

# **Gobernar mediante instrumentos**

## **Algunas reflexiones sobre el “instrumento metrovivienda” como parte de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá**

**JEAN-FRANÇOIS JOLLY**

Economista, experto en **Planificación Urbana y Regional**,  
doctor en **Estudios de las Sociedades Latinoamericanas**,  
profesor asociado, **Departamento de Arquitectura**,  
**Facultad de Arquitectura y Diseño**,  
**Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C., Colombia**  
[jjolly@javeriana.edu.co](mailto:jjolly@javeriana.edu.co), [jjolly@utopia.com](mailto:jjolly@utopia.com)

## Resumen

El presente “artículo de investigación” presenta algunas reflexiones sobre el “instrumento Metrovivienda” como parte de la política pública de VIS en Bogotá en las tres últimas administraciones de Peñalosa, segunda de Mockus y Garzón. Se basa en los resultados del proyecto de investigación 1879, Políticas públicas, gobernanza y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá”, realizado por el autor en el marco del Grupo de Investigación Políticas Urbanas del Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana. Es también un “artículo de reflexión” que complementa varios artículos del mismo autor sobre los primeros resultados de esta investigación, los elementos analíticos y el marco teórico general de análisis de las políticas públicas en el territorio.

El artículo se organiza así:

- Unas reflexiones sobre la territorialización de la acción pública, los conceptos de gobierno y gobernanza y su relación con la instrumentación de la acción pública.
- El análisis del Metrovivienda de Peñalosa como la implementación del “modelo de gestión controlada por el Estado”, en el cual “Metrovivienda es la política pública de VIS”.
- El análisis del Metrovivienda de Mockus como el esbozo de “un modelo ciudadano” y un instrumento, entre otros, de una política habitacional.
- El análisis de las vacilaciones en cuanto al Metrovivienda de Garzón como la búsqueda de la respuesta a la cuestión ¿se puede mantener el instrumento Metrovivienda para una nueva política pública de VIS?
- Unas conclusiones sobre el “matrimonio indisoluble” entre IAP y política pública.

**Palabras clave:** política pública, gobernanza, vivienda de interés social, instrumento de acción pública, gobernabilidad, gobierno, Bogotá.

---

<sup>1</sup> El informe final de esta investigación está pendiente de publicación por la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Se integra a la tesis doctoral “Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002”, elaborada para el Doctorado en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, sustentada por el autor el 5 de octubre de 2004 en el Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine –iheal– de la Universidad de Paris iii, La Sorbonne nouvelle, cuya publicación en francés está pendiente en 2007 en la editorial L’Harmattan.

**To govern by means of instruments**  
**Some reflections on “instrument metrovivienda”**  
**like part of the public policy of vis in Bogota**

To assure the territorial governability in Colombia is to combine the government of the territory and the gobernancia of the territories, that is to say, primacy of the sovereign State and recognition of one you multiply of actors in the public action. In the perspective of the “territorialization of the public action”, the public policy of VIS is one dual and hybrid policy and a typical case of “indispensable territoriality, “secterritoriality (combination of sectoriality and territoriality) and of “governance” in the territories (combination of government of the territory and governance of the territories).

Taking as Le Galès and Lascoumes reflections about the instruments of public action IAP- and considering Metrovivienda like an essential instrument of the public policy of popular housing (VIS) of the three last administrations of Bogota, this article allows, of a side, to demonstrate referential the respective ones of these three administrations as far as the public policy of VIS and joint between this instrument, the other components of public the political mega of VIS and the “vision of the city” (politics) on which they lean and, of the other, to indicate therefore coincidences and phase angles between instrument and public policy of VIS.

The analysis allows to hardly state the construction in 6 years of three successive models as far as the Metrovivienda instrument: The “model of management controlled by the State”, implemented by the Administration Peñalosa (1998-2000), manager of Metrovivienda and for which *Metrovivienda yes it is the public policy of VIS for Bogotá*. “The citizen” model, as soon as outlined by the Mockus Administration (2001-2003), in which *Metrovivienda is to pains an instrument of a habitat policy more macro*. The hesitations of the “communitarian and popular model” of the Garzón Administration (as of 2004) and the confusions on *how to use the Metrovivienda instrument “for another public policy”*.

The conclusion of the article is that no *it seems as opposed to be able easily to be defended “the neutral” conception of the IAP public policy, or the one of the IAP “it prescribes depoliticized”*. Although the IAP cannot be depoliticized prescriptions, is difficult “change them” to the service of “a new” public policy. Definitively, *IAP and public policy are an indissoluble pair, a conceptual Janus*.

**Key word:** public policy, governance, popular housing (VIS), instrument of public action, governability, government, Bogotá.

**ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD** territorial en Colombia es combinar el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios, es decir, primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicidad de actores en la acción pública. En la perspectiva de la “territorialización de la acción pública”, la política pública de VIS es *dual e híbrida*, y un caso típico de “territorialidad indispensable”, de “secterritorialidad” (combinación de sectorialidad y territorialidad) y de “governancia” en los territorios (combinación del gobierno del territorio y de la gobernancia de los territorios).

Tomando como base las reflexiones de Lascoumes y Le Galès sobre los instrumentos de acción pública –IAP– y considerando Metrovivienda un instrumento esencial de la política pública de VIS de las tres administraciones que desde 1998 gobernaron a Bogotá, este artículo permite, por un lado, evidenciar los referenciales respectivos de estas tres administraciones en cuanto a la política pública de VIS y la articulación entre este instrumento, los otros componentes de la megapolítica pública de VIS y la “visión de la ciudad” (*politics*) sobre la cual se apoyan; por otro, señalar las coincidencias y desfases entre instrumento y política pública de VIS.

El análisis permite constatar la construcción de tres modelos sucesivos del instrumento Metrovivienda en solo seis años: el “modelo de gestión controlada por el Estado”, implementado por la administración de Peñalosa (1998-2000), gestora de Metrovivienda para la cual Metrovivienda sí es la política pública de VIS para Bogotá. El modelo “ciudadano”, apenas esbozado por la administración de Mockus (2001-2003), en el cual *Metrovivienda es solo un instrumento de una política habitacional más macro*. Las vacilaciones del “modelo comunitario y popular” de la administración de Garzón (a partir de 2004) y las confusiones sobre cómo utilizar el instrumento Metrovivienda para otra política pública.

La conclusión del artículo es que no parece defenderse con facilidad la concepción “neutral” del IAP frente a la política pública, o la del IAP “receta despolitizada”. Si bien los IAP no pueden ser unas recetas despolitizadas, es difícil “repolitizarlos” al servicio de una “nueva” política pública. Definitivamente, IAP y política pública son una pareja indisoluble, un Janus conceptual.

## Introducción: territorialización de la acción pública, gobierno, gobernanza y instrumentación de la acción pública

### Territorialización de la acción pública, gobierno y gobernanza

El examen de la “cuestión del territorio”, la “cuestión del gobierno” y la “cuestión del gobierno del territorio” ha constituido el punto central del análisis de la descentralización en Colombia, realizado por el autor de este artículo y publicado bajo el título de “Regir el territorio y gobernar los territorios”<sup>2</sup>. Como consecuencia de la puesta en marcha de procesos de descentralización en Europa, en general, y en Francia, en particular, el examen de la cuestión de “la territorialización de la acción pública” está en el corazón de la reflexión académica desde hace varios años, y se multiplican las obras dedicadas a este tema o al tema de las políticas locales y de la gobernanza de los territorios<sup>3</sup>.

Todas buscan responder el reto que presenta esta “cuestión de actualidad” para politólogos, sociólogos y otros especialistas de las políticas públicas, relativa a las transformaciones evidenciadas en la acción pública. Un equipo de investigadores como el del IEP de Grenoble, coordinado por Alain Faure y Anne-Cécile Douillet, llega a hablar de “afrontar la cuestión de la territorialización de la acción pública” en Francia.

Pero esta preocupación no es exclusiva de investigadores del norte, como lo muestra la organización reciente en Bolivia de

---

2 Jolly, J.F., *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Université de Paris 3, la Sorbonne nouvelle. Versión definitiva final, 6 de octubre de 2004, 360 páginas. Se anotará a continuación como Jolly, 2004b.

3 Faure, A. y Douillet, A.C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005; Le Gales, P., *Le retour des villes européennes: sociétés, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003; Terribilini, S., *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales*, Collection Logiques publiques, Paris, L'Harmattan, 2001; Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, (2000); Blame, R., Faure, A. y Mabileau, A., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999; Gestion négociée des territoires et politiques publiques, número especial de *Espaces y sociétés*, Editions L'Harmattan, Paris, 1999.

un Congreso Internacional de Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina, que reunió a una cincuentena de investigadores, originarios de 14 países o que viven en ellos (Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, España, Francia, Nicaragua, México, Perú, Suiza y Venezuela), quienes presentaron 30 ponencias sobre temas como marco conceptual y teórico; gobernabilidad en América Latina; experiencias por países; gobernabilidad e identidades; gobernabilidad y ciudad; gobernabilidad y manejo de recursos naturales; gobernabilidad, participación y desarrollo local; gobernabilidad e instrumentos de planificación; territorios: gestión local, gestión pública y descentralización.

En una perspectiva similar, y con el fin de entender mejor y responder al “reto de la territorialización de la acción pública ‘desde abajo’” que plantea el proceso de descentralización en los países latinoamericanos, el autor de este artículo ha realizado desde hace varios años una serie de investigaciones que recogen estas preocupaciones<sup>4</sup>. A partir de una propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio aplicado al caso colombiano, pero susceptible de ampliarse al caso latinoamericano, dichas investigaciones buscan complementar este esquema con el examen de su utilización en el caso del análisis de tres políticas públicas relativas a los sectores “sociales” (políticas públicas “sociales”): Vivienda de Interés Social –VIS–, Servicios Públicos Domiciliarios, y Educación, para abordar sus posibles utilidades normativas a partir del caso de propuestas de políticas públicas relativas a sectores productivos, elaboradas por el autor, que utilizan el enfoque propuesto o son compatibles con él.

Desde hace más de 12 años, he estudiado la política pública de VIS en Colombia, en general, y en Bogotá, en particular<sup>5</sup>. Por

---

4 Para una presentación sintética de estas investigaciones, véase Jolly, J.F., “Sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio” (Jolly, 2007a) en Cuervo, J.I. y Jolly, J.F. (editores), *ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, por publicarse en 2007. Para una presentación del esquema sobre el cual descansa, véase el documento de Jolly, J.F., “Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”, *Desafíos*, V. 12, julio 2005, 52-85 (Jolly, 2005a).

5 En cuanto al análisis general de la política pública de VIS en Colombia, véanse los documentos siguientes: Jolly, J.F., *El subsidio familiar*

tanto, he podido caracterizar la política pública de VIS como una política dual e híbrida, con una vertiente nacional, a cargo de las autoridades nacionales, y una vertiente local, bajo la responsabilidad de los alcaldes y de su administración. Estas dos vertientes, ligadas por un “matrimonio indisoluble”, hace de esta política pública un caso típico de territorialidad indispensable, de secterritorialidad,

---

*de vivienda: teoría y política. Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del Inurbe*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño, 1995; Jolly, J.F., “La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?”, en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores, N° 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1999; Jolly, J.F., *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?*, Bogotá, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, (sin publicar); Jolly, J.F., *Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre “La política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000”*. Bogotá, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana, 2002a; Jolly, J.F., “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS)”, *Papel Político*, N° 16, diciembre de 2004, 77-102. Para el análisis de la política pública de VIS en Bogotá, véanse los documentos siguientes: Jolly, J.F., *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda “componente de la pobreza” a la “política habitacional”. El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*, Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, 2003; Jolly, J.F. (con la colaboración de Rojas Ballén, M. y Rincón Sierra, N.O.), *Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social-vis en Bogotá y Chiquinquirá*, Informe final del Proyecto de investigación 1879, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Grupo de Investigación Políticas Urbanas, 2006; Jolly, J.F., “Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia. El caso de la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá y Chiquinquirá”. Artículo por publicarse en el próximo número de *Papel Político*. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

es decir de una combinación de sectorialidad y territorialidad, y de gobernancia en los territorios, porque obliga a combinar el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios<sup>6</sup>.

En el caso específico de Bogotá, la magnitud del problema de la vivienda en una metrópoli de casi 7 millones de habitantes y la importancia de las urbanizaciones piratas y los barrios subnormales explican bien el sentido de los esfuerzos intentados por las últimas cuatro administraciones para tratar de romper la espiral ascendente de la brecha entre la progresión aritmética de las medidas tomadas (que constituyen la vertiente local de la política pública de VIS) y el crecimiento geométrico de este problema.

El análisis de la génesis de la vertiente local de la política pública de VIS en Bogotá desde 1995, vista a través de los planes de desarrollo que cada alcalde recién elegido debe presentar al inicio del mandato, ha permitido identificar los pasos sucesivos que en este sentido han dado tres administraciones sucesivas: la de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y la de Enrique Peñalosa (1998-2000), antes de lograr la conceptualización de una verdadera política habitacional como referencial que guía sus acciones<sup>7</sup>. Este análisis también permite evidenciar la importancia de las relaciones entre la visión de la ciudad y el proyecto político del alcalde (*politics*), por un lado, y la megapolítica pública de VIS (*policy*, que le corresponde), por el otro<sup>8</sup>, así como las características de la territorialización de la acción pública en el caso de Bogotá.

### **Metrovivienda: ¿un instrumento de acción pública?**

En estas investigaciones, las características de la territorialización de la política pública de VIS en Bogotá han sido definidas a partir del análisis de la génesis e implementación de la política pública de VIS, Banco de Tierras Metrovivienda, a lo largo de las dos administraciones sucesivas de Peñalosa y Mockus (segunda) y los primeros años de la de Garzón.

La perspectiva desarrollada en este artículo es *complementaria* de las que ya fueron objeto de varias publicaciones, ya realizadas o

---

6 Jolly (2005a), óp. cit.

7 Jolly, 2003; Jolly, 2004a; Rojas, 2004; Jolly, Rojas y Rincón, 2006 y Jolly, 2007b.

8 Cabe recordar que, según Pierre Muller y Bruno Jobert, *politics* et *policies* son inseparables en la medida en que corresponden, en palabras de Jobert, a “dos momentos de la lucha política global”.



pendientes de serlo: se trata de ver, *de manera exploratoria*<sup>9</sup>, *qué aportes al análisis de la política pública de VIS en Bogotá podría ofrecer el hecho de considerar el Banco de Tierras Metrovivienda como un instrumento de acción pública en el sentido que Lascoumes (2004) y Le Galès (2006) dan a este término.*

Según Lascoumes (2004: 21) y Le Galès (2006: 269), “*un instrumento de acción pública-IAP- constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones de las cuales es el portador*” [cursivas originales, subrayados míos]. Así mismo, Lascoumes y Le Galès (21-24), en una sección titulada Instrumentación de la acción pública, y recomposición del Estado. Gobierno/gobernancia, resumiendo las reflexiones de Michel Foucault (1984) sobre la “gouvernementalidad”, indican:

La instrumentación de la acción pública es un medio para orientar *las relaciones entre la sociedad política* (vía el ejecutivo administrativo) y *la sociedad civil* (vía sus sujetos administrados), mediante unos intermediarios, unos dispositivos que mezclan componentes técnicos (medición, cálculo, procedimientos) y sociales (representación, símbolo) [cursivas mías].

Lascoumes y Le Galès (2004: 23) muestran que las concepciones de Foucault se volvieron de actualidad con las obras anglosajonas y alemanas de Kooiman, Mayntz, Linder y Peters, Kickert y otros que “rehabilitaron la cuestión de los instrumentos [de acción pública] a partir de las cuestiones del *management* y la gobernancia de las redes de acción pública (...), de la ‘nueva gobernancia negociada’, (...) o de los límites del gobierno”. Se asiste entonces, constatan los dos autores, a

la renovación de los instrumentos de la acción pública, ya sea para desarrollar recetas despolitizadas en el marco de la “nueva gobernancia” (Salamon), ya sea vía el fortalecimiento de poderosos mecanismos de control y de orientación de los comportamientos (Hood).

En contra de corrientes que apuntan a considerar que “los IAP son neutros, no políticos” o que pueden “sustituirse a las políticas

---

9 Cabe indicar que la investigación citada no ha sido desarrollada tomando como base conceptual el instrumento de acción pública.

públicas a las cuales están ligados: el instrumento es la política pública”, Lascoumes y Le Galès (2006: 276) concluyen:

la instrumentación [de la acción pública] *sí es una cuestión política*, porque la selección del instrumento, que puede ser el objeto de *conflictos políticos*<sup>10</sup>, va a estructurar por parte el proceso de sus resultados. Interesarse por los instrumentos no debe en ningún caso *justificar la desaparición de lo político*. Por el contrario, cuanto más la acción pública se define por sus instrumentos, más corre la instrumentación el riesgo de generar conflictos entre diferentes actores, intereses y organizaciones [cursivas mías].

Tomando como base las reflexiones de Lascoumes y Le Galès, y considerando Metrovivienda un instrumento esencial de la política pública de VIS de las tres administraciones que desde 1998 gobernaron a Bogotá, se puede, por un lado, evidenciar los referenciales<sup>11</sup> respectivos de estas tres administraciones en cuanto a la política pública de VIS y la articulación entre este instrumento, los otros componentes de la megapolítica pública de VIS y la “visión de la ciudad” (*politics*) sobre la cual se apoyan; por el otro, señalar las coincidencias y los desfases entre instrumento y política pública de VIS.

Lo que se puede constatar entonces es la construcción en apenas seis años de tres modelos sucesivos en cuanto al instrumento Metrovivienda:

1. El “modelo de gestión controlada por el Estado”, implementado por la Administración de Peñalosa (1998-2000), gestora de Metrovivienda, para la cual Metrovivienda sí es la política pública de VIS para Bogotá.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, para los debates en el Concejo de Bogotá cuando se discutió la creación de Metrovivienda, véase Jolly, 2004a; Rojas, 2004; Jolly, Rojas y Rincón, 2006 y Jolly, 2007b.

<sup>11</sup> Cabe recordar que para Pierre Muller (2006: 97-98), “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una *imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes ‘el referencial de la política pública’”. Para una presentación completa del concepto de referencial, ver Muller (2006: 97-107) y Muller (2002: 73-83).

2. El modelo “ciudadano”, apenas esbozado por la Administración de Mockus (2001-2003), en el cual Metrovivienda es solo un instrumento de una política habitacional más macro.

3. Las vacilaciones del “modelo comunitario y popular” de la Administración de Garzón (a partir de 2004) y las confusiones en cuanto a saber cómo utilizar el instrumento Metrovivienda para otra política pública.

**El Metrovivienda de Peñalosa: la implementación del “modelo de gestión controlada por el Estado” o “Metrovivienda es la política pública de VIS”**

La Administración de Peñalosa tomó la iniciativa de crear el Banco de Tierras Metrovivienda, que aparece en su Plan de Desarrollo como uno de los cinco megaproyectos o proyecto prioritarios<sup>12</sup>. No es difícil afirmar que para esa Administración, “Metrovivienda es la política pública de VIS para Bogotá”. Instrumento y política se confunden perfectamente.

La intención de este megaproyecto, como figura en el Plan de Desarrollo (Plan de Desarrollo Peñalosa, 1998: 41), es clara: “ofrecer los suelos suburbanos necesarios para desarrollar unos proyectos de VIS” gracias a la implementación de “un sistema que congele los precios del suelo rural y suburbana, dotarlas de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres mediante sistemas mixtos de gestión<sup>13</sup>. Pero, continúa el Plan de Desarrollo,

12 Los otros megaproyectos eran el Sistema Integrado de Transporte Masivo –SITM (Metro, bus), la construcción y mantenimiento de vías, el Sistema de Parques y el Sistema de Bibliotecas del Distrito. Para la primera aproximación en español a los debates en el Concejo de Bogotá con ocasión de la creación de Metrovivienda, ver Jolly (2004c) y Rojas (2004). Para un análisis completo en francés, ver Jolly (2004b).

13 Los argumentos “técnicos” para justificar la implementación de este sistema figuran en el balance que hizo la Administración de Peñalosa en diciembre de 2000 (Metrovivienda, 2000: 41-43). Ver también *supra* los tres algoritmos del Distrito, elaborados con ocasión del debate sobre la creación de Metrovivienda en el Concejo de Bogotá. Cabe anotar que, de manera significativa, el documento de diciembre de 2000, lo mismo que la “Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda”, dedicado a *El Recreo* (Metrovivienda, 2002: 63-67), hacen referencia a escritos estadounidenses sobre los bancos de tierras (*Land Banking*), difícil de tacharlos de intervencionismo, y al modelo bogotano de *Ciudad Salitre*, proyecto

dada la ausencia de mecanismos para congelar el precio de la tierra de propiedad privada”, la Administración creará un Banco de Tierras que funcionará como un Fondo Rotatorio. Se construirán las vías y se dotarán estas tierras con los servicios necesarios para crear unas áreas de urbanización planificada y se ofrecerá terrenos a las empresas privadas y a los grupos de autoconstrucción *para suscitar un ambiente competitivo* con unas ofertas simultáneas, siguiendo un *modelo de gestión controlado por el Estado*, tanto en cuanto a sus características físicas mínimas como en cuanto a sus precios finales [cursivas mías].

El referencial de la Administración de Peñalosa es *de mercado controlado por el Estado*. En este caso, el Estado no es constructor de VIS, sino “de externalidades positivas” (Jolly, 2003a: 15).

Siguiendo este principio, la Administración de Peñalosa, una vez creada la empresa Metrovivienda, se puso a buscar un cierto afán terrenos susceptibles de permitirle cumplir sus promesas de adquirir y dotar “2160 hectáreas en 4 años”. Sin embargo, dada la disminución de los recursos previstos para financiar la dotación inicial en capital del Fondo Rotatorio<sup>14</sup>, fue necesario reducir las metas fijadas e iniciar tres proyectos: *El Recreo* (116 ha para 8400 viviendas y *El Porvenir* (130 ha para 13700 viviendas), ambos en la localidad de Bosa (suroccidente), y un proyecto de 65 ha para 6800 viviendas, *El Nuevo Usme*, ubicado en la localidad de Usme (suroriente). En realidad, Metrovivienda solamente pudo comprar los terrenos y realizar la licitación de los equipamientos del primer proyecto y hacer la licitación del tercero.

El análisis del proyecto *Ciudadela El Recreo*, realizado en la época de la Administración de Mockus, es la oportunidad para los funcionarios de Metrovivienda de mostrar las bondades de los

---

urbano de 150 ha realizado a partir de 1987 por iniciativa del Presidente Barco en terrenos de propiedad del Departamento de Cundinamarca (Beneficencia de Cundinamarca) y, entonces, *públicos*, que reúne vivienda de clase media y oficinas, levantadas ambas por constructoras privadas. “Es de ahí que Metrovivienda sacó la idea de actuar como una agencia inmobiliaria de segundo nivel”, indican los autores de la Memoria dedicada a *El Recreo* (Metrovivienda, 2002: 64).

14 Al negarse el Concejo de Bogotá a dar su autorización para la venta de la ETB, los recursos previstos disminuyeron casi el 80% y se limitaron a 30 millones de dólares.

presupuestos teóricos de su “modelo de gestión controlada por el Estado”. Dedicar un capítulo completo (Metrovivienda, 2002: 51-72) a la presentación de este modelo tripartito que asocia *Estado* (Metrovivienda), –que compra unos terrenos, los engloba, diseña el urbanismo y los dota–, *constructor* –que diseña, construye y comercializa las viviendas– y *Familia*, –que se interesa en el desarrollo progresivo y el desarrollo de la comunidad<sup>15</sup>.

Según sus promotores, Metrovivienda ( 2002: 62-64) es “una agencia inmobiliaria de segundo nivel que procura la modernización del Estado”, garantiza, entre otros una rotación rápida del capital público (un poco más de dos años) y “permite generar cuatro veces más de viviendas en un periodo dado que el modelo clásico” con la misma inversión. Insisten en variables financieras como “rotación del capital y recuperación del portafolio” y, para apoyar su tesis, anotan que estos indicadores son respectivamente 5, 4 y 2,5 veces más favorables que en el caso del “modelo de apoyo a la oferta” vigente antes de 1991. “Es así como Metrovivienda demuestra que la *combinación de esfuerzos públicos y privados* puede utilizarse con eficiencia en el caso de metas sociales”, concluyen (Metrovivienda, 2002: 72) [cursivas mías].

Siguiendo esta filosofía, menos de dos años más tarde, es decir algunas semanas antes del fin del periodo del alcalde Peñalosa (diciembre de 2000), “Metrovivienda ya ha vendido doce macrolotes para casi 3000 viviendas a seis constructores privados” (Metrovivienda, 2002: 72). “Por la primera vez en la historia de las VIS en la ciudad”, agregan entusiasmados los autores sobre la *Ciudadela El Recreo* (Metrovivienda, 2002: 168), seis de las mejores empresas constructoras o diseñadoras de viviendas se disputaron la venta de las primeras casas”.

Cabe anotar a propósito de este éxito que ha sido posible solamente por el número poco elevado de lotes por adquirir (18 en total) y de dueños de los mismos (solo 7), lo que facilitó mucho los procedimientos de toma de posesión de los terrenos y de dotación

---

15 Como lo indica el gerente de Metrovivienda en la introducción al documento Memoria sobre El Recreo (Metrovivienda, 2002: 6), “este modelo tiene algo que lo distingue: la *distribución clara de las funciones entre el Estado y los particulares*. El primero vigila el orden y la gestión de tipo horizontal para *asegurar el público*, mientras los segundos manejan el desarrollo vertical de la ciudad en un ambiente *competitivo de mercado*” [cursivas mías].

ulterior en equipamiento y, por consiguiente, la rotación del capital invertido (más o menos 7,5 millones de dólares). Es posible concluir que la implementación de la vertiente local de la política pública de VIS como movilización de actores privados, lo que se ha llamado la gobernanza del territorio<sup>16</sup>, se ha visto facilitada por el número poco elevado y quizá también por la naturaleza de los actores que se ven implicados en ella<sup>17</sup>.

Es lo que parece confirmar, por contraste, la suerte que corrieron los otros dos proyectos lanzados por la Administración de Peñalosa. En efecto, en el caso del segundo proyecto de Bosa, la *Ciudadela El Porvenir*, los funcionarios de Metrovivienda indican en su balance de la Administración de Peñalosa (Metrovivienda, 2000: 54) que “se observa una fragmentación continua de los 550 lotes que la conforman”, de manera que la adquisición de estos lotes se demoró durante toda la Administración de Mockus, porque fue necesario negociar con 413 propietarios algunas manzanas, siendo adquiridas solamente por mitad. La licitación de los equipamientos se hizo sólo en abril de 2003.

El proyecto de Usme, “realizado con unos propietarios de terrenos” (Metrovivienda, 2000: 54), mientras las otras dos se hicieron por compra o expropiación, y asignado después de una licitación a una importante OPV, no pudo arrancar durante la Administración de Mockus por dificultades en la financiación de las obras de construcción de las viviendas, ligadas a la naturaleza no capitalista del constructor.

Las dificultades encontradas por la Administración de Peñalosa en cuanto a la implementación del instrumento Metrovivienda llevan a una conclusión según las reflexiones de Lascoumes y Le Galès: una vez implementado y confrontado a la realidad y a los actores, un IAP ya no puede confundirse con la política ni suponerse neutral.

---

16 Como bien lo anota el gerente de Metrovivienda, esta movilización solamente ha sido posible porque hubo “la voluntad continua de dos alcaldes, que se esforzaron por dar prioridad a la construcción de lo público sobre lo privado, así como del Concejo de Bogotá y de *otros actores*” (Metrovivienda, 2002: 6) [cursivas mías].

17 Entre los siete propietarios se cuentan, según Metrovivienda (2002: 118), una iglesia protestante y una institución universitaria privada.

### El Metrovivienda de Mockus: el esbozo de un modelo ciudadano o Metrovivienda como un instrumento, entre otros, de una política habitacional

Mientras el Banco de tierras figuraba como uno de los cinco “megaproyectos” del Plan de Desarrollo de la Administración de Peñalosa, aparece apenas en cuatro o cinco renglones del objetivo Productividad del Plan de Desarrollo de su sucesor, Antanas Mockus, en un subprograma titulado Bogotá crece con razón.

Para el nuevo alcalde que, como ya se ha señalado, habla por primera vez de una política integral de vivienda y hábitat, de una *política habitacional*<sup>18</sup>, se trata, gracias a Metrovivienda (no citada explícitamente...) de “generar y renovar suelos urbanos para *facilitar una oferta inmobiliaria que permita absorber oportunamente las presiones de la crecimiento de la población* y los objetivos de transformación de la ciudad”. “Para parar la urbanización informal”, precisan los autores del Plan, “este programa pondrá énfasis en la promoción de viviendas accesibles a familias con ingresos inferiores a dos SMML (Salarios mínimos mensuales legales)”<sup>19</sup> (Plan de Desarrollo, Mockus 2, 2001: 74) [cursivas mías].

Por razones presupuestales, los objetivos fijados en el Plan son inferiores a los de la Administración anterior: 545 hectáreas “en Bogotá y en la región” y “4 ciudadelas con una focalización social”, como proyecto prioritario. La inflexión de la política pública de VIS de Tipo III<sup>20</sup> (consecución y dotación de tierras para VIS gracias al instrumento Metrovivienda) que realiza la Administración de Mockus es sensible: ya no se trata de buscar a cualquier precio “modernizar el Estado”, gracias a una rotación rápida del capital público en una lógica de gestión de portafolio, en la cual se compran terrenos, se los dotan y se los venden con beneficio.

El referencial cambia, se matiza, se vuelve a la vez *más abstracto* (se habla ahora de “productividad urbana”), *más macroeconómico*, al referirse a la “oferta inmobiliaria” y a “las presiones del crecimiento de la población”, sin hablar de “ambiente

18 Aun cuando esta política, o “programa estructurante” como la llama el Plan, se encuentra dispersa entre cuatro objetivos diferentes (Productividad, Justicia social, Medio Ambiente y Cultura ciudadana).

19 Mientras los objetivos de la Administración de Peñalosa (Metrovivienda, 2000: 52) hablaban del 60% de vivienda VIP (vivienda prioritarias para hogares con ingresos inferiores a dos SMML).

20 Para una tipología de la políticas públicas de VIS, véase en Jolly, 2004a.

competitivo (de carácter microeconómico) y más “social”, porque ahora se hace énfasis en la focalización en los hogares más pobres –vivienda VIP– y en los problemas de crecimiento demográfico. Se podría hablar de un referencial “ciudadano”<sup>21</sup>.

Todo ocurre como si se pasara del input terreno y del producto (individual) vivienda al proceso de producción de viviendas y aún del hábitat en el cual Metrovivienda juega por cierto un papel importante, más no único, porque se va a rehabilitar, a través de otro objetivo (Justicia social), un ente casi desaparecido: la Caja de Vivienda Popular, encargada desde ahora de coordinar un ambicioso programa de mejoramiento integral de barrios y viviendas con un presupuesto de casi 200 millones de dólares. La población se vuelve entonces la finalidad última de la política pública de VIS, en la medida en que, según el alcalde, la vivienda es “uno de los seis aportes cruciales que el Plan de Desarrollo ofrece a la ciudad, uno de los seis pilares para el futuro de Bogotá” (Plan de Desarrollo Mockus 2, 2001: 28).

Esta manera relativamente marginal de tratar Metrovivienda, aun cuando se conservan las directivas de la Administración de Peñalosa, explica quizá la ausencia de proyectos nuevos importantes iniciados por la Administración de Mockus<sup>22</sup>. En lugar

---

21 Como bien lo muestra el Pacto de Ciudadanía firmado por el alcalde Mockus y la “comunidad residente” de la *Ciudadela El Recreo*, en el cual “se celebran los compromisos recíprocos de fortalecer las relaciones comunitarias y de respeto por lo público” (Metrovivienda, 2002: 72).

22 Fuera, claro está, del caso de *Campo Verde*, “un proyecto de 65 ha para 6.000 viviendas ubicado a 1 km al sur de la *Ciudadela El Recreo*”, indica la página web de Metrovivienda, que precisa además que se trata de un proyecto al cual “se le ha aplicado, como en Usme, el esquema de segunda generación que consiste en constituir un patrimonio autónomo, administrado por una fiduciaria, entre Metrovivienda, que aporta los recursos para dotar el proyecto (el 45 % del total en el caso de *Campo Verdeo*) y los propietarios privados de los terrenos donde se realizará el proyecto y que *los aportan* al mismo”. Aunque la fiduciaria había sido escogida, lo que deja suponer que las negociaciones con los propietarios ya habían tenido éxito, la página web, actualizada parece al iniciar 2003, indicaba que apenas se estaba en la etapa de “la realización del Plan Parcial de urbanismo y la obtención de la licencia de urbanismo del proyecto (Metrovivienda, 2004, página web *Nuestros proyectos*) [cursivas mías].



de implementar un nuevo “modelo ciudadano”, cuyas huellas se encuentran en el Pacto Ciudadano de la *Ciudadela El Recreo*, y que se sustituiría totalmente al “modelo controlado por el Estado” de la Administración de Peñalosa, la Administración de Mockus se limita a reorientar la segunda etapa de *El Recreo*, obligando a Metrovivienda a aumentar la parte de vivienda VIP y a reducir los costos del urbanismo, cuyos precios pasan entonces, según datos proveídos por el gerente del proyecto, de 48 a 30 dólares el m<sup>2</sup>, una tercera parte menos.

Sin embargo, la consecuencia de esta inflexión de la política pública es que el instrumento Metrovivienda ya no puede responder a una sencilla lógica de rotación rápida de capital, de un fondo rotatorio que posibilita que “los ingresos de la empresa al vender sus terrenos le permitan implementar nuevas etapas y nuevos proyectos”. Su vocación ya no es “producir un nuevo suelo urbano, de manera indefinida tanto tiempo como lo exigen el crecimiento urbano y las políticas urbanas”, como era la voluntad de sus fundadores (Metrovivienda, 2002: 60). Ya no es quizás si quiera “una empresa con un sistema autosostenible de generación y promoción de proyectos integrales de VIS”, como lo indica todavía la página web (Metrovivienda, 2004: página web *¿Qué es Metrovivienda?*<sup>9</sup>).

---

Cabe anotar, a propósito del proyecto de *Campo Verde*, que es quizá más representativo de la filosofía de los promotores de Metrovivienda y de los redactores de la Ley 388 de 1997 sobre el Desarrollo Territorial (ley que dio una base financiera a los Bancos de Tierras) que los proyectos *El Recreo*, *El Porvenir* y aun *El Nuevo Usme*. En efecto, se trata de un “modelo [*mixto*] de gestión controlado por el Estado”, en el cual todo descansa sobre un acto *voluntario* (mas no *obligado* o casi *obligado*: expropiación, compra) de unos propietarios privados para *asociarse con el Estado* en vista de realizar *conjuntamente* un proyecto que permita que “la plusvalía de la tierra se transfiera a las familias en el precio de las viviendas”, como lo indica la página web de Metrovivienda (Metrovivienda, 2004: página web *¿Qué es Metrovivienda?*). En esta perspectiva, este proyecto es característico de la *multi-level governance* anglosajona, de la gobernancia urbana “a la Le Galès” y de la *governancia del territorio* y se aproxima, en cuanto al fondo, sino a la forma, al acuerdo entre la comunidad religiosa de los Dominicanos –O.P.– y la Alcaldía de Chiquinquirá para la realización del proyecto *Nuestra Señora del Rosario* analizada en Jolly, 2004a; Rincón, 2004; Jolly, Rojas y Rincón, 2006 y Jolly, 2007b.

Por ello, el proyecto de la Administración de Peñalosa está en algo desvirtuado y aparecen fricciones y discrepancias a la hora de tomar decisiones fundamentales como el lanzamiento de nuevos proyectos o la inflexión de los proyectos definidos por la administración<sup>23</sup>.

En conclusión, se puede indicar que el análisis del instrumento Metrovivienda durante la segunda Administración de Mockus permite interpretar la ausencia de alusión explícita a Metrovivienda en el Plan de Desarrollo, por el hecho de que la institución Metrovivienda es sólo un instrumento (entre otros) para desarrollar un programa (entre otros) que ya no es prioritario frente al de Mejoramiento integral de vivienda y barrios. Instrumento y política pública ya no coinciden.

### **El Metrovivienda de Garzón: ¿se puede mantener el instrumento Metrovivienda para una nueva política pública de VIS?**

La elección de un ex sindicalista como Alcalde Mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, marca un hito en la capital de Colombia. El proyecto político del candidato, su Programa de Gobierno, titulado significativamente Lucho por Bogotá humana y moderna (Garzón, 2003: 1) y el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 1) dejaban pensar que iba a existir una inflexión en cuanto al papel del instrumento Metrovivienda en la política pública de VIS de la Administración de Garzón en relación con sus dos antecesoras.

Sin embargo, un examen minucioso de las decisiones tomadas y de los documentos de política (Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo) muestra que la ruptura previsible no es tan clara y que la ambigüedad, en cuanto al papel del instrumento, se puede interpretar como el reflejo en la concepción (referencial), la formulación y la implementación del conjunto de la misma política pública de VIS.

En efecto, la nominación en los primeros días de 2004 como gerente de Metrovivienda del presidente de Fenavip (una de las

---

23 Un ejemplo de estas fricciones puede encontrarse en el espacio mínimo (apenas media página) dejado en Memoria sobre *El Recreo* a la presentación de la política integral de vivienda y hábitat del Alcalde de Mockus y, en este mismo documento, la articulación del capítulo sobre el Pacto Ciudadano con los residentes de la *Ciudadela El Recreo*, un poco “forzada”, con los otros capítulos.

más importantes Federaciones de Organizaciones Populares de Vivienda-OPV existentes en Colombia), Germán Ávila Plazas, en remplazo de Andrés Escobar, que había asumido este puesto desde la creación de Metrovivienda en la época de la Administración de Peñalosa, dejaba pensar que la Administración de Garzón se orientaría hacia un modelo “comunitario y popular” en cuanto al instrumento Metrovivienda en el cual se privilegiarían las OPV. No obstante, una revisión comparada del Programa de Gobierno del candidato y del Plan de Desarrollo evidencia que, de alguna manera, dicha Administración tuvo dificultad para decidir en cuanto al cómo articular intención de política antes de la elección (politics), megapolítica pública (Plan de Desarrollo), política pública de VIS expresada en este y política pública específica de VIS de Tipo III (Banco de tierras Metrovivienda).

El único punto común del Programa de Gobierno del candidato Garzón y el Plan de Desarrollo de la Administración de Garzón es que *ninguno de los dos menciona explícitamente el instrumento Metrovivienda*. Por un lado el Programa de Gobierno, cuando se refiere a la vivienda, insiste en el hecho de que “con la destinación de recursos distritales se acordarán condiciones favorables *para generar microcréditos* para estratos bajos”<sup>24</sup> (cursivas mías), lo que deja pensar que el candidato Garzón iba a orientarse hacia una solución “a la mexicana”<sup>25</sup>.

---

24 He aquí el texto integral de los dos párrafos del Programa de Gobierno (Garzón, 2003: 3) dedicados a la política de vivienda: “En vivienda, se promoverán procesos de tecnologías alternativas en la producción de insumos para la construcción de vivienda y reducir costos de las unidades de vivienda. Igualmente con *la destinación de recursos distritales se acordarán condiciones favorables para generar micro créditos* para estratos bajos, garantizando el uso eficiente de los subsidios [nacionales...] para vivienda” [cursivas mías].

25 Para una reseña completa de la política pública de VIS en el Distrito Federal de Ciudad de México durante las dos últimas administraciones izquierdistas, ver Gutiérrez Trujillo, J.M., *La experiencia mexicana. Una visión desde el desarrollo: El papel de lo local en las políticas de vivienda de los Estados Unidos Mexicanos. El caso del Distrito Federal* (2005). “En los años 2001 al 2003, se desarrolló el Programa atendiendo a 57 mil familias, 20 mil para vivienda nueva y el resto para mejoramiento, gracias a *créditos sin tasa de interés otorgados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal - INVI*” (Gutiérrez, 2005: 6-7) [cursivas mías].

Por el otro, el Plan de Desarrollo habla en su Eje urbano regional, Programa Hábitat desde los Barrios y UPZ, meta “Elevar el nivel de hábitat en las zonas de pobreza y vulnerabilidad y/o riesgo”; Proyecto Bogotá con Techo, entre otros ítems, de “70.000 VIP y 500 ha de suelo nuevo urbanizado”, sin mencionar cuál sería el instrumento que permitirá cumplir con esta meta<sup>26</sup> (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 52). Aunque importantes recursos de inversiones (212.000 millones de pesos de 2004 o 90 millones de dólares US) aparecen en el componente Hábitat, del Plan Plurianual de Inversiones para Metrovivienda, nada indica cuál es la cuota reservada a la adquisición y dotación de suelos y al subsidio distrital de vivienda<sup>27</sup>.

Sin embargo, el análisis de las decisiones sucesivas tomadas después de la publicación del Plan de Desarrollo permite “reconstruir” los algoritmos operativos iniciales del referencial de la Administración de Garzón en cuanto a Metrovivienda y sus variaciones sucesivas y distinguir tres periodos:

1. El primer año de la Administración de Garzón (año 2004).
2. El primer semestre de 2005.

---

<sup>26</sup> En todo el Plan de Desarrollo, apenas se encuentran dos alusiones *implícitas* a Metrovivienda como instrumento en las frases siguientes, extraídas de la exposición de los motivos y relativas a, respectivamente, los antecedentes de administraciones anteriores: “Se destacan, igualmente, los adelantos (...) en los procesos de *gestión del suelo*, en la creación de mecanismos *para ofrecer vivienda de interés social* (Plan de Desarrollo de Garzón, 2004: 18) y las iniciativas de la Administración de Garzón: “Se trata de iniciativas en campos como la *gestión y usos del suelo, vivienda, mejoramiento urbano y rural*” (Plan de Desarrollo de Garzón, 2004: 23). Así mismo, en la sección dedicada al Programa del Eje Urbano Regional titulado Hábitat desde los barrios y las UPZ, se indica: “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 para la rehabilitación (Plan de Desarrollo de Garzón, 2004: 50) [cursivas mías].

<sup>27</sup> Cabe anotar que no figura en el Plan de Desarrollo referencia directa alguna a un *Subsidio Distrital de Vivienda- SDV*. Solamente en la sección dedicada al Programa del Eje Urbano Regional intitulado “Hábitat desde los barrios y las UPZ”, se indica que “se generarán *instrumentos financieros transparentes* y con control social” (Plan de Desarrollo de Garzón, 2004: 50) [cursivas mías].

3. El periodo actual, que no ve medidas nuevas sino la aplicación de las definidas anteriormente.

### El inicio de la Administración de Garzón

Al iniciar la Administración de Garzón, se concibe Metrovivienda como un “desarrollador de suelo urbano” que va a privilegiar a las OPV<sup>28</sup> como responsables principales de la construcción de las 70.000 VIP proyectadas. Es el sentido del apoyo a la Operación Estratégica con Énfasis Social “Nuevo Usme”, que constituye un renacimiento y ampliación<sup>29</sup> del proyecto del mismo nombre iniciado en la época de la Administración Peñalosa con la OPV APV *Simón Bolívar*. La idea inicial era que todo el portafolio de lotes dotados, ya adquiridos o listos para serlo (las 500 ha de las cuales habla el Plan de Desarrollo), fuera vendido, una vez dotado, a las OPV a precio de costo para que los utilizaran en la construcción de vivienda por autoconstrucción o autogestión.

Simultáneamente, Metrovivienda se piensa como *el gestor de un Subsidio Distrital de Vivienda –SDV–* cuyos montos y criterios de asignación estarían copiados del SFV nacional con el cual sería excluyente. Así se supliría la falta de SFV financiados por el Estado central o las Cajas de Compensación Familiar (menos de 2000 en 2003). Aun cuando los subsidios locales de vivienda siempre fueron autorizados, se trataría de una incursión en el campo reservado y discrecional de la vertiente nacional de la política pública de VIS.

Con estas dos medidas complementarias, la lógica inicial de Metrovivienda cambiaría totalmente y se asistiría a una transforma-

---

<sup>28</sup> Prueba de esta preeminencia de las OPV en la mente de los directivas de Metrovivienda se encuentra en las páginas Web *¿Qué es Metrovivienda?* e *Información para Familias*, que en la versión 2006 indican, respectivamente: “Metrovivienda trabaja de manera directa con las Organizaciones Populares de Vivienda y empresas constructoras” y “Metrovivienda (...) vende terrenos listos para construir a Organizaciones Populares de Vivienda y a empresas constructoras...” (Metrovivienda, 2006, página web *¿Qué es Metrovivienda?*). Con quienes trabajamos: 3; *Información para Familias*, METROVIVIENDA trabaja con los siguientes procesos en el banco de tierras: 1) [cursivas y subrayados míos].

<sup>29</sup> Según el Plan de Desarrollo de Garzón (2004: 86), el proyecto Nuevo Usme “combina las políticas de hábitat, ordenamiento y gestión de suelo y plantea metas en equipamiento, mejoramiento de espacio público y parques y prevención de ocupación de áreas ecológicas”.

ción radical del referencial. Es cierto que la prohibición sin discusión del Acuerdo Distrital 15 de 1998 que crea Metrovivienda (“es taxativamente prohibido a Metrovivienda construir viviendas”) no sería transgredida, pero este se volvería el proveedor de suelos casi exclusivo de unos constructores “comunitarios”, las OPV, su mano derecha predial, su auxiliar técnico. Perdería por consiguiente gran parte de su autonomía y ya no sería el protagonista (único o principal) de la vertiente local de la política pública de VIS, como era el caso en las dos Administraciones anteriores. Se asistiría entonces al surgimiento de un nuevo referencial, el modelo “comunitario y popular” y su corolario, el fin del referencial de mercado controlado por el Estado, de la Administración de Peñalosa, con su lógica de rotación rápida de capital, y aun del referencial “ciudadano” esbozado bajo la segunda Administración de Mockus.

En la perspectiva desarrollada aquí, la implementación simultánea del SDV marcaría otra transformación más radical todavía: la vertiente local de la política pública de VIS se emanciparía de la vertiente nacional, Metrovivienda sería el instrumento de esta emancipación y se rompería el matrimonio indisoluble entre sectorialidad y territorialidad de la política públicas de VIS. Se asistiría así a la territorialización integral de la acción pública en el campo de la VIS.

### **El primer semestre de 2005: la firma de un Pacto por el Hábitat Digno**

Un análisis de las decisiones y debates sobre la política de vivienda que tuvieron lugar en el primer semestre de 2005 modifica la visión de la territorialización integral de la acción pública en el campo de la VIS. En efecto, la aprobación del SDV fue el objeto de duros debates en el Concejo de Bogotá y la iniciativa fue retirada y modificada varias veces<sup>30</sup>. De hecho, el Decreto 226 de 2005, que “reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda”, fue expedido tres semanas después de un acuerdo político multiactores y multisectores (característico de una gobernanza del territorio): el Pacto por el Hábitat Digno, que había sido precedido de una decisión de carácter administrativo (gobierno del territorio), la

---

30 Por ejemplo, el testimonio del concejal (conservador y, entonces, opositor del alcalde Garzón) Fernando López en López Gutiérrez, F., A propósito del subsidio distrital de vivienda: ¿Se puede otorgar lo que no existe?

creación del Comité Sectorial del Hábitat (Decreto Distrital 063 del 18 de marzo de 2005).

Tanto el preámbulo<sup>31</sup> como el objetivo<sup>32</sup> de este Pacto expresan claramente su intención y modo de actuar: *promover la gobernancia y generar una red de “política pública integral e integradora en materia de hábitat”*. Como lo subraya Fedesarrollo<sup>33</sup> en su estudio realizado para la Personería de Bogotá y dedicado al capítulo Vivienda del Plan de Desarrollo de Bogotá, “cada grupo de actores se comprometió *con un análisis preciso de los problemas y dificultades* que han impedido el desarrollo de las políticas públicas y con la *formulación de iniciativas* para superarlos” (Fedesarrollo, 2006: 6) [cursivas mías].

Aunque la “provisión y gestión del suelo” forma parte de los problemas analizados y de los compromisos del Distrito y de la sociedad civil, Metrovivienda no está explícitamente citada en el documento del Pacto. Todo ocurre como si el instrumento, al ser desconectado de “la” política pública de VIS, perdiera todo interés “político” y se volviera “neutral”, porque ya no es el proveedor de terrenos, sometido a los aleas de la negociación con actores y de la gobernancia del territorio, sino el otorgador de SDV, sencillo brazo técnico del gobierno del territorio.

¿Qué puede explicar semejante “despolitización/” aparente del instrumento Metrovivienda? Para Fedesarrollo (2006:4), es

---

31 “Las entidades públicas, privadas y *de la sociedad civil* abajo firmantes hemos decidido suscribir este Acuerdo para un Pacto por el Hábitat Digno. Expresa nuestras convergencias y compromisos *para avanzar de manera concertada* en los objetivos de elevar la calidad de vida de la población más vulnerable, a través de *acciones orientadas a la reducción del déficit estructural que tiene el Distrito en materia de vivienda y entorno urbano*” (Pacto, 2005a: 1) [cursivas mías].

32 “Dar sustento a *una política pública integral e integradora en materia de hábitat, que articule* los recursos y potencialidades del Distrito Capital y el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación Familiar, la Banca Pública y Privada, los constructores privados, las Organizaciones Populares de Vivienda, los propietarios de tierra urbanizable y las empresas productoras de insumos para la construcción” (Pacto, 2005a: 3) [cursivas mías].

33 Fedesarrollo, *Estudio de Fedesarrollo para La Personería de Bogotá Análisis de las Políticas de Salud, Vivienda y Educación del Nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá, Capítulo Vivienda - Resumen Ejecutivo*, 2006.

“la identificación de aspectos críticos en la ciudad”, lo que explica las decisiones anteriores y permite entender por qué a mediados de 2005 “la política de vivienda del Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia *se reformule* para atender al hecho de que la política nacional misma, al igual que la política distrital, *enfrentan problemas de diseño y operación*”.

Según Fedesarrollo, la reformulación consiste en pasar de una “acción en la oferta de vivienda, es decir en vivienda nueva (proyecto ‘Bogotá con techo’), con soluciones de menos de 50 salarios mínimos [las VIP] y *controlando los procesos de ocupación pirata del territorio*” al centrarse, “*en el marco del Pacto, en acciones ‘para la ciudad construida’*: mejoramiento de barrios, renovación urbana y reasentamiento de familias que viven en zonas de alto riesgo” (Fedesarrollo, 2006: 5- 6) [cursivas mías].

En conclusión, se puede indicar que el papel del instrumento Metrovivienda, absolutamente esencial en la primera concepción de lo que debe ser la política pública de VIS de la Administración de Garzón, es secundario en la segunda. No resulta por consiguiente extraño que un analista exterior como Fedesarrollo, consultor de un ente de control, conceptúe que “la falta de precisión en materia de las políticas de suelo ha generado confusiones sobre el papel de Metrovivienda”<sup>34</sup> [cursivas mías]. He aquí una prueba de que no se puede pensar un instrumento separadamente de la política pública que apoya o, si se quiere, cuánto es difícil “pensar” una nueva política pública y conservar y modificar un instrumento pensado en otra perspectiva política.

### **Conclusiones: el matrimonio indisoluble entre IAP y política pública**

El análisis de las variaciones en la concepción y la utilización del instrumento Metrovivienda en las tres últimas administraciones de Bogotá, que permite pasar sucesivamente del “modelo de gestión controlada por el Estado”, implementado por la Administración de Peñalosa, gestora de Metrovivienda y para la cual “Metrovivienda sí

---

34 El analista de Fedesarrollo agrega: “Entre otras las que expresan los siguientes interrogantes: ¿debe volcarse hacia la adquisición de tierras *en municipios vecinos* al amparo de Bogotá-Región, o de la creación de un área metropolitana?; ¿debe revisar el *énfasis en vivienda tipo casa*, amenazado no solo por la carencia de suelo, sino por las dificultades crediticias, e impulsar otras formas de densificación?; ¿*debe priorizar la venta de lotes para autoconstrucción?*” (2006: 7) [cursivas mías].



es la política pública de VIS para Bogotá”, al modelo “ciudadano”, apenas esbozado por la Administración de Mockus, en el cual Metrovivienda es solo un instrumento de una política habitacional más macro, finalmente asistir a las vacilaciones del “modelo comunitario y popular” de la Administración de Garzón y las discusiones sobre cómo utilizar el instrumento Metrovivienda para otra política pública, deja dos tipos de conclusiones:

Primero, el análisis evidencia iniciativas que conducen a la construcción de modelos originales de gestión de la vertiente local de la política pública de VIS. Estos modelos originales, fuertemente ligados al “proyecto de ciudad” del alcalde de turno, muestran la importancia de un “efecto localidad”, como dirían Cole y John, o de un “proyecto de ciudad”, según la expresión de Jordi Borja (*politics*), en su puesta en marcha y la estrecha relación que existe entre los unos y los otros.

Identificar, formular, implementar políticas públicas de VIS es, claramente, “hacer política” en el territorio, confrontarse con “problemas de poder” y, por tanto con las relaciones, complejas, entre territorio y poder. Como lo indica Muller (2006), “cuanto más pasa el tiempo, más hacer política, es hacer políticas públicas”. Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o la Constitución de 1991, los alcaldes profesan y practican un derecho nuevo: la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales. Como lo nota Muller (2006:144) a propósito del caso francés, lo hacen no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida), sino en función de la agenda política local.

Segundo, en cuanto a los aportes al análisis de la política pública de VIS en Bogotá que puede ofrecer el hecho de considerar el Banco de Tierras Metrovivienda como un IAP en el sentido de Lascoumes y Le Galès, cabe indicar que no parece sustentable defender la concepción “neutral” del IAP frente a la política pública, o la del IAP “receta despolitizada”. Aunque se observa una perfecta coincidencia al iniciar la Administración de Peñalosa entre IAP y política pública, las dificultades en la implementación del IAP Metrovivienda muestra que esta ilusión, que algunos calificarían de tecnocrática, no resiste a “las pruebas de los hechos”. Como bien lo escriben Lascoumes y Le Galès, “la instrumentación [de la acción pública] sí es una cuestión política”. El IAP no tiene autonomía

frente a la política pública de la cual es la expresión<sup>35</sup>, como lo muestra a contrario el papel secundario de Metrovivienda en la época de la segunda Administración de Mockus, cuando ya no es sólo de VIS, sino habitacional.

Eso lo confirman con más agudeza todavía las vacilaciones del “modelo comunitario y popular” de la Administración de Garzón y las discusiones, tanto en el seno de la Administración como con el Concejo y la oposición, sobre cómo utilizar el instrumento Metrovivienda para otra política pública y cuál sería esta nueva política pública de VIS. Aunque los IAP no pueden ser unas recetas despolitizadas, es difícil “repolitizarlos” al servicio de una “nueva” política pública. Definitivamente, IAP y política pública son una pareja indisoluble, un Janus conceptual.

### Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., *Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá D. C.*, 23 de junio de 2005, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005a.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., *Decreto 226 de 2005 (15 de Julio 2005) por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda*, 2005b.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá, D.C., 2001-2004. Bogotá para vivir del mismo lado*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *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*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998-2001. Por la Bogotá que queremos*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Fedesarrollo, *Estudio de Fedesarrollo para la Personería de Bogotá. Análisis de las Políticas de Salud, Vivienda y Educación del Nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá, Capítulo Vivienda*. Resumen Ejecutivo, Bogotá, Fedesarrollo, 2006.
- Garzón, L.E., Programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón Alcalde de Bogotá 2004-2007, *Lucho por Bogotá humana y moderna*, Bogotá, 2003.
- Gutiérrez Trujillo, J.M., *La experiencia mexicana. Una visión desde el desarrollo: El papel de lo local en las políticas de vivienda de los Estados Unidos*

---

35 O el “piloto invisible”, según la expresión de Dominique Lorrain (2004: 163).

- Mexicanos. El caso del Distrito Federal, Ponencia para el Seminario de capacitación sobre financiación de vivienda de interés social y desarrollo territorial, Bogotá, mayo 2005.
- Jobert, B., “Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción”, en *Tecnología Administrativa* N° 3/97, Medellín, 1997, Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Jolly, J.F. (con la colaboración de Rojas Ballén, M. y Rincón Sierra, N.O.), *Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá, Informe final del Proyecto de investigación N° registro 1879*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Facultad De Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Grupo de investigación: Políticas Urbanas, 2006.
- , *El subsidio familiar de vivienda: teoría y política, Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del INURBE*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-INJAVIU, 1995.
- , “La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?”, en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores, N°19, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1999.
- , ¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, (sin publicar).
- , Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, N° 46, 30 septiembre de 2003, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, <http://www.iigov.org/dhial/?p=4602>.
- , “Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico en *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?*”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 67-99.
- , “Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas”, *Documentos IIGC*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 2003c, pp. 1-35 <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>
- , La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda “componente de la pobreza” a la “política habitacional”. El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, 20 de febrero de 2003, (sin publicar).

- , “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?”, en *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung (Augusto Hernández Becerra, compilador), 2004a, pp. 125-145.
- , *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Paris, Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine- IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle, 5 de octubre de 2004.
- , “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS)”, *Papel Político*, N° 16, diciembre de 2004, 77-102, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Departamento de Ciencias Políticas.
- , “Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”, en *Desafíos*, V. 12, julio 2005, Bogotá, Universidad del Rosario, 2005, pp. 52-85.
- , “Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002”, en *Papel político*, 18, Pontificia Universidad, Bogotá, diciembre de 2005, pp. 137-154.
- , “Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio”, en Jolly, J.F. y Cuervo, J.I. (editores), *Lecturas sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (por publicar).
- , “Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia. El caso de la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá y Chiquinquirá, artículo por aparecer en el próximo número de *Papel Político*.
- Lascoumes, P. y LE Galès, P. (editores), “Introducción: L’action publique saisit para les instruments”, en *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 10-44.
- , “Instruments”, en *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet, L., Jacquet, S. y Ravinet, P. (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp. 269-277). Traducción pendiente de publicación en 2007 por la Universidad Externado de Colombia, bajo la dirección de Soto, D. y Jolly, J.F. y la colaboración de Cuervo, J.I., González, A.C. y Herrán, V.
- López Gutiérrez, F., A propósito del Subsidio Distrital de vivienda: ¿Se puede otorgar lo que no existe?, *Portal www.redbogota.com del programa Red*

- Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia.*
- Lorrain, D., “Les pilotes invisibles de l’action publique. Le désarroi du politique?” en *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 163-197.
- Metrovivienda, *Metrovivienda. Génesis y puesta en marcha 1998-2000*, Bogotá, Metrovivienda, 2000.
- Metrovivienda, *Ciudadela El Recreo. Memoria del modelo de gestión* Metrovivienda, Bogotá, Metrovivienda, 2002.
- Metrovivienda, (consultada el 25 de marzo de 2004, actualizada al inicio 2003), Nuestros proyectos, ¿Qué es Metrovivienda? Información sobre vivienda en Bogotá, páginas web <http://www.metrovivienda.gov.co/flash/html>
- Metrovivienda, 2006, (consultada el 23 de junio de 2006), Nuestros proyectos, ¿Qué es Metrovivienda? Información sobre vivienda en Bogotá Información para las Familias, páginas web <http://www.metrovivienda.gov.co/flash/html>
- Muller, P., *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, primera edición en español, traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas a partir de *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, *collection Que sais-je?* N° 2354, quatrième édition, septembre 2000, 12 de febrero de 2002.
- , *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, segunda edición en español, traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas a partir de *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, *collection Que sais-je?* N° 2354, sixième édition, mai 2006, 12 de febrero de 2006.
- Rojas Ballén, M., *La oferta de suelo urbanizado por parte de METROVIVIENDA: una política pública de vivienda de interés social de Tipo III en Bogotá*, trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Terribilini, Serge, *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales*, Paris, L’Harmattan, Collection Logiques publiques, 2001.

•

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 / 02 / 2007  
FECHA DE APROBACIÓN: 0? / ?? / 200?