

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*

GOVERNANCE OF TERRITORIES AND GOVERNMENT
OF THE TERRITORY IN COLOMBIA
THE CASE OF SOCIAL HOUSING PUBLIC POLICY IN BOGOTÁ
AND CHIQUINQUIRÁ

Jean-François Jolly **

Recibido: 01/03/07

Aprobado evaluador interno: 26/03/07

Aprobado evaluador externo: 06/05/07

Resumen

Asegurar la gobernabilidad territorial en Colombia es combinar el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios, es decir, la primacía del Estado soberano y el reconocimiento de una multiplicidad de actores en la acción pública. En la perspectiva de la "territorialización de la acción pública", el artículo presenta los resultados de la utilización analítica de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio desarrollado por el autor en trabajos anteriores, para el caso de la política pública de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia, ilustrando el discurso propuesto con dos casos.

* Artículo de investigación científica que presenta los resultados de la utilización analítica de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio desarrollado por el autor en trabajos anteriores, para el caso de la política pública de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia, ilustrando el discurso propuesto con dos casos.

** Economista. Experto en planificación urbana y regional. Doctor en estudios de las sociedades latinoamericanas. Profesor asociado del Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Correos electrónicos: jjolly@javeriana.edu.co; jjolly@tutopia.com.

Tomando como base la caracterización de la política pública de VIS como una política dual e híbrida y un caso típico de "territorialidad indispensable", de "secterritorialidad" (combinación de sectorialidad y territorialidad) y de "gobiernancia" en los territorios (combinación del gobierno del territorio y de la gobernancia de los territorios), se presentan reflexiones sobre la utilización del "instrumento Metrovivienda" durante las tres últimas administraciones de Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón como parte de la política pública de VIS en el Distrito Capital de Bogotá (casi 7.000.000 de habitantes). Asimismo, el análisis de "proyecto exitosos" de VIS nueva, como el de Nuestra Señora del Rosario en el centro provincial de Chiquinquirá (50.000 habitantes), permite plantear la política pública de VIS en Chiquinquirá como el ejemplo de la construcción de unas "redes de proyecto" y de combinación de gobernancia del territorio y de sectorialidad discrecional. Ambas ilustraciones permiten concluir sobre el reto de la territorialización de la acción pública "desde abajo".

Palabras clave autores: políticas públicas, gobernancia, vivienda de interés social, descentralización, gobernabilidad, Colombia, poder, gobierno, territorio.

Palabras clave descriptores: vivienda popular, Bogotá (Colombia), vivienda popular, Chiquinquirá (Cundinamarca, Colombia), Programas de vivienda, Bogotá (Colombia), Bogotá (Colombia), Políticas públicas, Descentralización administrativa, Bogotá (Colombia)

Abstract

To assure the territorial governability in Colombia is to combine the government of territory and the governance of the territories, that is to say, primacy of the sovereign State and recognition of multiple actors in the public action. In the perspective of the "territorialization of public action", this paper shows results of the analytical use of a scheme of analysis of public policies in the territory developed by the author in previous works, for the case of social housing- VIS- public policy - in Colombia, illustrating the speech proposed with two cases.

Taking as it bases the characterization of VIS public policy as a dual and hybrid policy and a typical case of "indispensable territoriality", of "secterritoriality" (combination of sectoriality and territoriality) and of "governmance" in the territories (combination of government of the territory and governance of the territories), reflections appear on the use of the "Metrovivienda instrument" during the three last administrations of Enrique Peñalosa, Antanas Mockus and Luis Eduardo Garzón like part of the VIS public policy in the Capital District of Bogotá (almost 7,000 000 of inhabitants). Also, the analysis of "successful projects" of new VIS as the one of Nuestra Señora del Rosario in provincial center of Chiquinquirá (50,000 inhabitants) allows to raise the public policy of VIS in Chiquinquirá like the example of the construction of "networks of project" and of combination of government of the territory and discretionary sectoriality. Both illustrations allow concluding on the challenge of the territorialización of the public action "bottom up".

Key words authors: *policies public, governance, social housing, decentralization, governability, Colombia, power, government, territory.*

Key words plus: *Low cost housing, Bogotá (Colombia), Low cost housing, Chiquinquirá (Cundinamarca, Colombia), Housing programmes, Bogotá (Colombia), Bogotá (Colombia), policies public, Decentralization in government, Bogotá (Colombia)*

Resumé

Assurer la gouvernabilité territoriale en Colombie c'est combiner le gouvernement du territoire et la gouvernance des territoires, c'est-à-dire, la primatie de l'État souverain et la reconnaissance d'une multitude d'acteurs dans l'action publique. Dans la perspective de la "territorialisation de l'action publique", l'article présente les résultats de l'utilisation analytique d'un schéma d'analyse des politiques publiques dans le territoire développé par l'auteur dans des travaux antérieurs, pour le cas de la politique publique de logement social –VIS en Colombie, en illustrant le discours proposé avec deux cas.

A partir de la caractérisation de la politique publique de logement social –VIS comme une politique dual et hybride et comme un cas typique de "territorialité indispensable", de "sectorialité" (combinaison de sectorialité et de territorialité) et de "gouvernance" dans les territoires (combinaison de gouvernement du territoire et de gouvernance des territoires), l'article présente des réflexions sur l'utilisation de "l'instrument Metrovivienda" pendant les trois dernières administrations de Enrique Peñalosa, Antanas Mockus et Luis Eduardo Garzón comme partie de la politique publique de logement social –VIS dans le District Capital de Bogotá Presque 7 millions d'habitants. De même, l'analyse de "projets à succès" de logements VIS nouveaux comme celui de Nuestra Señora del Rosario dans le centre provincial de Chiquinquirá (50.000 habitants) permet de faire de la politique publique de logement social –VIS à Chiquinquirá comme l'exemple de la construction de "réseaux de projet" et de combinaison de gouvernement du territoire et de sectorialité régaliennne. Les deux illustrations permettent de conclure sur l'enjeu de la territorialisation de l'action publique "depuis en bas".

Mots clé: *politique publique, gouvernance, logement social VIS, décentralisation, gouvernabilité, Colombie, pouvoir, gouvernement, territoire.*

La "descentralización", a diferencia de la "desconcentración", no sólo redistribuye responsabilidades, sino poder.

(Anton De Grauwe, Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation, Paris, 2002, IPE, p. 6).

Se observa un fraccionamiento de la agenda política hasta este momento bajo el control de la administración central del Estado. Hoy en día tiende a constituirse para cada entidad territorial, una estructura específica de problemas que van a ser objeto de debates y a generar la puesta en marcha de políticas locales. Eso significa que los políticos elegidos van a definir sus políticas 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.

(Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, 2006, Presses Universitaires de France, Collection Que-sais-je ? N° 2534, 6ième édition, p. 108).

El refuerzo de la descentralización en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento de las funciones del Estado y a la exacerbación de las demandas locales de poder (...)

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, porque hay que recordar que el territorio es ante todo una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial, ya sea con nuevas formas de organización (comité de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base, etc.) o tradicionales (Ayllus, comunidades, etc.) o políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio, etc.). La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (Departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) dificulta su manejo. (...)

En zona urbana, la ausencia de una real política de planificación, en un contexto de fuerte migración, plantea serios problemas de gobernanza.

(Sin autor, *Invitación al Congreso Internacional Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, Cochabamba, Bolivia, 2006, CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia, p. 2).

Introducción: la cuestión de la territorialización de la acción pública

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 y publicado bajo el título significativo de “Regir el territorio y gobernar los territorios”¹. 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 ya varios años, y se multiplican las obras dedicadas a este tema o al de las políticas locales y de la gobernanza de los territorios².

Todas estas obras buscan responder al reto que presenta para los politólogos, sociólogos y otros especialistas de las políticas públicas, cual es esta “cuestión de actualidad” relativa a las transformaciones que se evidencian en la acción pública. Un equipo de investigadores como el del IEP de Grenoble, coordinado

1 Ver: Jolly (2004b, 2007a y 2007b).

2 Ver: Faure y Douillet [(dir.), 2005]; Le Gales (2003); Terribilini (2001); Keating (2000); Cheltenham, Blame, Faure y Mabileau (1999).

por Alain Faure y Anne-Cécile Douillet, llega incluso 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 bien lo muestra la última cita, extraída de la presentación de un reciente y significativo congreso internacional sobre el tema de la gobernanza y la gobernabilidad de los territorios en América Latina. 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 llevado a cabo, desde hace varios años, una serie de investigaciones que recogen estas preocupaciones³.

El presente trabajo es un “artículo de investigación” que presenta, de manera detallada, los principales resultados del proyecto de investigación N^o. 1879, “Políticas públicas, gobernanza y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá”⁴, desarrollado por el autor en el Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana. Es también un “artículo de reflexión” que complementa y concluye un serie de trabajos realizados por el mismo autor sobre política pública de vivienda de interés social, como es el caso del artículo “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS)”, publicado en *Papel Político* (N^o 16, diciembre de 2004, pp. 77-102 (Jolly, 2004c)), el cual presentaba los elementos analíticos y los primeros resultados de dicha investigación. Lo mismo ocurre con “Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”, que constituye el marco teórico general del análisis de las políticas públicas en el territorio, publicado en la revista *Desafíos*, de la Universidad del Rosario (Vol. 12, julio 2005, pp. 52-85 (Jolly, 2005a)).

Este artículo se organiza de la siguiente manera:

- Un recorderis del esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio, propuesto por el autor, y de la caracterización de la política pública de VIS como una a la vez dual e híbrida, además de un caso típico de “territorialidad indispensable”.

3 Para una presentación sintética de estas investigaciones, ver Jolly (2007c).

4 Ver una presentación completa de los resultados de la investigación en Jolly, Rojas y Rincón (2006). Para una versión editada de este informe, que contiene también un análisis de la política pública de Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) y de la política pública de educación, ver Jolly (2007b).

- Unas reflexiones sobre el “instrumento Metrovivienda” como parte de la política pública de VIS en Bogotá durante las tres últimas administraciones (Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón).
- El planteamiento de la política pública de VIS en Chiquinquirá como un ejemplo de la construcción de unas “redes de proyecto” y la combinación de gobernanza del territorio y de sectorialidad discrecional.
- Unas conclusiones sobre el reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo”.

1. Un recordis de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. La política pública de VIS, política dual, híbrida o la “territorialidad indispensable”

1.1 Un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio

En trabajos anteriores⁵, el autor ha desarrollado aproximaciones teóricas a la sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, al gobierno del territorio y la gobernanza de los territorios y, finalmente, a la territorialidad del Estado y de las políticas públicas en Colombia.

En dichos trabajos se plantea un enfoque original para el análisis de las políticas públicas en el territorio, construido a partir de conceptos desarrollados entre otros por Pierre Muller (sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas) y Patrick Le Galès (gobernanza y gobierno del territorio). La hipótesis principal de dicho enfoque es aquella según la cual la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del ‘matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad’, de la “sectorialidad”, que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la “gobernanza” del territorio, esto es, una ‘dosificación’ compleja entre gobierno y gobernanza.

5 Ver, especialmente, Jolly (2003a, 2004a, 2005a y 2005b).

En cuanto a sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, gobierno del territorio y gobernancia de los territorios, el hecho de que desde la Constitución de 1991, diversas normas y sentencias tiendan a considerar que los dirigentes locales (alcaldes, gobernadores) deben ser unos agentes regidores que practican el gobierno del territorio y la “descentralización controlada”, más que unos actores gobernantes, defensores de la gobernancia de sus territorios, plantea la cuestión de saber por qué y cómo aquellos pueden combinar este doble rol. Buena parte de la respuesta se encuentra en el examen simultáneo de la lógica de regulación de las políticas pública (Muller, 2006) y de las condiciones de su implementación en el territorio o “despliegue territorial” (Medellín, 2003).

La territorialidad de una política pública se refiere, según Muller (2006), a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una lógica territorial u horizontal (regulación de un territorio geográfico en una dialéctica centro-periferia), mientras la sectorialidad se refiere a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una lógica sectorial o vertical (regulación de la reproducción de un sector determinado verticalmente, en una dialéctica global-sectorial). A cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio: el gobierno del territorio para la sectorialidad y la gobernancia de los territorios para la territorialidad.

Según Muller y Surel (1998, p. 96) la gobernancia⁶ “corresponde a un modo de actuar en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) ya no pasa por la acción de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (...) sino por la puesta en marcha de *coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado*, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido (*espace de sens*) común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones” (cursivas añadidas).

A su turno la noción de red de actores, característica de la gobernancia, propone un esquema de interpretación de las relaciones Estado-sociedad que hace énfasis en el carácter horizontal y no jerárquico de estas relaciones, la índole relativamente informal de los intercambios entre actores de la red y

6 Para una examen completo de las “utilizaciones analíticas y normativas” del concepto de gobernancia, ver el artículo de Charles Tournier (2007), *Le concept de gouvernance en science politique*. Para una discusión de la traducción de *governance*, ver Amadeu Solà (2001).

la ausencia de cerradura que autoriza la multiplicación de los intercambios periféricos⁷.

Al contrario del caso francés, en el cual la construcción del Estado marca el fin de una lógica de territorialidad (la "territorialidad tradicional"), el Estado colombiano es endémico, fragmentado, confrontado a la lucha por el control territorial y el temor a la fractura de la unidad territorial (Navas, 2003). Su capacidad parcial por cubrir todo el territorio y actuar sobre él (su "territorialidad parcial", según Medellín) afecta su gobernabilidad y el despliegue territorial de las políticas públicas, sometido a negociaciones inciertas, cercanas a la temática de la gobernancia.

Por ello, como se había planteado anteriormente la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del "matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad".

Entonces, es posible determinar el grado de territorialidad y de sectorialidad de una política pública en un momento dado y clasificar las políticas públicas según su grado de territorialidad y de sectorialidad, es decir, de acuerdo con la importancia relativa de sus lógicas de regulación.

Si el periodo que empieza al iniciar los años setenta, y que termina al iniciar los años ochenta, es uno en el cual domina primordialmente la sectorialidad y se asegura la gobernabilidad al recurrir casi exclusivamente al gobierno del territorio, a través del despliegue territorial separado de cada sector, el que va de 1984 a la época actual, caracterizado por la "descentralización controlada", señala un cambio parcial de lógica de regulación de las políticas públicas, a través del recurso parcial a la lógica de territorialidad como respuesta a alguna crisis de sectorialidad.

La gobernabilidad en este segundo periodo sólo está asegurada, entonces, gracias a la gobiernancia en los territorios o combinación entre el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios, es decir, gracias a un modo de gobierno híbrido que permite a los dirigentes locales conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio y ser, al mismo tiempo, actores gobernantes y agentes regidores.

7 Kenis y Schneider, citados por Muller y Surel (1998, p. 96).

1.2 La política pública de VIS o la “territorialidad indispensable”

Una tipología de las políticas de vivienda de interés social⁸ ha permitido distinguir (Jolly, 2004a: 189-192; 2004b) la política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda (mejoramiento de casas y de barrios, reasentamientos) o política pública de vivienda de Tipo I; la política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (construcción de vivienda nueva) o política pública de vivienda de Tipo II; la política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables o política pública de vivienda de Tipo III; y la política pública que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbano, o política pública de vivienda (hábitat) de Tipo IV.

De otro lado, una lectura de las normas vigente en Colombia en cuanto a vivienda de interés social –VIS, ha permitido determinar los lineamientos teóricos de una política pública de vivienda según los diferentes niveles (nacional y municipal/distrital), cruzando responsabilidades, actores y nivel de intervención. En función del nivel de intervención y de la repartición de responsabilidades entre los actores públicos que intervienen en la política pública de VIS, se pueden definir dos vertientes: una nacional, a cargo del Estado (nación), sobre todo presente en el apoyo a la demanda gracias al Subsidio Familiar de Vivienda- SFV y la determinación del sistema de financiación, y otra local o municipal/distrital, donde el municipio/distrito debe intervenir más bien del lado de la oferta, gracias a la consecución y dotación de suelos urbanizados, la construcción de redes viales y de servicios públicos domiciliarios, la dotación de equipamientos de barrio, el mejoramiento de barrios provenientes de “urbanizaciones piratas” y los reasentamientos de barrios de alto riesgo.

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

La política pública de VIS es también un caso típico de política híbrida en cuanto a su lógica de regulación, porque hija del matrimonio indisoluble de la

8 Para más detalles ver (Jolly, 2004c, pp. 77-102). Ver también Jolly (2004b, pp. 187-220), título II de la segunda parte “La politique publique de logement d’intérêt social ou l’indispensable territorialité”, así como Jolly (2007a y 2007b).

sectorialidad y la territorialidad (“secterritorialidad”), y en cuanto a su modo de gobernar el territorio, porque obliga a recurrir a la vez al gobierno y a la gobernancia del territorio (“gobiernancia” en los territorios). Se puede afirmar que si su vertiente nacional sigue una lógica de sectorialidad y de gobierno del territorio, su vertiente local sigue una lógica de territorialidad y de gobernancia del territorio. Tomada en su conjunto, la política pública de VIS es una política pública híbrida. Si bien este carácter no le es específico, sino propio de muchas políticas públicas en Colombia, parece ser la política VIS un caso típico.

En efecto, la sectorialidad de la vertiente nacional se manifiesta por el hecho de que, bajo la responsabilidad de un instituto especializado nacional (el ICT) antes de 1991, es ahora la aplicación directa del mandato constitucional (artículo 51) sobre “el derecho a una vivienda digna” para todos los colombianos, la que debe garantizar la nación, a cargo de un ministerio especializado que recurre a un instrumento nacional financiado por el Presupuesto General de la Nación y contribuciones parafiscales, el Subsidio Familiar de Vivienda- SFV. Tanto la naturaleza de los recursos utilizados (fiscales o parafiscales nacionales) como el modo de asignación del SFV (asignación nacional) confirman que se trata efectivamente de la expresión del Estado soberano y del gobierno del territorio.

Por el contrario, como bien lo muestran los casos de Bogotá y de Chiquinquirá que se analizan más adelante, la formulación y la puesta en marcha de la vertiente local de la política pública de VIS a cargo de los municipios y distritos implica necesariamente recurrir a una serie de largas negociaciones con numerosos actores, entre otros terratenientes, pero también el Concejo Municipal, que aprueba o rechaza el presupuesto y las decisiones relativas a los lotes de expansión para VIS y sus equipamientos. Estas negociaciones significan recurrir a un modo de asegurar la gobernabilidad que se calificó como la gobernancia del territorio.

Si bien lo anteriormente dicho es cierto para las políticas de mejoramiento de asentamientos humanos (políticas de Tipo I) y las de apoyo a programas de VIS nueva (políticas de Tipo II), lo es mucho más cuando se analizan las condiciones difíciles que presiden a la provisión de suelo urbanizado para programas VIS, esto es, reservar, adquirir y dotar suelos urbanizables en cantidad suficiente y en un plazo razonable frente a las necesidades⁹ (políticas de Tipo

9 Basta indicar que fue necesario negociar con 453 propietarios para adquirir las 150 hectáreas necesarias a la realización del segundo proyecto (*El Porvenir*) de Metrovivienda en Bogotá. Asimismo, está el

III). Condición sine qua non previa a cualquier política pública de vivienda, la provisión de suelo urbanizado es también su principal cuello de botella.

Con la presentación del análisis de la formulación e implementación de la política VIS en el caso de Bogotá y de Chiquinquirá, se ha buscado a mostrar cómo se combinan sectorialidad y territorialidad de la política VIS y cuáles son las articulaciones entre su vertiente sectorial-nacional-vertical (esencialmente la asignación de los SFV), de un lado, y su vertiente territorial-horizontal (políticas de Tipo I, II y III), del otro y confirmar la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad.

Queda por saber si este modo de gobierno híbrido que es la “gobiernancia” permite realmente a los alcaldes conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio, ser al mismo tiempo agentes regidores (practicante del gobierno del territorio) y actores gobernantes (defensores de la gobernancia del territorio) y resolver así el conflicto entre estos dos roles que les imponen normas y sentencias. El análisis de casos tan disímiles como los de Bogotá y de Chiquinquirá muestra que esta conciliación, si es necesaria, es, también, difícil.

2. La producción del “instrumento Metrovivienda” durante las tres últimas administraciones de Bogotá, como parte de la política pública de VIS en la ciudad

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 en Bogotá 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 al inicio de su mandato cada alcalde debe presentar, ha permitido identificar los pasos sucesivos¹⁰ que en este sentido han hecho tres administraciones sucesivas (An-

caso de las dificultades de la implementación del proyecto *Campo Verde*, cuya base es un aporte voluntario de lotes por parte de sus propietarios, para que Metrovivienda los urbanice.

10 Ver en Jolly (2003d; 2004c).

tanas 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. Este análisis ha permitido igualmente evidenciar la importancia de las relaciones entre la visión de la ciudad y el proyecto político del alcalde (politics) de un lado, y la mega política pública de VIS (policy que le corresponde), de otro¹¹.

En esta perspectiva, el análisis detallado de la identificación, la formulación y la implementación de una de las componentes principales de la mega política pública de VIS o “política pública de VIS de Tipo III”, el banco de tierras Metrovivienda, por parte de la administración Peñalosa (la “producción de la política VIS” según Pierre Muller), es un buen medio para penetrar en el juego complejo de la gobernancia del territorio y de las redes de políticas públicas implementadas a nivel local y examinar así las condiciones y modalidades de funcionamientos de estas redes. A su turno, el examen detallado de su aplicación durante tres administraciones diferentes permite, sin duda alguna, captar mejor las relaciones entre un instrumento de política pública¹², la propia política pública y el proyecto político que le sirve de base.

El análisis de la implementación de la política pública de VIS “banco de tierras Metrovivienda” o, más bien en la perspectiva de Lascoumes y Le Galès (2004) del “instrumento Metrovivienda”, a lo largo de las dos administraciones sucesivas de Peñalosa y Mockus (2) y los primeros años de la de Luis Eduardo Garzón, permite evidenciar los referenciales respectivos de las tres administraciones y la articulación entre este instrumento, los otros componentes de la mega política pública de VIS y la “visión de la ciudad” (politics) sobre la cual se apoyan.

Lo que se puede constatar entonces es la construcción, en apenas 5 años, de tres modelos sucesivos en cuanto al instrumento Metrovivienda: el “modelo de gestión controlada por el Estado”, implementado por la administración Peñalosa (1998-2000), gestora de Metrovivienda, el modelo “ciudadano”, apenas esbozado por la administración Mockus (2001-2003), y las vacilaciones del “modelo comunitario y popular”, desarrollado por la administración Garzón a partir de 2004.

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

12 Para una síntesis sobre la aproximación en términos de “instrumentos de políticas públicas” ver el libro editado Por Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (editores), 2004, *Gouverner par les instruments*.

2.1. El Metrovivienda de Peñalosa: la implementación del “modelo de gestión controlada por el Estado”, o como crear un banco de tierras y “generar un ambiente competitivo”

Como se ha analizado en un artículo anterior (Jolly, 2004c), la administración Peñalosa fue la que tomó la iniciativa de crear el Banco de Tierras Metrovivienda, que aparece en su plan de desarrollo como uno de los 5 “megaproyectos” o “proyecto prioritarios”¹³.

La intención de este megaproyecto, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Peñalosa (1998, p. 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 suburbano, dotarlos de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres mediante sistemas mixtas de gestión”¹⁴. “Pero —continúa el Plan— 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 realizarán 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 añadidas).

El referencial de la administración Peñalosa es entonces un referencial de mercado controlado por el Estado. En este caso el Estado ya no es un constructor de VIS, sino “de externalidades positivas” (Jolly, 2003d, p. 15).

13 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.

14 Los argumentos “técnicos” para justificar la implementación de este sistema figuran en el balance que la administración Peñalosa hiciera en diciembre de 2000 (Metrovivienda, 2000, pp. 41-43). Ver asimismo *supra* los tres algoritmos del Distrito construidos con ocasión del debate sobre la creación de Metrovivienda en el Concejo de Bogotá. Cabe anotar que, de manera significativa, el documento de diciembre 2000, lo mismo que la “Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda” dedicada a *El Recreo* (Metrovivienda, 2002, pp. 63-67), hacen referencia a escritos estadounidenses sobre los bancos de tierras (*Land Banking*), de los cuales es difícil sospechar de intervencionismo, y al modelo bogotano de *Ciudad Salitre*, proyecto 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, construidas ambas por constructores privados. “Es de ahí que Metrovivienda sacó la idea de actuar como una agencia inmobiliaria de segundo nivel”, indican por ejemplo los autores de la Memoria dedicado a *El Recreo* (Metrovivienda, 2002, pp. 64).

Según este principio, la administración Peñalosa, una vez creada la empresa Metrovivienda, se puso a buscar con un cierto afán terrenos apropiados para adquirir y dotar "2160 ha. en 4 años". Sin embargo, dada la disminución de los recursos previstos para financiar la dotación inicial en capital del Fondo Rotatorio¹⁵, fue necesario reducir las metas fijadas e iniciar sólo tres proyectos: El Recreo (116 ha. para 8.400 viviendas y El Porvenir (130 ha. para 13.700 viviendas), ambos en la localidad de Bosa (suroccidente), y un proyecto de 65 ha. para 6.800 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 durante la administración Mockus, era la oportunidad para los funcionarios de Metrovivienda de mostrar las bondades de los presupuestos de su "modelo de gestión controlada por el Estado". Así, dedican un capítulo completo (Metrovivienda, 2002, pp. 51-72) a la presentación de este modelo tripartito, el cual asocia Estado (Metrovivienda) que, entre otros, compra uno terrenos, los engloba, hace el diseño urbano y los dota; constructor, quien diseña, construye y comercializa las viviendas, y familia, la cual se interesa por el desarrollo progresivo de la comunidad¹⁶.

Según sus promotores (Metrovivienda, 2002, pp. 62-64), Metrovivienda 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 4 veces más 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, p. 72) (cursivas añadidas).

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

16 Como bien lo indica el gerente de Metrovivienda en su introducción al documento "Memoria sobre El Recreo (Metrovivienda, 2002, p. 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 añadidas).

De acuerdo con tal 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 macro lotes para casi 3000 viviendas a seis constructores privados” (Metrovivienda, 2002, p. 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, p. 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 (apenas 7), lo que facilitó mucho los procedimientos de toma de posesión de los terrenos y de dotación 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 gobernancia del territorio¹⁷, se ha visto facilitada por el número poco elevado y, quizás también por la naturaleza de los actores que ven implicados en ella¹⁸.

Es lo que parece confirmar, por contraste, la suerte que corrieron los dos otros proyectos lanzados por la administración 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 Peñalosa (Metrovivienda, 2000, p. 54) que “se observa una fragmentación continua de los 550 lotes que la conforman”, de tal manera que la adquisición de estos predios se demoró durante toda la administración Mockus, porque fue necesario negociar con 413 propietarios, algunas manzanas siendo adquiridas solamente por mitad, y que la licitación de los equipamientos se hizo sólo en abril de 2003.

Asimismo, el proyecto de Usme “realizado con unos propietarios de terrenos” (Metrovivienda, 2000, p. 54), mientras los otros dos se hicieron por compra o expropiación, fue asignado después de una licitación a una importante OPV y no pudo arrancar durante la administración Mockus, por dificultades

17 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, p. 6) (cursivas añadidas).

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

en la financiación de las obras de construcción de las viviendas, ligadas a la naturaleza no capitalista del constructor.

2.2 El Metrovivienda de Mockus: el esbozo de “un modelo ciudadano”

Mientras el Banco de tierras figuraba como uno de los 5 “megaproyectos” del plan de desarrollo de la administración Peñalosa, aparece apenas en cuatro o cinco renglones del objetivo productividad del plan de desarrollo de su sucesor, Antanas Mockus, en un subprograma intitulado “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 habitacional¹⁹, 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)”²⁰ (Plan de Desarrollo Mockus 2, 2001, p. 74) (cursivas añadidas).

Por razones presupuestales, los objetivos fijados en el Plan son inferiores a los de la administración anterior: 545 ha. “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 que realiza la administración Mockus es sensible: ya no se trata de buscar a cualquier precio “modernizar el Estado”, gracias a una rotación rápida del capital público consecuente con una lógica de gestión de portafolio, en la cual se compran terrenos, se dotan, y se 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 competitivo” (de carácter microeconómico) y más “social”, porque ahora se hace énfasis en la focalización hacia los

19 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).

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

hogares los más pobres —vivienda VIP— y en los problemas de crecimiento demográfico. Se podría hablar de un referencial “ciudadano”²¹.

Todo ocurre como si se pasara del input terreno y del producto (individual) vivienda, al proceso de producción de viviendas y aun del hábitat, en el cual Metrovivienda juega por cierto un papel importante mas no único, porque se va a rehabilitar, a través de otro objetivo (el de “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, p. 28).

Esta manera relativamente marginal de tratar Metrovivienda, aun cuando se conservan las directivas de la administración Peñalosa, explica quizás la ausencia de nuevos proyectos importantes iniciados por la Administración Mockus²². En lugar de implementar un nuevo “modelo ciudadano”, cuyas

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*”, según se indica en la página *web* de Metrovivienda, en donde además se precisa 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 Verde*) y los propietarios privados de los terrenos donde se realizará el proyecto y que los aportan al mismo”. Si bien es cierto que la fiduciaria había sido escogida, lo que deja suponer que las negociaciones con los propietarios ya habían tenido éxito, la página *web* —actualizada a comienzos de 2003, según parece— 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 añadidas].

Cabe anotar, a propósito del proyecto de *Campo Verde*, que es quizás 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 realmente 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 citada página *web* (Metrovivienda, 2004, ¿*Qué es Metrovivienda?*). En esta perspectiva, este proyecto es característico de la *multi-level governance* anglosajona, de la gobernanca urbana “à la Le Gales” y de la *gubernancia del territorio* desarrollada en este informe, y se aproxima en cuanto al fondo sino a la forma del acuerdo entre la comunidad religiosa de los Dominicanos – O.P. y la Alcaldía de Chiquinquirá para la realización del proyecto *Nuestra Señora del Rosario* que se analizará a en la sección siguiente.

huellas se encuentran sin embargo en el pacto ciudadano de la Ciudadela El Recreo, y que sustituiría totalmente al “modelo controlado por el Estado” de la administración Peñalosa, la administración 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 a este autor, de 48 a 30 dólares el m².

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 permita 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 siquiera “una empresa con un sistema auto sostenible de generación y promoción de proyectos integrales de VIS”, como lo indica todavía la página web (Metrovivienda, 2004, ¿Qué es Metrovivienda?).

Por ello, el proyecto de la administración 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 administración²³.

2.3 “El instrumento Metrovivienda” durante la administración de Luis Eduardo Garzón: las vacilaciones de un modelo popular y comunitario

El análisis del “instrumento Metrovivienda” durante la Administración de Luis Eduardo Garzón es sintomático de los debates a los cuales da lugar una política pública marcada por la gobernancia.

La elección de un ex sindicalista como Alcalde Mayor de Bogotá en la persona de Luis Eduardo Garzón marca un hito en la elección de alcaldes en la capital de Colombia. El proyecto político del candidato, su programa de gobierno intitulado significativamente “Lucho por Bogotá humana y moderna” (Garzón, 2003, p. 1), el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia

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

un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” (Plan de Desarrollo Garzón, 2004, p. 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 Garzón, en comparación con sus dos antecesoras.

Sin embargo, un examen minucioso de las decisiones tomadas, así como 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, en realidad, como el reflejo de la ambigüedad en cuanto a la concepción (referencial), formulación e implementación del conjunto mismo de la política pública de VIS.

En efecto, la nominación en los primeros días de 2004 como gerente de Metrovivienda del presidente de FENAVIP (unas de las más importantes federaciones de organizaciones populares de vivienda (OPV) existentes en Colombia), Germán Ávila Plazas, en reemplazo de Andrés Escobar —quien había asumido este puesto desde la creación de Metrovivienda en la época de la administración Peñalosa—, permitía pensar que la administración Garzón se orientaría hacia un modelo “comunitario y popular” en cuanto al instrumento Metrovivienda en el cual se privilegiaría a las OPV. Sin embargo, una revisión comparada del programa de gobierno del candidato y de su plan de desarrollo evidencia que, de alguna manera, dicha administración tuvo dificultad para decidir cómo articular intención de política antes de la elección (politics), mega política 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 entre el programa de gobierno del candidato Garzón y al plan de desarrollo de su administración está en que *ninguno de los dos menciona explícitamente el instrumento Metrovivienda*. De un lado, el programa de gobierno cuando se refiere a la vivienda insiste, entre otros, sobre el hecho de que “con la destinación de recursos distritales se acordarán condiciones favorables *para generar microcréditos para estratos bajos*”²⁴ (cursivas añadidas) lo que deja pensar que el candidato Garzón iba a orientarse hacia una solución “a la mexicana”²⁵.

24 He aquí el texto integral de dos párrafos del programa de gobierno (Garzón, 2003, p. 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 microcréditos para estratos bajos*, garantizando el uso eficiente de los subsidios [nacionales...] para vivienda” (cursivas añadidas).

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 J. M. Gutiérrez Trujillo (2005): “En los

De otro lado, 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 hectáreas (500 has.) de suelo nuevo urbanizado”, sin mencionar cuál sería el instrumento que permitirá cumplir con tal meta²⁶ (Plan de Desarrollo Garzón, 2004, p. 52). Si bien importantes recursos de inversiones (212.000 millones de pesos de 2004 ó 90 millones de dólares) 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 vivienda²⁷.

Sin embargo, el análisis de las decisiones sucesivas tomadas después de la publicación del plan de desarrollo permite “reconstruir” los algoritmos operativos iniciales y sus variaciones sucesivas (el referencial) en cuanto a Metrovivienda. También resulta dable distinguir tres periodos: el primer año de la Administración Garzón (año 2004), el primer semestre de 2005 y el periodo actual.

Al iniciar la Administración Garzón, se concibe Metrovivienda como un “desarrollador de suelo urbano” que va a privilegiar a las OPV²⁸ como responsables principales de la construcción de las 70.000 VIP proyectadas. Es el

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* (Gutierrez, 2005, pp. 6-7) [cursivas añadidas].

- 26 En todo el plan de desarrollo apenas se encuentran dos alusiones *implícitas* a Metrovivienda como instrumento. Al respecto se citan las siguientes frases, extraídas de la exposición de motivos y relativas respectivamente a 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 Garzón, 2004, p. 18) y las iniciativas de la administración Garzón: “Se trata de iniciativas en campos como la *gestión y usos del suelo, vivienda, mejoramiento urbano y rural*” (Plan de Desarrollo Garzón, 2004, p. 23). Asimismo, en la sección dedicada al programa del eje urbano regional intitulado “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 Garzón, 2004, p. 50) [cursivas añadidas].
- 27 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 “Hábitat desde los barrios y las UPZ”, se indica que “se generarán *instrumentos financieros transparentes y con control social*” (Plan de Desarrollo Garzón, 2004, p. 50) [cursivas añadidas].
- 28 Prueba de esta preeminencia de las OPV en la mente de los directivos de Metrovivienda se encuentra en las páginas web *¿Qué es Metrovivienda e Información para familias* que en su 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...”

sentido del apoyo a la "Operación estratégica con énfasis social 'Nuevo Usme'" que constituye un renacimiento y ampliación²⁹ 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, adquiridos o listos para serlo (las 500 has. de las cuales habla el plan de desarrollo) fuera vendido, una vez dotado, a las OPV a precio de costo, para que lo utilizarán en la construcción de vivienda por autoconstrucción y/o autogestión.

De manera simultánea, 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 2.000 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 transformación 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 programa 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 de la vertiente local de la política pública de VIS, como sí era el caso en las 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 Peñalosa, con su lógica de rotación rápida de capital, y, aun del referencial "ciudadano" esbozado bajo la segunda administración Mockus.

En la perspectiva que se desarrolló 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.

29 Según el Plan de desarrollo Garzón (2004, p. 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".

Sin embargo, un análisis de las decisiones y debates sobre la política de vivienda que tuvieron lugar en el primer semestre de 2005 modifica esta visión. En efecto, la aprobación del SDV fue objeto de duros debates en el Concejo de Bogotá y la iniciativa fue varias veces retirada y modificada³⁰. 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 (gobernancia del territorio), el “pacto por el hábitat digno”, que, a su vez, había sido precedido de una decisión de carácter administrativo (gobierno del territorio), la creación del Comité Sectorial del Hábitat (Decreto Distrital 063 del 18 de marzo de 2005).

Tanto el preámbulo³¹ como el objetivo³² 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 bien lo subraya Fedesarrollo (2006) 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, p. 6) [cursivas añadidas]. Si bien la “provisión y gestión del suelo” hace parte tanto de los problemas analizados como de los compromisos del Distrito y de la sociedad civil, Metrovivienda no está explícitamente citada en el documento del pacto.

Según Fedesarrollo (2006, p. 4) es “la identificación de aspectos críticos en la ciudad” lo que explica las decisiones anteriores y permite entender por qué razón 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

30 Ver por ejemplo el testimonio del concejal (conservador y, entonces opositor del alcalde Garzón) Fernando López, en “A propósito del subsidio distrital de vivienda: ¿se puede otorgar lo que no existe?”

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, p. 1) [cursivas añadidas].

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, 2005^a, p. 3) [cursivas añadidas].

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, pp. 5- 6) (cursivas añadidas).

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, 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*”³³ (cursivas añadidas). He aquí una prueba de que no se puede pensar un instrumento separadamente de la política pública que apoya.

3. La política pública de VIS en Chiquinquirá: redes de proyecto, gobernancia del territorio y sectorialidad discrecional

Comparada con la magnitud y la complejidad del problema de la VIS en Bogotá y de la política pública que le corresponde, la situación de un pequeño centro provincial como Chiquinquirá, de apenas 50.000 habitantes, parece mucho más sencilla y aun poco interesante. Sin embargo, el tamaño reducido del municipio permite que sea más fácil identificar los actores que participan en la política pública de VIS y entender la lógica de funcionamiento de las mini-redes de proyecto que se implementan con ocasión de la producción de esta política, es decir, de las condiciones de la gobernancia de los territorios.

El análisis de la génesis de la vertiente local de la política pública de VIS desde 1992, a través la evolución de las intenciones de políticas VIS en Chiquinquirá contempladas en los planes de desarrollo de las administraciones Napoleón (1992-1994), Ortiz (1995-1997), Burgos (1998-2000) y Rincón (2001-2003) ha permitido identificar los pasos sucesivos de una “política integral de

33 Y 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 revisarse el *énfasis en vivienda tipo casa*, amenazado no sólo por la carencia de suelo sino por las dificultades crediticias, e impulsar otras formas de densificación?; *¿debe priorizarse la venta de lotes para autoconstrucción?*” (Fedesarrollo, 2006, p. 7) [cursivas añadidas].

vivienda” a nivel local, característica de la administración Rincón (2001-2003) y que sirve de referencial a las acciones realizadas por ella³⁴.

El análisis detallado de las condiciones de la producción (identificación, formulación, implementación, aplicación) de los cuatro componentes de la política pública de VIS de la administración Rincón permite penetrar en el juego complejo de la gobernancia del territorio y de las “redes de proyecto” implementadas a nivel local. Hace posible, asimismo, evidenciar las condiciones y las modalidades del funcionamiento de estas redes, mientras el examen detallado de la modalidad llamada “esfuerzo municipal” es la ocasión de explicitar las condiciones de la articulación entre la vertiente horizontal-local y la vertiente sectorial-nacional-vertical de la política pública de VIS y cómo la autonomía local está bajo la dependencia de la “sectorialidad discrecional” de la asignación del SFV.

3.1 La política pública de vivienda “integral” de la administración de Nelson Orlando Rincón Sierra, o cómo se construyen “redes de proyecto” en una perspectiva de gobernancia del territorio

En su análisis del caso de Chiquinquirá, Nelson Rincón (2004, pp. 43-55) busca encontrar las condiciones favorables que hicieron posible el éxito de la política VIS de la última administración³⁵ y en particular la premiación de Chiquinquirá por parte del Gobierno Nacional, en el marco de la política llamada de “esfuerzo municipal”, la cual busca articular política nacional (asignación de SFV) y política municipal (oferta y dotación de lotes urbanos destinados a la VIS).

Según Rincón, estas “condiciones favorables” involucran a nivel local numerosos actores (tres alcaldes, tres concejos municipales, varios terratenientes —entre otros, la comunidad religiosa de los Dominicos, la cual donó un lote—, la propia comunidad, en varios periodos de gobierno (desde la administración Napoleón de 1992-1994, que decide comprar un lote para un parque industrial, pasando por la de Burgos, que decide cambiar su afectación durante la discusión del POT, hasta la actual, que decide dotarlo y construirlo).

Sin embargo, lo que parece decisivo a Rincón (2004, p. 32) es la articulación entre el programa del candidato a la alcaldía (politics), que incluye la vivienda, la inscripción en el Plan de desarrollo municipal “Primero Chiquinquirá” del área de vivienda como una prioridad (formulación de policy) y la capacidad gestinaria y proyectual de la administración municipal para hacer realidad esta

34 Ver este análisis en Jolly, Rojas y Rincón (2006).

35 Se trata de la del propio Nelson Rincón.

prioridad (implementación de policy). El primero consistía en dar prioridad al sueño ciudadano de tener vivienda propia de interés social, buscando reducir los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas, El segundo buscaba determinar las necesidades del municipio en materia de vivienda de interés social e impulsar programas de autoconstrucción y de viviendas prefabricadas, de acuerdo con la capacidad económica de los beneficiarios. La tercera, finalmente, consiste en movilizar actores locales, generar recursos y llamar la atención del gobierno nacional sobre el uno y el otro, lo que significa considerar la política pública de VIS como la suma de proyectos exitosos y construir alrededor de cada uno, una comunidad de proyecto (project community) como existen unas comunidades de políticas públicas (policy community) una de las formas de construir redes de políticas públicas y de practicar gobernancia.

Para ello, define primero la política pública de VIS durante la administración Rincón como una política de integración entre sector público y sector privado en el campo de la VIS, que se en 4 programas articulados entre sí. Se trata de proyectos exitosos³⁶ de apoyo a los programas de VIS nueva (política de tipo II, combinada con una política de tipo III), gracias a la construcción de 70 VIS en la urbanización Nuestra Señora del Rosario y de dos proyectos de mejoramiento de vivienda y hábitat, política de tipo I), el mejoramiento de 150 viviendas rurales en las veredas Varela, Resguardo y Tenería y el mejoramiento de vías y redes en los barrios Lomas I y II.

a. De las “redes de políticas públicas” a las “redes de proyecto”

Para cada uno de estos proyectos exitosos, Rincón identifica los actores clave (públicos y privados) que participaron en él, los papeles que desempeñaron (como “operador, gerente, animador, financiero, simple participante, etc.”, según las etapas del proyecto (identificación del problema, formulación e implementación del proyecto), el tipo de colaboración que existe entre ellos

36 Nelson Rincón (2004, p. 44) insiste mucho sobre este concepto que, según su criterio “permite hacer énfasis en la movilización de actores, la visión en términos de resultados y de gestión adelantada en relación con un proyecto político que la ubica en los antípodas de una concepción administrativa de una tarea que hay que cumplir que es la que guiaba las acciones adelantadas por las administraciones anteriores de Chiquinquirá”. Recuerda que el PDM de la administración Rincón tenía como objetivo principal “reconstruir la confianza entre la autoridad de la administración pública municipal y los habitantes de Chiquinquirá, estimulando una mayor integración y participación de la sociedad civil y de la comunidad en general mediante la reorganización y la modernización institucional como punto de partida de una *gestión por resultados* que permita poner orden en el crecimiento político, físico, social, económico u cultural de la ciudad, en función de su realidad, de sus capacidades y potencialidades” [cursivas añadidas].

(consulta, intercambio, coparticipación) y sus interacciones (relación de dependencia o de cooperación).

El resultado de esta reconstrucción de las condiciones de la producción de la política pública de VIS (ver en el Esquema N^o 1 el ejemplo del proyecto de urbanización Nuestra Señora del Rosario), le permite diseñar lo que Alistair Cole y Peter John (1995, p. 211) llaman “los límites variables de las redes locales de política pública”.

Para entender el enfoque de Rincón, cabe evocar las “redes temáticas” o “por problema” (issue network) de la literatura anglosajona. Marsh y Rhodes (1995, pp. 51-53), a propósito de Gran Bretaña, oponen en efecto las “redes temáticas” de políticas públicas (issue network) a las “comunidades de política” (policy community). Las primeras asocian miembros múltiples con un amplio espectro de intereses representados, contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, facilidad de acceso y salida de la red, algún grado de acuerdo que cohabita con conflictos siempre presentes, una relación entre los miembros fundamentada sobre todo en la consulta y unos conflictos de poder que se anulan entre sí. Las segundas son cerradas, cuentas con un número muy limitado de miembros, con intereses esencialmente económicos o profesionales, unos contactos muy frecuentes y muy intensos entre sus miembros que los unen y les permiten compartir los mismos valores, unas relaciones fundamentadas en el intercambio, algún tipo de jerarquía con líderes, pero también un equilibrio de los poderes, necesario para la permanencia de la red en el tiempo³⁷.

En el caso de Chiquinquirá, se trata de lo que podrían llamarse unas “mini redes de proyecto” o, más bien, unos “grupos de proyecto” de VIS, que agrupan como máximo a 4 ó 5 actores, diferentes según el proyecto, alrededor de

37 En ambos casos, recuerda Cristina Zurbriggen en su “reseña teórica de las redes de políticas públicas” (policy network), “se trata de modelos de intermediación de intereses” (Zurbriggen, p. 1), mientras que “en la literatura de Europa continental los ‘policy networks’ son concebidos como una forma de ‘governance’, es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado”. Zurbriggen agrega, sin embargo, que “la distinción entre ambas escuelas no es muy clara en la literatura y no son mutuamente excluyentes dado que comparten una temática común de investigación, es decir, cómo la conformación de redes impactan en la elaboración de políticas”. Por consiguiente, sin tomar partido entre las dos escuelas ni tampoco ignorar sus diferencias conceptuales, entre otras en cuanto a la concepción del Estado y de la acción pública, se asimilarán aquí, siguiendo a Muller y Surel (1998, p. 91) “redes de políticas públicas y gobernanza”.

los diferentes componentes de la administración municipal (alcalde, Concejo Municipal y Fondo Municipal de VIS) que siempre hacen parte de ellas³⁸.

El análisis de lo que podría llamarse según el concepto de Cole y John (1995, p. 215) el “modelo teórico del proceso político”³⁹ que estructura cada una de las mini redes o grupos de proyecto implementados en los 4 casos que analiza Rincón en su estudio indica que, bajo formas diversas, la lógica que rige los 4 proyectos realizados en Chiquinquirá sí es una lógica de territorialidad, típica de la gobernancia del territorio. Así lo evidencia el proyecto de Nuestra Señora del Rosario, el cual se presenta a continuación.

b. Nuestra Señora del Rosario: el ejemplo de una red de proyecto con “efecto de localidad”

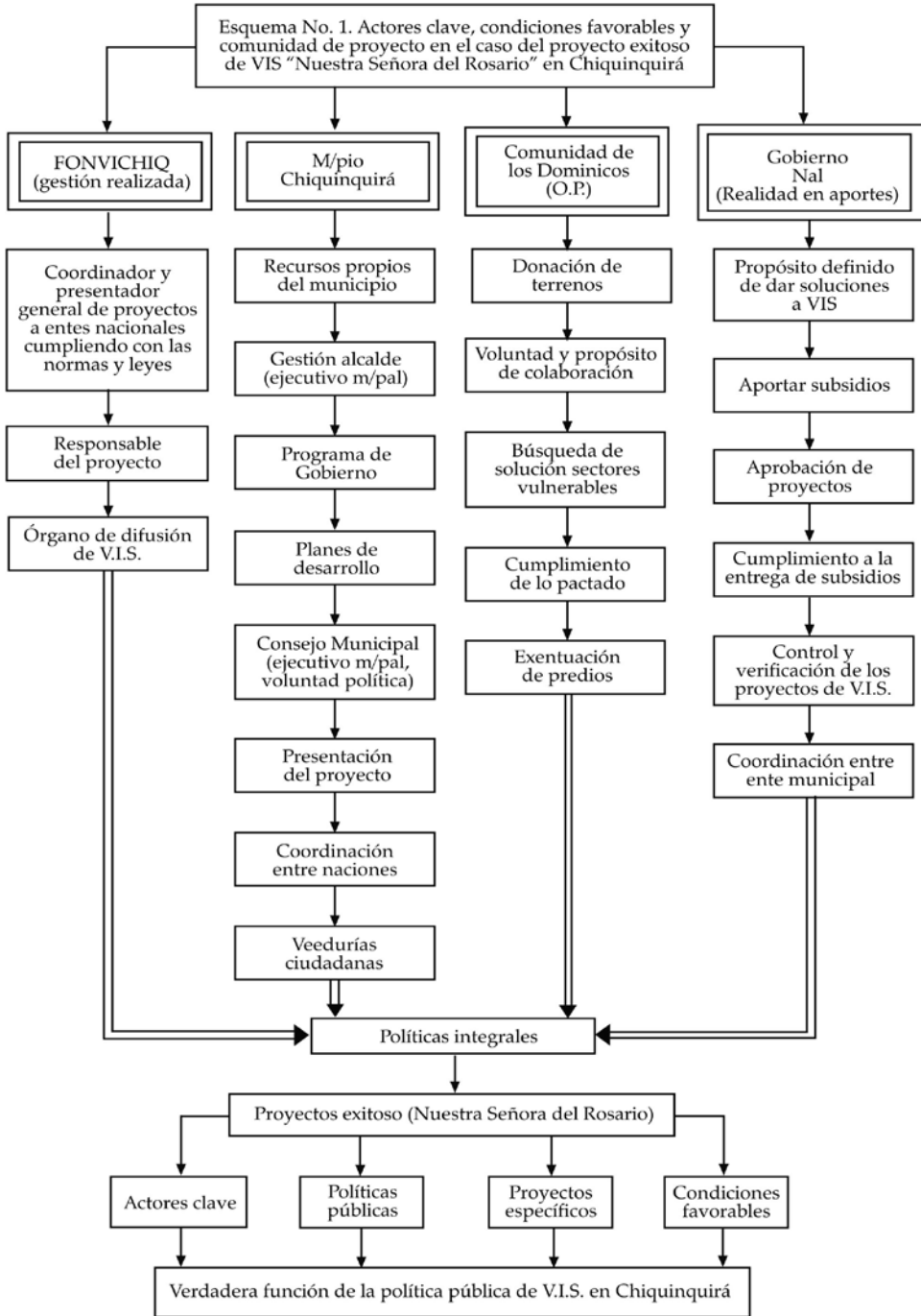
El ejemplo de la urbanización Nuestra Señora del Rosario ilustra bien lo que Cole y John (1995, p. 222) llaman “el efecto localidad”, es decir, el hecho de que “la política local está determinada por las condiciones socioeconómicas y políticas de cada localidad”. En efecto, en este proyecto de 70 casas ubicadas en un lote de 15.000 m², iniciado en mayo de 2001 y inaugurado al finalizar 2002, hay dos actores principales, co-participantes, o más bien “colaboradores”⁴⁰ del proyecto: el municipio de Chiquinquirá (apoyado por su concejo municipal, el cual debe aprobar los gastos, y su Fondo Municipal de VIS, el FONCIVHIQ, responsable y operador del proyecto) que, subraya Rincón “tiene la iniciativa del proyecto”, financia las obra de urbanización, presenta el proyecto a la consideración del Estado (INURBE)⁴¹ y selecciona la mitad de las familias beneficiarias, y la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P., que tiene a su cargo el santuario de la Basílica de Nuestra Señora del Rosario

38 Como lo hace Serge Terribilini (pp. 105-107), se podría hablar de un “referencial de proyecto” cuyo “actor más influyente” sería la administración municipal.

39 “En la teoría de las redes de políticas públicas, como en el caso de la de las redes sociales”, escriben Cole y John (1995, p. 215), “las relaciones de poder se esquivan. Afirmamos que es esencial disponer de modelos teóricos de proceso político para entender el modo de funcionamiento de las redes de políticas públicas. Cada modelo teórico —distinguen siete: pluralismo, neo pluralismo/neo elitismo, coalición de intereses, corporativismo local, institucional, poder burocrático y efecto localidad— tiene consecuencias en cuanto a la organización de las redes; cada modelo pone como principio la idea según la cual los actores utilizan sus recursos de manera particular para obtener unas metas buscadas. Al interior de cada modelo existen unas relaciones diferentes entre los actores clave, según su apreciación de lo político”.

40 Rincón subraya “la voluntad de colaboración de las partes” de este proyecto.

41 Que es el tercer actor clave de este proyecto, porque es la institución que asigna el SFV. Dada la extrema precariedad económica de las familias beneficiarias, su aporte financiero al proyecto ha sido sólo simbólico, lo mismo que su incidencia en el diseño del mismo.



Fuente: El autor, a partir de Rincón (2004, p. 50)

de Chiquinquirá, hace donación del lote y se reserva el derecho de seleccionar la otra mitad de las familias beneficiarias⁴².

Aun cuando los aportes financieros están lejos de ser equivalentes entre los dos socios⁴³, sí se trata de una colaboración entre iguales, como bien lo muestra el pacto 50-50 para la selección de los beneficiarios⁴⁴. Esta colaboración entre el sector público y una “empresa privada comprometida”, como lo escribe Rincón, está lejos de ser una práctica generalizada en Colombia y sólo se entiende si se remite al contexto local, en el cual la comunidad religiosa de los Dominicos O.P. tiene una importancia social, económica y cultural tan considerable como lo es la importancia del santuario a su cargo⁴⁵.

Más allá de una promesa personal hecha al alcalde⁴⁶, se puede ver en este pacto de dos una señal de lo que se llamó “la gobernancia del territorio”, es decir, como lo escribe Cristina Zurbriggen (2003, p. 1) “una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en la política pública”. Es este caso de escuela. La interacción se vuelve interdependencia, porque ni la comunidad religiosa, ni tampoco el municipio, hubieran podido cumplir con su misión religiosa y social, de un lado, y su promesa electoral (ratificada por el plan de desarrollo municipal), de otro, si el otro actor no hubiera intervenido en su favor: sin terreno disponible, no hay vivienda posible, pero en un lote no dotado de servicios no se puede construir.

Parafraseando a Marsh y Rhodes (1995, p. 53), se podría decir que el proyecto Nuestra Señora del Rosario es una “comunidad de proyecto” o, si se quiere, un “proyecto común”, muy próximo a la característica de lo que

42 En este “pacto de dos” se podría ver también la imagen típica del modelo de “corporativismo local” que describen Cole y John (1995, p. 219) y en el cual las redes comprenden “un número restringido de actores potentes, que colaboran en un marco formal e institucional (...) en asociación con el Estado”.

43 Según Rincón (2004, p. 51), el valor catastral del lote cedido por la comunidad religiosa de los Dominicos O.P. es de menos de 3 millones de pesos, en contraste con los 1158 millones de pesos que costó el proyecto y los 690 millones de pesos financiados por el municipio.

44 Según las normas actualmente vigentes en cuanto al SFV, el municipio está encargado de “detectar los sectores de la población los más vulnerables” y proponer a las familias así seleccionadas postular el SFV ante el Estado (FONVIVIENDA), quien lo asigna.

45 Colegios, anexo de la Universidad Santo Tomás, dispensario, hospicio y la Basílica, todas obras a cargo de la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P., ocupan varias manzanas en el corazón de la ciudad.

46 Según el alcalde, en una entrevista privada con este investigador, el Prior de la comunidad religiosa de los dominicos O.P. de Chiquinquirá le había prometido cuando era estudiante de la especialización en gestión municipal en la sede de la Universidad Santo Tomás (universidad que depende de la comunidad) que “en caso de ser candidato a la alcaldía y elegido”, la Comunidad le regalaría el lote al municipio “para que este lo dote para hacer VIS”.

estos autores definen como un “comunidad de política pública”, en cuanto a la distribución de los recursos en el seno de la red: “todos los participantes tienen recursos; la relación básica es una relación de intercambio”. Con equipamientos necesarios para la construcción de las casas. Asimismo, contra la posibilidad de dotación de un lote que permita a unas familias necesitadas conocidas de la comunidad religiosa tener vivienda, esta hace una donación de este lote al municipio, para que lo urbanice.

c. El proyecto Primero Chiquinquirá o la articulación entre juego político y acción pública

La construcción de la primera etapa (100 casas) de Primero Chiquinquirá, es un proyecto menos horizontal y más transversal. A diferencia de Nuestra Señora del Rosario, no hay aquí un socio privado (terrateniente), porque el lote sobre el cual se construye pertenece al municipio desde hace más de 10 años. Los aportes financieros de los futuros habitantes representan el 10 % del total del proyecto (sin considerar el valor del lote), de tal manera que se vuelven cofinanciadores del proyecto, al lado del mismo municipio (con el 40,8%) y su fondo de VIS (FONVICHIQ, con el 23,9%) y, claro está, del Estado (FONVIVIENDA, sucesor del INURBE, disuelto en abril de 2003, con el 35,2 %).

El interés del proyecto reside más bien en que evidencia la sucesión de decisiones municipales que permitieron su realización y articulación. Más que la gobernancia del territorio, lo que muestra Primero Chiquinquirá es no sólo la capacidad de articular juego político (politics) y acción pública (policy), sino también, así como en el caso de Metrovivienda, las relaciones sutiles entre instrumento de política pública, la misma política pública y el proyecto político que la sostiene.

Según Rincón, las “condiciones favorables” que han permitido que el proyecto fuera realizado involucran tres alcaldes a nivel local y tres concejos municipales, en un proceso de casi 10 años. La administración de Napoleón Peralta Barrera (1992-1994) decide, a través de la Corporación de Desarrollo de Chiquinquirá (CORDECH), comprar un lote de 7 hectáreas para crear un parque industrial. Siete años más tarde, durante la discusión del POT, la administración de Armando Burgos propone cambiar su afectación y declararlo como “área de expansión urbana”, lo cual aprueba el Concejo Municipal. Finalmente, la administración de Nelson Rincón decide en 2002 realizar en él un amplio programa de 346 viviendas VIS e iniciar la primera etapa de 100 casas, financiando directamente las redes de servicios pú-

blicos y las vías necesarias y, a través del FONVICHIQ, gran parte de la construcción de las casas.

Lo que parece decisivo a Rincón (2004, p. 52) cuando analiza este proyecto es, como en el caso de los tres otros, la articulación entre y la combinación de tres elementos:

- El programa del candidato a la alcaldía (politics), que consistía en “dar prioridad al sueño ciudadano de tener vivienda propia de interés social, buscando reducir los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas”.
- La inscripción en el Plan de desarrollo municipal Primero Chiquinquirá del área de vivienda como una prioridad, al determinar las necesidades del municipio en materia de vivienda de interés social e impulsar programas de autoconstrucción y de viviendas prefabricadas, de acuerdo con la capacidad económica de los beneficiarios (formulación de policy).
- La capacidad gestiona y proyectual de la administración municipal para hacer realidad esta prioridad (implementación de policy), es decir, la capacidad de movilizar actores locales, generar recursos y llamar la atención del gobierno nacional sobre uno y otro.

d. Los programas de mejoramiento de viviendas rurales y urbanas o “la gobernanza local”

El mejoramiento de 150 viviendas en las veredas Varela, Resguardo y Tenoría (pozos sépticos, instalaciones sanitarias, cocina, habitaciones) sí es un caso típico de “gobernanza local”. Aun cuando el Estado (el Banco Agrario en el caso presente) financia las tres cuartas partes del proyecto con el SFV, el proyecto reúne a actores clave: el municipio, a la vez promotor, financiador de materiales de construcción y gerente del proyecto, y los habitantes (“la comunidad veredal”), quienes realizan y controlan las obras a través de las juntas de acción comunal y son los beneficiarios directos.

Cabe anotar que si bien el esquema de participación comunitaria es muy frecuente en el ambiente urbano colombiano, es muy escaso en el caso de mejoramiento de viviendas rurales.

La terminación de redes de servicios públicos y de vías en los barrios urbanos de Las Lomas I y Las Lomas II, urbanizaciones VIS realizadas por administraciones anteriores, es un programa realizados sin financiación

del Estado, por lo cual es únicamente local, lo que permite calificarlo como acción típica de “gobernanza local”.

En dicho proyecto el municipio es el único financiador y ejecutor, mientras los habitantes aportan la mano de obra y las juntas de acción comunal ejercen una función de veeduría ciudadana de las obras realizadas.

3.2 “El esfuerzo municipal” o la autonomía local bajo la dependencia de la “sectorialidad discrecional” de la asignación del SFV y del gobierno del territorio

El examen detallado de la modalidad llamada “de esfuerzo municipal” permite explicitar las condiciones de la articulación entre la vertiente local y la vertiente nacional de la política pública de VIS en Chiquinquirá; asimismo, hace posible caracterizar lo que se denominó como la “secterritorialidad” y su modo de lograr la gobernabilidad, la combinación entre el gobierno del territorio y la gobernanza de los territorios, es decir, el matrimonio indisoluble entre sectorialidad y territorialidad, entre gobierno del territorio y la gobernanza de los territorios.

Cabe recordar que la sectorialidad de la vertiente nacional de la política pública de VIS está esencialmente ligada al modo de declaración de elegibilidad de los proyectos y asignación del SVF⁴⁷, mientras que la territorialidad de la vertiente territorial-horizontal se da durante la producción de las políticas públicas de VIS de tipo I (mejoramiento de VIS y de barrios), II (programas de VIS nuevas) y III (constitución, reserva, adquisición y dotación con equipamientos de lotes urbanizables para programas de VIS).

Es necesario precisar ahora los límites de la sectorialidad de la política pública de VIS, distinguiendo la “sectorialidad técnica” que constituye la elegibilidad de los proyectos de urbanización, de la “sectorialidad discrecional” del proceso de asignación del SFV.

En efecto, para que una familia pueda postular al SFV, es necesario que además de cumplir con una serie de condiciones relativas, entre otras, a sus

47 Para ser completo, habría que agregar a estos dos elementos las condiciones de otorgamiento de los créditos de FINDETER a los municipios para financiar la dotación de las urbanizaciones en equipamientos. Aquellas, según varios testimonios, difieren sensiblemente de los criterios “clásicos” de endeudamiento y evaluación de proyectos de infraestructura.

ingresos, el Estado⁴⁸ haya previamente declarado “elegible” el proyecto de urbanización en el cual está incluida la vivienda, esto es, susceptible de poder recibir un SFV. Sin declaración previa de elegibilidad, no hay asignación posible, sin importar cuáles sean los méritos del postulante en cuanto a su situación económica y social. Esta es una condición necesaria y, a su vez, manifestación la más evidente del Estado soberano, su manifestación técnica.

Pero la condición de elegibilidad no es una condición suficiente. Una vez el proyecto de urbanización es considerado como “elegible”, y la familia postulante ha sido reconocida como beneficiaria potencial del SFV, este se siempre y cuando haya partidas presupuestales disponibles. En este proceso de asignación, en el cual ya no pueden jugar los meros criterios “técnicos”, sí es de carácter discrecional (algunos inclusive dirían arbitrario) y es a este nivel entonces que debe ubicarse la manifestación real del Estado soberano y de la sectorialidad, su manifestación discrecional.

La política llamada “de esfuerzo municipal”, iniciada por la administración del presidente Uribe en noviembre de 2002, consiste esencialmente en que según el artículo 3 del Decreto 2480 de 2002:

... unas partidas presupuestales destinadas al SFV para los años 2002, 2003 y 2004 y hasta un monto de 150.000 millones de pesos [el equivalente de 25.000 SFV] repartidos en 2002, 90.000 millones lo serán entre las capitales de departamento (...) y el saldo, ya sea 60.000 millones [el equivalente de 10.000 SFV], a través del Concurso de Esfuerzo municipal en los otros municipios del país.

En términos económicos, se trata de hacer una suerte de “remate” de los recursos públicos en dirección de los municipios que no son capitales de departamento, con el fin de resolver el problema del “cuello de botella” que constituye la gran demanda, al mismo tiempo que se busca superar el obstáculo de la decisión técnica de la declaración de elegibilidad (sectorialidad técnica), pero sin tocar la asignación discrecional (sectorialidad discrecional)⁴⁹.

En esta perspectiva, los criterios “técnicos” para ganar el concurso se referían a que los proyectos de VIS declarados elegibles cumplieran con una serie

48 Antes de abril de 2003, se trataba del INURBE, después de esta fecha de FONVIVIENDA, que a su vez se apoya en el concepto técnico de FINDETER.

49 El Decreto precisa en efecto que “la distribución regional de los ingresos del Concurso de Esfuerzo Municipal que hará el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento territorial no implica la asignación de SFV, proceso que se seguirá realizando según las normas específicas fijadas por el Gobierno nacional”.

de condiciones en cuanto a su carácter físico (buena relación áreas verdes-vivienda, buena relación tamaño-precio); financiero (existencia de un SFV municipal representado en materiales de construcción, lotes o en efectivo); social (prioridad dada a los proyectos de reubicación de AHAR y a las familias de bajos ingresos), e institucional (estar presentado por un municipio o un ente municipal, o con su garantía).

“Del total nacional”, precisa Nelson Rincón (2004, p. 53), “el Departamento de Boyacá donde está ubicado Chiquinquirá recibió 1.778 millones de pesos [el equivalente de 300 SFV]”. Gracias al proyecto Primero Chiquinquirá, analizado anteriormente, la ciudad ha ganado el Concurso Departamental del Esfuerzo Municipal. Por esta razón se le entregó en marzo de 2003, por parte del presidente de la República, un diploma “con la promesa de 100 SFV”, lo que le permitió superar el primer obstáculo de la sectorialidad, el “técnico”, aun cuando quedaba por sortear el escollo “discrecional”.

En realidad, en el momento en que Nelson Rincón redactaba su informe específico (primer semestre de 2004):

... el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no había confirmado todavía la asignación de 42 de los 100 SFV necesarios para las 100 vivienda en construcción de la primera etapa de este proyecto, sin que se supiera muy bien cuál era la razón de este retraso sino que se estaba en periodo electoral (elección municipal el 26 de octubre). La consecuencia de esta no decisión era que las obras estaban paralizadas y que cinco familias ya habían renunciado al SFV.

Sobre la articulación entre las vertientes nacional y local de la política VIS, Nelson Rincón (2004, p. 59) anota:

... si el éxito de la política nacional de subsidio descansa sobre la movilización de los actores locales, entre otros para proveer tierras urbanas dotadas, los esfuerzos locales quedarán en vano si el Gobierno nacional no cumple con las promesas en cuanto a la asignación de subsidios, de tal suerte que un alcalde le puede incumplir a su comunidad no por culpa suya sino por culpa del nivel nacional.

Así, se confirma plenamente la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad. Salvo caso excepcionales como el de Bogotá con la administración Garzón, la autonomía en la conducción de la vertiente local de la política pública de VIS que da el recurso a una lógica de territorialidad y de gobernancia del territorio consiguiente, está finalmente condicionada por la sectorialidad discrecional de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza. Por lo contrario, una sectorialidad débil en términos de recursos (sometida a “recortes presupuestales”) y de instituciona-

alidad (poca importancia política del sector de la vivienda en el proyecto político nacional, y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial frente al de Hacienda) no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte.

A manera de conclusión: la política pública de VIS, o las dificultades de la gobernancia en los territorios. Territorio y poder: el reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo”

El análisis de casos a priori tan disímiles como Bogotá y Chiquinquirá muestra cuán difícil es practicar la gobernancia del territorio, como modo de gobierno para asegurar la gobernabilidad en una lógica de territorialidad, cuando se trata de formular e implementar la vertiente local de la política VIS. Se revela, también, cómo la dualidad de la política VIS y su “hibrididad” hacen evidente la tensión entre sectorialidad (defendida por las instancias nacionales) y territorialidad (a cargo de los alcaldes). Más allá de las diferencias entre los dos casos analizados, son las similitudes las que impactan: en ambos, se constata una “indispensable territorialidad”, una interdependencia de las vertientes de la política pública de VIS y unas dificultades consiguientes para combinar el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios.

Si hay “indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad” como se ha planteado, recurriendo a una metáfora civil y religiosa, o “secterritorialidad”, utilizando un neologismo un poco cacofónico, es porque la autonomía de la territorialidad de la vertiente local de la política VIS y la gobernancia del territorio consiguiente están condicionadas por la sectorialidad de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza. Pero es también porque una sectorialidad débil en términos de recursos (sometida a recortes presupuestales) y de institucionalidad (dada la escasa capacidad de negociación del ministerio encargado de la vivienda frente al de Hacienda) no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte. En cuanto a la política pública de VIS, se puede entonces decir que “la territorialidad es indispensable aun cuando no sea suficiente”.

La cuestión queda entonces en saber si este modo de gobierno híbrido que es la “governancia” permite a los alcaldes, realmente, conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio. Dicho de otra manera, ¿pueden los alcaldes, ser al mismo tiempo agentes regidores, practicantes del gobierno del territorio y ansiosos

de las decisiones venidas “desde arriba”, y actores gobernantes, defensores de la gobernancia del territorio y atentos a responder a las necesidades de sus comunidades? ¿Pueden resolver el conflicto entre estos dos papeles que les imponen normas y sentencias? La respuesta a estas preguntas no es del todo clara, a pesar de que, en ambos casos, se asiste a unas iniciativas que conducen a la construcción de modelos originales de gestión de la vertiente local de la política pública de VIS, fuertemente ligados al “proyecto de ciudad” del alcalde de turno. Identificar, formular, implementar políticas públicas de VIS es, en última instancia, “hacer política” en el territorio, es decir, confrontarse con “problemas de poder” y, por ende, con las relaciones complejas entre territorio y poder.

Desde el punto de vista de la cuestión de las relaciones entre territorio y poder, la investigación deja conclusiones muy importantes y de carácter general. En efecto, como en el caso de las políticas públicas de servicios públicos domiciliarios y de educación, analizadas en otras investigaciones, se podría decir, extrapolarlo un poco, que los alcaldes colombianos muestran que más allá de las normas y de las sentencias, y además de ser unos buenos regidores, atentos a las decisiones “venidas desde arriba”, también pueden ser unos verdaderos actores gobernantes, promotores de políticas públicas diseñadas “desde abajo”.

Un examen atento permite afirmar que eso es posible mediante unas políticas públicas que combinen el enfoque sectorial (vertical), el del agente regidor y el enfoque territorial (horizontal), el del actor gobernante; que unas relaciones más equilibradas empiecen a tejerse, dejando algún margen a los actores locales frente al gobierno nacional y conduciendo progresivamente a un modelo de gobernabilidad evolutivo y complejo, a partir de lógicas a veces fragmentadas. Se muestra también la importancia de un “efecto localidad” —como dirían Cole y John— de un “proyecto de ciudad” según la expresión de Jordi Borja (politics), en su puesta en marcha, y la estrecha relación que existe entre unos y otros.

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, de esta manera se profesa y se practica un derecho nuevo, la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales, siendo, por cierto, a priori más fácil hacerlo en un gran ciudad como Bogotá que en un centro local como Chiquinquirá. Como lo nota Pierre Muller (2006, p.144) a propósito del caso francés, esto se hace no en función de la repar-

tición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida), sino en función de la agenda política local.

Al construir localmente las soluciones que parecen más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales provienen, volviéndose así defensores de la gobernancia de sus territorios, los alcaldes colombianos demuestran que más allá de la descentralización “venida de arriba”, el verdadero reto es la territorialización de la acción pública “desde abajo”. Cualquiera que sea su manera de actuar y su modo de pensar estos dirigentes locales entendieron con Pierre Muller que “cada vez más hacer política es hacer políticas públicas”.

Lo que surge entonces es la naturaleza profunda de lo que, con ocasión de la identificación, formulación e implementación de políticas públicas como la de la VIS, está en juego, más allá de la “buena gestión pública” o del “buen gobierno local” (good governance): las complejas relaciones entre poder y territorio. A pesar de todos las barreras interpuestas por los promotores de normas y por los jueces, los alcaldes y los gobernadores colombianos hacen suya esta aserción de los expertos según la cual “la ‘descentralización’, a diferencia de la ‘desconcentración’, no sólo redistribuye responsabilidades, sino poder”.

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2001). Plan de desarrollo económico, social y de obras publicas para Bogotá D.C. 2001-2004. “Bogotá para vivir del mismo lado”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2004). Plan de desarrollo económico, social y de obras publicas para Bogotá D.C. 2004-2008. “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2005a). Pacto por el hábitat digno en Bogotá D. C, 23 de Junio de 2005. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2005b). Decreto No. 226 de 2005 (15 de Julio 2005) por el cual se reglamenta el otorgamiento del subsidio distrital de vivienda.
- ALCALDÍA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTÁ. (1998). Plan de desarrollo económico, social y de obras publicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001. “Por la Bogotá que queremos”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- BADIE, B. (2001). Etat, Nation, Territoire. En G. Hermet et al. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques (5a Ed., pp.107-109, 196, 300). Paris: Armand Colin.

- BIRNBAUM, P. (2001). Gouvernabilité. En G. Hermet et al. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques (5a Ed., pp. 125-126). Paris: Armand Colin.
- BORJA, J. (2001, julio). El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. *Revista Institución y Desarrollo*, (8). Recuperado de: http://www.iigov.org/revista/?p=8_03.
- COLE, A. & JOHN, P. (1995). Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne. En P. Le Gales et M. Thatcher. *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks* (pp. 210-227). Paris: L'Harmattan.
- DE GRAUWE, A. (2002). Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation. Paris: IIPE.
- FEDESARROLLO. (2006). 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.
- GARZÓN, L. E. (2003). Programa de gobierno de Luis Eduardo Garzón Alcalde de Bogotá 2004 - 2007, "Lucho por Bogotá humana y moderna" Bogotá.
- GUTIÉRREZ TRUJILLO, J. M. (2005). 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. Ponencia para el Seminario de capacitación sobre financiación de vivienda de interés social y desarrollo territorial. Bogotá, mayo de 2005.
- (2005). Invitación al simposio Gobernabilidad local. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Seccional Cali, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Especialización en Gobierno Municipal, Sede Bogotá.
- (2006). Invitación al simposio Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina, Cochabamba, Bolivia, CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.
- JOBERT, B. (1997). El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas sectoriales. *Tecnología Administrativa*, 11, (23), 171-203 (traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas).
- JOBERT, B. (1997). Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción. *Tecnología Administrativa*, (3).
- JOLLY, J.-F. (con la colaboración de M. Rojas Ballén y N. O. Rincón Sierra). (2006). Políticas públicas, gobernanza y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá. Informe final del proyecto de investigación N° 1879. Bogotá:

- Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Facultad De Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Grupo de investigación: Políticas Urbanas.
- JOLLY, J.-F. (1995). 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.
- JOLLY, J.-F. (1999). La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido? En C. Salazar Vargas. Las políticas públicas (2da. Ed). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- JOLLY, J.-F. (2001). ¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia? Bogotá: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana (sin publicar).
- JOLLY, J.-F. (2002a). Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre la política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000. Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- JOLLY, J.-F. (2002b). Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político Paper 50, 23 de abril de 2002. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en: http://www.iigov.org/papers/?p=2_0050.
- JOLLY, J.-F. (2003a). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? En Desarrollo humano e institucional en América Latina, (46). en línea en http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02 http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02, 2003
- JOLLY, J.-F. (2003b). Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico. En Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma? (pp. 67-99). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.
- JOLLY, J.-F. (2003c). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. Documentos IIGC, 1-35. Disponible en <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>.
- JOLLY, J.-F. (2003d). 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 (sin publicar).
- JOLLY, J.-F. (2004a). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? En A. Hernández Becerra (Comp.). Crisis

- y futuros de los departamentos en Colombia (pp. 125-145). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.
- JOLLY, J.-F. (2004b). 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.
- JOLLY, J.-F. (2004c, diciembre). Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS). En *Papel Político*, (16), 77-102.
- JOLLY, J.-F. (2005a, julio). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, 52-85.
- JOLLY, J.-F. (2005b). 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. *Papel político*, (18), 137-154.
- JOLLY, J.-F. (2007a). Régir le Territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie. Paris: Editions L'Harmattan (por publicarse).
- JOLLY, J.-F. (2007b). Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas, gobernancia y territorio en Colombia. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana (por publicarse).
- JOLLY, J.-F. (2007c). 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 J.-F. Jolly & J. I. Cuervo (Eds.). *Lecturas sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (por publicarse).
- LASCOURMES, P. y Le Galès, P. (Eds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Sciences Politiques*, 1, (45), 57-95.
- LÓPEZ GUTIÉRREZ, F. (2005). A propósito del subsidio distrital de vivienda: ¿se puede otorgar lo que no existe? Recuperado el 20 de mayo de 2005 del sitio web del Programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia: <http://www.redbogota.com>
- METROVIVIENDA (2000). *Metrovivienda. Génesis y puesta en marcha 1998-2000*. Bogotá: Metrovivienda.
- METROVIVIENDA (2002). *Ciudadela El Recreo. Memoria del modelo de gestión Metrovivienda*. Bogotá: Metrovivienda.

- METROVIVIENDA (2004). Nuestros proyectos, ¿qué es Metrovivienda? Información sobre vivienda en Bogotá. Recuperado el 25 de marzo de 2004 de: <http://www.metrovivienda.gov.co/flash/html>.
- METROVIVIENDA (2006). Nuestros proyectos, ¿qué es Metrovivienda? Información sobre vivienda en Bogotá Información para las Familias. Recuperado de el 23 de junio de 2006 de <http://www.metrovivienda.gov.co/flash/html>.
- MULLER, P. y SUREL, Y. (1998). *Le concept de gouvernance. L'analyse des politiques publiques*. París: Ediciones Montchrestien.
- MULLER, P. (1997). Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. *Tecnología Administrativa*, 11, 23, 137-168.
- MULLER, P. (2002). *Las políticas públicas* (1a. Ed. en español, Trad. J.-F. Jolly y C. Salazar Vargas). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MULLER, P. (2003). *Les politiques publiques* (5^{ème} Ed.) Paris: Presses Universitaires de France.
- NAVAS PATRÓN, Á. (2003). El pequeño municipio: actor principal en el proceso de integración, movilización política y penetración del territorio. En *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer.
- RHODES, R.A.W, y Marsh, D. (1995). Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne. En P. Le Galès et M. Thatcher (Dirs.) *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks* (pp. 31-68). Paris: L'Harmattan.
- RINCÓN SIERRA, N. O. (2004). El análisis de la política pública de vivienda de interés social en el municipio de Chiquinquirá (2001-2003). Trabajo de grado de Maestría en Ciencias Políticas, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- ROJAS BALLÉN, M. (2004). 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 de Maestría Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- SALAZAR VARGAS, C. (1999). *Las políticas públicas* (2da. Ed). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- SOLÀ, A. (2001). La traducción de governance. *Punta y Coma*, 65.
- TERRIBILINI, S. (2001). *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales*. Paris: L'Harmattan.
- TOURNIER, Ch. (2007). Le concept de gouvernance en science politique. En J.-F. & J. I. Cuervo (Eds.). *Lecturas sobre políticas pública*. Bogotá: Universidad Externado

de Colombia (por publicarse). Ver otra versión de este texto en *Le concept de gouvernance en science politique. Papel político* (2007). 12, (1), 63-92.

ZURBRIGGEN, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Une revisión teórica. Document 105, 3 juin 2003, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya à Barcelona. Recuperado el 2 de mayo 2007 de: http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105.