¹⁴, de tal suerte que un alcalde le puede incumplir a su comunidad no por culpa suya sino por culpa del nivel nacional”.

14 Al momento de redactar el informe del avance de investigación (fin de septiembre de 2003), el Ministerio de Vivienda no había todavía confirmado la asignación de los 100 SFV necesarios para las 100 viviendas en construcción de la primera etapa del proyecto “Primero Chiquinquirá”, sin que se supiera cuál era la razón de este retraso, sino que se estaba “en período preelectoral”.

Así, se confirma la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad: la autonomía de la territorialidad del vertiente local de la política VIS y la gobernancia del territorio consiguiente está condicionada por la sectorialidad de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza, pero una sectorialidad débil en términos de recursos y de institucionalidad no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte.

LAS DIFICULTADES DE LA GOBERNANCIA EN LOS TERRITORIOS

La tipología de las políticas públicas de vivienda que se puede establecer a partir de las normas vigentes de los actores que intervienen en ella, de sus responsabilidades y del nivel territorial de su intervención permite caracterizarla como un caso típico de política dual, porque con dos vertientes (nacional y local), y de política híbrida en cuanto a su lógica de regulación, porque hija del matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad (“secterritorialidad”) y a su modo de gobernar el territorio, porque obliga recurrir a la vez al gobierno y a la gobernancia del territorio (“gobernancia” en los territorios).

Los primeros resultados del análisis de casos *a priori* tan disímiles como Bogotá y Chiquinquirá muestran cuánto es difícil practicar la gobernancia del territorio como modo de gobierno para asegurar la gobernabilidad en una lógica de territorialidad cuando se trate de formular e implementar la vertiente local de la política VIS. Muestran también cuánto la dualidad de la política VIS y su “hibrididad” hacen evidente la tensión entre sectorialidad (defendida por las instancias nacionales) y territorialidad (a cargo de los alcaldes).

Si hay “indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad” o “secterritorialidad” es porque la autonomía de la territorialidad del vertiente local de la política VIS y la gobernancia del territorio consiguiente están condicionadas por la sectorialidad de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza, pero también porque una sectorialidad débil en términos de recursos y de institucionalidad no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte.

Al contrario, la *política de ordenamiento y desarrollo del territorio municipal*, —POT, PDM— parece por naturaleza seguir una lógica de regulación territorial y horizontal en la cual intervienen una multiplicidad de actores, característica de la gobernancia del territorio. Sin embargo,

las normas sobre los POT (artículos 1.3 y 1.5 de la Ley 388 de 1997) exigen “armonización” y “coordinación (...) con la política urbana nacional (...) y la política ambiental” (concepto previo de las autoridades ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible - CAR).

La hipótesis en curso de averiguación en Chiquinquirá y Bogotá en cuanto a los criterios que permiten “armonizar y coordinar” el POT como instrumento local y el POT como expresión de políticas públicas nacionales, urbana y ambiental es aquella según la cual las CAR siendo lo que se podría llamar “la imagen de una sectorialidad tecnocrática”, *la territorialidad de la política POT-PDM no escapa al control de esta sectorialidad tecnocrática.*

La cuestión queda entonces de saber si este modo de gobierno híbrido que es la “gobernancia” permite realmente a los alcaldes conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio, ser al mismo tiempo *agentes regidores* (practicante del gobierno del territorio) y *actores gobernantes*¹⁵ (defensores de la gobernancia del territorio) y resolver así el conflicto entre estos dos roles que les imponen normas y sentencias.

BIBLIOGRAFÍA

- BIENEFELD, MANFRED (1997). “La economía política de la *nueva política social*”. En: *Política social: desafíos y utopías*. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.
- CONPES (2002). *Bases de la política de vivienda 2002-2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRs*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación-DDUPRE.
- Diccionario Enciclopédico Planeta (1984). artículos *Casa, hábitat, vivienda*, Barcelona: Editorial Planeta S.A.
- FRESNEDA, ÓSCAR (1997). “Magnitud del déficit habitacional”. En: *Desarrollo urbano en cifras*, 3: 174-254. Bogotá: CENAC/Ministerio de Desarrollo, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.
- GIRALDO ISAZA, FABIO (1993). *Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano*. Síntesis del trabajo “Necesidades habitacionales”. Informe para el

15 Sobre la distinción entre agentes regidores y actores gobernantes ver en Jolly (2003c, 2003d).

gerente general del INURBE presentado el 13 de septiembre de 1993 por el CENAC. Bogotá: CENAC.

GIRALDO ISAZA, FABIO et al. (1996). *Las políticas de vivienda en los noventa*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (1995): "El subsidio familiar de vivienda: teoría y política" En: *Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del subsidio familiar de vivienda del INURBE*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-INJAVIU.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (1999): "La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?" En: *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2001): *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?* Bogotá: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Pontificia Universidad Javeriana.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2002a): Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre "La política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000". Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2002b): Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político, *Paper 50*, 23 de abril de 2002. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, http://www.iigov.org/papers/?p=2_0050.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2002c) *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Introduction. 14 de julio de 2002. Paris: Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine-IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2003a). "La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda *componente de la pobreza a la política habitacional*". En: El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades, Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana (por publicar).

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2003b). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas, Documento 106, 4 de marzo de 2003. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0106.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2003c). *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*.

Première partie: Régir le territoire ou comment gouverner le territoire, 25 de marzo de 2003. Paris: Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine-IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2003d). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? En: *Desarrollo humano e institucional en América Latina DHIAL*, 46, 30 septiembre de 2003. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2003e). *De la secterritorialidad" de las políticas públicas a la "gobernancia" en los territorios. Hacia un esquema de análisis de las políticas públicas de desarrollo territorial*. Ponencia para el Seminario de ACIUR "El derecho a la ciudad", 4 de octubre de 2003.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, con la colaboración de Rojas Ballén, Mónica y Rincón Sierra, Nelson Orlando, (2003). *Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social —VIS— y del ordenamiento territorial -POT en Bogotá y Chiquinquirá*. Primer informe de avance. Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.

LE GALES, PATRICK, (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". En: *Revue française de sciences politiques*, 1, 45, 57-95. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

MOLINA, ISMAEL et al. (1993). *El futuro de la capital. Estudio prospectivo de vivienda*. Bogotá: Misión Bogotá Siglo XXI y Granahorrar.

METROVIVIENDA, (2000). *Metrovivienda. Génesis y puesta en marcha 1998-2000*. Bogotá: Metrovivienda.

MULLER, PIERRE (2002). *Las políticas públicas*, primera edición en español. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas traductores, a partir de *Les politiques publiques*, collection *Que sais-je?* n°2354, quatrième édition, juin 2000. Paris: Presses Universitaires de France).

RINCÓN SIERRA, NELSON ORLANDO (2004). "Diagnóstico a la política pública de vivienda en Chiquinquirá (1992-2003)" y "Estudio de las condiciones favorables a la implementación de la política VIS de la administración Rincón". En: *Evaluación de las políticas públicas con respecto a la vivienda social: el caso de Chiquinquirá o cómo combinar gobierno y gobernancia*, Informe de avance del trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly, Departamento de Ciencias políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

ROJAS BALLÉN, MÓNICA (2004). "Génesis de la política pública de Tipo III: producción de suelo urbano" en *La oferta de suelo urbanizado por parte de METROVIVIENDA: una política pública de vivienda de interés social de tipo III en*

Bogotá. Informe de avance del trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

SALAZAR VARGAS, CARLOS (1999). *Las políticas públicas*, 2ª edición, Colección Profesores n° 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

ANEXO 1

Componentes de la política pública de vivienda en el ámbito municipal y distrital a partir de las normas vigentes (orden cronológico)

Componentes	Objetivo	Norma de apoyo
1. Obligación de conexión a los servicios públicos.	Toda persona o grupo de personas tienen derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras, y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular del derecho.	Ley 9ª de 1989 (artículo 47)
2. Levantamiento del inventario de asentamientos humanos de altos riesgos (AHAR).	Levantar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón de su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.	Ley 9ª de 1989 (artículo 56)
3. Reubicación de los habitantes y adquisición de inmuebles para AHAR	Reubicar los habitantes de los AHAR en zonas apropiadas y adquirir los inmuebles y mejoras de las personas por reubicar, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación.	Ley 9ª de 1989 (artículo 56)
4. Coordinación de acciones con el INURBE.	Coordinar acciones con el INURBE y demás entidades del Sistema Nacional de VIS para la ejecución de las políticas de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13a) ¹⁶
5. Desarrollo de programas de VIS por construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos.	Desarrollar directamente o en asocio con entidades autorizadas programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13c)

6. Adquisición de inmuebles para planes de VIS.	Adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para la ejecución de planes de VIS, la legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales, la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, la rehabilitación de inquilinatos y la ejecución de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria siempre que se trate de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13d)
7. Fomento de las organizaciones populares de vivienda.	Fomentar el desarrollo de las organizaciones populares de vivienda.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13e)
8. Promoción de centros de acopio de materiales.	Promover o establecer centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas para apoyar programas de VIS.	Ley 3ª de 1991 (artículo 13f)
9. Localización en el POT de suelos urbanos y de expansión urbana necesarios para atender la demanda VIS.	Considerar en el POT la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de VIS, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda VIS, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.	Ley 388 de 1997 (artículos 13 y 14)
10. Determinación de las necesidades en materia de VIS nueva y de mejoramiento integral	Determinar necesidades en materia de VIS, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.	Ley 388 de 1997 (artículo 92)
11. Determinación del % del nuevo suelo de expansión urbana, zonas de renovación urbana y otras zonas para el desarrollo de programas VIS.	Determinar porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de VIS, en los planes parciales para programas de renovación urbana y en otras zonas de la ciudad.	Ley 388 de 1997 (artículo 92)

<p>12. Ingreso de terrenos ejidales a los bancos de tierras en prioridad para programas VIS.</p>	<p>Hacer ingresar al patrimonio de los bancos de tierras (artículos 70 y siguientes de la Ley 9ª de 1989) terrenos ejidales, que deben destinarse en forma prioritaria a programas de VIS, ya sea utilizándolos de manera directa, o mediante la inversión en dichos programas de los recursos financieros obtenidos con otro tipo de operaciones sobre los mismos.</p>	<p>Ley 388 de 1997 (artículo 118) Ley 715 de 2001 (artículo 76.2.2)</p>
<p>13. Otorgamiento de subsidios para proyectos VIS con recursos de la Participación por Propósito General del SGP</p>	<p>Promover y apoyar programas o proyectos de VIS, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.</p>	<p><i>Fuente:</i> el autor a partir de las normas vigentes el 15 de febrero de 2003.</p>

16 Se refiere a los objetivos del Fondo de Vivienda de Interés Social, lo mismo que los componentes 5 a 8.