

**LA POLITIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN EL PROGRAMA
100.000 VIVIENDAS GRATIS, DEL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS PARA
EL CUATRIENIO (2010-2014)**

JHON FREDDY MUÑOZ MORA



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

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
Bogotá, D.C, Julio 2016**

**LA POLITIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA CON EL PROGRAMA
100.000 VIVIENDAS GRATIS, DEL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS PARA
EL CUATRIENIO (2010-2014)**

JHON FREDDY MUÑOZ MORA
Economista

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Estudios Políticos

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

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
Bogotá, D.C, Julio 2016

AGRADECIMIENTOS

A Jean-François Jolly, por creer en este trabajo de principio a fin, evidenciado en su
compromiso y dedicación.

A mi familia por su apoyo y comprensión durante este tiempo.

Dedicado a mi padre (Q.E.P.D).

INTRODUCCIÓN.....	11
1. HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
1.1 La política pública	13
1.1.1 La concepción Norteamericana de políticas públicas	14
1.1.2 La concepción Francesa de políticas públicas	15
1.1.3 Marco conceptual de políticas públicas	17
1.1.3.1 Definición de política	17
1.1.3.2 Definición de política pública	17
1.2 La Política pública de vivienda en Colombia	18
1.2.1 Contexto de la política de vivienda en Colombia	18
1.2.2 Incidencia de la vivienda en los Planes de Desarrollo	21
1.2.3 La orientación de políticas públicas en materia de vivienda	22
1.2.4 El papel de la vivienda en el Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos” (2010-2014)	23
1.2.4.1 Diagnóstico.....	24
1.2.4.2 Objetivos	24
1.2.4.3 Lineamientos y acciones estratégicas	25
1.3 Herramientas para analizar la política de vivienda a partir de un enfoque francés	26
1.3.1 Herramienta Roth	26
1.3.1.1 La Formulación desde una dimensión política.....	26
1.3.1.2 La Implementación desde una dimensión política..	28
1.3.2 Herramienta Jolly- Muller	30
1.3.2.1 Cinco Principios Del Enfoque Francés de Políticas Públicas. Jolly- Muller	30
1.4 Esquema de interpretación de análisis para una política pública	32

2	UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA A PARTIR DE LAS HERRAMIENTAS PROPUESTAS.....	32
2.1	Punto de inflexión en el desarrollo de la política de vivienda en Colombia en el periodo en el periodo 2010-2014	33
2.2	Del clientelismo a la politización de la política de vivienda	34
2.3	Justificación utilizada por el Gobierno Santos para modificar la política pública de vivienda	37
2.3.1	Los cambios de tipo político	38
2.3.2	Los cambios de tipo técnico	39
2.4	La Ley 1537 de 2012	39
2.5	La formulación del programa de las 100.000 viviendas gratis.....	42
2.5.1	La Formulación en términos de Roth	42
2.5.2	Particularidades de la Formulación del Programa 100.000 viviendas gratis	44
2.6	La implementación del programa de las 100.000 viviendas gratis.....	45
2.6.1	La implementación en términos de Roth	45
2.6.2	Particularidades de la Implementación del Programa 100.000 viviendas gratis	46
2.6.2.1	Oferta.....	47
2.6.2.2	Demanda	49
2.7	Cifras en cuanto a entregas de proyectos y viviendas para las Estrategias ..	52
2.8	Los Cinco Principios (Muller-Jolly), presentes en el programa de las 100.000 viviendas gratis.....	56
3	LA IMPLEMENTACIÓN DEL TERCER ESQUEMA A NIVEL DE PROYECTOS... 61	
3.1	Caso 1. El Departamento de Antioquia.....	63
3.1.1	Convenios Interadministrativos suscritos en el Tercer Esquema.....	63
3.1.2	El Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia la más educada” (2012-2016).....	64
3.1.3	La entidad territorial encargada de la vivienda en el Departamento de Antioquia	65
3.1.4	Conclusiones del Caso 1. Departamento de Antioquia.....	66
3.2	Caso 2. El Municipio de Medellín	66

3.2.1	Convenios Interadministrativos suscritos en el Tercer Esquema	66
3.2.2	Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un lugar para la vida” (2012-2016).....	67
3.2.3	La entidad territorial encargada de la vivienda en la Municipio de Medellín.....	68
3.2.4	Conclusiones del Caso 2. Municipio de Medellín.....	70
3.3	Caso 3. Bogotá D.C	70
3.3.1	Convenios Interadministrativos suscritos en el Tercer Esquema	70
3.3.2	El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (2012-2016).....	71
3.3.3	La entidad territorial encargada de la vivienda en Bogotá D.C	73
3.3.4	Conclusiones del Caso 3. Bogotá D.C.....	75
4	CONCLUSIONES	76
5	BIBLIOGRAFÍA	80
6	ANEXOS.....	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Esquema original de interpretación para análisis de una política pública	32
Figura 2: Esquema de elementos utilizados para modificar la política pública de vivienda.....	37
Figura 3. Primer Esquema. Proyectos con constructores seleccionados en lotes iniciados o para finalización.....	53
Figura 4. Segundo Esquema. Proyectos con constructores seleccionados en lotes públicos.	54
Figura 5. Tercer Esquema. Proyectos por Convenios Interadministrativos.	55

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Dificultades de accesibilidad a la vivienda en Colombia, en términos de oferta y demanda.	24
Tabla 2. Cinco Instrumentos de financiación para los hogares según el Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014).	25
Tabla 3. Propuesta de Determinación de efectos e indicadores a partir de Roth (2002)...	27
Tabla 4. Cinco principios de política pública de Jolly en Muller.....	31
Tabla 5. Cifras de la Política de Agua y Saneamiento Básico del Gobierno Santos (2010-2014).	33
Tabla 6. Particularidades de la Ley 1537 de 2012.	40
Tabla 7. Determinación de efectos e indicadores propuestos en Roth (2002), a partir del Programa 100.000 viviendas Gratis.	43
Tabla 8. Implementación del programa de vivienda en Colombia desde un Enfoque de Gestión pública.	45
Tabla 9. Actores involucrados en el Programa 100.000 Viviendas Gratis y sus principales funciones.	49
Tabla 10. Conceptos y cifras de los Esquemas para la oferta de viviendas.....	52
Tabla 11. Cifras de los convenios suscritos (Tercer Esquema) para el Departamento de Antioquia.....	63
Tabla 12. Entidad territorial encargada de la vivienda para el Departamento de Antioquia, (VIVA).	65
Tabla 13. Cifras de los convenios suscritos (Tercer Esquema) para el Municipio de Medellín.	67
Tabla 14. Entidad territorial encargada de la vivienda para el Municipio de Medellín, (ISVIMED).	69
Tabla 15. Cifras de los convenios suscritos (Tercer Esquema) para la ciudad de Bogotá D.C.	70
Tabla 16. Entidad territorial encargada de la vivienda para para la ciudad de Bogotá D.C, (CVP).	73

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Coeficiente utilizado para la distribución de cupos.

Anexo 2. Mapa de Actores Primer Esquema (Privado), propuesto por DNP (2014).

Anexo 3. Mapa de Actores Segundo Esquema (Publico), propuesto por DNP (2014).

Anexo 4. Mapa de Actores Tercer Esquema (Convenio), propuesto por DNP (2014).

Anexo 5. Distribucion cupos de recursos (Min Vivienda II, 2014).

Anexo 6. Proyectos adjudicados en el Primer Esquema, (Min Vivienda II, 2014).

Anexo 7. Proyectos adjudicados en el Segundo Esquema, (Min Vivienda II, 2014).

Anexo 8. Proyectos adjudicados en Tercer Esquema, (Min Vivienda, 2014).

Anexo 9. Reporte de Viviendas Entregadas según el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

DNP:	Departamento Nacional de Planeación
DPS:	Departamento para la Prosperidad Social
FINDETER:	Financiera del Desarrollo Territorial S.A
MVCT:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PAD :	Patrimonio Autónomo Derivado
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
PVG:	Programa de Vivienda Gratuita, o “Programa 100.000 viviendas Gratis”
SFV:	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE:	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SMLMV:	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
VIP:	Vivienda de Interés Prioritario
VIS:	Vivienda de Interés Social

INTRODUCCIÓN

La cuestión habitacional en Colombia, es un problema latente donde no se ha logrado generar soluciones definitivas ni satisfactorias durante décadas, pues la vivienda se considera un derecho de costoso cubrimiento por parte del Estado, comparable con otros derechos sociales como la educación y la salud. Pero al inspeccionar de manera sutil las políticas de los Gobiernos Nacionales en este sector, a partir de la década de los 50, estas reflejan una irrisoria importancia en atender la creciente demanda de vivienda de la sociedad colombiana. Adicional a este, con la entrada en vigencia la nueva constitución política proclamada en el año 1991, el Estado cedió muchas de sus funciones esenciales al sector privado, disminuyendo su presencia. Por esta razón, es necesario estructurar políticas públicas más integrales con referencia a la vivienda, para atender estas demandas. Pero evidentemente la construcción de estas, como lo señala López (2007) es un proceso fundamentalmente político (...) según el cual la discusión teórica y metodológica es trascendida y trasciende al ámbito político (p.81).

Dicho lo anterior, esta situación amerita ser abordada en el marco de la Maestría en Estudios Políticos, teniendo en cuenta que en el primer cuatrienio presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014), se promovió una política de vivienda donde el Estado colombiano, con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, indudablemente regresa a un marco de intervención de la oferta y la demanda, recuperando así su presencia en el tema habitacional.

Inicialmente la pregunta de investigación giraba en torno a una posible readaptación y consolidación de relaciones clientelares a través de este programa, debido a un ambiente de inconformismo el cual suscitó una serie de debates sobre los nuevos procedimientos para la asignación de subsidios en este programa, por la utilización de recursos estatales para el establecimiento de políticas públicas. En este caso, la premisa se basaba en argumentar que estos recursos no solo eran usados para aliviar

necesidades sociales con la entrega de una vivienda, sino también para incidir de manera recíproca en la intención de dar apoyo a los gobernantes del momento en elecciones, como por ejemplo la reelección del presidente Juan Manuel Santos en Mayo de 2014, para el periodo 2014-2018. Sin embargo, como resultado del proceso investigativo, poco a poco la pregunta fue ajustada hasta encontrar un “punto medular”, donde de manera exploratoria, se revelaran algunos elementos asociados a una posible politización de la política pública, generando así un tránsito del clientelismo a la politización, durante el mismo periodo propuesto originalmente (2010-2014).

Sobre la base de esta premisa, el presente trabajo, analiza factores que permitan evidenciar una posible politización de la política pública de vivienda en el *Programa 100.000 Vivienda Gratis*. Para tal fin, se proponen tres elementos, primero, un esquema original de análisis de la politización de la política pública de vivienda a la luz del denominado enfoque francés de Políticas públicas, (A. Roth, Jolly- Muller), segundo, un análisis de la formulación y de los criterios de implementación del programa de vivienda gratuito, y tercero un análisis comparativo en tres territorios, de la implementación de los proyectos en unos casos específicos.

Los planteamientos se presentan en tres capítulos, organizados de la siguiente manera: *En el capítulo uno*, se proyecta un referencial teórico de políticas públicas, desde su origen y concepción, junto a la política de vivienda en Colombia, con la incidencia de la vivienda en los Planes de Desarrollo. Posteriormente, partiendo de dos categorías de análisis, Roth (2002), para la formulación y la implementación, y Jolly en Muller (2010), a partir de los cinco principios de política públicas, estas dos, asociados al *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, Desarrollan un instrumento de análisis llamado : *Esquema original de interpretación para análisis de una política pública*.

El *capítulo dos* , parte del punto de inflexión generado en la política de vivienda para en el primer de Gobierno de Juan Manuel Santos, donde a partir de Ley 1537 de 2012, es la base, para analizar : 1) la formulación y la implementación del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, teniendo en cuenta el postulado de Roth (2002) en cuanto a metas y objetivos de una política pública (herramienta Roth), y 2) con la herramienta de Jolly-

.Muller, aportar evidencias que comprueban una posible politización de la política de vivienda en el Gobierno de Juan Manuel Santos, a partir del esquema original planteado en el capítulo uno.

Finalmente en el capítulo tres, se realiza un análisis exploratorio de la implementación del Tercer Esquema¹ a nivel de proyectos, a la luz de tres territorios, uno a nivel Departamental (Antioquia) y uno a nivel municipal (Medellín) y uno a nivel de local (Bogotá D.C). Donde la dinámica utilizada en los tres casos fue a partir de: a) las cifras de proyectos y viviendas entregadas bajo el Tercer Esquema , b) El Plan de Desarrollo de cada uno de los territorios, para el periodo (2012-2016), y c) una revisión a la(s) entidad(es) territorial (es) encargada(s) de la vivienda para cada caso: (Departamental/Municipal/Local).

Solo resta indicar, que el presente trabajo de grado para la Maestría de Estudios Políticos, no es el resultado de un proceso investigativo aislado, todo lo contrario, hace parte de una investigación adelantada en el marco del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Relaciones internacionales y Arquitectura y Diseño) llamado : “Políticas Urbanas”, el cual trabaja temas como la territorialización de las políticas públicas urbanas en general y la política pública de vivienda en particular.

1. HACIA UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1 La política pública

Antes de comenzar con este estudio sobre políticas públicas, es necesario destacar y reconocer dos de las concepciones con más relevancia de manera previa en este tema.

¹ Tercer Esquema se hace por convenio interadministrativo suscrito. (Adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollen en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas).

La primera, la concepción norteamericana de política pública en cabeza de H. Lasswell y la segunda, la concepción francesa propuesta por Many y Thoenig, con la finalidad de comprender algunos de sus matices característicos, sus tendencias y orientaciones. La importancia de estas concepciones radica en la labor que ejercen como “lentes”, pues según Roth, esto “nos permiten leer, seleccionar, organizar e interpretar factores, variables, datos y hechos pertinentes de manera coherente para la elaboración de una explicación e interpretación con pretensión científica” (et al, 2010, p15), debido a la subjetividad y complejidad no solo en este tema, sino en otros de distintas disciplinas. Donde la posibilidad de comprobar verdades únicas es una cuestión abstracta, a la luz de confrontar y debatir “los distintos enfoques elaborados para <conocer>, son una tarea fundamental: la realidad siempre es esquiva y el conocimiento de esta es parcial” (2010, p15).

1.1.1 La concepción Norteamericana de políticas públicas

La concepción de las políticas públicas nace en los Estados Unidos, provenientes de las Ciencias de la Política (policy sciences)², donde a partir de las reflexiones realizadas en el libro : : La orientación hacia las políticas³ del politólogo Harold Lasswell (conocido como el padre de las políticas públicas), plantea un concepto cuya definición se ha perfeccionado en las últimas décadas dada su importancia en el estudio de las ciencias políticas y su aporte al conocimiento del (knowledge of onmid) en el proceso de toma de decisiones en el orden político y social (Lasswell, 1992, p.85). Poco tiempo después a su promulgación, esta teoría fue implementada en la política del Gobierno Norteamericano⁴

² Policy sciences: (...) “ciencias del curso de acción”, para “usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano” con el fin de “resolver las necesidades políticas” apremiantes de la época (...), (p.24 Roth et al., 2010).

³ La orientación hacia las políticas fue publicado por primera vez en el año 1951.

⁴ Es de aclarar que en los Estados Unidos, las ciencias de políticas (policy sciences), tienen una presencia marcada en la democracia, pues la tradición norteamericana dominante depende de la dignidad del hombre y no de la superioridad de una clase de hombre. El origen de esta relación generada se puede entender a raíz del papel representado por los ciudadanos afro-descendientes a partir de los años 50 y al protagonismo desarrollado gracias a sus líderes como lo fue Martin Luther King, el cual logró generar una movilización de ideas y de la sociedad en favor de los negros en este país, tomado como un símbolo en otras latitudes,

bajo la presidencia de John F. Kennedy, logrando generar un gran impacto en los sectores políticos, económicos y sociales, entre otros.

De acuerdo a Dror en Many y Thoenig (1992), a partir de los años 50, se han desarrollado muchas disposiciones de las ciencias políticas, tales como la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la teoría de juegos, la cibernética entre otras, junto con las disciplinas que la componen, como las ciencias, las ciencias sociales aplicadas etc. Por ende resulta importante entender el enfoque científico dado por Lasswell a las metas propuestas en Las Ciencias de Políticas (policy sciences) o políticas públicas, cuando al científico se le solicita que plantee propósitos de tipo valorativo, en ese momento se descubren conflictos frente a la cultura y a su propia personalidad para la toma de decisiones. Basado en una dimensión doctrinal, Lasswell (1992), propone el siguiente ejemplo: existe una demanda por alcanzar por una comunidad mundial, con una dignidad humana lograda a partir de práctica y teoría. “En una palabra, existen todavía legados del mundo de castas que prevalecía antes de que las revoluciones francesa y norteamericana dieran ímpetu a la idea de la movilidad social basada en el mérito individual” (p.93).

1.1.2 La concepción Francesa de políticas públicas

La concepción Francesa emergió en las décadas del 60 y del 70, cuyos principales exponentes fueron Yves Meny y Jean-Claude Thoenig. Esta concepción, muestra al Estado como una autonomía relativa, revelando el enfoque pluralista-racionalista de las políticas públicas para atender demandas sociales, pues en Europa, los compromisos institucionales o jurídicos, están presentes en la creación de dichas políticas, ya que

pues se debe reconocer el aporte por Luther King para contribuir a fuertes cambios en la cultura de dicho país. En una de las múltiples demandas expuestas en su momento, consistían en criticar radicalmente al Gobierno de los Estados Unidos por la no inclusión de esta numerosa población que no era tenido en cuenta en sus programas de políticas públicas implementadas. (Many y Thoenig 1992, p.94).

comprender su funcionamiento es necesario para la identificación del poder en manos de los actores que intervienen y de los juegos que desarrollan con los recursos que poseen. La definición de políticas públicas para Many y Thoenig, se entiende como el resultado de la actividad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Many y Thoenig 1992). Durante estas décadas (60's y 70's), la confusión entre la investigación y la perspectiva operativa, propone una distinción entre el científico y el profesional. En primera instancia, el científico se interesa principalmente por el "progreso del conocimiento y del saber", y en segunda instancia, el objetivo del profesional gira entorno a la combinación de un objetivo social y un cuerpo de saber, extraído esencialmente de la ciencia (Prince 1965, en Many y Thoenig 1992).

Por otro lado, Ostrom (1977) en Many y Thoenig 1992, destaca, en primer lugar, la importancia de la conciliación para obtener ventajas individuales, asociando los individuos a las instituciones, por ende insiste en que las organizaciones no son sino una suma de individuos con vista puesta en la obtención de ciertas ventajas comunes o para el bien de todos. En segundo lugar Many y Thoenig, propone en su teoría de manera insistente la distinción entre los bienes privados producidos por el mercado, y los bienes públicos, vistos en los servicios públicos y en los administradores. La diferencia entre uno y otro radica en que por un lado los bienes privados, dada su naturaleza ejercida por el poder del mercado, son mensurables, vendibles, y se encuentran determinados por la oferta y la demanda. Mientras que, por el contrario, los bienes públicos son indivisibles. En tercer lugar, se ubica la asignación de los recursos escasos (por definición de corte económico) los cuales son escasos y/o limitados. Según Buchaman, Tullison (1962) en Many y Thoenig (1992), esta estructura de organización y de toma de decisión contribuye a dar forma a los comportamientos de los individuos, de ahí surgen las demandas de políticas públicas encaminadas hacia la toma de decisiones.

1.1.3 Marco conceptual de políticas públicas.

Con el fin de mantener una línea de interpretación con un enfoque francés propuesta para el presente trabajo, a continuación, son definidos dos conceptos claves para el desarrollo del mismo, el primero de ellos, política, y el segundo, políticas públicas.

1.1.3.1 Definición de política

Antes de abordar la política pública en esencia, es necesario tener en cuenta la dificultad semántica del término política. Por ende, cabe señalar tres denominaciones de este concepto, donde en el idioma inglés si es posible distinguirlas, teniendo en cuenta a Roth:

(...) “primero la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, polity en inglés. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, politics en inglés. Y finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, policy en inglés. (...)” (2002, p.p 25-26).

1.1.3.2 Definición de política pública

Continuando con el ejercicio, ahora con el término política pública, se deben tener en cuenta diversas definiciones con todo tipo de enfoques, pues su finalidad consiste en buscar soluciones a las cuales direccionar las nuevas tendencias de los hacedores de políticas públicas. Por ende, manteniendo el rasgo del enfoque francés, las definiciones cedidas a continuación, están encaminadas hacia la toma de acciones que den solución

a problemáticas sociales específicas. Pero teniendo en cuenta el volumen de definiciones existentes, se pueden destacar bajo la perspectiva de Roth (2002), las siguientes:

La política pública responde “al “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (Thoenig (1997: 19). Para otro autor, corresponde a “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”⁵ (Dye, 1976), o a “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines fuera de ella misma” (Hecló, Wildavsky, 1974: xv), mientras tanto otros han considerado necesario especificar un tanto más el concepto, y lo han definido como un “programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o en un territorio definido” (Mény, Thoenig, 1989: 130)” (p 21)

Dado este conglomerado de definiciones bajo esta perspectiva, Roth (2002) entiende política pública como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables (...) con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27). Mientras que Müller, la define como “un conjunto de políticas públicas ligadas entre sí por relaciones funcionales o intencionales” (2002, p.27). Finalmente, para Dubnick (1983) en Roth (2002), la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales <lo que los gobiernos dicen y lo que hacen> con relación a un problema o una controversia” (p 7).

1.2 Política pública de vivienda en Colombia

1.2.1 Contexto de la política de vivienda en Colombia.

Según Figue (2006), se deben reconocer los rasgos generales de la naturaleza y las formas de acción del Estado colombiano a partir de los años 50, por medio de las decisiones públicas en relación con la vivienda. Desde el año 1942, el Estado colombiano

propició mediante el decreto 380/42, plantear la necesidad de generar el formato de la vivienda urbana, giro que correspondió al cambio presentado del país rural al país de ciudades, originado por el desplazamiento masivo a las principales urbes, (especialmente a su capital, la ciudad de Bogotá). Este hecho, generó un crecimiento exponencial de nuevos habitantes en un corto tiempo, generando también un aumento en la demanda de vivienda para satisfacer las necesidades de los mismos. Este cambio producido, según Saldarriaga (2003) en Fique (2006) tiene un carácter técnico incipiente debido a que las estadísticas no eran todavía un instrumento de cálculo y proyección generando dificultades en temas de medición para atender este requerimiento de manera eficiente.

A partir de este contexto experimentado por el país hacia los años 50 y siguientes, Fique (2006) plantea tres hitos de intervención estatal en el sector de la vivienda. Primer hito, comprender la transformación experimentada por el país después del año 1950 gracias a la Misión Le Bret, por ella, se generó el primer diagnóstico basado en indicadores y produciendo cifras para identificar el déficit habitacional para cuantificar la demanda de vivienda. Segundo hito, la creación de mecanismos financieros en el Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 “Las cuatro estrategias”, cuya función era concertar recursos nacionales y privados para el fomento de la construcción, no solamente entendiendo la vivienda como algo cultural de dimensión social, sino por primera vez observada como una cuestión importante para el desarrollo de la economía. Tercer hito, se encargó de generar la eliminación del Estado como productor, donde el sector privado asegura el monopolio de la oferta y evidentemente el manejo de los recursos para la construcción, (Saldarriaga (2003) en Fique (2006, p.33)).

Durante la década de los 80, en relación a la política de vivienda, específicamente lo acontecido en el año 1886 con Belisario Betancourt, quien desde su campaña utilizó como bandera de Gobierno, desarrollar una política de vivienda sustentada en frases “comunicadas” como argumento de campaña, pero sin una estructura concreta para desarrollarla. Tiempo después, de promulgar esta promesa electoral, el candidato Betancourt logró ganar las elecciones presenciales para el periodo 1886-1990. Pero durante su Gobierno, implementar su política de vivienda prometida en campaña no fue

tarea fácil y dada su evidente improvisación, termino generando conflictos entre el Gobierno y el sector financiero y constructor entre otros asociados a la vivienda. Por ende, es preciso destacar como fue gestada esta propuesta con fines electorales bajo el marco del lema “si se puede”, en la que el candidato Betancourt pretendía alcanzar los votos de cerca de 100.000 destechados, utilizando como promesa electoral en su candidatura a la presidencia de la Republica, junto a otras deducciones y propuestas realizadas en campaña. En relación con el ofrecimiento realizado por el candidato conservador, se podría decir que nació destinada al fracaso, pues en su momento no tenía fundamento económico, y era considerada como inoportuna dada la situación económica del país en ese entonces. Donde, en palabras de Robledo (1989), se propuso por el candidato después Presidente Belisario, pretender que la burguesía arriesgará sus fortunas dándoles crédito a los pobres.

Más adelante, con el giro dado por el país hacia el modelo del neoliberalismo, este produjo cambios a diversos sectores en Colombia, donde la cuestión habitacional no sería una excepción. Por, ende, en el año 1991, fue establecida una nueva constitución, aún vigente durante el desarrollo de este trabajo, donde en relación a la vivienda, la carta magna de Colombia, en su Título II. *De los derechos sociales, económicos y culturales*, la reconoce como un factor fundamental para todos y se encuentra plasmada específicamente en su artículo N° 51, refiriéndose a:

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo el 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”.

Por ende, el papel del Estado a partir de la Constitución de 1991, ha sido fundamental de ahí en adelante en relación a la política de vivienda, por ende se propone un muy breve análisis a dos aspectos fundamentales al respecto: a) La presencia de la vivienda en los Planes de Desarrollo a partir de 1991, y b) La orientación de políticas públicas en materia de vivienda.

1.2.2 Incidencia de la vivienda en los Planes de Desarrollo.

El Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” (1990-1994) del Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, en el cual, la política de vivienda se enfoca en la Ley 3 de 1991⁵, esencialmente con el subsidio de vivienda familiar, junto a la implementación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Fontecha 2015), marcando un hito en términos de vivienda en Colombia, el cual aún se encuentra vigente. Más adelante, el Plan de Desarrollo, “El Salto Social” (1994-1998), de Ernesto Samper, “se instaura la *Política de Vivienda Social Urbana*, orientada hacia los hogares de menores ingresos y crea la Red de Solidaridad Social, para gestionar los programas urbanos rurales dirigidos hacia la población más pobre” (Min Vivienda 2014, p 41). Cuatro años más tarde, en el Gobierno de Andrés Pastrana, el Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002), según Min Vivienda (2014), “la legislación se concentra en afirmar la normatividad relativa al SVF⁶ y a la financiación”. En este Gobierno se presentaron dos coyunturas que reorientaron los programas de vivienda; el terremoto del eje cafetero ocurrido en enero de 1999, y la atención en vivienda para víctimas del desplazamiento derivado del conflicto armado. También en este cuatrienio, nace la Ley 546 de 1999, (Ley de financiación de vivienda), tras la crisis del sistema de ahorro y vivienda, donde se eliminó el UPAC⁷. Para la primera década del siglo XXI, Álvaro Uribe Vélez fue presidente de la República durante dos periodos consecutivos. En el primer cuatrienio (2002-2006), el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, planteó como estrategia en materia de vivienda, convertir a Colombia en un país de propietarios sobre “la base del ahorro, el subsidio y el crédito complementario”, Rojas (2007). En este periodo también se “crea un fondo de redescuento para la financiación de VIS en la Financiera de Desarrollo Territorial

⁵ La ley 3 de 1991, según Min. Vivienda (2014): “plantea otro modelo de gestión del sector. Este implica el desmonte de las formas de intervención del Estado y la creación de un nuevo marco político en virtud del cual tiene lugar el surgimiento del Sistema Nacional De Vivienda De Interés Social, el subsidio de vivienda familiar (SVF) y el instituto Nacional De Vivienda de interés social (INURBE), en sustitución al (ICT), como la entidad responsable de la administración de la nueva política del SVF”, (p 41).

⁶ SVF: Subsidio de Vivienda Familiar.

⁷ UPAC : Unidad de poder adquisitivo constante.

(Findeter)", y se expide la Ley 820 de 2003⁸, Ley de arrendamientos. (Min Vivienda, 2014, p 43). Para el segundo cuatrienio, en el Plan de Desarrollo "Desarrollo para todos" (2006-2010), "se implementa la política de ciudades amables, que enmarca una estrategia de reducción de la pobreza y promoción del empleo y equidad (...) sin embargo, en esta administración los problemas del SFV en materia de focalización, efectividad en cuanto a la proporción de desembolsos, acceso a los hogares (...) agudizó la exclusión de importantes sectores de la población (...)", (Min Vivienda: 2014, p 43).

1.2.3 La orientación de políticas públicas en materia de vivienda

La importancia de las políticas públicas con referencia a su destinación en lo social, han sido pactadas en el Conpes (Consejo Nacional de Políticas Económicas y Social) por medio de documentos desarrollados por el Gobierno Nacional a partir de la década de 1990, donde gracias a éste, y dadas las condiciones resulta necesario conocer la normatividad por la cual son regidas las políticas. En el caso de la vivienda, desde la asignación de recursos, hay que tener claro a quiénes deben ir destinados los dineros, con el fin de favorecer a la población pobre y vulnerable principalmente. Esta propuesta se originó a partir del año 1994 con el Conpes N°22, en el cual fueron definidos un conjunto de elementos para la utilización de recursos en gasto social, empleando como instrumento la focalización geográfica. Éste fue el inicio de una transformación hacia el manejo de los recursos de la nación, donde años después con los Conpes N°40 de 1997 y el Conpes N°55 del año 2001, fueron ratificados los criterios utilizados anteriormente, es decir, en el año de 1994 con el Conpes N°22, en cual hace referencia al manejo y destinación del gasto público en inversión de tipo social.

⁸ Ley 820 de 2003, según Min Vivienda, la "Ley de arrendamientos, cuyo objetivo es regular la relación entre las partes en los alquileres residenciales y promover la inversión privada en la generación de la oferta" (2014, p 43).

Continuando con el principio planteado por los Conpes N°22, N°40 y N°55, es necesario utilizar la focalización como un medio, pues resulta esencial para garantizar una mejor distribución del ingreso. Según el Conpes N°100 del año 2006, la importancia de la focalización como instrumento importante de la asignación de recursos, busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población más necesitada, con el fin de maximizar el impacto social a los beneficiarios. En consecuencia, la focalización utilizada de manera eficaz, es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad en Colombia, y por norma ha sido tomada en cuenta en los Planes de Desarrollo a partir del 2006 como política fundamental. (p.2).

Al observar este panorama en materia de vivienda, vale la pena destacar que la carencia de una casa hace parte de los problemas de corte social, económico y político del país, pues a pesar de los aparentes esfuerzos y las buenas intenciones de algunos gobernantes, tal como se destacó de manera breve a la luz de algunos Planes de Desarrollo, es correcto afirmar que el inconveniente continua y en su gran mayoría, darle solución obedece más a un tema de índole ideológico y/o político, pues a pesar de las políticas desarrolladas y las promesas de los dirigentes en cada campaña en pro de ofrecer una vivienda digna para los menos favorecidos y junto a ellas atender otras de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población, permitiría reducir las brechas de pobreza y de segregación, precisamente por medio una vivienda.

1.2.4 El papel de la vivienda en el Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos” (2010-2014).

El Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” del primer cuatrienio del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), referencia la vivienda de manera estratégica, como un instrumento fuente de desarrollo para el país, acreditada en:

Capítulo III: Crecimiento Sostenible y Competitividad.
 Contenido en: C) Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.
 Del numeral: 5) Vivienda y ciudades amables.

De manera específica, para este numeral, también se vinculan otros elementos como: agua potable y saneamiento básico, movilidad urbana, pero que no son objeto de estudio en esta oportunidad, a continuación se referencian los puntos con relación a la vivienda:

1.2.4.1 Diagnóstico.

En este ítem, se destacan las siguientes dificultades en materia de vivienda, en términos de oferta y demanda:

Tabla 1. Dificultades de accesibilidad a la vivienda en Colombia, en términos de oferta y demanda.

OFERTA	DEMANDA
<p>Según el Plan de Desarrollo (PND): “<i>Prosperidad para Todos</i>”, existen: “(1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; (2) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; (3) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones”, (2010, p 299).</p>	<p>Según el Plan de Desarrollo (PND): “<i>Prosperidad para Todos</i>”, existen: “(1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; (2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc.; y (3) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano”, (2010, p 299).</p>

Fuente: Elaborado por el autor a partir del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, PND (2010).

1.2.4.2 Objetivos

El segundo objetivo de los seis presentes en este ítem, con referencia a la vivienda propone:

Aumento de productividad en la construcción, para lograr un millón de viviendas nuevas, eliminando los obstáculos existentes entre hogares, constructores y entidades territoriales, en cuanto a los recursos, estos deben ser la atención de manera prioritaria a la reubicación de los hogares afectados por la ola invernal ocurrida entre el año 2010 y

2011, y también a la población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable (PND 2010, p 303).

1.2.4.3 Lineamientos y acciones estratégicas:

- *Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda:* el PND (2010) destaca : “se priorizará a la población de Red Juntos, a la afectada por la ola invernal 2010-2011, y la que esté ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, tanto en la asignación de recursos de la Nación, como en su vinculación durante la construcción” (p.305)
- *Instrumentos de financiación para los hogares :* se evidencia el ajuste realizado al SVF en el que se listan cinco puntos los cuales establecen:

Tabla 2. Cinco Instrumentos de financiación para los hogares según el Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014).

Ajustar el programa de SFV	Financiación para hogares independientes de bajos ingresos	Fomentar la financiación de largo plazo	Ajustar el esquema de garantías (FNG)	Aumentar los recursos del Fondo para (VIS)
“(1) Simplificación de las bolsas del programa de SFV, (...); (2) aprobación simultánea del crédito y el subsidio, (...), (3) la generación anticipada de la oferta de vivienda, y (4) considerar determinantes regionales en los esquemas de financiación, (...)” (PND 2010, p 307).	“(1) Ampliar a otros bancos la aplicación del Ahorro Voluntario Contractual (AVC) del FNA (...); (2) promover la implementación de metodologías de calificación crediticia (...); y (3) apoyar la creación de entidades de ahorro y crédito que se especialicen en el segmento VIP y/o fortalecer a las entidades existentes, (PND 2010, p 307).	“(1) Estrategias de educación a los deudores de vivienda; (2) estudiar el aumento de la relación deuda/garantía de los créditos hipotecarios; (3) definición de un esquema para mantener las tasas de interés bajas para vivienda, (...), subsidios de tasa de interés y garantías, entre otros” (PND 2010, p 307)	Según el PND (2010), en los créditos hipotecarios se deben ajustar las garantías del esquema del Fondo Nacional de Garantías (FNG), para favorecer a los hogares de los no asalariados de ingresos medios, ampliando la cobertura (...), mediante una garantía del FNG.	A partir de los acuerdos de gestión entre departamentos y/o áreas metropolitanas, se deben aumentar los recursos del fondo para adquirir Vivienda de Interés Social (VIS)

- Fuente: Elaborado por el autor a partir del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, PND (2010).

Como se mencionó anteriormente, el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” incluye la política sectorial “Locomotora de Vivienda”, donde según Min Vivienda: tiene una meta de construcción de 1.000.000 de viviendas (el 64% de ellas tipo VIS), donde a partir de este, superaría en 80% de la construcción de viviendas con respecto al gobierno anterior. Adicional a este, el Plan de Desarrollo (2010- 2014), adicional a las viviendas tipo VIP⁹ y VIS¹⁰, habilita un tercer tipo llamado VIS en renovación urbana (para unidades habitacionales construidas en zonas de tratamiento de renovación urbana), con un precio de hasta 175 SMLMV, (2014, p 43). Esta formulación inicial se salvaguarda hasta el año 2012, debido a que presenta una coyuntura en la política de vivienda en dicho año, la cual modifica considerablemente el planteamiento realizado en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos. Debido a que esta coyuntura presentada es el objeto de estudio de este trabajo, será objeto de análisis de un amplio análisis los capítulos siguientes.

1.3 Herramientas para evidenciar la politización de la política de vivienda a partir de un enfoque francés.

1.3.1 Herramienta Roth

1.3.1.1 La Formulación desde una dimensión política

La formulación en palabras Roth (2002), consiste en entregar una solución a un problema establecido en la agenda, permitiendo “seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada), es la más propia o factible” (p. 76)

⁹ El precio de una vivienda tipo VIS va hasta 70 SMLMV.

¹⁰ El precio de una vivienda tipo VIP va hasta 135 SMLMV.

Para diseñar una solución, Cetel (2000) en Roth (2002), plantea dos técnicas metodológicas, Un primer factor para formular una política en la cual se deben clarificar las metas y los objetivos de la política, en este caso, la meta “indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el por qué)” (2002, p.76), por otro lado, el objetivo:

Según Roth: “representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la meta (el cómo)” (2002, p. 77). Un segundo factor, “consiste en ponderar los distintos objetivos que pretenden facilitar la realización de una meta” (...) luego de haber jerarquizado y ponderado sus objetivos, mediante el proceso de concreción sucesiva (cascada) se determinan los efectos esperados y los indicadores” (p 78).

Tabla 3. Propuesta de Determinación de efectos e indicadores a partir de Roth (2002).

Objetivo	Efecto	Indicador
Crear parques naturales	- Proteger fauna - Fomentar turismo ambiental	- N° de animales y especies - N° de visitantes

Fuente: elaborado a partir de “Las Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación de Roth (2002).

Para el desarrollo de este trabajo, es necesario tener en cuenta al momento del análisis (en este caso, de la política de vivienda), en términos de formulación, pues las políticas públicas son un elemento donde un Gobierno las puede utilizar para el ejercicio de la dominación dada su importancia entendidas de dos maneras, como instrumento de transformación o como mantenimiento del orden social. En este caso específico, la política de vivienda se puede comprender “como eje articulador de la política social y de la estrategia para la superación de la pobreza” (2002, p 22), por esta razón, resulta valioso asociarla con la propuesta realizada por Roth (2002), a modo de: la movilización de ciertos actores y medios se ofrece tentativamente como respuesta a una necesidad colectiva.

Finalmente a partir de los dos factores propuestos anteriormente en términos de Roth, en el capítulo siguiente se desarrollará el análisis de la formulación de la política pública de vivienda del periodo (2010-2014), con el fin de comprender un posible ejercicio de la dominación mediante esta política, entendida como el “Estado en acción”.

1.3.1.2 La Implementación desde una dimensión política

La importancia en la etapa de implementación de la política pública, radica en el momento cuando se transforman los discursos en un hecho concreto, pero teniendo en cuenta que el problema no se resuelve con la expedición de la norma, sino por el contrario, el problema cambia a un contexto político (Roth, 2002), es decir, la implementación de la política hace referencia a una lucha política tanto en escenarios como en medios diferentes, según Clausewitz en Roth (2002), donde esta es determinante en el resultado de la política pública (Pressman, Wildavsky en Roth (2002), y no es oportuno considerar el problema de la implementación como algo simplemente técnico, en contraste, en palabras de Roth (2002), “parece demasiado simplificador y reductor, ya que deja de lado su carácter conflictivo, o sea, su dimensión política”, (p.108). Adicional a este, se deben tener en cuenta factores como las instituciones, las características políticas y sociales, como actores del juego político-administrativo, parafraseando a Roth, el carácter “neutral” de una política pública, desde la perspectiva de alcanzar esa neutralidad por parte de la administración pública, esta actúa bajo “criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad”, ideal en la concepción política moderna y racionalista en Meny y Thoenig en Roth (2002, p. 108).

Por esta razón, para el desarrollo de este trabajo en cuanto a implementación, se tendrá en cuenta el enfoque de gestión pública, propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979) presente en Roth (2002), es un modelo destinado a los diseñadores de políticas, para considerar que la implementación de una política sea exitosa. En este enfoque, son propuestas cinco condiciones para llevarla a cabo, 1) Contar con una teoría sólida “relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de objetivos” (p.115), 2) Partir de una ley bien concebida, “debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la posibilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto”(p.115), 3) Tener responsables capacitados y comprometidos, “los dirigentes o responsables de

los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión” (p.115), 4) Tener apoyo político y social “durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves” (p.115), finalmente, la condición 5) Entorno favorable, “importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública”, (p, 118). .

En definitiva, vale la pena aclarar un aspecto fundamental para comprender el análisis de la implementación que se realizara. Basado en Thoenig 1992, (p159), existe una separación tanto conceptual como temporal en las políticas públicas, es decir, hay una brecha entre la formulación y la decisión política, por ende, de manera específica, si llegáramos a abordar la política pública en términos de efectividad, sería oportuno tener en cuenta el planteamiento de Mayntz en Roth (2002), con referencia al diseño, importantes para entender “las implicaciones de una decisión en un términos de <<cantidad>> de poder son más importantes que las que conciernen al grado de efectividad alcanzado por una política en particular” (p.121), si la efectividad de las políticas públicas no se convierten en una condición de éxito político, esto no cambiara. En este caso, el presente trabajo abordará la política pública, no en términos de efectividad, (en términos de cantidad) sino en el cómo se llevó a cabo.

1.3.2 Herramienta Jolly-Muller

1.3.2.1 Cinco Principios Del Enfoque Francés de Políticas Públicas. Jolly- Muller

El enfoque francés de política pública referenciado por Jolly¹¹ en Roth (2010), parte de la consideración dada a los dos politólogos franceses Pierre Muller¹² y Bruno Jobert¹³, como los padres fundadores de dicho enfoque, pues llama la atención para efectos de este trabajo, específicamente el planteamiento de la teoría de “estado en acción”, en palabras de Jobert y Muller, (1987, p 10), es definida como: “un Estado cuyo funcionamiento se estructura alrededor de la conducción de las políticas públicas”, citado por Jolly¹⁴ en Roth (2010, p 233), pues a partir de este, se construye un análisis de políticas enfocado en las representaciones y los referenciales de actores en la dinámica de las políticas públicas.

Por ende, a partir de este enfoque, Jolly en Roth (2010), ha evidenciado lo que “podría llamarse “las cinco grandes ideas de Pierre Muller en cuanto a las políticas públicas”” (p.234), en este caso, utilizarlas como instrumentos para entender la teoría del “el estado en acción”. Entonces, a partir de esta interpretación, teniendo en cuenta la importancia del Estado y sus administradores, los cinco principios de Muller en cuanto a políticas públicas son:

¹¹ Formulado en el capítulo llamado : ¿Existe un enfoque francés de política pública?, por Jean-François Jolly, en Enfoques para el análisis de políticas públicas de Roth (2010)

¹² Pierre Muller : “antiguo secretario general de la Asociación Francesa de Ciencias Políticas, es diplomado del Institut d'études politiques de Grenoble (Sciences Po.) y Doctor en ciencia política. Director de investigación en el CNRS (Fundación Nacional de las Ciencias Políticas en París), sus trabajos de investigación se refieren a la teoría de la acción pública y al análisis cognitivo de las políticas públicas”, (Jolly en Roth, 2010, pp. 232-233).

¹³ Bruno Jobert: es “diplomado del Institut d'études politiques de Grenoble (Sciences Po.) y Doctor en ciencia política. Director de investigación en el CNRS (Fundación Nacional de las Ciencias Políticas en Grenoble), sus trabajos se refieren principalmente a la construcción de una sociología del “Estado en acción””, ibíd., p 233.

¹⁴ Formulado en el capítulo llamado : ¿Existe un enfoque francés de política pública?, por Jean-François Jolly, en Enfoques para el análisis de políticas públicas de Roth (2010)

Tabla 4. Cinco principios de política pública de Jolly en Muller.

Primer principio	Segundo principio	Tercer principio	Cuarto principio	Quinto principio
Según Jolly en Roth (2010) : “ No se debe (ni se puede...) separar el juego político (politics) de la acción pública (policy-policies)” (...) la expone Pierre Muller de la manera siguiente (2002: 53; 2006: 55): “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas” [cursivas originales] (p.234)	(...) “la construcción y la puesta en marcha de normas con el fin de lograr una cohesión social ¹⁵ ”(1997: 177), (...) Bruno Jobert y de Pierre Muller para “echar las bases de una teoría del Estado en acción” (...) (p.234)	“Bruno Jobert, (1997: 182-187), las políticas públicas como aprendizaje e invención intelectual” (Jolly en Roth, p 234) (...) el análisis de políticas sería incompleto si además de su función decisional no se estudiara su función intelectual (Jobert, 1997: 186-187).(Jolly en Roth, p 234)	El referencial de una política pública, en términos de Muller, (Jolly en Roth 2010) es : (...) elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. (...) llamaremos este conjunto de imágenes el referencial de la política pública (cursivas originales) (2002: 73; 2006: 97). (p 234).	Los mediadores constructores del referencial”, es decir, El mediador es el agente que realiza la construcción del referencial de una política pública, es decir la creación de las imágenes cognitivas, gracias a su posición estratégica.(Jolly en Roth).

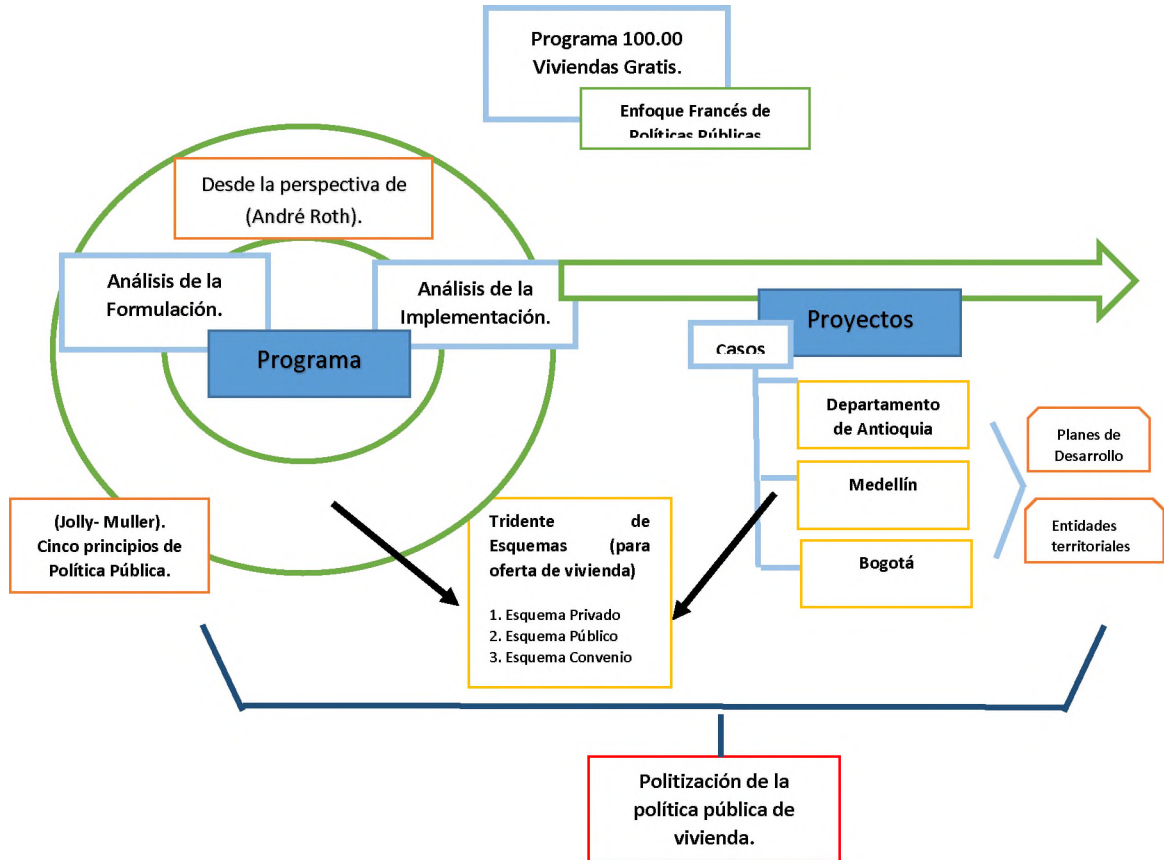
Fuente: Elaborado por el autor a partir de: *¿Existe un enfoque francés de política pública?, en Enfoques para el análisis de políticas públicas de Jolly en Roth (2010)*

1.4 Esquema de interpretación de análisis para una política pública

A partir de los elementos propuestos a lo largo de este capítulo en el que se encuentra, la formulación y la implementación a partir de Roth, y los principios de política pública de Jolly- Muller, a continuación se plantea el siguiente esquema de interpretación para analizar el programa de vivienda gratis, el cual será desarrollado en el siguiente capítulo.

¹⁵ Cohesión social es según Jobert: (...) el concepto de cohesión social cubre mecanismos contradictorios de integración social. A cada uno de estos procesos corresponde un modo particular de acción política: la integración del sistema remite a acciones de regulación; la integración social remite al proceso de legitimación (Jobert, 1997: 177), (Roth, 2010, p 234)

Figura 1. Esquema original de interpretación para análisis de una política pública



Fuente: Elaborado por el autor a partir de la herramienta Roth y la herramienta Muller-Jolly.

2. UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA A PARTIR DE LAS HERRAMIENTAS PROPUESTAS.

En el presente capítulo, propone una concreción de diversos aspectos considerados esenciales, para entender cómo se gestaron varios cambios en relación a la política de vivienda, durante el Gobierno de Juan Manuel Santos en el cuatrienio 2010-2014, teniendo en cuenta elementos como: la Ley 1537 de 2012, la formulación y la

implementación del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, y los cinco principios de Jolly-Muller, asociados al programa, entre otros aspectos.

2.1 Punto de inflexión en el desarrollo de la política de vivienda en Colombia en el periodo en el periodo 2010-2014.

La importancia del análisis exploratorio realizado al Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” expedido durante el primer cuatrienio del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), reside en el detalle de las verificaciones realizadas con respecto a la política de vivienda, contenidas en el capítulo III llamado: *Crecimiento Sostenible Y Competitividad*, y específicamente en el aparte: *Vivienda y ciudades amables*. La razón es que no se logra señalar con lucidez en el mencionado plan, algún tipo de mención sobre el Programa de Vivienda Gratis y/o características o particularidades del mismo.

Por ende, para comprender la magnitud de esta evidencia, vale la pena destacar como otras políticas, emergen visiblemente en el Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, como por ejemplo: la Política de Agua y Saneamiento Básico¹⁶, donde esta se encuentra explícita en términos de objetivos y metas¹⁷ (Ver *Tabla 5*). Con este simple indicador

¹⁶ La Política de Agua y Saneamiento Básico, presente en el aparte *Vivienda y ciudades amables* del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, según Min Vivienda (2014), fue ejecutada de acuerdo a sus respectivas metas de alcance, generando impactos positivos “en la disminución de la pobreza a través de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo” (2014, p15). Por ende en el siguiente cuadro, se detalla el alcance originado por esta política con corte al 30 de mayo de 2014, teniendo en cuenta ítems como: objetivos, metas, beneficiarios y cumplimiento a partir del Plan de Desarrollo 2010-2014.

Tabla 5. Cifras de la Política de Agua y Saneamiento Básico del Gobierno Santos (2010-2014).

Objetivo (Según PND 2010-2014)	Meta establecida (Según PND 2010-2014)	Beneficiados (Con corte a 30/05/2014)	% de Cumplimiento
Servicio de acueducto	2.8 Millones de personas	3.588.854 personas	128%
Servicio de saneamiento	4.5 Millones de personas	3.892.780 personas	86%

Fuente: Elaborado por el autor a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República. (Min Vivienda II, 2014, p.15).

De acuerdo a este plan, son evidentes los alcances generados por la Política de Agua y Saneamiento Básico, claramente planteada como objetivo dentro del Plan de Desarrollo 2010-2014 para este ítem.

¹⁷ La Política de Agua y Saneamiento Básico, pretende beneficiar a 2.8 Millones de personas con el servicio de acueducto, y a 4.5 Millones de personas con el Servicio de saneamiento básico, generará impactos positivos “en la disminución de la pobreza a través de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo” (Min Vivienda II, 2014, p15).

utilizando como referente a la Política de Agua y Saneamiento Básico, se puede generar una comparación sutil con el Programa de Vivienda Gratis, con el fin de demostrar, que a la luz del mencionado Plan de Desarrollo, fue concebida una política pública del orden nacional, para aumentar la cobertura en agua potable y saneamiento básico a un grupo focalizado de población carente de esta. Este suceso, marca una particularidad de entrada, con relación a la política de vivienda del Gobierno Santos.

Observar este panorama lleva a ratificar la premisa inicial, respecto al Programa de Vivienda Gratuita: el programa no se originó a partir del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014, debido a la no alusión, de información alguna en relación a metas, objetivos o cifras estimadas, de una “estrategia” que marcaría un hito en la política de vivienda del país; al pretender otorgar un subsidio de vivienda en especie del 100%. Por tal razón, el verdadero cambio en la política de vivienda del primer cuatrienio del Gobierno Santos, se presentó en la creación de la Ley 1537 de 2012¹⁸ (expuesta más adelante), expedida durante la vigencia 2010-2014, pues esta ley, dio origen al *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, objeto de estudio en el presente trabajo.

2.2 Del clientelismo a la politización de la política de vivienda.

Teniendo en cuenta el ajuste realizado a la pregunta inicial, cuyo cambio fue efectuado gracias al proceso investigativo del presente trabajo, vale la pena abordar una serie de premisas y antecedentes para comprender como se llegó al llamado “punto medular”. Por ende, la agenda gubernamental de Juan Manuel Santos para el periodo (2010-2014), radica en su capacidad para dar cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados (Medellín 2004, p.16). Donde el Gobierno justifica la importancia dada a la política pública de vivienda, acreditada en el interés y prioridad en este aspecto, promueve el *Programa*

¹⁸ La Ley 1537 de 2012, promueve el Programa de Vivienda Gratuita, conocido posteriormente como el Programa 100.000 Viviendas Gratis.

100.000 Viviendas Gratis constituido tal y como se aclaró anteriormente en el marco legal de la Ley 1537 de 2012 (ampliado más adelante), con la finalidad de generar acceso a la vivienda de forma gratuita a hogares en situación de vulnerabilidad priorizada, sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito por parte de una entidad financiera. En ella, se pretende construir 100.000 viviendas de interés prioritario (VIP) para hogares en situación de extrema vulnerabilidad.

De acuerdo a esto, para entender la relación dinámica entre políticas públicas y clientelismo planteado en la pregunta inicial, referenciando a Barón (2015): existen factores que han conducido a que las practicas clientelistas se trasladen a las instituciones del Estado, como es el caso del debilitamiento de los partidos políticos. Y por otro lado, la ambición de las elites por mantenerse en el poder. Por ello: “el clientelismo se convierte en una forma del sistema de Gobierno, es decir, en una manera de gestionar el poder y una forma de organizar el consenso” (Barón citando a Caciagli, 1996, p. 26) (p. 262). Este factor fue el que en su momento, invitó a esbozar la concordancia entre el *Programa 100.000 Viviendas Gratis* del Gobierno Santos, y las posibles prácticas clientelistas a partir de una política pública.

Por ende, si llevamos la concepción de este modelo, la decisión de Juan Manuel Santos de construir viviendas no refleja únicamente un cálculo racional sino un juego político que integra las presiones contradictorias que provienen del sistema basado en Roth (p.100). Entonces, teniendo en cuenta la importancia de esta política pública y su desarrollo en términos de fechas perentorias para su cumplimiento, si lo observamos en cuestión de metas políticas, entregar 100.000 viviendas con cierre al 7 de agosto de 2014, donde en teoría se posesionaria un nuevo Gobierno para el periodo (2014-2018). Este elemento se convirtió en un hito de discordia, debido a la posibilidad de generar clientelismo con esta política con fines electorales. Para entender un poco este argumento, vale la pena precisar el concepto de Estado con ayuda Weber en Barón (2015), para incidir en la posible práctica política relacionada con una política pública, donde : “El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.

Porque lo específico de la realidad, es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la acción física en la medida en que el Estado lo permite” (Barón. 2015, pág. 258). Por ende, según se establece, el clientelismo como práctica política, asume dos valores centrales, donde Mariela L. Szwarcberg en un trabajo realizado para la Universidad Torcuato Di Tella, afirma que, 1) se encuentra su valor “instrumental y se concentran tan sólo en la pura distribución de bienes, es decir, en su costado más visible y escandaloso (favores por votos), 2) El valor está relacionado con un fuerte componente simbólico cuya centralidad y relevancia no puede, ni debe, ser obviada en los análisis que buscan comprender en forma adecuada el fenómeno” (Szwarcberg, 2001, p. 5). En ese momento, se llegó a inducir que los detractores de la política de vivienda, en su pretensión con asociar este programa con el clientelismo, entendida en términos de Barón (2015) como : “reordenar las redes clientelistas desde el nivel Nacional hasta el Local “ (p, 258), con el referente de atender problemáticas sociales, pero donde se termina utilizando como un medio para dar apoyo al Gobernante de turno en contiendas electorales, estableciendo a su vez una nueva relación Estado-Ciudadano.

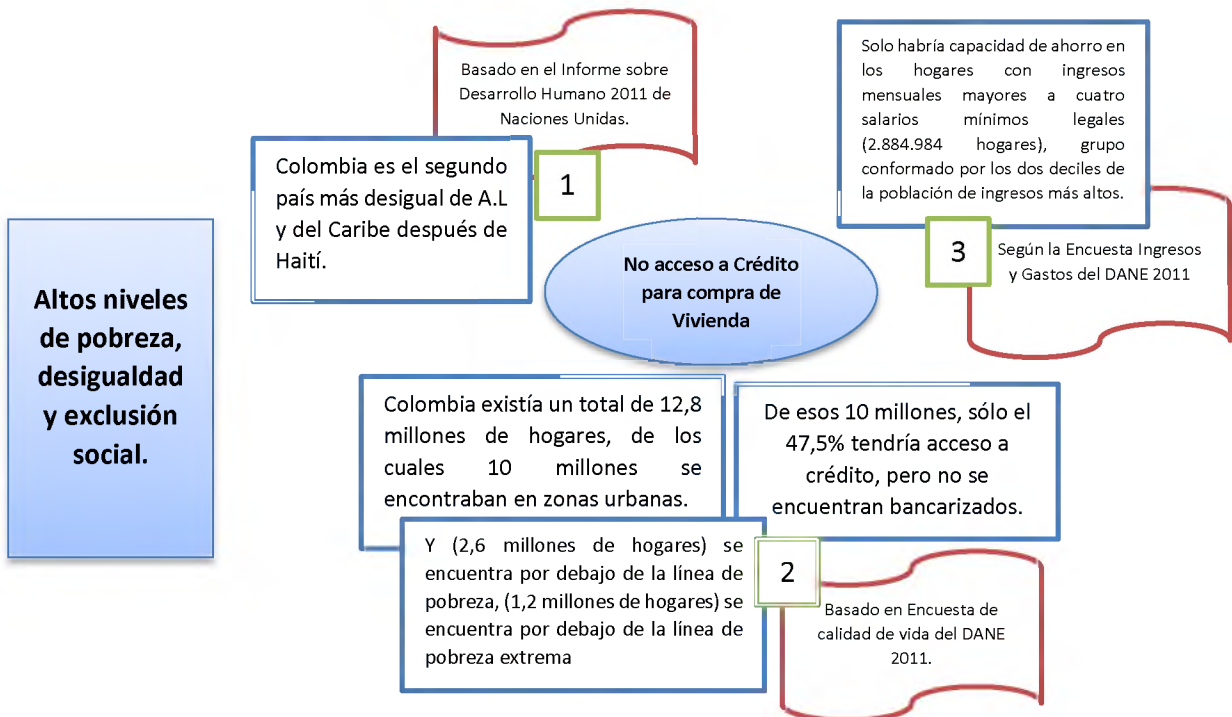
Por esta razón, con la pregunta inicial, se pretendió demostrar la existencia de un interés político en el programa de vivienda de Juan Manuel Santos para reconquistar el poder del Estado y afianzar la dependencia del ciudadano frente a este, utilizando una política pública, en este caso, el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, para readaptar y consolidar relaciones clientelares a través de nuevas dinámicas y nuevos actores. Es decir, la concentración en el manejo de los recursos estatales mediante el establecimiento de una política pública, que en principio, buscaba aliviar una problemática social pero igualmente se estaba encaminando a dar apoyo electoral al Gobierno Santos.

Continuado con la propuesta de este trabajo y aclarando el cambio producido en la pregunta, ahora se intentará mostrar las posibles evidencias de una politización de la política pública, no asociadas al clientelismo, sino teniendo en cuenta el esquema original propuesto a partir de Roth, Jolly-Muller, planteado en el capítulo anterior.

2.3 Justificación utilizada por el Gobierno Santos para modificar su política pública de vivienda

La modificación realizada a la política de vivienda formulada en el año 2011, y contenida en el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos”, estuvo basada en tres documentos base; 1), *El Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, expedido por un organismo, las Naciones Unidas, y dos encuestas expedidas por una entidad nacional, 2) *La Encuesta de calidad de vida del DANE 2011*, y 3) *La Encuesta Ingresos y Gastos del DANE 2011*. Este tridente de elementos conforma el postulado que justifica el cambio en la política de vivienda consignado en el Plan de Desarrollo. Por ende, a continuación, en la *Figura 2* se encuentra un esquema original de los estos elementos.

Figura 2: Esquema de elementos utilizados para modificar la política pública de vivienda



Fuente: Elaborado por el autor a partir del Informe de Gestión Al Congreso de la República 2013-2014. (Min Vivienda 2014-II, p. 19)

El giro dado por el Gobierno Santos a la política pública de vivienda, en el año 2012, se gestó a partir del desencadenamiento de una serie de hechos, donde para efectos de este trabajo, serán clasificados en: a) cambios de tipo político, b) cambios de tipo técnico.

2.3.1 Los cambios de tipo Político

Para concebir este planteamiento, es necesario asociar un acontecimiento fundamental presentado hacia el mes de abril del año 2012, donde se presentó un relevo en el Ministerio encargado del manejo de la cartera referente a la vivienda. En agosto del año 2010, cuando inicio el Gobierno de Juan Manuel Santos, Beatriz Uribe Botero¹⁹, fue nombrada como Ministra de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo, pero tras una reestructuración de Ministerios, paso a ser Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, hasta abril de 2012, y fue remplazada por el excandidato presidencial del partido Cambio Radical German Vargas Lleras, de amplia trayectoria política, tal vez con la finalidad de no solo hacer parte del cambio en la política de vivienda, que para ese entonces se estaba gestando. Sino también, para responder a una estrategia política del Gobierno Santos dado un nuevo rumbo a las políticas desarrolladas bajo esta cartera, aprovechando su relación con los grandes gremios económicos del país con relación a la construcción, el sector financiero y asegurador, entre otros, cuya maniobra tendría una finalidad específica al término del periodo de Gobierno.

¹⁹ Beatriz Uribe Botero, fue presidenta de Camacol (Cámara Colombiana de la Construcción) y durante el segundo periodo de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se desempeñó como Viceministra de Vivienda.

2.3.2 Los cambios de tipo técnico

La justificación presentada por el Gobierno Santos para cambiar la política pública de vivienda, es sustentada, según Min Vivienda, para dar “una pelea frontal contra la informalidad y ganarle terreno a la pobreza (...)” (2014, p. 20), asociado a la vinculación de German Vargas Lleras como Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio. Tiempo después a estos cambios, se crea la Ley 1537 de 2012, como respuesta institucional a los siguientes hechos: 1) La promulgación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras), “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”²⁰, 2) La existencia de subsidios de vivienda familiar SVF asignados pero sin desembolsar por parte de Fonvivienda y las Cajas de Compensación familiar, y 3) Las evaluaciones críticas realizadas de manera independiente por el BID y la academia Gaviria y Tovar en el año 2011, indicando la necesidad de revisar el modelo de acceso a la vivienda basado en cierre financiero, donde la adquisición de una vivienda proviene del resultado de : (subsidio de vivienda + crédito hipotecario+ ahorro familiar).

2.4 La Ley 1537 de 2012

Como se referencio anteriormente (Ver numeral 2.1), el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, no fue generado a partir del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” sino que fue gestado a partir de la Ley 1537 de 2012. Para una mejor comprensión del papel de esta ley, en la *Tabla 6*, se propone un listado de sus particularidades.

²⁰ Disponible en la página de la Secretaria Nacional del Senado. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html. Consultado el 30 de marzo de 2016.

Tabla 6. Particularidades de la Ley 1537 de 2012.

Ley 1537 de 2012
“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”
<p>La política pública de vivienda se caracteriza por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Articulación de la política de vivienda con las estrategias de superación de la pobreza extrema, crecimiento económico y generación de empleo. b) Articulación de las políticas de agua y vivienda. c) Atención simultánea a los factores determinantes de la demanda y la oferta de vivienda d) Adopción de un nuevo modelo de gestión para los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)

Fuente: Elaborado por el autor a partir del libro 100 años de políticas habitacionales. Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio (Min Vivienda, 2014).

Es importante resaltar, algunos de los artículos más representativos de la Ley 1537 de 2012, con el fin de comprender los cambios generados en la política de vivienda. Por esta razón, a continuación se presentan los artículos 3, 4, y 45, de la mencionada Ley:

- ❖ Artículo 3: Coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, en los cuales se establece. “ a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los Departamentos y Municipios; b) La disposición y transferencia de recursos para la ejecución de programas de vivienda de Interés social o interés prioritaria; c) La transferencia de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés prioritario; d) El otorgamiento de estímulos y apoyos para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda; e) La asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales, (...), Les corresponde a las entidades del orden nacional responsables de la política de vivienda brindar los instrumentos legales, normativos y financieros, que viabilicen el desarrollo de vivienda de interés prioritaria y de interés social; j) Les corresponde a los entes territoriales municipales y distritales tomar las decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus

territorios que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizará el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos, en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994 en lo correspondiente.

- ❖ Artículo 4: Corresponsabilidad departamental, específicamente en lo que respecta a la planificación y promoción del desarrollo local, pero también en la coordinación y complemento de la acción municipal y servir de intermediarios entre la nación y los municipios.
- ❖ Artículo 9: Constitución de patrimonio de familia: “Los beneficiarios (...), deberán constituir sobre los inmuebles que reciban del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, patrimonio familiar inembargable por el valor del respectivo inmueble, en los términos de los artículos 60 de la Ley 9ª de 1989 y 38 de la Ley 3ª de 1991”.
- ❖ Artículo 45: Informe de lotes. Plantea la obligación a cargo de los municipios, distritos y departamentos de informar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre los predios de su propiedad que según el plan de ordenamiento territorial se localicen en suelo urbano y de expansión urbana y que se puedan destinar al desarrollo de programas de Vivienda de Interés Prioritario; por tal motivo se expidió la Resolución 0344 de 2013, la cual define el contenido, condiciones y forma de cumplimiento para que los municipios, distritos y departamentos puedan reportar a este Ministerio. Ahora bien, con el fin de tener una lista en forma correcta y completa de municipios y distritos con más de quinientos mil (500.000) habitantes, se derogó la Resolución 461 de 2006 y se expidió la Resolución 0368 de 2013. Lo anterior se realizó con fundamento en las proyecciones para el año 2013 a partir del censo DANE 2005 y las condiciones de funcionalidad urbana determinadas por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial” Min Vivienda (2014-II, p 122).

2.5 La Formulación del programa de las 100.000 viviendas gratis

2.5.1 La Formulación en términos de Roth

En términos de formulación y retomando la propuesta Roth (2010), basada en términos de metas y objetivos, en la cual, se plantea como un deber: clarificar las metas y los objetivos de la política. En este caso, la meta “indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el por qué)” (p.76), por otro lado, el objetivo “representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la meta (el cómo)” (p. 77). Si llevamos la propuesta de formulación de Roth, a un contexto de política pública de vivienda, utilizando como ejemplo el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, se generaría una aproximación en cuanto a meta y objetivo de la política, así:

Meta:

Otorgar el derecho a una vivienda digna, siguiendo el mandato Constitucional:

Artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo el 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”.

Objetivo:

Promover la entrega de 100.000 viviendas por medio de un SFVE del 100%, mediante la Ley:

Ley 1537 de 2012: “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”

Continuando con el ejemplo del programa de vivienda, para diseñar una solución siguiendo a Cetel (2000) en Roth (2002), y posterior a jerarquizar y

ponderar el objetivo (Ley 1537 de 2012), es necesario determinar los efectos esperados y sus indicadores mediante un proceso de concreción sucesiva (cascada). Nuevamente, utilizando como ejemplo el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, (objeto de estudio del presente trabajo), fue construida la *Tabla 7*, en la que se muestran efectos e indicadores basados en Roth, tal y como se presenta a continuación:

Tabla 7. Determinación de efectos e indicadores propuestos en Roth (2002), a partir del Programa 100.000 viviendas Gratis.

Objetivo	Efecto	Indicador
Entrega el 100% de una Vivienda de Interés Prioritaria a hogares en condición de pobreza extrema, que estén en situación de desplazamiento, que hayan sido afectados por desastres naturales o calamidades públicas, o que se encuentren viviendo en zonas de riesgo no mitigable	Brindar una mayor atención a la vivienda destinada a los más pobres de los pobres en nuestras ciudades	Entrega de 100.000 viviendas gratuitas a los beneficiarios del programa.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Min Vivienda (2014).

Al asociar los objetivos, el efecto y el indicador, propuestos en la *Tabla 7*, donde se resalta la entrega de un subsidio de vivienda del 100%. Esto nos demuestra que la formulación de la política pública de vivienda propuesta por el Gobierno Santos para el periodo 2010-2014, no solo es una consecuencia de evidencias teóricas y otras empíricas (Ver *Figura 2*, p 36), sobre la imposibilidad de un amplio sector de la población para acceder a una vivienda, cuya única fuente de ingresos es el Subsidio de Vivienda Familiar SVF, el cual, es apenas la cuota inicial de la misma, pero donde un núcleo familiar no cuenta con otro tipo de recursos para complementar el tridente (subsidio de vivienda + crédito hipotecario+ ahorro familiar), para tener una casa.

Este modelo de vivienda gratis colombiano, propuesto en el Gobierno de Juan Manuel Santos, se concentró principalmente en: hogares con situación de pobreza extrema y

vulnerabilidad priorizada. Según el texto *100 años de Políticas Habitacionales* del Ministerio de Vivienda, el modelo de vivienda, está basado el modelo Brasileño creado en el Gobierno del entonces mandatario Lula Da Silva en el año 2009. A continuación, se detallan algunas particularidades presentadas en el caso brasileño:

*“El modelo de gratuidad colombiano tomó elementos del programa *Minha Casa, Minha Vida*, en cuya primera fase el gobierno brasileño contrató directamente la construcción de un millón de viviendas en el periodo 2009-2011 para atender la necesidad habitacional de hogares ingresos mensuales hasta de BRL 5.000 (USD 2.127) rango que incluye desde los hogares en situación de pobreza extrema hasta los hogares de ingresos medios” (...). “En el modelo brasileño, por su parte, la transferencia sólo se verifica cuando el hogar beneficiario completaba diez años de destinar el 10% de su ingreso al pago de la vivienda”. (Min Vivienda (2014, p.p 58-59).*

2.5.2 Particularidades de la Formulación del Programa 100.000 Vivienda Gratis

Según Min Vivienda II (2014, p.p 20-21), “En cumplimiento de lo establecido en el artículo 5º de la Ley 1537 de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución No. 502 de 2012 modificada por las Resoluciones 705/12, 011/13, 120/13 y 228/13, en la cual se dispuso que el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, distribuiría los cupos de recursos para 100.000 subsidios familiares de vivienda en especie, entre todos los Departamentos del País y el Distrito Capital, teniendo en cuenta los criterios señalados en el artículo 2º de la misma resolución”.

En cuanto a suelo, “se establecieron mecanismos para promover la habilitación de suelo para vivienda de interés prioritario, especialmente, mediante la determinación de porcentajes mínimos para vivienda prioritaria en planes parciales y licencias de urbanización que se aprueben en suelo de expansión urbana y en suelo urbano y se regula un trámite expedito para ajustar excepcionalmente el POT con el fin de incorporar predios rurales y de expansión urbana que sean aptos para el desarrollo de programas

de vivienda social, medida transitoria y aplicable únicamente durante el periodo constitucional de los actuales alcaldes” . Min Vivienda (2014-II, p 111).

En particular, el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie SFVE busca garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable, mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda (Conpes 3740 de 2013). Por su parte, el Subsidio Familiar de Vivienda SFV se destina a hogares con ingresos entre 1 y 2 SMMLV, que cuentan con un ahorro de por menos el 5% del valor de la vivienda que desean adquirir y necesitan instrumentos que les faciliten el cierre financiero (Conpes 3746 de 2013). (PND, p 4).

2.6 La implementación del programa de las 100.000 Viviendas Gratis

2.6.1 La implementación en términos de Roth

Atendiendo el enfoque de gestión pública de la implementación propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979) presente en Roth (2002), y detallado en el capítulo anterior:

Tabla 8. Implementación del programa de vivienda en Colombia desde un Enfoque de Gestión pública.

Condición	Ejemplo a partir del Programa 100.000 Viviendas Gratis
1. Contar con una teoría sólida	Frente a esta situación, se hizo necesario mejorar los niveles de producción de vivienda formal, que ha sido muy baja en comparación con la formación anual de hogares de este segmento: tan sólo entre el 15% y el 18% de los hogares más vulnerables tienen acceso a vivienda formal, mientras que los demás hogares deben resolver sus necesidades habitacionales a través de largos procesos de autoconstrucción sin acompañamiento técnico del Estado, lo cual resulta en viviendas de deficiente calidad arquitectónica y estructural. (Min Vivienda II, p 19)
2. Partir de una ley bien concebida	Ley 1537 de 2012

3. Tener responsables capacitados y comprometidos	Ministro de Vivienda, entidades territoriales
4. Tener apoyo político y social	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio German Vargas Lleras
5. Entorno favorable	Gran publicidad en medios con el lema "Haciendo casas cambiamos Vidas"

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Roth (2002) y *Min Vivienda II* (2014).

2.6.2 Particularidades de la Implementación del Programa 100.000 Viviendas Gratis

Pretender asociar para el desarrollo de este trabajo la política pública de vivienda del gobierno Santos I (2010-2014) en su contexto, a la premisa de que dicha política es de carácter neutral, bajo el contexto del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, claramente no es una excepción. Pues desde su planteamiento, el programa, procura mostrar ese carácter neutral, pero si témenos presente la valoración propuesta por Pressman, Wildavsky en Roth, la implementación perfecta es imposible (perfectamente inalcanzable) pero a pesar de no lograrla se intenta constantemente (2002, p. 109).

De acuerdo al anterior, a diferencia del postulado de Oszlak (1976), donde el procedimiento es consciente de "toda desviación, carencia u obstáculo, toda "anormalidad" ocurrida en el "proceso de implementación" aparece, desde esta óptica, como un signo de patología, que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente" (p.7). Para el caso de la implementación del programa, esta no fue una excepción, pues conto con gran apoyo, dado el impulso que daría esta política en materia de vivienda, teniendo en cuenta los casi treinta y dos (32) subsectores que la vivienda mueve en una economía, y las repercusiones positivas de estas en cuanto a crecimiento y desarrollo del país.

Para atender la política de vivienda, en el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, fueron establecidos dos elementos para tal fin. 1) Desde la oferta, con la creación de tres Esquemas, 2) Desde la demanda, mediante la intervención de diversos actores para

facilitar la adquisición, transferencia y legalización, entre otras de las vivienda. En los siguientes apartes se detallan estos elementos.

2.6.2.1 Oferta

Bajo el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, fue establecido un tridente de Esquemas con la finalidad de satisfacer la oferta de viviendas, posteriormente transferidas a los beneficiarios del programa mediante el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, es decir se entrega el 100% del subsidio. A continuación se detallan las características de cada uno de los Esquemas de acuerdo a su definición, la descripción del proceso y su relación contractual del mismo.

Primer Esquema (Privado): Como su nombre lo indica, este consiste en la compra de viviendas al sector privado, (Min. Vivienda 2014).

- Descripción del proceso: a) Convocatoria pública a oferentes por el Fideicomiso, b) Adquisición de viviendas de interés prioritario nuevas, terminadas, en proceso de ejecución, o que se desarrollen en proyectos por iniciar, y c) El oferente entrega las viviendas al beneficiario, DNP (2014).
- Relaciones de tipo contractual: a) Contrato de Compraventa entre Fidubogotá y el oferente, b) Convenio de supervisión con Findeter, DNP (2014).

Segundo Esquema (Público): Se realiza elección de constructores para el desarrollo de proyectos en los lotes aportados por entidades públicas. (Min. Vivienda 2014).

- Descripción del proceso: a) Convocatoria a Entidades Territoriales para ofertar lotes, b) Evaluación de lotes postulados por las entidades territoriales, c) Convocatoria a constructores por Fideicomiso, d) Construcción de viviendas sobre los lotes seleccionados, e) Entrega las viviendas al Fideicomiso por parte del constructor, f) Entrega al Beneficiario por el Fideicomiso, DNP (2014).
- Relaciones de tipo contractual: a) Contrato de Obra entre Fidubogotá y el Constructor, b) Convenio de interventoría con Fonade, DNP (2014).

Tercer Esquema (Convenio): Consiste en la “adquisición de viviendas tipo VIP²¹, desarrollados en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas”, (Min. Vivienda 2014, p.22).

- Descripción del proceso: a) Convenio de la entidad territorial y Fonvivienda, b) Traspaso del lote al fideicomiso y búsqueda de constructor por parte de la entidad territorial, c) Desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario, d) Entrega de las viviendas al beneficiario por el Fideicomiso y entidad territorial.
- Relaciones de tipo contractual: a) Convenio Marco entre Fonvivienda y la entidad territorial, b) Contrato de Obra entre entidad territorial y el constructor, c) Contrato de Compraventa entre Fideicomiso y la entidad territorial, d) Convenio de supervisión con Fonade.

Para concluir este aparte relacionado con la oferta, es necesario comprender sus etapas durante el proceso de implementación del programa de vivienda, en las que se destacan:

a) Evaluación de viabilidad de lotes, como requisito indispensable para habilitar la construcción de la vivienda VIP en predios públicos, b) Convocatoria, selección y contratación, en esta etapa las acciones son particulares por tipo de esquema, así:

1) Para el esquema privado se realiza la convocatoria, selección y contratación de la solución de vivienda, si se adquieren viviendas ya finalizadas se pasa directamente a la última etapa para la transferencia; 2). Para el esquema público se hace el traspaso del lote y se contrata al constructor que desarrollará el proyecto sobre el lote. 3). Para el esquema por Convenio, se suscribe el contrato de adquisición en cumplimiento del Convenio Interadministrativo entre Fonvivienda y la entidad territorial,

c) Construcción y supervisión, donde se realizan actividades de control o seguimiento a la construcción de las obras, de acuerdo con cada esquema, d) Adquisición/Transferencia y legalización, se dan los pasos necesarios para transferir la vivienda y obtener los pagos. Esta etapa se relaciona con el proceso de demanda en su etapa de legalización para la entrega de la

²¹ VIP: Vivienda de Interés Prioritario

vivienda a los beneficiarios y retorna para la obtención del desembolso final.
(DNP 2014, p. 76)

2.6.2.2 Demanda

Con la finalidad de satisfacer la demanda, bajo el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, es necesario conocer los actores más representativos que intervienen en la implementación de dicho programa para facilitar la adquisición, transferencia y legalización, entre otras, de las viviendas otorgadas a los beneficiarios, de acuerdo al tridente de Esquemas propuestos en el numeral anterior (público-privado-convenio). Para este efecto, como se puede observar la *Tabla 9*, construida en base a un documento publicado por el DNP²², llamado: Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, julio 2014, en DNP (2014), en el cual, se detalla mediante un listado, los actores que intervienen en el desarrollo de los esquemas, junto a los parámetros establecidos a las funciones realizadas dentro del proceso, donde se destacan:

Tabla 9. Actores involucrados en el Programa 100.000 Viviendas Gratis y sus principales funciones.

ACTOR	FUNCIÓN
DPS	Realiza la focalización de los hogares que cumplen con los requisitos, ordena y selecciona a los beneficiarios.
ANSPE	“Provee la base de datos del sistema de la Red Unidos (InfoUnidos) para que el DPS emita los listados de potenciales beneficiarios”
Fonvivienda	a) “Divulga la política, y realiza la distribución de recursos por departamento”. (PND, 2010, p 74). b) (...) participa en los procesos de convocatoria y selección de los proyectos (...)”, (PND, 2010, p 74). c) “en el proceso de demanda abre convocatoria, asigna los subsidios por proyecto(..), (PND,2010,p 74)
CAVIS UT	“Distribuye entre las Cajas de Compensación Familiar los actos administrativos expedidos por Fonvivienda para las convocatorias a los hogares e igualmente consolida y filtra la información de la postulación”
CCF	“Desarrolla los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción, verificación y revisión de la información de postulación”

²² DNP: Departamento Nacional de Planeación

Fiduciaria Bogotá S.A	Fidubogotá administra el Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuito, es el encargado de comprar viviendas al sector privado ya sean terminadas, en construcción o en planos, contratar constructores que desarrollen las viviendas en lotes que transfieren las entidades territoriales; y realizar contratos con las alcaldías para comprar la vivienda que se desarrolla en el marco del convenio interadministrativo. Adicionalmente contrata los servicios paralelos de entidades como Findeter y Fonade para la evaluación, supervisión e interventoría de los proyectos”
Oferentes del sector privado	Participan en las convocatorias de los esquemas privado y público, cumplen con el contrato de entrega o construcción VIP y hacen la entrega o transferencia de las viviendas a Fidubogotá
Fonade	En el esquema público, controla y hace seguimiento a la construcción de las viviendas y en el esquema por convenio actúa como supervisor, emitiendo el certificado de existencia.
Findeter	Evalúa las propuestas y procede a su calificación de acuerdo con los términos de referencia. En el esquema privado supervisa la calidad de las viviendas emitiendo el certificado de existencia.
Notarías	Protocolizan los actos de transferencia de la vivienda, generados en el acto de sorteo de nomenclatura. Las oficinas de registro, efectúan la inscripción de dominio de propiedad de los hogares beneficiarios del programa.
La entidad territorial respectiva	Suscribe una promesa de compraventa con el Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita, para la venta de las viviendas que son transferidas a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie” (p.27).
Alcaldes y Gobernadores	Son los encargados de la identificación y postulación de “predios de propiedad de las entidades públicas en los cuales se pudieran desarrollar proyectos de vivienda de interés prioritario” (p.27, 2014) (la radicación no declaraba la viabilidad de los predios postulados)

Fuente: Elaborado por el autor a partir de la Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, DNP (2014).

Para comprender un poco más la labor ejercida por los actores dentro del proceso, a continuación se listan dos puntos clave:

❖ **Adquisición/Transferencia y Legalización**

Una vez finalizada la obra (...) Fonade como supervisor en el esquema por convenio (...) realiza la verificación técnica del proyecto para emitir el Certificado de Existencia o el documento que indica las razones por las cuales no es posible emitirlo. En los esquemas privados y por convenio, como requisito para la expedición del certificado de existencia, el oferente debe entregar la garantía que ampara la estabilidad de las viviendas a transferir y la calidad de las mismas a favor de Fidubogotá.

❖ Asignación de cupos

En los departamentos más grandes se observa con claridad dificultad para encontrar los beneficiarios, tales como Antioquia, con solo 51.4% de viviendas asignadas, Bogotá con 44.6%.

Teniendo en cuenta la *Tabla 9*, cabe aclarar, que todos los actores no intervienen en el los Tres Esquemas propuestos por el Programa 100.000 Viviendas Gratis. Por esta razón, para conocer los mapas de los actores en detalle de acuerdo cada Esquema, se recomienda observar el listado de anexos de acuerdo a: 1) Mapa de Actores que intervienen en el Primer Esquema (Ver anexo 2, p. 82), 2) Mapa de Actores que intervienen Segundo Esquema (Ver anexo 3 p. 82), 3) Mapa de Actores que intervienen Segundo Esquema (Ver anexo 4, p. 82).

Para concluir este aparte relacionado a la demanda, es necesario comprender sus etapas durante el proceso de implementación del programa de vivienda, en las que se destacan:

a) "Identificación de potenciales beneficiarios, para lo cual se integran diferentes bases de datos oficiales bajo protocolo establecido por el DPS y se aplican los criterios de focalización, teniendo en cuenta los cupos por grupo poblacional y por proyecto, por lo que se relaciona con el proceso de oferta donde se seleccionan los proyectos, b) Convocatoria y Postulación, que se realiza a los hogares potenciales beneficiarios en los proyectos seleccionados, c) Selección de hogares beneficiarios por asignación directa o por sorteo, siguiendo los criterios de orden y priorización por grupo poblacional y siguiendo el procedimiento establecido, d) Asignación, por una parte se procede con la comunicación de la asignación, y por otra, se transfieren los recursos de los beneficiarios que tienen SFV sin aplicar, como recurso complementario al SFVE, e) Legalización, que contempla el acto de sorteo de nomenclatura y de entrega de la vivienda al beneficiario. (DNP 2014, p.p 76-77)

2.7 Cifras en cuanto a entregas de proyectos y viviendas para las Estrategias.

En el Informe de gestión entregado al Congreso de la República en junio de 2014, destaca: la construcción de 100.000 viviendas gratis con un presupuesto de \$ 4.2 billones, distribuidos de la siguiente manera: “281 proyectos en 226 municipios de 29 departamentos” (Min. Vivienda 2014-II, p 10), y subraya que con corte a junio de 2014, se han entregado 53.000 viviendas, beneficiando a igual número de familias.

Como se mencionó anteriormente, bajo el marco del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, se implementaron Tres Esquemas utilizados para la generación de oferta de viviendas, las cuales fueron posteriormente transferidas a los beneficiarios del Subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE), de la siguiente manera : 1) compra de viviendas al sector privado, 2) selección de constructores para desarrollar los proyectos en lotes aportados por entidades públicas y 3) adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollaron en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas. En la *Tabla 10*, se relacionan los Tres Esquemas propuestos en el mencionado programa y las cifras de cada uno a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014.

Tabla 10. Conceptos y cifras de los Esquemas para la oferta de viviendas

Esquemas	Tipo	Proyectos adjudicados
PRIMER ESQUEMA: Proyectos con constructores seleccionados en lotes iniciados o para finalización.	Privado	Bajo este esquema, fueron adjudicados 68 proyectos con 49.421 unidades de vivienda.
SEGUNDO ESQUEMA: Proyectos con constructores seleccionados en lotes públicos.	Público	Se adjudicaron 89 proyectos (entre lotes públicos y constructores seleccionados) con 23.857 viviendas.

<p>SEGUNDO ESQUEMA:</p> <p>Proyectos por Convenios Interadministrativos.</p>	<p>Convenio Público - Privado</p>	<p>Con el esquema 3, fueron establecidos 131 convenios administrativos (para igual número de proyectos) con 24.193 unidades de vivienda.</p>
---	-----------------------------------	--

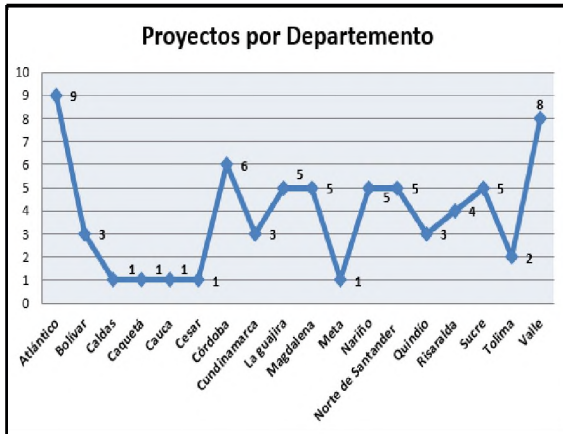
Fuente: Elaborado por el autor a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014

Primer Esquema: (Adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollen en proyectos iniciados, por iniciar o terminados, ejecutados por el sector privado).

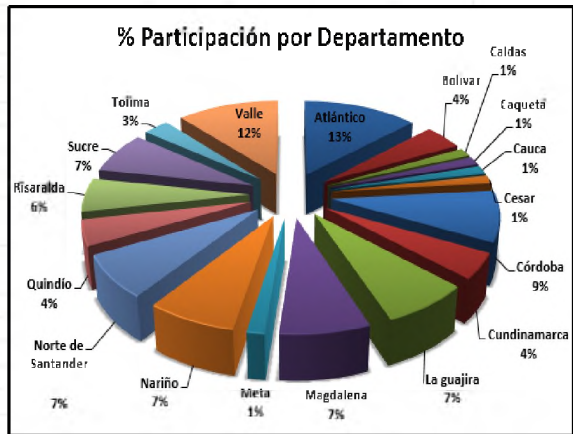
De acuerdo al informe del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Min Vivienda 2014), para el Primer Esquema, fueron asignados 68 proyectos con 49.721 viviendas, en 17 Departamentos, de los cuales Atlántico, fue el que obtuvo más proyectos con un total de nueve (9), seguido de Córdoba con seis (6), y los Departamentos de La Guajira, Magdalena, Nariño, y otros con cinco (5) cada uno. Por otro lado, los Departamentos con menos proyectos asignados fueron Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Meta, con un (1) proyecto respectivamente. En la *Figura 3*, se pueden evidenciar los resultados obtenidos del Primer Esquema, en cuanto a proyectos de vivienda entregados y el porcentaje de participación diferenciado por Departamento.

Figura 3. Primer Esquema. Proyectos con constructores seleccionados en lotes iniciados o para finalización.

a) Proyectos de vivienda entregados.



b) Porcentaje de participación.

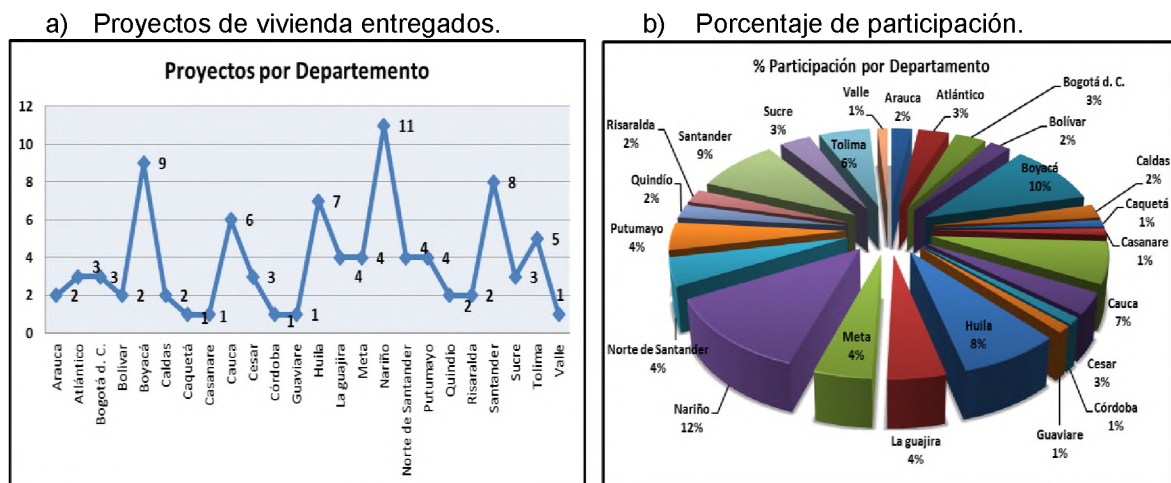


Fuente: Elaborado por el autor a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014).

Segundo Esquema: (Selección de constructores que diseñen y/o construyan proyectos de vivienda de interés prioritario en lotes que hayan sido previamente aportados por las entidades públicas, a título gratuito, a los patrimonios autónomos constituidos para el efecto, de acuerdo con las indicaciones del Fondo Nacional de Vivienda).

Por otro lado, para el Segundo Esquema, se asignaron 89 proyectos con 23.857 viviendas, en 24 Departamentos. En este Esquema público, al Departamento de Nariño, le fueron entregados once (11) proyectos, al de Boyacá nueve (9), y al de Santander ocho (8). A su vez, los Departamentos con el menor número de proyectos asignados bajo el Segundo Esquema fueron: Caquetá, Casanare, Córdoba, Guaviare y Valle, con un (1) proyecto respectivamente. (Min Vivienda 2014-II). En la Figura 4, se pueden evidenciar los resultados obtenidos del Primer Esquema, en cuanto a proyectos de vivienda entregados y el porcentaje de participación diferenciado por Departamento, donde Nariño posee el 12%, seguido de Boyacá con 10% y Santander con 9%.

Figura 4. Segundo Esquema. Proyectos con constructores seleccionados en lotes públicos.

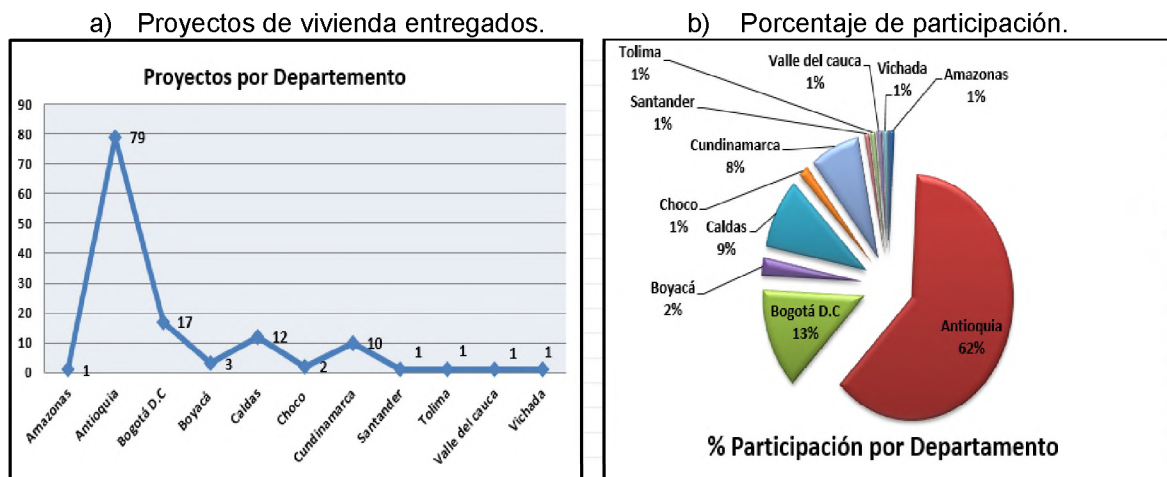


Fuente: Elaborado por el autor a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014)

Tercer Esquema: (Adquisición de viviendas de interés prioritario que se desarrollen en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas).

Para el Tercer Esquema, nuevamente fue requerido el informe del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Min Vivienda 2014). En este esquema por convenio interadministrativo suscrito, fueron asignados 128 proyectos con 24.293 viviendas, en 11 Departamentos, de los cuales llama la atención el volumen de proyectos otorgado al Departamento de Antioquia, con setenta y nueve (79) en total, seguido de la ciudad de Bogotá D.C con diecisiete (17), posteriormente, el Departamentos de Caldas, con doce (12) proyectos, Cundinamarca con diez (10). Por otro lado, los Departamentos con menos proyectos asignados en el Tercer Esquema fueron: Boyacá con tres (3), Choco con dos (2), y los Departamentos de Santander, Amazonas, Tolima, Valle del Cauca y Vichada, con un (1) proyecto respectivamente. En la *Figura 5*, se pueden evidenciar los resultados obtenidos del Tercer Esquema, en cuanto a proyectos de vivienda entregados y el porcentaje de participación diferenciado por Departamento.

Figura 5. Tercer Esquema. Proyectos por Convenios Interadministrativos.



Fuente: Elaborado por el autor a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014).

El Tercer Esquema presenta algunas particularidades que vale la pena resaltar a continuación, donde los convenios interadministrativos con los municipios, surgieron a raíz de la falta de oferentes en las convocatorias de diseño y construcción en los lotes públicos viabilizados. Previamente a la suscripción del convenio marco entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la entidad territorial, ésta selecciona al constructor e interventor, realiza el estudio jurídico, técnico, urbanístico y fiscal del predio que permite

la transferencia del mismo al PAD²³, y obtiene la licencia de construcción y/o urbanismo. En el convenio se incluye el cronograma y fecha de terminación de las viviendas que deberán cumplir con el anexo denominado “Especificaciones técnicas de la vivienda y de las obras de urbanismo”, correspondiendo con los requisitos estipulados en los términos de referencia de los otros esquemas, (DNP, 2014, p 90).

Vale la pena resaltar el cuantioso número de proyectos de vivienda entregados bajo el Tercer Esquema en el Departamento de Antioquia. Si tenemos en cuenta la restricción contenida en el artículo 3 de la resolución 505 de 2012, la cual señala que: los proyectos deben ser asignados a municipios con categorías 4, 5, 6. Pero evidentemente, en dicho Departamento, tal y como lo muestra la *Figura 5*, se suscribieron convenios interadministrativos con municipios con categorías 2 y 3, como es el caso de Medellín, Bello y Envigado, etc., los cuales son Municipios de con otras categorías. Por esta razón, en el capítulo siguiente, será objeto de un análisis exploratorio mediante tres casos en diferentes territorios, los proyectos implementados bajo el Tercer Esquema, obviamente teniendo en cuenta la anomalía evidenciada en el Departamento de Antioquia con los setenta y nueve (79) convenios asignados.

2.8 Los Cinco Principios (Muller-Jolly), presentes en el programa de las 100.000 Viviendas Gratis

Principio 1:

Según Jolly en Roth (2010): “No se debe (ni se puede...) separar el juego político (politics) de la acción pública (policy-policies)” (...) la expone Pierre Muller de la manera siguiente (2002: 53; 2006: 55): “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas” [cursivas originales] (p.234)

Con relación a este primer principio, es importante señalar el aporte dado por Muller, el cual se puede relacionar con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, en términos del programa para señalar que este: “no es precisamente la respuesta de un estado reactivo”

²³ PAD : Patrimonio Autónomo Derivado

<afirmación realizada por Muller para referirse a una política pública>. Este hecho se puede comprender mejor si tenemos en cuenta una de las doce razones básicas propuestas por la EPPPAL²⁴, pensadas por Jolly y Vargas en Muller (2012) en el estudio introductorio de políticas públicas, a través de un análisis formulado como marketing gubernamental, donde por medio del cual se pregona el diseño, la formulación, implementación, evaluación y análisis, tanto de estrategias como de tácticas, ya no del candidato sino del gobernante “electo, quien debe precisar en actos concretos y tangibles, lo que previamente formuló y prometió como sus intencionalidades siendo candidato. De ahí que si “comunicar es gobernar”, comunicar las políticas públicas de un gobierno (tal y como lo ofrece el marketing de ideas), es adentrarse en los nervios mismos de una gobernabilidad acorde con las necesidades, deseos y gustos –en ese orden–“(EPPPAL).

Para hacernos a una idea de la propuesta de Muller, llevada al contexto colombiano, en relación a la política de vivienda, se proponen dos precedentes en dos diferentes periodos descritos a continuación; para familiarizarnos con la problemática de la vivienda: 1) Política pública como una estrategia - táctica del candidato, y 2) Política pública como una estrategia- táctica del Gobernante electo. Evidentemente, el precedente número dos (2), es el que tiene más relevancia con el objeto de estudio del presente trabajo, el cual analiza de manera exploratoria la posible politización de la política de vivienda durante el primer mandato del Presidente Juan Manuel Santos en el cuatrienio 2010-2014, específicamente con el programa 100.000 viviendas Gratis; pues como lo menciona Muller : “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas”.

Principio 2.

(...) “la construcción y la puesta en marcha de normas con el fin de lograr una cohesión social” (1997: 177), (...) Bruno Jobert y de Pierre Muller para “echar las bases de una teoría del Estado en acción” (...) (p.234)

²⁴ Enfoque propio de políticas Públicas desde y para América Latina.

Teniendo en cuenta la evidente ocurrencia de una ruptura entre el Subsidio de Vivienda Familiar (SVF) y el Subsidio de Vivienda Familiar en Especie (SVFE), como elemento característico en la política de vivienda del Gobierno Santos I para el periodo 2010.2014, señalada anteriormente, a partir de la Ley 1537 de 2012, y asumiendo que este cambio en cuanto al esquema de manejo de subsidios, con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, se establece simuladamente en una fecha perentoria para su ejecución, cuya finalización acontecería en el mes de marzo del año 2014, previo a las elecciones parlamentarias.

Para profundizar en el componente de Muller para “echar las bases de una teoría del Estado en acción” (...) (p.234), es importante resaltar que:

“este modelo de vivienda gratuita Estado nuevamente regresa a un marco de intervención en la oferta y la demanda, en donde a través de la participación del sector privado –alianzas público-privadas-se recupera la acción del Estado en el mercado de servicios habitacionales bajo un escenario en el cual las Entidades territoriales vuelven a tener un peso importante como musculo del Gobierno Nacional en la intervención” (Piedrahita 2016, p. p 32-33).

Principio 3.

“Bruno Jobert, (1997: 182-187), las políticas públicas como aprendizaje e invención intelectual)” (Jolly en Roth, p 234) (...) el análisis de políticas sería incompleto si además de su función decisional no se estudiara su función intelectual (Jobert, 1997: 186-187).(Jolly en Roth, p 234).

Es importante reconocer el cambio dado a la política de vivienda a partir del año 2012, en el cual, el enfoque de esta, se centraba en atender esta necesidad social por medio de la demanda. Pero a partir del Gobierno de Juan Manuel Santos, el rumbo del enfoque cambio, adquiriendo una tendencia más hacia la oferta pero conservando también la demanda, con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, donde por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se propuso una meta, <como su nombre lo indica>, de entregar 100.000 viviendas gratis en Colombia a unos grupos poblacionales determinados. Pero, como se revelo anteriormente, este programa no está contenido en

el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, en el que si se referencia la importancia de la vivienda, en el numeral llamado *Vivienda y ciudades amables*, donde establece que “con un marco adecuado de política, permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza y la superación de las condiciones de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal 2010-2011, con un mayor equilibrio regional”, (DNP p. 298). En este caso la función intelectual fue fundamental, pues finalmente, fue una decisión técnica (La Ley 1537 de 2012), que dio paso al *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, enfocado a la construcción de igual número de soluciones de vivienda, en un tiempo record.

Cabe destacar la presentación realizada en el informe de gestión entregado por el Ministerio de Vivienda al Congreso de la República en junio de 2014, al hacer énfasis en la política de vivienda durante el Gobierno Santos como “en un eje articulador de la política social y de la estrategia para la superación de la pobreza. En el cual, se puso en marcha un esquema de verdadera ingeniería financiera para hacer viable un programa que convirtiera en propietarios a familias que, por su situación económica, no soñaban siquiera con esta posibilidad”, (Min. Vivienda 2014-II, p 9).

Principio 4.

El referencial de una política pública, en términos de Muller, (Jolly en Roth 2010) , es: (...) elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir.

Para referenciar este principio, es importante conocer que el programa presenta una particularidad diferente en comparación a los ejecutados por los Gobiernos anteriores <desde la década de los cincuenta en el siglo XX, hasta la primera década del siglo XXI>, los cuales, estaban regidos por el Subsidio de Vivienda Familiar (SVF), en el que se entregaba un subsidio parcial cumpliendo unos requisitos establecidos, para luego ser complementado con un crédito bancario y un porcentaje de ahorro previo, para de esta manera completar el 100% del valor de la vivienda. Pero ahora con el Subsidio de

Vivienda Familiar en especie (SVFE), se puede evidenciar una ruptura entre uno y otro, debido a que este último, promueve la entrega de un subsidio total (subsidio del 100%) a la oferta con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, con la finalidad de atender parte del déficit de vivienda.

Dado este panorama, el programa se centra principalmente en la población vulnerable, estableciendo una modificación a los criterios de asignación del Subsidio de Vivienda Familiar SFV, donde gracias a Ley 1537 de 2012, se concedió prioridad a unos grupos poblacionales los cuales debían ser potenciales beneficiarios de la política de vivienda, en el cual se “entrega el 100% de una Vivienda de Interés Prioritaria a hogares en condición de pobreza extrema, que estén en situación de desplazamiento, que hayan sido afectados por desastres naturales o calamidades públicas, o que se encuentren viviendo en zonas de riesgo no mitigable” (DNP.2014, p.1). Es decir, el programa creado en el Gobierno Santos, se convierte en una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir.

Principio 5.

Los mediadores constructores del referencial”, es decir, El mediador es el agente que realiza la construcción del referencial de una política pública, es decir la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas” (Jolly en Roth).

Finalmente, en el principio número cinco, cabe resaltar la tensión política que provocó el *Programa 100.000 Viviendas Gratis* a la luz del siguiente acontecimiento:

La tarea delgada por Juan Manuel Santos a German Vargas Lleras no solo consistía en ejecutar en tiempo record el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, con el fin de mostrar resultados antes de terminar el periodo 2010-2014. Sino también, atendiendo indirectamente a dos frentes principales. 1) German Vargas Lleras, debía conseguir un acercamiento a la población beneficiada con este programa, con la finalidad de alejarlo de su imagen “elitista” de burócrata colombiano, mostrando por medio del manejo dado a este programa, una imagen de corte más social, de un personaje de fácil acceso a la

población de beneficiarios, 2) Utilizar esta política como herramienta populista con el fin de acercarse a los sectores más vulnerables del país, teniendo en cuenta la contienda electoral que se acercaba <elecciones parlamentarias en marzo de 2014 y la primera vuelta presidencial en mayo del mismo año>, creando un ambiente mediático de empatía, tal vez con la idea de forjar un símil del entonces vicepresidente Angelino Garzón, que en cierta medida posee este tipo de perfil, dada su trayectoria participativa en grupos sindicales.

Como ya se había mencionado, una de las características del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, es la meta política que ostenta, con el fin de mostrar resultados de esta política, durante el desarrollo del cuatrienio 2010-2014 del Gobierno Santos. Pues este programa, hace parte de una de las llamadas “locomotoras” para el crecimiento y la generación del empleo.

3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL TERCER ESQUEMA A NIVEL DE PROYECTOS.

Después de observar la propuesta entregada en el capítulo anterior, en el cual, se exploró tanto la formulación como la implementación del programa de las 100.000 Viviendas Gratis, (ver análisis gráfico de los Tres Esquemas, *Figuras 3, 4 y 5*), transferidas a los beneficiarios del Subsidio de Vivienda Familiar en Especie SVFE. En este análisis, llama la atención la concentración de proyectos asignados en un solo Departamento presente en la Tercera Estrategia, con respecto a las demás estrategias propuestas en el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*. Es decir, en la Tercera Estrategia (Ver Figura 5, p 56), el 62 %²⁵ de estos proyectos, se desarrollaron en el Departamento de Antioquia, incluyendo al Municipio de Medellín. Se hizo un análisis comparativo a nivel: departamental municipal y local: Antioquia, Medellín y Bogotá, D.C respectivamente, apoyados en la premisa anterior evidenciada en la Tercera Estrategia (Adquisición de

²⁵ Cálculo realizado por el autor a partir del número de Viviendas entregadas por Departamento, teniendo en cuenta el Tercer Esquema (Convenio Interadministrativo Suscrito).

viviendas de interés prioritario que se desarrollen en proyectos promovidos, gestionados o construidos por entidades públicas), con el fin de determinar particularidades presentadas durante la implementación del programa en estos tres casos.

Para comprender mejor el análisis propuesto su relación al territorio, vale la pena aclarar este concepto desde una concepción política. Donde para D.Sack en Jolly (2010): el territorio se analiza en la ciencia política como un constructo social, es decir como el resultado de un intento hecho por un individuo o un grupo de afectar influenciar o regir a unas personas, fenómenos o relaciones, delimitando y controlando un área geográfica” (p.93), es decir, como “instrumento político” el territorio es “un elemento de la modernidad política” agrega Badie en Jolly (2010).

Hay que recordar en que consistió el Tercer Esquema del *Programa 100.000 viviendas Gratis* a la luz del artículo 7º de la ley 1537 de 2012, según Min Vivienda II-2014:

“Teniendo en cuenta la posibilidad otorgada por el artículo 7º de la ley 1537 de 2012, los patrimonios autónomos a los que se ha hecho referencia pueden adquirir directamente viviendas desarrolladas en proyectos promovidos, gestionados o construidos por las entidades territoriales o sus entidades centralizadas o descentralizadas, cuando estas aporten un porcentaje de su valor. De acuerdo con lo anterior, el Fondo Nacional de Vivienda suscribió convenios interadministrativos con las entidades territoriales que decidieron ejecutar bajo su responsabilidad los proyectos de vivienda de interés prioritario y aportar parte de su valor, para el programa de vivienda gratuita. En todo caso, en estos eventos, la entidad territorial respectiva suscribe una promesa de compraventa con el Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita, para la venta de las viviendas que son transferidas a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie”. (p.p, 31-32).

Para realizar este análisis para Antioquia, Medellín y Bogotá D.C, fueron formulados tres criterios de análisis:

- a) El Número de convenios suscritos en el Tercer Esquema, de acuerdo a los casos propuestos.
- b) El respectivo Plan de Desarrollo para el periodo (2012-2016).

c) El papel de la(s) entidad(es) territorial(es) encargada(s) de la vivienda.

3.1 Caso 1. El Departamento de Antioquia

3.1.1 Convenios Interadministrativos suscritos en el Tercer Esquema

Basado en del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014), específicamente, en cuanto a las cifras propuestas con referencia al Tercer Esquema por convenios suscritos, en el cual se detallan tanto los proyectos como el número de viviendas otorgadas por Departamento y Municipio (Ver anexo 8). Con esta información, se elaboró una tabla para cada uno de los casos, correspondiente a la distribución de los proyectos, en este caso, para el Departamento de Antioquia, como se evidencia a continuación:

Tabla 11. Cifras de los convenios suscritos (Tercer Esquema) para el Departamento de Antioquia.

Departamento	Número de Proyectos	% Participación
Antioquia	58	45 %

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Min Vivienda II-2014, p.p 32-36.

De acuerdo a los cálculos realizados en la *Tabla 11*, se determinó que de 128 proyectos entregados en el país bajo esta modalidad (Tercer Esquema), fueron otorgados 58 de ellos al Departamento de Antioquia, y corresponden a 5.457²⁶ viviendas. Es decir la participación de Antioquia en cuanto a los proyectos entregados bajo este esquema fue del 45 % del total nacional.

²⁶ Cálculos propios. Elaborado a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014).

3.1.2 El Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia la más educada” (2012-2016).

En lo que respecta a la vivienda, es necesario verificar algún tipo de mención en el Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia la más educada” para el periodo (2012-2016), con respecto al *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, teniendo en cuenta que, durante su proceso de planeación, era de conocimiento público la existencia del mencionado programa desarrollado por el Gobierno Nacional, y por consiguiente también del electo gobernador, para ese entonces Sergio Fajardo y su grupo de colaboradores . De acuerdo a esta premisa, a continuación se resalta como fue conformado el Plan de Desarrollo: “Antioquia la más educada”, en materia de vivienda.

Para la línea estratégica número 5, llamada: *Antioquia es verde y sostenible*, este contiene un aparte llamado Antioquia Mi Hogar, en el que se destaca:

- 1) Formulación de lineamientos para el desarrollo de proyectos de Vivienda y hábitat.,
- 2) Proyectos municipales integrales para la vivienda y el Hábitat,
- 3) Construcción y mejoramiento de vivienda,
- 4) Titulación de predios,
- 5) Innovación en ciencia y tecnología para la vivienda y hábitat,
- 6) Promoción de estrategias sociales, pedagógicas y de desarrollo de capacidades en temas de vivienda, ahorro y crédito, PDDA (2012).

De acuerdo al anterior, en la verificación ejecutada de manera detallada a los apartes planteados en el Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia la más educada”, no se encuentra mención y/o aparte alguno referente al Programa 100.000 Viviendas Gratis del Gobierno Nacional. Por ende, la gestión del Gobierno departamental en relación con la vivienda, no fue basada en el citado programa, sino que se trató de una política aislada a la Nación.

3.1.3 La entidad territorial encargada de la vivienda en el Departamento de Antioquia.

La entidad territorial encargada de la vivienda para el caso de Antioquia es la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA). Para una mejor comprensión del papel desarrollado por esta entidad en la Tercera Estrategia del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, a continuación, se encuentra un comparativo de sus características primordiales en cuanto a los temas concernientes con respecto a la vivienda en el Departamento.

Tabla 12. Entidad territorial encargada de la vivienda para el Departamento de Antioquia, (VIVA).

Entidad territorial	Objetivo	Función	Particularidad
VIVA ²⁷ (Empresa de Vivienda de Antioquia).	VIVA gestiona y canaliza recursos de la nación, los municipios, entidades gubernamentales, no gubernamentales y privadas, así como de la comunidad para la ejecución de proyectos masivos de vivienda dirigidos a la población de estratos 1 y 2, aportando recursos del orden departamental.	Busca facilitarle a los municipios, los servicios de asesoría y acompañamiento en aspectos técnicos, y de financiación para brindar una amplia oferta en términos de vivienda y que permita cumplir con las convocatorias de los actores promotores como el Gobierno Nacional, Banco Agrario, Cajas de Compensación, Fundaciones, entre otras.	En términos de objetivos y finalidades VIVA, evidencio una capacidad institucional al facilitar los siguientes procesos: 1) En el ofrecimiento de viviendas al patrimonio autónomo del Fideicomiso (Programa de Vivienda Gratuita), 2) En la contratación directa del constructor. 3) En la transferencia de las viviendas a Fidubogotá.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de <http://www.viva.gov.co/viva/>, recuperado: 29 de Mayo de 2016.

De acuerdo a *Tabla 12*, la incidencia de VIVA como entidad de orden departamental dentro del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, fue convertirse en el “gerente” de construcción de las viviendas en Antioquia, pues es evidente la capacidad institucional que esta entidad alcanzo, (teniendo en cuenta sus objetivos y finalidades como ente). Esto a simple vista se puede comprobar en no despreciable número de proyectos

²⁷ VIVA es la Empresa Industrial y Comercial del Estado creada en 2001, por la Asamblea Departamental de Antioquia, mediante la Ordenanza 034 del 20 de diciembre de 2001. Se destaca en esta entidad, la composición de su junta directiva, la cual está precedida por cinco (5) miembros, entre los cuales, el gobernador del departamento o su delegado y cuatro miembros designados por el gobernador, adicional a estos, el artículo 10 en el que se menciona dicha composición, presenta un párrafo donde destaca “la junta directiva podrá tener los asesores especiales, permanentes o temporales, que determine el presidente” (p.4) acuerdo 001 del 22 de enero de 2002. Página web de VIVA. Consultado en: <http://www.viva.gov.co/viva/>, recuperado: 29 de Mayo de 2016.

entregados en el Departamento Antioquía, beneficiando a buena parte de sus Municipios. Donde la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA), se convirtió en un aliado para los alcaldes de los municipios, los cuales se han organizado en torno a esta entidad para facilitar, en términos operativos, la verificación de lotes, la gestión con constructores, y posteriormente la legalización y entrega de los proyectos.

3.1.4 Conclusiones del Caso 1. Departamento de Antioquia.

De acuerdo al análisis exploratorio propuesto para el Caso 1, donde se involucraron los resultados parciales entregados por Min Vivienda (2014-II), de los convenios suscritos bajo el Tercer Esquema. Se determinó: a) el papel de la entidad territorial VIVA encargada de la vivienda en Antioquia, podría entenderse como el factor generador del aparente éxito en el número de proyectos y de viviendas entregados en dicho Departamento con respecto a otros. Donde la capacidad institucional de VIVA, logró responder a las exigencias requeridas por los diversos actores a nivel nacional, que participaron en la ejecución de los Esquema propuestos, en este caso del Tercero, b) en el marco del presente trabajo, se puede entender, de manera exploratoria, que la no incidencia del *Programa 100.000 Viviendas Gratis* con en el Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia (2012-2016), no aporta elementos y/o efecto alguno que determinen una posible politización de la política pública en este primer caso.

3.2 Caso 2. El Municipio de Medellín.

3.2.1 Convenios Interadministrativos suscritos en el Tercer Esquema.

Para calcular las cifras en cuanto a los proyectos y número de viviendas otorgadas bajo el Tercer Esquema, nuevamente se dispuso del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014) presente en anexo 8 (p. 90). Donde al igual que en el Caso 1, a partir de esta información, se elaboró una tabla correspondiente a la distribución de los proyectos para el Municipio de Medellín, como se evidencia a continuación:

Tabla 13. Cifras de los convenios suscritos (Tercer Esquema) para el Municipio de Medellín.

Municipio	Número de Proyectos	% Participación
Medellín	21	16

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Min Vivienda II-2014, p.p 32-36

Según los cálculos realizados en la *Tabla 13*, es posible deducir lo siguiente, de los 128 proyectos entregados por convenios interadministrativos suscritos (Tercer Esquema), 21 de ellos fueron otorgados al Municipio de Medellín, y estos a su vez, corresponden a 8462²⁸ viviendas entregadas. Es decir la participación del Municipio de Medellín, en cuanto a proyectos entregados bajo este esquema fue del 16 % del total nacional.

3.2.2 Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un lugar para la vida” (2012-2016).

Con respecto a la vivienda, el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un lugar para la vida” para el periodo (2012-2016), al igual que en el caso anterior, es necesario verificar algún tipo de mención respecto al *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, teniendo en cuenta que, durante su proceso de creación, el electo alcalde (para ese entonces) Aníbal Gaviria Correa y su grupo de colaboradores, se presume conocían los alcances del programa. Por esta razón, es señalado el Plan de Desarrollo: “Medellín un lugar para la vida”, desde su conformación en materia de vivienda, a través de sus cinco programas, los cuales se presentan a continuación: 1) Mejoramiento integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social. Según el PDDM (2012), la meta de este programa es atender 53. 600 hogares para mejoramiento del hábitat, 19.229 hogares con nuevos desarrollos habitacionales, 2) Convivencia y transformación del conflicto en el hábitat para la vida y la equidad. Este programa fomenta acciones de acompañamiento social en

²⁸ Cálculos propios. Elaborado a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014).

materia de conflictos que afectan la habitabilidad de las viviendas, 3) Acceso a servicios públicos esenciales. Según PDDM (2012), la meta es subsidiar con conexión a gas domiciliario a 25.000 hogares, a 34.000 hogares con mínimo vital de agua, y a 5.000 con agua potable y saneamiento básico, 4) Fortalecimiento del sistema municipal habitacional, 5) proyectos urbanos integrales, 6) Gestión y construcción de espacios públicos, 7) intervenciones urbanas y rurales en el marco del cinturón verde.

De acuerdo a la minuciosa verificación realizada al Plan de Desarrollo Departamental “Medellín un lugar para la vida”, al igual que el Caso 1, no se realiza mención alguna al referente al Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno nacional y sus políticas. Pero, por otro lado, al momento de la verificación, sobresalen las metas planteadas en cuanto al acceso de vivienda nueva para 19.229 hogares en el Plan de Desarrollo, si comparamos esta cifra con las 8462 viviendas entregadas al Municipio de Medellín por el Tercer Esquema, se calcula que, cerca del 56% de la población, fue beneficiada con una vivienda, gracias a unidades otorgadas solo con el Tercer Esquema. Es decir para el alcalde Aníbal Gaviria Correa, el *Programa 100.000 viviendas gratis*, apalanco su gestión de resultados en materia de vivienda, de acuerdo a las metas proyectadas en el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2016).

3.2.3 La entidad territorial encargada de la vivienda en la Municipio de Medellín.

La entidad territorial encargada de la vivienda para el caso Medellín, es el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (SVIMED). Por ende, en la *Tabla 14*, se destaca el papel desarrollado por esta entidad territorial, al ser la encargada atender los temas con respecto a la vivienda y a la vez, su factible influencia en la Tercera Estrategia del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*.

Tabla 14. Entidad territorial encargada de la vivienda para el Municipio de Medellín, (ISVIMED).

Entidad territorial	Objetivo	Función	Particularidad
ISVIMED (Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín)	"Gestionar los planes de vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, implementando una política integral y coordinada con actores públicos, privados y comunitarios que garantice el derecho al hábitat y a la vivienda digna y permita mejorar la calidad de vida de los grupos familiares de menores ingresos. Actuando en un marco de transparencia, equidad, sostenibilidad y corresponsabilidad".	<ol style="list-style-type: none"> 1. <ol style="list-style-type: none"> a) Como operador del banco de tierras, con el suelo destinado por el municipio para vivienda, b) Gestión del suelo y promoción de proyectos, c) Gerencia de proyectos institucionales. 2. Mejoramiento de vivienda. 3. El arriendo, 4. La legalización 5. La titulación, 6. Acompañamiento social. 	Fortalecimiento del sistema municipal habitacional, en cabeza del Plan estratégico habitacional de Medellín (PEHMED), como el faro que guía a la ciudad en cuestiones urbanísticas.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de <http://www.isvimed.gov.co>, recuperado: 29 de Mayo de 2016.

De acuerdo a la presentación anterior, la incidencia de ISVIMED (Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín), como entidad de orden municipal dentro del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, apunta a que se convirtió en un aliado en la construcción de las viviendas en Medellín, gracias a las características que ostenta en materia de objetivos y funciones. Otro factor importante, tal vez el de mayor relevancia, consiste en resaltar que el Municipio de Medellín cuenta con un Plan Estratégico Habitacional (PEHMDE) para el periodo 2011-2020, asociado precisamente a la creación del Instituto Social de Vivienda y Hábitat (ISVIMED) como soporte institucional de esta política. Donde la gestión concertada de los Planes de Desarrollo comunales y corregimentales, favorecen los procesos en la producción social del hábitat; pero aparentemente, presenta como falencia, la fragmentación institucional, bajos niveles de coordinación y articulación entre políticas públicas, y coordinación normativa. Pero igualmente, plantea el desafío de afianzar el desarrollo de las capacidades institucionales y socioculturales, para afrontar las innovaciones en los modelos institucionales y de gestión del sistema municipal habitacional” (PDDM, p.94). Finalmente, la labor realizada por ISVIMED, constituye una

prueba de la superación de las falencias del PEHMDE mencionadas anteriormente, gracias al éxito del Programa 100.000 viviendas Gratis en Medellín.

3.2.4 Conclusiones del Caso 2. Municipio de Medellín.

La actuación de ISVIMED en el Municipio de Medellín fue muy importante en cuanto a la gestión realizada, no solo en términos de implementación en cuanto a resultados del *Programa 100.000 Viviendas Gratis* en relación con las cifras Tercer Esquema, sino también, en la incidencia con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Departamental “Medellín un lugar para la vida”, pues con las 8462 viviendas, entregadas por el programa, contribuyó aproximadamente al cumplimiento del 56%, de la meta departamental. Finalmente, la existencia del Plan Estratégico Habitacional (PEHMDE) para el periodo 2011-2020, constituye una guía para la ciudad de Medellín en cuestiones urbanísticas.

3.3 Caso 3. Bogotá D.C

3.3.1 Convenios Interadministrativos suscritos en el Tercer Esquema.

Tal y como se realizó con los casos anteriormente presentados, para la construcción de la tabla de distribución de los proyectos, en este caso, para la ciudad de Bogotá D.C, se utilizó el Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014), con sus cifras para el Tercer Esquema por convenios suscritos (Ver anexo 8), concibiendo la siguiente información:

Tabla 15. Cifras de los convenios suscritos (Tercer Esquema) para la ciudad de Bogotá D.C.

Distrito	Número de Proyectos	% Participación
Bogotá	17	13 %

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Min Vivienda II-2014, p.p 32-36

De acuerdo al Tercer Esquema por medio de convenio interadministrativo suscrito, propuesto en el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, en la *Tabla 15*, se puede entender

que de los 128 proyectos entregados, 17 de estos fueron otorgados a Bogotá D.C, y estos a su vez corresponden a 2664²⁹ viviendas entregadas. Es decir la participación de Bogotá D.C en el total nacional, fue del 13 %, de los proyectos entregados bajo este esquema. A manera de crítica, la cifra de viviendas otorgadas a la capital es bastante insignificante, no solo con referencia al Tercer Esquema, sino en general para los tres Esquemas. Si a modo de exploración, se precisan algunas cifras de fuentes oficiales, en relación a cualquiera de los ítems de focalización para beneficiarios a una vivienda del programa; solo por citar un ejemplo, como la estadística de desplazamientos en Colombia, no se necesita ser un experto para saber que Bogotá D.C es una de las ciudades que más alberga desplazados de todo el país.

3.3.2 El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (2012-2016).

El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (2012-2015), específicamente, de acuerdo a su artículo N° 21 llamado: Programa vivienda y hábitat humanos, destaca dos elementos en materia de vivienda, 1) *Producción de suelo y urbanismo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario*. “movilizar terrenos que no han sido urbanizados o edificados y gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos (...) que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda” (p.79). 2) *Subsidio a la oferta*, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. (...) “hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores

²⁹ Cálculos propios. Elaborado a partir del Informe de Gestión al Congreso de la República 2013-2014 (Min Vivienda II-2014).

ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989” (p.79)

De acuerdo al anterior, el segundo elemento destacado del artículo 21 del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” propuesto por la Administración Distrital, revela una cierta concordancia con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis* del Gobierno Nacional. Esta tendencia se puede percibir en términos de focalización de la población a beneficiar con el subsidio distrital. Pero como ya se había reseñado antes, la cifra de viviendas otorgadas a la capital es bastante insignificante.

Por esta razón, teniendo en cuenta un factor crucial como el uso del suelo en la capital, a continuación se presenta una serie de justificaciones para vislumbrar el aparente fracaso del *Programa 100.000 Viviendas Gratis* en la ciudad de Bogotá:

La generación de suelo, igualmente destacado en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, es una de las características más evidentes actualmente en Bogotá, donde la segregación residencial o también conocida como socio-espacial urbana, la cual se ve reflejada en la manera como ocurre la apropiación del territorio por la población (Alfonso 2012), donde pocos pueden acceder a ella, pues debido a la alta demanda, el suelo tiende a agotarse. Durante la administración de Gustavo Petro, la ciudad ha venido presentando enemistades con las constructoras y con el Gobierno Nacional precisamente por problemas con la disponibilidad en el uso del suelo. Por un lado, el Gobierno de Juan Manuel Santos, pretende desarrollar la política de vivienda construyendo los proyectos en sectores alejados generando una expansión de la ciudad hacia la periferia y/o en los extramuros bogotanos. En contraste, el Gobierno de la ciudad, pretende desarrollar la política de vivienda, en sectores con una estratificación media y alta integrada a una buena ubicación dentro del perímetro de la ciudad, contribuyendo en cierta medida a la reducción de la segregación. Por ejemplo, durante el desarrollo de este trabajo, fue entregado el proyecto de vivienda de interés prioritario (VIP) llamado : La plaza de la Hoja, ubicado en la Calle 19 con Carrera 30 en centro de la ciudad, pero también se pretenden adelantar futuras construcciones otros sectores de Bogotá con similares características ; como es el caso de la Carrera 11 entre Calle 82 y Calle 88, en

la Calle 107 con Carrera 17, y la Carrera 11 A con Calle 93, ubicados en sectores exclusivos al norte de la capital situadas en estrato seis (6). Esta propuesta han generado preocupación en los residentes actuales de estos sectores y los medios de comunicación han generalizado una polémica en torno al tema.

3.3.3 La entidad territorial encargada de la vivienda en Bogotá D.C.

La entidad territorial encargada de la vivienda en la ciudad de Bogotá D.C, es la Caja de Vivienda Popular. Para una mejor comprensión del papel desarrollado por esta entidad en la Tercera Estrategia del *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, en la *Tabla 16*, se encuentra un comparativo de sus características primordiales en cuanto a los temas concernientes con respecto a la capital del país.

Tabla 16. Entidad territorial encargada de la vivienda para para la ciudad de Bogotá D.C, (CVP).

Entidad territorial	Objetivo	Función	Particularidad
Caja De Vivienda Popular ³⁰	Desde 1942, mantiene sus objetivos: a) Atender al servicio público de suministro de viviendas a los trabajadores. b) Dar ejecución al contrato celebrado entre la Nación y el Municipio de Bogotá y a los convenios (...). c) Atender fines sociales. ³¹ (...).	A partir 1996, la CVP, determina la ejecución de planes de reubicación de familias “que se encontraran en zonas de alto riesgo o en afectaciones viales y/o de servicios públicos, y para ello se estableció como promotora de la construcción de vivienda de interés social que permitiera reubicar a los afectados”, mediante el acuerdo N° 26.	Falta de articulación y complementariedad de los procesos de desarrollo territorial a escala metropolitana o regional lo cual dificulta la formulación, estructuración financiera y ejecución de proyectos urbano-regionales estratégicos, (PDDB, 2012, p 297).

Fuente: Elaborado por el autor a partir de <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/index.php/nosotros/la-cvp/historia>, recuperado: 29 de mayo de 2016.

³⁰ Mediante el acuerdo N° 20 expedido por el Concejo Municipal de Bogotá el 13 de marzo de 1942, mediante el cual, señala : la aprobación del contrato celebrado entre la Nación y el Municipio, donde “se concedió a Bogotá un empréstito destinado a la construcción de barrios populares modelos, contrato que fuera firmado por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Carlos Lleras Restrepo, siendo Alcalde de Bogotá Julio Pardo Dávila” Tomado de : <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/index.php/nosotros/la-cvp/historia>, mediante dicho acuerdo, se dispuso la creación de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, constituida con los bienes pertenecientes al Instituto de Acción Social y el préstamo mencionado.

³¹ Op Cit

De acuerdo a la Tabla 16, Caja de Vivienda Popular es una entidad creada hace más de setenta años, y hace veinte, le fueron adheridas funciones adicionales. Si comparamos esta entidad en cuanto a objetivos, funciones y particularidades, con las entidades anteriormente estudiadas, éstas divergen en cierta medida a los casos 1 y 2, por ejemplo, la alta capacidad institucional de VIVA en Antioquia, facilitó la “integralidad” de los diferentes procesos de gestión de convenios suscritos, establecidos en el Programa 100.000 Viviendas Gratis. Adicional a este, la Caja de Vivienda Popular es una entidad altamente politizada a mi modo de ver, pues prácticamente desde su creación ha estado manejada por el partido Liberal, en cabeza del entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Carlos Lleras Restrepo. Al estar manejada bajo una ideología política hegemónica, es posible que se hayan gestado relaciones de tipo clientelar al interior de esta entidad, conservándose hasta nuestros días.

Por otro lado, uno de los problemas que salían a la luz pública, eran las diferencias entre la Caja de Vivienda Popular y la Nación con el *Programa 100.000 Viviendas Gratis*, no por la ineficiencia en la entrega de la documentación necesaria para este proceso, dilatando así la asignación de los proyectos (los predios presentados debían ser saneados en condiciones resolutorias y embargos)³², sino, por la disputa entre ente el Gobierno Distrital y el Gobierno Nacional, donde la Administración Distrital entregó los lotes y todos los requisitos, pues pretende no desplazar a los pobres hacia la periferia (segregación espacial), construyendo las viviendas en un lugar céntrico de la ciudad. Pero esto venía en contravía con las pretensiones de la Nación en cabeza de German Vargas Lleras, y su ambición de ampliar la ciudad hacia la periferia. Es decir, el aparente fracaso de la política de vivienda en Bogotá D.C, se gestó a raíz de un problema de tipo político, <conflicto entre German Vargas Lleras y Gustavo Petro>, donde se incluyó en esa disputa el tema del territorio para la construcción de los proyectos.

³² La razón por la cual sustentada en el plan de desarrollo de la ciudad de Bogotá, y entendido en entrevista realizada por el blog kienyke, por parte del gerente curso de Metrovivienda consiste en ““El Plan de Desarrollo intenta no desplazar a los pobres hacia la periferia y demostrar que es posible hacer este tipo de viviendas en un lugar céntrico. Hacer un avance democrático en contra de la segregación y del imaginario colectivo de que las personas de bajos recursos deben ubicarse en las periferias”, dice Corso”

Finalmente, es importante destacar como: “el despliegue territorial de las políticas con el que se busca articular los recursos disponibles a las trayectorias organizacionales, en torno a objetivos y propósitos definidos, están lejos de reflejar un equilibrio parcial de tensiones y conflictos” (p.44), donde un claro ejemplo de ello, fue lo ocurrido en Bogotá D.C.

3.3.4 Conclusiones del Caso 3. Bogotá D.C

La constante preocupación con referencia a la vivienda, aumenta de manera exponencial pues dadas las condiciones del inminente problema del suelo que posee el país, específicamente, en este caso la ciudad de Bogotá D.C, presenta una escases física del suelo urbano junto a una escases económica <impedimento para adquirirla por su alto costo>. Según lo explica Alfonso (2012) la escases física del suelo urbano se presenta dependiendo de la forma como este es utilizado, esto quiere decir, que el tipo de ciudad determina la intervención estatal en cuanto urbanismo, la cual es desarrollada por el mismo Estado y los agentes externos que la intervienen. En contraste, la escases económica, es el resultado de un fenómeno donde los precios no son accesibles a la sociedad y su demanda de vivienda, generado una limitación para poseer dicho bien, situación reflejada en los índices de déficit habitacional tanto en la ciudad de Bogotá como en el resto del país en diferentes dimensiones

La asignación de cupos para proyectos en Bogotá D.C, se vio opacado por discrepancias de tipo político, presentadas entre el Ministro German Vargas Lleras y el alcalde Gustavo Petro, debido a sus marcadas tendencias políticas. Dos de los problemas que más llaman la atención acerca de la dificultad para implementar el Programa 100.000 viviendas gratis en la ciudad de Bogotá, son las divergencias de: a) tipo técnico, asociadas al territorio, ampliamente abordado en este caso, b) tipo estructural, al no existir una sinergia entre las entidades nacionales y distritales, para atender intereses comunes.

Para terminar, pero no menos importante en esta presentación, y asociada al Caso 3 de Bogotá D.C, con su incidencia en el programa de vivienda de la Nación ; es importante

referenciar un factor como el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), el cual presenta una vigencia de tres (3) periodos constitucionales, es decir, son establecidos para doce (12) años mínimo, por otro lado, el Plan de Desarrollo, posee la vigencia del periodo del alcalde, es decir, de cuatro (4) años la continuidad de las políticas públicas de vivienda, son de tipo político.

4. CONCLUSIONES

El Gobierno de Juan Manuel Santos para el cuatrienio (2010-2014), promovió una política de vivienda que mediante el Programa 100.000 Viviendas Gratis, se está convirtiendo se en un hito en esta materia. Se podría decir que con este programa, el Estado colombiano, proporcionó un nuevo marco de intervención de oferta y de demanda para el mercado de vivienda. Por ende, la política pública de vivienda se convirtió en un eje esencial para este Gobierno, gracias a que, como bien lo escribe Medellín: (2004, p 33). “las políticas públicas permiten ordenar y movilizar un conjunto determinado de recursos (técnicos, humanos, financieros) produciendo unos resultados que permiten atenuar unas tensiones y conflictos o activar otros que le permitan al gobernante mejorar sus márgenes de maniobra, hasta un punto tal que logra imponer su proyecto político como el proyecto de todos los ciudadanos

De acuerdo a este panorama, se propone resaltar aquí algunos elementos que permitan responder a la pregunta inicial que buscaba evidenciar una posible politización de la política pública de vivienda, mediante el programa de las 100.000 viviendas gratis, desde tres puntos de vista : una aproximación a la definición de politización y esquema de interpretación de análisis de la misma, la formulación y criterios de interpretación del programa y la implementación de los proyectos en el Tercer Esquema.

En cuanto a la aproximación a la definición de la politización y a un esquema de interpretación de análisis de la misma, se podría afirmar que la politización de la política pública de vivienda puede definirse como: *una acción ejercida por un gobierno de corte neoliberal, que desarrolla una política pública para dar un toque populista a su gestión.*

En otras palabras, crea un medio para generar una atmosfera de presencia del Estado, en la cual se ofrece un bien y/o servicio a una población focalizada con la finalidad de obtener un crédito político.

Ahora bien, la elaboración de una propuesta de un Esquema original de interpretación de análisis para una política pública constituye el principal aporte de esta investigación, la aplicación de dicho Esquema para el caso del Programa 100.000 viviendas gratis, permitió identificar los elementos siguientes que sí evidencian una politización de la política pública, teniendo en cuenta la definición anterior, propuesta en este trabajo:

- 1) El programa de vivienda gratis está sustentando en la teoría de metas y objetivos asociada a la perspectiva de formulación propuesta por Roth, en la medida en que efectivamente las 100.000 viviendas otorgadas, entregan una solución a un programa establecido en la agenda, clarificando metas y objetivos.*

- 2) Los elementos de implementación de Sabatier y Mazmanian (1979) planteados en por Roth (2002), se encuentran presentes en el Programa 100.000 viviendas gratis, como es el caso de : contar con una teoría sólida (justificación para modificar la política), partir de una ley bien concebida (Ley 1537 de 2012), tener responsables capacitados y comprometidos, (La gestión de German Vargas Lleras al frente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), tener apoyo político y social (el papel de los Alcaldes, Gobernadores y de los beneficiarios del programa), y por último, contar con un entorno favorable, (fomento la construcción en el país).*

- 3) Del Enfoque Francés de Políticas Públicas de Jolly- Muller se puede afirmar que, en cuanto al Principio uno, las Política pública como una estrategia- táctica del Gobernante electo (la entrega de las 100.000 viviendas), sí se planeó durante el mandato presidencial y no como propuesta electoral, es decir, cuando Juan Manuel Santos era candidato. Así mismo, sí se aplica el Principio dos, la teoría del Estado de acción, porque hubo un cambio el esquema de manejo de subsidios, al*

otorgar en este programa un subsidio del 100%. Igual pasa con el Principio tres, tener presente la función decisional y la función intelectual, porque la política de vivienda se ha convertido en un eje articulador de la política social y también como estrategia para la reducción de la pobreza y con él, Principio cuatro, elaborar una política pública consiste en construir una representación a la cual se quiera intervenir, gracias a la Ley 1537 de 2012, tal vez basado del modelo de política de vivienda ejecutado en Brasil por el Gobierno de Lula Da Silva). Finalmente, el Principio cinco, el papel del mediador, como ya se había resaltado anteriormente se ve reflejado en, la gestión determinante de German Vargas Lleras en el programa de las 100.000 viviendas gratis.

En cuanto a la formulación y a los criterios de implementación del Programa, el resultado del análisis realizado permite evidenciar que:

- 1) El programa de vivienda gratis no presenta mención alguna en el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos”, sino que es a partir de la Ley 1537 de 2012, que da origen al Programa 100.000 Viviendas Gratis.*
- 2) La implementación de la política de vivienda, adquiere una condición diferente, es decir, el problema cambia a un contexto político Roth (2002).*
- 3) Tanto el programa de vivienda como su proceso de ejecución, entrega elementos que se aproximan a las cinco condiciones de gestión pública, propuestas por Sabatier, P y Mazmanian en Roth (2002).*
- 4) En cuanto a los Tres Esquemas propuestos para otorgar las viviendas, específicamente en el Tercer Esquema por convenio interadministrativo suscrito, llama la atención, el alto porcentaje de participación del Departamento de Antioquia, pues registra el 62% del total de las viviendas otorgadas entregadas bajo este esquema.*

El análisis de la implementación de los proyectos en el Tercer Esquema (Ver Figura 5, p 55), para tres niveles: Departamental, Municipal, Local, tomando como casos de análisis, Antioquia, Medellín y Bogotá D.C permitió evidenciar que:

- 1) *El aparente éxito del programa tanto en el Departamento de Antioquia como en el Municipio de Medellín, correspondió a la capacidad institucional sus entres territoriales, <VIVA e ISVIMED> en responder a las exigencias requeridas por los diversos actores que intervinieron en el programa. (Tercera Estrategia).*
- 2) *El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, revela una cierta concordancia con el Programa 100.000 Viviendas Gratis del Gobierno Nacional. Esta tendencia se puede percibir en términos de focalización de la población a beneficiar con el subsidio distrital.*
- 3) *Pero que el aparente fracaso de la política de vivienda en Bogotá D.C, se gestó a raíz de un problema de tipo político, el <conflicto entre German Vargas Lleras y Gustavo Petro>, donde se incluyó en esa disputa el tema del territorio para la construcción de los proyectos.*

Finalmente, a manera de propuesta, cabe señalar la importancia de la tarea de otros investigadores en trabajos futuros con relación al análisis de las políticas públicas en Colombia, que, muy seguramente, estarán en el marco un post-conflicto, consistirá no solo en evaluar dichas políticas a nivel de resultados como suele hacerse, sino, también, en cuestiones más políticas, como los factores y las modalidades de la politización de las políticas públicas, cuyas primeros esbozos se han diseñado en esta investigación, debido a que este punto sí será una constante de las políticas públicas en los próximos Gobiernos.

5. BIBLIOGRAFÍA

Alfonso Roa, Óscar Alfredo. 2012. Bogotá segmentada: reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana. Ed. Universidad Externado de Colombia.

Barón, J. A. (2015). El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela:

Buchanan (J.M), Tullock (G), 1962, The Calculus of Consent, University of Michigan Press, Ann Arbor.998-2010. Desafíos, 27(2), 255-291. Doi:

Conpes N° 22 de 1994

Conpes N° 40 de 1997

Conpes N° 55 de 2001

Conpes N° 10 de 2006

Conpes N° 3740 de 2013

Conpes N° 3746 de 2013

DNP (2014). Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, julio 2014. [En línea], disponible en: <https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/0794bff3-2c06-4b6f-9f1c-d22f6569db8a/Informe%20Final%20Vol%201-3.pdf>

Fique P. Luis Fernando. (2006). Vivienda social en Colombia políticas públicas y habitabilidad en los años noventa. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia.

Fontecha R, Maria C. (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. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana.

García P, Beatriz (2010). Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. [En línea]:

http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V3_N5-02.pdf. Consultado el 01 de Noviembre de 2015.

Jolly, Jean-Francois (2010). Regir el Territorio y Gobernar los Territorios. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia.

Lasswell H. D. (1992). "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva L. F. (Comp.). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 79-103.

Leal Buitrago, F. (1989). Estado y política en Colombia. Colombia: Editorial Siglo XXI.

Many y Thoenig (1992). Yves Meny y Jean-Claude Thoenig. Las Políticas Públicas. Barcelona. Editorial Ariel S.A.

Ley 1537 de 2012. Disponible en la página de la Secretaria Nacional del Senado. [En línea]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1537_2012.html. Consultado el 30 de marzo de 2016.

Ley 1448 de 2011. Disponible en la página de la Secretaria Nacional del Senado. [En línea]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html. Consultado el 30 de marzo de 2016.

López R. Jenny, Formulación y construcción de políticas públicas en Fundamentos de Políticas públicas, Universidad Nacional de Colombia. Editorial Kimpres Ltda. Junio 2007 pp. 79- 100.

Medellín T, Pedro (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL - SERIE Políticas sociales. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Min Vivienda (2014). Colombia: Cien Años de políticas habitacionales. Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio para el séptimo Foro Urbano Mundial. [En línea]. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepoliticashabitacionales.pdf>.

Min Vivienda (2014-II). Informe de Gestión al Congreso de la República – Junio 2012 • Mayo 2014. [En línea]. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/InformesAlCongreso/Junio%202013%20-%20Mayo%202014.pdf>.

Muller P. (2009), Las políticas públicas. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Piedrahita. A (2016), Las casas en el aire: un análisis sobre las relaciones intergubernamentales de la Política 100.000 Viviendas Gratis en Bogotá para el periodo 2012-2015. Tesis de Grado. PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” (1990-1994)

Plan de Desarrollo, “El Salto Social” (1994-1998)

Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002)

Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006)

Plan de Desarrollo “Desarrollo para Todos” (2006-2010)

Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014)

PDDA (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”. Medellín: Adoptado mediante Ordenanza No. 14, de junio de 2012. Gaceta Departamental No. 19.178.

PDDB (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015 “Bogotá Humana”. [En línea]. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>. Consultado el 22 de Noviembre de 2015.

PDDB (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín Un Lugar para la Vida”. [En línea]. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo20>

[12-2015/2012-04-30 Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](#)

Consultado el 04 de Abril de 2016.

PND (2010) Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad Para Todos. Departamento Nacional de Planeación. Tomo I [En línea]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>,

Tomo II [En línea]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20II%20CD.pdf>.

Ostrom V. (1977). The Preoccupation in Public Choice Theory is not With Markets But With Public Decision Making Arrangements: Therefore, Public Choice, American Political Science Review.

OSZLAK, Oscar (1976). Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes, (Buenos Aires: CEDES), Estudios Sociales N°2.

Resolución 502 DE 2012. [En línea]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48719>. Consultado el 01 de Abril de 2016.

Rojas, E. (2007), La Política de Vivienda en Colombia, Unas Reflexiones Desde El Análisis Prospectivo De Los Planes De Gobierno.

Roth D. André (2010) (Editor), (Compilado varios autores). "Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos", en Roth D. André (2010) Enfoques para el análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Roth D. André (2002), Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá Colombia.

Sabatier, P y Mazmanian, D (1979). "The Conditions Of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives" en Policy Analysis.

Szwarcberg, M. L. (2001). Alimentando lealtades. Un análisis del lazo clientelar: el caso de las Manzaneras. Universidad Torcuato Di Tella.

6. ANEXOS

Anexo 1. Coeficiente utilizado para la distribución de cupos.

$$\text{COEFICIENTE } d = B1*(NP) + B2*(ND) + B3*(NA) + B4 * (NB) 1100$$

Donde:

Coeficiente d: Coeficiente del Departamento o el Distrito Capital.

NP: Número de hogares en situación de pobreza extrema.

ND: Número de hogares en situación de desplazamiento forzado.

NA: Número de hogares afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.

NB: Necesidades Básicas Insatisfechas.

Los valores de las Constantes son:

B1 =30%

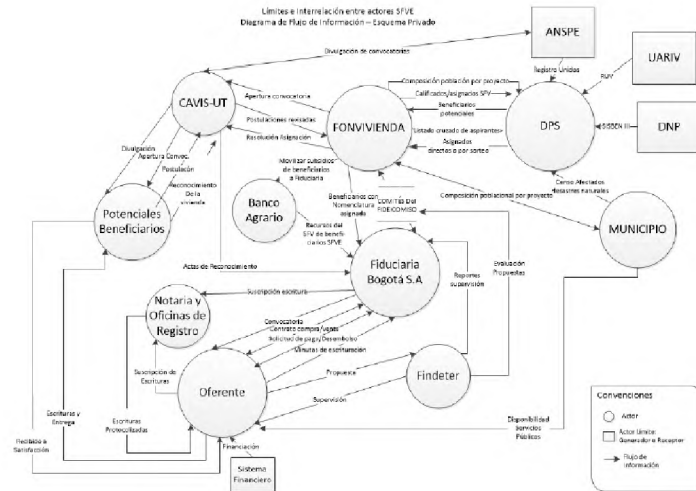
B2 = 30%

B3 = 10%

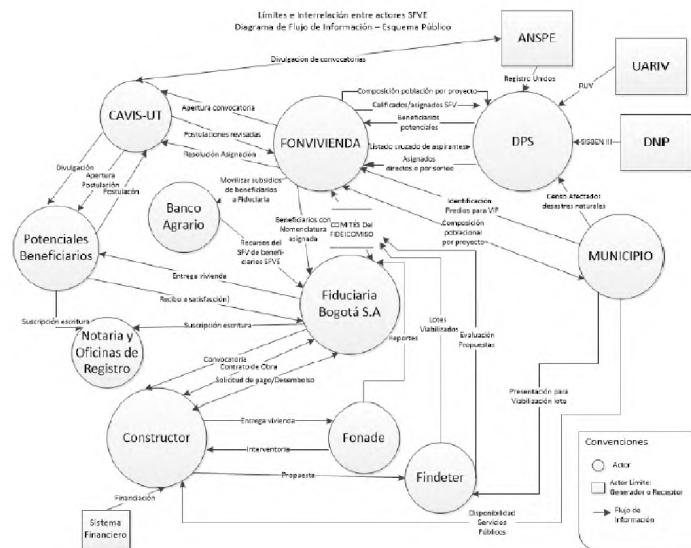
B4 = 30%

*Fuente: Resolución 502 DE 2012, por la cual se da cumplimiento al artículo 5° de la Ley 1537 de 2012.
Disponibile en la página: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.isp?i=48719>*

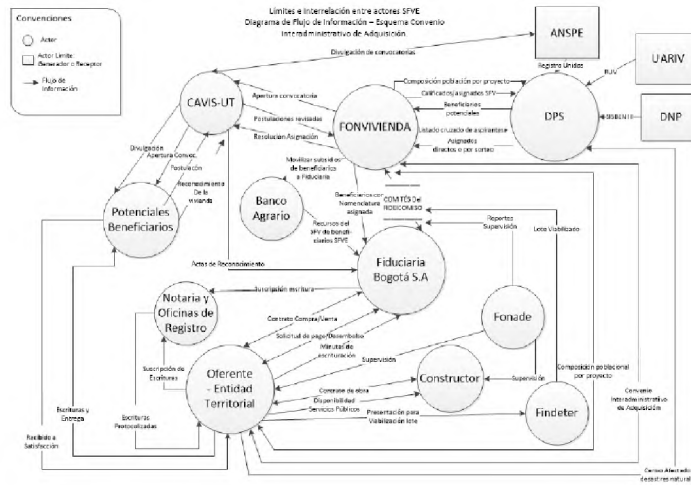
Anexo 2. Mapa de Actores Primer Esquema (Privado), propuesto por DNP (2014).



Anexo 3. Mapa de Actores Segundo Esquema (Publico), propuesto por DNP (2014).



Anexo 4. Mapa de Actores Tercer Esquema (Convenio), propuesto por DNP (2014).



Anexo 5. Distribución cupos de recursos (Min Vivienda II, 2014).

TABLA 3
Distribución cupos de recursos

Departamento	Convenio	Privado	Público	Total general
Amazonas	200			200
Antioquia	13.919			13.919
Arauca			732	732
Atlántico		8.612	624	9.236
Bogotá D.c.	2.664	350	1.749	4.763
Bolívar	100	3.734	220	4.054
Boyacá	180		1.791	1.971
Caldas	807	240	1.192	2.239
Caquetá		160	850	1.010
Casanare			160	160
Cauca		1.644	1.121	2.765
Cesar		1.900	1.680	3.580
Chocó	1.800			1.800
Córdoba		5.795	275	6.070
Cundinamarca	2.098	2.079		4.177
Quaviare			182	182
Huila			2.036	2.036
La Guajira		1.986	947	2.933
Magdalena		5.553		5.553

Melo		196	1.402	1.598
Nariño		2.348	1.996	4.344
Norte De Santander		3.444	850	4.294
Putumayo			692	692
Quindío		279	180	459
Risaralda		1.813	365	2.178
Santander	810		3.006	3.816
Sucre		3.180	875	4.055
Tolima	1.100	201	804	2.105
Valle	415	6.207	128	6.750
Viçhada		200		200
Total	24.293	49.721	23.857	97.871

Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio • Fecha de corte: 15 junio 2014

Anexo 6. Proyectos adjudicados en el Primer Esquema, (Min Vivienda II, 2014).

Tabla N°4				
Proyectos Adjudicados Esquema I Sector Privado				
No.	Departamento	Municipio	Proyecto	Viviendas
1	Atlántico	Barranquilla	Villas de San Pablo	832
2	Atlántico	Barranquilla	Urbanización Las Gorderías	4.000
3	Atlántico	Soledad	Nueva Esperanza	1.557
4	Atlántico	Sabanalarga	Urbanización La Florida	228
5	Atlántico	Repelón	Urbanización Villa Carolina	300
6	Atlántico	Palmar de varela	Urbanización Villa Nerys	190
7	Atlántico	Malambo	Ciudadela Real del Caribe	720
8	Atlántico	Galapa	Villa Olímpica	785
9	Bogotá	Bogotá d. C.	Metro 136 Usme	350
10	Bolívar	Cartagena	Villas de Aranjuez	2.498
11	Bolívar	Cartagena	Ciudadela Bicentenario	896
12	Bolívar	Cartagena	Ciudadela Bicentenario manzana 76 a	340
13	Caldas	Manizales	Bosques de Bangala	240
14	Caquetá	Florencia	La Bocana	160
15	Cauca	Popayán	Valle del Ortigal	844
16	Cesar	Valledupar	Urbanización Nardo Marín	1.900
17	Córdoba	Montería	Urbanización ElRecuerdo	3.000
18	Córdoba	Montería	Finzeno	324
23	Cundinamarca	Soacha	Vida Nueva	768
24	Cundinamarca	Soacha	Conjunto residencial Tormentas	984
25	Cundinamarca	Tocaima	Urbanización San Jacinto	327
26	La guajira	Riohacha	Los Deseos I	196
27	La guajira	Villanueva	Urbanización Román Gómez Ovalle	354
28	La guajira	Fonseca	Villa Hermosa	718
29	La guajira	Maicao	Urbanización Altos del Paramiral 1	504
30	La guajira	San Juan del Cesar	Urbanización Altos de la Prosperidad	214
31	Magdalena	Santa marta	Ciudad Equidad etapa II - (Santa Helena)	4.000
32	Magdalena	Fundación	Urbanización Los Rosales	389
33	Magdalena	Fundación	Urbanización Shaddai	600
34	Magdalena	Salamina	Urbanización Simón Bolívar	308
35	Magdalena	Pivijay	Urbanización Villa Salah	256
36	Meta	Granada	Ciudadela La Sabana fase I	196
37	Nariño	Pasto	Urbanización Nueva Sindagua	406

19	Córdoba	Montería	Urbanización La Gloria	1.600
20	Córdoba	Purísima	Urbanización Portal de Adriana	149
21	Córdoba	Cereté	Altos de Las Acacias	448
22	Córdoba	Lorica	Urbanización Victoria - Lorica	274

38	Nariño	Pasto	Conjunto residencial San Sebastián	400
39	Nariño	Pasto	Urbanización San Luis	1.108
40	Nariño	Sandona	Villa Cafelina I	218
41	Nariño	Yacuanquer	El Manzana	216
42	Norte de santander	Cúcuta	Urbanización San Fernando del Rodeo	330
43	Norte de santander	Cúcuta	Ciudad el Rodeo	1.020
44	Norte de santander	Cúcuta	Ciudadela Los Estoraques	900
45	Norte de santander	Cúcuta	Urbanización Cormoranes	900
46	Norte de santander	Villa del rosario	Urbanización Buena Vista 2	294

Tabla N°4
Proyectos Adjudicados Esquema I Sector Privado

No.	Departamento	Municipio	Proyecto	Viviendas
47	Quindío	Armenia	Urbanización Jardín de la fachada	99
48	Quindío	Calarcá	Urbanización El Recuerdo primera etapa	60
49	Quindío	Quimbaya	Urbanización Tanambí	120
50	Risaralda	Dos quebradas	Primavera Multifamiliares	90
51	Risaralda	Dos quebradas	Milenium parque residencial	550
52	Risaralda	Dos quebradas	Urbanización El Ensueño	348
53	Risaralda	Peretra	Proyecto Salamanca	825
54	Sucre	Sincajejo	Urbanización Tierra Grata II etapa	100
55	Sucre	Sincajejo	Urbanización Villa Orieta V etapa	190
56	Sucre	Sincajejo	Urbanización Villa Karen	300
57	Sucre	Sincajejo	Altos de La Sabana	2.183
58	Sucre	Corozal	Urbanización Dios y Pueblo	407
59	Tolima	Chaparral	Urbanización Santa Helena	101
60	Tolima	Espinal	Ciudadela Cafasur 2 y 3 etapa	100
61	Valle	Cali	Urbanización casas del Llano Verde	2.471

62	Valle	Cali	Urbanización casas del Llano Verde	1.050
63	Valle	Jamundí	Plan parcial El Rodeo sector 2	1.000
64	Valle	Buga	Uninorte etapa I	755
65	Valle	Palмира	Molinos de Comfandi	481
66	Valle	Pradera	Altos de la Pradera	91
67	Valle	Andalucía	Urbanización El Retorno	200
68	Valle	Guacarí	Urbanización Caiba Verde	159
Total				49.721

Fuente: MVCT, Dirección de Espacio Urbano y Territorial y Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social

Anexo 7. Proyectos adjudicados en el Segundo Esquema, (Min Vivienda II, 2014).

Tabla N°5
Proyectos con constructoras seleccionadas en Lotes Públicos

No.	Deplo.	Municipio	Proyecto	Viviendas
1	Arauca	Arauca	Los playillos	632
2	Arauca	Tome	Urb. Las Guacamayas	100
3	Atlántico	Baranca	San José II etapa	214
4	Atlántico	Suan	Inmaculada Concepción	300
5	Atlántico	Sabanagrande	Villa Marcela III	110
6	Bogotá d. C.	Bogotá D. C.	El Pulpo	93
7	Bogotá d. C.	Bogotá D. C.	Villa Karen	408
8	Bogotá d. C.	Bogotá D. C.	Las Margaritas	1248
9	Bolívar	Regidor	Urbanización Villa Líder	100
10	Bolívar	Santa Rosa del Sur	Urbanización Yemlé de Julio	120
11	Boyacá	Tunja	Conjunto residencial Antonia Santos	792
12	Boyacá	Chiquinquirá	Juan Pablo II	360
13	Boyacá	Puerto Boyacá	Urbanización Yuma	200
14	Boyacá	Vaniaquemada	Urbanización las Manilas	100
15	Boyacá	Aquitania	Torres de Aquitania	100
16	Boyacá	Mitoforos	Urbanización Ezequiel Rojas	60
17	Boyacá	Rondón	Betania	80
18	Boyacá	Aracabuco	Proyecto vivienda urbana Aracabuco	50
19	Boyacá	Tota	Proyecto MP Tota	49
20	Caldas	La dorada	Ciudadela XVI de julio	400

21	Caldas	Manizales	San Sebastián etapa IV	792
22	Caquetá	Florencia	Urbanización La Gloria IV etapa	850
23	Casanare	Pore	Ciudadela San José	160
24	Cauca	Santander de Guilichao	Prados de La Sarmaria - VIP gratuita	300

25	Cauca	Morales	Huellas	300
26	Cauca	Rosas	Urbanización quintas de San Francisco	60
27	Cauca	Pacilla	Urbanización Villa Fabiola	54
28	Cauca	Miranda	Urbanización Bicentenario	207
29	Cauca	Guachené	Lote barrio Jorge Elecer Gaitán	200
30	Cesar	Valledupar	Urbanización Lorenzo Morales	1080
31	Cesar	El paso	VIP urbanización Coyupé	300
32	Cesar	Bascointa	Urb. San Francisco	300
33	Córdoba	Momil	Urbanización san francisco	275
34	Guaviare	San José de Guaviare	Sueños de prosperidad	182
35	La guajira	Baranacas	Urbanización Villa Rosa	279
36	La guajira	Halo nuevo	Urbanización Las Mayallitas	250
37	La guajira	Richacha	Lomas del Tupia	300
38	La guajira	Distracción	Villa Ana I	118
39	Huila	Neiva	Desarrollo urbano IV Centenario fase 4	1140
40	Huila	Agrado	Ciudadela La Prosperidad	201
41	Huila	Pitalito	Lote vivienda de interés prioritaria	365
42	Huila	Suzza	El Parvenir	100

43	Huila	Tello	Urbanización Diamante	110
44	Huila	Nataga	Urbanización Juan Félix Iardano	70
45	Huila	Algeciras	Plan de vivienda Altos de Salinas	50
46	Meta	Villavicencio	Urbanización La Madrid etapas 3 y 4	1122
47	Meta	Granada	Makaloo 2	180
48	Meta	Cabuyaro	Villa Diana	100
49	Nariño	Funes	Urbanización Nuevas Esperanzas	52
50	Nariño	El peñol	Urbanización Don Juan Boquerón	100

51	Nariño	Ospina	Urbanización San Juan	200
52	Nariño	Ipiales	Lote La Ovejera sector El Tejido	636
53	Nariño	El Rosario	Los muros	50
54	Nariño	San Bernardo	María Santos	60
55	Nariño	Buasaco	Baja San Fernando	60
56	Nariño	Tiqueries	Vivienda de interés prioritario	300
57	Nariño	Imues	Tierral	130
58	Nariño	Guaitanilla	Proyecto VIP para la población más vulnerable	140
59	Nariño	Cumbal	Manzana 93	150
60	Nariño	Cuasped	Villa Carolina	118
61	Nariño de Santander	Labatoca	La Perla	100
62	Nariño de Santander	Tibú	Lote 37 sector La Esperanza	300
63	Nariño de Santander	Abrego	Villas del Rosario	300
64	Nariño de Santander	Chilagá	Villa Lina	150
65	Putumayo	Puerto Caicedo	Urbanización Luis Alfonso Agudelo	200

66	Putumayo	Valle del Guamez	Urbanización 30 de Octubre	200
67	Putumayo	Colon	Colon 1	200
68	Putumayo	San Francisco	Villas Las Junias etapa 1	92
69	Quindío	Armania	Villa Esperanza	80
70	Quindío	Circasia	Urbanización El Portal	100
71	Risaralda	Parrita	San Joaquín	265
72	Risaralda	La Celia	Papelucho etapa II	100
73	Santander	Bucaramanga	Campo Madrid	1348
74	Santander	El Guacamayo	Urbanización El Porvenir	70
75	Santander	Sabana de Torres	Urbanización La Rivera	104
76	Santander	Barancabermeja	Terrazas del Puerto	1079

77	Santander	Capitanejo	Urbanización Villas de San José	50
78	Santander	Girón	Ciudadela Nueva Girón sector 7	200
79	Santander	Gambita	Urbanización Villa Duba	80
80	Santander	Cuepsa	Proyecto de vivienda de interés prioritario para la población vulnerable	75
81	Sucre	Sincé	Villa Mara	300
82	Sucre	Sampues	Urb. La Victoria	275
83	Sucre	Galeras	Ciudadela Jerusalem	300
84	Tolima	Prado	Villa Progreso	50
85	Tolima	Espinal	Luis Carlos Galán Sarmiento	300
86	Tolima	Carmen de Apicalá	Villa España	300
87	Tolima	Armero Guayabal	Manzana k sector 4n entre calles 11 y 11a y carreras 13 y 14, barrio Bavaro	50
88	Tolima	Piedras	Valle de las Ostras	104
89	Valle	Sevilla	Urbanización San Fernando Botero	128
Total				23.857

Anexo 8. Proyectos adjudicados en Tercer Esquema, (Min Vivienda, 2014).

Tabla N°6			
Convenios Interadministrativos Suscritos			
Departamento	Municipio	Nombre del proyecto	Número de viviendas
Amazonas	Ileticia	Nãne-mechi	200
Antioquia	Medellín	Altos de la Cruz I	128
Antioquia	Medellín	Mirador de La Cascada	320
Antioquia	Medellín	Ciudad de este a-b	138
Antioquia	Medellín	Limonar 4-4 4-5	300
Antioquia	Medellín	Altos de Calasanz	492
Antioquia	Medellín	Altos de Calasanz II	132
Antioquia	Medellín	El Socorro	434
Antioquia	Medellín	Pelicanos	1020
Antioquia	Medellín	Tirol II	510
Antioquia	Medellín	Tirol III	676

Antioquia	Medellín	Cantares III	209
Antioquia	Medellín	Cantares IV	192
Antioquia	Medellín	Cantares V	144
Antioquia	Medellín	Aurora Pedregal Alto	358
Antioquia	Medellín	La Montaña bloque B	104
Antioquia	Medellín	Cucaracho	400
Antioquia	Medellín	Altos de sSan Juan	558
Antioquia	Medellín	Villa Santa Fe de Antioquia 1 etapa	1086
Antioquia	Medellín	Villa Santa Fe de Antioquia 2 etapa	434
Antioquia	Medellín	Calinas del Occidente	387
Antioquia	Medellín	Santa María de La Paz	440
Antioquia	Abejorral	Sendaros de La Colonia	40
Antioquia	Amagá	Urb. Portal de Oro	100
Antioquia	Amalfi	Lote de La Cuelga	100
Antioquia	Andes	Urb. Villa Javier	100
Antioquia	Angostura	Urb. Maritimo	42
Antioquia	Arboletes	Urb. Villa Diana	100
Antioquia	Argelia	La Pesabrera	82
Antioquia	Caldas	Barrios del Sur	298

Antioquia	Campamento	Urb. Correa Roldán	20
Antioquia	Campamento	Urb. Correa Roldán	80
Antioquia	Caldasgardas	La esperanza II	100
Antioquia	Caramanta	Urb. Mirador de José	30
Antioquia	Carepa	Santísima Trinidad	100
Antioquia	Carolina del Príncipe	Urb. La Conchita	60
Antioquia	Ciudad Bolívar	Urb. Manzanillo	30
Antioquia	Concordia	Urb. Tulipanes	100
Antioquia	Copacabana	Urb. Torres de La María	120
Antioquia	Turbo-Curuleao	Vip Curuleao	92
Antioquia	Dabaiba	Urb. San Antonio etapa III	100
Antioquia	El Perol	Urb. La Estrella bloque 4	60

Antioquia	Necoclí	Urb. Perlas del Caribe	100
Antioquia	Peque	Los Mangos	40
Antioquia	Pueblo Rico	Urb. Aguacatala	84
Antioquia	Puerto berrío	Villas de María Abigail	100
Antioquia	Sabanalarga	Urb. San Miguel	100
Antioquia	San carlos	Ciudadela Medellín	400
Antioquia	San Jerónimo	Urb. Santa Ana	52
Antioquia	San José de La Montaña	Urb. San Miguel	100
Antioquia	San Luis	Urb. Brisas del Dormilón	100
Antioquia	Sonsón	Urb. Mirador del Alma	100
Antioquia	Támestis	Urb. Verbabuena	92

Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	La Casona (mz 12, 13, 14 y 15)	83
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Porvenir (manzana 18)	125
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	San Blas	56
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Colmena	176
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Sosiego	94
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Porvenir calle 55 (mz 13, 14, 15, 16, 17 y 18)	120
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Plaza de la Hoja	457
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Victoria	310
Boyacá	Saltivante	La Meseta	50
Boyacá	Socotá	Urbanización Villa Esperanza	80
Boyacá	Coper	Marquetalia	50

Antioquia	El retiro	Torres Acacias y torre Almendras	80
Antioquia	Enviado	La Cuadrilla	160
Antioquia	Fredonia	Guacitas etapa 3	86
Antioquia	Frontino	Urb. El Camellón La Mandarina	100
Antioquia	Giraldo	Los Naranjos	64
Antioquia	Gómez Plata	Urb. Villas de La Colina	88
Antioquia	Granada	Nueva Esperanza	20
Antioquia	Granada	Vip Granada	40
Antioquia	Guadalupe	Urb. Villa Linda	100
Antioquia	Guadalupe	Urb. Villa Linda	6
Antioquia	Hispania	Asturias	60
Antioquia	Itango	Urb. Unidos etapa I	80
Antioquia	Jardín	Vip Jardín	58
Antioquia	La estrella	Villas del Ensueño etapa II	160
Antioquia	La pintada	Buena Vista	52
Antioquia	La unión	Urb. Villa Sofía	60
Antioquia	Liborina	Urb. Viento Verde	80
Antioquia	Montebello	Urb. Villas del Centenario	32
Antioquia	Nariño	Puerto Venus	80
Antioquia	Nechí	Urb. La Catera	101

Antioquia	Tarso	Urb. Guayabal etapa III	64
Antioquia	Tiribí	Urb. Villa Juanita	102
Antioquia	Turbo	La Lucía	500
Antioquia	Uramita	La Copa	36
Antioquia	Yalí	Urb. Santa Bárbara	100
Antioquia	Yarumal	Urb. José María Córdoba	100
Antioquia	Yalombá	Urb. Villa Esperanza	26
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Reserva de La María	229
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Arboretadora - Cra 38 (mz 54) etapa 2	141
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Arboretadora - cra 38 (mz 55) etapa 3	211
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Arboretadora - cra 38 (mz 65)	48
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Candelaria La Nueva III etapa	59
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Bosques de Arboretadora (mz 102)	70
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Portales de Arboretadora (mz 17, 18, 27, 28 y 29)	91
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Bosa 601	94
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Usme 1	300

Caldas	Norcasia	Nueva Esperanza	80
Caldas	Pácora	Mariscal Sucre (parte alta)	80
Caldas	Pensilvania	Eco bBetania	100
Caldas	Viterbo	Valle del Canaán	92
Caldas	Neira	La Isabela (cantadeficia)	60
Caldas	Palestina	Los Nogales	60
Caldas	Risaralda	La Colina	85
Caldas	Aguadas	Los Cedros	50
Caldas	Aranzazu	Renacer	50
Caldas	Marulanda	Santa Clara	30
Caldas	Manzanares	El Mirador	60
Caldas	Marquetalia	San Cayetano	60
Choco	Quibdó	Ciudadela Mía	1500
Choco	Tadó	Urbanización Villas del Remolino	300
Cundinamarca	Girardot	Valle del Sol	608
Cundinamarca	Riccarte	Villa Diana Carolina III etapa	115
Cundinamarca	Fusagasugá	Urb. Contigo con todo	500
Cundinamarca	Simijaca	Urb. La Esperanza I	180

Cundinamarca	Pacho	Villa del Sol	150
Cundinamarca	Nemocón	Urb. San José de la Vega	136
Cundinamarca	Guachetá	Sol Naciente	96
Cundinamarca	El Colegio	Urb. Santa Sofía 'La Guaca'	150
Cundinamarca	Pasca	Villas de la Esperanza - etapa a Adolfo León Gómez	86
Cundinamarca	San Juan de Riosoco	Urbanización Augusto Mogollón	77
Santander	Bucaramanga	La Inmaculada	810
Tolima	Ibagué	Multifamiliares El Tejar	1100
Valle del Cauca	Palмира	Urbanización El Edén	415
Vichada	Puerto Carreño	Villa Gladys	200
Total			24.293

Fuente: MVCT, Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social - FONVIVIENDA

Anexo 9. Reporte de Viviendas Entregadas según el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

DEPARTAMENTO	TOTAL VIVIENDAS	ASIGNADAS	PORCENTAJE ASIGNADAS/TOTAL VIVIENDAS
ANTIOQUIA	5235	2692	51.4%
ATLANTICO	7612	6091	80.0%
BOGOTA	350	156	44.6%
BOLIVAR	3396	3300	97.2%
BOYACA	792	615	77.7%
CALDAS	240	239	99.6%
CAQUETA	160	54	33.8%
CAUCA	1644	1179	71.7%
CESAR	1900	1898	99.9%
CHOCO	300	178	59.3%
CORDOBA	5795	3226	55.7%
CUNDINAMARCA	3768	2724	72.3%
LA GUAJIRA	1986	1166	58.7%
MAGDALENA	5553	3024	54.5%
META	296	173	58.4%
NARIÑO	2348	1906	81.2%
NORTE DE SANTANDER	2694	2282	84.7%
QUINDIO	193	202	104.7%
RISARALDA	1815	988	54.4%
SUCRE	3080	2102	68.2%
TOLIMA	201	191	95.0%
VALLE DEL CAUCA	6622	6200	93.6%
Total general	55980	40586	72.5%

Fuente: DPS Reporte de Viviendas Asignadas