



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Políticas de vivienda urbana en Bogotá 2004-2019: continuidades y discontinuidades

Laura Viviana Hortúa Torres

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2020

Políticas de vivienda urbana en Bogotá 2004-2019: continuidades y discontinuidades

Laura Viviana Hortúa Torres

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Políticas Públicas

Directora:

PhD Yency Contreras Ortiz

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia

2020

A Rocío y Jesús

Agradecimientos

Agradezco a Yency Contreras Ortiz por todo el tiempo, las palabras de ánimo y los valiosos aportes a este trabajo y a mi aprendizaje, que no alcanzan a verse reflejados en las citas a su producción académica. A Ivonne Bohórquez por ser mi guía cuando iniciaba este proceso. A la Universidad Nacional de Colombia donde he crecido y aprendido tanto, por haber sido otro hogar por tantos años, y ser ese lugar donde siempre quiero volver.

A mis papás Jesús y Rocío, y a mi hermana Gabriela, que comprendieron este proceso de aprendizaje a veces mejor que yo, y en quienes siempre he podido encontrar apoyo y motivación. Este trabajo es también producto del esfuerzo de mis papás que me han apoyado de todas las formas posibles, me han mostrado con su ejemplo los resultados de la determinación y el esfuerzo, y comparten conmigo sus aprendizajes sobre la vida.

A mis amigas de la vida, Nicole y Johana, por estar siempre ahí, sin importar los kilómetros de distancia, por ser unas mujeres que admirar y de quienes aprender siempre, por su comprensión y fortaleza. A Santiago por su apoyo, paciencia y cariño, por haber estado en los peores y mejores momentos de este proceso junto a mí.

A las personas que conocí durante el desarrollo de la Maestría, especialmente a Shaaron, Jenny y Julieth, mujeres muy valiosas que compartieron este camino conmigo, con quienes el trabajo se hizo siempre más agradable, y en quienes encontré una amistad inesperada.

A la vida por darme tantas oportunidades y permitirme vivir este proceso, que en momentos se sintió tan largo y en otros tan corto, en el cual aprendí tanto y especialmente aprendí sobre mí misma.

Resumen

Políticas de vivienda urbana en Bogotá 2004-2019: continuidades y discontinuidades

Este trabajo busca analizar los objetivos y las acciones de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, y cómo estos se han mantenido o cambiado en el tiempo. Desde el enfoque neoinstitucionalista de análisis de políticas públicas, se identificaron sus factores de continuidad y/o discontinuidad, a través de una revisión de su marco normativo, aparato institucional, y los programas y presupuestos que materializaron las acciones en vivienda en la ciudad. Con este fin, se revisaron y analizaron documentos académicos, normativa a nivel nacional y distrital, planes de desarrollo e informes de gestión de las administraciones distritales en el periodo de estudio.

Este análisis permitió identificar factores de discontinuidad que no necesariamente implican cambios drásticos en el desarrollo de las políticas. Uno de ellos se encuentra en la dimensión normativa de las políticas con la expedición de la Ley 1537 de 2012 y el Decreto Distrital 539 de 2012, y en la dimensión institucional con la creación de la Secretaría Distrital del Hábitat y en la fusión de Metrovivienda con la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. Por otro lado, se encontró que los cambios de gobierno son un factor de discontinuidad que se vio reflejado en las metas, los presupuestos y los resultados de las acciones en vivienda, aunque se identificó continuidad en la implementación de acciones en la periferia de la ciudad.

Palabras clave: políticas públicas, vivienda, continuidad, discontinuidad, Bogotá.

Abstract

Urban housing policies in Bogotá 2004-2019: continuities and discontinuities

This work sought to analyze the objectives and actions of urban housing policies in Bogotá between 2004 and 2019, and how these actions have been maintained or changed over time. From the neo-institutionalist approach of public policy analysis, factors of continuity and/or discontinuity were identified through a review of its regulatory and institutional framework, and the programs and budgets that materialized the housing actions in the city. To this end, academic documents, national and district regulations, development plans, and management reports of the district administrations for this period were reviewed and analyzed.

This analysis allowed to identify discontinuity factors that do not necessarily imply drastic changes in policy development. One of them is found in the normative dimension of the policies with the enactment of Law 1537 of 2012 and District Decree 539 of 2012, and in the institutional dimension with the creation of the Habitat District Secretariat and in the merger of Metrovivienda with the Urban Renovation Company of Bogotá. On the other side, it was found that government changes are a factor of discontinuity that was reflected in the goals, budgets, and results of actions in housing, although continuity was identified in the implementation of actions in the periphery of the city.

Keywords: public policy, housing, continuity, discontinuity, Bogotá.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XV
Introducción	1
1. Marco teórico	9
1.1 La política de las políticas públicas	9
1.2 El concepto de cambio institucional para entender la continuidad y la discontinuidad en las políticas públicas	11
1.3 Factores de continuidad y/o discontinuidad	17
2. Estrategia metodológica	23
3. Contexto de las políticas de vivienda en Colombia y Bogotá (1991-2004)	31
3.1 Marco normativo e institucional de las Políticas de vivienda en Colombia	32
3.2 Marco normativo e institucional de las Políticas de vivienda en Bogotá	46
4. Continuidades y discontinuidades en las políticas de vivienda urbana en Bogotá (2004-2019)	53
4.1 Políticas de vivienda urbana en Bogotá: De normas a programas	55
4.1.1 Marco normativo, aparato institucional y programas que desarrollan las políticas de vivienda en Colombia (2004-2019)	56
4.1.2 Aparato institucional y marco normativo de las políticas distritales en vivienda urbana (2004-2019)	70
4.2 Programas y proyectos distritales de vivienda urbana en Bogotá	82
4.2.1 Metas en vivienda urbana propuestas en los Planes de Desarrollo	88
4.2.2 Asignaciones presupuestales de los proyectos de vivienda urbana	92
4.2.3 Principales resultados de la implementación de proyectos	101
4.2.4 Territorialización de las acciones en vivienda urbana	110
5. Conclusiones y recomendaciones	119
A. Anexo: Matriz de análisis documental de normas	127

B. Anexo: Matriz análisis documental de programas de vivienda	139
C. Anexo: Matriz análisis documental de proyectos y metas en vivienda	147
Bibliografía	151

Lista de figuras

	Pág.
Figura 2-1: <i>Relación entre las dimensiones analizadas y la caracterización de las políticas</i>	24
Figura 2-2: <i>Elementos de las políticas y dimensiones de continuidad y/o discontinuidad</i>	25
Figura 3-1: <i>Discontinuidades en la legislación de las políticas de vivienda en Colombia hasta 2004</i>	37
Figura 3-2: <i>Discontinuidades en el aparato institucional de las políticas de vivienda en Colombia hasta 2004</i>	42
Figura 3-3: <i>Discontinuidades en los programas de las políticas de vivienda en Colombia hasta 2004</i>	45
Figura 4-1: <i>Creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>	58
Figura 4-2: <i>Marco normativo de los Macroproyectos de Interés Social Nacional</i>	62
Figura 4-3: <i>Acuerdo 257 de 2006</i>	71
Figura 4-4: <i>Acuerdo 643 de 2016</i>	73
Figura 4-5: <i>Planes parciales adoptados en Bogotá (2004-2019)</i>	78
Figura 4-6: <i>Mapa del estado de planes parciales y áreas desarrolladas y por desarrollar. Bogotá 2002-2015</i>	79
Figura 4-7: <i>Suelo aprobado y desarrollado en planes parciales por uso (2002-2015)</i>	80
Figura 4-8: <i>Comparación de metas similares por Plan de Desarrollo</i>	91
Figura 4-9: <i>Estructura de los Planes de Desarrollo de Bogotá</i>	93
Figura 4-10: <i>Participación de los programas relacionados con vivienda urbana en los presupuestos programados de los Planes de Desarrollo</i>	96
Figura 4-11: <i>Participación del presupuesto programado para los proyectos identificados en vivienda urbana, en los Planes de Desarrollo</i>	98
Figura 4-12: <i>Participación del presupuesto de las categorías de proyectos en el total de inversión en vivienda urbana programada por Plan de Desarrollo</i>	100
Figura 4-13: <i>Resultados en las principales metas en vivienda urbana identificadas en los planes de desarrollo</i>	103
Figura 4-14: <i>Viviendas iniciadas y culminadas (2004-2019)</i>	105
Figura 4-15: <i>Viviendas iniciadas y culminadas por periodo de gobierno</i>	106
Figura 4-16: <i>Número de viviendas iniciadas en Bogotá por segmento 2004-2019</i>	107
Figura 4-17: <i>Número de viviendas iniciadas en Bogotá por segmento según periodo de gobierno 2004-2019</i>	108
Figura 4-18: <i>Número de viviendas culminadas en Bogotá por segmento 2004-2019</i> ... 109	109

Figura 4-19: <i>Viviendas habilitadas en Bogotá 2012-2019</i>	109
Figura 4-20: <i>Mapa de localidades de Bogotá</i>	111
Figura 4-21 <i>Viviendas de Interés Social iniciadas por localidad en Bogotá (2004-2016)</i>	111
Figura 4-22 <i>Viviendas de Interés Prioritario iniciadas por localidad en Bogotá (2004-2016)</i>	112
Figura 4-23: <i>Viviendas de Interés Social habilitadas por localidad 2012-2015 y 2016-2019</i>	113
Figura 4-24: <i>Viviendas de Interés Prioritario habilitadas por localidad 2012-2015 y 2016-2019</i>	113
Figura 4-25: <i>Viviendas VIS y VIP habilitadas 2012-2019</i>	114
Figura 4-26: <i>Acciones en mejoramiento de vivienda por localidad y periodo</i>	115
Figura 4-27: <i>Viviendas VIS y VIP iniciadas 2004-2016</i>	116
Figura 4-28: <i>Acciones en mejoramiento de viviendas 2004-2019</i>	117

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1: <i>Matriz para análisis documental de normas en el sector vivienda</i>	26
Tabla 2-2: <i>Matriz para análisis documental de programas de vivienda</i>	27
Tabla 2-3: <i>Matriz para análisis documental de proyectos y metas en vivienda</i>	27
Tabla 4-1: <i>Normativa generada en el nivel nacional que impacta los programas de vivienda (2004-2019)</i>	57
Tabla 4-2: <i>Normativa relacionada con el funcionamiento del Susidio Familiar de Vivienda y la definición de Vivienda de Interés Social en Colombia</i>	59
Tabla 4-3: <i>Acciones en vivienda propuestas por los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2022</i>	66
Tabla 4-4: <i>Programas de vivienda del gobierno nacional VIPA y Mi Casa Ya</i>	68
Tabla 4-5: <i>Normativa generada en el nivel distrital que impacta los programas de vivienda (2004-2019)</i>	70
Tabla 4-6: <i>Programas de vivienda urbana en Bogotá (2004-2019)</i>	85
Tabla 4-7: <i>Proyectos relacionados con vivienda urbana identificados en los Planes de Desarrollo de Bogotá D.C. y sus Planes de Acción (2004-2020)</i>	86
Tabla 4-8: <i>Metas relacionadas con vivienda urbana identificados en los Planes de Desarrollo de Bogotá D.C. (2004-2020)</i>	89
Tabla 4-9: <i>Porcentaje de ejecución de las metas propuestas</i>	101

Introducción

En Colombia, como en el común de América Latina, el proceso de urbanización tuvo una aceleración importante entre 1925 y 1975. Hasta 1925, los países de la región tenían un nivel de urbanización de 25%, menor al de los países más desarrollados y mayor al de los menos desarrollados. Sin embargo, debido a la industrialización y la redistribución rural-urbana de la población entre los años treinta y cuarenta, sus niveles de urbanización llegaron a ser similares a los de las regiones más desarrolladas en 1975 (61%), aunque acompañados de altos niveles de pobreza urbana. Pese a este crecimiento, el agotamiento del modelo económico del “crecimiento hacia adentro” y la crisis económica de los ochenta llevaron a un modelo de transformación productiva, contexto en el cual hubo menor crecimiento vegetativo de la población y descendió la tasa de crecimiento urbano, el peso de las principales ciudades y las migraciones internas, aunque el proceso no fue simultáneo en los diferentes países de la región (Lattes, 1995).

La ciudad de Bogotá, como capital política y administrativa de Colombia, ha sido uno de los principales centros de aglomeración urbana del país, llegando a tener 7.412.566 habitantes en el año 2018 (DANE, 2020a), lo cual corresponde aproximadamente al 15,4% de la población nacional.

Aunque el crecimiento de la población de Bogotá se mantuvo relativamente constante entre los siglos XVI y XVIII, durante el siglo XIX e inicio del siglo XX las tasas de crecimiento de la población se aceleraron notablemente, sin un aumento proporcional del área urbana (Pérez Preciado, 2003). Las causas de este crecimiento se han relacionado con la migración desde el campo debido a la violencia posterior al Bogotazo, a la desvalorización de las actividades agrícolas tradicionales, a la política urbanizadora basada en las propuestas de Launchlin Currie implementada desde la década de 1950, a las altas tasas de natalidad y a la perspectiva de los migrantes de mejorar sus condiciones de vida (Montoya, 2012).

A partir de la década de 1970 se dio una reducción de los flujos migratorios hacia la capital del país, y aunque la migración sigue teniendo una participación cercana al 50% del crecimiento poblacional (Dureau, 2002a), las migraciones se dirigieron cada vez más a periferias metropolitanas y ciudades secundarias (Cuervo, Dureau, Lulle y Parias, 2002). Según el censo de 1973, los habitantes de la ciudad ascendían a 2.571.548 aproximadamente 12,4% de los habitantes del país, que, en 1985, con 3.982.941 habitantes correspondían al 14,3% de la población nacional (Secretaría Distrital de Planeación, 2010). Para Montoya, el período comprendido entre 1948 y 1980 puede ser uno de los de mayores transformaciones en la historia de Bogotá. (2012, p. 238).

La información obtenida con los censos refleja la desaceleración del crecimiento de Bogotá con respecto al del país. En 1993 contaba con el 14,9% de la población de Colombia (4.945.458 habitantes), y en 2005 con el 16,3% (6.778.691 habitantes) (Secretaría Distrital de Planeación, 2010). Sin embargo, es importante resaltar que, según Dureau (2002a), en el periodo comprendido entre 1970 y 1990 se pasó de un crecimiento periférico a un modelo de desarrollo metropolitano debido a movilidad intraurbana por procesos de redensificación del espacio urbanizado de la ciudad, y a la implicación de municipios contiguos o cercanos dentro de su crecimiento. Muestra de esto, es cómo han disminuido las tasas de crecimiento anual de la población de la región conformada por Bogotá y los 17 municipios cercanos, pero han aumentado en el conjunto de los 17 municipios vecinos al excluir a Bogotá (Secretaría Distrital de Planeación, 2010).

Desde 1973 y hasta mediados de la década de 1990, Bogotá creció a un ritmo sostenido del 3,3% anual, mientras los demás municipios de la Sabana crecían al 4,7%, demostrando la interrelación socio espacial de Bogotá con su área circundante. Municipios de la región de la Sabana de Bogotá como Chía y Cajicá han tenido un desarrollo residencial suburbano importante, mientras que otros como Tocancipá, Gachancipá y Sopó han tenido un desarrollo suburbano de carácter industrial y logístico (Contreras, 2017).

Este fenómeno de metropolización, resultado de la interacción socioeconómica y de ocupación del suelo de los municipios de la Sabana de Bogotá, se podría dividir en tres modalidades en relación con Bogotá. En la primera, los umbrales físicos no son evidentes y los mercados de empleo y vivienda tienden a unificarse, como en el caso de Soacha. La segunda se da en tres modalidades de ocupación: una que ha atraído mano de obra

campesina (Funza, Madrid y Mosquera), otra que se ha formado en torno a residencias semicampestrales, clubes y centros universitarios (Chía, Cota y Cajicá), y otra relacionada con la proliferación de establecimientos industriales (Sibaté y Tocancipá). Una tercera modalidad se muestra en municipios que aún cuentan con relativa autonomía frente al nivel urbano central (Sopó, La Calera y Zipaquirá, entre otros) (Alfonso, 2001).

La necesidad de alojamiento de los hogares y la imposibilidad de adquirir vivienda en esquemas formales en Bogotá, llevaron desde la década de 1940 a que población de bajos ingresos solucionara su problema habitacional mediante procesos de autoconstrucción en desarrollos clandestinos, que no cuentan con todas las condiciones de habitabilidad (Tarchópulos y Ceballos, 2003). Las urbanizaciones informales, generalmente se ubican en terrenos con difícil topografía, en áreas sensibles a inundaciones, hacia la periferia de las ciudades y sin cumplir la reglamentación para construcciones (Torres, 2007), y en ocasiones, fuera de los límites administrativos de Bogotá.

Para Torres (2007), lo que promueve que las comunidades autoproduzcan su hábitat y vivienda a partir de la década de 1970, es la incapacidad de los gobiernos de ser facilitadores del acceso a la vivienda. Las familias que antes eran arrendatarias, encuentran en las urbanizaciones informales una alternativa para poder ser propietarios, dado que se puede acceder más fácilmente a estas que a vivienda de interés social, (Torres, 2007). Se consideran dos tipos de barrios informales: los piratas, en los cuales hay una transacción de compra, y las invasiones, que se dan por la ocupación de hecho de un predio sin importar su propietario. Sin embargo, con el paso del tiempo, los dos tipos de barrio informal terminan siendo reconocidos como legales por las entidades de planeación de los municipios, lo cual puede generar expectativas a nuevos compradores y sobrecostos al Estado por los procesos de legalización y de adecuaciones para servicios públicos (Torres, 2007; Jaramillo, 1994).

En Bogotá, las ocupaciones informales se han centrado en predios privados, y la figura de la invasión ha sido históricamente mínima respecto al loteamiento ilegal o “urbanización pirata”. Las urbanizaciones informales tienen demanda gracias a los costos de la vivienda y a otras características acordes al tipo de ingresos y a posibilidades de financiación flexible sin necesidad de pasar por el sistema financiero, como la posibilidad de construir por fases, la subdivisión para alquilar o la posibilidad de tener actividades productivas como tiendas o talleres en la misma edificación (Camargo y Hurtado, 2013).

De acuerdo con el análisis realizado por Camargo y Hurtado (2013), cerca del 21% de las hectáreas de superficie urbana de Bogotá, se han generado de manera ilegal y este fenómeno de urbanización sigue estando vigente en la ciudad. Entre 2001 y 2010, el 65% de las nuevas áreas para uso solamente de vivienda, se construyeron en barrios de origen informal (así ya hayan sido legalizados); de hecho, entre 1950 y 2011 en Bogotá se legalizaron 6.055,3 hectáreas y 502,7 adicionales se encontraban en trámite, y entre 1997 y 2004 se invirtieron cerca de 1,36 billones de pesos en procesos de normalización de barrios. Se puede decir que el régimen de salarios bajos, el lento crecimiento económico con alto crecimiento poblacional, la existencia de economías informales, y la desigualdad del ingreso, junto a la debilidad del aparato estatal, pueden ser asociados a la informalidad urbana, que ha permitido que una parte importante de la población con bajos recursos acceda a la ciudad (Camargo y Hurtado, 2013).

Uno de los desafíos que surgen del crecimiento de la ciudad, es la provisión de vivienda para sus habitantes. De hecho, la Constitución Política de Colombia de 1991 considera que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” (Artículo 51), y aclara que el Estado es el encargado de fijar condiciones para hacer efectivo dicho derecho y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

Además de implementar medidas para hacer frente a la autoconstrucción y la urbanización informal, los gobiernos han planteado estrategias para promover la adquisición de vivienda formal, con costos accesibles a hogares con bajos ingresos. Luis Fernando Fique (2008) sugiere que se han generado dos grupos de normas relacionadas con el objetivo de que los colombianos tengan vivienda digna y con la promoción de los programas de vivienda de interés social. El primero se relaciona con la actividad económica de la producción de vivienda y la financiación para su producción y adquisición, como los casos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), la Unidad de Valor Real (UVR), y el subsidio familiar de vivienda (SFV). El segundo grupo, corresponde a las normas relacionadas con la provisión de suelos adecuados y asequibles para la producción de vivienda, entre las cuales menciona las leyes de reforma urbana y de ordenamiento territorial. Sin embargo, es posible decir que las acciones del Estado se han centrado en la financiación y provisión de vivienda nueva, con incentivos dirigidos a la demanda (Camelo y Campo, 2016).

En 1991 se dio una reorientación a la política nacional de vivienda en Colombia que configura la situación actual del sector. A partir de un balance desfavorable de las instituciones públicas del sector en cuanto a producción, financiación y calidad de las viviendas, se expidió la Ley 3 de 1991, que desmontó las formas de intervención del Estado y creó un nuevo marco político en el cual surgió el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social, además de una reforma financiera (Ministerio de Vivienda, 2014). Este cambio generó que se pasara de actuaciones de las entidades nacionales orientadas a la oferta de vivienda y crédito, a la adopción de un sistema de subsidios a la demanda, en la cual la vivienda para los sectores populares dejó de ser una política social para insertarse en una política de incentivos económicos al sector de la construcción (Maldonado, 2008).

La política nacional de vivienda actual se basa en el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), como fuente de recursos de los hogares de bajos ingresos para acceder a vivienda. Según el artículo 1 del Decreto 1168 de 1996, los municipios pueden otorgar subsidios en dinero o en especie para Vivienda de Interés Social de manera complementaria al subsidio nacional. Adicionalmente, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 estableció que los entes territoriales son responsables de promover, financiar o cofinanciar, cuando exista disponibilidad de recursos, proyectos de interés municipal, como los de vivienda social, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones y otros, otorgando subsidios de acuerdo con los criterios de focalización nacionales (Secretaría del Hábitat, 2015). Por lo cual, se evidencia la responsabilidad compartida del nivel nacional y el distrital, con respecto a la implementación de acciones encaminadas a fomentar el acceso a la vivienda.

Ante las acciones generadas desde los niveles nacional y distrital, se observa que, según la Encuesta Multipropósito de Bogotá, en el año 2017 el 50% de los hogares vivían en vivienda propia y el 44,7% en arriendo, hubo un aumento en la proporción de apartamentos mientras que se redujo la de casas y cuartos. Adicionalmente, se observa la reducción el déficit de vivienda, que pasó de 44,3% en 1993 (DANE, 1993), a 19,2% en 2005 (DANE, 2005), a 6,5% en 2014, y a 4,6% en 2017, del cual 2% se refiere al déficit cuantitativo y 2,6% al cualitativo, que contiene información sobre falta de acceso a servicios públicos.

Aunque ha habido políticas de vivienda en la ciudad de Bogotá desde que se dio su crecimiento acelerado hasta la actualidad, en las cuales han tenido participación tanto los gobiernos nacionales como los distritales, es importante conocer cuáles han sido los

objetivos que han orientado dichas políticas a través del tiempo para comprender su alcance y los resultados obtenidos con respecto a las problemáticas de vivienda la ciudad. Tomando en cuenta las medidas implementadas para ofrecer soluciones habitacionales formales a los habitantes de Bogotá y los resultados obtenidos frente a las problemáticas relacionadas con la vivienda en la ciudad, este trabajo busca identificar y comprender los objetivos y las acciones de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, y cómo estos se han mantenido o cambiado en el tiempo.

Con respecto a esta pregunta, se plantea la hipótesis de que las políticas de vivienda de Bogotá han tenido algunos cambios que se pueden evidenciar en factores de continuidad y discontinuidad que surgen en la normativa nacional y distrital del sector, en el aparato institucional que orienta e implementa las políticas, y en los programas y proyectos que materializan estas políticas. Un factor de discontinuidad son los cambios de gobierno por los cuales las dinámicas políticas se reflejan en los programas y presupuestos que materializan las políticas en acciones. Aun así, las políticas de vivienda de Bogotá han tenido como principales herramientas el fomento a la producción de vivienda de interés social y el otorgamiento de subsidios para su compra, centrándose en la reducción del déficit habitacional como fin de las políticas, y en la adquisición como la principal forma de acceso a una vivienda digna.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es identificar los factores de continuidad y/o discontinuidad de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, así como sus principales resultados en atención al problema que pretende resolver. Con este fin, se plantean cinco objetivos específicos que se desarrollan en el documento: (i) identificar las características comunes y no comunes de las normas y programas nacionales y distritales que concretan las políticas de vivienda en Bogotá en el período de estudio; (ii) identificar los principales objetivos y alcances de los programas distritales en materia de vivienda, definidos en los planes de desarrollo; (iii) caracterizar las metas de las acciones en vivienda y sus principales condiciones de continuidad o discontinuidad en el período de análisis; (iv) analizar las asignaciones presupuestales dadas a los programas de vivienda, con el fin de establecer las prioridades de cada gobierno de la ciudad y sus principales discontinuidades; y (v) territorializar las acciones de la política de vivienda para establecer las condiciones de continuidad-discontinuidad en materia de población atendida.

La aproximación teórica desde la cual se aborda este objetivo, parte del enfoque neoinstitucionalista de análisis de políticas públicas, específicamente de los aportes que derivan del concepto de cambio institucional en la identificación de factores de continuidad y discontinuidad en las políticas. En términos metodológicos se abordan las dimensiones normativa, institucional, programática y presupuestal de las políticas de vivienda urbana en Bogotá, por medio del análisis de documentos académicos, normativa, planes de desarrollo e informes de gestión de las administraciones distritales entre 2004 y 2019, para lograr desarrollar lo propuesto en los objetivos específicos.

El trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero, se presentan las bases teóricas desde las cuales se aborda el problema de las políticas de vivienda de Bogotá. Se inicia por la relación entre la política y las políticas públicas, y como esta se manifiesta en los programas implementados frente a una situación problemática. Luego se presenta el concepto de cambio institucional, abordado desde el enfoque neoinstitucionalista de análisis de políticas públicas, como una forma de aproximarse a las continuidades y discontinuidades de las políticas públicas de vivienda en Bogotá. Finalmente se presentan los factores de continuidad y/o discontinuidad de las políticas públicas que dan forma al marco teórico. En el segundo capítulo, se contextualiza la estrategia metodológica utilizada para desarrollar el análisis y responder a los objetivos del trabajo, y el abordaje que se dio al análisis de la normativa, el aparato institucional, los programas y sus presupuestos, para identificar factores de continuidad y/o discontinuidad en las políticas de vivienda en Bogotá.

En el tercer capítulo se realiza un acercamiento al contexto de las políticas de vivienda en Colombia, considerando las continuidades y/o discontinuidades más relevantes que se dieron antes de 2004 en términos normativos, institucionales y programáticos, de acuerdo con la revisión de literatura académica. En el cuarto capítulo se abordan los resultados del análisis de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, realizado a partir de la estrategia metodológica presentada en el segundo capítulo, y en el marco de las aproximaciones teóricas presentadas en el primer capítulo. Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas del análisis y las recomendaciones para investigaciones posteriores.

1. Marco teórico

1.1 La política de las políticas públicas

El concepto de *política pública* no cuenta con una definición unánime, aunque las diferentes propuestas generalmente se refieren a los conjuntos de acciones promovidos por gobiernos o actores políticos con la intención de cumplir un objetivo determinado frente a alguna situación que podría considerarse problemática. Sin embargo, las diferentes definiciones suelen variar en aspectos como la importancia de los actores gubernamentales o el carácter problemático de las situaciones en torno a las cuáles se definen los objetivos, entre otros. La comprensión del concepto está estrechamente relacionada con el enfoque analítico a través del cual se estudian, que privilegia algunos aspectos sobre otros.

Una definición de *política pública* que recoge varios de estos aspectos, es la propuesta por Subirats et al. (2008), en la cual se entienden como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían - a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (p. 36). Para estos autores, la noción incorpora tanto las actividades normativas como las administrativas que se realizan para dar solución a un problema, considerando así que una política pública está conformada por las decisiones de todas las etapas de la acción pública, y sus efectos dependen de las decisiones tomadas por una serie de actores que van desde el centro hasta la periferia (Subirats et al., 2008).

La aproximación teórica desde la cual se puede comprender la continuidad y la discontinuidad de las políticas públicas que se presenta en esta sección, se basa en el abordaje realizado por Yency Contreras (2012) en su tesis doctoral, en la cual presenta con mayor extensión y profundidad los aportes de varios estudios a su análisis de la gestión de la vivienda en la Ciudad de México. Su enfoque, en el cual “busca explicar ciertas características de las políticas públicas y sus transformaciones, a través del análisis de las instituciones que las sustentan” (Contreras, 2012, p. 28) considerando la relación entre el proceso político y la formulación de las políticas públicas, es también pertinente para este análisis de las continuidades y/o discontinuidades en las políticas de vivienda en Bogotá.

Al abordar el concepto de política pública, es importante considerar la palabra “política” usada en el español, y que al provenir del inglés puede tener significados diferentes. Esta palabra se puede utilizar con referencia al ámbito del gobierno de las sociedades humanas (que en inglés se traduce como *polity*), como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*), o como los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*) (Roth, 2017, 35). Debido a esta condición semántica, la diferenciación de los campos se ha dado de manera conceptual, aunque estos en ocasiones se traslapan, y tienen fronteras muy tenues entre ellos (Guerrero, 1999).

Si bien el concepto de política (*politics*), como la pugna por el poder, es diferente al de política pública (*policy*), como decisiones y acciones de actores políticos frente a situaciones consideradas problemáticas, los dos conceptos se interrelacionan constantemente en la práctica. Por un lado, las expectativas de las acciones que implementará un candidato a cargos de elección popular, son una de las razones por las cuales los votantes lo eligen. Por otro lado, las políticas públicas son resultado de las decisiones de quienes están al poder debido a los resultados de la competencia política. De aquí, se desprende que uno de los factores que puede dar continuidad o discontinuidad a las políticas públicas, deriva de la política, y de las intenciones de los tomadores de decisiones en cuanto a la permanencia o el cambio de determinadas acciones, plasmadas en programas o proyectos, implementadas desde gobiernos anteriores.

Al referirse a “la política de las políticas públicas”, se retoma lo propuesto por Stein y Tommasi (2006) presentado también en el informe *La política de las políticas públicas* del Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Stein y Tommasi (2006) proponen que no se

puede separar el proceso político del proceso de formulación de las políticas públicas, la discusión, aprobación y puesta en práctica de las políticas puede ser tan importante como su contenido. Así mismo, estos autores proponen que el proceso de formulación de políticas públicas depende de las interacciones entre actores como gobiernos, partidos políticos y la sociedad civil; estas interacciones hacen parte del entorno en el cual se formulan e implementan las políticas (Stein y Tommasi, 2006).

En este contexto, es importante resaltar el rol de los actores en las políticas públicas. Como lo explican Subirats et al. (2008), una política pública es concebida y gestionada por actores públicos y privados en una compleja red de interacciones con fronteras difíciles de delimitar. Estos actores no son perfectamente racionales ni cuentan con toda la información, y sus posibilidades de acción dependen de su disponibilidad de movilización de recursos. Por lo tanto, la participación de los actores está determinada en parte por los factores institucionales, que determinan su acceso a diferentes recursos y tipos de poder, y que condicionan sus conductas. Sin embargo, estos factores institucionales son afectados a su vez por los comportamientos de los actores.

1.2 El concepto de cambio institucional para entender la continuidad y la discontinuidad en las políticas públicas

Además de los factores de continuidad de las políticas públicas que dependen directamente de los resultados de las contiendas políticas y los actores políticos en el poder, hay condiciones que no dependen solamente de los intereses de estos actores. Los gobiernos y actores políticos se encuentran dentro de un sistema de instituciones que enmarcan sus acciones, estas imponen restricciones a las posibilidades de discontinuidad y continuidad de las políticas públicas, y a la influencia de los actores en su desarrollo. Las instituciones son definidas como los procedimientos, rutinas, normas y convenciones, formales o informales, que hacen parte de la estructura organizacional del sistema gubernamental; estas instituciones pueden incluir normas constitucionales o procedimientos burocráticos, entre otros, aunque, generalmente son asociadas con organizaciones y reglas provenientes de organizaciones formales (Hall y Taylor, 1996, p. 6).

El neoinstitucionalismo es uno de los posibles enfoques desde los cuales se pueden analizar las políticas públicas. En general, este considera que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, y que al encontrarse restringidos por reglas institucionales formales e informales, los individuos y grupos adoptan conductas políticas acordes a los valores y expectativas de las reglas, pero al mismo tiempo modifican incrementalmente las instituciones con sus decisiones y acciones (Subirats et al., 2008).

La teoría política moderna considera que la distribución de preferencias o intereses entre actores políticos, la distribución de recursos o poderes, y las restricciones impuestas por las reglas, son factores exógenos al sistema político. Sin embargo, el neoinstitucionalismo propone que las preferencias se desarrollan con base en la educación, el adoctrinamiento y la experiencia; por lo tanto, las instituciones políticas afectan la distribución de los recursos, lo que deriva en el poder de los actores políticos y a su vez en las instituciones (March y Olsen, 1994).

Aunque dentro del neoinstitucionalismo se reconocen algunas escuelas (histórica, de elección racional y sociológica) (Hall y Taylor, 1996), el común de los autores que utilizan este enfoque, coinciden en que las instituciones generan la estructura y los procedimientos que facilitan o limitan la participación política de individuos y grupos, facilitan o limitan la eficacia de las políticas públicas, fijan las relaciones de poder entre grupos sociales, y aunque sean aparentemente estables se pueden alterar por cambios en la realidad social (Subirats et al., 2008). Es en este sentido, que las instituciones son un importante factor dentro del desarrollo de las políticas públicas, y en este caso, de su continuidad o discontinuidad.

Con respecto a la continuidad y la discontinuidad en las instituciones, hay varias formas de entender el cambio. Mientras para escuelas de pensamiento como la elección racional, el cambio sólo se puede dar por choques en factores exógenos que alteran el contexto, para el neoinstitucionalismo histórico este cambio puede ser continuo y la transformación institucional puede ser el producto de los ajustes incrementales (Hall, 2010), algunos teóricos de esta escuela consideran que las instituciones no cambian abruptamente (Thelen, 2002).

En general, los análisis sobre las instituciones formales, se refieren más a sus efectos, que a su origen o cambio. Desde una perspectiva racionalista, se considera que las instituciones se crean para reducir costos de transacción, y existen porque son funcionales para algunos actores sociales. En este sentido, las instituciones son diseñadas por actores racionales que son conscientes de sus efectos y/o son producto de procesos de mejora (Pierson, 2000). Con respecto a la posibilidad de que las instituciones sean producto de un diseño racional, que provoca que estas sean efectivas para los actores, Pierson (2000) argumenta los límites a esta situación por tres razones principales: inicialmente, es posible que los actores no operen motivados por la efectividad al diseñar arreglos institucionales, sino que se guíen por concepciones de lo que es apropiado. Otra limitación radica en el horizonte de corto plazo, que es característico de la política (politics), y que no necesariamente lleva a los actores a dar prioridad al largo plazo. Y finalmente, así no se tengan las dos limitantes anteriores, hay consecuencias no anticipadas de las instituciones en el largo plazo, por lo cual los diseñadores podrían equivocarse en su diseño.

Según estos argumentos, no es posible asumir que los efectos institucionales provienen de las intenciones de los actores que diseñaron las instituciones, Pierson menciona dos mecanismos alternativos que explican el cambio o la mejora de las instituciones. Uno de estos es la competencia, que se relaciona con la presión que tienen las organizaciones en la sociedad de mercado, por la cual pueden surgir organizaciones más eficientes y reemplazar a las subóptimas. El otro mecanismo propuesto es el aprendizaje, mediante el cual las organizaciones pueden corregirse en el tiempo (Pierson, 2000).

Frente a estos dos mecanismos, Pierson (2000) considera que es posible que sean más efectivos en el ambiente de los mercados privados, que en el mundo de las instituciones políticas. La mejora de las instituciones por competencia sería difícil debido a que los ambientes políticos tienen más barreras a la entrada, son más permisivos, y la generación de instituciones que compitan con las organizaciones existentes requiere mucha coordinación, y en ocasiones estas instituciones tienen el monopolio en cierto campo. Así mismo, por la complejidad y ambigüedad del mundo político, la imposibilidad de realizar mediciones sobre sus resultados, dificulta la mejora a través del aprendizaje o la autocorrección, al menos en este contexto (p. 488).

Según Pierson (2000), además de las críticas “internas” que pueden tener los argumentos evolucionarios de las instituciones sobre su mejora por aprendizaje y/o competencia, es

importante notar también las críticas “externas” referidas a la adherencia institucional (institutional stickiness) y la dependencia de la trayectoria (path dependence), que complejizan las posibilidades de transformación de las instituciones, independientemente de la operatividad de los mecanismos de competencia y aprendizaje.

La adherencia institucional se refiere a la resistencia al cambio que caracteriza los arreglos institucionales, reflejados en sistemas de reglas anidadas que dificultan las transformaciones. Las razones para que estas instituciones políticas sean diseñadas con esta resistencia, son: por un lado, el interés de los diseñadores de limitarse a sí mismos, y por otro, la intención de no permitir que sus sucesores las modifiquen, dado que estos podrían ser rivales políticos (Pierson, 2000).

Para descifrar la dependencia de la trayectoria, Thelen (1999) presenta los modelos tecnológicos de dependencia de la trayectoria provenientes de modelos económicos, y su análisis desde la sociología institucional. El argumento tecnológico es el correspondiente al caso del teclado QWERTY, donde la tecnología no fue remplazada por otras más eficientes por razones impredecibles e idiosincráticas. De aquí se tomó la idea de que, en la política, aunque hay elementos de cambio como la elección y los actores, una vez se ha definido una trayectoria, esta puede quedar fija debido a los ajustes de las estrategias de los actores para acomodarse a esta trayectoria inicial. Sin embargo, Thelen (1999) aclara que, en la política, contrario al mercado, los perdedores no necesariamente desaparecen, y adaptarse a una institución no implica reproducirla, sino que se puede esperar a que las condiciones cambien o trabajar dentro del marco existente con objetivos diferentes a los promovidos por las instituciones. Así que, en estos casos, los rendimientos crecientes no necesariamente resultan en un equilibrio fijo e irrevocable, y existen puntos de elección más adelante (p. 386).

En cuanto al argumento del institucionalismo sociológico frente a la continuidad, este considera las instituciones como construcciones sociales que encarnan las ideas culturales compartidas. En este sentido, aunque las instituciones específicas cambien, estas tienen una lógica similar a las existentes, son “isomórficas”, debido a que están limitadas por lo que los actores conciben como apropiado, según su comprensión del mundo que los rodea y sus limitaciones culturales. De acuerdo con lo propuesto por Thelen (1999), tanto los argumentos económicos-tecnológicos como los institucionales sociológicos presentan

perspectivas para entender la continuidad, pero tienen más complicaciones al incorporar las nociones de conflicto y poder, y no dicen mucho sobre el cambio.

Para Pierson (2000), la dependencia de trayectoria (path dependence) se refiere a la dificultad de salir de un arreglo institucional una vez los individuos y las organizaciones se han adaptado. La continuidad institucional dependería de los altos costos que representa salir de un acuerdo institucional previo (Pierson, 2000). La dependencia de la trayectoria, ha sido estudiada ampliamente por los teóricos del neoinstitucionalismo, y al ser un análisis sobre la continuidad, y el cambio en las instituciones, es significativa también para entender la continuidad en las políticas públicas.

Sobre las transformaciones graduales en las instituciones, Mahoney y Thelen (2010) proponen que el cambio institucional en ocasiones ocurre cuando hay problemas de interpretación y aplicación de las reglas que dan cabida a que los actores implementen las reglas existentes en formas diferentes (p. 4). Con base en las dificultades del institucionalismo para analizar el cambio, estos autores (Mahoney y Thelen, 2010) presentan un modelo de cambio institucional con una serie de proposiciones que vinculan formas de cambio, con características en contexto institucional y de las instituciones, que permiten estrategias y agentes de cambio específicos. En su aproximación, las instituciones se entienden como instrumentos distribucionales con implicaciones de poder; están cargadas de tensiones porque tienen consideraciones de recursos y consecuencias en su distribución (p. 8).

Según esta comprensión de las instituciones, su origen se da tomando en cuenta los recursos de diferentes actores, y sus impactos reflejan el conflicto entre grupos o el resultado de compromisos entre actores. Por lo tanto, las instituciones son siempre vulnerables a los cambios, la estabilidad y el cambio están relacionados intrínsecamente con ellas. En este sentido, los cambios podrían darse por desplazamientos en el balance de poder de los actores, y se esperaría que estos cambios ocurrieran en los vacíos entre las reglas y su interpretación o ejecución (Mahoney y Thelen, 2010).

En su propuesta de análisis del cambio institucional, Mahoney y Thelen (2010) consideran cuatro de las cinco formas de cambio presentados por Streeck y Thelen (2005): *displacement*, *layering*, *drift* y *conversion*. La primera, que puede ser traducida como desplazamiento, se refiere a la remoción de reglas y la introducción de otras nuevas,

proceso que puede ser gradual. La segunda (*layering*) se refiere al uso de capas que se lograría al introducir nuevas reglas sobre o junto a las existentes, estas pueden implicar cambios pequeños, pero al acumularse pueden llevar a otros más grandes. La tercera forma de cambio institucional es el “*drift*” o giro, que se refiere a cambios en el impacto de las reglas existentes por cambios en el ambiente, en general estas se mantienen, pero hay inacciones de los actores que cambian el impacto de la institución. Y la cuarta es la conversión, que se refiere a los cambios en la interpretación de las reglas por actores que explotan las ambigüedades de las instituciones.

Una vez presentados los tipos de cambio institucional, los autores proponen un marco para explicar las características que permiten determinado tipo de cambio. En este sentido proponen tres conexiones causales en esta relación. Una conexión es la existente entre las características del contexto político y las características institucionales, con el tipo de cambio institucional. En el contexto político se cuestiona sobre las posibilidades de veto de los defensores de lo establecido, y sobre los niveles de discreción en la interpretación de las instituciones, con lo cual se puede determinar cuál es el tipo de cambio que se daría más probablemente en cada combinación de estos dos factores (Mahoney y Thelen, 2010).

Al considerar la relación que se da entre el tipo de agentes de cambio y el cambio institucional, los autores proponen cuatro tipos de actores: los insurgentes, que buscan eliminar la institución y se movilizan visiblemente contra la existente siendo más posible un cambio por displacement; los simbioses, que dependen de instituciones que no son creadas por ellos y en su versión parasitaria la explotan por un beneficio propio y pueden llevar a un cambio por *drift*; los subversivos, que buscan sustituir una institución pero no rompen sus reglas mientras no es el momento y pueden generar cambios por *layering*; y los oportunistas, que tienen preferencias ambiguas sobre la continuidad institucional pero aprovechan las posibilidades existentes prefiriendo estrategias de cambio por conversión (Mahoney y Thelen, 2010).

Y la tercera forma de relación ocurre entre el contexto e instituciones y los tipos de agentes de cambio. En esta, los autores determinan en qué tipo de ambientes es más probable que haya agentes de cierto tipo. Así, proponen que los insurgentes aparecerían en un ambiente de baja discrecionalidad en la interpretación y posibilidades de veto débiles, los simbioses en ambientes de fuertes posibilidades de veto y alta discrecionalidad, los subversivos con

fuertes posibilidades de veto y poca discrecionalidad en las reglas, y los oportunistas en ambientes de alta discrecionalidad en las reglas y pocas posibilidades de veto (Mahoney y Thelen, 2010).

El modelo propuesto por Mahoney y Thelen (2010) resalta la importancia de varios factores en el contexto de la continuidad o el cambio institucional, que a su vez se puede reflejar en el cambio en las políticas públicas. Estos factores son, el contexto político, las características institucionales y los actores, que tienen un papel relevante no solamente en este modelo, sino en otras aproximaciones al cambio institucional, desde el neoinstitucionalismo histórico particularmente.

1.3 Factores de continuidad y/o discontinuidad

Con una mirada desde el análisis del cambio institucional propuesto en el enfoque de análisis neoinstitucionalista, se busca identificar factores de continuidad y/o discontinuidad de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, a través de la caracterización de las reglas institucionales que afectan dichas políticas y las acciones emprendidas por los gobiernos, dentro del margen de maniobra permitido por las reglas institucionales.

Tomando en cuenta que el concepto de cambio institucional permite aproximarse a las discontinuidades en las políticas públicas, y que la política tiene influencia en las políticas públicas, se analizan en este trabajo los factores de continuidad y discontinuidad de las políticas públicas de vivienda urbana en Bogotá que se pueden encontrar en instituciones (normas y aparato institucional) y estrategias de gobierno (planes, programas, proyectos y sus presupuestos). En este sentido, se propone analizar en este trabajo cuatro variables que delimitan las acciones estratégicas de los actores que intervienen en el problema de la vivienda en Bogotá: normas, aparato institucional, programas y proyectos, y presupuestos.

Las categorías de los análisis de continuidad y cambio institucional desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico presentadas, se reflejan en las variables analizadas en este trabajo. Por un lado, con respecto a la importancia de las instituciones y sus características (March y Olsen, 1994) en la determinación del contenido de las políticas

públicas, se busca analizar las normas jurídicas que delimitan el campo de las políticas de vivienda urbana y que en muchas ocasiones crean y transforman las organizaciones públicas que intervienen en el sector en el cual se desarrollan estas políticas. En este punto no se analizan particularmente otro tipo de reglas institucionales menos formales, debido al abordaje sobre las acciones realizadas por los actores político-administrativos.

Las leyes no son condición suficiente para que se implemente una política pública, pero sí regulan los procedimientos con los cuales se ejecutan, y otorgan sustancia programática a las declaraciones con intenciones políticas (Rose, 1998, p.151). Como lo explica Rose (1998), las leyes tienen un impulso inercial y se van acumulando con el tiempo, lo más frecuente es que se hagan modificaciones a leyes existentes o que se promulguen nuevas, pero no es común derogarlas, así como no es común modificar la actuación del gobierno frente a una situación de un año a otro. Al respecto, Subirats et al. (2008) clasifica las reglas en generales y específicas. Las reglas generales son las que se aplican a todo el funcionamiento del Estado, como las constitucionales y las que regulan las organizaciones del aparato estatal, mientras que las reglas específicas están ligadas a políticas determinadas y regulan la acción pública correspondiente a cada política. En este trabajo se analizan principalmente las reglas específicas a la política pública de vivienda urbana, es decir, las que se refieren a la acción pública frente a la problemática de la vivienda.

Sin embargo, es también importante considerar las organizaciones gubernamentales, que conforman el gobierno y dan estructura y continuidad a sus actividades, estas perduran por encima de los funcionarios elegidos, y son instrumentos de política que administran recursos y crean programas para cumplir sus metas (Rose, 1998). Richard Rose (1998) define las organizaciones gubernamentales como estructuras administrativas formales, que se caracterizan por ser establecidas por la constitución u otras leyes, ser dirigidas por funcionarios elegidos o sus designados, y financiarse principalmente con impuestos o propiedades del Estado (p. 236). Estas instituciones tienen un rol fundamental en las políticas públicas al ser las que ejecutan los programas a partir de los recursos con los que cuenta el gobierno, por lo tanto, su discontinuidad puede generar impactos en los beneficios generados por el Estado.

Así, considerando la relevancia de la relación entre la política y las políticas públicas, y la relación del contexto político con las formas de cambio institucional, se busca hacer una

aproximación a partir de la revisión de los programas, planes y proyectos relacionados con la vivienda urbana en la ciudad, que son la expresión administrativa de las políticas públicas, ejecutados por organizaciones gubernamentales. Estos lineamientos y las acciones concretas implementadas, permiten evidenciar tanto las intenciones enunciadas, como las acciones efectivamente realizadas por los actores políticos en torno a resolver el problema público de la vivienda. Los actores tienen un margen de maniobra relacionado con los límites de origen institucional, que también afectan la distribución de los recursos que les permiten intervenir en las políticas públicas. Por lo tanto, aunque está fuera del alcance de este trabajo la identificación y el análisis de todos los actores que intervienen en las políticas, sí se consideran los recursos económicos que invierten los gobiernos, a través de las organizaciones gubernamentales, en búsqueda de soluciones frente al problema de la vivienda en Bogotá.

Rose (1998) define los programas como “esfuerzos concretos, legales y burocráticos para convertir las intenciones de la política general en acciones gubernamentales específicas” (p. 270). A través de leyes, dinero y empleados públicos, las organizaciones gubernamentales ejecutan programas con los cuales se busca obtener resultados, aunque su eficacia no es segura; los programas son los costos de un Estado, aunque también se pueden considerar como sus beneficios según sus resultados (Rose, 1998). Los programas y proyectos, representan las intenciones de acción de los gobiernos, pero también su capacidad real de lograr determinados resultados con los recursos que tiene a su disposición. Sin embargo, se debe considerar que, en los programas así como en las normas, hay presiones inerciales de gobiernos anteriores y presiones de los beneficiados, para que se mantengan las actividades realizadas, por lo cual no es común que se promulguen programas totalmente nuevos, y se dan generalmente cambios graduales (Rose, 1998).

El dinero es uno de los principales recursos con los cuales cuenta el Estado para la ejecución de sus políticas y programas (Rose, 1998; Subirats et al., 2008). Este recurso permite implementar las intenciones del gobierno, y de acuerdo con los programas, es más o menos importante en su implementación. De la mano de los programas, sus contenidos y resultados, se considera relevante en este trabajo, comprender la dimensión presupuestal de las políticas de vivienda en Bogotá, para identificar en ella factores de continuidad y/o discontinuidad en las acciones de los gobiernos frente a este problema.

Los presupuestos invertidos en las acciones gubernamentales, son un reflejo tanto de las intenciones de los gobiernos, como de sus capacidades reales para hacer frente a una problemática.

Un factor de discontinuidad en las políticas en general, es el cambio de gobiernos, que en Bogotá ocurre cada cuatro años; y que, más que el cambio de un actor, puede representar la sucesión entre grupos rivales políticos. Dadas las características del sistema político colombiano, los gobiernos seguirán cambiando periódicamente, y este es un hecho que puede llevar a la búsqueda de los gobernantes por generar continuidad en los siguientes gobiernos con acciones como la creación, transformación o liquidación de entidades relevantes para determinado sector, procesos que serían complejos y costosos de revertir por los siguientes gobiernos. Por lo tanto, uno de los factores de discontinuidad que se pueden identificar, es la transformación notable de normas y organizaciones gubernamentales que alteren el funcionamiento general del sector vivienda.

Aun cuando no haya cambios evidentes en las normas o las instituciones del sector, es posible identificar la continuidad en las soluciones frente al problema de la vivienda. Las variaciones en estas interpretaciones y acciones también representan una variación en las funciones de las entidades del sector, por lo cual estas reinterpretaciones del problema y sus soluciones, plasmadas en los planes, programas y proyectos, son un factor que puede dar discontinuidad a las políticas de vivienda. Estas variaciones, además de ser analizadas en lo discursivo de los proyectos, se contemplan en los aspectos de la inversión realizada y de su localización.

Tomando en cuenta los avances teóricos presentados (Mahoney y Thelen, 2010), es importante considerar que los cambios institucionales, y los cambios en las políticas públicas, se pueden dar de muchas formas. Es por esto que la intención de este trabajo no es determinar si las políticas de vivienda han cambiado o no, sino ver los factores que puedan indicar continuidades o discontinuidades desde diferentes componentes de las políticas públicas, entendidas como decisiones y acciones de actores políticos frente a una situación considerada problemática. Aunque en el alcance de este trabajo no se espera tener una explicación sobre la articulación de todos los actores y recursos que han conformado el contenido de las políticas de vivienda urbana en Bogotá, sí se espera encontrar dentro de estas variables, los factores que podrían contribuir a que hubiera

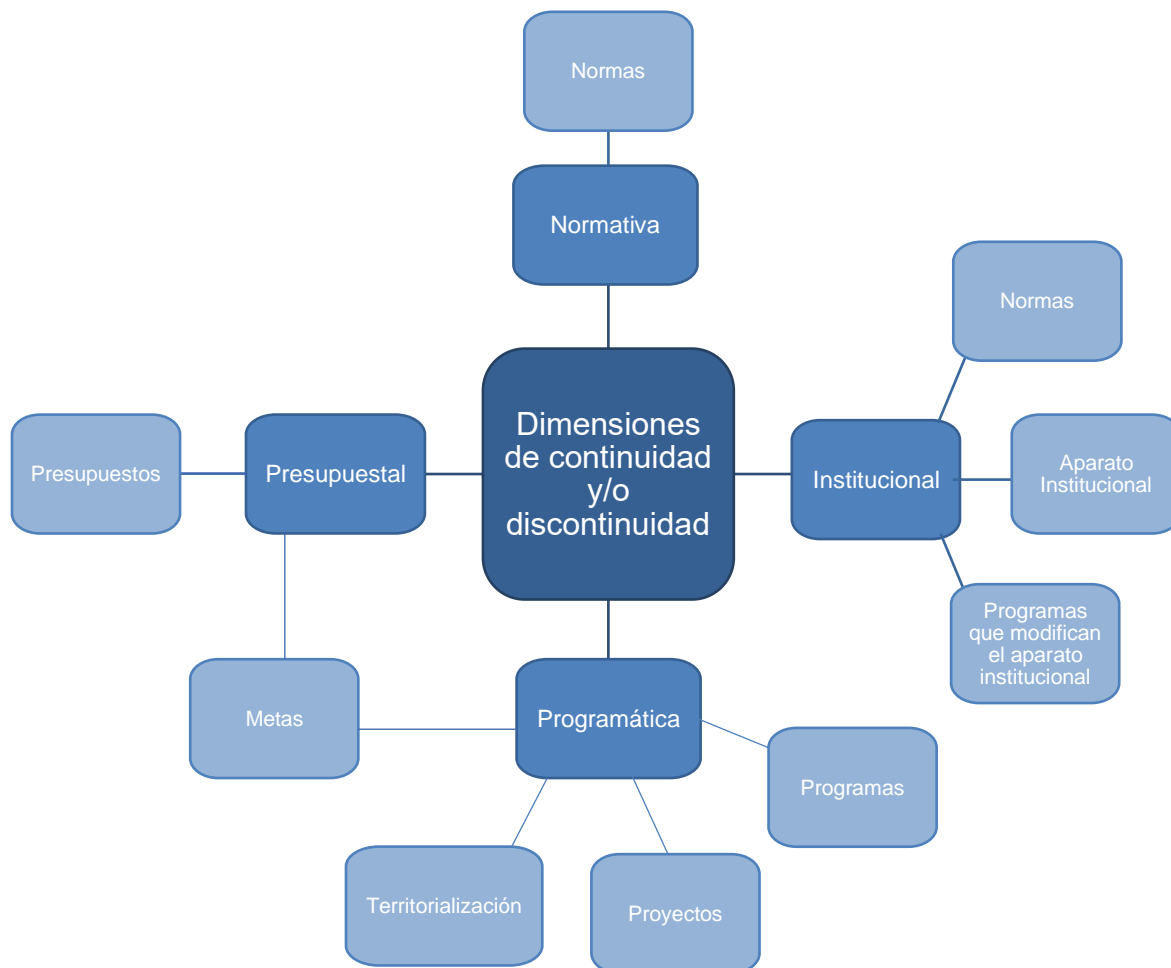
continuidad y/o discontinuidad en estas políticas entre 2004 y 2019, específicamente los relacionados con las decisiones políticas y las características institucionales del sector.

2. Estrategia metodológica

Con el fin de identificar los factores de continuidad y/o discontinuidad de las políticas de vivienda urbana en Bogotá, se consideraron cuatro dimensiones que hacen parte de la configuración de las políticas públicas, estas son: la normativa, la institucional, la programática y la presupuestal. En cada una de estas dimensiones, se identificaron los factores que podrían contribuir a la continuidad o discontinuidad de las políticas de vivienda en el periodo estudiado, a través de la revisión de las principales acciones que conformaron dichas políticas.

En general, la estrategia metodológica utilizada permitió hacer una revisión de las dimensiones de continuidad en las políticas públicas propuestas, de forma transversal a la identificación de las normas, programas y proyectos que han materializado la política de vivienda urbana de Bogotá en el periodo de estudio, considerando aspectos como las metas, los presupuestos y la territorialización de las acciones.

Sin embargo, aunque el análisis de los factores de continuidad y/o discontinuidad en las dimensiones de la política fue transversal a la caracterización de los componentes de las políticas de vivienda urbana de Bogotá, se relacionaron algunas características de las políticas con determinadas dimensiones con las cuales se encontraba mayor correspondencia. En un primer momento del planteamiento de la estrategia de análisis, se identificaron las variables que se requería conocer dentro de cada dimensión para identificar factores de continuidad y/o discontinuidad. Este proceso permitió relacionar las dimensiones analizadas con las partes de la política que contenían la información requerida para el análisis.

Figura 2-1: *Relación entre las dimensiones analizadas y la caracterización de las políticas*

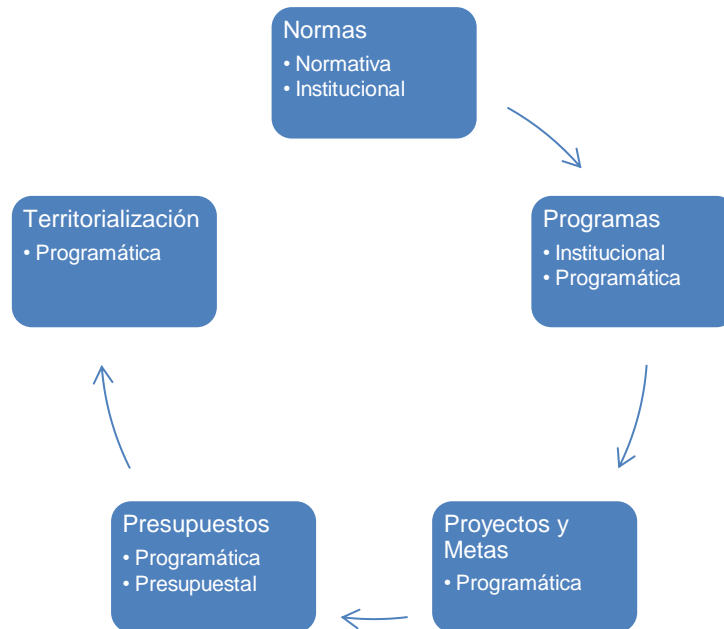
Fuente: Elaboración propia con base en Y. Contreras (comunicación personal, enero 24 de 2020).

El proceso de revisión de las fuentes seleccionadas y el diligenciamiento de las matrices de apoyo para la recopilación y el análisis de información de cada componente de las políticas se hizo de forma paralela cuando las fuentes lo permitían; sin embargo, se procuró seguir una secuencia lógica que para caracterizar las políticas de vivienda urbana e identificar los factores de continuidad en las dimensiones presentadas en la Figura 2-1. Esta secuencia de actividades, que comprende la descripción de cada categoría y las fuentes de información utilizadas, se presenta a continuación.

Inicialmente se identificaron las características de las normas y los programas, tanto a nivel nacional como distrital, que concretaron las políticas de vivienda en Bogotá en el periodo

de estudio. Para esto, se realizó un análisis documental, que permitió develar los cambios en las dimensiones normativa e institucional.

Figura 2-2: Elementos de las políticas y dimensiones de continuidad y/o discontinuidad



Fuente: Elaboración propia con base en Y. Contreras (comunicación personal, enero 24 de 2020).

La dimensión normativa de las políticas públicas mencionada en este punto se refiere a los documentos legales que dan soporte a las acciones públicas relacionadas con la vivienda urbana en Bogotá y en el país, y que por su carácter pueden generar continuidad o discontinuidad en las acciones del Estado. Las fuentes de información consideradas para este análisis documental, fueron leyes, acuerdos, decretos y resoluciones emitidos por los gobiernos nacionales y distritales que tienen efectos en las acciones públicas y privadas relacionadas con la vivienda en Bogotá. La información considerada se recopiló en una matriz conformada por las variables que se analizaron, dicha matriz se presenta en la Tabla 2-1. Las variables consideradas fueron: la entidad que generó la normativa (considerando si es del nivel nacional o municipal), el grupo objetivo sobre el cuál se quiso generar un impacto (por ejemplo, las empresas constructoras, las administraciones municipales, etc.), y los objetivos de la norma con sus respectivos mecanismos. El análisis realizado por medio de esta matriz permitió identificar factores de continuidad relacionados con la normatividad del sector.

Tabla 2-1: *Matriz para análisis documental de normas en el sector vivienda*

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
			Nacional o distrital			

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en la dimensión institucional se pueden identificar cambios en el aparato institucional que a su vez pueden generar cambios en las dinámicas del sector, y que llevan a dar continuidad a determinadas acciones de política pública implementadas por un gobierno, incluso más allá de los periodos determinados por la elección popular de gobernantes. Por medio del análisis documental de instrumentos de planeación, y considerando la normativa revisada, se indagó sobre las instituciones creadas y/o liquidadas en el periodo de estudio que se relacionaran con el sector vivienda, los motivos de su creación o liquidación según dichos documentos, y las funciones asignadas a las instituciones creadas. Así mismo, se identificaron los programas que han conformado las políticas de vivienda a nivel nacional y distrital; cómo estos se articulan o desarrollan de forma independiente; cómo los programas nacionales se relacionan los objetivos distritales; y cómo desde el nivel nacional se definen programas o proyectos específicos de vivienda para Bogotá. De esta forma se identificaron factores de continuidad de las acciones de vivienda urbana de Bogotá en los aspectos institucionales de estas políticas.

Una vez analizados los factores normativos e institucionales que pudieron dar continuidad y/o discontinuidad a las políticas de vivienda urbana de Bogotá, se hizo un acercamiento a los programas distritales en vivienda que se han planteado en el periodo de estudio, a partir de la revisión de los Planes de Desarrollo de los gobiernos de la ciudad y del Plan de Ordenamiento Territorial vigente (Programa de Ejecución). Primero, se revisó cada uno de los planes de la ciudad en el periodo de estudio y se extrajeron los lineamientos principales que guiaron las políticas de vivienda, considerando los objetivos, las estrategias y las políticas de cada plan que se referían al tema de la vivienda; esto para identificar los programas en los cuáles se plasman las soluciones dadas a las problemáticas identificadas por el plan. Esta información se registró en la matriz que se presenta a continuación.

Tabla 2-2: *Matriz para análisis documental de programas de vivienda*

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
Año - año					

Fuente: Elaboración propia.

Con la revisión y el análisis documental de los Planes de Desarrollo de la ciudad, se pudo evidenciar factores de continuidad o discontinuidad en la dimensión programática de las políticas públicas. En esta dimensión se consideran los lineamientos generales, los objetivos, las políticas y las estrategias planteadas desde la planeación de las políticas de la ciudad, que, de mantenerse entre periodos de gobierno, pueden llevar a una mayor continuidad de las políticas de vivienda urbana de Bogotá.

Después de revisar los planes de la ciudad, se caracterizaron los programas y proyectos específicos referidos a la implementación de acciones en vivienda urbana. En el análisis de dichos programas se tuvo en cuenta los objetivos que siguieron, los proyectos propuestos para lograrlos, las metas que se plantearon y las asignaciones presupuestales dadas a los programas y proyectos, con respecto al conjunto del presupuesto para el desarrollo de dichos planes, tal como se presenta en la siguiente matriz. El análisis de los programas y proyectos que se implementaron en la ciudad como parte de la materialización de las políticas de vivienda urbana de la ciudad, permitió evidenciar otros factores programáticos de continuidad y/o discontinuidad en las políticas, además de evidenciar factores presupuestales.

Tabla 2-3: *Matriz para análisis documental de proyectos y metas en vivienda*

Periodo	Programa	Proyecto	Meta	Presupuesto	Ejecución
Año - año					

Fuente: Elaboración propia.

La dimensión presupuestal de las políticas públicas representa la materialización de las políticas que son efectivamente implementadas, y permite dimensionar la inversión que deciden hacer los gobiernos en algunos temas o sectores, con respecto a lo planteado en los lineamientos de sus planes y programas. Los recursos invertidos en determinados proyectos y componentes permiten aproximarse al grado de importancia que se da a las acciones frente a determinada problemática con respecto a las acciones para afrontar las demás problemáticas que son objeto de inversión por el Estado. Es así como el análisis

de las cifras presentadas en los Planes de Desarrollo, los Informes de Gestión y los Planes de Acción, permitieron identificar las asignaciones presupuestales a los programas y proyectos de vivienda, y así establecer las prioridades de cada gobierno de la ciudad y los cambios que se dieron en cada periodo de gobierno.

En el análisis de datos presupuestales de los programas y proyectos de los gobiernos de la ciudad en cuanto a vivienda urbana, se partió de la consideración de las metas específicas correspondientes a cada proyecto, y de los recursos financieros asignados a estas. Con estas cifras se pudo estimar la participación de lo invertido en acciones en vivienda urbana con respecto al presupuesto total de cada plan y/o a los presupuestos de los ejes principales propuestos por cada gobierno. Adicionalmente, fue posible considerar cuáles eran las variaciones porcentuales de estos recursos y de la proporción de presupuesto destinada a proyectos de vivienda en Bogotá, a lo largo del periodo de estudio. De esta forma se identificaron factores de continuidad en las políticas de vivienda relacionados con los aspectos presupuestarios de las políticas públicas.

Finalmente, tomando en cuenta la identificación y caracterización de programas y proyectos que conforman las políticas de vivienda urbana en Bogotá, se realizó un análisis de territorialización de las acciones identificadas, por medio de la visualización de los proyectos implementados. Para este fin se utilizó información encontrada en los Informes de Gestión de los gobiernos de la ciudad de Bogotá y demás datos provistos por entidades como la Secretaría Distrital del Hábitat y la Caja de Vivienda Popular. Este ejercicio permitió establecer condiciones de continuidad y discontinuidad en cuanto a la población atendida en la implementación de las acciones que han conformado las políticas de vivienda urbana en la ciudad durante el periodo de tiempo estudiado.

El periodo de estudio, que comprende de 2004 a 2019, se seleccionó considerando que fuera posterior al cambio de modelo de las políticas de vivienda que inició en la década de 1990, que tuvo cambios institucionales relacionados como la liquidación del Banco de Crédito Hipotecario en 2001 y el Inurbe en 2003. Para el año 2004 se contaba con un Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, y se encontraba establecido el instrumento de los Planes de Desarrollo en la ciudad. El inicio del periodo de estudio coincide con un nuevo periodo de gobierno de la ciudad, y permitió tener a disposición la información de

cuatro periodos de gobierno con instrumentos similares, mientras que el año final considerado en este trabajo corresponde al último año con información disponible.

Al finalizar la caracterización de los componentes de las políticas de vivienda urbana, a partir del análisis de normas, programas, metas, presupuestos y acciones territorializadas; se pudieron identificar factores de continuidad y/o discontinuidad en las acciones que conformaron dichas políticas de Bogotá entre 2004 y 2019, evidenciando también sus principales resultados frente al problema socialmente definido que pretendían resolver.

3. Contexto de las políticas de vivienda en Colombia y Bogotá (1991-2004)

El análisis de las políticas de vivienda de Bogotá se realiza en un periodo de tiempo delimitado entre los años 2004 y 2019. Aunque es este el periodo en el cual se busca identificar factores de continuidad y/o discontinuidad en las políticas, es importante contar con un contexto del desarrollo de las políticas de vivienda en Colombia y de su materialización en Bogotá antes de 2004, que permita conocer las inercias y puntos de inflexión provenientes de decisiones anteriores que siguen repercutiendo en estas políticas.

Las políticas públicas están conformadas por acciones plasmadas en normas y actos administrativos que se mantienen en el tiempo, con transformaciones en determinados factores que llevan a discontinuidades. Las intenciones de los gobiernos para realizar transformaciones en las respuestas del Estado frente a diferentes situaciones, están limitadas por la estructura institucional que se ha formado a partir de los cambios graduales a las reglas y a la misma estructura del Estado, con decisiones sucesivas tomadas por diversos actores en el gobierno. Así como la transformación institucional se da a través de ajustes incrementales (Hall, 2010; Thelen, 2002), las políticas que están enmarcadas en ellas también se transforman a partir de los factores de discontinuidad que representan ciertas acciones de los gobiernos y del contexto.

Aunque hay diversas estrategias que pueden generar cambios institucionales (Mahoney y Thelen, 2010), suelen haber resistencias derivadas de los complejos sistemas de reglas que dificultan las transformaciones, y de la complejidad de salir de arreglos institucionales que se han instaurado en las acciones y relaciones de las organizaciones y los individuos (Pierson, 2000). En la conformación del aparato institucional, las reglas que orientan el

sector, y las acciones que se han implementado, se puede tener un acercamiento a las trayectorias de las políticas públicas.

En esta sección se presenta un recorrido sobre las continuidades-discontinuidades identificadas en las políticas de vivienda del país, que determinan la situación actual del sector y son la base para comprender las medidas implementadas en años recientes para dar solución a la problemática de la vivienda en Bogotá. Este contexto histórico permite comprender el entorno en el cual se han desarrollado estas políticas en Bogotá, y el marco institucional y normativo de las responsabilidades nacionales y distritales en términos del derecho a la vivienda digna promulgado por la Constitución colombiana de 1991. Así mismo, se tiene un acercamiento a los compromisos adquiridos años atrás en el desarrollo de las políticas de vivienda, y las inercias que mantienen su continuidad a través del tiempo, así como los cambios que redireccionan esas continuidades, muchos de los cuales enmarcan las acciones más actuales en cuanto al problema de la vivienda.

3.1 Marco normativo e institucional de las Políticas de vivienda en Colombia

Tomando en cuenta que el objetivo de este trabajo es la identificación de factores de continuidad y/o discontinuidad en las políticas públicas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, la revisión de los antecedentes procura analizar los hechos ocurridos previamente al periodo de estudio, desde la perspectiva de sus factores de continuidad y discontinuidad en normas relacionadas con el aparato institucional y los programas de gobierno, para dar respuesta a la situación problemática de la vivienda en Colombia. De acuerdo con estas variables, se presentan primero los cambios normativos sobre las funciones y posibilidades de actuación del Estado en la vivienda, seguidos del aparato institucional que ha liderado estas acciones, y los programas que se han implementado.

- **Dimensión normativa**

Las primeras acciones tomadas por el Estado en el tema de la vivienda como una problemática social en la cual debería intervenir el Estado en Colombia, se dieron a partir de 1918. Inicialmente, este tema se relacionó con la preocupación por la higiene y la salud pública debido en parte a la epidemia de gripa mundial de 1918, uno de los posibles motivos para la entrada en la agenda del tema de la vivienda. En 1918, un mes después

de la gran epidemia de gripa vivida en la ciudad de Bogotá se expidió la Ley 46 considerada la primera Ley de vivienda, que dictaba una medida de salubridad pública y la provisión de habitaciones higiénicas para la clase proletaria (Archivo de Bogotá, 2018).

Posterior a esta “primera ley de vivienda”, se crearon entidades como el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) que dieron estructura al sector vivienda (MinVivienda, 2014). En este contexto, las normas relacionadas con las posibilidades de acción del Estado en atención al problema de la vivienda, se enmarcan en las actuaciones de estas organizaciones públicas. De forma paralela a la creación de estas entidades, con el Decreto 200 de 1939, se dieron disposiciones para atender el problema de la vivienda con el fomento a la construcción de habitaciones higiénicas por parte de los Bancos de Crédito Territorial, con el ICT coordinando sus actividades. Más adelante, se reglamentó la construcción de vivienda, monumentos y obras de defensa como “empresa útil o benéfica” que podría recibir estímulo y apoyo por parte de la Nación, con la Ley 71 de 1946; y asignó a los contribuyentes la obligación de destinar recursos para la construcción de viviendas económicas para trabajadores o para mejoras en estas, con la Ley 85 de 1946.

El camino hacia la transición entre la construcción de vivienda para los hogares más pobres realizada directamente por instituciones públicas, a la construcción por privados que se esperaba fomentar, comenzó formalmente en la década de 1970. El Decreto 678 de 1972, autorizó la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda (CAV) con el fin de promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción mediante el sistema de UPAC (unidades de poder adquisitivo constante), que consistió en un mecanismo de indexación de los créditos de vivienda al Índice de Precios al Consumidor. Con la creación de las CAV, la acción directa del Estado fue disminuyendo sus acciones en la financiación de vivienda, y se enfocó en el desarrollo de vivienda popular subsidiada a través del ICT, especialmente con obras de infraestructura (redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica) que permitieron mejorar la oferta de suelo urbano, y con el otorgamiento de créditos para autoconstrucción y desarrollo progresivo por parte del ICT (Decreto 710 de 1973) (Ceballos, 2008).

A partir de 1988 el país inició un periodo de profundas transformaciones con el proceso de descentralización que otorgó a los municipios mayor autonomía en el manejo del gasto, permitió la elección popular de alcaldes y la vinculación de municipios y comunidades como

gestores de su propio desarrollo con posibilidades de control sobre la administración local. En este contexto, se aprobó la Ley 9 de 1989 conocida como la Ley de Reforma Urbana, que creó mecanismos que permitían a los municipios intervenir en los procesos de transformación física del territorio (Arbouin, 2012), como la enajenación y expropiación de bienes, la protección a moradores en procesos de renovación urbana, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, entre otros. Aunque su aplicación por los municipios tuvo dificultades administrativas y técnicas, y la gestión del desarrollo urbano de la ciudad terminó cediendo ante las presiones del mercado con demandas de nuevo suelo urbano que se tradujeron en la expansión de las ciudades y en la densificación de zonas consolidadas generando hacinamiento y falta de espacio público y equipamientos (Ceballos, 2008). Esta Ley estableció normas que formaron el camino para que el tema urbanístico estuviera presente en la Constitución Política de 1991 (Arbouin, 2012).

Para Torres (2008), la Ley 9 de 1989 generó una de las más grandes rupturas en términos de gestión del suelo y provisión de vivienda, debido a su incidencia en el modelo económico, en las políticas sectoriales y en la lógica de intervención del Estado. Las posibilidades de la población de bajos ingresos de adquirir lotes con servicios y los subsidios a la oferta de vivienda, se transformaron en la constitución de bancos de tierras para generar suelo urbanizado que pudieran adquirir las firmas constructoras de vivienda, de acuerdo con las exigencias del nuevo modelo. Así, “se pasó de políticas de vivienda social para población de bajos ingresos, a políticas de gestión del suelo para viviendas de interés social prioritario” (p. 13). Con estos cambios, la idea de vivienda social se transformó en la de vivienda de interés prioritario, que derivó en el concepto de solución habitacional, más un espacio en el cual se duerme que en el cual se reproduce una familia a nivel social (Torres y Rincón, 2011).

En la década de 1990 se consolidaron en Colombia los cambios normativos e institucionales que consistieron en fortalecer la liberalización de los mercados y reestructurar el Estado para reducir su tamaño y hacerlo menos ineficiente, con medidas como la privatización de las empresas públicas y la desregulación de los mercados (Mújica, 1995). Así, el Estado dejó de ser constructor de viviendas y garante de toda la cadena constructiva, para convertirse en un regulador del mercado. Con esta percepción sobre el rol del Estado se pueden entender las discontinuidades en las políticas de vivienda que se dieron en el país en esta década y que marcaron su posterior desarrollo.

Con el inicio de la década de 1990, se modificó de manera importante la estructura de la política de vivienda en Colombia. Uno de los hechos más relevantes en esta década es la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, que en su Artículo 51, afirma el derecho de todos los colombianos a vivienda digna, y cómo el Estado es encargado de fijar condiciones para hacer efectivo este derecho y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

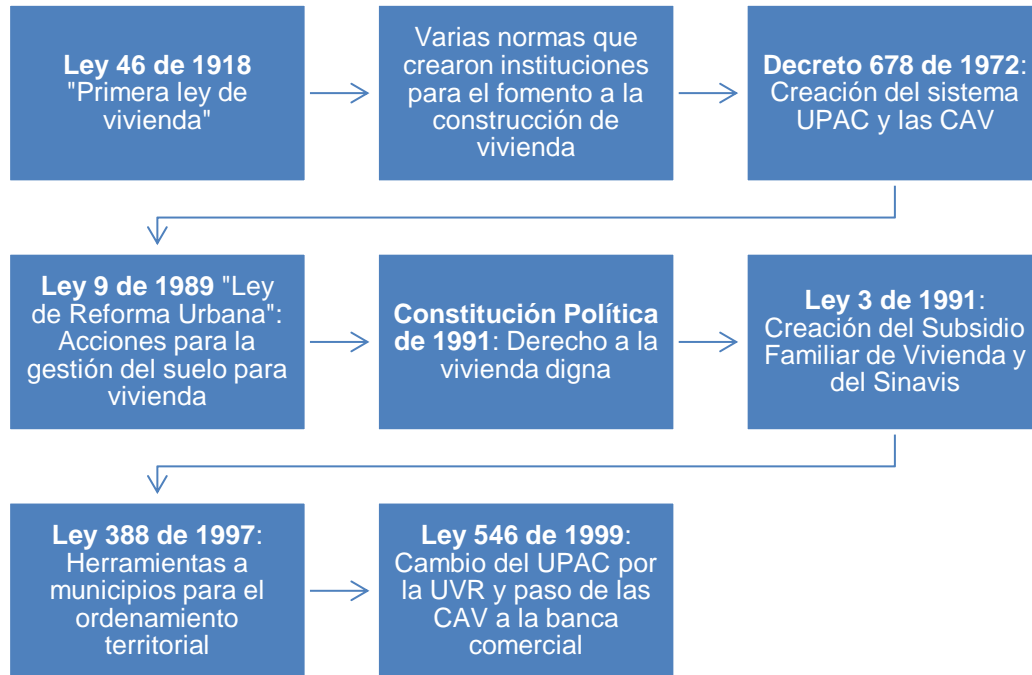
Este mismo año, se promulgó la Ley 3 de 1991, que implicó un cambio en el papel del Estado en la vivienda social con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SINAVIS), el establecimiento del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), y la modificación de las organizaciones públicas del sector y de sus funciones, para adaptarse a este nuevo modelo (MinVivienda, 2014). La definición de una *Solución de Vivienda* en esta Ley se presentó como “el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro”, por lo cual incluye la compra de viviendas, la autoconstrucción progresiva y la obtención de títulos de propiedad, dependiendo de las condiciones económicas de las familias con ingresos menores a 4 salarios mínimos. Este marco legislativo también aportó definiciones sobre el subsidio de vivienda y los roles de los sectores e instancias con el objetivo de reducir el déficit cuantitativo de vivienda y atender las deficiencias cualitativas existentes. El cambio más relevante, se dio al dejar de lado la construcción de vivienda por parte de las entidades públicas, y centrar las políticas de vivienda en la provisión de un subsidio a la demanda.

El proceso de ajuste del sistema del SFV se vio alterado por la crisis del sistema de indexado de financiamiento de vivienda UPAC a finales de la década de 1990. Esta crisis se debió a “los cambios en el modelo de crecimiento económico, las reformas financieras, las fluctuaciones de la tasa de interés y los ajustes en el cálculo de la UPAC” (Maquet, 2013, p. 42). El colapso causó un aumento en el costo del financiamiento y el no pago y devolución de inmuebles por muchos deudores hipotecarios, incluidos los de VIS. Como respuesta, se tomaron medidas para fortalecer el sistema financiero y se declaró emergencia económica. Por lo tanto, en diciembre de 1999, con la Ley 546, se creó la UVR (unidad de valor real) para sustituir el UPAC, y las CAV pasaron a ser del sector de la banca comercial.

Por otro lado, contrario al fortalecimiento del sector privado en la producción y financiación de vivienda, se buscó retomar la función pública del urbanismo con la Ley 388 de 1997. Esta ley concedió a los municipios la autoridad para gestionar el suelo urbano (Borrero, 2003) y aplicar mecanismos para garantizar el cumplimiento del derecho a una vivienda digna. Con la Ley 388 de 1997, se generaron herramientas de intervención en los usos y aprovechamientos del suelo para que las administraciones públicas locales pudieran ejercer su función pública en urbanismo, afianzando el proceso de descentralización y la autonomía territorial de municipios y distritos (Arbouin, 2012). Enfatizó la responsabilidad de la administración municipal sobre la vivienda, ya que además de gestionarse los subsidio, se deben conocer las necesidades de vivienda y gestionar el suelo de acuerdo con esta demanda.

Sin embargo, el nuevo marco legislativo que avanzaba en cuestiones de reforma urbana, no logró incidir directamente en los mecanismos para limitar la especulación comercial del suelo asociado a producción de vivienda social, ni garantizar la calidad de las soluciones de vivienda (Ceballos, 2008). Al iniciar la década del año 2000, todos los municipios del país se encontraban en el proceso de construcción de los planes de ordenamiento territorial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997. Desde el gobierno nacional, con respecto a la gestión del suelo, se hizo un esfuerzo por adaptar las herramientas proporcionadas por dicha Ley para su ejecución en los territorios (Torres, 2008).

Figura 3-1: *Discontinuidades en la legislación de las políticas de vivienda en Colombia hasta 2004*



Fuente: Elaboración propia.

- **Dimensión institucional**

Las primeras entidades a las cuales se asignaron funciones relacionadas con el fomento y la construcción de vivienda, fueron creadas a partir de 1924 cuando con la Ley 68 se creó el Banco Agrícola Hipotecario con el fin de otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo. Posteriormente se creó en 1931, con la Ley 58, la Caja de Crédito Agrario creada con el fin de otorgar créditos a agricultores. En 1932 se creó el Banco Central Hipotecario (BCH) con el Decreto Legislativo 711, con el objetivo de organizar el crédito hipotecario en Colombia y retomar la actividad del Banco Agrícola Hipotecario que orientó a programas de construcción directa de vivienda a empleados (Ceballos, 2008). En 1939, con el Decreto Ley 200, se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) cuyo objetivo fue fomentar la construcción de viviendas higiénicas para la población rural, aunque en 1956 se asignaron las funciones de vivienda rural a la Caja de Crédito Agrario.

En las siguientes décadas se fueron modificando las funciones de estas Instituciones. El ICT fue autorizado a otorgar créditos para compra o construcción de vivienda a las cooperativas habitacionales (Ley 53 de 1942), se creó y expandió su sección de vivienda

urbana (Decreto 2663 de 1944 y Ley 29 de 1945), y se buscó aumentar su capacidad de recursos con la emisión de bonos (Decreto 1465 de 1953 y Decreto 515 de 1954). También se ampliaron las funciones del BCH (Decreto 1132 de 1953) y el Banco de Crédito Agrario (Decreto 330 de 1957), y se ampliaron las posibilidades de financiación del BCH (Decreto 14 de 1958) (MinVivienda, 2014). En este periodo también se abrió la posibilidad a la creación de organizaciones como las Juntas Departamentales de la Vivienda Popular, el Instituto Colombiano de Colonización e Inmigración, la creación de fondos mutuos de ahorro y vivienda en empresas, el Banco de Ahorro y Vivienda, y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo constituidas (Ceballos, 2008).

En este contexto de poca participación privada en la construcción de vivienda y un alto déficit de vivienda que se reflejó en la aparición de invasiones y tugurios, se reglamentaron las funciones de algunas entidades ya existentes, como el Banco de Ahorro y Vivienda (Decreto 979 de 1966), las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamos, y las Cajas o secciones de ahorro de los bancos privados (Decreto 2032 de 1966). Posteriormente, en 1968, se creó el Fondo Nacional del Ahorro (Decreto 3118) con el fin de fomentar la adquisición de vivienda por parte de los trabajadores oficiales, con operaciones financieras relacionadas con la compra de vivienda, construcción y mejora de vivienda; a través de otorgar préstamos a empleados públicos, celebrar contratos para la ejecución de planes de vivienda para sus beneficiarios, entre otras (Ceballos, 2008). Aun con este cambio, el rol del ICT mantuvo su relevancia.

Así mismo, con el fin de fortalecer el sector vivienda, se creó el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano (MinVivienda, 2014), con el Decreto 209 de 1969. Este Consejo estuvo integrado por el Ministro de Desarrollo Económico, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Superintendente Bancario, el gerente del ICT, el jefe de la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, el gerente del BCH, un representante de la Cámara Colombiana de la Construcción, un representante de la Federación Colombiana de Cooperativas de Vivienda, un representante de la Sociedad de Arquitectos o Ingenieros, y un representante de las centrales obreras. La creación de esta organización, muestra el interés de consolidar un sector encargado de la problemática de la vivienda, y la continuidad de asignar responsabilidades en este campo a las instituciones que tienen funciones en el sector.

Un factor de discontinuidad importante en el aparato institucional de la vivienda, se dio con la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) en 1972. Antes de esta fecha, la canalización del ahorro y la financiación de vivienda estaban centradas en el BCH, pero con la creación del sistema UPAC, estas funciones se encomendaron a las CAV, entidades financieras especializadas de carácter privado. Las CAV atendieron principalmente a sectores medios y altos para adquisición de viviendas, ligados a grandes empresas promotoras que tuvieron un rápido crecimiento y se especializaron en viviendas de lujo, causando que se elevaran también los precios de las viviendas de estrato medio por la falta de oferta (Cuervo y Jaramillo, 2009). Estos cambios institucionales y en la financiación de los programas de vivienda, llevaron a que las CAV se posicionaran como los organismos más importantes para el financiamiento de vivienda, e incluso desplazaran al BCH y al ICT en la producción de vivienda en el país.

En adelante, la actividad estatal en el sector vivienda siguió reduciéndose. Con el Decreto 2404 de 1974, el Banco Central Hipotecario (BCH) fue autorizado para abrir una Sección de Ahorro y Vivienda para captar ahorros y otorgar créditos hipotecarios dentro del sistema UPAC. De esta forma, pasó a vincularse al sistema general de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Sin embargo, con la Ley 20 de 1976 se creó el Fondo de Vivienda Rural administrado por la Caja de Crédito Agrario, con el fin de preparar los planes y programas de construcción y mejoramiento de vivienda campesina (Ceballos, 2008). El ITC, el BCH y el FNA siguieron realizando sus actividades, con algunas nuevas regulaciones como el Decreto 2200 de 1984 que dictó disposiciones reguladoras de la actividad del BCH, dentro del sistema financiero del UPAC.

Al iniciar la década de 1990 con los cambios en el rol del Estado frente a la vivienda, especialmente con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SINAVIS) con la Ley 3 de 1991, se estableció el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), se modificaron las funciones de las instituciones más importantes para el sector hasta el momento (ICT y BCH), y el ICT se transformó en el Inurbe (Instituto Nacional de VIS y Reforma Urbana) eliminando abruptamente la promoción estatal de vivienda, incluso para los hogares más pobres (Cuervo y Jaramillo, 2009). El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social creado, se conformó por las entidades que cumplían funciones relacionadas con la vivienda de interés social, en cuanto a su financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos. El objetivo del Sinavis, según la Ley 3 de

1991, fue ser un mecanismo de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades de las entidades del sector, para tener mayor racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos y en las políticas de vivienda de interés social.

Particularmente, al Inurbe, que sustituyó al Instituto de Crédito Territorial (ICT), se le atribuyó la responsabilidad de administrar los subsidios (SFV) que provienen de recursos de la Nación, y de proveer asistencia técnica a los entes territoriales, las empresas constructoras, la comunidad de demandantes y a las organizaciones populares de vivienda sobre la aplicación de políticas habitacionales (Cuervo y Jaramillo, 2009). En esta entidad se centraron estas nuevas funciones, y la conclusión de las actividades que había iniciado el ITC.

Adicionalmente, en este nuevo esquema se dieron cambios en otras instituciones del sector como las Cajas de Compensación Familiar (CCF), que, además de recibir la obligación de administrar los subsidios que proceden de las deducciones de salarios de los empleados, se les exigió construir sus propios programas de vivienda dirigidos a sus afiliados (Cuervo y Jaramillo, 2009). El FNA y la Caja Promotora de Vivienda Militar (CPVM) también sufrieron cambios en función del manejo del subsidio. El sector solidario, encabezado por las Organizaciones Populares de Vivienda promovía programas de vivienda para sus afiliados por el sistema de autogestión comunitaria (Ceballos, 2008).

Las CAV, que desde 1972 se dedicaban a financiar vivienda comercial, diversificaron su oferta y colocaron una parte de su cartera ligada a créditos hipotecarios para adquisición de VIS (Cuervo y Jaramillo, 2009). La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero canalizó el subsidio en el ámbito rural y las entidades territoriales gestionaron sus propios recursos para el desarrollo de políticas de vivienda y la aplicación de instrumentos de la Ley 9 de 1989. Posteriormente, en el proceso de implementación de esta nueva estructura para la política nacional de vivienda, se siguieron ajustando las estructuras y funciones de algunas entidades para lograr el funcionamiento del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Ceballos, 2008).

Aunque en la primera mitad de la década de 1990 hubo un auge en la demanda y construcción de viviendas, hacia final de la década se dio una crisis del UPAC, en la cual muchos hogares perdieron sus viviendas por no poder pagar los créditos y muchos

promotores de vivienda quebraron. A partir de esta situación, en la cual se vio amenazada la solvencia de las CAV y con ellas el sistema financiero al aumentar la cartera morosa del sistema hipotecario, se creó en 1999 el sistema del UVR (unidad de valor real) para remplazar el UPAC. Estos cambios en el sistema se unieron con la reforma al sector financiero, que llevó a las CAV a ser parte del sector privado en el modelo “multibanca” (Cuervo y Jaramillo, 2009).

Otras transformaciones institucionales relacionadas con este cambio de modelo, se dieron con la disolución de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en 1999, y la liquidación del Banco de Crédito Hipotecario (BCH) en 2001. Finalmente, los cambios en el aparato institucional derivados de la creación del Sinavis, y su proceso de adaptación institucional, llevaron a la supresión, liquidación y terminación del Inurbe en 2003, argumentando irregularidades e incompetencia en su gestión. Con la eliminación de esta organización, el manejo del subsidio de vivienda se delegó a las Cajas de Compensación Familiar, vigiladas por la Superintendencia del Subsidio Familiar y el Ministerio de Desarrollo Económico en su gestión para la ejecución de la política nacional de VIS y de los recursos estatales destinados al subsidio (Ceballos, 2008).

Después de una década de dirección del Sinavis, el Inurbe fue remplazado por Fonvivienda. Toda la transición política del sector implicó que las entidades públicas asumieran un enfoque gerencial-empresarial en su gestión de los recursos del Estado, mientras que la política era implementada por agentes privados como el sector financiero y el de la construcción (Torres, 2008). Fonvivienda, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se creó con el objetivo de realizar la distribución territorial de los recursos dirigidos a subsidios de vivienda, y la transferencia de funciones hacia entidades como cajas de compensación, Fonade y Findeter. El Inurbe fue el último espacio institucional con un carácter ejecutor e intervención relativamente integral en todos los componentes de la producción de vivienda (Maldonado, 2012).

Figura 3-2: *Discontinuidades en el aparato institucional de las políticas de vivienda en Colombia hasta 2004*



Fuente: Elaboración propia.

▪ Dimensión programática

A medida que se daban cambios en el marco normativo e institucional de las políticas de vivienda en el país, las acciones emprendidas por los gobiernos se adecuaban a las limitaciones que este marco imponía. Las primeras acciones del Estado frente al problema de la vivienda, se relacionaron con la construcción y financiación de vivienda para trabajadores, como el subsidio familiar de vivienda a cargo del Estado que se dio durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953 a 1957), gobierno en el cual se realizó un seminario nacional de vivienda que brindó insumos para la construcción de una política nacional de vivienda (Ceballos, 2008). También fue novedosa la expedición del primer Programa Nacional de Desarrollo en el gobierno de Alberto Lleras Camargo en 1961, en el cual se partió, con respecto a la vivienda, de la incapacidad de muchas familias para acceder a vivienda debido a los altos costos y sus bajos ingresos, frente a lo cual se promovieron grandes proyectos centrados en la autoconstrucción para enfrentar el déficit cuantitativo de vivienda, con el apoyo de recursos internacionales como los de la Alianza para el progreso (Rueda, 2010). A partir de la década de 1960 tomó forma la concepción del problema de la vivienda que perduró durante varios años, mientras se dio el mayor crecimiento de la ciudad.

El contexto de la época estuvo marcado por un gobierno pactado a través del Frente Nacional¹, en el cual se establecieron acuerdos sobre política de vivienda popular en 1962, que delimitaron las acciones frente a la vivienda en este periodo de gobierno. En estos acuerdos, resalta la intención de centrar las acciones de atención al déficit habitacional en la población más pobre, el fomento al crédito hipotecario y al ahorro para estimular la construcción de viviendas de bajo costo por privados, y la destinación de áreas de utilidad pública para erradicación de tugurios y construcción de vivienda de bajo costo (Ceballos, 2008, p. 109). Estos acuerdos, conformaron una institucionalidad que limitó los programas gubernamentales durante el Frente Nacional y dieron continuidad a un enfoque de las políticas de vivienda determinado en la pugna entre los dos partidos. Las alternativas de actuación de los sucesivos gobiernos de rivales políticos, se vieron limitadas por este acuerdo, no permitiendo así que se dieran cambios importantes en las acciones que constituyeron esta política pública.

En la década de 1970, con la constitución de las CAV y el sistema UPAC, se buscó promover la construcción por parte de privados, y se logró el establecimiento de compañías urbanizadoras y constructoras de vivienda. En el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero se buscó mejorar el acceso a servicios públicos, implementó programas de mejoramiento y ampliación de cobertura de viviendas por medio de financiación a las viviendas para las familias con menores ingresos y programas de desarrollo progresivo y autoconstrucción; medidas que tenían como fin el desarrollo del país, a través de la generación de empleo con el fomento al sector de la construcción (Cortes, 2017).

En los primeros años de la década de 1980 no hubo muchas novedades en las acciones de los gobiernos frente al problema de la vivienda, aunque en el gobierno de Belisario Betancur (1982 a 1986) se implementó un programa de vivienda sin cuota inicial que fue el primer antecedente de subsidio directo a la vivienda para la población de más bajos ingresos que era atendida por el sector informal, y se establecieron también metas cuantitativas para la construcción de viviendas (MinVivienda, 2014).

¹ Entre 1958 y 1974, los partidos Liberal y Conservador acordaron alternarse en el gobierno nacional, como respuesta a la violencia bipartidista que se vivía en el país.

Luego, en la década de 1990, con las modificaciones que se vivían en el país con la descentralización, la nueva Constitución Política y la creación del Sinavis y el SFV, las acciones de los gobiernos empezaron a centrarse en este subsidio directo a la demanda, una cantidad de dinero definida en salarios mínimos mensuales que se asigna a los hogares, de acuerdo con determinados precios de la vivienda y según las condiciones económicas de los demandantes.

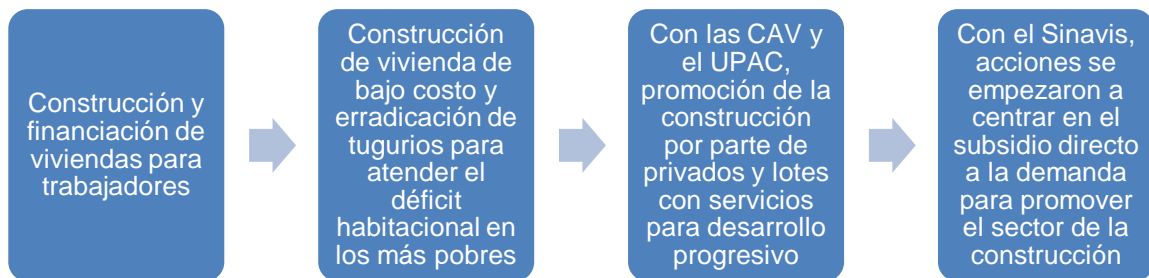
Según Torres (2008), tanto en Colombia como en Latinoamérica en general, los procesos de gestión de vivienda social, hicieron parte del contexto de las directrices de entidades financieras internacionales que respaldaron proyectos de vivienda, mejoramiento de barrios y renovación urbana. Así, el contexto internacional pudo tener influencia en el cambio en el esquema de las políticas de vivienda hacia el mercado inmobiliario privado, el paso de subsidio a la oferta a subsidio a la demanda de vivienda, y los cambios en el sistema de financiación de vivienda con la figura del UPAC.

Con la crisis del UPAC de 1999 y el inicio del sistema de la UVR, se tomaron medidas en la asignación de subsidios, relacionadas con aumentar la transparencia en los procesos, además de exigir a las familias el ahorro como requisito para acceder a créditos hipotecarios (Ceballos, 2008). Los programas de vivienda entre 1991 y 1997 contemplaron alternativas de viviendas mínimas como los lotes urbanizables y urbanizados o unidades básicas para la construcción en etapas, además del mejoramiento de entornos y viviendas (Held, 2000).

Tras la crisis del UPAC, que se dio en un contexto de estancamiento de la economía, se encuentra que en el lapso de recuperación de 2002 a 2005, el gobierno hizo esfuerzos para aumentar el número de subsidios (Cuervo y Jaramillo, 2009), sin embargo, en 2004, se tomaron decisiones en el manejo de la política de vivienda, que llevaron a una mayor exclusión de la cobertura del subsidio de vivienda para los hogares con menores recursos; por un lado, se redujo el valor del subsidio para aumentar la cobertura, y por el otro, se asignaron subsidios con la condición de tener un crédito aprobado (Maldonado, 2012). Otras medidas tomadas por los gobiernos en los últimos años del periodo, se refieren a la asignación masiva de subsidios a las familias víctimas del conflicto armado que se encontraban en condición de desplazamiento, pero al no haber oferta accesible, se llevó a aumentos en los precios del suelo y a no considerar otras alternativas como el alquiler o la

vivienda progresiva (Maldonado, 2012). Las dificultades para acceder a VIS o VIP no se limitan al monto de los subsidios, e incluyen las barreras al crédito bancario y al ahorro programado, y la poca oferta de bajo precio.

Figura 3-3: *Discontinuidades en los programas de las políticas de vivienda en Colombia hasta 2004*



Fuente: Elaboración propia.

Según Ceballos (2008), la producción de normas desde 1990, hasta 2007 refleja la inestabilidad institucional, operativa y financiera de la producción de vivienda social en el esquema de mercado, la incapacidad del Estado para operar un sistema que minimiza su propia labor en el sector vivienda, y la equivocación al dejar los esquemas de subsidio y el esquema financiero en el ámbito privado, afectando particularmente a la población más desfavorecida. Para Torres (2008), los cambios que se dieron entre 1990 y 2007 en las políticas de vivienda, se pueden resumir en: un cambio en el contexto internacional del esquema proteccionista a la apertura económica; un cambio interno con el proceso de modernización del estado según la nueva constitución política; un cambio en el modelo de desarrollo; la crisis económica de 1996 que desencadenó el cambio de UPAC a UVR; y el cambio hacia un nuevo sistema habitacional que entre 2000 y 2006 se caracterizó por la ineficiencia del mercado de capitales para financiar vivienda, la legalización de barrios, la escrituración de predios, los vacíos de focalización en la aplicación de la política, y la microfinanciación, entre otros.

Con la excepción de normativa que modifique ciertos aspectos de la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda y el cambio del sistema UPAC a UVR, el esquema de subsidios a la demanda que surgió en la década de 1990 se mantuvo hasta 2004 y se mantiene hasta ahora. La base de las políticas de vivienda, y en particular de la asignación de los subsidios directos a la demanda, sigue siendo la participación de empresas constructoras y del sector

financiero en la financiación y producción de vivienda, el rol del sector público en la reglamentación y asignación de subsidios de manera focalizada, y la gestión del suelo urbano en el nivel municipal. Durante la década de 1990 se dieron varios de los principales hitos que determinaron los lineamientos de las políticas de vivienda del país que se han desarrollado desde esta época.

En la siguiente sección se presentan las particularidades de las políticas de vivienda implementadas en Bogotá en este mismo periodo, considerando que estas se enmarcan en los lineamientos nacionales que se presentaron en esta sección. Se procura identificar los factores de continuidad y/o discontinuidad en las acciones implementadas por los gobiernos distritales, el aparato institucional que se encargó de las políticas de vivienda hasta 2004, las normas que las regularon, y los principales programas existentes.

3.2 Marco normativo e institucional de las Políticas de vivienda en Bogotá

Como se puede deducir de la sección anterior, las políticas de vivienda implementadas en Bogotá se relacionan estrechamente con las políticas nacionales en el tema. Con respecto al gobierno nacional, los gobiernos municipales tienen un margen de acción restringido (Cuervo y Jaramillo, 2009). La autonomía de las entidades territoriales, en términos de gestión del suelo, se dio a partir del proceso de descentralización y se reforzó con la expedición de normas como la Ley 9 de 1989, con la cual se desarrollaron instrumentos normativos para la gestión del suelo y se asignaron responsabilidades a los municipios en este tema; la Ley 388 de 1997, que definió que las entidades territoriales podían otorgar subsidios de vivienda; y la Ley 715 de 2001, que asignó las mismas competencias de los municipios y departamentos a los distritos, y estableció que las entidades territoriales con recursos propios debían promover y/o financiar proyectos de interés municipal como el de VIS, con sus propios recursos.

- **Dimensión normativa**

Según Jolly (2007), en la normativa del sector vivienda vigente en Colombia en 2007, se pueden identificar dos vertientes según el nivel de intervención y la distribución de las responsabilidades de los actores públicos que intervienen en la política de VIS. Por un lado, se encuentra la política de vivienda a cargo del nivel nacional, que se centra en el

apoyo a la demanda de vivienda por medio del Subsidio Familiar de Vivienda - SFV y en la determinación de la financiación para estas. Por otro lado, la política local, municipal o distrital, que se encarga de intervenciones más cercanas a la oferta de vivienda, a través de la consecución y dotación de suelos urbanizados, la generación de redes viales y de servicios públicos domiciliarios, la dotación de equipamientos comunales, el mejoramiento de barrios informales y los reasentamientos de barrios ubicados en zonas de alto riesgo.

En este sentido, una de las discontinuidades normativas más relevantes de Bogotá entre 1990 y 2004, se relaciona con la gestión del suelo y las dotaciones urbanas. Con la expedición de la Ley 388 de 1997 y la modificación del esquema de vivienda social limitado a la producción privada de vivienda y el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda, tomó relevancia el tema de la planeación urbana asociada a la vivienda. En este contexto, la ejecución de proyectos de vivienda social queda en manos de empresas privadas de urbanización y construcción, de acuerdo con los lineamientos distritales definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, que ha estado vigente desde 2000 hasta la actualidad. En Bogotá, dicho Plan de Ordenamiento Territorial fue formulado en el año 2000 con el Decreto 619, luego tuvo un proceso de revisión en el año 2003 evidenciado en el Decreto 469, y finalmente en el año 2004 se compilaron sus disposiciones en el Decreto 190 (Torres, 2008).

- Dimensión institucional

Las políticas de vivienda implementadas en Bogotá antes de la década de 1990 provenían generalmente del orden nacional, debido a la relevancia de las problemáticas de Bogotá para el país cuando empezó a darse el crecimiento acelerado de las ciudades, y a las consecuencias que este tenía en la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, en las políticas de vivienda de Bogotá tuvieron roles importantes entidades del orden nacional, especialmente el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y también entidades del municipio como la Caja de Vivienda Popular (CVP) y Metrovivienda. A continuación, se presentan las instituciones que tuvieron mayor relevancia en las políticas de vivienda de la ciudad de Bogotá antes del cambio de modelo de la década de 1990 y posteriormente hasta 2004.

Así como a nivel nacional, el Instituto de Crédito Territorial tuvo un rol importante en las acciones de vivienda implementadas en la ciudad. En 1942 se le autorizó el ICT a construir vivienda urbana con préstamos a los municipios para la construcción de barrios obreros, y

en 1948 emprendió la construcción directa de programas de vivienda (Ceballos, 2008). Al ser Bogotá una de las ciudades más pobladas del país, con grandes requerimientos de vivienda, la participación del ICT fue muy relevante en la política de vivienda de la ciudad. Entre 1948 y 1991, el ICT participó en la construcción de 117.814 viviendas en Bogotá (Maldonado, 2012).

En Bogotá, el ICT produjo entre el 15% y el 20% del total de viviendas construidas en la ciudad, lo que equivale a entre el 30% y el 40% de las viviendas construidas legalmente según la época. En algunos momentos realizó operaciones más grandes, como a inicios de la década de 1970 con el programa de cooperación norteamericana de la Alianza para el Progreso, cuando se ejecutó la operación de Ciudad Kennedy, que implicó el desarrollo de una parte importante de la ciudad en la actualidad. Sin embargo, a finales de la década de 1970, limitó su operación en Bogotá para beneficiar a otras zonas y ciudades del país (Cuervo y Jaramillo, 2009), hasta el cambio de modelo de 1991 y su disolución.

En el contexto de las funciones dadas al ICT en cuanto a vivienda urbana, que desde 1942 le permitieron hacer préstamos a los municipios, se creó en este mismo año la Caja de Vivienda Popular (CVP) con el Acuerdo 20 del Concejo de Bogotá. Para la formación de esta entidad con el fin de ejecutar el contrato con la nación, se decidió trabajar a partir del Instituto de Acción Social, que tenía activos en su mayoría municipales, un excelente taller de materiales, experiencia en construcciones, y había nacido de un contrato entre la Nación y Bogotá para tratar el problema de la vivienda; sin embargo, por la resistencia política debida a sus problemas de gestión directiva, se decidió depurarlo y crear la CVP (Pecha, 2011), una entidad que promovió cerca de 28.500 viviendas en la ciudad (Maldonado, 2012).

Con el modelo institucional asumido desde 1990, se prescindió de dos instituciones que produjeron soluciones habitacionales en Colombia y en Bogotá, con el principal medio de compra de predios. Una de estas instituciones es el Instituto de Crédito Territorial ICT, que produjo 120.000 viviendas entre 1947 y 1991 en Bogotá, y la otra es el Banco de Crédito Hipotecario BCH, que produjo 14.040 viviendas en Bogotá entre 1930 y 1991 (Torres, 2008). Así, mientras la transición ocurrida en las políticas nacionales de vivienda al iniciar la década de 1990 llevó a que una institución como el ICT fuera remplazada, la CVP permaneció en el panorama local, aunque tuvo una transformación en sus funciones que

la hacían más adecuada a las expectativas de intervención del Estado en la política de vivienda. Aún en la actualidad la CVP existe y se dedica a ejecutar programas relacionados con la titulación de predios, el mejoramiento de viviendas y barrios, y los reasentamientos humanos.

En este nuevo panorama se creó Metrovivienda en el marco de las posibilidades de intervención del distrito en políticas de vivienda aún después del cambio de esquema de 1991, en el cual la Ley 9 de 1989 daba la posibilidad de generar bancos de tierras. Metrovivienda se originó con el Acuerdo 15 de 1998, como una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, vinculada a la Alcaldía, con el fin de promover la oferta masiva de suelo urbano para proyectos integrales de vivienda de interés social, desarrollar funciones de banco de tierras sobre inmuebles destinados a provisión de vivienda de interés social, y promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso a suelo destinado a vivienda social prioritaria. En 2004, al final de este periodo, Metrovivienda era la entidad más importante del sector vivienda en Bogotá, aunque su intervención no era directamente de promoción o construcción de vivienda.

- Dimensión programática

Desde la década de 1990, las políticas de vivienda en Colombia, y por lo tanto en Bogotá, se han basado en el subsidio directo a la demanda y se han caracterizado por su dificultad para dar acceso a vivienda a los hogares con menores ingresos (menos de dos salarios mínimos mensuales). La dificultad radica en que estos hogares no cuentan con capacidad de ahorro ni acceso a crédito hipotecario para complementar los recursos del subsidio de vivienda, y la situación es más compleja cuando no se consideran alternativas a la compra de vivienda nueva, como la vivienda progresiva, los lotes con servicios, entre otros. Adicionalmente, no se han consolidado alternativas a la adquisición de vivienda como solución a la problemática de la ciudad, programas relacionados con viviendas transitorias o arrendamientos subsidiados desde el sector público no han tenido muchos esfuerzos, y cuando se han iniciado no ha perdurado.

Frente a la construcción de viviendas en Bogotá, es importante resaltar que más de la mitad de las viviendas que se han construido en la historia de la ciudad han sido informales, y que en periodos como el transcurrido entre 1993 y 2005, aproximadamente el 45% de las viviendas construidas han sido informales; mostrando una proporción mayor que en

periodos intercensales anteriores (Maldonado, 2012). En Bogotá, al ser punto de concentración de gran parte de la población, fueron relevantes las acciones implementadas por instituciones de orden nacional como el ICT y el BCH, que tuvieron parte en la construcción de un gran número de viviendas, especialmente para población con bajos ingresos. Sin embargo, con el cambio de esquema del sector en la década de 1990, estas entidades desaparecieron, y algunas de las que quedaban, como la Caja de Vivienda Popular, pasaron a tener funciones enfocadas en atención a los más pobres, aunque no relacionadas con la oferta de vivienda que ahora es asumida por el sector privado.

En este nuevo contexto se creó Metrovivienda en 1998, y fueron importantes las acciones que realizó al funcionar como banco de tierras de la ciudad, produciendo suelo urbanizado para reducir los costos de la vivienda de interés social a los beneficiarios finales. A finales de la década de 1990 e inicios del 2000, iniciaron sus primeras gestiones de Metrovivienda como banco de suelo del distrito. En sus proyectos de primera generación (ciudadelas Recreo y Porvenir) se evidenciaron dificultades con respecto a: altos costos en la adquisición de terrenos; demoras en adquisición de predios mediante expropiación por vía judicial; el tiempo que tomaba la maduración de los procesos de urbanización; y los complejos procesos de comercialización del suelo urbanizado (Torres, 2008).

El funcionamiento de Metrovivienda, consistió en la adquisición de terrenos rústicos bajo normas de utilidad pública, y su posterior unión en grandes globos. La adquisición de tierras era continua, y con el tiempo era posible desarrollar etapas como parte de diseños urbanos integrales, con redes públicas y espacios necesarios para configurar lotes urbanizados. Los terrenos habilitados que se obtenían de su ejercicio, eran vendidos a constructores que edificaban viviendas con sus propios recursos (CEDE, 2003) y las comercializaban posteriormente. Sin embargo, aun cuando esta entidad se encargó de la gestión del suelo y su urbanización, quienes definieron las características de los proyectos de vivienda y los ejecutaron, fueron las empresas de construcción privadas que adquirieron estos predios para desarrollar vivienda de interés social.

Por otro lado, sobre los instrumentos de gestión del suelo planteados por la Ley 388 de 1997, Maldonado (2012) realizó un análisis de su aplicación en Bogotá para promover la vivienda para la población con menores ingresos. Como resultado, encontró que, aun

cuando se ha tenido la intención de utilizar estos instrumentos en planes zonales y parciales, ha habido resistencia por parte de diversos actores que no ha permitido fomentar la mezcla socioeconómica, exigir mayores áreas de VIS y VIP en proyectos de vivienda, ni promover alternativas a la adquisición de vivienda nueva como la vivienda progresiva. En estas circunstancias se puede evidenciar que las políticas de vivienda están más orientadas al fomento del sector de la construcción y el beneficio de los propietarios privados con el aumento de los precios del suelo, que a la solución de las necesidades de vivienda de los hogares pobres.

En otras acciones implementadas en estos años, también se buscó hacer frente a la informalidad de la vivienda. Con respecto a la gestión de suelo informal, el Distrito buscó reconocer la informalidad e implementó acciones como la legalización de barrios; mientras que los urbanizadores piratas buscaban cumplir los requisitos de tamaño y distribución de los lotes del suelo formal (Torres, 2008). Asimismo, se quiso complementar los recursos de los subsidios a vivienda nacionales con un subsidio distrital de vivienda, que se otorgaba con condiciones muy similares a las del gobierno nacional, pero se centraba en atender a damnificados de desastres naturales y catástrofes como inundaciones o deslizamientos (Cuervo y Jaramillo, 2009).

El recuento de las principales transformaciones del esquema institucional de las políticas de vivienda en Colombia y en Bogotá, esbozado en esta sección de Contexto de las políticas de vivienda en Colombia y Bogotá (1991-2004), permite ver como las políticas de Bogotá se han relacionado muy estrechamente con las de Colombia, que han determinado de manera importante sus cambios. El esquema actual, en general, proviene de las transformaciones que se dieron en el sector en la década de 1990, y es en este contexto en el cual se analizan con más detalle las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, con el fin de identificar factores de continuidad y/o discontinuidad, y sus principales resultados en atención al problema que pretende resolver.

4. Continuidades y discontinuidades en las políticas de vivienda urbana en Bogotá (2004-2019)

El contexto de las políticas de vivienda en Colombia hasta el año 2004, mostró cómo a partir de la década de 1990, la intervención del Estado se fue transformando, dejando de lado las acciones directas en vivienda y centrándose en los aspectos regulatorios del mercado del suelo. Es así como, de la intervención directa en el fomento a su construcción y financiación, se pasó a un esquema de subsidios a la demanda alrededor del Subsidio Familiar de Vivienda, en el cual el sector privado se encarga de la construcción y financiación de viviendas en el mercado, y el sector público gestiona la asignación de subsidios desde en el nivel nacional, y la gestión del suelo desde el nivel municipal. Estas dinámicas se fundamentan en normas como la Ley 9 de 1989, la ley 388 de 1997 y la ley 3 de 1991, las dos primeras enfocadas en la gestión del suelo desde los municipios, y la tercera en el esquema de subsidios a la demanda que se estableció en el país como principal herramienta de las políticas de vivienda.

En Bogotá, las acciones de las administraciones distritales en términos de vivienda están restringidas a sus posibilidades de acción, definidas en la normativa nacional y el esquema de subsidios a la demanda, que dio a las decisiones de los actores privados un peso importante dentro de las posibles acciones de política. Las intervenciones del Distrito hasta 2004 se centraron en la regulación de los usos del suelo y en complementar los subsidios de vivienda otorgados desde la nación, con recursos de la ciudad. En este sentido, fue de gran relevancia el establecimiento del Plan de Ordenamiento Territorial actual de Bogotá, entre 2000 y 2004, en el cual se definieron aspectos estructurales del ordenamiento del suelo y acciones para direccionar el desarrollo físico de la ciudad. Aun cuando hay aspectos generales del modelo de desarrollo y del esquema general de las políticas de vivienda en los cuales el distrito no tiene poder de decisión, sí participa activamente en el

desarrollo programas y proyectos, de acuerdo con sus funciones delimitadas en la normatividad nacional, con acciones como el fomento a la vivienda de interés social, el mejoramiento de viviendas, los subsidios distritales, entre otras, que se plantean en los Planes de Desarrollo de cada gobierno.

El aparato institucional que formula y ejecuta las políticas de vivienda en el país, tuvo transformaciones importantes en la década de 1990 y los primeros años de la década del 2000, relacionadas con las necesidades del nuevo esquema de subsidios a la demanda. Instituciones como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH), que se encargaron durante décadas de la financiación y construcción de vivienda en el país y en Bogotá, dejaron de existir, y aunque por unos años funcionó el Inurbe con algunas funciones del ICT, este se liquidó en 2003 y se creó Fonvivienda, que se encarga de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) que es operado por las Cajas de Compensación Familiar. En cuanto a la financiación de la vivienda, esta se había centrado en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), y en la década de 1990 pasó quedar en manos de la banca comercial, cooperativas y cajas de compensación familiar, principalmente por medio de créditos hipotecarios.

A partir de este contexto, se presenta en esta sección la identificación de los factores de continuidad y/o discontinuidad en las políticas de vivienda de Bogotá entre 2004 y 2019. Estos factores permitieron proponer la continuidad de las políticas de vivienda en Bogotá entre 2004 y 2012, centrada en los subsidios a la demanda para fomentar el acceso a VIS y VIP, y la estructuración e implementación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional. Posteriormente, una discontinuidad normativa y programática en el año 2012 relacionada con los subsidios a la oferta hasta por el 100% del valor de las viviendas enfocados a VIP. Y finalmente, a partir de 2016, una nueva discontinuidad con menos recursos invertidos en las políticas de vivienda en Bogotá, y metas reducidas en los subsidios distritales y en la oferta de VIS.

El análisis se realiza considerando cuatro dimensiones de las políticas públicas: la normativa, la institucional, la programática y la presupuestal. Estas dimensiones consideran los aspectos relacionados con el sistema de instituciones en el cual se desarrollan las políticas públicas, que hace referencia a las normas y organizaciones que restringen a los actores y generan posibilidades de discontinuidad y continuidad de las

políticas públicas, y el factor político de las políticas públicas, en cuanto a los resultados de las contiendas electorales que derivan en la implementación de determinados programas de gobierno estructurados en programas y proyectos con asignaciones presupuestales particulares. Considerando estas dimensiones, se caracterizan los factores que podrían llevar o no a cambios graduales en las políticas de vivienda de Bogotá en este periodo.

4.1 Políticas de vivienda urbana en Bogotá: De normas a programas

Como se presentó en el marco teórico y la estrategia metodológica, en este trabajo se consideran diferentes dimensiones de las políticas públicas, y la política es transversal a estas dimensiones. En Colombia, la elección de presidentes, gobernadores y alcaldes, entre otros cargos, es realizada a través de elección popular. De acuerdo con la Constitución Política de 1991 y su reglamentación con la Ley 131 de 1994, los gobernadores y alcaldes elegidos deben cumplir con el programa de gobierno presentado en su candidatura, por el cual votaron los ciudadanos. Este mecanismo, denominado voto programático, permite ver la importancia de los programas y proyectos implementados en cada gobierno, debido a que estos son por los cuáles votaron los ciudadanos al elegir un alcalde o gobernador y los que materializan las políticas de vivienda.

En el análisis que se realiza de los programas y proyectos que materializan las políticas se consideran los periodos de gobierno transcurridos entre 2004 y 2019 para el nivel nacional y el nivel local. Sin embargo, la normativa y el aparato institucional suelen tener mayor permanencia y trascender los periodos de gobierno, con tan sólo algunos puntos de inflexión. Por lo tanto, al analizar las normas expedidas y la configuración del aparato institucional, no se consideran los subperiodos de los periodos de gobierno, sino los cambios ocurridos.

Aunque son diversos los tipos de reglas que se pueden citar con respecto a la política de vivienda en Colombia y Bogotá, se considera la diferenciación hecha por Subirats et al. (2008) con respecto a normas generales y normas específicas relacionadas con una

política determinada. En este caso, aunque son relevantes las reglas constitucionales y las que regulan el aparato institucional, el foco está en las normas específicas, que regulan y tienen influencia directa sobre el contenido específico de las acciones que conforman las políticas de vivienda.

Si bien el objetivo de este trabajo está orientado hacia las políticas de vivienda en Bogotá, estas dependen en parte de lo definido desde el gobierno nacional para facilitar el acceso a la vivienda. Por lo tanto, en esta sección se presentan por un lado algunas de las normas y programas que conformaron las políticas de vivienda de Colombia en el periodo de estudio, y posteriormente se hace el mismo ejercicio con la normativa y el aparato institucional de estas políticas en Bogotá, con el fin de identificar las características comunes entre el ámbito nacional y el distrital.

4.1.1 Marco normativo, aparato institucional y programas que desarrollan las políticas de vivienda en Colombia (2004-2019)

Durante los años que conforman el periodo de estudio, hubo cuatro gobiernos nacionales y al final inició un quinto gobierno, aunque debido a la reelección de los dos primeros presidentes, sólo hubo tres mandatarios. Debido a la importancia de los procesos políticos en la definición de las políticas públicas, se podría esperar que hubiera pocas discontinuidades en las políticas nacionales, al tener periodos más largos con el mismo presidente, al menos en los periodos de ocho años comprendidos tanto en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, como en el de Juan Manuel Santos.

Al indagar sobre las continuidades y discontinuidades de las políticas de vivienda en Bogotá, es importante revisar la normativa generada que pudo impactarlas. La normativa generada en el nivel nacional tiene un impacto directo en los alcances de la actuación municipal en este tema. Dentro de la normativa que se identificó entre 2004 y 2019 con respecto a vivienda urbana, se pueden identificar cuatro categorías principales: las normas que modifican el aparato institucional con la creación, liquidación o fusión de entidades; las que reglamentan mecanismos o procedimientos en la aplicación del Subsidio Familiar de

Vivienda; las que modifican las posibilidades de intervención del Estado; y las que generan programas para hacer frente al problema de la vivienda.

Tabla 4-1: Normativa generada en el nivel nacional que impacta los programas de vivienda (2004-2019)

<i>Temática</i>	<i>Normativa</i>
<i>Modificaciones al aparato institucional</i>	Ley 1444 de 2011: Creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
<i>Reglamentación de la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda</i>	Decretos 975 de 2004 y 2190 de 2009: Reglamentan requisitos, mecanismos y procedimientos para la adjudicación y desembolso del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Decreto 1921 de 2012: Reglamenta la metodología para focalizar, identificar y seleccionar de los hogares potencialmente beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE). Decreto 2726 de 2014: Modifica las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios del SFVE. Resoluciones 937 de 2012 y 119 de 2015 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio: Define condiciones para la transferencia, entrega y legalización del SFVE.
<i>Posibilidades de intervención del Gobierno Nacional</i>	Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010): Propone los Macroproyectos de Interés Social Nacional, define la Vivienda de Interés Prioritario y exige porcentajes mínimos para VIS. Ley 1469 de 2011: propone Macroproyectos de Interés Social Nacional, de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales o distritales. Ley 1537 de 2012: contiene el marco normativo que permitió subsidios a la oferta de vivienda y la implementación del Programa de Vivienda Gratuita VIP con Subsidio Familiar de Vivienda del 100% en especie.
<i>Programas para hacer frente al problema de la vivienda</i>	Leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo. Decreto 1432 de 2013: Crea el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA). Decreto 482 de 2015: Crea el programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”.

Fuente: Elaboración propia.

- Aparato institucional

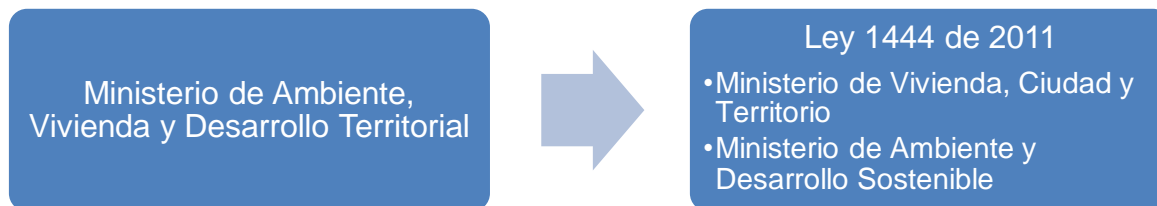
Con respecto al aparato institucional que tiene funciones relacionadas con a las políticas de vivienda, en 2003 se dieron los últimos cambios en las entidades encargadas de estas políticas en Colombia antes de la década de 1990. Este año se liquidó el Inurbe y se creó el Fonvivienda para la distribución territorial de los recursos del Subsidio Familiar de

Vivienda, con participación de entidades como las cajas de compensación familiar y Findeter.

Entre 2004 y 2019, el panorama del marco institucional de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda continuó con Fonvivienda en el rol de administrador del SFV con su operación por parte de las cajas de compensación familiar. Sin embargo, con la posibilidad que abrió la Ley 1537 de 2012 a los subsidios a la oferta, con acciones en gestión del suelo y adquisición de proyectos privados (Contreras, 2015), se requirió la participación de más entidades a nivel nacional (como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) y local (Alcaldías y dependencias encargadas) para su focalización y asignación a hogares beneficiarios con ciertas características de vulnerabilidad.

La formulación y ejecución de la política pública se encontraba a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sin embargo, con el cambio de gobierno de 2010, se dio una modificación en las instituciones del gobierno nacional, que en el sector vivienda se reflejó en la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Según la Ley 1444 de 2011, el objetivo de este Ministerio es “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país” así como consolidar el sistema de ciudades con el uso eficiente y sostenible del suelo, considerando las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Estas funciones estaban antes asignadas a Viceministerios del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sin embargo, la creación de este Ministerio de Vivienda puede ser considerada como un factor de discontinuidad, que diferencia las problemáticas de la vivienda y del ambiente, da más visibilidad al tema de la vivienda y muestra interés en generar acciones en este sector.

Figura 4-1: Creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio



Fuente: Elaboración propia.

- Reglamentación de la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda

En cuanto a las normas expedidas en el periodo de estudio, que reglamentan los requisitos, mecanismos y procedimientos para la adjudicación y desembolso del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), se identificaron principalmente dos normas que reglamentan varios aspectos del SFV, el Decreto 975 de 2004 y el 2190 de 2009. El primero reglamentó varias leyes en lo referido al SFV, con disposiciones sobre los requisitos de las postulaciones, las funciones de las entidades en el proceso de adjudicación de subsidios, la distribución de los recursos entre los departamentos, entre otros. Lo dispuesto en este Decreto fue modificado por numerosas normas que realizaban aclaraciones o cambios en porcentajes o requisitos. El segundo, recopiló lo propuesto por el Decreto 975 de 2004 y las normas que lo modificaron, y realizó algunos cambios en procedimientos, plazos de créditos para adquisición de VIS por parte de las cajas de Compensación Familiar, entre otros. Posteriormente, este Decreto también fue modificado por otros en aspectos particulares como los montos, los coeficientes de distribución departamental de recursos o las características de la promoción de oferta de vivienda de interés social con recursos del Fovis.

En la Tabla 4-2 se presentan algunos de los decretos identificados sobre el funcionamiento de los subsidios de vivienda nacionales, incluyendo los Decretos relacionados con los subsidios de vivienda en especie del programa de Vivienda Gratuita, derivados del Decreto 1921 de 2012, que reglamentó la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE).

Tabla 4-2: Normativa relacionada con el funcionamiento del Subsidio Familiar de Vivienda y la definición de Vivienda de Interés Social en Colombia

	Decreto 975 de 2004	Decreto 2190 de 2009	Decreto 1921 de 2012
Modificado y/o complementado por	Decretos 3169, 3111 y 975 de 2004 Decretos 1526 y 4429 de 2005 Decreto 875 de 2006 Decreto 4466 de 2007	Decretos 3670 y 4964 de 2009 Decreto 2080 de 2010 Decreto 2570 de 2011 Decreto 412 de 2016 Decreto 133 de 2018	Decreto 1686 de 2013 Decreto 2164 de 2013 Decreto 2726 de 2014

Fuente: Elaboración propia.

En general, aunque estos decretos presentan algunos cambios en los procesos de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, entre 2004 y 2012 estas modificaciones no representan factores de discontinuidad en las políticas de vivienda, que mantienen el mismo enfoque y condiciones muy similares para acceder al SFV. Sin embargo, a partir de 2012, con la posibilidad de otorgar subsidios a la oferta derivada de la Ley 1537 de 2012 en el nivel nacional y reflejada en el Programa de Vivienda Gratuita del gobierno nacional, se considera la existencia de un factor de discontinuidad en las políticas.

- Posibilidades de intervención del Gobierno Nacional

Otra categoría de normas expedidas entre 2004 y 2019, se refieren al rol del Estado en las acciones relacionadas con vivienda. Las posibilidades de intervención del Estado en las políticas de vivienda fueron definidas desde la década de 1990. Con la ley 3 de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y con este la definición de un subsidio monetario a los demandantes de vivienda, el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), como la principal herramienta de política de vivienda del Estado. Asimismo, se definió el rol regulador y facilitador del Estado en estas políticas, dejando de lado la intervención directa en construcción de vivienda.

Algunos factores de discontinuidad identificados surgen de la Ley 1151 de 2007 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Por un lado, en esta ley se define la Vivienda de Interés Prioritario como aquella con valor de hasta 70 smlmv² lo cual es en adelante una diferenciación importante entre estos dos tipos de vivienda social (VIS y VIP), y por otro, determina porcentajes mínimos de suelo de los planes parciales o proyectos urbanísticos en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana, que debe ser destinado a la construcción de VIS. Sobre la determinación de porcentajes mínimos de suelo, el Decreto 4259 de 2007 reglamentó la Ley determinando 25% de suelo para VIS o 15% para VIP, y posteriormente el Decreto 75 de 2013 exigió 20% de suelo sobre área útil para VIP únicamente, lo cual fue compilado por el Decreto 1077 de 2015.

² Reglamentado con el Decreto 4466 de 2007.

Otros dos temas que podrían generar discontinuidades en la intervención del Estado en la vivienda son los Macroproyectos de Interés Social Nacional, y la posibilidad de otorgar subsidios a la vivienda mayores a los del SFV que llevaron al Programa de Vivienda Gratis. En cuanto a los Macroproyectos de Interés Social Nacional, estos fueron propuestos inicialmente por el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, específicamente en el artículo 79, que los definió como las “decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.”. Esta parte de la ley fue reglamentada por el Decreto 4260 de 2007, y bajo este esquema se adoptaron 12 Macroproyectos de Interés Social Nacional con un área para vivienda de aproximadamente 1.852 hectáreas (Espinosa, 2014, 31).

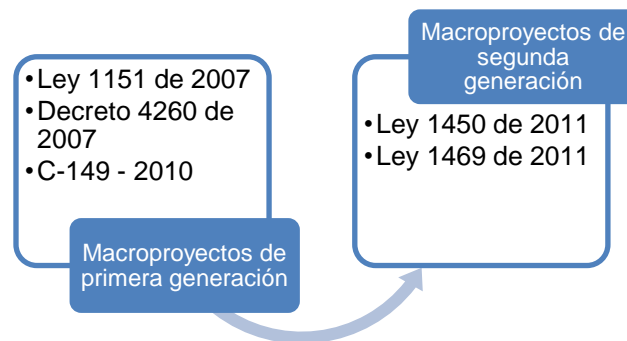
En este sentido, el documento CONPES³ 3583 de 2009, que propuso lineamientos de política con respecto a la consolidación de los instrumentos de habilitación de suelo y la generación de oferta de vivienda, planteó acciones relacionadas con los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN). Estas acciones fueron: definir la figura de los MISN, implementar incentivos a las entidades territoriales para la generación de suelo para VIS, asistir en la formulación de instrumentos de gestión del suelo, promover procesos de renovación urbana, y desarrollar mecanismos financieros complementarios al subsidio de vivienda. Sin embargo, el desarrollo de estos Macroproyectos se frenó al ser declarado inexecutable el artículo correspondiente, por la sentencia C-149 de 2010, por considerar que con su implementación se desplazaban las competencias de los concejos municipales o distritales en la adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial (Espinosa, 2014).

³ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), es un organismo asesor del Gobierno en desarrollo económico y social, que orienta a los encargados por medio de documentos (no vinculantes) sobre el desarrollo de las políticas. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la Secretaría Ejecutiva del CONPES, encargada de coordinar y presentar los documentos para discutir. La dirección del CONPES está en el presidente, y sus miembros corresponden a estancias del gobierno como los Ministerios y el DNP.

Mientras que el marco normativo del funcionamiento del Estado y de las funciones de las entidades territoriales (leyes 9 de 1989, 3 de 1991 y 388 de 1997) dejaba claras las responsabilidades de los municipios en la gestión del suelo para vivienda, con la creación de primera generación de Macroproyectos de Interés Social Nacional, se dejaban de lado estas competencias y se asignaban al gobierno nacional funciones correspondientes a los municipios. Sin embargo, la sentencia de la Corte Constitucional no aplicaba para los proyectos que ya se encontraran en desarrollo, sino para nuevos Macroproyectos, por lo cual no se vieron afectados los que ya habían iniciado.

Poco tiempo después, la Ley 1450 de 2011, con la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se propuso revivir el marco legal de los Macroproyectos acogiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional. Así, se promulgó la Ley 1469 de 2011, que, con el objetivo de facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales propuso la implementación de Macroproyectos de Interés Social Nacional (Macroproyectos de segunda generación), con los cuales se ejecutarían actuaciones urbanísticas, de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales o distritales, garantizando la habilitación de suelo para la construcción de vivienda, otros usos asociados a la vivienda y su infraestructura de soporte. Sin embargo, solamente se ha anunciado un Macroproyecto de segunda generación desde que entró en vigencia esta ley, mientras que los de primera generación continuaron su ejecución.

Figura 4-2: Marco normativo de los Macroproyectos de Interés Social Nacional



Fuente: Elaboración propia.

La creación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional se podría ver como un factor de discontinuidad en los roles de las autoridades nacionales y municipales, y aunque posteriormente esta normativa fue modificada, se evidenció la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para la implementación de proyectos de estas dimensiones. Sin embargo, los Macroproyectos de Interés Social Nacional, son considerados como un factor de continuidad, especialmente al observar otras formas en las cuales el actuar desde el nivel nacional ha buscado intervenir o tener poder de decisión en las acciones de los municipios. Aun cuando no se anunció ni implementó ningún Macroproyecto en Bogotá, la ejecución de uno en el municipio de Soacha que está conurbado con Bogotá, sí genera un impacto en la solución al problema de la vivienda en la ciudad. El desarrollo del MISN Ciudad Verde también llevó al planteamiento de debates sobre la segregación de la vivienda social fuera de la ciudad (Rubiano y Burbano, 2015).

Otra muestra de las intervenciones del gobierno nacional en las actuaciones en vivienda de los municipios, se puede ver en el Programa de Vivienda Gratis, que se implementó con proyectos en diferentes municipios. Desde 2009, la Corte Constitucional ordenaba el replanteamiento de la política de vivienda, debido a falencias identificadas como la baja oferta de vivienda adecuada, la poca cobertura de los subsidios de vivienda y la escasa ejecución de los subsidios. Sin embargo, las medidas se tomaron hasta que con el Auto 116A de 2012 se puso en evidencia la necesidad de establecer compromisos en el nivel nacional y municipal con respecto a presupuestos y gestión de vivienda, habilitación de suelo y gestión de generación de oferta, estableciendo responsabilidades en la política tanto para las autoridades nacionales como para las locales. A partir de esto se dieron transformaciones a los subsidios para adquisición de vivienda, que son el Subsidio Familiar de Vivienda y el Subsidio Distrital en Bogotá (Contreras, 2015).

La oferta del programa de Vivienda Gratuita, se realizó por medio de tres esquemas de ejecución derivados de la operación fiduciaria (Documento CONPES 3740 de 2013): el primer esquema consistió en la compra de viviendas al sector privado por medio de licitación y representó casi la mitad de las viviendas; el segundo esquema consistió en seleccionar constructores para el desarrollo de proyectos en lotes del sector público, modalidad por la cual se entregó aproximadamente el 24% de las viviendas; y el tercer esquema consistió en comprar VIP desarrollada, promovida o construida por entidades

públicas, con el cual se adquirió aproximadamente el 24% de las viviendas del Programa (Vargas, 2017).

Entre 2012 y 2015, con un presupuesto de aproximadamente 4,2 billones de pesos, el Programa de Vivienda Gratuita logró entregar aproximadamente 100.000 viviendas de interés prioritario a población vulnerable (Vargas, 2017) que estuviera vinculada a programas sociales del Estado para superación de la pobreza extrema, en pobreza extrema, en condiciones de desplazamiento, afectación por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, y/o habitación en zonas de alto riesgo no mitigable (SDHT, 2015). Aunque estas viviendas fueron entregadas, la continuidad del programa con nuevas fases en gobiernos posteriores no se ha evidenciado a la fecha, y está en duda debido a la cantidad de recursos invertidos frente a otros programas de apoyo a la vivienda.

Este programa, se dio a partir de la promulgación de la Ley 1537 de 2012, que dictó normas para “facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda” y señaló las competencias de entidades de orden nacional y territorial y confluencia del sector privado en el desarrollo de proyectos de VIS y VIP para las familias con menores recursos. Con esta Ley se buscó dar mayor articulación a la política de vivienda con estrategias para la superación de la pobreza extrema y políticas de agua, atender de manera simultánea factores determinantes de la demanda y la oferta de vivienda, y adoptar un nuevo modelo de gestión para el SFV. Su origen radica tanto en los fallos de la corte constitucional para atención a población desplazada, como en el alto número de SFV asignados que no eran desembolsados, y en las evaluaciones a la política de vivienda. Así, se enmarcó la política de vivienda en la lucha contra la pobreza, y no en la generación de empleo al fomentar el sector de la construcción, como funcionaba hasta el momento (MinVivienda, 2014).

La Ley 1537 de 2012 marcó un factor de discontinuidad en las políticas de vivienda en Colombia, al establecer un mayor monto a los subsidios (hasta 100%) con acciones directas del Gobierno en la oferta de VIP con criterios de selección de beneficiarios enfocados en atender las necesidades de la población más vulnerable. Esta ley contiene el marco normativo que permitió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la implementación del Programa de Vivienda Gratuita, que entregó Viviendas de Interés Prioritario (VIP) como Subsidio Familiar de Vivienda del 100% en especie, a hogares en especial situación de vulnerabilidad (SDHT, 2015). Este programa fue reglamentado con

los Decretos 1921 y 2088 de 2012, que a su vez fueron modificados por el Decreto 2726 de 2014. Mientras en leyes anteriores se había determinado un subsidio de hasta 30 SMMLV para los hogares, con esta normativa se definió un subsidio de 100% en especie (Contreras, 2015).

A demás de las intenciones políticas que pudieron llevar al establecimiento del programa de SFV 100% en especie, este reconoció la imposibilidad que tienen la mayoría de hogares vulnerables para acceder a vivienda propia en el mercado, por medio del sistema financiero o de ahorros. Con este programa se ratificó que el mercado no puede dar solución al problema de la vivienda para todos los habitantes de la ciudad, y con la Ley 1537 de 2012 se abrió la puerta a intervenciones más activas desde el gobierno nacional frente al problema de vivienda en el país y al otorgamiento de subsidios a la oferta.

Sin embargo, es importante considerar que, además de los subsidios a la oferta, la Ley 1537 de 2012 (artículo 47) permitió la incorporación de suelo rural, suburbano y de expansión urbana al perímetro urbano por parte de los municipios y distritos entre 2012 y 2016 por una sola vez, con un ajuste del POT que no requería realizar los trámites de concertación y consulta previa de la Ley 388 de 1997; lo cual se prolongó hasta 2020 con el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015.

- Programas para hacer frente al problema de la vivienda

En cuanto a los programas propuestos desde el Gobierno Nacional para dar soluciones a la problemática de la vivienda que se implementaron entre 2004 y 2019, se mencionaron ya los Macroproyectos de Interés Social Nacional, y el Programa de Vivienda Gratuita. Al respecto, también se pueden considerar relevantes los documentos CONPES, que, aunque contienen lineamientos de política y planes de acción a seguir para diferentes entidades del gobierno, su existencia y aprobación no garantiza su implementación.

El documento CONPES 3819 de 2014 presenta los lineamientos que surgen de las recomendaciones de la Misión del Sistema de Ciudades, con respecto al proceso de urbanización. Estos lineamientos se presentan en cinco ejes: visión sostenible y crecimiento verde en cuanto a la planeación y consolidación del ordenamiento territorial; conectividad física y digital entre ciudades y municipios; productividad, calidad de vida y

equidad; financiación adecuada y eficiente; y coordinación y gobernanza. Si bien este documento presenta recomendaciones que tendrían impactos en el sector vivienda, estas no necesariamente son implementadas debido a que los CONPES no son vinculantes. Por lo tanto, se considera más pertinente identificar los programas en los Planes Nacionales de Desarrollo que se constituyen como leyes, según las acciones propuestas por cada gobierno.

Al observar los programas de vivienda propuestos por los Planes Nacionales de Desarrollo entre 2004 y 2019, se observan en común iniciativas con respecto al fomento de programas de renovación urbana y algunos en mejoramiento de barrios. A partir del Plan de Desarrollo 2006-2010 toma relevancia el tema de los Macroproyectos de VIS, con la intervención directa del gobierno nacional en los territorios. En el periodo 2010-2014, continúan los Macroproyectos como una de las estrategias para generar VIS, y con la meta de construir un millón de viviendas, se da inicio al Programa de Vivienda Gratuita, que se implementó también entre 2014 y 2018 junto a otros programas como el de Vivienda para Ahorradores y el de cobertura a la tasa de interés para adquisición de vivienda. Finalmente, en el periodo 2018-2022 el PND propuso apoyar acciones de mejoramiento de barrios, atender de manera integral a los hogares beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, generar subsidios al arriendo social para promover el ahorro, y dar continuidad al programa Mi Casa Ya y a la cobertura a la tasa de interés para créditos hipotecarios a VIS y VIP.

Tabla 4-3: *Acciones en vivienda propuestas por los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2022*

2002-2006 Calidad de vida urbana	2006-2010 Ciudades Amables	2010-2014 Vivienda y ciudades amables	2014-2018 Movilidad Social	2018-2022 Vivienda y entornos dignos e incluyentes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajustes al Programa de SFV: cambio al valor de subsidios y liquidación del <i>Inurbe</i>. ▪ Ajustes al sistema de financiamiento de vivienda. ▪ Fomento al arrendamiento, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar Macroproyectos asociados con VIS e infraestructura, con apoyo de la nación. ▪ Fomento al mejoramiento de barrios y a mejora del espacio público. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción de viviendas. ▪ Desembolso de créditos ▪ Renovación urbana. ▪ Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda con recomendaciones de la Corte Constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir déficit habitacional con: Programa Viviendas Gratuitas y Programa de Vivienda Para Ahorradores (VIPA) ▪ Fortalecer instrumentos de acceso: SFV, Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoramiento de vivienda y barrios. ▪ Atención integral a hogares beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita. ▪ Semillero de Propietarios (arrendamiento social y ahorro).

2002-2006 Calidad de vida urbana	2006-2010 Ciudades Amables	2010-2014 Vivienda y ciudades amables	2014-2018 Movilidad Social	2018-2022 Vivienda y entornos dignos e incluyentes
mejoramiento de barrios, titulación predial y renovación urbana.		<ul style="list-style-type: none"> Formular política que consolide el Sistema de Ciudades. 	gratuita segunda generación, tasa de interés, arrendamiento con opción de compra, etc.	<ul style="list-style-type: none"> Mi Casa Ya. Continuidad al programa de cobertura condicionada a la tasa de interés hipotecaria para VIP y VIS.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de 2012, el gobierno nacional implementó varios programas con el interés de fortalecer la demanda de vivienda a partir de la segmentación de la población objetivo. Además del Programa de Vivienda Gratuita que ya fue mencionado, y aplicaba para hogares en condiciones específicas de vulnerabilidad, se buscó fomentar la demanda de vivienda con el Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para hogares con acceso a crédito y bajos ingresos (FRECH); y el Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para adquisición de viviendas no VIS y hogares con acceso a crédito e ingresos medios (PIPE) (MinVivienda, 2014).

También se implementó el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA), creado con el Decreto 1432 de 2013, que asignaba subsidios de 25 o 22 smlmv a hogares con ingresos hasta 2 smlmv. Estos montos de subsidio aumentaron a 30 y 25 smlmv con el Decreto 2480 de 2014, debido a la dificultad que presentaban los hogares para tener créditos preaprobados como requisito. Otro programa que se originó en el periodo de estudio fue el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”, creado con el Decreto 482 de 2015. “Mi Casa Ya” está dirigido al segmento de la población con ingresos de entre 2 y 4 smlmv, que según la encuesta de Calidad de Vida de 2013 era de aproximadamente el 27% de la población, y otorga subsidios de 12 o 20 smlmv para la adquisición de VIS con valores entre 70 y 135 smlmv.

Tabla 4-4: *Programas de vivienda del gobierno nacional VIPA y Mi Casa Ya*

VIPA (VIP: hasta 70 smlmv)		Mi Casa Ya (VIS: 70 – 135 smlmv)	
Ingresos hogar	Monto subsidio	Ingresos hogar	Monto subsidio
0 - 1,5 smlmv	30 smlmv (antes 25)	2 - 3 smlmv	20 smlmv
1,5 - 2 smlmv	25 smlmv (antes 22)	3 - 4 smlmv	12 smlmv

Fuente: Elaboración propia.

Muchas de estas modificaciones, se encuentran compiladas en el Decreto 1077 de 2015, que contiene el “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. En este se encuentra recopilada la información de la estructura del sector, del funcionamiento del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), de los recursos de los Fondos Obligatorios para la Vivienda de Interés Social (FOVIS), de los programas presentados anteriormente, del ordenamiento territorial, de los procedimientos para la expedición de licencias urbanísticas, del sector agua potable y saneamiento, entre otros.

En general, hay un factor de continuidad reflejado en las acciones del gobierno nacional en el sector entre 2004 y 2012, que en su mayoría se encuentran relacionadas con la implementación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), que no tuvo modificaciones muy importantes en cuanto a los requisitos de los postulantes, los valores de las viviendas y los subsidios, los procedimientos para acceder a subsidios, entre otras. Sin embargo, en 2012, con la expedición de la Ley 1537, se identificó un factor de discontinuidad, al establecerse la posibilidad de entregar subsidios a la oferta y al instaurarse criterios de selección de los beneficiarios de estos subsidios que dieron más peso a la atención a las víctimas del conflicto armado y demás población altamente vulnerable.

En este sentido, el aparato institucional relacionado con la asignación y desembolso de los subsidios de vivienda no presentó modificaciones importantes entre 2004 y 2019, aunque sí se dio un cambio en el Ministerio encargado de los lineamientos de la política pública, planes y proyectos relacionados con desarrollo territorial y urbano, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con respecto al rol del gobierno nacional, se observa continuidad en sus funciones en las políticas de vivienda, como coordinador y facilitador más que como implicado en la provisión de soluciones habitacionales. Asimismo, la reglamentación e implementación de

los Macroproyectos de Interés Social Nacional y el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda 100%, se identifican como un factor de continuidad en las sucesivas acciones de intervención directa del Gobierno Nacional en la producción de vivienda en los municipios, incluso en contra de los procesos de descentralización de la administración pública del país y la normativa que estipula la autoridad local en la gestión del suelo. En el caso de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, sólo hasta la promulgación de la segunda generación, se consideró importante la coordinación con las administraciones municipales o distritales para su implementación.

En este mismo sentido, desde el gobierno nacional se han exigido porcentajes de suelo para vivienda social desde el año 2007 con el Decreto 4259 de 2007, que exigió 25% de suelo para VIS o 15% para VIP, y con el Decreto 75 de 2013, que exigió 20% de suelo sobre área útil para VIP. Aunque los municipios y distritos pueden reglamentar al respecto, el gobierno nacional determinó unos mínimos obligatorios. Esta exigencia es una acción importante en términos de oferta de este tipo de vivienda, especialmente al direccionarla específicamente a VIP, que ha contado con menor oferta y está dirigida a la población con menores ingresos.

Los demás programas del gobierno nacional sobre vivienda, muestran mantener el foco de las acciones en vivienda en el otorgamiento de subsidios en dinero (directos o a través de las tasas de interés) que, complementados con otros recursos provenientes de ahorros o de créditos del sector financiero, permiten que hogares con ingresos menores a 4 smlmv tengan el cierre financiero que les permita adquirir vivienda. Sin embargo, hay un factor de discontinuidad en estas acciones con el Programa de Viviendas Gratis, derivado de la Ley 1537 de 2012, en el cual los subsidios fueron del 100% del valor de las viviendas y se focalizaron en los hogares más vulnerables.

Tal como se realizó en el nivel nacional, en la siguiente sección se presentan las características del aparato institucional y el marco normativo que orientó las políticas de vivienda de Bogotá entre 2004 y 2019, con la intención de identificar los factores de discontinuidad y/o discontinuidad que recaen en los programas y proyectos que materializan estas políticas.

4.1.2 Aparato institucional y marco normativo de las políticas distritales en vivienda urbana (2004-2019)

En el nivel nacional se identificaron algunos factores de discontinuidad en las políticas de vivienda urbana, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y con lo postulado en la Ley 1537 de 2012 con respecto a los subsidios a la oferta de vivienda que se materializaron con el Programa de Vivienda Gratis. Asimismo, se identificaron factores de continuidad en la importancia del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) como el principal instrumento del gobierno nacional para la intervención en vivienda, en el rol de coordinador y facilitador del gobierno nacional más que como implicado en la provisión de soluciones habitacionales, y en las continuas intervenciones del gobierno nacional en las acciones en vivienda de los municipios a través de alternativas como los Macroproyectos de Interés Social Nacional y el Programa de Viviendas Gratis.

De la misma forma, en esta sección se busca identificar los factores de continuidad y discontinuidad en el marco normativo y el aparato institucional de las políticas de vivienda urbana en Bogotá, para posteriormente llegar a analizar la dimensión programática de estas políticas y sus principales resultados entre 2004 y 2019. Para el análisis de las dimensiones normativa e institucional, no se consideran subperiodos particulares relacionados con los gobiernos. Sin embargo, en la dimensión programática, que se desarrolla más adelante, se consideran los cuatro periodos de gobierno distrital comprendidos en el periodo 2004-2019.

En la normativa generada a nivel distrital, que tiene un impacto directo en las políticas de vivienda urbana de Bogotá, se identificaron entre 2004 y 2019 las principales normas que corresponden a tres de las categorías del análisis realizado a nivel nacional: las normas que modifican el aparato institucional con la creación, liquidación o fusión de entidades; las que reglamentan mecanismos o procedimientos relacionados con el Subsidio Distrital de Vivienda; y las que generan programas para hacer frente al problema de la vivienda o afectan estos programas.

Tabla 4-5: Normativa generada en el nivel distrital que impacta los programas de vivienda (2004-2019)

Temática	Normativa
----------	-----------

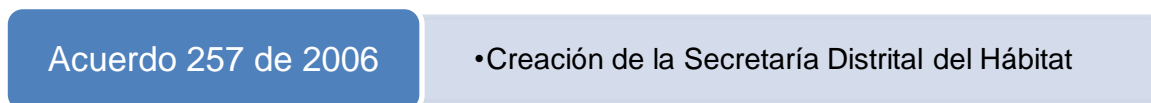
<i>Modificaciones al aparato institucional</i>	Acuerdo 257 de 2006: Creación de la Secretaría Distrital del Hábitat. Acuerdo 643 de 2016: Fusión de Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá: Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá.
<i>Reglamentación relacionada con el Subsidio Distrital de Vivienda</i>	Decreto 226 de 2005: Reglamenta el Subsidio Distrital de Vivienda. Decreto 539 de 2012: Reglamenta el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie.
<i>Programas para hacer frente al problema de la vivienda</i>	Decreto Distrital 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial. Acuerdos de los Planes de Desarrollo de Bogotá. Decreto 327 de 2004 y Decreto 138 de 2015: Definición de porcentajes de suelo para VIS o VIP. Decreto Distrital 623 de 2016 establece el Programa Integral de Vivienda Efectiva

Fuente: Elaboración propia.

- Aparato institucional

Una entidad que ha marcado el desarrollo de las políticas de vivienda en Bogotá es la Secretaría Distrital de Hábitat, esta entidad fue creada en 2006 con el Acuerdo 257⁴ con el objeto de formular las políticas de gestión del territorio. Su creación muestra la intención de liderar los procesos llevados por varias entidades y dar un sentido de coherencia a las acciones implementadas en el distrito para dar solución al problema de la vivienda en Bogotá. Algunas de sus funciones son formular la política integral de hábitat y realizar la coordinación entre las entidades que tienen que ver con el desarrollo del hábitat, gestionar y ejecutar las operaciones definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, y formular políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de vivienda.

Figura 4-3: Acuerdo 257 de 2006



Fuente: Elaboración propia.

⁴ Su estructura administrativa fue modificada con el Decreto 121 de 2008.

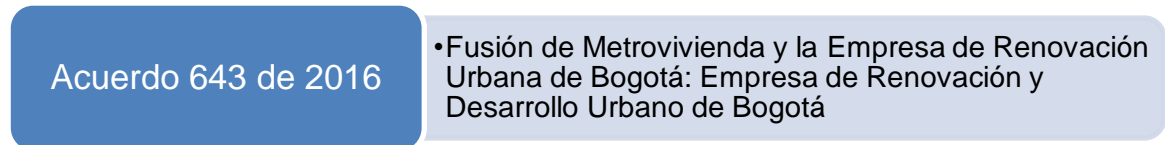
La creación de la Secretaría de Hábitat es un factor de discontinuidad en las políticas de vivienda de Bogotá como se desarrollaban hasta la fecha, dado el trato particular que se empieza a dar al tema del hábitat en la ciudad. Sin embargo, con el Acuerdo 257 de 2006, no se creó solamente esta Secretaría, sino el “Sector Hábitat”. Este sector, que tiene como cabeza a la Secretaría Distrital del Hábitat, estaba también conformado por dos entidades adscritas (Caja de Vivienda Popular y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos), tres entidades vinculadas (Empresa de Renovación Urbana – ERU, Metrovivienda, y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB -ESP), y dos entidades con vinculación especial (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ETB-ESP y Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB – ESP). Estas entidades, como parte del sector, tienen la misión de contribuir al logro de los objetivos plasmados en los instrumentos que orientan la gestión del ordenamiento territorial, como el POT y los Planes de Desarrollo, lo habitacional, el mejoramiento integral, la provisión de servicios públicos y la gestión del territorio.

En este sentido, la relevancia de la creación de la Secretaría Distrital del Hábitat no radica únicamente en su existencia, sino en la articulación del grupo de entidades que desde antes de su creación ejecutaban acciones relacionadas con el hábitat, y en particular, con los diferentes aspectos de la vivienda en la ciudad. Al crearse la SDHT, las funciones de algunas de estas entidades, como la Caja de Vivienda Popular y Metrovivienda, se vieron modificadas, especialmente las funciones estratégicas, que fueron centralizadas en la SDHT mientras las demás entidades se especializaron en sus misiones.

La estructura del Sector Hábitat tuvo una modificación que se identifica como un factor de discontinuidad en el aparato institucional de las políticas de vivienda de la ciudad, derivado de la decisión de unir Metrovivienda con la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, formando la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, expresada en el Acuerdo 643 del 2016. Los principales argumentos para la fusión de estas dos entidades se refieren a una poca capacidad de Metrovivienda para ejecutar las metas esperadas en términos de generación de suelo para la oferta de vivienda, por lo cual se esperaba que con la unión de estas dos entidades hubiera mayor eficiencia en los procesos de VIS (Concejo de Bogotá, 2016). Este hecho es un factor de discontinuidad en la política de vivienda en la ciudad, debido al cambio de una entidad con más de 15 años en la

producción y gestión de suelo urbano para la construcción de vivienda de interés social en Bogotá.

Figura 4-4: *Acuerdo 643 de 2016*



Fuente: Elaboración propia.

Metrovivienda, fue creada en 1998 para promover la oferta de suelo urbano para proyectos integrales de VIS y funcionar como banco de tierras de la ciudad en inmuebles destinados a VIS. Esta entidad marcó las acciones en gestión de suelo de Bogotá en la primera década del siglo XXI, con la habilitación de suelo urbano para la construcción de vivienda social a través de tres generaciones de proyectos. Para Torres y Rincón (2011), uno de los principales problemas de Metrovivienda fueron los altos costos del suelo urbanizado que generaban, que no pudieran competir con los generados por urbanizadores piratas, promotores inmobiliarios o empresas constructoras, lo cual elevaba los valores de las viviendas producidas y se contrarrestaba reduciendo sus atributos en detrimento de la habitabilidad.

De acuerdo con la evaluación económica de los efectos de la operación de Metrovivienda en la ciudad, realizada por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico -CEDE- en 2003, algunos de los beneficios de Metrovivienda fueron evitar la normalización de barrios y la reubicación de familias expuestas a riesgos y el aumento en la calidad de vida de los hogares. Según este análisis, en un horizonte temporal de 15 años, Metrovivienda generaba beneficios mayores a los costos en los que incurría para desarrollar sus proyectos o ciudadelas, y aunque los resultados de la evaluación fueron satisfactorios, dependían de variables externas a la empresa, como la financiación a las familias de menores ingresos para realizar la compra (CEDE, 2003).

Sin embargo, estos datos contrastan con un estudio posterior (Metrovivienda, 2011) en el cual se actualizó y complementó el estudio realizado en 2003 (CEDE, 2003). En este caso, al comparar las ciudadelas de Metrovivienda con otras alternativas urbanísticas, se encontró que su impacto radicaba en la calidad urbanística de sus proyectos, aunque con

malas condiciones de localización que derivan en dificultades de acceso a servicios urbanos que no son parte de la urbanización. Sin embargo, no había diferencias significativas en las condiciones de vida y de pobreza de las familias que vivían en los proyectos de Metrovivienda y en otros proyectos, lo cual podría ser también un buen resultado en cuanto a la focalización de los beneficios a los hogares más pobres (Metrovivienda, 2011).

Asimismo, se identificó que su balance financiero como banco de suelos era negativo, aunque sería complicado pretender que fuera diferente, dadas las condiciones del contexto de mercado en el cual se definen las dinámicas de los precios del suelo y de la construcción, y el interés de promover viviendas de interés prioritario (VIP). Para que este balance financiero fuera positivo se requeriría aumentar las densidades para que fueran muy altas, lo cual iría en contra del derecho a una vivienda digna (Metrovivienda, 2011). Aún con estas dificultades, Metrovivienda fue una entidad central en las políticas de vivienda en Colombia desde la década de 1990, y su fusión con la ERU representa un factor de discontinuidad relevante en el desarrollo de las políticas de vivienda en adelante.

- Reglamentación del Subsidio Distrital de Vivienda

En términos de subsidios a la vivienda, en Bogotá D.C., como en los demás municipios del país, los habitantes que cumplan con los requisitos pueden acceder al Subsidio Familiar de Vivienda del gobierno nacional. Sin embargo, de acuerdo con normativa como la Ley 388 de 1997 y la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales tienen funciones como la promoción y el apoyo a los programas y proyectos de vivienda de interés social, y tienen la posibilidad de otorgar subsidios para vivienda con los criterios de focalización nacional, si tienen disponibilidad de recursos.

El Subsidio Distrital de Vivienda fue regulado por el Decreto 226 de 2005, en el cual se definieron los requisitos de los beneficiarios, que se limitan a hogares con ingresos de no más de 2 smlmv que no estén afiliados a cajas de compensación familiar y no sean dueños de vivienda. El Reglamento Operativo del Subsidio Distrital de Vivienda fue expedido por Metrovivienda con el Acuerdo 21 de 2005 y modificada por los acuerdos 27 de 2006 y 35 de 2007. Aunque en su origen esta fue definida como la entidad otorgante y administradora del subsidio, con el Decreto 583 de 2007 se asignó este rol a la Secretaría Distrital del

Hábitat, y su manual operativo fue modificado por las Resoluciones 078 y 289 de 2009 de la Secretaría Distrital del Hábitat.

A partir del año 2012, en el contexto del cambio de modelo que se dio con la Ley 1537 de 2012 que permitió la existencia de subsidios a la oferta y de los programas del gobierno nacional en materia de vivienda, como el programa de SFV 100% en especie. En Bogotá, se promulgó el Decreto 539 de 2012, que reglamentó el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie (SDVE) para proyectos de VIP realizados con aportes distritales, asignando un 57% de los recursos para subsidios a hogares víctimas del desplazamiento interno con ocasión del conflicto armado y 43% para otros hogares con integrantes en condiciones de vulnerabilidad. Además, se aclaró que los aportes distritales pueden estar representados en bienes fiscales, suelo, estudios técnicos, o en inversiones en obras de urbanismo; y que la coordinación de la asignación de los subsidios en especie es responsabilidad de la Secretaría Distrital del Hábitat.

En relación con Decreto 539 de 2012 y la reglamentación del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie (SDVE), se expidieron diversas normas relacionadas con su aplicación, como el Decreto 399 de 2014 con el cual estableció el estrato socioeconómico uno para las viviendas VIP que tuvieran financiación del SDVE o del subsidio nacional, el Decreto 166 de 2014 con el cual se adoptaron medidas con enfoque diferencial en la política de vivienda distrital en relación con comunidades indígenas víctimas del conflicto armado, y el Decreto 158 de 2015 con el cual se definieron instrumentos para la generación de oferta pública de vivienda con enfoque diferencial. Asimismo, se expidió la Resolución 176 de 2013 con la cual se adoptó el Reglamento Operativo para el otorgamiento del SDVE, modificada por la Resolución 1168 de 2013 de la Secretaría Distrital del Hábitat.

La mayoría de las normas mencionadas en relación con el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie, fueron derogadas con el Decreto 623 de 2016, que estableció el Programa Integral de Vivienda Efectiva, dando paso al desarrollo de los programas establecidos para el gobierno 2016-2020. Sin embargo, este decreto no se refiere expresamente a un subsidio de vivienda del Distrito, sino a lineamientos generales del Programa y a diversos mecanismos para la adquisición de Vivienda y para su mejoramiento.

En general, en el Distrito se mantuvo el esquema de subsidio de vivienda existente a nivel nacional, con una mayor focalización a la población vulnerable y con más bajos ingresos. Entre 2004 y 2012 se mantuvo el Subsidio Distrital de Vivienda, y en el 2012 se identificó un factor de discontinuidad con la reglamentación del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie.

Con la Ley 1537 de 2012 a nivel nacional, y la promulgación del Decreto 539 de 2012, se creó un nuevo marco de articulación de las políticas del nivel nacional y distrital (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015b), en torno a las acciones de subsidio a la oferta de vivienda que se permitían. Es el caso del Programa de Vivienda Gratuita del gobierno nacional, que buscó entregar viviendas VIP con SFV del 100% en especie a hogares en circunstancias especiales de pobreza, desplazamiento, entre otras. Dada su implementación en los municipios, este programa, con varias viviendas desarrolladas en Bogotá, permitió evidenciar la falta de acuerdos entre estos niveles de gobierno, especialmente con respecto a “los alcances de la política, las acciones desarrolladas y la orientación del modelo de subsidio” (Contreras, 2015, p. 148).

Posteriormente, con el Decreto 623 de 2016 se derogaron las normas relacionadas con el SDVE, y se plantearon esquemas de acceso a vivienda, que, aunque incluyeron subsidios para mejoramiento de vivienda, también consideraban otros modelos de financiación como leasing habitacional. La expedición de este Decreto puede dar pistas sobre una nueva discontinuidad en las políticas de vivienda, terminando con las iniciativas planteadas en el periodo 2012-2016.

- Normativa relacionada con los programas de vivienda urbana

Considerando las competencias del Distrito en las políticas de vivienda de Bogotá, en referencia a la gestión del suelo, antes de la creación del Sector Hábitat, el Distrito fijó porcentajes mínimos de suelo que debían ser destinados a VIP o VIS por parte de los planes parciales o proyectos urbanísticos o arquitectónicos desarrollados en predios en suelo urbano o de expansión urbana con tratamiento de desarrollo o de renovación urbana. Inicialmente en el Plan de Ordenamiento Territorial y reglamentado con el Decreto 327 de 2004, se definieron porcentajes de suelo para VIS o VIP y se precisaron las cargas y beneficios que derivan del proceso de desarrollo urbanístico (Torres y Rincón, 2011).

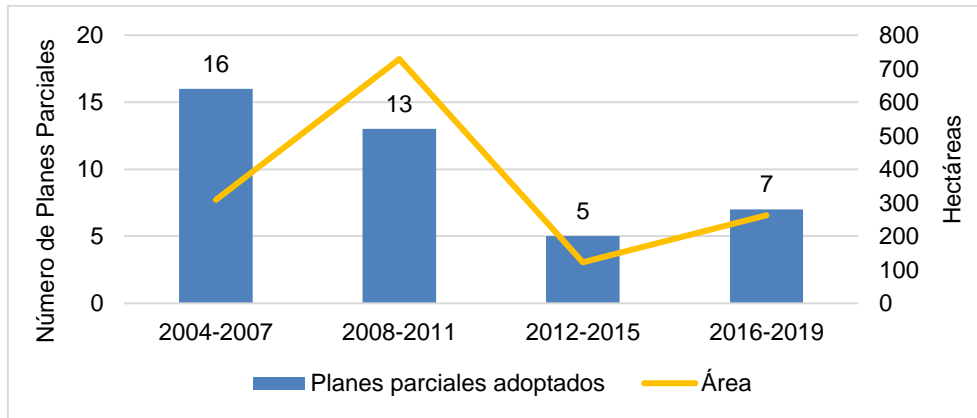
Dichos porcentajes fueron actualizados con el Decreto 138 de 2015, que determinó la exigencia de destinación de 20% de suelo para VIP, y de 30% a partir del segundo año.

El requisito de destinación de suelo para VIS, representa un factor de discontinuidad en las políticas de vivienda que se materializa principalmente en los programas. Según la regulación, esta destinación de suelo se puede cumplir con el porcentaje de suelo destinado a VIP en el mismo plan parcial o proyecto urbanístico, construyendo este porcentaje en otro proyecto aprobado y priorizado por la Secretaría Distrital del Hábitat, o compensando en proyectos adelantados por entidades públicas que incluyan VIP.

En relación con los bienes fiscales del Distrito se expidió el Decreto 447 de 2012, que permite su destinación para la construcción de vivienda VIP, y el Decreto 165 de 2014, que reglamenta la transferencia de bienes fiscales a título gratuito para proyectos de VIS y VIP. También se expidieron los Decretos 323 de 2004 y 328 de 2013, con respecto a la reglamentación del Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos. Asimismo, la Resolución 147 de 2008 de la Secretaría Distrital del Hábitat identificó terrenos objeto del desarrollo prioritario, y el Decreto 195 de 2014 declaró la urgencia de su enajenación forzosa, con el fin de realizar su habilitación urbanística para la construcción de vivienda VIS y VIP.

Otro aspecto normativo que se relaciona con las políticas de vivienda de la ciudad, es la adopción de Planes Parciales. Estos Planes son instrumentos que desarrollan y complementan lo dispuesto en los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de superar el desarrollo por predios, construir la ciudad en procesos formales de planeación y gestión del suelo, y facilitar su financiación con un reparto equitativo de cargas y beneficios (Contreras, 2016). Al garantizar el paso del POT a los proyectos específicos, los Planes Parciales generan expectativas en la urbanización de suelo en la ciudad, que entre otros usos puede ser para vivienda.

En la Figura 4-5 se puede observar el número de planes parciales que fueron adoptados en cada periodo de gobierno de Bogotá, desde 2004 hasta 2019. La adopción de planes parciales fue disminuyendo, aunque en el periodo 2016-2019 tuvo un aumento relativo con respecto al número de planes adoptados en el periodo 2012-2015.

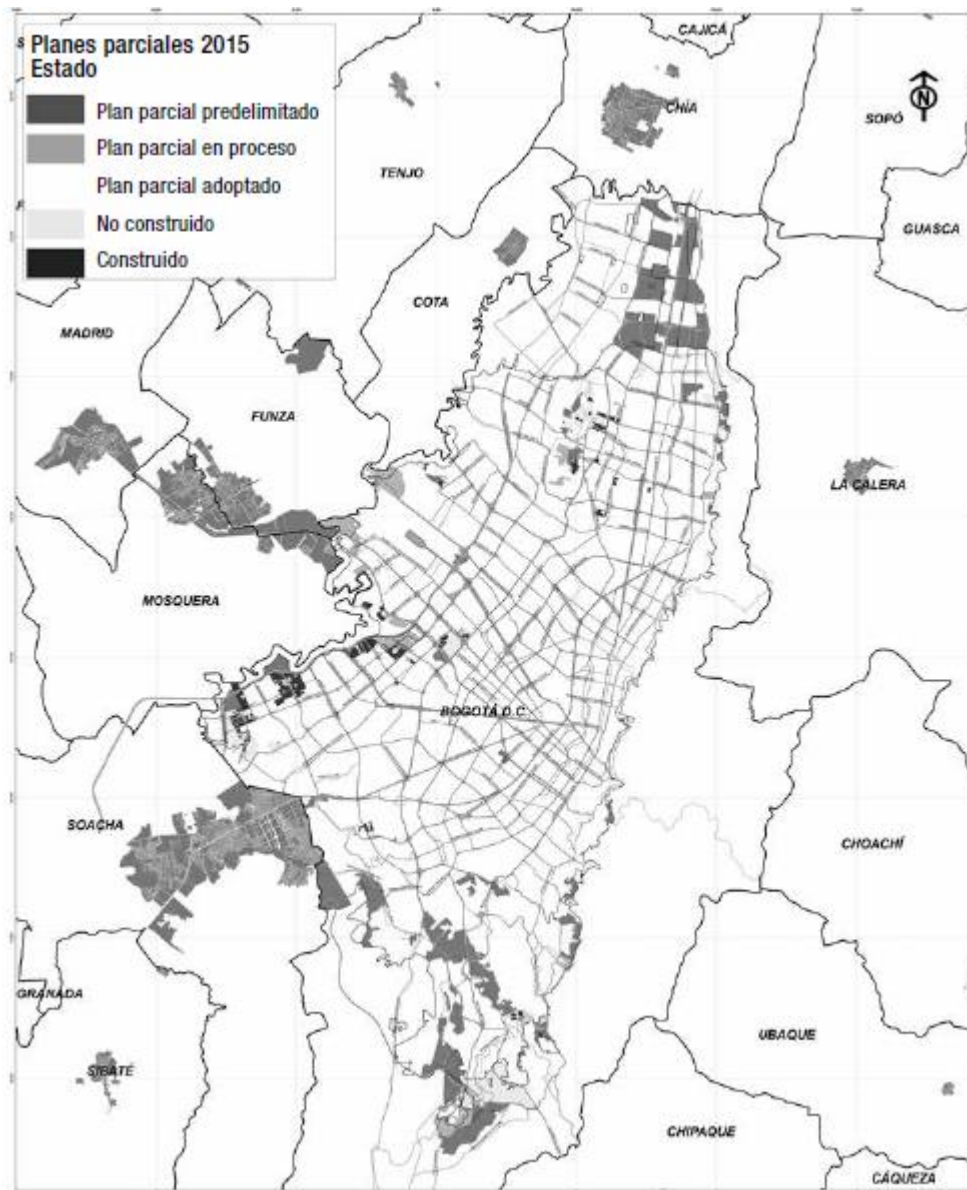
Figura 4-5: Planes parciales adoptados en Bogotá (2004-2019)

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría Distrital de Planeación (2020).

De acuerdo con el análisis realizado por Contreras (2016), el 75% del área útil de los planes parciales aprobados en Bogotá hasta 2015 estaba destinada al desarrollo de vivienda, y de estas 483,8 hectáreas, el 65% sería destinado a VIS. Por lo tanto, estos planes tienen implicaciones en las políticas de vivienda de la ciudad, y específicamente, los planes parciales adoptados son una muestra importante de la movilización de la herramienta norma en el suelo de expansión, en el marco de las políticas de vivienda.

Con respecto a la ubicación de dichos planes parciales en Bogotá, como se observa en la Figura 4-6, estos se encuentran ubicados generalmente en la periferia de la ciudad, en el sur, el occidente, y el norte de la ciudad. Los planes parciales adoptados con mayores áreas se encuentran en las localidades de Usme y Bosa.

Figura 4-6: Mapa del estado de planes parciales y áreas desarrolladas y por desarrollar. Bogotá 2002-2015

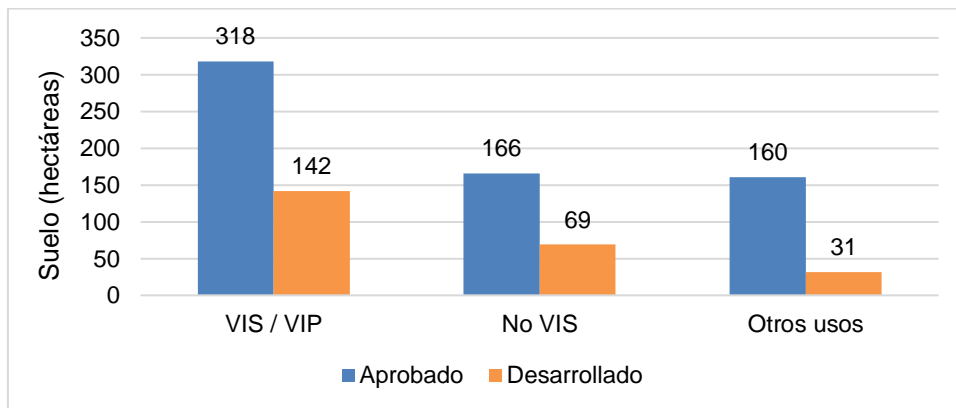


Fuente: Contreras (2016, p. 138).

Sin embargo, es importante notar que la adopción de los planes parciales no tiene implicaciones inmediatas en la construcción de vivienda, debido a los tiempos de implementación que requieren estos procesos. Según Contreras (2016), el desarrollo del suelo puede retrasarse debido a condiciones normativas, a prácticas especulativas de los propietarios del suelo, a las proyecciones del mercado inmobiliario por parte de los

constructores, y a modificaciones en las condiciones de los terrenos, entre otras. En la siguiente gráfica se puede observar la diferencia entre el suelo aprobado para vivienda y otros usos en los planes parciales de Bogotá, y su desarrollo hasta el año 2015.

Figura 4-7: Suelo aprobado y desarrollado en planes parciales por uso (2002-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Contreras (2016).

A 2015, aproximadamente el 45% del suelo aprobado para vivienda tipo VIS y VIP había sido desarrollado, el 42% destinado a vivienda no VIS, y el 20% del destinado a otros usos como comercio e industria. Del suelo desarrollado para VIS o VIP, el 58% se ha destinado a VIP, en su mayoría gestionada por el sector público (70%), aunque también ha sido gestionada por el sector público en asocio con el privado (23%) y por un plan de iniciativa privada (7%) (Contreras, 2016).

Las políticas de vivienda de Bogotá, en el periodo comprendido entre 2004 y 2019, presentaron un factor de discontinuidad en el aparato institucional, relacionado con la creación de la Secretaría Distrital del Hábitat, y con ella la estructura del Sector Hábitat, en el cual confluyen las entidades que implementan acciones en diversos aspectos de la vivienda. Así mismo, la fusión de Metrovivienda con la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, es un factor de discontinuidad que se ha dado desde 2016. En los aspectos normativos, por un lado, se identificó un factor de discontinuidad en la exigencia de destinación de suelo para Viviendas de Interés Prioritario que impacta específicamente en los programas, y por otro, la creación del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie con el Decreto 539 de 2012, que cambió la orientación de los subsidios de vivienda destinados a la demanda, a subsidios a la oferta.

Mientras que en el periodo 2004-2008 se expidieron normas relacionadas especialmente con el suelo para vivienda en relación con el POT, en el periodo 2012-2016 se expidió un amplio número de normas relacionadas con el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie y su reglamentación y operatividad. Estas normas también se relacionan con el cambio de modelo en vivienda que se vivió en estos años al introducir los subsidios a la oferta de vivienda de interés social, y otras que daban lineamientos a los programas de vivienda que se implementaban para dar cumplimiento a las metas del gobierno distrital.

En el periodo 2012-2016 también se buscó modificar excepcionalmente las normas urbanísticas del POT con el Decreto 364 de 2013, que fue suspendido en 2014 por el Auto 624 de 2014 del Consejo de Estado. Con respecto a VIS y VIP, uno de los objetivos de este gobierno fue fomentar la construcción de este tipo de vivienda en el centro ampliado de la ciudad a través de los procesos de renovación urbana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014), lo que representa un cambio de orientación en la territorialización de las acciones en construcción de vivienda social en la ciudad.

Como se puede observar en este recorrido por las normas y programas que concretan las políticas de vivienda en Bogotá entre 2004 y 2019, en el período de estudio se encuentra que las normas y programas generados en Bogotá, no se contradicen con los programas de la Nación, aunque sí surgieron tensiones relacionadas con las competencias de cada nivel, especialmente en las iniciativas nacionales implementadas directamente en el territorio distrital. Al menos en lo que respecta al tema de la vivienda, los programas planteados en Bogotá se relacionan con los programas nacionales, enfocados principalmente en la generación de subsidios, siguiendo criterios muy similares de priorización de la población y al final se lograron alinear en la implementación de algunos programas del gobierno nacional, como la entrega de viviendas con subsidio 100% en especie, no sin desacuerdos en el proceso.

Partiendo de este contexto institucional, en la siguiente sección se analizan los programas y proyectos que materializan las políticas de vivienda en Bogotá, en el marco de las normas y el aparato institucional, nacional y distrital, que se presentó en esta sección.

4.2 Programas y proyectos distritales de vivienda urbana en Bogotá

De los programas propuestos entre 2004 y 2019 por la administración distrital, la mayor parte se encuentran en los planes del distrito. Por un lado, se encuentran definidos algunos programas en el POT, que es el instrumento de planeación del territorio más importante a nivel municipal, aunque estos se desarrollan e implementan en cada gobierno según los Planes de Desarrollo. Según la Ley 388 de 1997, en el POT, que está previsto para un plazo de doce años, se presenta un componente general, constituido por objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un componente urbano, constituido por políticas, acciones, programas y normas para orientar el desarrollo físico urbano; y un componente rural, constituido por políticas, acciones, programas y normas para garantizar la conveniente utilización del suelo y la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal. En los Planes de Desarrollo de los municipios, se debe incluir un programa de ejecución en el que se plantee qué se va a ejecutar del POT durante el periodo de gobierno de cuatro años, y así garantizar una relación entre estos dos instrumentos.

El POT vigente para Bogotá se encuentra compilado en el Decreto 190 de 2004, y dentro de los programas del componente urbano de este Plan, se encuentra un programa relacionado directamente con la vivienda. El Programa de Vivienda de Interés Social o Programa Habitacional, busca impulsar el cumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna, dando prioridad a las familias en situaciones de vulnerabilidad. Dentro de este, el subprograma de Producción de Vivienda Nueva, busca garantizar una oferta habitacional con condiciones mínimas de acceso a servicios y otras características, desincentivar la producción ilegal de suelo urbano, y reducir las condiciones de hacinamiento. Para esto, se presentan estrategias como diseñar mecanismos para ofrecer suelo urbano que compita con la oferta ilegal, promover actuaciones urbanas integrales, promover procesos sociales de producción de hábitat, promover planes parciales, promover soluciones como vivienda en alquiler, y desarrollar mecanismos financieros para posibilitar el acceso a suelo urbano u otras alternativas habitacionales para la población con menores ingresos, entre otras.

Por otro lado, los programas que se han planteado para Bogotá en cada periodo de gobierno se encuentran consignados en los Planes de Desarrollo de la ciudad. Estos Planes, exigidos a partir de la Constitución Política de 1991 y reglamentados con la Ley 152 de 1994, deben contener una parte estratégica y un plan de inversiones para el cuatrienio.

El primer Plan de Desarrollo de Bogotá en el periodo de estudio es el correspondiente al gobierno de Luis Eduardo Garzón 2004-2008 denominado “Bogotá Sin Indiferencia”, aprobado con el Acuerdo 119 de 2004. Con respecto a la vivienda, en el eje Urbano Regional de su plan de desarrollo, se encuentra el programa Hábitat desde los barrios y UPZ, que tuvo como objetivo favorecer el desarrollo humano en su entorno inmediato, permitiendo la construcción, el uso y disfrute sostenible del territorio a las comunidades. Sus acciones se centraron en la prevención y control de riesgos y desarrollo ilegal; el mejoramiento integral de barrios; la renovación urbana con atención en el centro histórico; la mejora de las condiciones de los servicios públicos, sociales y recreativos, de accesibilidad y de espacio público; el desarrollo de suelo urbano y la promoción de acciones de vivienda nueva de interés prioritario; y la generación de instrumentos financieros, entre otras.

El Plan de Desarrollo 2008 - 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor" fue propuesto por el alcalde Samuel Moreno Rojas y se adoptó con el Acuerdo 308 de 2008. Los programas de este gobierno en los cuales se abordaba el problema de la vivienda fueron: en el eje Ciudad de derechos, el programa Derecho a un techo; y en el eje Derecho a la ciudad, el programa Alianzas por el hábitat. El programa Derecho a un techo tuvo como objetivo garantizar de manera progresiva el derecho a la vivienda digna y ubicada en territorio seguro. Las acciones propuestas fueron la construcción, el mejoramiento, la reubicación y el subsidio de vivienda, específicamente en VIS y con énfasis en VIP. Y el programa Alianzas por el hábitat tuvo el objetivo de promover la gestión y la construcción colectiva del hábitat, a partir de la vinculación de agentes y la utilización eficiente de recursos, la implementación de instrumentos de administración, control y monitoreo de la ilegalidad y la coordinación interinstitucional.

El Plan Desarrollo 2012 - 2016 “Bogotá Humana”, adoptado por el Acuerdo 489 de 2012, fue propuesto por el gobierno de Gustavo Petro. En el tema de la vivienda, en este Plan

se propuso el Programa vivienda y hábitat humanos, que buscó garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda al incrementar la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad y eliminar las barreras a la obtención de crédito o generación de ahorro, especialmente para hogares en condiciones de vulnerabilidad. Algunas de las acciones contempladas fueron la oferta pública de suelo a partir del ajuste de las normas y obligaciones urbanísticas, la adopción de modalidades de subsidio a la oferta y de sistemas de arrendamiento con opción de compra, el mejoramiento integral de barrios y viviendas, la reorganización y coordinación institucional distrital, entre otras.

Y finalmente, en el Plan Desarrollo 2016 - 2020 “Bogotá Mejor para Todos”, adoptado por el Acuerdo 645 de 2016 en el gobierno de Enrique Peñalosa, se identificaron acciones relacionadas con vivienda en el pilar Democracia urbana y en el eje transversal Nuevo Ordenamiento Territorial. En el pilar de Democracia urbana, se identificó el programa Intervenciones Integrales del Hábitat, en el cual se buscó gestionar proyectos para mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a un hábitat de vivienda digno. Las acciones propuestas incluyeron la formulación de proyectos y gestión de suelo para renovación urbana, la gestión de intervenciones integrales de mejoramiento, la iniciación de viviendas y de viviendas VIS, y la asistencia técnica a prestadores del servicio público de acueducto.

En el eje transversal Nuevo Ordenamiento Territorial se identificó el programa Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos, con el objetivo de gestionar y adoptar proyectos estratégicos e instrumentos de planeación, gestión y financiación que concretaran el modelo de ciudad. Esto se lograría a través de la viabilización de suelo para el mejoramiento de acceso a equipamientos, vías y vivienda, que permitiera aumentar las calidades de habitabilidad y reducir los déficits cualitativos y cuantitativos. El otro programa identificado en este eje transversal, es el de Financiación para el desarrollo territorial, con el objetivo de estructurar y poner en ejecución instrumentos de financiación para la gestión del suelo en intervenciones integrales del hábitat, esto por medio de la creación de un sistema de financiación para apalancar la habilitación de suelo urbanizado para la generación de vivienda social y el fortalecimiento a la generación de suelo para su construcción.

Tabla 4-6: *Programas de vivienda urbana en Bogotá (2004-2019)*

Plan de Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Vivienda de Interés Social o Programa Habitacional
Plan de Desarrollo 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Hábitat desde los barrios y UPZ
Plan de Desarrollo 2008-2012 Bogotá Positiva	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a un techo. • Alianzas por el hábitat.
Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Programa vivienda y hábitat humanos.
Plan de Desarrollo 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones Integrales del Hábitat. • Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos. • Financiación para el desarrollo territorial.

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo de estos programas, relacionados con vivienda urbana, identificados en los Planes de Desarrollo de 2004 a 2019, se presenta en esta sección un análisis de los proyectos dentro de cada programa, que apuntan a resolver el problema de la vivienda. Estos proyectos muestran el alcance de los programas comentados anteriormente. Aunque los alcances de los proyectos no siempre son definidos en los documentos del Plan de Desarrollo, las metas asociadas que se encuentran en el documento del Plan o en su Plan de Acción, permiten aproximarse a sus objetivos.

Como se presenta en la Tabla 4-7, el número de proyectos relacionados en cada periodo de gobierno varía, aunque en general se identificaron metas asociadas a la habilitación y/o urbanización de suelo para construcción de vivienda, la oferta de viviendas de interés social y/o prioritario, el mejoramiento de viviendas, y el desembolso de subsidios para adquisición de vivienda y para el mejoramiento de viviendas. Estas cuatro categorías representan los tipos de acciones que se han implementado constantemente como parte de las políticas de vivienda de Bogotá.

Tabla 4-7: *Proyectos relacionados con vivienda urbana identificados en los Planes de Desarrollo de Bogotá D.C. y sus Planes de Acción (2004-2020)*

		2004-2008		2008-2012		2012-2016		2016 - 2020	
		Programa	Proyecto	Programa	Proyecto	Programa	Proyecto	Programa	Proyecto
Gestión del suelo			Habilitación superlotes	Derecho a un techo	Soluciones de vivienda (VIS)		Producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario.	Financiación para el desarrollo territorial	Estructuración de instrumentos de financiación para el desarrollo territorial
			Desarrollo de proyectos urbanísticos asociativos						Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos
Vivienda nueva		Hábitat desde los barrios y UPZ	Bogotá participando y construyendo	Alianzas por el hábitat	Bogotá me acoge	Programa vivienda y hábitat humanos	Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia.	Intervenciones Integrales del Hábitat	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá
					Soluciones de vivienda (VIS)				
Mejoramiento de vivienda			Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas y de titularidad	Derecho a un techo	Mejoro mi casa		Mejoramiento integral de barrios y vivienda		Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas y de habitabilidad en los asentamientos humanos priorizados en área urbana y rural
								Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de VIP	
Subsidios			Subsidio vivienda distrital	Alianzas por el hábitat	Financiamos el hábitat		Mejoramiento integral de barrios de origen informal		

Fuente: Elaboración propia.

En el proceso de identificación de proyectos relacionados con vivienda urbana en los Planes de Desarrollo, se evidenciaron diferencias en la estructuración de cada Plan, especialmente con la trazabilidad entre programas, proyectos y metas. Por ejemplo, se

identificó poca trazabilidad entre las metas definidas para el Plan de 2004-2008, y los proyectos prioritarios propuestos para darles cumplimiento. En el Plan 2016-2020, aunque se presentan los programas y algunas metas, no se presentan los proyectos con los cuales se desarrollarán estos programas, por lo cual fue necesario identificarlos en su Plan de Acción. Por el contrario, en los Planes 2008-2012 y 2012-2016 se encontró mayor claridad en la relación de las metas del gobierno plasmadas en este documento, y su alineación con los proyectos que implementarían para estos fines, dentro de los respectivos programas.

Los programas y proyectos presentados en los Planes de Desarrollo por cada gobierno, deben incluir la implementación de lo propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial, por lo cual cada Plan de Desarrollo contiene un programa de ejecución del POT, en el cual muestra la relación entre los proyectos correspondientes entre los dos Planes. Aunque en el Plan de Desarrollo 2004-2008 no se especifica qué proyectos aportan de manera específica al POT, sí se presenta un presupuesto total de la implementación de las medidas relacionados con este instrumento según los programas del POT.

El Plan 2008-2012 presenta más explícitamente cómo los proyectos considerados aportan al POT, específicamente el programa de VIS, el de mejora integral, y la integración Bogotá-región. El Plan 2012-2016 presenta la relación de algunos puntos del POT con las medidas de mejoramiento de vivienda y suelo para VIS; y adicionalmente presenta los instrumentos que se van a utilizar durante el periodo para asegurar el suelo que se necesite para cumplir con las demás metas. Y, por último, el Plan 2016-2020 presenta los proyectos priorizados del POT a ejecutar en el periodo de gobierno, entre ellos, los proyectos de mejoramiento integral de barrios, vivienda (sin mencionar subsidios) y el reasentamiento de familias en zonas de alto riesgo no mitigable.

En las siguientes secciones se presentan inicialmente las metas planteadas por cada Plan de Desarrollo con respecto a vivienda urbana, luego las asignaciones presupuestales de cada gobierno a los proyectos que contribuyeron a dichas metas, y finalmente los resultados de los gobiernos en el cumplimiento de las metas planteadas a inicio de cada periodo y una aproximación a la territorialización de las acciones logradas. Con base en esta caracterización, se puede tener un acercamiento a las prioridades de cada gobierno

de la ciudad en lo que respecta a la vivienda urbana, y las continuidades o discontinuidades que se pueden evidenciar en la relevancia dada al problema de la vivienda por cada uno.

4.2.1 Metas en vivienda urbana propuestas en los Planes de Desarrollo

Las metas asignadas a los proyectos propuestos en los Planes de Desarrollo, permiten ver las acciones con las cuales los gobiernos pretenden modificar las situaciones problemáticas, que en el caso de la vivienda se asocian actualmente al déficit habitacional. Considerando las cuatro categorías de proyectos en vivienda urbana identificadas (gestión del suelo, vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y subsidios), se sintetizan en la Tabla 4-8 las metas propuestas por cada gobierno distrital durante el periodo de estudio en su respectivo Plan. Así como el número de proyectos, es mayor el número de metas del Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva”, que contiene también metas asociadas a soluciones de vivienda por construcción en sitio propio, al otorgamiento de microcréditos para adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda, e incluye una meta relacionada con el Macroproyecto de vivienda en Soacha.

Asimismo, se encuentra que en el periodo 2016-2020, hay discontinuidades en las metas propuestas en el Plan de Desarrollo con respecto a los periodos de gobierno anteriores. Un ejemplo es el mejoramiento de vivienda, cuya meta no se asocia con un número de viviendas mejoradas, sino con asistencias técnicas, jurídicas y sociales en intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda, aunque en el plan de acción se menciona una meta relacionada. Algo similar sucede con los subsidios, aunque en periodos anteriores se definieron metas de subsidios para adquisición y mejoramiento de vivienda, en este Plan de Desarrollo no son mencionados los subsidios de ningún tipo como metas, aunque sí se menciona la importancia de articular instrumentos de financiación para la habilitación de suelo para vivienda social.

Tabla 4-8: Metas relacionadas con vivienda urbana identificados en los Planes de Desarrollo de Bogotá D.C. (2004-2020)

	2004-2008	2008-2012	2012-2016	2016-2020
Gestión del suelo	500 hectáreas de suelo nuevo urbanizado.	Habilitar 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda.	Habilitación de ciento por ciento de suelo para la construcción de las 70.000 VIP (470 Has brutas o 188 Has suelo útil).	80 hectáreas útiles para vivienda de interés social gestionadas Viabilizar 850 hectáreas netas urbanizables de suelo para espacio público, equipamientos, vías, vivienda y otros usos
Vivienda nueva	70 mil viviendas nuevas de interés prioritario.	Ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas. Construir 6.000 soluciones de vivienda en sitio propio. Ofrecer 74.920 soluciones de vivienda nueva. Generar 20.000 VIS a través del Macroproyecto Soacha.	Construcción de 70.000 VIP subsidiadas.	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá
Mejoramiento de	10 mil viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad.	Mejorar las condiciones estructurales de 2.000 viviendas. Mejorar las condiciones de habitabilidad de 8.000 viviendas.	Mejorar 3.000 viviendas.	Realizar 20.400 asistencias técnicas, jurídicas y sociales en las intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda priorizadas por la Secretaría Distrital del Hábitat
Subsidios	Otorgar 10.000 Subsidios de Vivienda, a familias de trabajadores informales, con ingresos inferiores a 2 smlmv, para viviendas hasta 50 smlmv.	Desembolsar 26.400 subsidios distritales para vivienda nueva y usada. Otorgar y desembolsar 10.900 subsidios para mejoramiento de vivienda.	Garantizar 66.718 Subsidios Distritales de Vivienda en Especie para vivienda nueva y usada Generar 3.107 subsidios de mejoramiento de habitabilidad en área urbana	

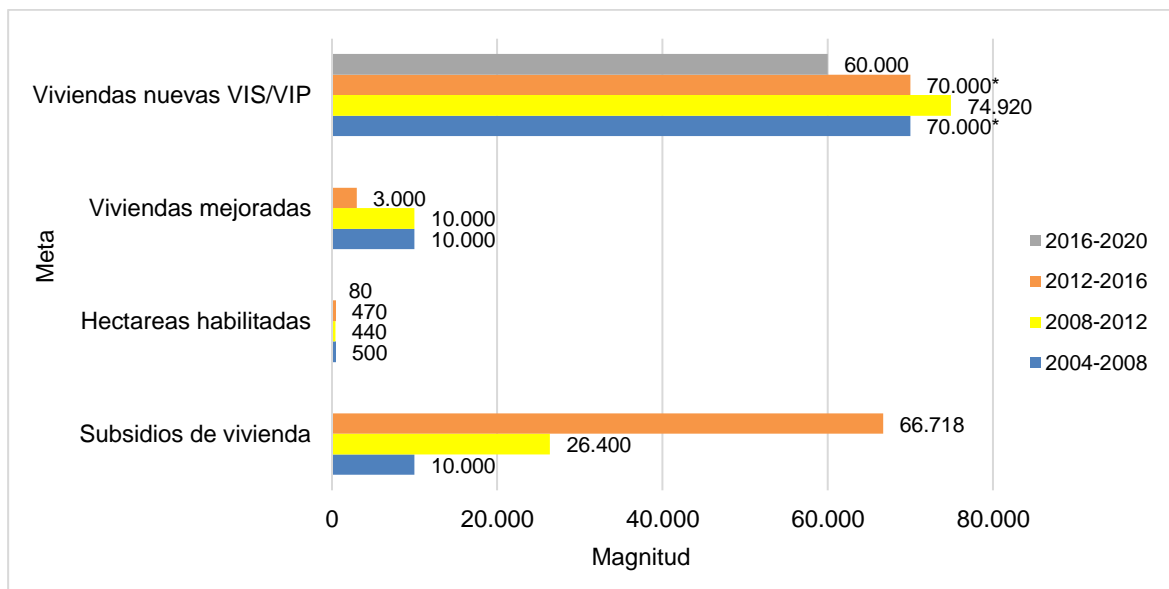
Fuente: Elaboración propia con datos de Alcaldía Mayor de Bogotá (2007a; 2011a; 2011b; 2015a), Planes de Desarrollo y Planes de Acción.

Al contrastar las metas similares entre los Planes de Desarrollo, se encontró que la meta en oferta de viviendas nuevas de interés social es cercana a las 70.000 viviendas en los tres primeros periodos de gobierno y 60.000 en el cuarto, sin embargo, estas metas no son totalmente comparables, debido a que en los periodos 2004-2008 y 2012-2016 las metas se refieren a viviendas de interés prioritario (VIP), que tienen valores menores, y generalmente una oferta menor a la vivienda de interés social no prioritaria, mientras que en los periodos 2008-2012 y 2016-2020 la meta se refiere a vivienda de interés social (VIS), que tiene un tope de valor más alto.

Con respecto a la meta de gestión de suelo, esta es de 470 hectáreas habilitadas en promedio para los tres primeros periodos de gobierno, sin embargo, en el cuarto periodo es de 80 hectáreas. Aunque tal como sucede con las metas de vivienda nueva, en las metas de cada periodo de gobierno hay particularidades que dificultan su comparación, como la diferencia entre hectáreas de suelo urbanizado, de suelo para VIP, de suelo para VIS, o incluso suelo para varios usos además de la vivienda.

Por otro lado, las metas de viviendas mejoradas se redujeron drásticamente a partir del periodo 2012-2016, y el periodo 2016-2020 mostraba un enfoque más relacionado con los la provisión de asistencia técnica, que con los resultados de las viviendas mejoradas. Por último, hay grandes disparidades en las metas de otorgamiento de subsidios de vivienda para vivienda de interés prioritario en los cuatro periodos. En el periodo 2012-2016 se presenta en el informe de gestión una meta mucho mayor a la de los otros periodos considerando especialmente Subsidios de Vivienda en Especie, aunque en el plan de acción del plan de desarrollo se evidencia una meta de aproximadamente 25.500 subsidios. Asimismo, en el Plan de Desarrollo del gobierno 2016-2020 no se menciona de forma explícita una meta relacionada con el número de subsidios que se pretende entregar.

Figura 4-8: Comparación de metas similares por Plan de Desarrollo



NOTA: *En los periodos 2004-2008 y 2012-2016 la meta se refería únicamente a viviendas VIP, mientras que en los otros dos periodos eran viviendas VIS o VIP. Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía Mayor de Bogotá (2007; 2011a; 2011b; 2015a)

De acuerdo con estas metas, se puede observar continuidad en las intenciones de los sucesivos gobiernos en aumentar la oferta de vivienda nueva de interés social y/o prioritario, sin embargo, en el periodo 2016-2020 esta meta fue menor a la de los demás periodos, aun cuando se refería a VIS y no a VIP. En el periodo 2012-2016 se privilegió la oferta de vivienda de interés prioritario nueva y los subsidios que permitieran acceder a esta, en detrimento del mejoramiento de viviendas. A este respecto, es importante considerar que el cumplimiento de las metas de generación de oferta de vivienda no depende únicamente de la gestión del sector público, ya que, en el esquema actual, la oferta es generada por el sector privado de acuerdo con el mercado.

En cuanto a mejoramiento de vivienda, se observa continuidad en la reducción de las metas relacionadas con este tipo de acciones, de hecho, en el Plan de Desarrollo 2016-2020, la meta presentada se refiere a la realización de asistencias técnicas, jurídicas y sociales, aunque en el Plan de Acción se identificó una mención a una meta de 3.300 viviendas mejoradas al presentar los avances de gestión.

Finalmente, con respecto a los subsidios de vivienda, la meta aumentó bastante en 2012-2016 relacionada con el cambio de enfoque en estos subsidios que dio paso al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie. Por otro lado, en el periodo 2016-2019 no se identificaron metas relacionadas con los subsidios de vivienda en el Plan de Desarrollo, lo cual fortalece la idea de que hubo una discontinuidad programática en el periodo 2016-2020.

En general, con respecto a las metas presentadas en los Planes de Desarrollo, se puede notar que entre 2004 y 2008 las metas son relativamente similares, con una diferencia en el tipo de viviendas sociales que se esperaba promover. En el periodo 2012-2016 hubo un aumento evidente en la expectativa de otorgamiento de subsidios de vivienda, relacionada con los subsidios en especie, y una disminución en la meta de viviendas mejoradas, que refleja la mayor importancia dada en este periodo a la vivienda, VIS y especialmente VIP, nueva. Por otro lado, en el periodo 2016-2020 se redujeron las metas en vivienda nueva con respecto a los periodos anteriores, no hubo meta en subsidios de vivienda ni en viviendas mejoradas, y se redujo la meta en suelo urbanizado para vivienda.

Considerando los programas identificados en los Planes de Desarrollo de Bogotá, sus metas, y los proyectos con los cuales se planteó su implementación, en la siguiente sección se consideran las asignaciones presupuestales invertidas por cada gobierno para la ejecución de los proyectos y el cumplimiento efectivo de estas metas en vivienda urbana, según las cuatro categorías de metas identificadas previamente (gestión del suelo, vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y subsidios).

4.2.2 Asignaciones presupuestales de los proyectos de vivienda urbana

Aunque las metas planteadas por los gobiernos son una muestra de su interés por generar acciones frente a una problemática, la asignación de presupuesto destinada a la implementación efectiva de las acciones que permiten lograr esas metas, muestra otra arista del interés de los gobiernos, al direccionar parte de los recursos hacia determinadas situaciones problemáticas. Estos intereses, manifestados en recursos económicos asignados a determinadas acciones de política, no representan únicamente las intenciones de quien lidera el gobierno, sino de una serie de actores que pueden ejercer presión para

que ciertas acciones y/o sectores reciban más atención y recursos, incluyendo las presiones para implementar acciones frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Si bien los presupuestos asignados a proyectos se plantean en los Planes de Desarrollo, estos también pueden generar una continuidad forzosa, al quedar comprometidos determinados rubros o proyectos desde gobiernos anteriores, como sucedería con contratos que ya se hayan firmado o hayan iniciado su implementación.

Partiendo de la identificación de proyectos relacionados con vivienda urbana, y de las metas de los Planes de Desarrollo asociadas a estos proyectos, se indagó sobre las asignaciones presupuestales de cada periodo a ser invertidas en acciones frente al problema de la vivienda urbana en Bogotá D.C. Para este fin se consultaron inicialmente los Planes de Desarrollo, y posteriormente los Planes de Acción de la inversión del Distrito. Las categorías de proyectos consideradas, son las mismas identificadas a lo largo de esta sección: Gestión del suelo, Vivienda nueva, Mejoramiento de vivienda, y Subsidios.

Los Planes de Desarrollo permiten conocer las expectativas de asignación de recursos a determinados ejes u objetivos, programas y proyectos, para ser desarrollados dentro del periodo de gobierno de cuatro años. La estructura de estos planes permite definir ejes o pilares en los cuales cada gobierno plantea su estrategia de acción, estos ejes se conforman por programas asociados a sus objetivos, y a su vez se materializan en proyectos con acciones específicas. De esta misma forma se distribuyen los recursos con los cuales se da cumplimiento a los Planes de Desarrollo.

Figura 4-9: Estructura de los Planes de Desarrollo de Bogotá



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de cada Plan difiere en el número de ejes y su contenido, estos dependen directamente de las prioridades de los gobiernos, y, por consiguiente, de los resultados de las contiendas electorales. Por lo tanto, la participación de la asignación presupuestal de los ejes dentro de los Planes de Desarrollo, o de los Programas dentro de los ejes, no brinda mayor información sobre la intención de inversión en vivienda. En el periodo

considerado, se puede ver que el Plan de Desarrollo 2004-2008 cuenta con cuatro ejes, el de 2008-2012 con siete ejes, el de 2012-2016 con tres ejes, y el de 2016-2020 con siete ejes. La disparidad en la estructura de los planes elaborados por cada gobierno, que depende de sus programas de gobierno y estrategias particulares, lo cual no permite hacer comparaciones entre programas o ejes de diferentes periodos, ya que cada uno puede contener diferentes tipos de proyectos además de los considerados en este trabajo. Aunque la distribución de recursos generalmente no es presentada hasta el nivel de proyectos en los Planes de Desarrollo, se recurre a los Planes de Acción, que contienen los presupuestos más discriminados.

Sin embargo, aunque los programas pueden contener diversos proyectos y acciones, sus objetivos suelen estar orientados hacia fines similares. En el caso de la vivienda urbana en este periodo de estudio, como se presentó al inicio del capítulo 4.2, se identificaron siete programas relacionados con la temática en los Planes de Desarrollo. En el Plan de Desarrollo 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia, el programa Hábitat desde los barrios y UPZ, que buscó promover acciones de prevención y control de riesgos y de desarrollo ilegal, mejoramiento integral de barrios, desarrollo de suelo urbano, promoción de operaciones de vivienda nueva de interés prioritario y generación de instrumentos financieros, entre otras; tuvo una asignación presupuestal con una participación de 4,2% del total del presupuesto para el Plan de Desarrollo, porcentaje dirigido a mejorar el hábitat, incluyendo la vivienda.

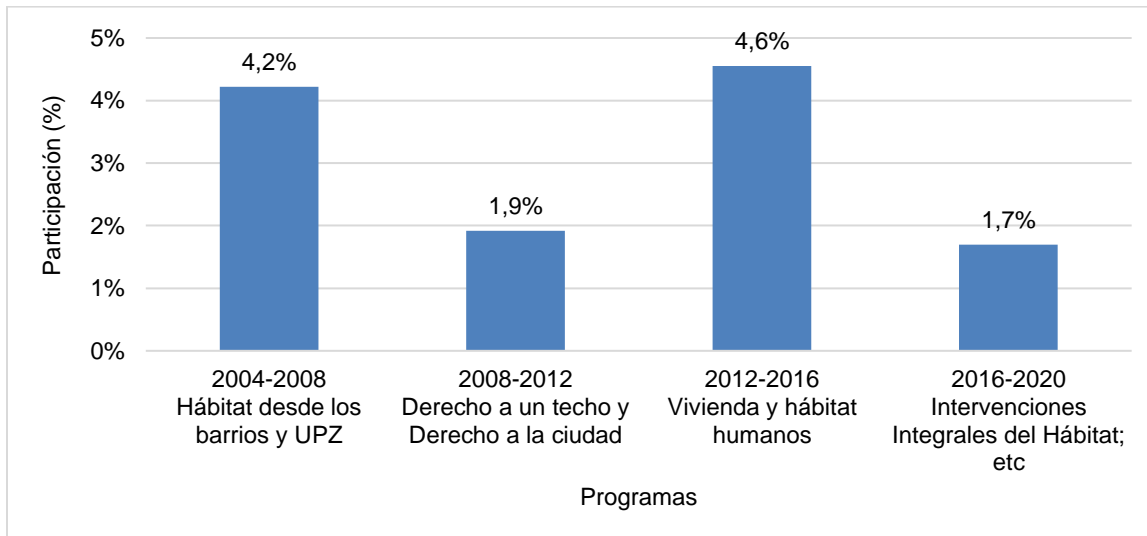
En el Plan de Desarrollo 2008-2012 Bogotá Positiva para vivir mejor, se identificaron dos programas en los cuales se plantearon acciones con respecto a vivienda urbana. El programa Derecho a un techo tuvo una participación de 0,7% del presupuesto del Plan de Desarrollo, y buscó garantizar el derecho a la vivienda digna y territorio seguro, con la construcción, mejoramiento, reubicación y subsidio para viviendas de interés social, especialmente de interés prioritario. Y el programa Alianzas por el hábitat, que tuvo una participación en el presupuesto del Plan de Desarrollo de aproximadamente 1,2%, y buscó promover la gestión y construcción colectiva del hábitat mediante la vinculación de agentes, la generación y utilización de recursos con énfasis en vivienda de interés prioritario, la implementación de instrumentos para el monitoreo a la ilegalidad, y la coordinación interinstitucional.

En el Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana, se identificó el programa Vivienda y hábitat humanos, que, con el objetivo de garantizar el goce del derecho a la vivienda, se propuso incrementar la oferta de vivienda con hábitat de calidad para hogares con menos ingresos, y eliminar o atenuar las barreras a la financiación o el ahorro para la adquisición de vivienda. Este programa tuvo una participación en el Plan de Desarrollo del periodo de aproximadamente 4,6%.

Por último, en el Plan de Desarrollo 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos, el programa Intervenciones Integrales del Hábitat tuvo una participación dentro del presupuesto del Plan de Desarrollo, de 1,6%, y tuvo el objetivo de gestionar proyectos para mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a un hábitat de vivienda digno con acciones de renovación urbana, intervenciones integrales de mejoramiento, iniciación de viviendas, y asistencia técnica a prestadores del servicio público de acueducto. El programa Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos, relacionado con concretar el modelo de ciudad con acciones para viabilizar suelo para el mejoramiento de acceso a equipamientos, vías y vivienda tuvo una participación del 0,01%. Y el programa Financiación para el desarrollo territorial, que buscó estructurar y poner en ejecución instrumentos de financiación para la gestión del suelo, tuvo una participación del 0,1%. En total, estos tres programas tuvieron una participación del 1,7% en el presupuesto del Plan de Desarrollo 2016-2020.

Como se puede observar en la Figura 4-10, los periodos 2008-2012 y 2016-2020, aunque presentaron un mayor número de programas relacionados con vivienda que los otros dos Planes, muestran proporciones menores de inversión en estos programas con respecto al total de los presupuestos de los Planes de Desarrollo.

Figura 4-10: Participación de los programas relacionados con vivienda urbana en los presupuestos programados de los Planes de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo.

Aun cuando los programas descritos anteriormente se refieren en general a acciones en pro del hábitat y la vivienda, se busca una mayor aproximación a la inversión específica en proyectos relacionados con viviendas, ya sea con la producción de suelo para construcción de vivienda, la oferta de viviendas nuevas, el mejoramiento de viviendas o el otorgamiento de subsidios. Para este fin, se consideran principalmente las inversiones en los proyectos que llevan al cumplimiento de las metas identificadas en los Planes de Desarrollo, consignadas en la Tabla 4-8. En general, los documentos del Plan de Desarrollo no contienen las cifras de inversión a nivel de proyecto, por lo cual fue necesario consultar los Planes de Acción de cada Plan de Desarrollo, para tener información más detallada.

En los seguimientos a los Planes de Acción de los Planes de Desarrollo, se presenta la inversión de los recursos distribuida entre los proyectos y/o metas propuestas. Este documento tiene un nivel de detalle sobre la inversión mucho mayor; dentro de cada proyecto se presentan las actividades que permiten trabajar en pro de una meta, considerando también la(s) entidad(es) que se encarga(n) de su implementación, y los recursos tanto programados como ejecutados para cada año dentro del periodo de gobierno.

En la identificación de las asignaciones presupuestales de las acciones propuestas, se encontraron algunas diferencias en la estructura de esta planeación entre cada periodo. Principalmente, el Plan de Desarrollo 2004-2008, presentó las metas que se pueden observar en la Tabla 4-8, sin embargo, estas metas no estaban asociadas específicamente a proyectos, y así mismo se presentaban proyectos prioritarios en su Plan Plurianual de Inversiones que no estaban asociados a metas específicas. Posteriormente, en sus Informes de Gestión del Plan de Desarrollo, se encuentran los logros obtenidos con respecto a las metas, pero siguen sin estar asociadas a proyectos específicos. Con la intención de identificar las asignaciones presupuestales definidas para cumplir con las metas propuestas, se identificaron en su Plan de Acción los proyectos que buscaban dar respuesta a los compromisos del Plan de Desarrollo, aunque varios de estos se asocian a la misma meta.

De acuerdo con la información de los Planes de Acción, los proyectos considerados dentro de la ejecución del Plan de Desarrollo 2004-2008, son los correspondientes a las metas propuestas en el Plan y una meta adicional identificada con respecto al otorgamiento de Subsidios de Vivienda para adquisición de vivienda de interés prioritario. Al contrastar el presupuesto programado para la ejecución de estas acciones en todo el periodo de gobierno, con el presupuesto del plan de desarrollo, se encontró que la participación de estas medidas fue de aproximadamente 0,5% del presupuesto del Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.

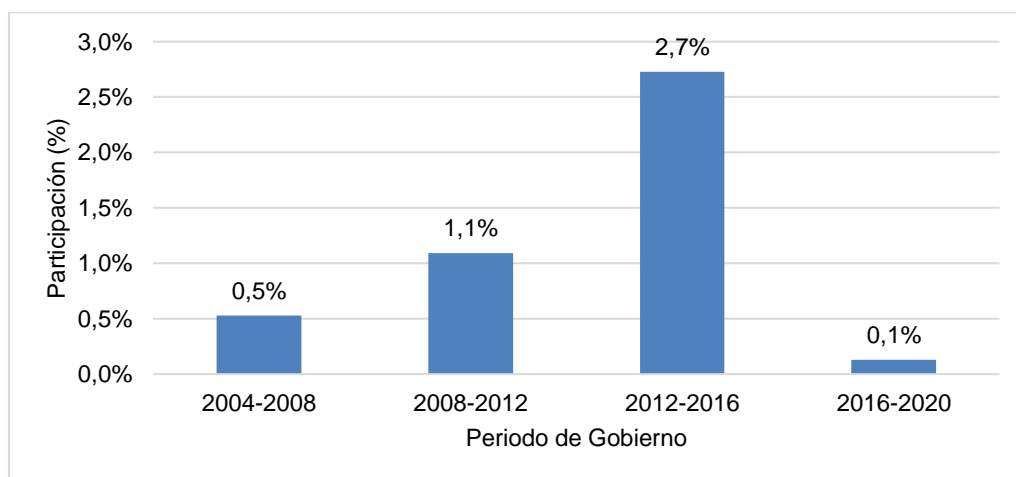
En el Plan de Acción del periodo 2008-2012 se encontró mayor linealidad entre la programación de inversión y lo propuesto en el Plan de Desarrollo, y se estima una participación de los proyectos relacionados con vivienda urbana considerados, de aproximadamente 1,1% del presupuesto programado para el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva para vivir mejor.

Con respecto al presupuesto programado para acciones en vivienda urbana del Plan de Desarrollo 2012-2016, se consideran los proyectos identificados en el documento del Plan de Desarrollo, y dos proyectos adicionales relacionados con la generación de subsidios de vivienda en especie y de subsidios para mejoramiento de vivienda, presentados en la Tabla 4-8. De acuerdo con estos datos, se encuentra que la inversión en acciones de vivienda

urbana del Plan de Desarrollo Bogotá Humana es de aproximadamente 2,7% de lo programado para todo el Plan.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo 2016-2020, se identificaron en el Plan de Acción los proyectos asociados a las metas planteadas en los programas del Plan de Desarrollo, entre las cuales no hubo ninguna asociada con la generación de subsidios y las que se relacionaban con mejoramiento de vivienda se referían a asistencia y no a viviendas mejoradas. Aun así, el presupuesto programado en este Plan para las acciones de vivienda urbana consideradas, representa el 0,1% del presupuesto del Plan de Desarrollo.

Figura 4-11: *Participación del presupuesto programado para los proyectos identificados en vivienda urbana, en los Planes de Desarrollo*



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción.

Con base en lo anterior, se puede ver cómo variaron los recursos programados para la ejecución de acciones en vivienda urbana entre los cuatro gobiernos, en cada uno de los tres primeros periodos hay mayor inversión en estas acciones que en el periodo anterior. Aunque en el periodo 2012-2016 hay menos proyectos en las acciones de política identificadas, el presupuesto invertido es mayor al de las dos administraciones anteriores con respecto al presupuesto total de sus planes de desarrollo. El número de metas y proyectos no necesariamente se refleja en una mayor o menor inversión frente al problema de la vivienda.

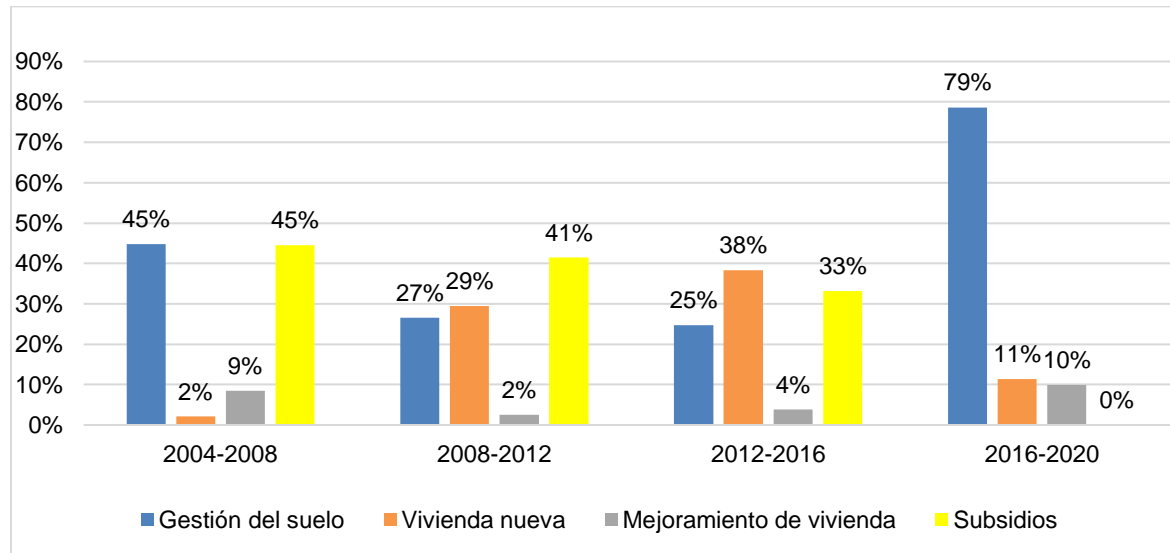
La diferencia entre el presupuesto de los Planes de Desarrollo asignado a los programas de vivienda y hábitat, y el destinado dentro de estos programas a las acciones en vivienda urbana consideradas, se encuentra en los demás proyectos que conformaban los programas. En el periodo 2004-2008, el resto del presupuesto del programa Hábitat desde los barrios y UPZ fue destinado principalmente a acciones de infraestructura local en vías y espacio público, infraestructura de parques y escenarios, y reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable. En el periodo 2008-2012, el resto del presupuesto de los programas Derecho a un techo y Derecho a la ciudad fue destinado al reasentamiento de familias en zonas de alto riesgo no mitigable y en poner en operación un sistema de control del hábitat.

En el periodo 2012-2016, el resto del presupuesto del programa Vivienda y hábitat humanos fue destinado a alcanzar 100% de cobertura de acueducto y alcantarillado en barrios legalizados, y en menor medida, a procesos de mejoramiento integral de barrios. Y, por último, en el periodo 2016-2020, el resto del presupuesto del programa Intervenciones Integrales del Hábitat se destinó a la titulación de previos y a la iniciación de viviendas no necesariamente VIS; y el del programa Financiación para el desarrollo territorial se invirtió en estructurar instrumentos de financiación y acompañar a hogares víctimas del conflicto en la presentación a programas o esquemas financieros de acceso a vivienda, entre otros.

Con el fin de conocer en qué categoría de proyectos se invirtió el presupuesto identificado en los proyectos de vivienda urbana considerados en este trabajo, agrupados en la Figura 4-11, se determinó su participación porcentual en este valor. Al respecto, se pudo notar que los proyectos relacionados con vivienda nueva, recibieron cada vez una mayor proporción de los recursos destinados a las categorías consideradas en vivienda urbana, hasta el periodo 2016-2020, en el cual se redujeron notablemente. Los proyectos relacionados con subsidios redujeron continuamente su participación en el presupuesto destinado a vivienda, hasta desaparecer en el periodo 2016-2020. Los proyectos de gestión del suelo para vivienda social también vieron reducida su participación en el presupuesto destinado a las categorías de vivienda consideradas, aunque en el periodo 2016-2020 tuvo una mayor participación, sin dejar de lado que es el periodo con menor participación de estas acciones en el presupuesto del Plan de Desarrollo. Por otro lado, los

proyectos de mejoramiento de vivienda han tenido una participación baja, que parece haber aumentado en 2016-2020, debido a la nula participación de inversión en subsidios, y a la menor inversión en vivienda nueva.

Figura 4-12: Participación del presupuesto de las categorías de proyectos en el total de inversión en vivienda urbana programada por Plan de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción.

El análisis de los presupuestos invertidos en los programas y proyectos de vivienda urbana, permite comprender las prioridades de las administraciones distritales, tanto en el tema de vivienda urbana, como en determinadas acciones frente a esta problemática. El presupuesto asignado a un programa puede tener diversas aplicaciones dependiendo de los componentes que constituyen ese programa, y que en algunas ocasiones pueden ser más que en otras. Las inversiones en cada una de las categorías de proyectos de vivienda urbana identificadas al inicio del capítulo 4.2, permiten observar las discontinuidades en la inversión, que, aunque mantiene ciertos recursos económicos en las mismas categorías, asigna prioridades diferentes a las acciones de acuerdo con los recursos invertidos en cada una.

Una vez conocidas las metas y los presupuestos asignados al tema de vivienda urbana en Bogotá, que presentan en buena parte los resultados de las elecciones populares, se revisan a continuación, algunos de los resultados de la implementación de estos programas y proyectos en la ciudad.

4.2.3 Principales resultados de la implementación de proyectos

Con el fin de complementar la información de acciones y presupuestos programados para cada periodo de gobierno entre 2004 y 2019, se consultaron los informes de gestión de las alcaldías de cada periodo, para conocer los logros presentados por ellas mismas hacia el final de sus actividades. De esta forma, se busca identificar los principales resultados de los gobiernos de Bogotá en la atención al problema de la vivienda. En línea con el análisis anterior, se presentan en esta sección los logros en las metas propuestas por cada gobierno en sus Planes de Desarrollo.

En la Tabla 4-9 se presentan los porcentajes de ejecución de las metas por proyecto planteadas en la Tabla 4-8. Como se puede observar, en pocas metas los porcentajes de ejecución son mayores al 60% de lo propuesto en los Planes de Desarrollo. En el periodo 2008-2012, que presenta un mayor número de proyectos y metas identificadas, se observan algunos porcentajes de ejecución más bajos que el promedio, mientras que el periodo 2012-2016 se observan mayores porcentajes de cumplimiento de las metas planteadas. En el periodo 2016-2020 se observan los porcentajes de ejecución más altos, aunque también se encuentran metas que no se pueden comparar correctamente con las de los periodos anteriores, como es el caso del mejoramiento de vivienda.

Tabla 4-9: Porcentaje de ejecución de las metas propuestas

Categoría	2004-2008		2008-2012		2012-2016		2016-2020	
	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución
Gestión del suelo	500 hectáreas de suelo nuevo urbanizado	19%	Habilitar 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda	55%	Habilitación de ciento por ciento de suelo para la construcción de las 70.000 VIP (470 Has brutas o 188 Has suelo útil).	55%	80 hectáreas útiles para vivienda de interés social gestionadas	89%
					Viabilizar 850 hectáreas netas urbanizables de suelo para espacio público, equipamientos,		97%	

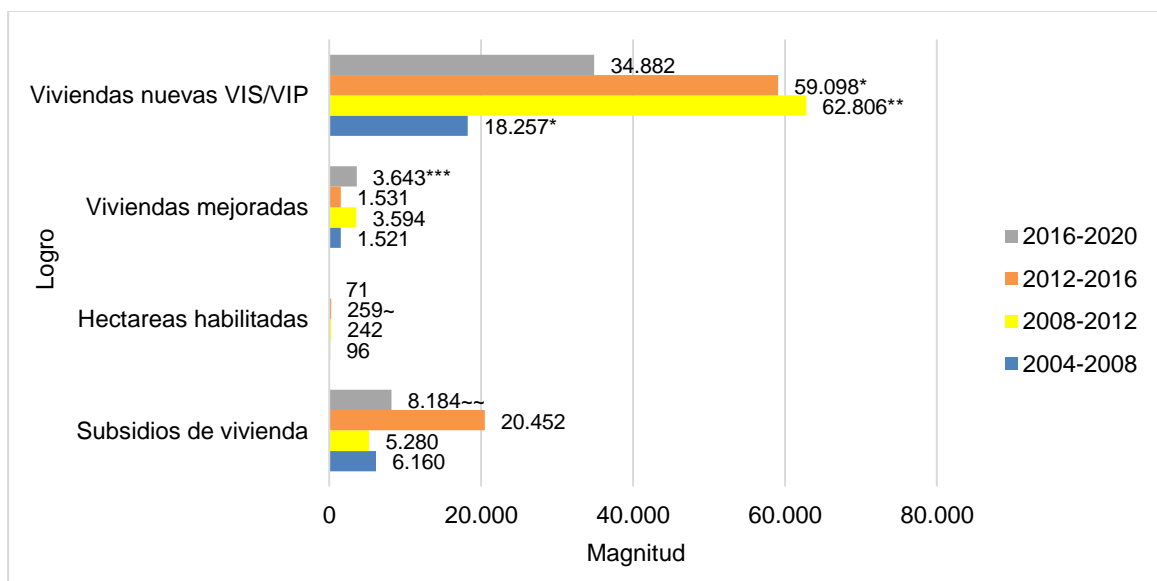
Categoría	2004-2008		2008-2012		2012-2016		2016-2020	
	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución
							vías, vivienda y otros usos	
Vivienda nueva	70 mil viviendas nuevas de interés prioritario	26%	Ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas Construir 6.000 soluciones de vivienda en sitio propio Ofrecer 74.920 soluciones de vivienda nueva Generar 20.000 VIS a través del Macroproyecto Soacha	20% 4% 86% 5%	Construcción de 70.000 VIP subsidiadas.	84%	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá	58%
Mejoramiento de vivienda	10 mil viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad	15%	Mejorar las condiciones estructurales de 2.000 viviendas Mejorar las condiciones de habitabilidad de 8.000 viviendas	23% 37%	Mejorar 3.000 viviendas.	51%	Realizar 20.400 asistencias técnicas, jurídicas y sociales en las intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda priorizadas por la Secretaría Distrital del Hábitat	83%
Subsidios	Otorgar 10.000 Subsidios de Vivienda, a familias de trabajadores informales, con ingresos inferiores a 2 smlmv, para viviendas hasta 50 smlmv	62%	Desembolsar 26.400 subsidios distritales para vivienda nueva y usada Otorgar y desembolsar 10.900 subsidios para	20% 7%	Garantizar 66.718 Subsidios Distritales de Vivienda en Especie para vivienda nueva y usada Generar 3.107 subsidios de mejoramiento de	31% 84%		

Categoría	2004-2008		2008-2012		2012-2016		2016-2020	
	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución	Meta	Ejecución
			mejoramiento de vivienda		habitabilidad en área urbana			

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía Mayor de Bogotá (2007a; 2011a; 2011b; 2015a)

Tomando como referencia la Figura 4-8, que contiene cuatro metas en vivienda urbana de los cuatro Planes de Desarrollo analizados, se pueden visualizar en la Figura 4-13 los resultados presentados en sus informes de gestión. En estos se muestra que en el periodo 2004-2008 los resultados de la mayoría de metas fueron menores que en los dos periodos de gobierno posteriores. En el periodo 2012-2016 aumentaron notablemente los subsidios de vivienda otorgados, lo cual se relaciona con los Subsidios Distritales de Vivienda en Especie. Y en el periodo 2016-2020 se dio una nueva reducción en los logros con respecto a los periodos anteriores. Sin embargo, estas observaciones no pueden desconocer los elementos que le restan comparabilidad a cada meta en los diferentes periodos de gobierno.

Figura 4-13: Resultados en las principales metas en vivienda urbana identificadas en los planes de desarrollo



NOTA: *En los periodos 2004-2008 y 2012-2016 la meta se refiere únicamente a VIP. **VIS y VIP, incluye 222 habilitadas en el Macroproyecto de Soacha (Alcaldía, 2011b). ***Aunque la meta asociada se relaciona con asistencia técnica, se identificó este logro (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019a). ~Logro porcentual de 104,27 de la meta de 188 hectáreas de suelo útil, equivalentes a la meta de 470 hectáreas brutas de suelo (SDHT, 2015). ~~Aunque no se identifica una meta relacionada en el Plan de Desarrollo, sí se presenta este resultado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019a). Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía Mayor de Bogotá (2007a; 2011a; 2011b; 2015a).

En el periodo 2012-2016 inició la implementación del programa de vivienda gratuita del gobierno nacional, que tuvo proyectos implementados en Bogotá. De las 26.538 VIP gestionadas a septiembre de 2015, 9.068 se dieron en el marco de proyectos con acompañamiento del gobierno distrital y con el concurso del Gobierno Nacional (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015a). Así mismo, la mayor parte de los Subsidios Distritales de Vivienda en especie, se han asignado en proyectos gestionados por el Distrito en concurrencia con el Gobierno Nacional correspondientes a aportes en suelo para proyectos postulados a los programas de Vivienda Gratuita y VIPA, en proyectos gestionados con constructores privados en proyectos asociativos, y en proyectos VIP en curso gestionados por las entidades operadoras del sector (SDHT, 2015).

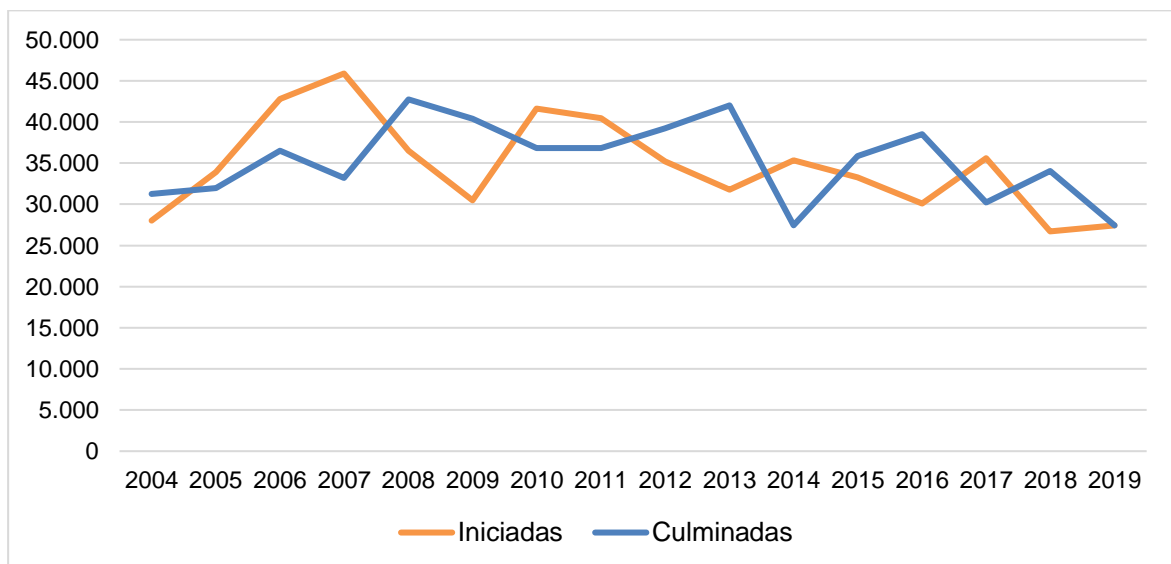
Con el fin de promover el goce efectivo del derecho a la vivienda, este programa buscó incrementar la oferta de vivienda asequible, accesible y de calidad a través del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie, como estímulo para apalancar los desarrollos de vivienda. Con respecto al modelo de subsidios a la demanda, muchos subsidios asignados entre 2009 y 2011, antes del cambio en el modelo, pudieron hacerse efectivos aproximadamente 3 a 5 años después, reafirmando las dificultades de acceso a financiamiento y capacidad de pago de los hogares más vulnerables. Por el contrario, entre 2012 y 2014, se asignaron más cupos en proyectos de vivienda que las “carta cheque” entregadas en el periodo anterior, con lo cual se hacía efectivo un número mayor de subsidios (Contreras, 2015).

Con respecto a las metas de vivienda nueva, es importante resaltar que, tanto en las metas como en los resultados, en los gobiernos 2004-2008 y 2012-2016, se hace referencia a Viviendas de Interés Prioritario (VIP), mientras que en los otros dos periodos de gobierno (2008-2012 y 2016-2020), se hace referencia a Viviendas de Interés Social (VIS), que puede o no incluir las viviendas en el rango de precio de las VIP. En el periodo 2016-2020,

se identificaron metas en viviendas mejoradas y en subsidios de vivienda, que no corresponden a las metas presentadas en el Plan de Desarrollo, pero que sí fueron presentadas en los informes de resultados del Plan de Desarrollo.

Debido a que una de las metas recurrentes en los Planes de Desarrollo se refiere a la generación de oferta de vivienda, se indagó por los datos de las viviendas iniciadas y terminadas en Bogotá en el periodo de estudio. Estas series fluctúan constantemente, y como se observa en la Figura 4-14, generalmente tienen comportamientos opuestos, con el incremento de la iniciación de viviendas cuando se reduce el número de viviendas culminadas. Este comportamiento se puede relacionar con las decisiones del mercado privado de vivienda, más que por las políticas de fomento a la generación de viviendas nuevas.

Figura 4-14: *Viviendas iniciadas y culminadas (2004-2019)*

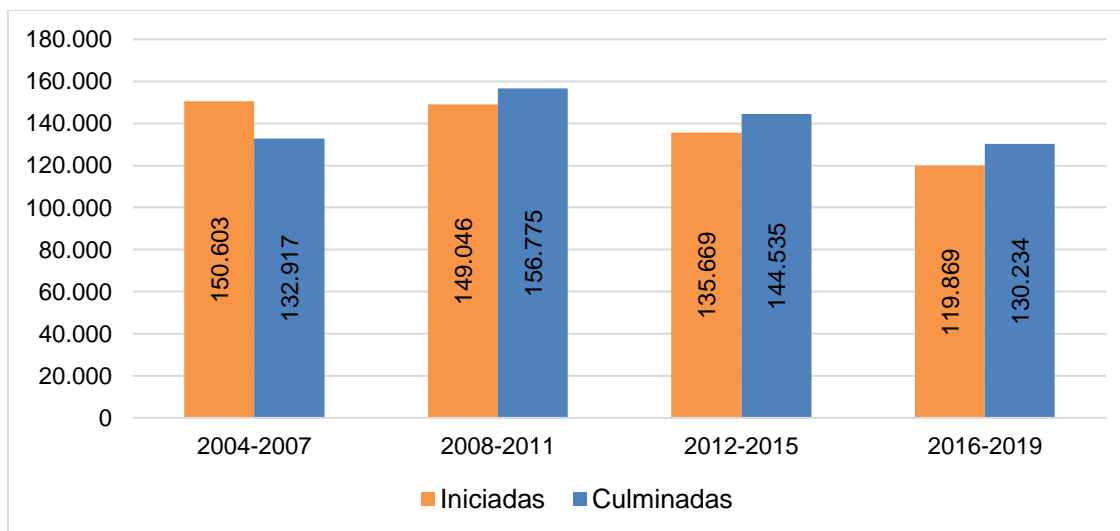


Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2020c).

Al considerar el agregado de los periodos de gobierno, se observa que el número de viviendas iniciadas disminuyó en cada periodo con respecto al anterior. En el acumulado de viviendas culminadas se puede ver que este aumentó entre el periodo 2004-2007 y el de 2008-2011, sin embargo, se redujo posteriormente en los siguientes los periodos. El aumento de viviendas culminadas en el periodo 2008-2011 se puede relacionar con el

mayor número de viviendas iniciadas en el periodo anterior, y el tiempo requerido para su culminación.

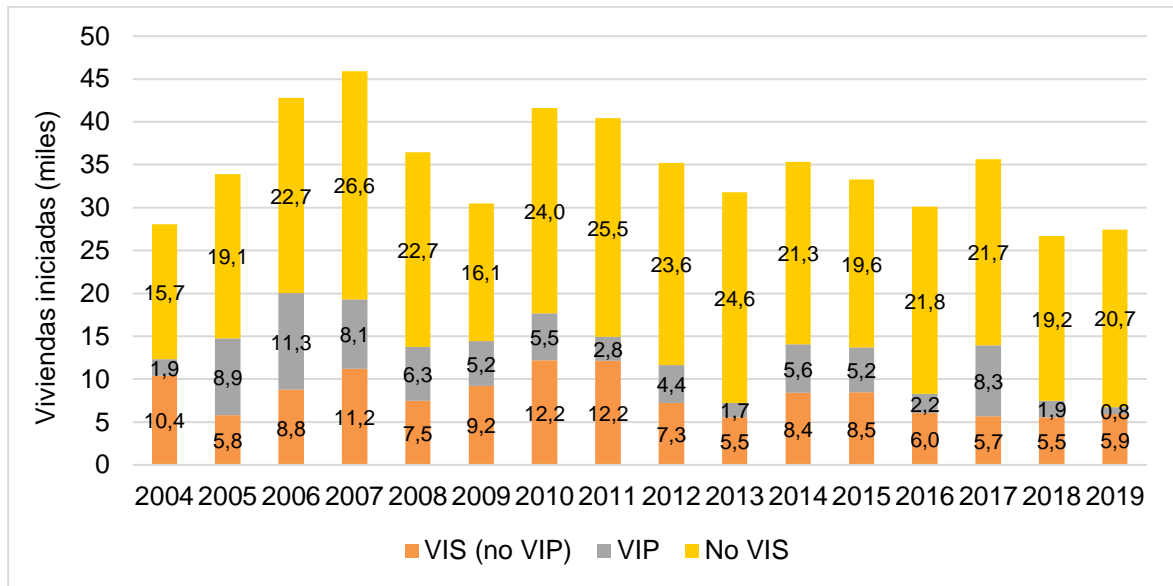
Figura 4-15: *Viviendas iniciadas y culminadas por periodo de gobierno*



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2020c).

Con respecto a los tipos de viviendas iniciadas en Bogotá, al observar los datos por año entre 2004 y 2019, se puede ver que el total de viviendas iniciadas tiene variaciones anuales que se podrían trasladar también a la construcción de viviendas de interés social y/o de interés prioritario. Sin embargo, estas variaciones no siempre se reflejan en la misma proporción en cada segmento de la producción de vivienda. Un ejemplo es lo sucedido entre 2006 y 2007, que tuvo un aumento en el total de iniciación de viviendas, pero una reducción en la iniciación de viviendas en el segmento VIP.

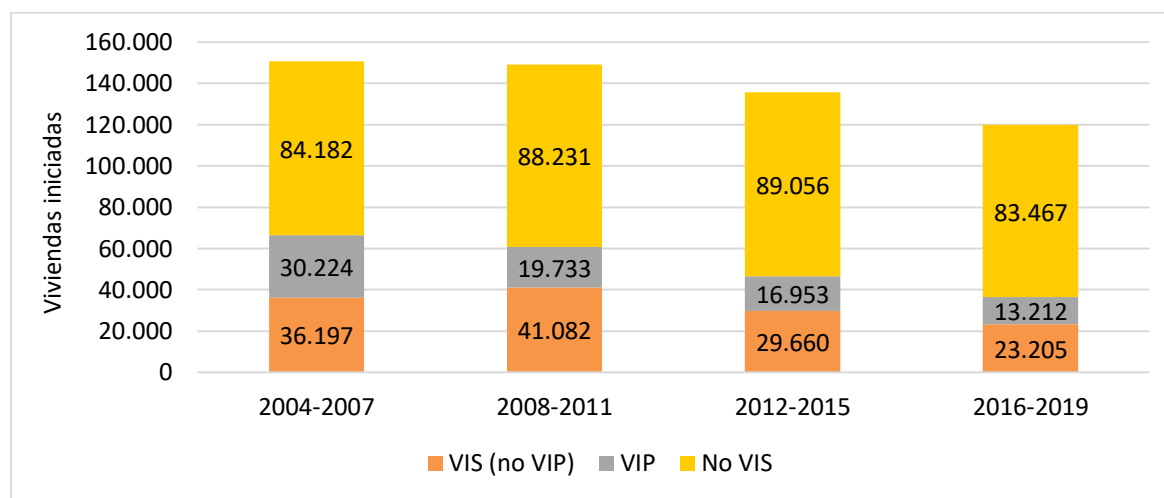
Figura 4-16: Número de viviendas iniciadas en Bogotá por segmento 2004-2019



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2020b).

En las viviendas iniciadas en 2005 y 2006 se dio una participación de aproximadamente el 26% de las viviendas, en viviendas de interés prioritario (VIP), mientras que en 2013 y 2019 esta fue de 5%. Con respecto al resto de las viviendas de interés social (VIS), las participaciones más altas de su construcción se dieron en 2004, con el 37% de las viviendas iniciadas, en 2009 y 2011 con el 30%, y en 2010 con el 29%; y sus menores participaciones en 2005 y 2013 con el 17%. En general, el número de viviendas iniciadas se ha reducido en cada periodo de gobierno con respecto al anterior, y esta reducción ha sido cada vez mayor. La iniciación de viviendas no VIS ha aumentado constantemente, y con la excepción de la vivienda VIS entre los dos primeros periodos de gobierno considerados, tanto la VIS como la VIP han reducido su participación en el total de viviendas iniciadas entre 2004 y 2019.

Figura 4-17: Número de viviendas iniciadas en Bogotá por segmento según periodo de gobierno 2004-2019

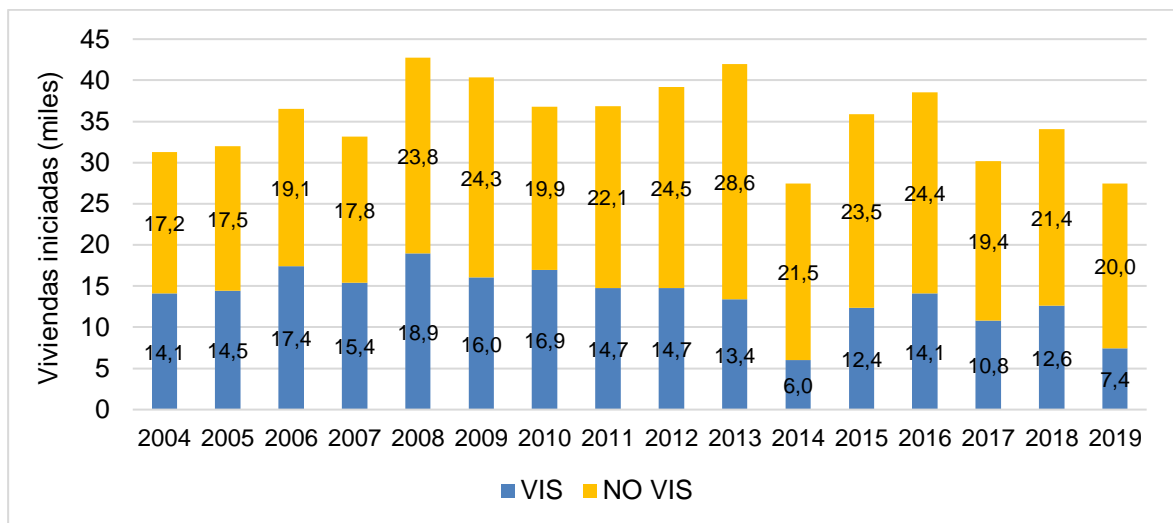


Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2020b).

En el tercer periodo de gobierno se dio, tanto una reducción en el inicio de viviendas, como una reducción en la proporción de viviendas de interés social y prioritario, con respecto a los dos primeros periodos de gobierno, lo cual no refleja la mayor inversión en programas relacionados con vivienda urbana, que incluyen la generación de oferta de vivienda de interés prioritario y la asignación de subsidios para su adquisición. Sin embargo, en el periodo 2016-2019, en el cual se redujo notablemente la inversión en vivienda, estas reducciones en la iniciación de viviendas continuaron, lo que también puede verse afectado por factores de mercado.

Es importante tomar en cuenta que, en los cumplimientos de metas de vivienda nueva, se consideran también las viviendas gestionadas y habilitadas. Debido a los tiempos de desarrollo de los proyectos de vivienda, las diferentes fases de su gestión pueden corresponder a más de un periodo de gobierno. Sobre las viviendas terminadas, según los datos del Censo de Edificaciones del DANE (2020c), aunque no se tiene la diferenciación entre viviendas tipo VIP y tipo VIS, sí se puede observar que el agregado de viviendas VIS culminadas ha sido menor que el de viviendas no VIS, en todos los años entre 2004 y 2019. En general, la proporción de VIS culminadas ha tendido a reducirse con respecto a las viviendas no VIS.

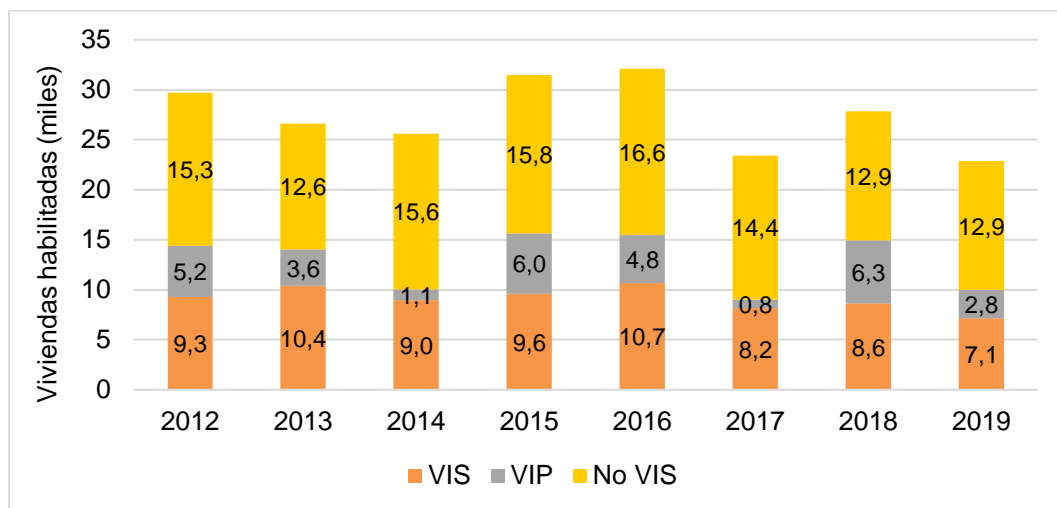
Figura 4-18: Número de viviendas culminadas en Bogotá por segmento 2004-2019



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2020c).

Como se puede observar en la Figura 4-19, el número de viviendas habilitadas también se redujo en los dos últimos periodos de gobierno, sin embargo, la participación de las viviendas VIP se mantuvo en los dos periodos, y la de viviendas VIS solamente perdió una participación del 1% entre los dos periodos.

Figura 4-19: Viviendas habilitadas en Bogotá 2012-2019



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2019).

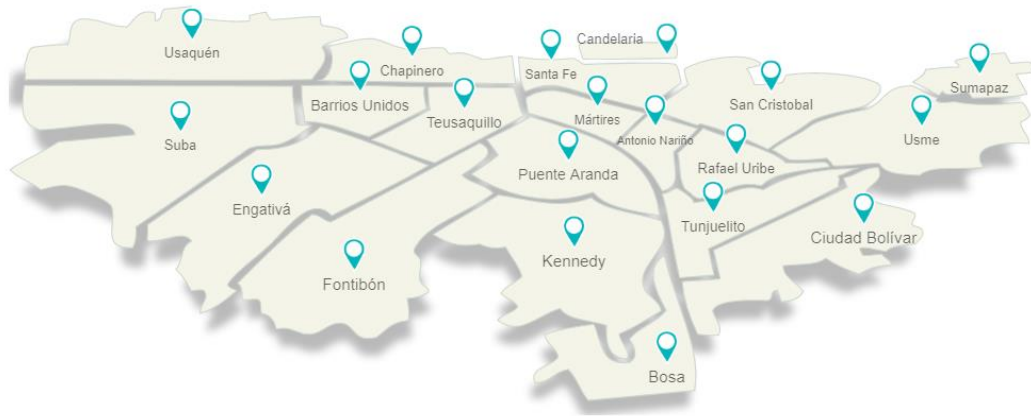
Con base en los resultados conseguidos con los programas y proyectos de vivienda urbana entre 2004 y 2019, en la siguiente sección se hace un acercamiento a la territorialización de las acciones implementadas en la ciudad.

4.2.4 Territorialización de las acciones en vivienda urbana

Con la intención de territorializar las acciones de la política de vivienda en la ciudad de Bogotá, para establecer condiciones de continuidad y/o discontinuidad en cuanto a la población atendida, se solicitó a las entidades del sector vivienda la información a nivel polígono de los proyectos de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda. De estas solicitudes, se logró obtener información sobre la territorialización de la inversión de la Caja de Vivienda Popular, que describe la localización de las actividades de coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios a nivel de UPZ, pero las actividades de mejoramiento de vivienda y de reasentamiento de hogares a nivel de localidad, sin estar georreferenciada. Uno de los factores que dificulta la obtención de esta información, es la protección de datos personales de las personas beneficiarias, que no permite compartir su ubicación.

Por parte de la Subsecretaría de Planeación y Política de la Secretaría Distrital del Hábitat, se obtuvo la información de los proyectos de mejoramiento de vivienda aprobados desde el año 2013, de acuerdo con las asignaciones del subsidio de vivienda en la modalidad de mejoramiento habitacional y reforzamiento estructural. Aunque esta información contiene el valor de los proyectos y el número de hogares beneficiados por proyecto, que asciende a 3.728 hogares en total, tampoco se encuentra georreferenciada, por lo cual no permite obtener información sobre la población atendida por este subsidio, además de no contener información para todo el periodo de estudio. En general, conocer la territorialización de la aplicación de subsidios es más complejo, por las posibilidades de dispersión, y la privacidad de esta información.

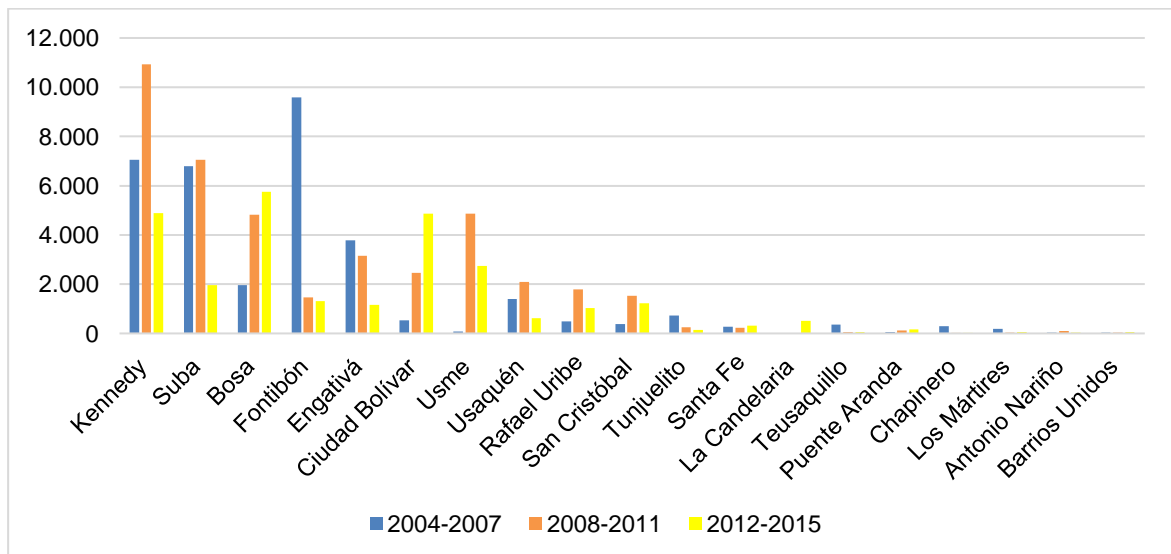
Figura 4-20: Mapa de localidades de Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Gobierno (s.f.).

Sobre la localización de los proyectos de vivienda nueva, se encontraron datos de viviendas iniciadas por localidad entre el primer trimestre de 2004 y el segundo trimestre de 2016. Al agrupar esta información por periodos de gobierno, se puede observar que la iniciación de VIS se centró en los tres periodos de gobierno en las localidades de Kennedy, Suba y Bosa, aunque entre 2004 y 2007 hubo un número importante de VIS iniciadas en Fontibón.

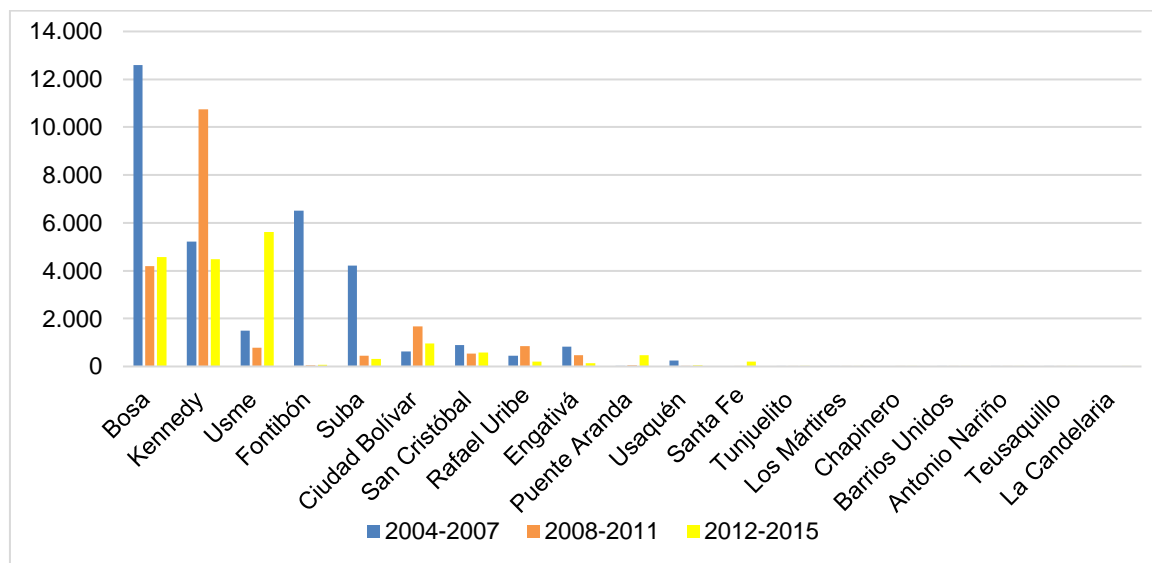
Figura 4-21 Viviendas de Interés Social iniciadas por localidad en Bogotá (2004-2016)



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2017).

Asimismo, se evidencia que la iniciación de VIP ha estado más concentrada en las localidades de Bosa y Kennedy, aunque en 2004-2008 se iniciaron viviendas en Fontibón y Suba, y en 2012-2016 se iniciaron en mayor proporción en Usme.

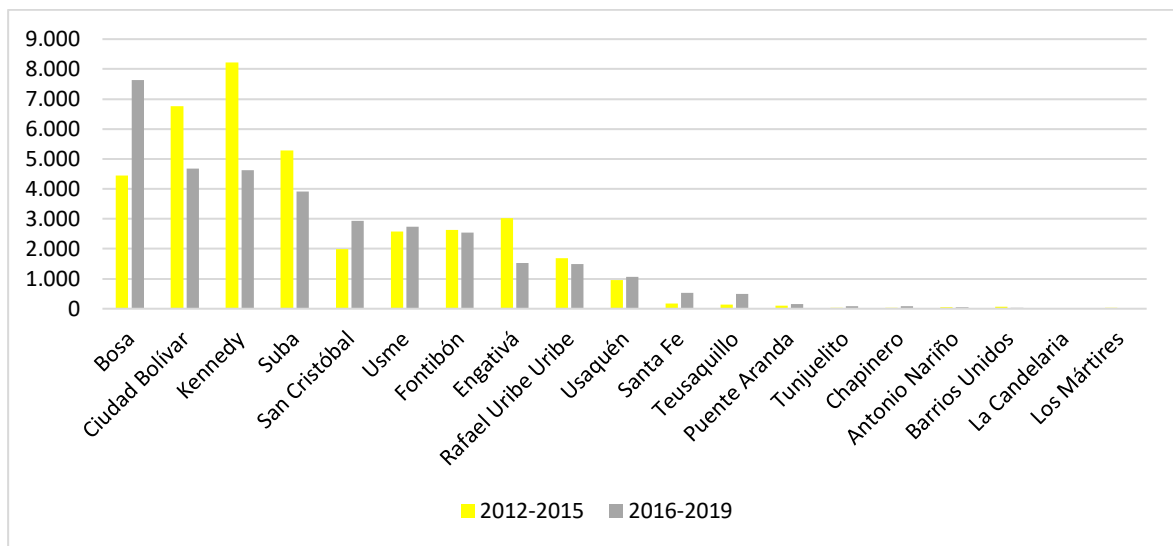
Figura 4-22 Viviendas de Interés Prioritario iniciadas por localidad en Bogotá (2004-2016)



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2017).

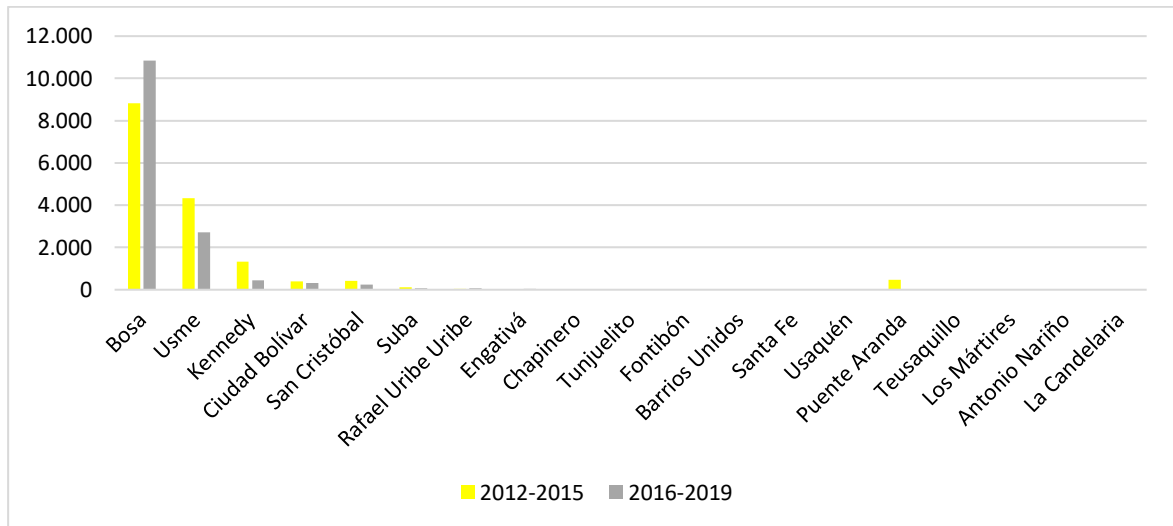
Para complementar esta información, se pudo acceder a datos de viviendas habilitadas por localidad, sin embargo, estos contienen cifras desde 2012. Las viviendas habilitadas se refieren a las unidades habitacionales producidas en la formalidad, que han finalizado su fase de construcción y cuentan con conexión a servicios públicos domiciliarios básicos. Con base en estos datos, se puede observar, que al menos en los dos últimos periodos de gobierno considerados (2012-2015 y 2016-2019), las localidades en las cuales se habilitaron más viviendas VIS y VIP, son Bosa y Usme para VIP, y Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy y Suba para VIS.

Figura 4-23: Viviendas de Interés Social habilitadas por localidad 2012-2015 y 2016-2019



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2020).

Figura 4-24: Viviendas de Interés Prioritario habilitadas por localidad 2012-2015 y 2016-2019

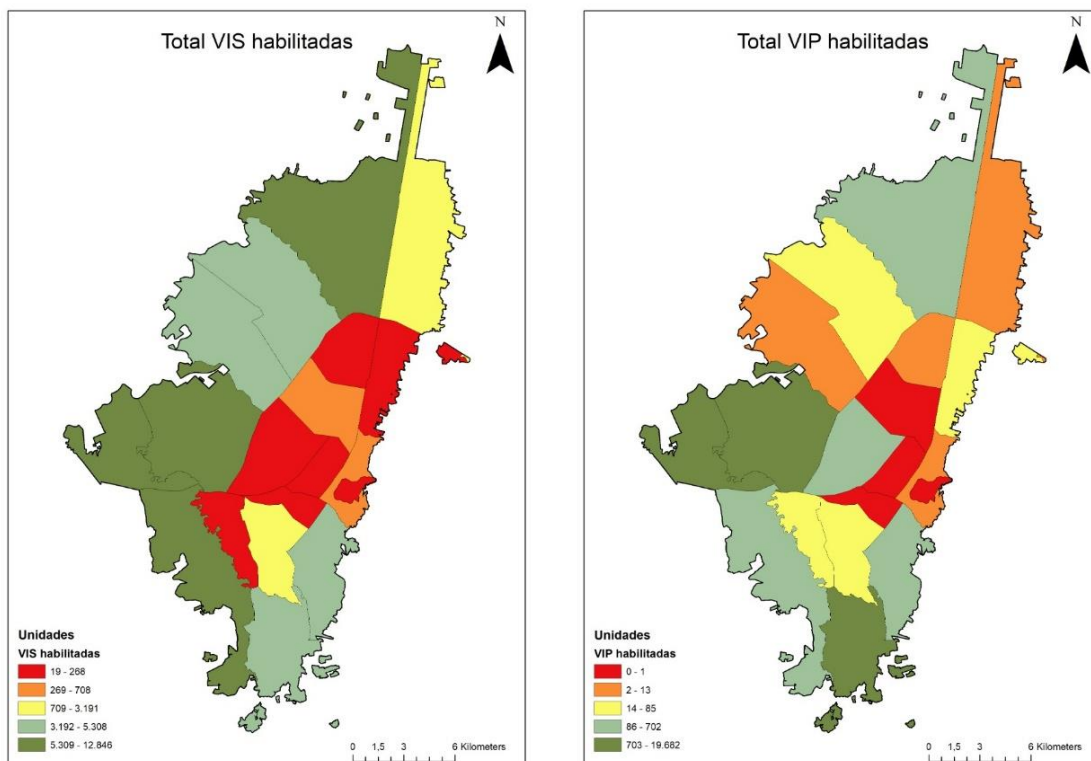


Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2020).

Aunque los informes de gestión no siempre presentan la información al mismo nivel de detalle, se encontró información que indica que entre 2004 y 2008, las 18.000 viviendas nuevas de interés prioritario corresponden a las desarrolladas en los proyectos Ciudadela

El Recreo y El Porvenir, ubicados en la localidad de Bosa, y la Ciudadela Metrovivienda en Usme (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b). Estas dos son las mismas localidades en las cuales se observa mayor número de viviendas VIP habilitadas en los periodos 2012-2015 y 2016-2019. Por otro lado, en el periodo 2008-2012, el 32% de las viviendas nuevas se ubicaron en la localidad de Bosa, 27% en Kennedy, 11% en Suba y 6% en Fontibón (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012), lo cual se relaciona con las viviendas VIS habilitadas entre 2012 y 2016.

Figura 4-25: Viviendas VIS y VIP habilitadas 2012-2019



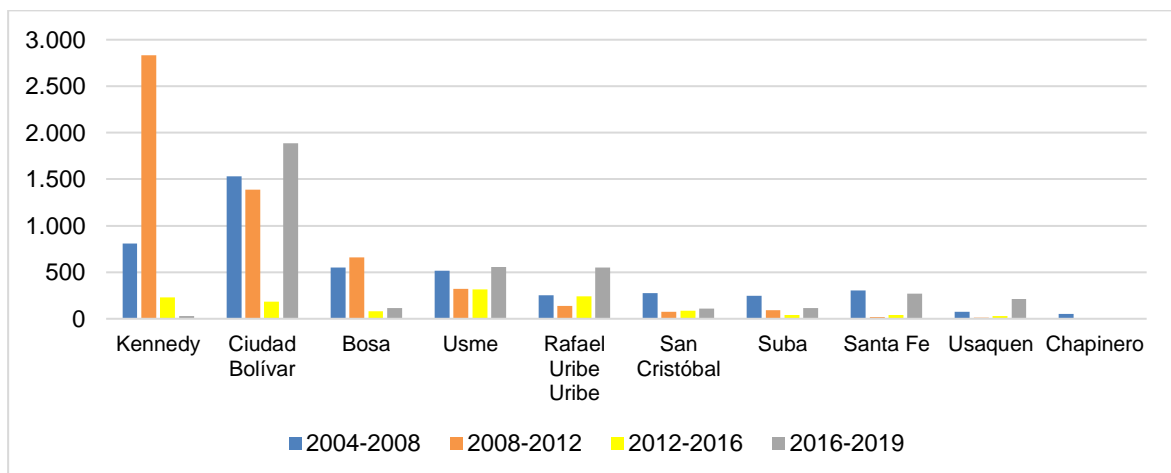
Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2020).

Por otro lado, la información suministrada por la Caja de Vivienda Popular permite conocer cómo varió la localización de las acciones en mejoramiento de vivienda que materializaron algunas de las políticas de vivienda urbana en Bogotá entre 2004 y 2016. En este sentido, se pudo observar que en la implementación del Plan de Desarrollo 2004-2008 las localidades en las cuales se concentraron las actividades de mejoramiento de vivienda fueron Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme. En el periodo 2008-2012, aunque con otro

orden de prioridad, las acciones se concentraron en las mismas localidades: Kennedy, Ciudad Bolívar, Bosa y Usme.

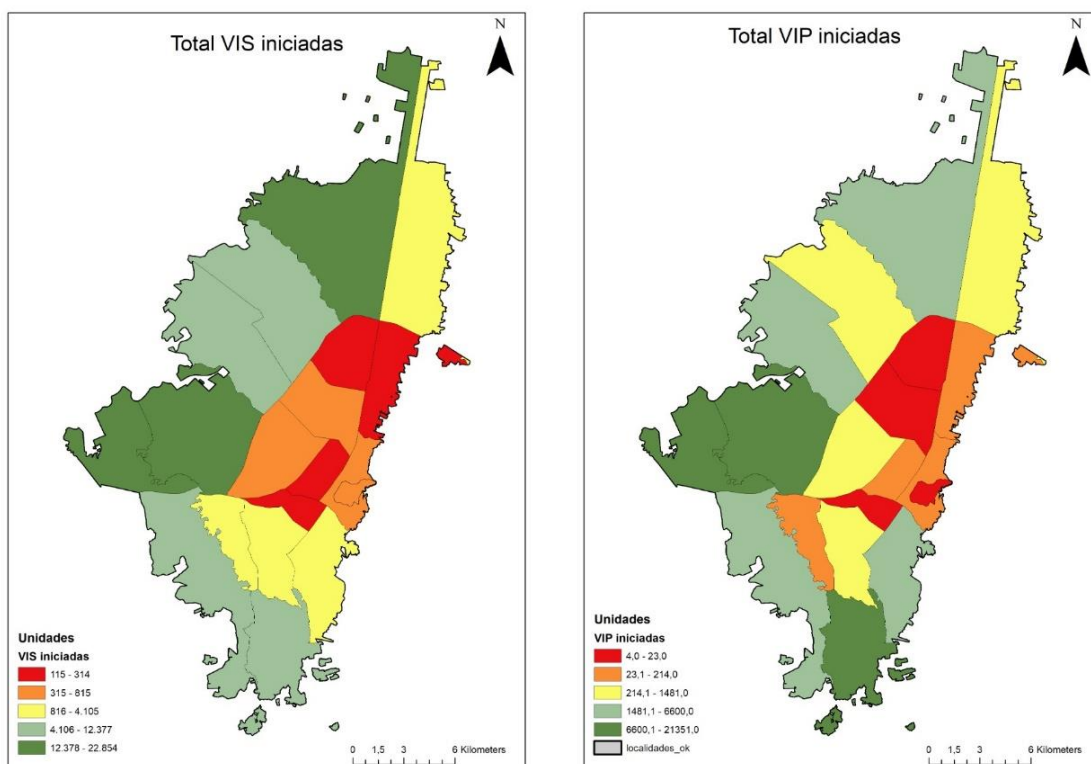
En el periodo 2012-2016, se observa una priorización diferente en las localidades en las cuales se dieron acciones en mejoramiento de vivienda, siendo la primera Usme, seguida de Rafael Uribe Uribe, Kennedy, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Bosa. Finalmente, en el periodo 2016-2020, se dio prioridad al mejoramiento de vivienda en Ciudad Bolívar, y aunque se mantuvo la atención en Usme y Rafael Uribe Uribe, la priorización también fue diferente a las de periodos anteriores. Por lo tanto, se considera que ha habido un factor de discontinuidad en la atención por localidades en cuanto a mejoramiento de vivienda, sin embargo, no se puede deducir esto mismo con respecto a las demás acciones que conforman las políticas de vivienda urbana en la ciudad.

Figura 4-26: Acciones en mejoramiento de vivienda por localidad y periodo



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Caja de Vivienda Popular y Alcaldía Mayor de Bogotá (2019a).

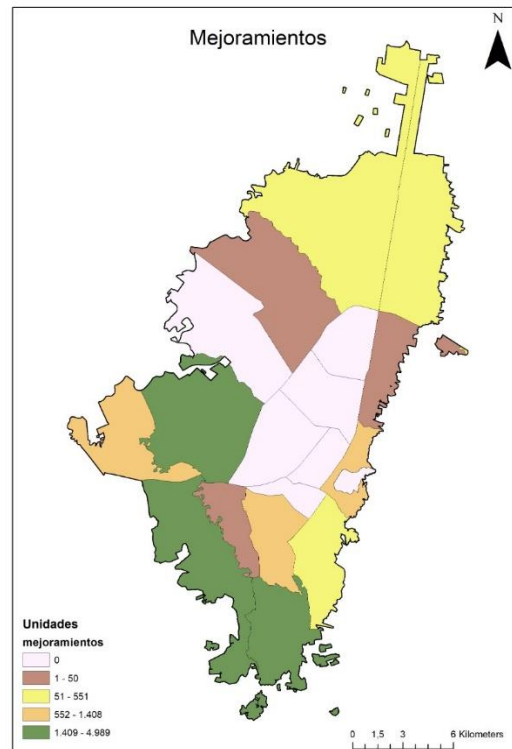
Aunque la disponibilidad de información fue escasa, a partir de la información disponible sobre iniciación y habilitación de viviendas de interés social y prioritario, se encontró que, en las localidades de Kennedy, Bosa, Suba y Ciudad Bolívar se ha generado la mayor parte de la oferta de VIS entre 2004 y 2019; mientras que la oferta de VIP se ha centrado en las localidades de Bosa, Kennedy y Usme, en parte impulsada por las obras de Metrovivienda.

Figura 4-27: Viviendas VIS y VIP iniciadas 2004-2016

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2017).

Asimismo, con los datos de territorialización de la inversión de la Caja de Vivienda Popular, se encontró que en los periodos 2012-2015 y 2016-2020 se dieron cambios en la distribución de la implementación de proyectos en mejoramiento de viviendas, aunque por lo visto en las secciones anteriores, también ha habido una reducción en las metas establecidas para estas acciones. Sin embargo, se podría decir que, en general, ha habido continuidad en la priorización de las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa y Usme, para la implementación de acciones de mejoramiento de viviendas.

Figura 4-28: *Acciones en mejoramiento de viviendas 2004-2019*



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Caja de Vivienda Popular y Alcaldía Mayor de Bogotá (2019a).

En general, se observa una continuidad en la territorialización de acciones en vivienda en las localidades periféricas de la ciudad, centrada en Ciudad Bolívar para las acciones de mejoramiento de vivienda, en Bosa, Kennedy y Usme para oferta de VIP, y con mayor dispersión en la oferta de VIS, aunque sigue centrada en localidades periféricas.

5. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo tuvo el fin de identificar los factores de continuidad y/o discontinuidad de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019 y sus principales resultados, a través de un enfoque neoinstitucionalista de análisis de políticas públicas, que permitió comprender algunas dinámicas de las acciones en vivienda urbana de Bogotá. Al considerar las variables normativas, institucionales y programáticas de las políticas de vivienda urbana, se comprobaron aspectos de la hipótesis planteada al inicio de este trabajo. En las normas, el aparato institucional y los programas que conforman las políticas de vivienda urbana en Bogotá, se evidenciaron factores de continuidad y discontinuidad, que no necesariamente implican cambios drásticos o repentinos en el desarrollo de las políticas, pero sí ajustes incrementales que pueden llevar a transformaciones institucionales y por lo tanto a cambios en las políticas.

Los cambios de gobierno son un factor de discontinuidad que se ve reflejado en los objetivos de las políticas y en los programas, con sus respectivas metas y presupuestos. Aunque se identificaron y analizaron cuatro tipos de acciones en vivienda urbana (gestión de suelo, oferta de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y subsidios), las metas propuestas y los recursos invertidos variaron tanto a nivel agregado como en su distribución entre estas medidas, lo cual depende directamente de los planes de gobierno de cada periodo.

En el desarrollo de este trabajo se hizo un recorrido inicial por las instituciones y programas que conformaron las políticas de vivienda desde antes del año 2004. Este ejercicio, permitió comprender las transformaciones que estas políticas han tenido en un espacio de tiempo más amplio, y entender el camino que han recorrido las instituciones que han estructurado las políticas de vivienda en Colombia y en Bogotá. La comprensión de la trayectoria que han tenido las políticas de vivienda permite observar los cambios que se han dado, a partir de transformaciones continuas, y los rezagos que se mantienen de las

instituciones anteriores y que no desaparecen del panorama con la expedición de una norma, sino que requieren que las dinámicas del sector y sus actores se adapten a cada ajuste.

Con el análisis realizado en este trabajo se buscó identificar los factores que pudieron crear discontinuidades y continuidades en el desarrollo de las políticas de vivienda urbana en Bogotá en un periodo determinado, más que identificar rupturas totales; a partir de la perspectiva de que el cambio en las políticas públicas se relaciona con el cambio institucional, y que el cambio institucional es continuo y es el producto de ajustes incrementales (Hall, 2010).

En el análisis de la dimensión normativa de las políticas de vivienda urbana se identificó un factor de continuidad en la importancia dada a los subsidios como herramienta de los gobiernos para promover el acceso a vivienda a través de su compra. No obstante, se identificaron también factores de discontinuidad importantes en el año 2012 con la expedición de la Ley 1573 y del Decreto Distrital 539. Esta normativa dio paso a la posibilidad de otorgar subsidios a la oferta de vivienda, contrario a lo que sucedía desde el inicio de la década de los noventa a partir de la Ley 3 de 1991 y la creación del Subsidio Familiar de Vivienda. A partir de esta normativa expedida en 2012, se materializaron las políticas de vivienda con el Programa de Viviendas Gratis del gobierno nacional, y la reglamentación y el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie del gobierno distrital. Estas normas crearon un nuevo marco de articulación entre el nivel nacional y distrital, en relación con la implementación de proyectos de vivienda con subsidios a la oferta en los cuales participaron los dos niveles.

Como factor de continuidad normativo, con respecto al rol del gobierno nacional en las políticas de vivienda, se identificaron continuas iniciativas para intervenir directamente en la promoción de la oferta de vivienda nueva de interés social y prioritario, sobrepasando sus competencias y la autoridad de los gobiernos municipales en el ordenamiento territorial. En este sentido, además del Programa de Vivienda Gratuita, se encuentran los Macroproyectos de Interés Social Nacional, que en un inicio fueron implementados sin tener como requisito el acuerdo con las autoridades locales. Una vez la Corte Constitucional exigió que no se desplazaran las competencias de los municipios en relación con el ordenamiento territorial, se reglamentaron los Macroproyectos de segunda

generación que tomaron en cuenta estos factores, aunque se redujo drásticamente la formulación de nuevos proyectos de este tipo. Además de generar tensiones en la articulación entre el gobierno nacional y el distrital, los Macroproyectos de Interés Social Nacional y proyectos ejecutados en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, tuvieron en sus bases un desconocimiento de las competencias municipales y distritales, y de los efectos particulares que podían generar en las dinámicas de los territorios.

Aunque las políticas públicas no son las leyes, y la expedición de normas formales no es suficiente para que se implementen acciones por parte de los actores públicos, estas son una parte necesaria de la acción de los gobiernos. Las normas autorizan programas, crean compromisos a futuro y regulan los procedimientos con los cuales se ejecutan las políticas públicas (Rose, 1998). En las normas se pueden identificar factores de continuidad y/o discontinuidad en el desarrollo de las políticas, incluidas las decisiones tomadas con respecto a las organizaciones públicas que orientan e implementan las acciones que materializan las políticas públicas.

A nivel del aparato institucional, se encontraron factores de discontinuidad que reconfiguran el contexto en el cual se desarrollan las acciones, los roles de las entidades que intervienen en las acciones relacionadas con vivienda, y en ocasiones afectan la importancia de ciertas acciones dentro de las políticas. En Bogotá, fue un factor de discontinuidad relevante la creación de la Secretaría Distrital del Hábitat, y en general la delimitación del sector Hábitat en la ciudad. A partir de su creación en 2006, es posible identificar una entidad responsable por las políticas de hábitat, que incluyen las políticas de vivienda, en la ciudad. En el nivel nacional hubo un factor de discontinuidad en la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que antes hacía parte de un mismo Ministerio con el sector ambiente. La creación de este Ministerio de Vivienda también muestra la importancia que se daba al problema de la vivienda, y le da relevancia al sector y a sus políticas.

De igual modo, se identificó un factor de discontinuidad en la fusión de Metrovivienda con la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá a partir de 2016. Metrovivienda tuvo el rol de banco de tierras de la ciudad, y tuvo el objetivo de generar suelo urbano con menores precios que el sector privado, para trasladar estos beneficios a los compradores finales de viviendas de interés social y prioritario. Tras estudios y discusiones sobre los beneficios económicos de tener una entidad de este tipo, se decidió fusionarla con la Empresa de

Renovación Urbana, restando importancia a las acciones de producción de suelo realizadas por Metrovivienda, y planteando hacia el futuro una reducción de este tipo de acciones en el marco de las políticas de vivienda de la ciudad.

A través de la promulgación de normas y de las decisiones sobre el aparato institucional, se puede ver la intervención de la política en las políticas públicas, los actores que fomentan y toman estas decisiones son en buena parte seleccionados por elecciones populares. Sin embargo, una gran parte de la relación de la política con las políticas públicas se ve reflejada en su dimensión programática. Cada periodo de gobierno, tanto nacional como distrital, está orientado por un Plan de Desarrollo que describe sus objetivos y programas, y que es construido a partir de los planes de gobierno de los candidatos.

Aun cuando hay instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial, en el cual se describen programas y acciones para un plazo mayor al de los periodos de gobierno, en cada Plan de Desarrollo se definen las acciones que se van a desarrollar del POT, y generalmente se implementan las que estén alineadas con sus objetivos y estrategias. Los programas desarrollados por los gobiernos, son la materialización de las políticas públicas y los que transforman las intenciones de los gobiernos en acciones (Rose, 1998). Aunque no se pueden invisibilizar las presiones que determinados programas pueden tener para continuar implementándose más allá de los gobiernos, por parte de beneficiarios o de compromisos realizados previamente por gobiernos anteriores.

Generalmente, los programas implementados tienen variaciones con respecto a los anteriores, pero pocas veces son totalmente diferentes a los que ya se han implementado. En el caso de las políticas de vivienda en Bogotá, cada Plan de Desarrollo entre 2004 y 2019 tiene al menos un programa relacionado con hábitat o vivienda, y estos tienen diversas metas y proyectos, que pueden llegar a temas como las vías y los servicios públicos. Con respecto a las acciones en vivienda urbana, se identificaron y analizaron cuatro categorías de proyectos, relacionados con: la generación de suelo urbano para vivienda, la promoción de la oferta de vivienda nueva (VIS y/o VIP), el mejoramiento de vivienda, y el otorgamiento de subsidios para vivienda.

En las metas asignadas a los proyectos en vivienda urbana analizados en cada periodo de gobierno, se encontraron tanto similitudes en los campos de acción, como algunas

diferencias que complejizan su comparación. En las metas sobre construcción o iniciación de viviendas, hubo periodos en los cuales se estableció como meta la construcción de viviendas de interés social (VIS), y otros que se centraron en la vivienda de interés prioritario (VIP). Esta diferencia es muy relevante, porque permite ver la orientación de las políticas en cuanto a la población a la cual se esperaba beneficiar. Mientras en los gobiernos 2004-2008 y 2012-2016 se tenía como meta la vivienda de interés prioritario, en los otros dos periodos de gobierno se consideró la oferta de vivienda de interés social en general. Sin embargo, en el periodo 2016-2020 se observó una reducción en la meta de viviendas construidas con respecto a los periodos anteriores, aun cuando se establecía una meta sobre VIS, que tiene mayores precios y en la cual generalmente hay mayor oferta por parte del sector privado.

Con respecto a otras acciones, las metas de otorgamientos de subsidios distritales aumentaron en cada periodo con excepción del último en el cual no se planteó ninguna meta relacionada en el Plan de Desarrollo, y, aunque el mejoramiento de vivienda no fue el eje central de este trabajo, se encontró que las metas en mejoramiento de viviendas se vieron continuamente reducidas a lo largo del periodo de estudio. Las metas propuestas por los gobiernos permiten llevar los enunciados con intenciones a acciones reales, y los presupuestos asignados reflejan los recursos que están dispuestos a invertir para dar solución a determinados problemas.

Los presupuestos asignados al total de proyectos analizados mostraron continuidad al aumentar en los tres periodos de 2004 a 2015, sin embargo, en el periodo 2016-2020 el presupuesto fue un factor de discontinuidad con una notable reducción. Su distribución ha variado en cada periodo, aunque es notable que en el último periodo de gobierno analizado se redujo en la destinación al fomento de vivienda nueva, y se redujo totalmente en el otorgamiento de subsidios. Sin embargo, es importante notar que la destinación presupuestal en acciones para lograr la construcción de viviendas VIS o VIP, no necesariamente se vio reflejada en la iniciación de viviendas, ya que esta se ha reducido en el agregado de cada periodo aun cuando la inversión ha aumentado. Por lo cual sería interesante conocer el impacto de estas inversiones cuando la construcción de vivienda depende del sector privado.

Con respecto a la aproximación a la territorialización de las acciones en vivienda en la ciudad. Se encontró que la oferta de VIP entre 2004 y 2019 se ha centrado en las

localidades de Bosa, Kennedy y Usme, y la de VIS en Bosa, Kennedy y Suba, aunque con mayor dispersión en otras localidades. Entre 2004 y 2019 las acciones en mejoramiento de vivienda reportadas por la Caja de Vivienda Popular se han enfocado en las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa. En general, y considerando las limitaciones de información con respecto a la territorialización de todos los proyectos analizados, se identificó continuidad en la implementación de acciones en localidades ubicadas hacia la periferia de la ciudad, tanto en el mejoramiento de viviendas, como en su construcción. Es importante considerar, frente a la localización de la vivienda nueva, que esta depende de los precios del suelo y del mercado de vivienda, al ser construida por firmas privadas, y que en este análisis no se ha considerado la oferta de vivienda generada en municipios cercanos a Bogotá; aunque en la VIP se puede ver la importancia de la gestión distrital con los proyectos de Metrovivienda en las localidades de Bosa y Usme.

En los programas de vivienda urbana, se ven diferencias y similitudes en las metas y presupuestos asignados en cada periodo de gobierno. Las principales discontinuidades identificadas se encuentran en el otorgamiento de subsidios distritales de vivienda, cuya meta aumentó notablemente en el periodo 2012-2016 y se redujo totalmente en el periodo 2016-2020. En las metas de mejoramiento de vivienda se identificó un factor de continuidad hacia su reducción en los dos últimos periodos, y en las metas de vivienda nueva se identificaron diferencias en la importancia dada a las VIP o a las VIS, y un factor de discontinuidad con la reducción de la meta en el periodo 2016-2020.

Sobre las metas y los resultados de los programas que conforman las políticas de vivienda, se observó que, al definir metas menos ambiciosas y específicas, los porcentajes de ejecución de los resultados son más altos; asimismo, al definir metas más ambiciosas o estrictas, los resultados suelen ser menores. Particularmente, en el periodo 2016-2020 se identificaron algunas metas más bajas y otras referidas no a los productos sino a la gestión realizada, como la de mejoramiento de vivienda, y sus resultados en ejecución también fueron más altos. Adicionalmente, en los resultados, se identificó la continuidad en la oferta de vivienda VIS y VIP hacia las periferias de la ciudad, con pocas iniciativas en zonas más centrales de la ciudad.

Las actuaciones del gobierno nacional pueden impactar las políticas distritales, no sólo por las normas expedidas y el aparato institucional del nivel nacional, sino por programas como

los Macroproyectos de Interés Social Nacional y el Programa de Vivienda Gratis. Un caso es el del Macroproyecto Ciudad Verde en el municipio de Soacha, que al conurbar con Bogotá impacta sus resultados en la habilitación de viviendas, y puede tener a demás implicaciones en la segregación, al estar habitado por población que trabaje en Bogotá.

Considerando en conjunto los factores de discontinuidad y continuidad normativos, institucionales, programáticos y presupuestales, se propone la diferenciación de tres periodos de políticas de vivienda urbana en Bogotá, dentro de los años analizados. Un primer periodo de 2004 a 2012 contiene metas distritales relativamente similares en subsidios y viviendas nuevas, y es el periodo en el cual se inicia la implementación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional. Un segundo periodo entre 2012 y 2016 se caracteriza principalmente por los subsidios hasta 100% en especie y el respectivo marco de articulación entre el nivel nacional y distrital, esto relacionado con las altas metas distritales en generación de vivienda y subsidios, y la alta proporción del presupuesto invertida con respecto a los demás periodos. Y finalmente, un periodo entre 2016 y 2019, en el cual se vio drásticamente reducido el presupuesto a invertir en vivienda, redujo la meta en generación de VIS y prácticamente desaparecieron las metas de asignaciones de subsidios y viviendas mejoradas.

Aunque con este trabajo se logró dar respuesta a la pregunta planteada sobre los cambios de los objetivos y las acciones de las políticas de vivienda urbana de Bogotá entre 2004 y 2019, a través de la identificación de factores de continuidad y/o discontinuidad y de los principales resultados de estas políticas, quedan abiertas otras preguntas en este ámbito que se podrían abordar en futuras investigaciones.

Por un lado, debido a los limitantes de información sobre la territorialización de las acciones en vivienda, sería interesante profundizar en las zonas de la ciudad en las cuales se han implementado diversos proyectos, no sólo en construcción de vivienda nueva, para tener una perspectiva más amplia de la población atendida, y corroborar lo encontrado en este trabajo. Por otro lado, con respecto a las acciones de fomento a la oferta de vivienda VIS y VIP y las viviendas que son construidas en la ciudad, surge la pregunta sobre las posibilidades de intervención del gobierno nacional y distrital, para incentivar la construcción de vivienda que depende del sector privado. Lo mismo aplica para las características y ubicación de las viviendas, de acuerdo con los valores definidos desde el gobierno para las categorías VIS y VIP, que, a menos que se den por gestión directa de

los gobiernos, dependen de lo definido por el mercado y no de las necesidades o disposición de pago por parte de los hogares.

Fuera del alcance de este trabajo están las reglas informales que se dan dentro del desarrollo de los programas de vivienda urbana en Bogotá, y el rol de los actores que conforman las organizaciones públicas que formulan e implementan las políticas de vivienda. Así como las normas y el aparato institucional tienen un rol fundamental en las políticas públicas, los actores que toman parte en diversas fases de su desarrollo, también tienen incidencia en los resultados obtenidos. Abordar el problema desde su perspectiva, o dando más relevancia a los actores y las reglas informales, podría llevar a objetivos y respuestas diferentes o complementarias a las presentadas en este trabajo.

Las acciones en vivienda identificadas y analizadas tienden a centrarse en la adquisición de vivienda, y aunque en algunos Planes de Desarrollo se han nombrado otras alternativas como el arriendo, estas intenciones no han llegado a ser acciones relevantes para dar solución al problema de la vivienda. Aunque la adquisición de vivienda es una opción deseable para muchos, esta es una inversión que muchos hogares no pueden mantener, y de no ser por programas como el de Vivienda Gratuita, estos hogares probablemente no tendrán acceso a viviendas dignas a menos que se logre pensar en otras alternativas.

A. Anexo: Matriz de análisis documental de normas

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 975	2004	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda	Definir requisitos para postular al SFV, precios máximos de las viviendas y valor del subsidio	*Hogares postulantes: los que tienen ingresos totales mensuales no superiores a cuatro (4) SMLM *Compromiso de ahorro previo (10%) *Procedimiento y excepciones para los postulantes, calificación de postulantes, asignación del subsidio y giro de los recursos
				Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos	Definir funciones del Fondo Nacional de Vivienda y Cajas de Compensación Familiar	Manejo de los recursos del Fondo del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y de los Fovis voluntarios de las Cajas de Compensación Familiar
				Entidades territoriales	Distribuir recursos departamentalmente	Coefficiente de Distribución Regional de Recursos (%): Considera población, NBI en vivienda y NBI en haciamiento crítico
				Oferta de proyectos de vivienda	Delimitar su elegibilidad	Metodologías y condiciones definidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Decreto 3111	2004	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda	Definir el subsidio familiar de vivienda en especie y por habilitación legal de títulos	Requisitos y procedimiento para la transferencia de bienes inmuebles fiscales aptos para VIS y de asignación de SFV por habilitación legal de títulos, en predios ocupados que sean propiedad de una entidad pública, lo que lo hace un bien fiscal.

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 3169	2004	El Ministro del Interior y de la Justicia de la República de Colombia delegado de las funciones presidenciales	Nacional	Postulantes al SFV, entidades otorgantes, ofertantes	Modificar temas de recursos, postulaciones, vigencia del subsidio, etc.	Hace pequeños cambios en el manejo de remanentes de recursos (Bolsa Única Nacional), agrega aclaraciones en la verificación de postulación de los postulantes, se asegura de que los subsidios dependan del presupuesto nacional, agrega el aval bancario a las garantías para el guro anticipado de SFV, y flexibiliza el aumento de los porcentajes de parafiscales que van a Fovis en las cajas de compensación familiar.
Decreto 1526	2005	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda	Definir requisitos para postular al SFV, precios máximos de las viviendas y valor del subsidio	*Modifica el valor del subsidio, que era una parte del presentado en la tabla del Decreto 975/2004. *Las postulaciones por Fonvivienda se deben hacer en el departamento donde se aplicará el subsidio, y los de caja de compensación, donde esté afiliado y aplica en cualquier municipio. *SAI, antes era 50% raizal en SAI y 50% no raizal en otro departamento. Se modificó y quedó a espera de establecerse por Resolución
				Entidades territoriales	Distribuir recursos departamentalmente	Se permite a las entidades otorgantes del subsidio destinar para mejoramiento de vivienda hasta el 100% de los recursos disponibles en el departamento, antes era 10%.
				Oferta de proyectos de vivienda	Delimitar su elegibilidad	La licencia de construcción sirve como certificado de elegibilidad, no sólo en municipios en categoría especial, sino en 1 y 2. También en el caso de mejoramiento por desastre por decreto en todas las categorías. La entidad evaluadora verifica que no se le hayan hecho exigibles pólizas o garantías con INURBE y Fonvivienda.
Decreto 226	2005	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital		Reglamentar la manera de otorgar el Subsidio Distrital de Vivienda	*Define a Metrovivienda como la entidad otorgante, los beneficiarios deben vivir en Bogotá, tener ingresos menores a 2 smlmv y no estar afiliados a cajas de compensación. *Se definieron dos tipos de vivienda 1 (hasta 50) y 2 (hasta 70), con subsidios hasta 21 o hasta 14 smmlv).

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 4429	2005	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda	Definir requisitos para postular al SFV, vigencia del subsidio	<p>*Se da la posibilidad de que los hogares tengan el ahorro previo al momento de la solicitud del giro de recursos, si la entidad otorgante lo autoriza, aunque en general es el que se tiene para la postulación.</p> <p>*La vigencia de los subsidios se define en 6 meses cuando provienen del Presupuesto Nacional, y de 12 meses cuando son de Cajas de Compensación. Así mismo, se amplía la posibilidad de hacer prórrogas al Ministerio para los de presupuesto nacional.</p> <p>*Prioridad a los hogares víctimas de atentados terroristas: SFV para reconstrucción o reparación, y subsidio para arrendamiento.</p>
				Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos	Asigna funciones a las Cajas de Compensación Familiar	<p>*Pasa de 20 a 40% lo que pueden destinar de los FOVIS para promoción de oferta de VIS: desarrollar y adquirir proyectos, financiar oferentes de VIS, dar créditos hipotecarios o microcréditos para adquisición de VIS. Aprobado por consejo directivo y luego Superintendencia de Subsidio Familiar.</p> <p>*Son responsables de administrar los FOVIS con este fin, evaluar, aprobar, recaudar y recuperar la cartera.</p>
Decreto 875	2006	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda	Define recursos especiales para población vulnerable, define valor del SFV en SAI.	<p>* A demás de destinar recursos para desplazados, se destinan para víctimas de atentados terroristas, desastres naturales y demás población especial según la ley.</p> <p>*Sobre el valor del SFV, en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, en cualquier monto de vivienda hasta 135 smlmv, puede ser de hasta 21 smlmv.</p>
				Entidades territoriales	Define porcentajes de distribución de recursos territorial y recursos para Bolsa Única Nacional.	<p>*Se mantienen los porcentajes de distribución territorial, pero se eliminan los porcentajes de distribución entre Bolsa ordinaria departamental y Concurso de esfuerzo territorial.</p> <p>*Se asigna presupuesto del Presupuesto Nacional para la Bolsa única Nacional</p>

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Acuerdo 257	2006	Concejo de Bogotá	Distrital	Administración pública de Bogotá	Establecer la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital: Sector Hábitat	<p>*Cabeza del sector: Crea la Secretaría Distrital del Hábitat.</p> <p>Entidades Adscritas: Caja de Vivienda Popular y UAESP (Antes "Unidad Ejecutiva"). Entidades Vinculadas: Empresa de Renovación Urbana - ERU; Metrovivienda; Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB -ESP. Entidades con vinculación especial: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ETB-ESP; Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB - ESP.</p> <p>*Objeto SDHT: formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental.</p> <p>*Establece funciones de la SDHT.</p>
Ley 1151	2007	Congreso de la República	Nacional	PND	PND	<p>*90: Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero podrán transferir a título gratuito a Fonvivienda o a las entidades públicas que desarrollan programas de VIS, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad para construcción o el desarrollo de proyectos de VIS, sin perjuicio de lo establecido en los POT.</p> <p>*79: Macroproyectos de Interés Social Nacional (Inexequible)</p>
Decreto 4466	2007	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda	Define valor del SFV y calificación de postulantes	<p>*Define Vivienda de Interés Social (VIS) como la solución de vivienda con valor máximo de 135 smlmv; y Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) como la solución de vivienda con valor máximo de 70 smlmv.</p> <p>*Valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano (SFV): De acuerdo con los ingresos del hogar en smlmv, desde 4 con salario >3,5smlmv hasta 22 con hasta 1 smlmv. y 22 smlmv para SAI.</p> <p>*Se elimina el Tipo de la vivienda a la cual el postulante aplicará el subsidio de los criterios para la calificación de postulantes.</p> <p>*Modifica la fórmula de determinación de puntajes para calificación de postulaciones.</p>

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 583	2007	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Aparato institucional	Sustituir a Metrovivienda por la SDHT en algunas de sus funciones	La Secretaría Distrital de Hábitat pasa a ser la entidad otorgante y administradora del Subsidio Distrital de Vivienda, y el presupuesto para este fin dependerá de la disponibilidad de los recursos apropiados en el presupuesto de la Secretaría Distrital de Hábitat, anualmente para este propósito.
Decreto 121	2008	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Administración pública de Bogotá: Sector Hábitat.	Modificar la estructura organizacional y funciones de la SDHT.	* Define "Sector Hábitat y Política del Hábitat". *Objeto de la SDHT: formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental. *Funciones y estructura administrativa.
Decreto 774	2009	Presidente de la República	Nacional	Postulantes al SFV, entidades otorgantes, ofertantes	Reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas	*Especifica los requisitos para el giro de recursos. *Agrega aclaraciones a los requerimientos para giro anticipado, permitiendo a las Cajas de Compensación Familiar realizar este proceso. *Establece un valor adicional para los SFV asignados antes del 31/10/2009, por las CCF, para adquisición de VIP nueva, cuyo desembolso al oferente se produzca dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente Decreto.
Documento Conpes 3583	2009	Consejo Nacional de Política Económica y Social Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial DNP - DDUPA	Nacional	Aparato institucional	Consolidar los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda, con énfasis en la Vivienda de Interés Social - VIS.	Consolidar los instrumentos para la habilitación de suelo establecidos por la Ley 388 de 1997 y por la Ley 1151 de 2007 PND 2006-2010. Da respuesta a 5 problemáticas identificadas, con 5 acciones: i) definición y alcances de la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN, ii) definición e implementación de incentivos para las entidades territoriales que generen suelo para VIS, iii) asistencia técnica del Gobierno Nacional en la formulación de instrumentos de gestión del suelo y financiación, iv) promover procesos de renovación urbana como instrumento para el mejoramiento físico, social y ambiental de las áreas centrales de las ciudades para generar oferta de vivienda, v) desarrollar

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
						mecanismos financieros complementarios al esquema actual del subsidio de vivienda.2009
Decreto 2190	2009	El Ministro del Interior y de la Justicia de la República de Colombia delegatario de las funciones presidenciales	Nacional	Postulantes	Reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas	*Define varios conceptos relacionados con la VIS. Monto VIP hasta 70 SMMLV. *Se incluye la cuota inicial dentro de las posibilidades de ahorro previo. *Procedimiento para postulaciones: Se añade a los documentos la certificación de ahorro, capacidad de endeudamiento y certificado laboral cuando es por CCF.
				Entidades que administren recursos del Presupuesto Nacional o recursos parafiscales con destino al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social		*Bolsa para Postulaciones de Ahorro Programado Contractual con Evaluación crediticia favorable. *Más posibilidades de promoción de oferta de VIS por parte de las entidades otorgantes del SFV. *Aumenta el plazo para reintegrar recursos para créditos hipotecarios y microcréditos para adquisición de VIS del Fovis de las CCF. *Se implementarán un Banco de Materiales Nacional con los proveedores.
				Entidades territoriales		*Mayor detalle en la Calificación de planes de soluciones de vivienda en concursos de Esfuerzo Territorial.
				Oferta de proyectos de vivienda		*Hay más requisitos para la elegibilidad de los programas de vivienda que puedan ser sujeto de SFV.

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 3670	2009	El Ministro del Interior y de la Justicia de la República de Colombia delegado de las funciones presidenciales	Nacional	Postulantes al SFV, entidades otorgantes, ofertantes	Reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas	<p>*Modifica la definición de "Mejoramiento de vivienda", "Mejoramiento para Vivienda Saludable" y "Oferente de soluciones de vivienda".</p> <p>*Los oferentes de los proyectos de mejoramiento para vivienda saludable solo podrán ser entidades territoriales de orden departamental o municipal.</p> <p>*La elegibilidad también podrá ser otorgada por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera frente a los proyectos que ellas financien.</p> <p>* Para el SFV en modalidad de mejoramiento para vivienda saludable, se podrá expedir concepto favorable de viabilidad, cuando las unidades habitacionales se encuentren en barrios susceptibles de ser legalizados, de acuerdo con el POT, siempre y cuando cuenten con disponibilidad de servicios públicos.</p>
Decreto 2080	2010	Presidente de la República	Nacional	Cajas de Compensación Familiar	Reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y la promoción de vivienda por las Cajas de Compensación Familiar	<p>*Dentro de las acciones para la promoción de vivienda con recursos del FIVIS por las CCF, se permite destinar recursos en Programas Integrales de Renovación y Redensificación Urbana. Ajustes a los plazos de pago y los documentos requeridos.</p> <p>*Artículo transitorio sobre valor adicional del SFV en cierto caso.</p>
Ley 1444	2011	Congreso de la República	Nacional	Aparato institucional	Art 14. Creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	*Se le asignan las funciones de los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.
Ley 1469	2011	Congreso de la República	Nacional	Sector público o formuladores de Macroproyectos de Interés Social	Facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales	*Macroproyectos de Interés Social Nacional para agilizar el proceso de habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda: categorías y los procedimientos para el anuncio, formulación, aprobación y adopción de los macroproyectos de interés social nacional.
Acuerdo 489	2012	Concejo de Bogotá	Distrital	Plan Distrital de Desarrollo	Plan Distrital de Desarrollo	<p>*Utilización de bienes fiscales distritales como subsidio en especie o soporte al desarrollo de proyectos con VIP.</p> <p>*Programas varios</p>

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Ley 1537	2012	Congreso de la República	Nacional	Potenciales beneficiarios de VIP	Señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de VIS y VIP	<p>*Subsidio familiar 100% de vivienda en especie para población vulnerable. a) vinculada a programas sociales del Estado con objeto de superar la pobreza extrema o en pobreza extrema, b) en situación de desplazamiento, c) afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.</p> <p>*Mínimo 20% de planes parciales para VIP.</p> <p>*Incorporación de suelo al perímetro urbano, una única vez entre 2012 y 2016 en el POT.</p> <p>*Permitió que recursos del FoNaVi sean transferidos a patrimonios autónomos para seleccionar constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda y/o adquisición de proyectos de VIP.</p>
Decreto 1921	2012	Presidente de la República	Nacional	Hogares sujetos a VIP 100% subsidiada	Reglamentar la focalización, identificación y selección de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE).	*Generalidades del subsidio familiar de vivienda en especie
Decreto Distrital 539	2012	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Beneficiarios VIP con subsidio en especie y entidades que intervienen	Reglamentar el subsidio distrital de vivienda en especie para proyectos de VIP realizados con cualquier tipo de aportes distritales	<p>*Aportes distritales representados en bienes fiscales, suelo, estudios técnicos, o en inversiones en obras de urbanismo.</p> <p>*Valor subsidio: 18-26 SMMLV.</p> <p>*La coordinación de la asignación de los subsidios en especie la hará la Secretaría Distrital del Hábitat.</p>
Decreto 2469	2012	Presidente de la República	Nacional	Postulantes, entidades que implementan, etc.	Reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas	Pequeñas modificaciones al 2190

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 075	2013	Presidente de la República	Nacional	Empresas constructoras, administraciones municipales	Definir porcentajes de suelo destinado a VIS	"Porcentaje mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana: 20%
Decreto 1432	2013	Presidente de la República	Nacional	Aparato institucional	Crea Programa y reglamenta fondos	*Crea Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores a partir del contrato de fiducia mercantil para el patrimonio autónomo, firmado entre el Fondo Nacional de Vivienda y las Cajas de Compensación Familiar.
Decreto 399	2014	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Beneficiarios VIP con subsidio en especie	Gastos soportables	Considerar como de estrato socioeconómico uno (1), o su equivalente jurídico si se adoptan modificaciones de este instrumento, a las Viviendas de Interés Prioritario que cuenten con financiación de los recursos del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie o del subsidio nacional de vivienda, por 10 años, o hasta que concluya la reparación integral de las víctimas por desplazamiento armado.
Documento Conpes 3819	2014	Consejo Nacional de Política Económica y Social DNP (Subdirecciones) MADR; MinTrabajo; MinCIT; MADS; MinVivienda; MinTIC; MinTransporte; MinInterior; DANE; IGAC; FINDETER	Nacional	Aparato institucional	Fortalecer el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de equidad y post conflicto.	La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 1454 de 2011), fijó competencias a la Nación para definir lineamientos del proceso de urbanización y del Sistema de Ciudades. El DNP conformó en 2012 la "Misión del Sistema de Ciudades" que produjo un documento técnico con lineamientos de política en 6 ejes: 1. Visión sostenible y crecimiento verde (Planear el sistema de ciudades, considerar Ord. Terr., Plan, Ambiental y lo rural) 2. Conectividad física y digital (Mejorar acceso a grandes ciudades y entre municipios) 3. Productividad 4. Calidad de vida y equidad 5. Financiación adecuada y eficiente 6. Coordinación y Gobernanza

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Decreto 2480	2014	Presidente de la República	Nacional	Beneficiarios del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores y entidades que lo implementan	Revisar condiciones del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores	<ul style="list-style-type: none"> *Aumenta los topes de subsidio en SMMLV según ingresos con respecto a 1,6 SMMLV y hasta 2 SMMLV. *Modifica las condiciones de "ahorro" de los beneficiarios, monto y forma de aporte. *Revisa el proceso de acceder a beneficios del programa.
Decreto 428	2015	Presidente de la República	Nacional	Beneficiarios del Programa "Mi Casa Ya" y entidades que lo implementan	Crear programa para promover la adquisición de vivienda por hogares con salarios de 2 a 4 smlmv	Crea y da condiciones al Programa "Mi Casa Ya", del Fonvivienda. Entre estos las características de los beneficiarios, de los beneficios del Programa, de los recursos del programa, etc.
Decreto 138	2015	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Constructores	Establecer mecanismos para cumplir las metas del PDD 2012-2016	<ul style="list-style-type: none"> *Define porcentajes mínimos de suelo obligatorios que se destinarán a VIP (20% o 30%) en suelos con tratamiento de Desarrollo en suelo urbano y de expansión o Renovación urbana. *Define las opciones para el cumplimiento de este porcentaje mínimo.
Decreto 158	2015	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Entidades postulantes y encargadas.	Reglamentar la generación de oferta de vivienda, en ubicación temporal o en arriendo, para la población vulnerable, bajo un enfoque de mercado mixto	<ul style="list-style-type: none"> *Actores en la postulación y aprobación de proyectos de vivienda para ubicación temporal o arrendamiento. *Requisitos y proceso de selección.
Decreto 1077	2015	Presidente de la República	Nacional	Sector	Compilar la normativa del sector vivienda	<ul style="list-style-type: none"> *Estructura del sector. *Definición, reglamentación y procedimientos para selección y acceso al SFV. (Incluido en especie 100%) *Macroyectos de Interés Social Nacional. *Programa de Promoción de acceso a la VIS - "MI CASA YA" *Ordenamiento Territorial. *Licencias Urbanísticas. *Etc.

Normativa	Año	Entidad que la produce	Nivel	Grupo objetivo	Objetivo	Mecanismos
Acuerdo 643	2016	Concejo de Bogotá	Distrital	Aparato institucional	Fusionar Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. - ERU	<p>*Se denominará EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C.</p> <p>*Objeto: identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos integrales referidos a la política pública de desarrollo y renovación urbana de Bogotá D.C.</p>
Decreto Distrital 623	2016	Alcalde Mayor de Bogotá	Distrital	Beneficiarios VIP y entidades encargadas	Establecer el Programa Integral de Vivienda Efectiva	<p>*Crea el Programa Integral de Vivienda Efectiva, para acompañamiento a hogares en condición de vulnerabilidad o en desplazamiento forzado para lograr acceso a una vivienda digna: generación de vivienda nueva y mejoramiento.</p> <p>*Tiene componentes de integración social, educación financiera y empleo, equidad de género.</p>

B. Anexo: Matriz análisis documental de programas de vivienda

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
2000-2012	Plan de Ordenamiento Territorial	<p>7. Desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región. El Distrito Capital desarrollará un marco integral de planeación y gestión urbana destinada a lograr procesos de redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y en particular para la regulación del mercado del suelo que permita el desarrollo de los objetivos sociales, económicos y de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población. En el marco de la Ciudad-Región, el Distrito promoverá la integración del <u>mercado inmobiliario</u> mediante acuerdos para la localización de vivienda, equipamientos, de servicios públicos y el desarrollo de proyectos que impulsen la generación de empleo para lo cual se propenderá por el mejoramiento de las condiciones de conectividad y accesibilidad entre los diferentes centros urbanos y el Distrito</p>	<p>Política Habitacional</p> <p>En esta política se busca desarrollar “programas de vivienda de interés social y prioritaria y disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población”.</p>	<p>Se contempla la promoción, oferta y generación de suelo en el marco de acuerdos con la región, para buscar un equilibrio en los procesos de asentamientos de población, que permitan el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria y disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prevención y control. 2. Generación de suelo. 3. Tenencia. 4. Articulación de la oferta y demanda de suelo. 5. Mejoramiento integral y optimización del inventario inmobiliario en áreas de origen ilegal. 6. Rehabilitación de vivienda en áreas centrales. 7. Hábitat rural. 8. Reasentamiento de población. 9. Financiamiento. 10. Reconocimiento y promoción de la diversidad en los procesos de producción 	<p>Programa de Vivienda de Interés Social o Programa Habitacional:</p> <p>Subprograma de Producción de Vivienda Nueva</p>

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
		<p>Capital. Se promoverá entre las administraciones municipales y el Distrito, así como en los agentes económicos, el fortalecimiento institucional para la aplicación de los instrumentos de reforma urbana, la articulación de políticas de gestión de suelo y el desarrollo de un marco de financiamiento regional que permita atender los programas y proyectos de integración regional y desarrollo local.</p> <p>8. Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social. e. Generar suelo apto para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y Prioritaria, conducentes a disminuir el mercado informal.</p>	<p>Política de Renovación Urbana</p> <p>Busca propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado(...)</p>	<p>de hábitat. 11. Habitabilidad y sostenibilidad ambiental de la ciudad y la región.</p> <p>Tiene como objetivo propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos. Para lograrlo se propone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación. 2. Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre. 3. Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente. 4. Agilizar los procesos y trámites. 5. Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos. 	<p>Programa de Renovación Urbana</p>

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
2004-2008	Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004	<p>Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.</p> <p>Eje Urbano Regional: avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo</p>	<p>1. Hábitat: Su objetivo fue elevar la calidad de vida mejorando las condiciones de "habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios" priorizando las zonas con condiciones de pobreza, riesgo y vulnerabilidad. El hábitat es entendido como "los espacios donde transcurre la vida" y es referente de identidad para las comunidades.</p> <p>2. Ciudad - Región: Está política buscaba avanzar en la integración regional e internacional con el fortalecimiento de varias instancias o mecanismos para asegurar la representatividad de todos los sectores y la coordinación.</p> <p>3. Coopetitividad y Competitividad: Con el fin de hacer posible la integración económica y social, generar empleo e ingresos y lograr una sociedad más justa y equitativa, se</p>	<p>1. Redistribución equitativa de los beneficios del desarrollo entre todos y todas, y aumento de los recursos distritales para inversión social mediante el ordenamiento en los procesos de gestión, uso y ocupación del territorio, y la coordinación de la acción distrital para lograr que el suelo cumpla con su función social y ecológica, y garantizar el equilibrio en el reparto de cargas y beneficios urbanísticos entre el sector público y el privado.</p> <p>2. Distribución equilibrada de la oferta y el acceso a bienes y servicios en el territorio acorde con las necesidades de la población, las comunidades y el crecimiento ordenado de la ciudad mediante la vinculación y coordinación institucionales de los propósitos del Distrito Capital, las empresas de servicios públicos domiciliarios, la región y el Gobierno Nacional.</p> <p>7. Afianzamiento de la unidad de acción, mejoramiento de la gestión y el control de las actuaciones públicas y privadas en el territorio mediante la coordinación y fortalecimiento de los diferentes agentes políticos e institucionales en el marco del Sistema Distrital de Planeación en coordinación con los Sistemas de Protección y Seguridad Social, de Participación y de Información.</p>	<p>Hábitat desde los barrios y UPZ: Favorecerá el desarrollo humano, en el entorno más inmediato de las personas, que le permita a la comunidad la construcción, el uso y el disfrute sostenible de su territorio. Promoverá acciones de prevención y control de riesgos y de desarrollo ilegal, de mejoramiento integral de barrios, de renovación urbana con especial atención en el centro histórico y la protección del patrimonio cultural. Se mejorarán las condiciones de servicios públicos, sociales y recreativos, de accesibilidad, y de espacio público. Con el fin de garantizar el derecho a una vivienda digna y el crecimiento ordenado de la ciudad, se desarrollará suelo urbano y se promoverán operaciones de vivienda nueva de interés prioritario y</p>

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
			<p>fortalecería el papel de coordinación del gobierno y el desarrollo de mercados, se democratizaría el acceso a ventajas como el conocimiento, las tecnologías, la inversión, entre otras.</p> <p>4. Sostenibilidad ambiental: Buscaba el equilibrio entre el sistema ambiental y el uso y aprovechamiento de los recursos por medio de la distribución equitativa de beneficios ambientales, procurando la sostenibilidad ambiental y la protección áreas de sustento, entre otros.</p>		<p>para la rehabilitación. Se generarán instrumentos financieros transparentes y con control social.</p> <p>Red de centralidades distritales: Buscará facilitar el acceso de las personas a los servicios y equipamientos de la ciudad, reducir sus necesidades de desplazamiento y evitar la segregación territorial, social y económica. Para este efecto, el Distrito avanzará en el marco del POT hacia centros con oferta integral que permitan integrar la ciudad en su interior y con otros espacios de carácter regional, nacional e internacional. Se pretende favorecer el desarrollo equilibrado de los centros de mayor impacto social mediante el fortalecimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público y el fomento de la</p>

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
					intermodalidad y la construcción de puntos de encuentro.
2008-2012	Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008-2012 Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor Acuerdo 308 de 2008	El plan de desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor" busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. (...)	Ciudad de derechos: 5. Garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación, bienestar social, ambiente, vivienda, cultura, recreación y justicia, con énfasis en las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Derecho a la ciudad: 1. Dignificar el hábitat a través del mejoramiento y la optimización de las condiciones urbanísticas, constructivas y ambientales de los elementos físicos de la ciudad, la eficiencia en la movilidad, y la generación de condiciones de equidad, convivencia y seguridad, que reconozcan las diferencias poblacionales, con base en una política	5. Eliminar de manera progresiva las barreras físicas, económicas y culturales que impiden el acceso oportuno y equitativo a la vivienda y a los servicios sociales y ambientales. 8. Concentrar la gestión de suelo, financiación y demanda necesaria en la generación de Vivienda de Interés Prioritario (50 smlmv) y garantizar el control efectivo a la ilegalidad y a la ocupación indebida de las zonas de riesgo no mitigable.	Derecho a un techo
		Ciudad de derechos: Construiremos una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos en la que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables, con la institucionalización de políticas de Estado que permitan trascender los periodos de gobierno y consolidar una Bogotá en la cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en equilibrio con la naturaleza y el ambiente, sean posibles para todas y todos.		1. Consolidar el modelo de ordenamiento territorial, en armonía con los propósitos del objetivo estructurante "Ciudad de derechos" y del proceso de integración regional.	Transformación urbana positiva
		Derecho a la ciudad: Construiremos, con la gente y para la gente, una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, <u>en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos</u> , para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un		8. Garantizar y armonizar la provisión y distribución de los equipamientos en el territorio, de acuerdo con las directrices de los planes maestros, y desarrollar los determinantes ambientales, de participación y de información en ellos contenidos. 9. Lograr convergencia entre el disfrute de los derechos fundamentales y el ejercicio del derecho a la ciudad para mitigar la segregación socioeconómica y espacial. 10. Desarrollar procesos de renovación urbana que incorporen proyectos de vivienda de interés social y prioritario	Alianzas por el hábitat

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
		modelo de desarrollo democrático, social e incluyente.	económica centrada en las personas y en un modelo de desarrollo democrático, social, integral y ambientalmente sostenible. 3. Democratizar y hacer equitativo y productivo el uso y la gestión del suelo urbano y rural del Distrito Capital. 7. Garantizar que la gestión del suelo urbano sea incluyente y permita hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna.	procurando la vinculación de los actuales residentes y propietarios a los beneficios generados.	
2012-2016	Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana Acuerdo 489 de 2012	Mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Eje I: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. Este eje tiene como propósito reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que le impiden a las	Eje I: 7. Construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. La distribución de redes estructurantes –acueducto y alcantarillado, malla vial, redes de energía y gas –, los equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, la cobertura de los sistemas de transporte y la localización de sus puntos de acceso, la ubicación de la vivienda y los centros	12. Orientar los procesos de renovación urbana hacia proyectos incluyentes e integrales, que tengan como prioridad proteger la permanencia de los propietarios y habitantes originales o su vinculación voluntaria a proyectos asociativos, con una distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Por medio de la coordinación de las inversiones públicas y privadas, y los instrumentos normativos y de planeación y gestión se apoyará una movilización más ágil del suelo para los proyectos de revitalización en el centro ampliado, con la inclusión de vivienda de interés prioritario y mayor calidad de vida de sus habitantes. Los proyectos con usos rentables tendrán que ser autofinanciados y cubrir las inversiones requeridas para la densificación y se	Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas Programa vivienda y hábitat humanos

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
		personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas.	de atención social y de justicia, deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia, edad, condición física o identidad.	estimularán aquellos que incluyan vivienda de interés prioritario.	
2016-2020	Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos Acuerdo 645 de 2016	Propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de una familia y de la sociedad. Se trata de aprovechar el momento histórico de reorientar el desarrollo de la ciudad, teniendo en cuenta que enfrentamos tal vez la última oportunidad de transformar la dinámica de crecimiento de Bogotá para hacerla una ciudad distinta y mejor. Así se recuperará la autoestima ciudadana y la ciudad se transformará en un escenario para incrementar el bienestar de sus habitantes y será reflejo de la confianza ciudadana en la capacidad de ser mejores y vivir mejor. Eje Transversal 1: Nuevo Ordenamiento Territorial: Dotar a la ciudad de una norma urbana que regule su crecimiento para que sea compacto e incorpore los principios de democracia urbana en su desarrollo.			Financiación para el desarrollo territorial

Periodo	Plan	Objetivos	Políticas	Estrategias	Programas
		<p>Pilar 2. Democracia Urbana: Incrementar el espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá mediante la ejecución de programas orientados a materializar en acciones concretas el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley y su corolario, según el cual el interés general prima sobre el particular. Para tal fin debe tenerse en cuenta que el espacio público y peatonal, así como la infraestructura urbana de una ciudad, deben ser atractivos, no deben requerir membresías y deben garantizar el derecho a su utilización a toda la ciudadanía sin discriminación alguna.</p>			<p>Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos</p>
					<p>Intervenciones Integrales del Hábitat</p>

C. Anexo: Matriz análisis documental de proyectos y metas en vivienda

Periodo	Eje	Programa	Proyecto	Meta	Presupuesto programado	Presupuesto ejecutado	Ejecución
2004-2008	Eje Urbano Regional	Hábitat desde los barrios y UPZ	Compra de tierras	500 Ha de suelo nuevo urbanizado.	\$ 38.034	\$ 3.585	19%
			Habilitación superlotes		\$ 42.790	\$ 24.635	
			Desarrollo de proyectos urbanísticos asociativos		\$ 17.971	\$ 8.047	
			Bogotá participando y construyendo	70 mil viviendas nuevas de interés prioritario.	\$ 2.864	\$ 2.264	26%
			Subsidio vivienda distrital	Otorgar 10.000 Subsidios de Vivienda, a familias de trabajadores informales, con ingresos inferiores a 2 Smlmv, para viviendas Tipo-1 (50 smmlv).	\$ 60.418	\$ 48.737	62%*
			Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas y de titularidad	10 mil viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad (base 371 mil viviendas para mejoramiento)	\$ 11.570	\$ 10.575	15%
2008-2012	Ciudad de Derechos	Derecho a un techo	Bogotá me acoge	Ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas	\$ 58.094	\$ 35.904	20%
			Mejoro mi casa	Mejorar las condiciones estructurales de 2.000 viviendas	\$ 2.352	\$ 1.839	23%
				Mejorar las condiciones de habitabilidad de 8.000 viviendas	\$ 8.252	\$ 3.546	37%

Periodo	Eje	Programa	Proyecto	Meta	Presupuesto programado	Presupuesto ejecutado	Ejecución		
			Soluciones de vivienda (VIS)	Construir 6.000 soluciones de vivienda en sitio propio	\$ 2.774	\$ 2.660	4%		
				Ofrecer 74.920 soluciones de vivienda nueva	\$ 64.154	\$ 26.934	86%		
				Ofrecer 5.000 soluciones de vivienda para arrendamiento en sitio propio	\$ -	\$ -	0%		
				Habilitar 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda	\$ 113.040	\$ 67.246	55%		
			Derecho a la ciudad	Alianzas por el hábitat	Financiamos el hábitat	Desembolsar 26.400 subsidios distritales para vivienda nueva y usada	\$ 172.551	\$ 136.925	20%
						Otorgar 7.000 microcréditos para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda	\$ 2.641	\$ 2.636	24%
						Otorgar y desembolsar 10.900 subsidios para mejoramiento de vivienda	\$ 3.659	\$ 3.651	7%
			Hábitat Región	Generar 20.000 VIS a través del Macroproyecto Soacha	\$ 243	\$ 243	5%		
2012-2016	Eje I: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	Programa vivienda y hábitat humanos	Producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario.	Habilitación de ciento por ciento de suelo para la construcción de las 30.000 VIP de este programa y las 40.000 VIP del programa de atención a víctimas.	\$ 345.619	\$ 266.347	53%		
			Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia.	Construcción de 70.000 viviendas de interés prioritario subsidiadas (estas viviendas incluyen las 40.000 del programa Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas).	\$ 535.303	\$ 485.897	14%		
			Mejoramiento integral de barrios y vivienda	Mejorar 3.000 viviendas.	\$ 53.550	\$ 50.151	51%		
			Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario	Generar 25,528 subsidios en especie para hogares en proyectos de vivienda de interés prioritario	\$ 424.759	\$ 380.927	91%*		

Periodo	Eje	Programa	Proyecto	Meta	Presupuesto programado	Presupuesto ejecutado	Ejecución
			Mejoramiento integral de barrios de origen informal	Generar 3,505 subsidios de vivienda para reforzamiento estructural y/o habitabilidad	\$ 39.725	\$ 39.128	100%*
2016 - 2020	Eje Transversal 1: Nuevo Ordenamiento Territorial	Financiación para el desarrollo territorial	Estructuración de instrumentos de financiación para el desarrollo territorial	80 hectáreas útiles para vivienda de interés social gestionadas	\$ 72.663	\$ 61.664	89%
		Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos	Gestión del Modelo de Ordenamiento Territorial	Viabilizar 850 hectáreas netas urbanizables de suelo para espacio público, equipamientos, vías, vivienda y otros usos	\$ -	\$ -	97%
	Pilar 2. Democracia Urbana	Intervenciones Integrales del Hábitat	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá: Apoyo a la generación de vivienda	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá	\$ 10.509	\$ 8.689	58%
			Desarrollar el 100% de las intervenciones priorizadas de mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas y de habitabilidad en los asentamientos humanos priorizados en área urbana y rural	Realizar 20.400 asistencias técnicas, jurídicas y sociales en las intervenciones integrales de mejoramiento de vivienda priorizadas por la Secretaria Distrital del Hábitat	\$ 9.211	\$ 7.428	83%

Bibliografía

Acuerdo 119 de 2004 [Concejo de Bogotá]. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. 29 de mayo de 2004.

Acuerdo 308 de 2008 [Concejo de Bogotá]. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". 9 de junio de 2008.

Acuerdo 489 de 2012 [Concejo de Bogotá]. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana. 12 de junio de 2012.

Acuerdo 645 de 2016 [Concejo de Bogotá]. Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos". 9 de junio de 2016.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007a). Informe Final Plan de Desarrollo 2004 – 2007. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2004_2008_bogotasinindiferencia_c_informefinal_a_2004_20.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Informe de Gestión Sector Hábitat 2004-2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Informe Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia "Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión" Período 2004-2007. Bogotá D.C., marzo de 2008. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planes_Desarrollo_Bogota/0_Rendicion_Cuentas_2007-Alcaldia_Mayor-2008.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011a). Balance General - Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor" 2008-2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011b). Balance de Gestión Sector Hábitat 2008 - 2012.

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012a). Balance de Gestión Consolidado – Informe Vigencia 2011.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012b). Plan de Acción - Componente de inversión por Sector a mayo 31 de 2012. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008_2012_bogotapositiva_b_seguimiento_d_planaccion_2012.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2014). El Plan Urbano del Centro Ampliado: Una estrategia para la revitalización urbana. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01.centro-ampliado.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2015a). *Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016 “Bogotá Humana”* a 31 de diciembre de 2015. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/rendicioncuentas4dic2015.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2015b). *Política vivienda y hábitat*. ISBN 978-958-8575-77-3-
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). Plan de Acción 2012 - 2016 Componente de gestión e inversión por Estructura con corte a 31/05/2016. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/02a_planaccioncompgestioninversionestructura20160531.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019a). Informe de Cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2019 - Informe de empalme.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019b). Plan de Acción 2016 - 2020 Componente de gestión e inversión por Estructura con corte a 31/12/2019. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/02a_planaccioncompgestioninversionestructura20200531.pdf
- Alfonso, O. (2001). Metropolización y descentralización: Antagonismos y complementariedades. El espacio y la política en el caso de Bogotá y la Sabana. *Revista Opera*, 1(1), 173-196. Universidad Externado de Colombia.
- Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho Urbanístico y Desarrollo Territorial Colombiano: Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, 124, 17-42.
- Archivo de Bogotá (2018). *La Junta de Higiene*. Recuperado de: <http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/la-junta-higiene>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. Recuperado de:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>

- Borrero, O. (2003). La vista desde el sector privado de Colombia. En Smolka, M & Mullahy, L. (editores) (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Caja de la Vivienda Popular (2012). Historia de la CVP. Recuperado de: <https://www.cajaviviendapopular.gov.co/?q=Nosotros/la-cvp/historia>
- Camargo, A. y Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 28(78), 77-108.
- Camelo, M. y Campo, J. (2016). Análisis de la política de vivienda en Bogotá: un enfoque desde la oferta y la demanda. *Revista Finanzas y política económica*, Vol. 8, No. 1, enero-junio, 2016, pp. 105-122, ISSN 2248-6046.
- Ceballos, O. (2008). *Vivienda Social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- CEDE Universidad de los Andes (2003) Estimación del efecto de Metrovivienda sobre el bienestar de la población de Bogotá. Elaborado por el CEDE de la Universidad de los Andes, con el patrocinio de Metrovivienda. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE: Metrovivienda: Ediciones Uniandes, 2003.
- Concejo de Bogotá (2016). Fusión de Metrovivienda y ERU pasa primer debate. Recuperado de: <http://concejodebogota.gov.co/fusion-de-metrovivienda-y-eru-pasa-primer-debate/concejo/2016-04-18/194016.php>
- Contreras, Y. (2012). Cambio institucional y gestión de vivienda en la Ciudad de México 1988-2008. (Tesis doctoral). El Colegio de México, Ciudad de México.
- Contreras, Y. (2015). Las políticas de vivienda en Bogotá ¿Sentando las bases para el posconflicto? *Bitácora* 25 (1), p. 143-151.
- Contreras, Y. (2016). Sistema urbanístico en Bogotá: reglas, prácticas y resultados de los planes parciales de desarrollo 2000-2015. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9 (17), 122-141. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu9-17.subr>
- Contreras, Y. (2017). Estado de la vivienda y el espacio público en el municipio de Chía. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

- Cortes, B. (2017). *Evaluación de políticas públicas referidas al tema del hábitat y la vivienda en Colombia. Las cuatro estrategias (1970-1974) y el salto social (1994-1998)*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Manizales.
- Cuervo L., Dureau F., Lulle T. y Parias, A. (2002) Anexo 4 Bogotá. En Dureau, F., Dupont, V. Lelièvre, E., Lévy, J. y Lulle, T. (Ed.), *Metrópolis en movimiento: Una comparación internacional*. Bogotá D.C., Colombia: Alfaomega Colombiana S.A.
- Cuervo, N. y Jaramillo, S (2009). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. *Documentos CEDE*, 31. Bogotá, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede.
- DANE (1993). Censo Nacional de Población y Vivienda 1993.
- DANE (2005). Censo General 2005.
- DANE e IGAC (2003). *Gestión del suelo urbano en el marco del Ordenamiento Territorial*. Bogotá.
- DANE (2020a). Proyecciones de población 2018-2020. A partir de información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 ajustada por edad y sexo.
- DANE (2020b). Vivienda VIS y No VIS: Desagregación por municipios (II trimestre 2001 – II trimestre 2020).
- DANE (2020c). Sistema de Consulta Censo de Edificaciones.
- Departamento Nacional de Planeación (2009, 28 de abril). *Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda* (Documento CONPES 3583). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2013, 24 de enero). *Importancia estratégica del “programa subsidio familiar de vivienda urbana en especie de Fonvivienda”* (Documento CONPES 3740). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2014, 21 de octubre). *Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia* (Documento CONPES 3819). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Dureau, F. (2002a) Capítulo 2 Bogotá: Una doble dinámica de expansión espacial y de densificación de espacios ya urbanizados. En Dureau, F., Dupont, V. Lelièvre, E., Lévy, J. y Lulle, T. (Ed.), *Metrópolis en movimiento: Una comparación internacional*. Bogotá D.C., Colombia: Alfaomega Colombiana S.A.

- Espinosa, C. (2014). Los Macroproyectos de Interés Social Nacional como operaciones urbanas integrales para la política pública de vivienda: caso ciudad verde, área metropolitana de Bogotá. (Tesis maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.
- Fique, L. (2008). La política pública de vivienda en Colombia: Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*, Volumen 2, Número 13, p. 73-89, 2008. ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913.
- Guerrero, O (1993). Política, Policy Pública y Administración Pública. *Estudios Políticos*, 1. Universidad Nacional Autónoma de México
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms.
- Hall, P. (2010) Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En Mahoney, J. y Thelen, K. (Ed.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power* (pp. 204-223). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Jaramillo, S. (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes, IGAC.
- Jolly (2007). Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia El caso de la PP de VIS en Bogotá y Chiquinquirá. *Papel político* 12, No. 2, 417-458. Bogotá.
- Ley 2 de 1991. Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989. 15 de enero de 1991. Diario Oficial No. 39.631.
- Ley 9 de 1989. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 11 de enero de 1989. Diario Oficial No. 38.650.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 19 de julio de 1994. Diario Oficial No. 41.450.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 24 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.091.
- Lattes, A. (1995). Urbanización, Crecimiento Urbano y Migraciones en América Latina. *Notas de Población* No.62, pág 211-260.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010) A Theory of Gradual Change. En Mahoney, J. y Thelen, K. (Ed.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power* (pp. 1-37). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Maldonado, M. (2008). La Ley 388 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Arquitectura, Ciudad y Entorno* III (7).

- Maldonado, M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. En Salazar coord. (2012). Irregular: suelo y mercado en América Latina. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- March, J. y Olsen, J. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78:734–749.
- Maquet, P. (coord.) (2013). Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe: Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social Urbano alternativo. Buenos Aires: Alianza Internacional de Habitantes.
- Metrovivienda (2011). Estudio socioeconómico de Beneficio-Costo de los proyectos urbanísticos desarrollados a partir de la gestión de Metrovivienda. Bogotá, Metrovivienda. ISBN: 978-958-99990-1-1.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). Colombia: 100 años de políticas habitacionales. Bogotá.
- Montoya, J. W. (2012). *Bogotá: Crecimiento urbano y cambio morfológico 1538-2010*. (Tesis doctoral). Université Laval, Québec.
- Mújica, M. (1995). La reestructuración del Estado (retramiento y regreso) - apuntes sobre neoliberalismo, privatización y regulación. *Colombia Internacional*, 31, p. 9-18.
- Pecha, P. (2011). Programas de vivienda popular en Bogotá (1942-1959): El caso de la Caja de Vivienda Popular (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez Preciado, A. (2003). La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades. En Ardila, G. (2003). *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Pierson, P. (2000). The limits of Design: Explaining institutional origins and change. *Governance*, 13(4), 475-499.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Roth, A. (2017). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. (12a ed.). Bogotá, Ediciones Aurora.

- Rueda, N. (2010). Desarrollo y promoción del marco normativo institucional de la vivienda entre 1939 y 1965: De lo estatal a lo regional, el caso de Bucaramanga. *Revista LEBRET*, 2, 219-236.
- Rubiano, M. & Burbano, A. (2015). La dinámica del mercado inmobiliario en Bogotá, Colombia: Análisis en el contexto de la segregación socioespacial y del espacio público en el ámbito metropolitano. En Quillaguamán, K. (coord.) (2015). *Dinámicas de los mercados inmobiliarios en países en desarrollo: Aspectos Teórico Metodológicos y Estudios de Caso*. Cochabamba, Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios de Población.
- Secretaría Distrital de Gobierno (s.f.). *Mapa localidades de Bogotá*. Recuperado de: <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/localidades/mapa/basic/localidadesmapa.html>
- Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT (2008). Política Integral de Hábitat 2007-2017. *Bitácora* 12 (1), p. 209-230. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT (2015). *Política Distrital de Vivienda y Hábitat*.
- Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT (2016). *Informe de Gestión de la Inversión, Vigencia 2015*.
- Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT (2020). *Viviendas Habilitadas – Datos Abiertos*.
- Secretaría Distrital de Planeación (2010). *Boletín de Ciudad N°23 Población y desarrollo urbano*. Bogotá DC., Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación (2017). *Encuesta Multipropósito 2017: Principales resultados*. Bogotá DC., Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación (2020). Relación de Planes Parciales De Desarrollo Adoptados. Subsecretaria de Planeación Territorial - Dirección De Planes Parciales. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/listado_pp_adoptados_31-12-19.pdf
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 8 (2), 393-416.
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. En *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, ed. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, 1–39. Oxford: Oxford University Press.

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Tarchópulos, D. y Ceballos, O. L. (2003). Formas de crecimiento urbano en Bogotá: Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 7(146).
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2002) The Explanatory Power of Historical institutionalism. En Mayntz, R. (2002) *Akecture – Mechanismen Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Campus Verlag.
- Torres, C. (2007). Ciudad informal colombiana. *Bitácora*, 11(1), p. 53-93.
- Torres, C. (2008). Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2007. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional, (págs. 1-31) Medellín.
- Torres, C. y Rincón, J. (2011). Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: la primacía del mercado y el sacrificio del interés general 1990-2010. Bogotá, Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, J. (2017). *Reflexión sobre la pertinencia del Programa de Viviendas Gratis (2012-2015)*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.