

ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS SOBRE LA
POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. CASO DE ESTUDIO:
PROYECTO NUEVA CIUDADELA EL RECREO, LOCALIDAD DE BOSA, BOGOTÁ
D.C., 1999-2003

IVÁN PATRICIO GARZÓN REYES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2010

“Análisis de la influencia de las veedurías ciudadanas sobre la política pública de Vivienda de Interés Social. Caso de estudio: Proyecto Nueva Ciudadela el Recreo, Localidad de Bosa, Bogotá D.C., 1999-2003”.

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Iván Patricio Garzón Reyes

Dirigida por:
Rubén Sánchez David

Semestre I, 2010

A mi madre

A mis hermanos

A la memoria de mi padre

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. ELEMENTOS NORMATIVOS Y COYUNTURALES: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	4
2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES	16
2.1. ACTORES INVOLUCRADOS	22
2.1.1. Propietarios de Terreno	23
2.1.2. Gremio de la Construcción	25
2.1.3. Organizaciones Populares de Vivienda	26
2.1.4. Familias Residentes de los Proyectos	27
2.1.5. Familias Interesadas en comprar vivienda	28
2.1.6. Academia	28
2.1.7. Cajas de Compensación – FONVIVIENDA	29
2.1.8. Entidades de Financiamiento	29
2.1.9. Metrovivienda	30

2.1.10. Alcaldía Local	31
2.1.11. Autoridad Ambiental	31
3. ALCANCES Y LIMITACIONES	32
3.1. ALCANCES	32
3.1.1. Evaluación por parte de la academia	33
3.2. LIMITACIONES	36
3.2.1. Falta de Información	38
3.2.2. Sustitución de la veeduría ciudadana por OPV's	39
3.2.3. Multiplicidad de Actores	39
3.2.4. Falta de continuidad de la Política de Participación Ciudadana	40
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
4.1. RECOMENDACIONES	41

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años la inclusión del ciudadano en la gestión pública viene siendo considerada como un factor determinante para el avance de los países en vías de desarrollo. Los países de América Latina se han caracterizado por la incapacidad gubernamental para cumplir sus compromisos, por carecer de gobernabilidad, representatividad y rendición de cuentas. Esta investigación adelanta una reflexión sobre el papel que cumplen el gobierno y la sociedad civil en los procesos de desarrollo. Así mismo, nos brinda elementos de análisis para estudiar las veedurías ciudadanas, con miras a incrementar la capacidad de diseñar y ejecutar eficazmente políticas públicas compatibles con la participación organizada, activa y responsable de los ciudadanos. Esta investigación toma como referentes teóricos algunos de los presentados por Mancur Olson en su libro: *La Lógica de la Acción Colectiva Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, los cuales, ayudarán a resaltar las necesidades y valores diversos presentes en el caso de estudio como base de un conflicto de intereses que conllevan a la constitución de una veeduría ciudadana. Así mismo se analizarán las características de esa constitución vista a la luz de la teoría de grupos y organizaciones, señalando elementos tales como la finalidad, los incentivos sociales y el comportamiento racional de los actores involucrados.

La necesidad de buscar un mejor desempeño de la gestión pública ha obligado a buscar nuevos enfoques y ha impuesto muchos retos a la provisión de bienes públicos.

En la última década, la acción del Estado se ha enmarcado en el estudio de las políticas públicas. Este enfoque usa herramientas de la ciencia política, la economía y la administración con el propósito de mejorar el desempeño gubernamental, estudiando de manera central cómo se toman las decisiones colectivas y cómo se asignan los recursos públicos. De este modo se promueven la transparencia y la gobernabilidad desde la incidencia del control social en los asuntos públicos.

El estudio de las políticas públicas sienta bases para que las sociedades expresen sus preferencias y valores a través de la acción gubernamental. Esto no tiene

que ser de interés sólo de los dirigentes; por el contrario, es un tema de vital importancia para el ciudadano común que debe tener conocimiento de las actividades gubernamentales y de su impacto en el bienestar de toda la comunidad.

El papel de la sociedad civil mediante los distintos mecanismos existentes es definitivo en la construcción de la buena gobernabilidad cuando puede ejercer el balance y el control tanto del poder gubernamental como del sector privado, a la vez que puede contribuir a fortalecerlos.

El control social al accionar gubernamental y a la responsabilidad del servidor público se justifica desde la propia naturaleza del Estado por las actividades crecientes que le han sido asignadas. En la medida en que se amplía el radio de acción de este y aumenta el número de actores que intervienen en los diferentes sectores de la sociedad, se hace necesaria una relación recíproca que haga del control no solo una herramienta de evaluación sino una de apropiación de lo público.

Teniendo en cuenta que en una democracia, el control social es de suma importancia en el cumplimiento de los fines del Estado y de la legitimación de sus instituciones, se analizarán los alcances de la acción de la veeduría ciudadana en la política pública de hábitat en Bogotá, con el ánimo de evidenciar el contexto en el que se inscriben, los actores que participan o influyen en su constitución y funcionamiento y establecer sus alcances y limitaciones. Con este fin, se analizará el caso específico del proyecto de vivienda de interés social Nueva Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa.

El objeto de esta investigación se soporta en la importancia de la vivienda como elemento de necesidad vital de todos los ciudadanos y en la complejidad de las redes de poder que se manifiestan en los momentos de definición e implementación de los proyectos de Vivienda de Interés Social.

En un contexto social de desarrollo el tema de VIS se ha convertido en la última década en un tema recurrente en las agendas gubernamentales, el cual señala el propósito de garantizar la vida humana en condiciones de dignidad. De este modo, en la realidad social del país se presenta la necesidad de construir masivamente vivienda para la población de bajos ingresos; así mismo la inclusión de la ciudadanía en estos

procesos será de suma importancia para fomentar la transparencia y la eficacia de las políticas públicas formuladas y ejecutadas por las entidades encargadas para tal fin.

En el capítulo primero se presentan los antecedentes de la participación ciudadana en Colombia enfocando el análisis en la figura de la veeduría ciudadana. Complementa este capítulo la forma en que el Distrito de Bogotá enfrentó el problema de déficit habitacional y la construcción ilegal de vivienda con el proyecto la Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa.

En el capítulo segundo, se describen y apropian los referentes analíticos derivados de la teoría de la Lógica de la Acción Colectiva aplicados en la investigación. Así mismo, se identifican y se describen las características propias de los actores involucrados en el proyecto de vivienda en mención.

El capítulo tercero, presentan los alcances y las limitaciones de la participación ciudadana en el proyecto de la Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa. Más adelante se dan algunas conclusiones y se proponen algunas recomendaciones para que el objetivo que se busca con la participación ciudadana pueda llevarse a cabo.

1. ELEMENTOS NORMATIVOS Y COYUNTURALES: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Para identificar los elementos normativos y coyunturales es necesario conocer los antecedentes de la participación ciudadana, así como la forma en que ésta fomenta el mejoramiento de la ejecución de políticas públicas como la política de vivienda de interés social en Bogotá; seguido se mencionará la manera como se quiso hacer frente al problema de déficit habitacional mediante el Proyecto Nueva Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa.

El régimen político imperante en Colombia durante los últimos doscientos años ha sido la democracia. En esta experiencia se registran dos enfoques: el primero de ellos, la democracia representativa caracterizada fundamentalmente porque el único medio de los ciudadanos y ciudadanas para incidir en las decisiones de carácter público, es el voto para la elección del presidente de la república y cuerpos de representación política como concejos municipales, asambleas departamentales y congreso nacional.¹ En este modelo los partidos políticos tienen un poder acumulado en la toma de decisiones y sirven como intermediarios de las peticiones de los ciudadanos, a los que no siempre se les satisfacen sus necesidades de forma completa sino transitoria. La forma en que se relacionan gobernantes y gobernados fuera de épocas electorales, es mediante la movilización y la protesta con respecto a derechos perdidos.²

Varios autores han afirmado que la aparición de la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo en Colombia se dio principalmente como respuesta a la crisis del sistema político que enfrentó el país durante las dos últimas décadas del siglo XX. Esta crisis se caracterizó fundamentalmente por la pérdida de

¹Comparar Velásquez, Fabio y Esperanza González. “Contextos y Conceptos”. En: *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*. 2003. pp. 43-46.

²Comparar Velásquez. “Contextos y Conceptos”. pp. 44

legitimidad de las entidades del Estado, dadas las consecuencias de las prácticas del clientelismo y el autoritarismo que articularon el sistema político colombiano.³

Debido a los efectos producidos por la aplicación de la democracia representativa, y como objetivo de la Asamblea Nacional Constituyente, se abrió camino la aplicación de la democracia participativa, la cual propende la participación del ciudadano en la toma de decisiones de carácter público por medio de la deliberación, el razonamiento y la concertación de acciones que busquen mejorar la formulación y la ejecución de las políticas, programas, planes o proyectos de interés público. La Asamblea Nacional Constituyente, además de evidenciar la participación de diversos grupos defendiendo intereses comunes, representa un punto de inflexión en la historia de la democracia en Colombia, dado que institucionalizó un Estado Social de Derecho soportado en los principios de autonomía, democracia, participación y pluralismo lo cual se hace evidente en la Constitución Política.⁴ La importancia otorgada a la intervención del ciudadano en las formas de la definición de lo público, revelaron necesidades manifiestas de legitimación del Estado, de sus instituciones y su accionar. Esta transición permitió dar un paso importante hacia la construcción de una relación de corresponsabilidad entre el ciudadano, las formas organizativas y el Estado, permitiendo que los ciudadanos, pudieran incidir directamente en las dinámicas del poder social, y garantizar la sostenibilidad de las diferentes formas de cooperación entre los individuos y de estos con el Estado⁵.

Institucionalizada la participación como principio constitucional, se concibió una serie de mecanismos que permitieran un diálogo directo entre los actores sociales

³Comparar Velásquez. “Contextos y Conceptos”. pp. 44 y Botana, Natalio. “Dimensiones Históricas de las transiciones a las democracias en América Latina”. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004. pp 31 - 143

⁴Comparar Constitución Política de Colombia, Título I, “De los principios fundamentales”, Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁵La relación de corresponsabilidad entre el ciudadano, las formas organizativas y el Estado, hace referencia al enfoque de gobernanza/gobernación. Para su profundización consultar: Aguilar Villanueva, Luis f. “Gobernanza”. En: *Gobernanza y Gestión Pública*. 2006.

y el quehacer público, a saber: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Por otra parte, la Constitución Política pone de manifiesto la obligatoriedad que tiene el Estado de contribuir a la “organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”⁶.

Entre las diferentes organizaciones que se consideran, se encuentra la Veeduría Ciudadana, la cual es “una herramienta de vigilancia y control social de la ciudadanía sobre el Estado, para fortalecer la vigencia de principios constitucionales tales como democracia, transparencia, moralidad, equidad, eficiencia y eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas, en el desempeño de responsabilidades de los servidores públicos y en la gestión pública en general”⁷.

Si bien la veeduría ciudadana se instauró con la Constitución de 1991, ésta tuvo unos antecedentes referenciados en los programas de gobierno de Belisario Betancur (1982 – 1986) y Virgilio Barco (1986 – 1990). Dichos programas estuvieron encaminados a buscar una mayor cercanía entre el Estado y la Sociedad, por lo que la participación constituía el pilar de los programas de atención a la pobreza y soportaron las estrategias de reconciliación, normalización y rehabilitación, diseñadas para enfrentar las grandes tensiones sociales que se originaron en su momento, ante la pérdida de credibilidad y legitimidad en las instituciones públicas.⁸

A partir de 1989 el presidente Virgilio Barco, por medio del Decreto 1512, creó las veedurías populares en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación

⁶ Ver Constitución Política de Colombia, Título IV “*De la participación democrática y de los partidos políticos*”, Capítulo I. “*de las formas de participación democrática*”. Artículo 103

⁷Ver Wansbrough, Gwyn y Tamayo Rincón, Marta Lucía – Transparencia Internacional Colombia. “¿Cómo se define la Veeduría Ciudadana?. En: *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp12-13

⁸Comparar Wansbrough y Tamayo– Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp 21

mediante las cuales la comunidad ejercía control sobre los procedimientos de ejecución de programas y contratos de los proyectos de inversión. “Estas veedurías fueron eminentemente sectoriales, locales y de carácter temporal, de acuerdo con la duración del contrato. La relación de la comunidad con los órganos de control, se realizó a través de las personerías y contralorías locales, y las sanciones establecidas fueron de carácter social”⁹.

La modificación de la Constitución tuvo como efecto un cambio significativo de las veedurías ciudadanas en lo que se refiere a la selección de los miembros de las mismas. Antes de 1991, -en la experiencia del gobierno de Virgilio Barco- los alcaldes y otros actores políticos tenían injerencia en seleccionar los ciudadanos que podían integrar las veedurías; después de 1991, sólo la ciudadanía puede seleccionar los aspirantes y conformarlas.

Lo anterior permite evidenciar cómo el Estado ha buscado defender y fortalecer su legitimidad mediante la inclusión de los ciudadanos a las políticas públicas y por otra parte, cómo los ciudadanos han querido alcanzar un buen gobierno mediante distintos mecanismos concertados con el Estado.

Las veedurías adquirieron una nueva dimensión al reconocérseles la importancia como medio de control y como una valiosa herramienta de gestión y transparencia en el contexto de la modernización del Estado y la administración pública. Por otra parte, el artículo 100 de la Ley 134 de 1994 hace referencia a la posibilidad que tienen las organizaciones de la sociedad civil para constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y descentralizado.

Si bien la ciudadanía goza de ciertos espacios para practicar distintas formas de participación ciudadana, el Estado mediante sus entidades del orden nacional y local -que tienen a su cargo formular, implementar y evaluar planes, proyectos, programas, y políticas públicas-, debe propiciar los espacios para que esa participación se dé; en este caso, control social por parte de las veedurías. En este sentido se expidió la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se dictaron normas sobre

⁹Ver Velásquez, Luis Fernando - Contraloría General de la República. *Control Ciudadano: El Control ciudadano como mecanismo de vigilancia de la gestión pública*. 2000. pp. 10

la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y descentralizado. En sus artículos 32 y 34 dicha ley pone manifiesto la obligación del Estado de involucrar a los ciudadanos en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública mediante organizaciones como las veedurías ciudadanas; y en su artículo 35 los aspectos que las entidades deben tener en cuenta para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas (Ver Anexo 1). Por otra parte, el gobierno nacional promulgó en el año 2002 el decreto 2170 en el cual se hace referencia a la necesidad de convocar veedurías ciudadanas para los procesos de contratación de conformidad con el artículo 66 de la ley 80 de 1993.¹⁰ Así mismo, en Bogotá existe el acuerdo 142 de 2005, mediante el cual el Distrito crea mecanismos orientados a apoyar y promover la creación de veedurías ciudadanas.

Por otra parte, para que la veeduría ciudadana inscrita en la ley pueda cumplir con su objeto de vigilar la gestión administrativa, debe anteponer el interés general sobre el particular con base en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad. La veeduría tiene lineamientos específicos establecidos en la Ley 850 de 2003, la cual resalta la vigilancia ejercida en la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento de los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.¹¹ Dicha vigilancia es preventiva y posterior al proceso de gestión, y se expresa en recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios.

Teniendo en cuenta que las veedurías ciudadanas son de suma importancia en el cumplimiento de los fines del Estado y de la legitimación de sus instituciones,

¹⁰Comparar Presidencia de la República. “Decreto 2170 de 2002”. septiembre 30 -2002. artículo 66.

¹¹Comparar Congreso de la República. “Ley 850 de 2003 Artículo 4.

se analizarán los alcances de la acción de esta unidad organizativa en la política pública de hábitat en Bogotá, buscando evidenciar el contexto en el que se inscriben, los actores que participan o influyen en su constitución y funcionamiento y establecer sus alcances y limitaciones. Con este fin, se analizará el caso específico del proyecto de vivienda de interés social Nueva Ciudadela el Recreo en la Localidad de Bosa.

El objeto de esta investigación se soporta en la importancia de la vivienda como elemento de necesidad vital de todos los ciudadanos y en la complejidad de las redes de poder que se manifiestan en los momentos de definición e implementación de los proyectos de VIS.

La Vivienda de Interés Social, en un contexto social de desarrollo, se ha convertido en la última década en un tema recurrente en las agendas gubernamentales, señalando el propósito de garantizar la vida humana en condiciones de dignidad.

En la realidad social del país se presenta la necesidad de construir masivamente vivienda para la población de bajos ingresos, así como la inclusión de la ciudadanía en estos procesos como medio de asegurar transparencia y eficacia en las políticas públicas formuladas y ejecutadas por las entidades encargadas para tal fin.

La inclusión de la ciudadanía para tales fines se validó con la Constitución de 1991, y con el tiempo se han diseñado diferentes mecanismos para materializar la participación de la sociedad civil, como lo es el caso de la veeduría ciudadana.

Para los colombianos los problemas asociados a la consecución de vivienda son diversos, así como la búsqueda para que ésta cumpla con las condiciones mínimas para lograr bienestar y desarrollo tal y como lo expresan diversos acuerdos internacionales y la misma ley colombiana¹².

¹²El Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Documento Electrónico; Parte III artículo 17 punto 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Documento Electrónico; Parte III Artículo 11 punto 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Los antecedentes correspondientes al concepto de vivienda adecuada o digna, como lo dice la Constitución, se remontan a la década de los cuarenta cuando se crearon una serie de instituciones encargadas de facilitar créditos a bajos intereses o financiar proyectos dirigidos a los estratos de medios y de menores ingresos.

Las instituciones que a nivel central tuvieron la responsabilidad de intervenir en materia de vivienda fueron el Banco Central Hipotecario (BCH), y el Instituto de Crédito Territorial, ICT. El primero captaba y colocaba recursos en el sector y, a la vez, operaba como constructor-gestor de diversos proyectos con criterios que abarcaban desde el reordenamiento urbano y la dinamización de un sector geográfico, hasta la recuperación de zonas deterioradas en los estratos medios. Por su parte, el ICT tenía la responsabilidad directa de gestionar y construir proyectos con tierras propias o adquiridas para los estratos bajos.¹³ En este modelo de oferta, el Estado financiaba y construía la vivienda.

Luego de evidenciarse la ineficiencia administrativa y un aumento desproporcionado de la cartera hipotecaria del Instituto de Crédito Territorial, el gobierno nacional decidió liquidar y redefinir la política y sistemas de subsidio para la vivienda social a comienzos de los noventa.¹⁴ Dado que el mantenimiento de entidades como el ITC representaba el gasto de recursos importantes para el Estado, se pensó en que esos recursos fueran convertidos en subsidios para ser entregados directamente a las familias de menos ingresos que hubieran podido ahorrar para adquirir o construir una vivienda. Esta acción estatal dio como resultado la integración de otros actores al universo de la vivienda de interés, como el sector financiero y el sector de la construcción.

Culturales 1966: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. Documento Electrónico; y Título II De los Derechos, las Garantías y los Deberes, Capítulo II De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

¹³ Comparar Lagos, Adriana María (et. al). Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana - Contraloría General de la República. *Control Ciudadano a la Vivienda de Interés Social*. julio de 2006. pp. 7-8

¹⁴ Comparar Daughters Robert D. (et. al). Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de Vivienda de Interés Social Urbana”. pp. 4 – 5. Documento Electrónico

En el marco de los proyectos urbanísticos, y teniendo en cuenta las necesidades y dificultades que se presentaron en el sector, es necesario implementar esquemas de gestión para la construcción de vivienda social en Bogotá; para el logro de dicho propósito la divulgación y la gestión social son componentes muy importantes, dado los aportes que el mismo puede tener en una óptima ejecución de los proyectos.

En la ciudad de Bogotá, como respuesta a los problemas habitacionales de la población más desfavorecida, la expansión descontrolada hacia zonas periféricas donde la construcción ilegal de viviendas era lo principal, se creó Metrovivienda como un banco de tierras que estimulara y facilitara la construcción legal de vivienda popular¹⁵.

Metrovivienda inició sus proyectos urbanísticos en 1999 focalizando su intervención en las localidades de Bosa y Usme respectivamente.

Estas zonas fueron seleccionadas luego de una serie de evaluaciones que cobijaron más de 4.000 hectáreas de la ciudad - región y que tuvieron en cuenta aspectos como el precio de la tierra, las restricciones ambientales, las afectaciones normativas, los costos de urbanización, el fenómeno de desplazamiento, la presión de la construcción ilegal, las características socioeconómicas de la población y los beneficios futuros de la implementación de estos proyectos.¹⁶

El proyecto Nueva Ciudadela el Recreo (NCR), localizado en el área suburbana de la localidad de Bosa al sur occidente de la ciudad, contempló la adquisición de 18 predios. Paralelamente a su compra, se adelantó el diseño urbanístico mediante licitación pública, con base en principios de continuidad de la malla vial existente, a fin de facilitar la movilización peatonal y en bicicleta, y la cualificación de lo público, en especial la educación y la recreación, la distribución

¹⁵Metrovivienda es una empresa industrial y comercial de la *Alcaldía Mayor de Bogotá* que promueve la construcción y adquisición de vivienda de interés social en la ciudad, con el propósito fundamental de garantizar a los sectores más vulnerables y desfavorecidos una vivienda y un hábitat digno, que les brinde acceso a servicios públicos, zonas de recreación, áreas para equipamientos urbanos, y en general, de espacios que promuevan el ejercicio efectivo los derechos humanos integrales. Para llevar a cabo su función actúa como operador inmobiliario del distrito que organiza, garantiza y articula una oferta diversificada y una demanda de vivienda de interés social, a la vez que contribuye a una urbanización planificada, incluyente y ambientalmente sostenible. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Metrovivienda. “Quiénes somos”. pp. 1. Documento Electrónico

¹⁶Ver Metrovivienda. “Proyectos Urbanísticos”. pp. 1. Documento Electrónico

lógica y sustentada de edificaciones y arborización, la solución integral y expresa del uso comercial y una poca variedad de diseños de supermanzana.¹⁷

La ciudadela se diseñó sobre un globo de 115.8 hectáreas y cumple con el propósito de crear un tramo de ciudad que brinde una forma de vida amable y económica para familias de bajos ingresos. El proyecto se trazó para dar cabida a cerca de 10.100 viviendas con todos los servicios urbanos complementarios, totalmente articulado con la ciudad, con 25% de su área neta urbanizable destinada a zonas verdes, oferta de cuatro lotes de uso institucional - educativo, red vial intermedia cada doscientos metros en ambos sentidos y alternada con otra malla de igual extensión y con la misma densidad, que privilegia al usuario no motorizado, equipamientos de escala zonal y barrial, arborización según el tipo de vía, un corredor comercial a lo largo de la Avenida Santa Fe, 32 manzanas de aproximadamente 100 metros x 100 metros, susceptibles de agruparse en 10 supermanzanas para vivienda de interés social prioritaria y manzanas para edificios multifamiliares a lo largo de las avenidas Bosa y Santa Fé, que garantizan un orden espacial permanente sobre los ejes de mayor circulación del proyecto.¹⁸

Después de escoger la zona donde se construiría el primer proyecto piloto, Metrovivienda inició en la Superintendencia de Notariado y Registro un trabajo minucioso de búsqueda, mediante el cual se ubicó a los propietarios de los terrenos, para iniciar la compra o expropiación, tal como lo permite la ley. Se hacía necesario ubicar a 18 propietarios en total para entrar a revisar el estado jurídico del inmueble. Ubicados los propietarios, se inició un proceso minucioso de revisión de cada escritura pública en cuanto a legalidad de la propiedad y extensión del terreno. Esta información fue verificada con la visita a los predios y los registros catastrales de los inmuebles. Algunos lotes presentaban inconsistencias en su extensión real y la registrada en los documentos o en la legalidad de la propiedad, lo cual debió ser ajustado para establecer el precio exacto de cada predio.

¹⁷Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá – Metrovivienda. Informe de Gestión 2004-2006. 2006. pp.17. Documento Electrónico.

¹⁸Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá – Metrovivienda. “Ciudadela el Recreo” pp. 1. Documento Electrónico.

Igualmente se verificó que el bien estuviera libre de multas, gravámenes, atrasos en el pago del impuesto predial o en la contribución por valorización. Después de realizar esta evaluación se procedió a realizar el saneamiento de las escrituras y derechos de propiedad para iniciar la negociación de los terrenos.

Para emprender el proceso de la compra de terrenos fue necesario establecer el valor comercial de cada predio, labor que adelantó, tal como lo establece la ley, una entidad especializada en la realización de avalúos.

Se debe reconocer que en el pasado el avalúo de los terrenos no se hacía con los parámetros de la actual reglamentación, y los peritos eran escogidos arbitrariamente, algunas veces sin tener en cuenta su vinculación directa con la entidad financiera interesada en los inmuebles evaluados. En los planes anteriores se favorecía a los propietarios de predios, pues ellos recibían beneficios sin mayor esfuerzo, por las posibilidades para construir, para cambiar el uso o para incrementar el aprovechamiento de los terrenos. En ese entonces no existían unas reglas de juego claras aunque se era consciente de que era necesaria una adecuada reglamentación y control de la actividad.

Las entidades del Estado involucradas en la formulación, implementación y evaluación del proyecto, respondiendo a la normatividad existente con respecto a la participación ciudadana (ley 489 de 1998), comenzaron por promover la organización comunitaria en el proyecto en mención y la ciudadanía tuvo la posibilidad de organizarse alrededor de las figuras de junta de vivienda comunitaria¹⁹ y organización popular de vivienda²⁰. Estos canales de participación no tienen el mismo objetivo de las veedurías ciudadanas, dado que presentan una rigurosidad temática condicionada por el proyecto del que surgen, mientras que la veeduría tiene unos alcances

¹⁹Las juntas de vivienda son asociaciones sin ánimo de lucro integradas por familias interesadas en la autoconstrucción de sus viviendas. Alcaldía Mayor de Bogotá, Resolución 2070 de 1987. Documento Electrónico.

²⁰Se entiende por organizaciones populares de vivienda aquellas que han sido constituidas y reconocidas como entidades sin ánimo de lucro cuyo sistema financiero sea de economía solidaria y tengan por objeto el desarrollo de programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas Organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la Ley 9 de 1989. Alcaldía Mayor de Bogotá, Ley 9 de 1989 artículo 62. Documento Electrónico.

superiores que le permiten participar en temáticas diferentes así como también en nuevos proyectos. Este tipo de alcances hacen de la veeduría, no sólo una herramienta de vigilancia y control de la gestión pública, sino un instrumento mediante el cual la ciudadanía tiene la posibilidad de apropiarse de los diferentes mecanismos de participación ciudadana.

De todos los procesos que conllevó el inicio del proyecto, la inclusión de la sociedad civil, tal y como lo establece las normas mencionadas al inicio de este capítulo, no se dio en su totalidad. Si bien hubo organizaciones de la sociedad civil involucradas en este proyecto como en el caso de las OPV o JVC, éstas no respondían a las necesidades de vigilar y controlar los recursos destinados para adquisición de los lotes, ni a la adecuación de los mismos. Estas organizaciones se convirtieron en una oportunidad de capacitarse en la construcción de vivienda y la obtención de una. Este comportamiento se extendió debido a algunas de las características de la población vecina del proyecto como por ejemplo un nivel de escolaridad bajo, tasa de desempleo alta y tenencia de empleos informales.²¹

La constitución de la veeduría ciudadana en el proyecto Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa no se dio desde el inicio en vista de la complejidad del proyecto, las características mencionadas anteriormente de la población que habitaba el sector, diferencias del status de la participación ciudadana en las tres administraciones a lo largo de las cuales se dio el proyecto, la multiplicidad de actores involucrados y la inconsistencia cronológica entre los momentos de emisión de la norma que formaliza los espacios de la veeduría y el momento de aplicación²²; muestra de ello fue la ausencia de veeduría en la adecuación de los lotes llevada a cabo por Metrovivienda y, por otro lado –teniendo en cuenta la multiplicidad de actores- la asimetría de poder, entre los posibles integrantes de la veeduría y el

²¹Comparar Contraloría de Bogotá D.C., “Balance de la Administración de Bogotá” – Subnormalidad y Pobreza un reto para la Administración Distrital. 2000. pp 28. Documento Electrónico.

²²Si bien la ley 489 de 1998 establece la obligación del Estado de involucrar a los ciudadanos en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública mediante organizaciones como las veedurías ciudadanas (artículos 32, 34 y 35), las entidades encargadas en Bogotá de manejar la política pública de vivienda no establecieron a tiempo las herramientas para su aplicación; muestra de ello fue la aparición de estas hasta el 2002 y 2005, época en la cual el proyecto ya estaba en ejecución.

gremio de constructores y las entidades encargadas de formular y ejecutar la política dado que estos últimos poseen información que los ciudadanos no.

2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES

En el momento en que se establecen los antecedentes de la constitución de organizaciones de la sociedad civil, en el marco del proceso de ejecución de un proyecto como el de la Ciudadela El Recreo en la localidad de Bosa, se alcanza a identificar la multiplicidad de actores que participan en él.

Para el desarrollo de este proyecto los actores involucrados fueron la alcaldía local, Metrovivienda, constructores, cajas de compensación familiar, Fonvivienda, entidades de financiamiento y, lógicamente la sociedad civil representada por la academia, familias residentes donde se ejecutó el proyecto y familias interesadas en comprar vivienda, no necesariamente habitantes del sector, así como los propietarios de terrenos.²³

La identificación de estos grupos es necesaria para poder desarrollar los referentes analíticos propuestos por la teoría de la acción colectiva de Mancur Olson. Estos nos ayudarán a resaltarán las necesidades y valores diversos presentes en el caso de estudio como base de un conflicto de intereses que conllevan a la obtención o no de resultados por parte de una acción emprendida por los ciudadanos a través de mecanismos utilizados, verbi gracia una veeduría ciudadana. No obstante, antes de desarrollar el análisis es indispensable conocer los referentes analíticos propuestos en la lógica de la acción colectiva.

En las sociedades, los individuos tienden a agruparse con el objetivo de alcanzar un interés común. En consecuencia, en el análisis de las organizaciones el punto de partida es su *finalidad*. Esta es una característica común a las organizaciones indistintamente de sus diferencias de tipo, forma y tamaño. Sin embargo, existen diferencias sustanciales propias de cada organización que determinan el alcance y las metas que se proyectan, favoreciendo los intereses de los miembros de la organización²⁴. En efecto, la acción individual no organizada, no puede favorecer

²³Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Secretaría Distrital del Hábitat. *Informe Técnico de Soporte de la Política Integral de Hábitat 2007 – 2017*. 2008. pp. 19 - 25

²⁴La idea de que las organizaciones o asociaciones existen para proteger los intereses de sus miembros no es nueva ni exclusiva de la economía. Se remonta por lo menos hasta Aristóteles, quien escribió

intereses de grupo, o por lo menos, no podrá favorecerlo adecuadamente²⁵. Aún así, Olson aclara que las personas pertenecientes a un grupo, si bien pueden compartir un interés común, obviamente tienen intereses privados, que en algunos casos pueden tener injerencia o no dentro de los grupos, dependiendo de algunas características que más adelante se tratarán.

Para el caso de estudio de esta investigación, es importante resaltar la finalidad que tienen las organizaciones que intervinieron en la ejecución del proyecto la Nueva Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa. Al respecto, la lógica de la acción colectiva ayuda a evidenciar el rol que juegan los grupos de interés, gremios, asociaciones y organizaciones que se constituyen alrededor del tema. Esto permite asumir una nueva perspectiva a la hora de analizar políticas públicas, dado que amplía la forma tradicional de verlas desde el Estado como actor principal de toma de decisiones. De ahí que la teoría de la acción colectiva en las políticas públicas, nos ayude a identificar la manera como los individuos forman o no alianzas capaces de defender, apoyar o bloquear un determinado programa o proyecto de política pública.²⁶ Así mismo, la teoría de la acción colectiva ofrece elementos de análisis para la evaluación de la evolución de la democracia, mediante sus distintas herramientas como, por ejemplo, el alcance real de las veedurías ciudadanas.

Después de explicar la finalidad, Olson plantea dos analogías, una entre organización (empresas) y mercado y otra, organización (contribuyentes) y Estado, para explicar algunos de los comportamientos y beneficios que tendría el individuo en una organización. Básicamente, los individuos que pertenecen a una organización, tienen un interés común que puede ser llamado *bien común, colectivo o público*; éste

“Los hombres emprenden juntos una empresa en pos de ventaja en particular y con el fin de obtener algo que es necesario para las finalidades de la vida, y la asociación política, análogamente parece haberse originado, y seguir existiendo, por las ventajas generales que trae consigo”. Citado por Olson, Mancur, “*La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*”. 1992. pp. 16.

²⁵Cuando se emplea la palabra grupo, dice Olson -refiriéndose a los estudios de “grupos de presión” y la “teoría de grupos”- se utiliza de forma tal que significa “un número de personas con un interés común”. Olson, Mancur, “*La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*”. 1992. pp 18.

²⁶Comparar Villaveces, Niño, Juanita. Universidad del Rosario - Facultad de Economía, “*Acción Colectiva y Políticas Públicas*”, serie documentos de trabajo No. 20, 2007. pp. 2. Documento Electrónico.

al ser alcanzado por el grupo, tiene que ser dado a todos sus integrantes por igual, así no todos hayan realizado el mismo número de actividades o, lo que es peor, sin haber hecho nada.

El bien común, colectivo o público, es definido por Olson como un “bien cualquiera tal que , si una persona X, que forma parte de un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, lo consume, no puede serle negado a los miembros de ese grupo”²⁷. Vale la pena aclarar que existe una diferenciación del bien colectivo dependiendo en el contexto en el que se quiera obtener como, por ejemplo, en un mercado o ajeno a él.

Por otra parte, las organizaciones no pueden sostenerse sin imponer alguna *sanción* u ofrecer algún *atractivo fuera del mismo bien colectivo*. Es así como el Estado no puede sobrevivir de contribuciones altruistas, y debe acudir a los impuestos para poder prestar bienes como la defensa y el sistema judicial.²⁸ Al respecto de las sanciones o atractivos, se establece una clasificación a saber: incentivos selectivos negativos y positivos. Los primeros hacen referencia a la coacción sancionatoria de uno o varios miembros del grupo para que se proporcione el bien común. Los segundos responden al suministro de estímulos o premios a quienes coadyuven en la consecución del interés del grupo.²⁹ Estos tipos de incentivos selectivos permitirán a los grupos grandes o latentes -en especial- a lograr proporcionarse para sí el bien colectivo.

Lo anterior es el punto de partida del autor para desarrollar la “teoría de los grupos y las organizaciones” seguido de la identificación de las distintas formas organizativas como lo son grupos pequeños y grandes, así como los que pueden surgir de estos “exclusivos e inclusivos”.

La teoría tradicional de grupos, dice Olson, es tratada por diferentes autores con puntos de vista diversos, en la cual el comportamiento del grupo y la asociación privada funcionan con principios diferentes a los que evidenció en las relaciones entre

²⁷ Ver Olson. “*La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*”. 1992. pp. 24

²⁸ Comparar Olson. “*La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*”. 1992. pp. 26

²⁹ Comparar Olson. “*La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*”. 1992. pp. 60 - 61

empresas y mercado o entre contribuyentes y el Estado, con lo cual se comete una injusticia al tratar de hacer un examen común de esos puntos de vista diferentes.³⁰ Pero esa diversidad tiene una relación en común con el enfoque que trata Olson al plantear la distinción entre las dos variables de la teoría, la informal y la formal. La informal hace referencia al dinamismo del individuo en sociedad, y a su instinto a agruparse. Por otra parte, la variable formal no tiene en cuenta ese instinto, y trata de explicar los grupos –primarios- y la afiliación a estos a partir del antes y después de las sociedades industriales.³¹

A medida que las sociedades se desarrollan, los grupos primarios como las castas y las familias – que representaban los intereses de los individuos- son cambiados por otro tipo de grupos secundarios más diversos; los ejemplos que da Olson son los sindicatos, las empresas, las universidades y las sociedades de profesionales: en las sociedades modernas las grandes asociaciones predominan porque en las condiciones actuales sólo ellas son capaces de realizar ciertas funciones útiles para sus socios.³²

Por otra parte, Olson estudia la relación entre el tamaño de la organización y el comportamiento del individuo que hace parte de estos grupos. Cada individuo puede asignarle un Valor diferente al bien colectivo que persigue el grupo. Adicionalmente estos, cuando emprenden su objetivo, deben enfrentar distintos costos, y tener en cuenta que entre más se tome del bien mayores serán los costos para su obtención.

De esta explicación surgen otros elementos para esta investigación como el *tamaño del grupo, las diferencias internas, las diferencias externas y la obtención de resultados*

a. Tamaño del grupo: En la medida en que el grupo es más pequeño puede alcanzar bienes sin la necesidad de imponer sanciones o incentivos, aunque la

³⁰Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp. 26 -27.

³¹Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp. 27 - 28

³²Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos..* 1992. pp. 29

conclusión a la que llega el autor es que, definitivamente, son necesarios los “incentivos selectivos”. Así mismo, en los grupos pequeños las acciones emprendidas por alguno de sus miembros será más perceptible que en una que tenga demasiados miembros. En los grupos grandes, la parte que le corresponde a cada individuo es más pequeña si el grupo aumenta de integrantes por lo que no serán recompensadas las acciones emprendidas por cada uno de ellos. Por otra parte, si el grupo aumenta de tamaño, se incrementan los costos de organización del grupo. Con respecto a estas aseveraciones, el autor sostiene que si no existen “sanciones o incentivos” para ser miembro del grupo y así mismo actuar, es improbable que se alcance el bien común.

b. Diferencias Internas: Para la presente investigación, no solamente basta con conocer el tamaño del grupo sino que, adicionalmente, es necesario conocer las diferencias entre los individuos que lo componen. Básicamente está dado –como dice Olson- por el “tamaño de los miembros de la asociación”. Es decir, la forma en que salen beneficiados por el bien cada uno de los miembros depende del grado de injerencia de cada uno. En cualquier grupo, si un miembro empieza a obtener más beneficios dejará de contribuir al logro del bien para todos (colectivo). En este apartado es importante señalar también la diferenciación que hace entre los costos que puede llegar a acarrear cada miembro del grupo.

c. Diferencias Externas: Así como existen diferencias dentro de los grupos, también existen ciertas diferencias entre ellos. En el elemento “tamaño”, se mencionó de forma general que los grupos pequeños tienden a alcanzar los bienes de mejor forma que los grandes. Otra manera de establecer diferencias externas es mediante la diferenciación de *grupos exclusivos o inclusivos*. Los primeros son aquellos que de una u otra manera quieren que existan menos integrantes en el grupo, con el objeto de tener más del “bien colectivo”. Los segundos abren sus puertas a nuevos integrantes debido a que pueden repartir los costos que representa la consecución de bien colectivo. Para definir el tipo de grupo es indispensable establecer si se enmarca en una situación de mercado o ajena a ella. Aunque algunos grupos pueden ser exclusivos en unos contextos y en otros no. La exclusividad o inclusividad del grupo dependerá del objetivo que se tracen, por lo que pueden existir organizaciones

funcionando en el mercado queriendo no tener competencia y teniendo un precio más alto (grupo exclusivo), y por otra parte en el sistema político queriendo favorecer otros intereses³³ como, por ejemplo, exenciones tributarias por parte del Estado. Sumado a este grupo se pueden encontrar grupos privilegiados que se caracterizan principalmente porque “cada uno de sus miembros, o por lo menos alguno de ellos, tienen un incentivo para ver que se proporcione el bien colectivo, aunque el miembro tenga que soportar toda la carga de proporcionarlo”³⁴.

d. Obtención de Resultados: En los grupos pequeños, cuando cada miembro recibe una parte importante del beneficio total porque hay pocos miembros, por lo general se podrá obtener el interés común con la acción voluntaria e interesada de todos.³⁵ Por otra parte, Olson señala que cuando estos grupos están marcados por diferencias de “tamaño” de los miembros de que los conforman o por un nivel más alto de interés por el bien de uno solo de los miembros, mayor es la probabilidad de que el bien colectivo sea proporcionado, “porque mientras mayor sea el interés de un miembro cualquiera por el bien colectivo, más probable será que ese miembro obtenga una proporción tan importante del beneficio total que saldrá ganando si procura que el bien sea proporcionado, aunque él tenga que pagar todos los costos”³⁶. En el caso de los grupos grandes es menos probable que el interés y la acción de uno de sus miembros incida directamente sobre la consecución del bien colectivo. Pero Olson hace una diferenciación de los grupos ajenos al mercado cuando considera que “en una situación de mercado el “bien colectivo” (el precio más alto) es de naturaleza tal, que si una empresa vende más a ese precio otras tendrán que vender menos; de manera que el beneficio que proporcionará está fijo en la oferta, mientras que en las situaciones ajenas al mercado, el beneficio derivado del bien colectivo no depende de la oferta”³⁷. De esta manera los grupos ajenos al mercado, mientras mayor sea el

³³ Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp. 46- 53

³⁴ Ver Olson, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp 59.

³⁵ Comparar Olson, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp 44.

³⁶ Ver Olson, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp 44.

³⁷ Ver Olson, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos.* 1992. pp 47

número de individuos participantes para compartir los alcances y los costos del bien colectivo, será mejor.³⁸

Como complemento al elemento de obtención de resultados, en esta investigación se tendrán en cuenta la legitimidad y gobernabilidad que se manifiesta dentro de los objetivos de la democracia participativa en virtud de la veeduría ciudadana.

Adjunto a los elementos que nos permiten evidenciar las características de las formas organizativas y sus alcances y limitaciones en el caso de estudio, es importante resaltar la influencia que tiene la veeduría sobre la política pública de hábitat. Para comprobarlo, tomaré como variable para el marco teórico la implementación de la política pública de Wildavsk y Pressman explicada por Carlos Salazar Vargas en su libro *Políticas Públicas & Think Tanks*. Es preciso señalar que la Política Pública es un referente analítico constituido por diferentes procesos y momentos que no son lineales, ni consecutivos. Entre estos referentes cambiantes se encuentra la implementación. Ésta es entendida como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”³⁹. Para este estudio de caso se ha priorizado el tema de implementación porque en el momento del diseño no se manifiesta la participación ciudadana a través de la veeduría, ante lo cual se evidencian unas directrices ya establecidas en la política de hábitat del Distrito.

2.1. ACTORES INVOLUCRADOS

En el marco de los proyectos urbanísticos y teniendo en cuenta las necesidades y dificultades que se presentan al sector en la ciudad, es necesario implementar esquemas de gestión para la construcción de vivienda social en Bogotá y en dicho esquema, la divulgación, el control y la gestión social son componentes muy importantes en la consecución de este fin.

³⁸ Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. 1992. pp 47

³⁹ Comparar Salazar, Vargas, Carlos, “*Políticas Públicas & Think Tanks*. 2009 pp 197

Es pertinente señalar las acciones a emprender, teniendo en cuenta los diferentes públicos con diversos intereses, razón por la cual se hace necesaria una breve descripción de los mismos. En síntesis, estos públicos pueden agruparse de la siguiente manera:

2.1.1. Propietarios de Terreno. Una de las características propias de este grupo de personas era su tamaño, ya que según los informes de Metrovivienda el número de propietarios de los 18 terrenos a adquirir para el inicio del proyecto era de 7. Esto permitió que –teniendo en cuenta la categoría tamaño- los procesos de adquisición de tierras para su correspondiente urbanización se dieran de forma ágil y que finalizando el año 2000, Metrovivienda estuviese terminando los primeros macro lotes para ser puestos a la venta.⁴⁰

Lo anterior difiere en mucho de la suerte que corrieron los proyectos de Usme y el segundo de la localidad de Bosa (el Porvenir). El en caso de este último, el número de propietarios ascendía a un poco más de 400; además, los lotes estaban demasiado fragmentados (más de 500). Esto tuvo como consecuencia que durante toda la administración Mockus (2001 – 2003) se llevara a cabo el proceso de negociación de tierras sin comenzar con la adecuación de las mismas por parte de Metrovivienda⁴¹

Siguiendo los referentes analíticos presentados al inicio de este capítulo, parecen hacerse efectivos algunos de los planteamientos expuestos por Olson en cuanto a la efectividad en la consecución del “bien colectivo” por parte de los grupos pequeños. Ejemplo de ello fue la consecución de un mejor precio por las tierras gestionado por uno de los propietarios pero beneficiando a todos los demás. Es importante anotar también si este grupo hace parte de la caracterización de exclusivo o inclusivo. En el caso de los 7 dueños, se puede decir que este grupo de personas abarca las dos categorías. La primera se da por que la venta de los terrenos se

⁴⁰Comparar Metrovivienda. *Ciudadela el Recreo: memoria del modelo de gestión de metrovivienda*. 2002.

⁴¹Comparar François Jolly Jean. “Governance of Territories and Government of the Territory in Colombia the Case of Social Housing Public Policy in Bogotá and Chiquinquirá”. *Pap. Polit.* Vol 12. No. 2. 2007. Documento Electrónico.

enmarcada en las relaciones de mercado, donde no se desea otro competidor buscando un monopolio. Al respecto de los grupos exclusivos la teoría dice: “en un mercado dado sólo se pueden vender cierto número de unidades de un producto sin hacer que baje el precio; así mismo lo que una empresa acapara no puede ser obtenida por otra”⁴². La segunda categoría es decir, la de inclusivo, se debe a que este grupo buscaba tener de la administración distrital apoyo en cuanto a las formas en que serían evaluados los predios.

Otra característica importante de estos grupos con respecto a los referentes, es el de las sanciones o incentivos. Si bien no se encontraron pruebas acerca de si hubo sanciones o no entre este grupo de personas, si se puede inferir que el incentivo para que este grupo consiguiera el “bien común”, fue precisamente obtener precios más altos sobre sus terrenos.

Con respecto a lo anterior hubo varios pronunciamientos en los que se advertía el sobrecosto mayor al catastral de los predios donde se construiría la ciudadela⁴³. Esto se produjo porque los avalúos de los terrenos no se hacían bajo la reglamentación que se tiene hoy y los peritos eran escogidos arbitrariamente, algunas veces sin tener en cuenta su vinculación directa con la entidad financiera interesada en los inmuebles evaluados. Debido principalmente a esta inconsistencia, en años anteriores se favorecieron los propietarios de predios, pues ellos recibían beneficios sin mayor esfuerzo por las posibilidades para construir en su terreno, para cambiar el uso o para incrementar el aprovechamiento de los mismos. En ese entonces no existían unas normas claras aunque se era consciente de que era necesaria una

⁴²Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. 1992. pp. 47.

⁴³Dentro de las denuncias que se encontraron están las de la comisión de presupuesto del Concejo de Bogotá interpuestas por el Concejal Fernando López Gutiérrez. Estas denuncias se debatieron en dos ocasiones, la primera junio de 2001 y la segunda agosto de 2002. De estos debates, en cuanto a los sobrecostos, se dio la siguiente conclusión: se denunció un presunto daño al Patrimonio del Distrito por compra de terrenos adquiridos por mayor valor del Avalúo catastral en la Ciudadela el Recreo por \$15.300'000.000 y en la Ciudadela del Porvenir por \$5.300'000.000; Ubicación de Ciudadelas en zona de riesgo. Ciudadela el Recreo y el Porvenir ubicados en zona de riesgo intermedio por inundación y Ciudadela de Usme en zona de riesgo por amenaza intermedia por remoción en Masa. Inadecuada Planeación Técnica y Jurídica en la adquisición de Predios rurales, desconociendo lo ordenado por el Acuerdo 15 de 1998 que dispone predios urbanos, entre otras. Ver López Gutiérrez Fernando. “Informe de Gestión 2001-2003”.

adecuada reglamentación y control de la actividad. Aunque en 1997 se constituyó la herramienta para que no se dieran este tipo de problemas (ley 388/97), ocurrió lo mismo que con leyes anteriores, una inconsistencia cronológica entre los momentos de la promulgación de la norma, que en este caso formalizaba la organización del suelo, y el momento de aplicación⁴⁴.

Cabe mencionar también que dentro de la gama de los grupos pequeños se encuentran los que son “privilegiados”, entre los cuales uno o varios miembros del grupo tienen un incentivo para encargarse de la provisión del bien colectivo, así el o ellos, tengan que soportar toda la carga de proporcionarlo.

2.1.2. Gremio de la Construcción. Durante la administración de Enrique Peñalosa (1998 – 2000) se dieron cambios significativos en torno al sector de vivienda, principalmente por el crecimiento desordenado de Bogotá, especialmente en las zonas periféricas, donde la construcción ilegal era el único medio para poder conseguir una casa que en algunos casos ni siquiera era propia. La creación de Metrovivienda respondió a estas situaciones, mediante enfoques como el de la gobernabilidad dado que vinculan a los grandes empresarios de la construcción, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), compradores de supermanzanas en los proyectos que se encargan de construir y vender las unidades de vivienda a las familias. Constructores: Los constructores de vivienda de interés social, bien sean constructores privados, cooperativas, organizaciones no gubernamentales u otras entidades sin ánimo de lucro, centran su atención en la rentabilidad de los proyectos de VIS, los cuales se caracterizan por bajos márgenes de ganancia, altos riesgos de gestión y altos costos

⁴⁴Esta ley es una herramienta que posibilita la interrelación de los aspectos económicos, culturales, sociales, jurídicos, financieros y políticos para el fortalecimiento y desarrollo del Ordenamiento Territorial. Dentro de los instrumentos de la mencionada ley, están de un lado, los que se conciben como herramientas de planificación (planes de ordenamiento territorial, los planes parciales y las Unidades de Actuación Urbanística) y de otro, las herramientas de gestión del suelo que pueden catalogarse de tipo urbanístico, jurídico y financiero. Dentro de los de tipo urbanístico se encuentra la figura del reajuste de tierras, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes. Esta ley desarrolló una serie de instrumentos jurídicos tales como la enajenación forzosa, la adquisición de inmuebles mediante la enajenación voluntaria, la expropiación por vía judicial, la expropiación por vía administrativa y los derechos de preferencia. Ver Congreso de la República. Secretaría del Senado. “Ley 388 de 1997”. 1997.

de los terrenos; como incentivo a la oferta se propusieron incentivos de devolución o compensación del impuesto al valor agregado IVA pagado en la adquisición de materiales para la construcción dichas viviendas y bajos costos de los terrenos urbanizados por parte de Metrovivienda.

Lo anterior permite evidenciar que en el seno de este grupo existen unas diferencias muy marcadas de los que participan, pero para el objeto de esta investigación nos centraremos en los constructores privados y las organizaciones populares de vivienda.

2.1.3. Las Organizaciones Populares de Vivienda. Fueron la obra de una gran diversidad de población, donde confluyeron no sólo personas vecinas del proyecto sino también de otras partes de la ciudad. Las OPV se enmarcan en lo que se conoce como economía solidaria y, al respecto, la Ley 454 de 1998 en su artículo 6 establece las siguientes características:

- a. “Están organizadas como empresas que contemplen en su objeto social necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicios comunitarios”⁴⁵.
- b. Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la Ley 454/98.
- c. Tener incluido en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social comunitario.
- d. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros, sin consideración a sus aportes.
- e. Establecer en sus estatutos el monto mínimo de aportes sociales no reductibles, debidamente pagados, durante su existencia.
- f. Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro que tengan por fin el desarrollo integral del ser humano.

⁴⁵Ver Congreso de la República - Secretaría del Senado. “Ley 454 de 1998”. Artículo 6 # 1.

Estas características coinciden con las que Olson identifica con los grupos grandes, inclusivos pero con estímulos o coacción, que en cierta medida hacen que los miembros de un grupo grande actúen a favor de su interés común, aunque esto no es una garantía.

Por otra parte, el grupo de constructores privados que participaron en este proyecto -Torortiz y Triada, Marval S.A., Fundación Compartir, Diseño Urbano-⁴⁶, se encontraban haciendo frente a la crisis económica que vivía el país durante los años 1997 y 1998, asociándose con el Estado para responder a las necesidades de vivienda que vivía Bogotá.

Lo característico del gremio constructor es que centra su actividad en estratos altos, donde obtiene un margen de ganancias altas y sólo cuando esto no ocurre se trasladan a los estratos bajos.

A partir de este panorama se puede catalogar a este grupo como pequeño por el número de empresas que participaron y exclusivo porque si dejaba que otras empresas participaran del proyecto; lógicamente las utilidades no serían óptimas; incluso por la alianza que hizo con el Distrito, tanto para enfrentar la crisis económica por la cual atravesaba, como para ayudar a la ciudad con los diferentes problemas a los cuales se enfrentaba.

2.1.4. Familias residentes de los proyectos. Es necesario tener en cuenta las familias residentes en los proyectos, dada la importancia de aprovechar la receptividad y entusiasmo de estas familias, y el excelente entorno que tienen, con el fin de establecer si se le facilitaron los medios para participar en el control y vigilancia del proyecto.

Dado el gran número de familias que se encontraban en búsqueda de una solución de vivienda, muchos decidieron participar principalmente mediante las OPV's, mediante los sistemas de autoconstrucción. A medida que las principales OPV's recibían personas de estas familias interesadas en este sistema, este grupo toma la caracterización de uno latente en la medida que “poseen una fuerza o

⁴⁶Comparar Metrovivienda. *Ciudadela el Recreo: Memoria del Modelo de Gestión de Metrovivienda*. Bogotá. 2002.

capacidad latente para la acción; pero esa fuerza potencial sólo se puede aprovechar o movilizar con la ayuda de incentivos selectivos”⁴⁷ que en este caso para las familias era la consecución de vivienda. Cabe anotar que en este grupo también se dieron incentivos selectivos negativos en cuanto al aporte que algunos de ellos debían hacer fuera de la autoconstrucción.

2.1.5. Familias interesadas en comprar vivienda. Es el público más amplio y complejo, caracterizado por diversos factores socioeconómicos las que lo componen demandan información clara, precisa, oportuna y comunicada de manera pedagógica.

La mayoría tenía un ingreso promedio de \$496.120 de los cuales el 45% era destinado al pago de arriendo, lo que limitaba su capacidad de ahorro; y su nivel de escolaridad estaba por debajo del bachillerato.⁴⁸ En consecuencia estas familias preferían la construcción ilegal antes que comprar vivienda bajo los estándares que les ofrecía el proyecto.

Ante este panorama, estas familias no solo requerían del subsidio para poder adquirir una vivienda, sino que adicionalmente necesitaban un crédito.

2.1.6. La Academia. La convocatoria hacia la academia se solicitó desde Metrovivienda para que plantearan nuevas formas de diseño y construcción de viviendas a bajos costos. Esta participación que derivó en una evaluación ex post, no estaba contemplada por parte de las autoridades distritales y lo cual se convirtió en el control social que debía hacerse desde el principio.

Facultades de ingeniería y arquitectura de diferentes universidades se convirtieron en actores protagónicos del proyecto, ya que se interesaron en analizar los resultados obtenidos por el proyecto, aunque sus intereses eran ajenos –en principio- a lo económico. En el caso de la Universidad de los Andes, la departamento de ingeniería civil quiso desarrollar un modelo de evaluación de aspectos relacionados con lo físico, lo arquitectónico y lo socio-económico. De esta

⁴⁷Comparar Olson. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. 1992. pp 61

⁴⁸Comparar Contraloría de Bogotá D.C., “Balance de la Administración de Bogotá” – Subnormalidad y Pobreza un reto para la Administración Distrital. 2000. pp 28. Documento Electrónico.

manera querían proponer mejoras a lo entregado por las constructoras, con el ánimo de que las personas que habían adquirido una de estas viviendas, se pudieran favorecer con mejoras a sus hogares.

2.1.7. Cajas de Compensación – FONVIVIENDA. Estos actores hacen parte integral del proyecto, en la medida que son los entes encargados de suministrar los subsidios a las familias de menores ingresos, así como también de promover la venta de las viviendas a potenciales compradores. La población compradora de vivienda en la ciudad puede obtener el subsidio familiar de vivienda por medio de las cajas de compensación familiar que lo otorgan a sus afiliados y a las familias de trabajadores independientes. El Fondo Nacional de Vivienda tiene como objeto consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de VIS urbana.

Fonvivienda, en el cumplimiento de su objeto realiza acuerdos institucionales con las cajas de compensación para establecer los mecanismos para adjudicar los subsidios. Para lograrlo se establecen planes de acción donde las partes (Cajas de Compensación) ofrecen simultáneamente los servicios propios de su objeto para facilitar la divulgación y venta de las viviendas.

La acción derivada de este grupo está caracterizada por el primero de los elementos descritos en la teoría -la finalidad-, dado que el objeto principal de las cajas de compensación⁴⁹ es la organización y la administración de programas sociales, así el otorgamiento de subsidios de vivienda no sea su objetivo central.

En el proyecto la Ciudadela el Recreo se evidenció un retraso en la entrega de los subsidios dado que la entrega de estos es iniciativa del Estado como un interés común para los involucrados. La acción colectiva motivada entre lo público (Ministerios de Vivienda (FONVIVIENDA) y lo privado (Cajas de compensación)

⁴⁹Las Cajas de Compensación son entidades sin ánimo de lucro cuyo objetivo social apunta a satisfacer las necesidades de las familias de los trabajadores de menores ingresos y a mejorar la calidad de vida, por ello organizan y administran obras y programas sociales Ver Ministerio de la Protección Social. “Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones – Cajas de Compensación Familiar”. 2006. pp. 2

representó un conflicto de finalidades, lo que derivó en un retraso en la entrega de los recursos para la adquisición de vivienda.

2.1.8. Entidades de Financiamiento. Las entidades de crédito representan un condicionante de la viabilidad del proyecto en tanto permitan u obstaculicen la asignación de créditos a los solicitantes para la adquisición de Vivienda de Interés Social. Las entidades financieras centran su preocupación en el retorno de la cartera cobrable, la liquidez de los deudores, y el desgaste en el proceso de desalojo, en caso de incumplimiento de los compromisos crediticios. Además, estas entidades manejan altos volúmenes de dinero provenientes del ahorro programado de algunas familias.

En el proyecto la Ciudadela el Recreo se presentó un porcentaje mayoritario de población interesada que carecía de trabajo formal, cuyos sus niveles de educación no superaban la primaria y que debido a sus bajos ingresos no reportaban ahorro. Esta situación llevó a que la mayoría de las solicitudes de crédito fuesen negadas por las entidades de financiamiento dado que no existía un respaldo para la deuda.

La característica propia de este grupo es la maximización de sus utilidades. Esta circunstancia se hace visible en el proyecto porque las entidades financieras centran sus actividades en la captación de los recursos provenientes del ahorro de algunas familias, pero no aportan a la solución de los problemas de liquidez de la mayor parte de las familias vecinas al proyecto.

2.1.9. Metrovivienda. En aras de establecer soluciones a los problemas habitacionales de las poblaciones menos favorecidas de Bogotá D.C., la administración distrital impulsó la creación de un banco de tierras que estimulara y facilitara la construcción legal de vivienda popular. De este modo se creó Metrovivienda como empresa industrial y comercial del Distrito, la cual ofrece tierra urbanizada para la construcción de vivienda de interés social con el propósito de asesorar a las familias respecto a las diferentes modalidades a las que pueden aplicar para acceder a una vivienda digna de acuerdo con sus necesidades y particularidades económicas.⁵⁰

⁵⁰Comparar Metrovivienda. *Ciudadela el Recreo: memoria del modelo de gestión de metrovivienda*. 2002.

Metrovivienda se creó con el objetivo de hacer efectivos los derechos a una vivienda digna, a un desarrollo urbano incluyente y a un medio ambiente sano para los y las habitantes del Distrito Capital, a través de un proceso democrático y participativo en el cual el Estado cumple el papel de dinamizador del desarrollo, priorizando el principio de corresponsabilidad de los diferentes actores sociales, lo cual hace parte fundamental de la política de hábitat de Bogotá.⁵¹

Este proceso no se lleva a cabo en el proyecto en la medida que la forma en que los ciudadanos participan, está limitada a la capacitación para la autoconstrucción de vivienda, la adquisición de subsidios y créditos mediante los centros hábitat o las OPV's.

La acción colectiva propia de Metrovivienda se expresa a través de los acuerdos pactados principalmente con los constructores privados y la academia, pero no se puede desconocer que la entidad representa un eje articulador de los diferentes actores involucrados.

2.1.10. Alcaldía Local. La Alcaldía Local tiene como objetivo en el Eje Urbano Regional, contribuir al desarrollo de un entorno ambiental y socialmente sostenible, equilibrado en la distribución de la infraestructura, los equipamientos y las actividades, que sea competitivo en la producción e integrado en su territorio de modo que contribuya al crecimiento económico, la equidad y la inclusión social. De acuerdo con lo anterior, esta entidad tenía que velar por el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el POT, como la ubicación de las viviendas, fuera de las zonas de riesgo por inundación, contaminación y deslizamiento; así mismo, verificar las condiciones de calidad en las viviendas entregadas, garantizando de esa manera condiciones dignas de vida.

2.1.11. Autoridad Ambiental. La entidad encargada de minimizar los impactos ambientales del proyecto fue Metrovivienda. En este se debían tener en cuenta todos los impactos negativos derivados de la obra como por ejemplo, los residuos de la obra, los residuos generados por las personas que habitarían las

⁵¹Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Informe de Gestión del Sector Hábitat 2004 – 2007*. Bogotá 2007.

urbanizaciones, no incrementar el daño ambiental a los ríos aledaños y que estos a su vez, no afectaran a las personas. (Ver anexo 2)

3. ALCANCES Y LIMITACIONES

3.1. ALCANCES

En el proyecto Ciudadela el Recreo el control social inicia una vez terminada la construcción de las viviendas, lo que constituye una de las primeras limitaciones que veremos más adelante. Entre las formas que se empiezan a hacer visibles, en 2001 se encuentra el control político realizado por la comisión de presupuesto del Concejo de Bogotá, donde fueron denunciados costos muy por encima del avalúo catastral y la ubicación del proyecto en zona de alto riesgo. Al hacerse público este tipo de riesgos, lo lógico hubiese sido el despertar de una preocupación por parte de la comunidad, pero esto no ocurrió. Las familias vecinas del proyecto –en especial las más pobres– tenían como prioridad el acceso a vivienda propia y no el ejercicio del control ciudadano del proyecto en mención.

Finalizando 2004, se inició la entrega de las viviendas que en ese momento se habían construido y, simultáneamente, se continuó la adquisición de predios en zonas aledañas al Recreo por parte de la alcaldía, en este proceso la participación ciudadana corrió con la misma suerte y las consecuencias años más tarde fueron peores, como lo casos inundación de varios conjuntos luego de dos semanas de entregados y el deficiente manejo de residuos sólidos que quedaron después de las inundaciones.⁵²

En vista de este tipo de problemas, un grupo conformado por administradores de los conjuntos y representantes legales de la ciudadela, han venido realizando un trabajo de seguimiento y control con el ánimo de mitigar las consecuencias derivadas del haber ignorado la advertencia de inundación de los predios conceptuada por la Dirección y Atención de Emergencias en junio de 2000 por parte de Metrovivienda; así como de la entrega de viviendas en condiciones

⁵²Comparar Sánchez Alvarado Lina “Viviendas de la urbanización El Recreo de Bosa se inundaron dos semanas después de ser estrenadas”. *El Tiempo*. 31 de mayo de 2008. Documento Electrónico.

impropias.⁵³ En distintas ocasiones se ha denunciado públicamente el “no cumplimiento de la construcción de colegios, hospitales, zonas recreativas dentro y fuera de los conjuntos”⁵⁴, lo que una vez más hace evidente que, a diferencia de las evaluaciones que se han llevado a cabo por parte de la Administración Distrital, el proyecto Nueva Ciudadela el Recreo en la localidad de Bosa, presenta inconsistencias con respecto a su ejecución.

3.1.1. Evaluación por parte de la academia. La evaluación de la Universidad de los Andes determinó que las viviendas entregadas no cumplían con los estándares de calidad. En esta evaluación se denunciaron las siguientes fallas:

- a. Todas las urbanizaciones poseen problemas de filtración de aguas por debajo de las puertas principales, debido a que la construcción se hizo unos centímetros por debajo del nivel de los andenes exteriores.⁵⁵
- b. Varias construcciones presentaron humedad en las paredes de las fachadas de las casas, ocasionando apozamiento de aguas y malos olores al interior.
- c. Se encontraron casos en los que los elementos metálicos expuestos al aire presentaron corrosión prematura.⁵⁶
- d. Inconformidad de las personas debido a que la casa modelo no concordaba con las que se les entregaron.⁵⁷
- e. “En la urbanización Kasay se encontró que en muchas casas existen irregularidades en la mampostería dado que los muros no están a plomo,

⁵³Comparar Barrios unidos – Comité de Gestión Social de la Ciudadela el Recreo. 2010. Documento Electrónico

⁵⁴Comparar Barrios de Bogotá. “Denuncian irregularidades en Ciudadela El Recreo de Bosa”. 2010. Documento electrónico.

⁵⁵Comparar Dumar, Otero - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.” 2003. pp. 9-10

⁵⁶Comparar Dumar, Otero - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.”. pp. 9-10

⁵⁷Comparar Dumar, Otero - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.” pp. 9-10

y para aquellos residentes que han querido pañetar, lo han tenido que hacer con capas muy gruesas para emparejar los plomos de los muros”⁵⁸.

- f. Los espacios entre el techo de la vivienda y el de las habitaciones es muy reducido ocasionando molestias por ruido o porque la casa se calienta o enfría demasiado.⁵⁹
- g. En la mayoría de las urbanizaciones, los acabados respecto de las bajantes de las tuberías del baño quedan muy a la vista en las zonas de cocina.⁶⁰
- h. La mayoría de viviendas comparten tejas, y como los constructores no rellenan entre teja y muro por economizar costos, se ocasionaron deficiencias en el aislamiento de sonido entre casa y casa; y impermeabilización inapropiada en el momento de hacer ampliaciones.⁶¹
- i. Adicionalmente, se evidenció en algunas urbanizaciones que las mejorías llevadas a cabo por los residentes no se hacen adecuadamente lo que ocasiona daños estructurales a las viviendas, por lo que se puede inferir que la capacitación en este tema ha sido insuficiente o poco interiorizada.⁶²

La intervención de este control social por parte de la Academia, se llevó a cabo mediante procesos colectivos de debate y concertación entre los diferentes públicos involucrados en el sector de VIS, esto con el objeto de hacer frente a problemas de desempeño institucional y de gestión que afectan la utilización de

⁵⁸Comparar Dumar, Otero - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.” pp. 9-10

⁵⁹Comparar Dumar - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.”. pp. 9-10

⁶⁰Comparar Dumar - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.”. pp. 9-10

⁶¹Comparar Dumar - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.” pp. 9-10

⁶²Comparar Dumar - Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Civil. “Aprovechamiento del Registro Histórico en la Evaluación de la Calidad de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá D.C.” pp. 9-10

recursos públicos y consecuentemente el bienestar colectivo.⁶³ Esto hace que dicha intervención sea vista como una veeduría ciudadana en el sector VIS dado que se centró en los siguientes aspectos:⁶⁴

- a. Asignación de los subsidios
- b. Verificación de los factores de elegibilidad de los proyectos
- c. Cumplimiento de las reglas dispuestas por la ley para el cumplimiento del derecho a ejercer vigilancia y control social
- d. Cumplimiento de los requisitos de los proyectos de vivienda presentados por los constructores
- e. Verificación de condiciones apropiadas de los terrenos elegidos para la construcción del proyecto de vivienda
- f. Acceso a la información en lo que al desarrollo y avance de las estrategias de la proyecto concierne
- g. Prevención y denuncia de actitudes que vayan en contravía de la óptima ejecución del proyecto
- h. Verificar la calidad de los materiales
- i. Verificación de la calidad de los resultados entregados por los constructores

De lo anterior, la evaluación que adelantó la Universidad de los Andes cumple con aspectos relacionados en los puntos d, e, h, i, evidenciando limitaciones no sólo en el ejercicio del control social sino en la ejecución óptima del proyecto como lo fue la entrega de casas que cumplieran con las condiciones mínimas de habitabilidad.

⁶³ Comparar Gobierno Real de los Países Bajos – Contraloría General de la República. “Guía metodológica para la realización de Agendas Ciudadanas. Bogotá 2006. pp. 50

⁶⁴ Ver Contraloría General de la República. *Control Ciudadano a la Vivienda de Interés Social*. Bogotá 2006. pp. 44 - 45

3.2. LIMITACIONES

Durante la última década el papel de la sociedad civil se ha considerado definitivo en la construcción de la buena gobernanza. Por esta razón se han llevado a cabo múltiples estudios que han tenido como objeto establecer las limitaciones de las diferentes modalidades de la participación ciudadana. Algunos ejemplos de ellos han sido la publicación de Transparencia Internacional en el año 2000 “Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana”⁶⁵ y el acuerdo de contribución internacional entre la Contraloría General de la República y el Gobierno Real de los Países Bajos el cual se fundamentó en “Luchar contra la corrupción en Colombia a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y el capital social 2009”⁶⁶. Algunas de las limitaciones encontradas en estos sumadas a las encontradas en el presente caso de estudio se podrían resumir en:

- a. Falta de Información.⁶⁷
- b. Falta de capacitación de los ciudadanos interesados en participar mediante las distintas modalidades.⁶⁸
- c. Renuencia de las instituciones públicas hacia el control social.⁶⁹
- d. Renuencia del sector privado a ser fiscalizado en los momentos que administran recursos públicos.
- e. Falta de tiempo de los ciudadanos para el estudio de la documentación respectiva para cada caso.⁷⁰

⁶⁵Ver Wansbrough, Gwyn y Tamayo Rincón, Marta Lucía – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000.

⁶⁶Ver Gobierno Real de los Países Bajos – Contraloría General de la República. Levantamiento de Información para determinar el índice de Control Social en Colombia. 2009.

⁶⁷Comparar también Gobierno Real de los Países Bajos – Contraloría General de la República. “Levantamiento de Información para determinar el índice de Control Social en Colombia”. 2009. pp.4

⁶⁸Comparar también Wansbrough y Tamayo – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp. 52

⁶⁹Comparar también Wansbrough y Tamayo – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp. 53

- f. Utilización de las veedurías como trampolines a carreras políticas.⁷¹
- g. Indebida utilización de las veedurías, haciéndolas opositoras y partidarias de grupos políticos.
- h. Falta de credibilidad de las veedurías ciudadanas.⁷²
- i. Desarticulación entre los órganos de control y las veedurías ciudadanas.⁷³
- j. Falta de conocimiento sobre los alcances de los mecanismos de control como la veeduría ciudadana.
- k. La desconfianza entre los ciudadanos ocasiona la no constitución de las diferentes modalidades de organización social en busca de intereses comunes y por ende conduce a los ciudadanos a utilizar medios individuales como el derecho de petición y el recurso a la tutela.
- l. El margen de acción de las veedurías ciudadanas se ha centrado más en los sectores salud y medio ambiente que en otros aspectos.
- m. Falta de credibilidad en los organismos de control debido a que algunas de las denuncias instauradas no tienen repercusión sobre las entidades que tienen una presunta irregularidad en su accionar o por otra parte el emprendimiento de una acción sancionatoria es muy tardía.⁷⁴
- n. El uso de canales informales como las llamadas “palancas” o “mordidas”.

Si bien algunas de estas limitantes se pudieron observar antes, durante y después de la ejecución del proyecto, se pueden evidenciar otras a partir de la

⁷⁰ Comparar también Wansbrough y Tamayo – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp. 56

⁷¹ Comparar también Wansbrough y Tamayo – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp. 51 – 52.

⁷² Comparar también Wansbrough y Tamayo – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp. 53 – 54.

⁷³ Gobierno Real de los Países Bajos – Contraloría General de la República. “Informe sobre la Aplicación del índice de Control Social en Colombia”. 2009. pp.19 - 20

⁷⁴ Comparar también Wansbrough y Tamayo – Transparencia Internacional Colombia. *Para Fortalecer el Control Ciudadano en Colombia: “Estudio sobre la Figura de la Veeduría Ciudadana*. 2000. pp. 54.

aplicación de los referentes analíticos de la teoría de la acción colectiva. Por tal razón resulta pertinente establecer cuáles de las anteriores limitaciones se pudieron observar y cuáles no en la ejecución del proyecto.

3.2.1 Falta de Información. Esta es una de las limitaciones más reconocidas por las diferentes evaluaciones que se han realizado sobre los mecanismos de participación ciudadana. En la ejecución del proyecto el Recreo, ésta se hizo visible en la medida en que la ciudadanía no fue sensibilizada sobre los diferentes mecanismos existentes para ejercer control social, pero si lo fue acerca del trabajo que adelantaba Metrovivienda, los beneficios que se generarían por la construcción de las ciudadelas que adelantaba el Distrito, la capacitación en temas de ahorro programado, el aumento de la capacidad productiva, las formas como podrían aliarse con los constructores, los requisitos y los trámites para la postulación al Subsidio Distrital de Vivienda, acceso al crédito y procesos de convivencia e inserción a las OPV's.⁷⁵ Vale la pena mencionar que esta información se comenzó a suministrar después de la adecuación de los terrenos y la construcción casi total de las viviendas mediante los centros hábitat⁷⁶, lo que constituye una prueba de falta de planeación de políticas o herramientas para la promoción de la participación ciudadana desde las diferentes acciones que emprende el Distrito. Si bien los centros hábitat tenían funciones de atención al ciudadano principalmente en temas de financiación, consecución de subsidios y acceso a crédito entre otros, también debían promover la organización comunitaria no solo en el tema de OPV's, sino en el “fomento de de la participación de las familias sujeto de la política distrital de vivienda en espacios de gestión local”⁷⁷.

Por otra parte esta falta de información no permite establecer la cantidad de viviendas construidas mediante OPV's y los constructores privados.

⁷⁵Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Informe de Gestión del Sector Hábitat 2004 – 2007*. 2007. pp. 157 - 161.

⁷⁶Los centros hábitat se convirtieron –así como las OPV's- en las principales formas en que había una supuesta participación ciudadana.

⁷⁷Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Informe de Gestión del Sector Hábitat 2004 – 2007*. 2007. pp. 158 - 159

La información suministrada por Metrovivienda se encontraba de alguna manera alejada de lo que realmente busca la promoción de la participación ciudadana por parte del Estado. En los informes de la Alcaldía de Bogotá, se pueden apreciar apartes dedicados a la manera como cada una de sus entidades promueve la participación ciudadana, con lo cual buscan responder a las normas existentes, y que se expusieron en el capítulo primero. Esta conducta se acercaría a lo planteado en la limitación b (*Renuencia de las instituciones Públicas hacia el control social*).

3.2.2. Sustitución de la veeduría ciudadana por OPV's. La falta de información al inicio del proyecto y la información suministrada después, que sustituyó la que tenía que estar dirigida a la promoción del control social, llevó a que las OPV's –caracterizadas por ser inclusivas–, además de servir como facilitadoras en la consecución de vivienda, sustituyeran la conformación de una veeduría ciudadana.

Por otra parte, el verdadero interés común (tener casa propia) de las familias vecinas al proyecto, estaba supeditado a las características propias de las familias que buscan acceso a VIS, lo que tuvo como consecuencia una preferencia por las OPV's por parte de los ciudadanos. A lo que podemos agregarlo también la limitación **No. 8.**

3.2.3. Multiplicidad de Actores. Si bien la forma de enfrentar la crisis de déficit habitacional, la construcción ilegal y la expansión descontrolada de la ciudad en zonas de alto riesgo fue la inclusión del sector privado en la implementación de la política de vivienda, ésta no tuvo en cuenta los diferentes intereses que podrían confluir. Por esta razón, en el proyecto El Recreo se pueden constatar asimetrías de tamaño, recursos económicos y de poder, niveles de escolaridad, entre otros. Un ejemplo de ello es la diferenciación que se puede hacer entre las familias vecinas y posibles interesadas en adquirir vivienda y el gremio constructor.

Familias: Grupo Grande, latente –movilizado mediante las OPV's–, incluso, bajos niveles para el accionar formal cuya finalidad exclusiva era obtener vivienda y no vigilar y controlar.

Constructores: grupo pequeño, exclusivo, privilegiado y con incentivos selectivos positivos.

En el caso del grupo de familias, las características vistas a la luz de los referentes teóricos muestran una marcada diferenciación que no permitiría la consecución del interés común.

3.2.4. Falta de continuidad de la Política de Participación Ciudadana. El proyecto Ciudadela el Recreo se llevó a cabo durante tres administraciones (Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón), en donde la participación ciudadana no tuvo el mismo nivel de importancia⁷⁸. Esta situación trae consigo, por un lado, pérdida de recursos que se invierten en su promoción, y por otro, la no apropiación de los mecanismos de participación ciudadana, lo que ocasiona que el control se manifieste extemporáneamente sin obtener óptimos resultados.

Este tipo de ausencia facilitó que se presentara la omisión por parte de Metrovivienda de la evaluación técnica de los predios, que mencionaba la posibilidad de inundación de los predios conceptuada por la Dirección y Atención de Emergencias en junio de 2000 (Ver anexo 3).

⁷⁸Los periodos de gobierno de estos alcaldes fueron: Enrique Peñalosa (1998 – 2000: Por la Bogotá que Queremos), Antanas Mockus (2001 – 2003: Para vivir todos del mismo lado) y Luis Eduardo Garzón (2004 – 2008: Bogotá sin Indiferencia) en: Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Hábitat. “Contexto General de la Política Integral de Hábitat. En: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Hábitat. *Informe Técnico de Soporte de la Política Integral de Hábitat 2007-2017*. 2008. pp. 29 – 32.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las organizaciones han estado presentes a lo largo de la historia de la vida de los individuos y constituyen una herramienta indispensable en momento de defender intereses comunes; tal fue el caso del Comité de Gestión Social de la Ciudadela el Recreo en la Localidad de Bosa.

Si consideramos la evidencia aportada en los capítulos anteriores acerca de la participación de la sociedad civil en el proyecto El Recreo, podemos afirmar que entre las diferentes estrategias que existen para promover la participación de la sociedad civil en proyectos de VIS, no se encuentra una articulada a las características propias de la población objeto, que en muchos casos, antes de tener la intención de participar en grupos dedicados a la vigilancia y control de proyectos de vivienda, prefiere hacer parte de grupos que tengan herramientas suficientes para conseguir el interés común (vivienda propia).

Por otra parte, la lección que deja el periodo comprendido entre 1999 y 2003 en materia de participación ciudadana en proyectos de vivienda de interés social en Bogotá, es la de tomar conciencia sobre la importancia que tiene la estructuración de políticas de promoción y apropiación de los mecanismos de control social a los programas, planes o proyectos de interés público.

La ejecución de este proyecto nos ha mostrado la manera como la comunidad expresa sus preferencias y valores mediante la acción colectiva y, aunque alejadas de la necesidad de ejercer control y vigilancia sobre la ejecución del proyecto, hoy por hoy, se da cuenta de la necesidad de constituir una veeduría que les permita reivindicar su derecho a una vivienda digna.

4.1. RECOMENDACIONES

4.1.1 Apropiación de los mecanismos de participación ciudadana: Los ciudadanos que participaron en el proyecto no obtuvieron un incremento de conocimiento con respecto a los diferentes niveles de la participación como lo son la

información, la consulta, la iniciativa, la fiscalización, la concertación, la decisión y la gestión; por lo que se evidenció una interpretación incorrecta de los diferentes mecanismos que tienen para ejercer control social.

Aunque surgió después una organización, es necesario que se establezca una política continua e integral de participación ciudadana, con la cual, más que promover y consolidar los mecanismos ya existentes, se abren espacios de deliberación pública donde los ciudadanos puedan identificar y priorizar los problemas que más los afectan, como también proponer posibles soluciones en asocio con importantes sectores de la sociedad como, por ejemplo, la academia. De ser así, la relación de corresponsabilidad entre los ciudadanos y las entidades del Estado obtendrá resultados eficientes y eficaces para toda la comunidad involucrada.

4.1.2. Conocimiento Institucional y Organizacional: Como complemento a lo anterior se hace necesario incrementar el conocimiento de las personas con respecto a la función que ejercen entidades estatales al servicio de la comunidad. De allí que los ciudadanos establezcan diferencias para determinar las entidades que deben ser sujetas de vigilancia dependiendo del tema que se trate. Esto hace que el control social sea acertado y, por otra parte, disminuya los tiempos y los costos de la participación de la sociedad civil.

4.1.3. Cambios en la forma de participación: La poca participación que se evidenció mediante el análisis realizado por el Comité de Gestión Social y la labor realizada por la Universidad de los Andes debe pasar de activa a proactiva, para que no sólo se quede en la lamentación y la denuncia de hechos irregulares suscitados, sino que tenga la oportunidad de incidir en las decisiones que se adopten en el marco de los proyectos de Vivienda de Interés Social. Esto se logrará cuando la ciudadanía logre una identificación óptima de los problemas, dado que al hacerlo, se podrán concebir junto con las entidades del Estado, soluciones integrales en beneficio de toda la sociedad. A partir de allí, la ciudadanía ayudará a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, así como una “articulación simultánea de la legítima

intervención del Estado con una sociedad participativa, activa y responsable para fortalecer la institucionalidad en un sistema político democrático”⁷⁹

Con base en el caso estudiado se puede afirmar que se requiere un cambio positivo en las formas de control social y participación en las decisiones de carácter público. No solo es menester crear redes de ciudadanos con información necesaria para vigilar la gestión adelantada por las distintas entidades públicas, sino también ciudadanos interesados en generar y proponer soluciones a los distintos problemas que aquejan a sus comunidades.

Si seguimos abogando por un “participación a medias” para legitimar la acción del Estado sin que exista una apropiación de las instituciones existentes para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, seguramente la participación ciudadana seguirá siendo solamente un instrumento más para la consecución de intereses que van en contravía de los de la comunidad.

Finalmente, los referentes teóricos de la Lógica de la Acción Colectiva son elementos de análisis que permiten identificar nuevas variables que no se tenían en cuenta en las evaluaciones de la participación ciudadana con respecto a las veedurías y que sirven para complementarlas.

⁷⁹Ver Plazas Herrera Edgar. Gerente Proyecto Holanda. “Palabras del Doctor Edgar Plazas Herrera en el lanzamiento de la estrategia para incrementar Capital Social en Colombia”. Armenia. 2009. pp.1.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Artículos 32, 34 y 35 de la Ley 489 de 1998.

Anexo 2. Matriz de Involucrados

Anexo 3. Evaluación técnica de los predios conceptuada por la Dirección y Atención de Emergencias en junio de 2000

Anexo 1. Artículos 32, 34 y 35 de la Ley 489 de 1998

ARTICULO 32. DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

ARTICULO 34. EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACION. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

ARTICULO 35. EJERCICIO DE LA VEEDURIA CIUDADANA. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz

la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;

b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;

c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal

Anexo 2. Matriz de involucrados

La matriz de involucrados permite una lectura ágil de las personas, grupos y organizaciones involucrados en el sector vivienda; a saber: demandantes de soluciones de vivienda, comunidad establecida en la localidad, dueños de terrenos, constructores, entidades de financiamiento, autoridades locales, distritales y ambientales. El objeto de esta matriz es la identificación de actores para asignar roles y responsabilidades en la problemática a tratar; desagrega los intereses de cada uno de los involucrados y señalar el poder relativo de su posición y la significación en el apoyo u oposición a las propuestas.

INVOLUCRADOS		
GRUPO	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS
Personas interesadas en adquirir vivienda en estratos 1 y 2	-Poder contar con una vivienda digna de su propiedad	-Alto costo del arriendo frente a bajos ingresos económicos
		- Hacinamiento de familias en una vivienda
		-No cuentan con servicios básicos
		- Falta de oferta de nuevos proyectos
Comunidad Aledaña	-Conservar o mejorar su hábitat (seguridad, acceso a servicios públicos)	-Falta de vías de acceso
		-Falta de servicios públicos
	-Beneficiarse de las nuevas obras de infraestructura y servicios adicionales	-Aislamiento a centros de desarrollo (colegios, hospitales, parques, rutas de transporte, comercio)
Propietarios de los terrenos suburbanos	-Conservar sus terrenos	-Vías en mal estado o ausencia de ellas
		-Altos impuestos
	-Vender los terrenos a un buen precio	-Predios devaluados
		-Riesgo de expropiación
		-Desplazamiento del propietario
Constructores	-Definir el mercado potencial de compradores	-Déficit de terrenos
		-Reducido número de posibles compradores
		-Bajos ingresos de los posibles comparadores
Cajas de Compensación Familiar y Fonvivienda	-Otorgar los recursos asignados por medio de subsidios	-Bajo número de solicitantes de los subsidios de vivienda
	-Cumplir metas gubernamentales	-Bajo número de solicitantes que llenan los requisitos para otorgar el subsidio de vivienda
Entidades de Financiamiento	-Contar con una demanda de crédito	-Riesgo de recuperación de cartera
	-Cartera cobrable	

Metrovivienda	-Reducir el déficit de vivienda	-Escasez de tierras
	-Contrarrestar la urbanización informal	-Legalización de predios
Alcaldía Local	-Proveer desarrollo a la Comunidad	-Barrios de invasión
	-Solucionar una necesidad básica	-Urbanizaciones piratas
Autoridad ambiental	-Minimizar los impactos ambientales (cuidar el aire, suelo, las fuentes de agua y el factor social)	-Contaminación del aire
		-Destrucción de la capa vegetal
		-Contaminación de aguas
		-manejo de basuras

Fuente: Matriz elaborada por el autor de la presente monografía.

Anexo 3. Evaluación técnica de los predios conceptuada por la Dirección y Atención de Emergencias en junio de 2000

0 0 0 0 0 1



Secretaría
GOBIERNO

ALCALDIA MAYOR SANTA FE DE BOGOTÁ

DIRECCION DE PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS

CONCEPTO TÉCNICO N°3496

ENTIDAD SOLICITANTE:	METROVIVIENDA
OBJETIVO:	SERVICIOS PUBLICOS
LOCALIDAD:	BOSA
BARRIOS:	CIUDADELA EL RECREO
TIPO DE RIESGO:	Inundación por desbordamiento
FECHA DE EMISIÓN:	Junio 22 del 2000
VIGENCIA:	Temporal, mientras no se modifiquen significativamente las condiciones del sector.

1 INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Decreto 657 de 1994, por el cual se establece que la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias - DPAE - (anteriormente OPES) debe emitir conceptos para evitar la urbanización en zonas de alto riesgo, esta entidad adelantó un estudio específico denominado "Zonificación de riesgos por fenómenos de inundación en la localidad de Bosa", que sirve de fundamento para la elaboración del presente concepto, donde se determina el nivel de riesgo actual del área mencionada, particularmente del proyecto Ciudadela El Recreo.

2. DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

2.1. LOCALIZACIÓN Y ANTECEDENTES

La localidad de Bosa está situada al sur occidente de Santa Fe de Bogotá, la cual limita por el norte con la localidad de Kennedy, un trayecto del río Tunjuelo y el llamado Camino de Osorio; por el sur oriente con la Autopista del Sur y Ciudad Bolívar; por el sur y el sur occidente con el municipio de Soacha y en el occidente y noroccidente comparte bordes con el río Bogotá y el municipio de Mosquera.

El proyecto Ciudadela El Recreo se encuentra aproximadamente entre las siguientes coordenadas (según plano de localización suministrado por METROVIVIENDA):

Norte	105500	a	103300
Este	85700	a	86200

Diagonal 47 No. 77B - 09 Interior 11 PBX: 4297414 Fax: 4109014 Santa Fe de Bogotá, D.C.