

Los procesos administrativos en la adjudicación de vivienda de interés social en la ciudad de Tunja (Colombia): una mirada desde los contratistas

Administrative processes in the allocation of social interest housing in the city of Tunja: a look from the contractors

MENDOZA VARGAS, Juan M.¹
BURBANO, Víctor M.²
MENDOZA VARGAS, Hugo H.³

Resumen

Este artículo explora los procesos administrativos de adjudicación de Vivienda de Interés Social (VIS) en dos proyectos desarrollados en Tunja-Colombia, desde la mirada de los empleados de la constructora. La metodología tuvo enfoque cuantitativo de carácter exploratorio con encuesta de 28 empleados. Los resultados permitieron concluir que se generó un alto porcentaje de incumplimientos en los procesos administrativos de la adjudicación de la VIS y tanto en la cantidad como en la calidad de las viviendas construidas.

Palabras clave: VIS, constructoras, empleados, adjudicación.

Abstract

This article explores the administrative processes of awarding Social Interest Housing (VIS) in two projects developed in Tunja-Colombia, from the perspective of the construction company's employees. The methodology had an exploratory quantitative approach with a survey of 28 employees. The results allowed us to conclude that a high percentage of noncompliance was generated in the administrative processes of the award of the VIS and both in the quantity and quality of the homes built.

Key words: VIS, builders, employees, award.

1. Introducción

Este trabajo se centró en explorar los procesos administrativos para adjudicar vivienda de interés social en los proyectos de Estancia el Roble (ER) y Torres del Parque (TP) ubicados en la ciudad colombiana de Tunja. Tales proyectos estuvieron direccionados a usuarios caracterizados por presentar bajos ingresos económicos y estar afectados por elevados niveles de vulnerabilidad. En este contexto, la problemática en relación a la vivienda no

¹ Administrado de empresas, Magíster en Procesos de dirección empresarial. Facultad de Estudios a Distancia (FESAD). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, calle 48 No. 8-48, Tunja, Colombia. juanmaria.mendoza@uptc.edu.co

² Magíster en Estadística, Doctor en Ciencias de la Educación. Escuela de Matemáticas y Estadística. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, calle 48 No. 8-48 Tunja, Colombia. victor.burbano@uptc.edu.co

³ Licenciado en Ciencias de la Educación-Física y Matemáticas, Magíster en Metalurgia y Ciencia de los materiales. Facultad de Estudios a Distancia (FESAD). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia. hugo.mendoza@uptc.edu.co

solo implica tener en cuenta los aspectos económicos sino también aspectos sociales y físico-espaciales, entre otros (Bárceñas, 2015); los cuales han de concordar con la legislación emanada por el estado colombiano. Por lo tanto, la pregunta central que orientó el proceso investigativo fue ¿Cómo fueron ejecutados los procesos administrativos asociados con la adjudicación de VIS en los proyectos Estancia el Roble y Torres del Parque, desde la mirada de los empleados de la empresa constructora? La presente investigación contribuye con aspectos conceptuales y metodológicos que, buscan dar respuesta a la necesidad de adelantar programas de habitabilidad sistémicamente planificados que proporcionen una vivienda digna a las familias de bajos recursos económicos. En este orden de ideas, el objeto de estudio se enmarca en el programa denominado Política de Estado y Desarrollo Social liderado por el gobierno nacional en el periodo 2014-2018.

1.1. Marco teórico

En esta sección, se presentan aspectos referidos a las categorías de conocimiento relacionadas con el objeto de estudio, estas son: vivienda de interés social, políticas de la vivienda, procesos administrativos en la adjudicación de la misma, procesos de contratación y su financiamiento. Estas categorías constituyen el marco teórico que fundamentó el proceso investigativo.

Viviendas de interés social VIS

De manera legal, una Vivienda de Interés Social -VIS-, es aquella solución habitacional que se adjudica a la población de más bajos recursos económicos (Ley 9 de 1989). Así mismo el artículo, 117 de la Ley 1450 de 2011, señala que las características arquitectónicas y áreas de construcción de las VIS, dependen directamente del costo final de su construcción, por lo cual el gobierno nacional en cada Plan Nacional de Desarrollo -PND-, determina el costo de las mismas, de acuerdo a los siguientes indicadores: el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta y el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero, destinados a los programas de vivienda. En este sentido, Valera (2019), afirma que es la vivienda el hogar de satisfacción residencial y que la evaluación de la propia vivienda y del entorno donde se vive, resulta fundamental para el análisis de los niveles de bienestar y de satisfacción que se experimenta en la vida. En consecuencia, el bienestar de las familias se da a partir de sus necesidades básicas como: poseer un techo, la salud, educación, seguridad, empleo digno y remunerado; en este contexto, las formas de satisfacerlas son las que varían en función de distintos contextos socio-culturales. La satisfacción por parte de la población, implica acciones sobre el medio natural y sobre el medio artificial en sus diferentes escalas tanto a nivel local, regional y global. El bienestar del individuo se obtiene a partir de la satisfacción de sus necesidades básicas (Covas et al.,(2017). Pero en países como Colombia, la posibilidad de acceder a la propiedad de una vivienda digna, sigue siendo uno de los principales problemas que afectan a familias, cuyos ingresos son bajos y su capacidad económica precaria.

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en 1991, retoman los lineamientos a tener en cuenta en la adjudicación de una Vivienda Saludable, enunciados por la Organización Mundial de la Salud – OMS en 1990, en los 11 Principios de Higiene de la Vivienda, entre los cuales está la cooperación y autoayuda comunitaria para adquirir y mantenerla. La vivienda saludable es aquella que está acorde con las necesidades de sus habitantes, dando preferencia a la participación ciudadana; por lo tanto, la vivienda no acorde a las condiciones ambientales afecta la salud física y mental de quienes la habitan. Además, la vivienda debe reunir atributos particulares para que se considere adecuada, tales como: seguridad de la tenencia como garantía jurídica, disponibilidad de servicios básicos que garanticen su hábitat, accesibilidad económica sin limitaciones a las necesidades básicas de la persona, ubicación geográfica sin riesgos ambientales y acceso de movilidad a otros servicios, en concordancia con la ONU-Hábitat del año 2010.

Políticas de la vivienda de interés social

La necesidad de incrementar la vivienda de interés social por los gobiernos de diferentes países en América Latina, ha llevado a la elaboración de programas para la solución del déficit de vivienda; inicialmente a través de la construcción y financiación directamente por las entidades estatales y posteriormente por entidades privadas; a raíz de las reformas neoliberales impulsadas en los años ochenta del siglo XX, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo impulsaron la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado, con la redirección del gasto público en subsidios, la privatización de las empresas estatales y la desregulación del mercado, entre estos el destinado a suplir la escases de vivienda (Puello-Socarrás, 2015). Por ejemplo, este modelo fue implementado en Chile y ha resultado efectivo para ayudar a reducir el déficit cuantitativo, pero ha incrementado el déficit cualitativo de vivienda (Rodríguez & Sugranyes, 2005).

Para el caso colombiano, Castellanos (2017), opina que la Ley 9ª de 1989 ofrece la posibilidad de construir vivienda de tipo social con la participación de organizaciones populares de vivienda - OPV, acceder al mercado financiero al percibir experiencias exitosas en torno a la construcción de la VIS en relación con su hábitat; sin embargo, se ve disminuido el número de soluciones de vivienda, lo que amerita la revisión en la política pública en su gestión (Lozano, 2017). Además, Healey (2003) sostiene que, la participación ciudadana en los procesos creativos de planificación urbanística contribuye a la proyección del desarrollo de las ciudades.

Según Stiglitz (2001), el suministro directo de los subsidios a los usuarios aumenta la cantidad de vivienda ofrecida por el gobierno, por lo tanto, el beneficio recae no solo en los que reciben vivienda pública sino también en los que habitan en arrendamientos; esto genera disminución en los precios de las propiedades a rentar. Además de que el estado propicia un servicio deficiente a los usuarios en la solución de vivienda, el incremento de los costos por metro cuadrado es más elevado que los que asumen los particulares en la construcción de su propia vivienda. En estas circunstancias, es aconsejable que estas subvenciones sean asignadas con la participación mixta entre nación y usuarios, puesto que, si se entrega directamente a los empresarios, estos abusan de los precios y los beneficios de la financiación estatal, solo van a parar al bolsillo de los intermediarios; al respecto se reitera que, el dinero concepto de las subvenciones se entregue directamente a los pobres y no a los constructores (Stiglitz, 2001). Esto implica que los niveles del gobierno, estado, departamento y municipio, logren metas y objetivos flexibles, en programas de viviendas saludables (Stiglitz, 2003); por supuesto, los niveles de la administración pública operan en diferentes contextos, con condiciones territoriales peculiares propias, ajustadas al espacio de sus operaciones administrativas, permitiendo llevar un proceso que incluya una serie de actividades como: difusión de información, identificación, evaluación y manejo de factores de riesgo en la vivienda, con el objeto de intervenir como poder de decisión y mejorar las condiciones de bienestar de las familias.

Con respecto al derecho a la vivienda, a nivel internacional tuvo su reconocimiento inicialmente en el año 1948 y fue garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25, en el cual se menciona que, toda persona debe tener un nivel de vida propicio para sí y su familia. De manera similar, en lo referido a políticas universales de vivienda, el pacto I del foro celebrado en Vancouver en 1976, se reconoce el derecho de toda persona a que tenga un nivel de vida adecuado, incluyendo: alimentación, vestido, vivienda adecuada y una mejora continua de las condiciones de existencia (Zavaleta, 2019).

Por otra parte, en el foro denominado Hábitat-III de 2016, se acordó que, los gobiernos deben establecer a todo nivel, un marco dentro del cual, las comunidades puedan tomar el máximo número de decisiones para el beneficio de las mismas y acceder a los medios para implementarlo (Navarrete, 2017). Este principio no sólo debe ser observado por los gobiernos, pues debe estar en la base de las decisiones hechas por las fuerzas económicas de los países que están sujetas a un control de seguimiento por las dependencias del estado; Mejía (2016) sostiene que, los organismos de beneficencia, abordan la posición crítica que la vivienda es un derecho

inherente al ser humano, como símbolo de reconocimiento de igualdad y de dignidad. También Navarrete (2017) propone crear redes asociativas de solidaridad, que sumen iniciativas para orientar los retos que afronta las urbanizaciones, generando impacto en el desarrollo social. Estas organizaciones requieren lineamientos con el propósito de mejorar las condiciones de bienestar entre quienes participan desde el entono nacional y municipal, facilitando el incremento del tejido social enfocado a defender el derecho a la vivienda para los individuos más vulnerables.

Procesos administrativos de la adjudicación de la vivienda

En los procesos administrativos, los retos que han de afrontar los gobiernos en la adjudicación de la VIS consisten en dar cumplimiento a los acuerdos y metas establecidas en los “Hábitat” en relación con los siguientes aspectos: en lo económico para generar empleo formal y digno, disminución de las brechas de desigualdad, construcción de ciudades eficientes, fortalecimiento de las instituciones con políticas de urbanismo planificado, como instrumentos de desarrollo local (Navarrete, 2017). Así mismo, realizar un diagnóstico que refleje las causas de los problemas en la adjudicación de la VIS con el propósito de solucionar los problemas urbanos de vivienda. El componente más importante como estrategia de articulación en los procesos administrativos, lo constituye, un conjunto de organizaciones que toman decisiones a fin de conformar estructuras de cohesión continua, en la toma de decisiones a la hora de adjudicar la vivienda (Saz-Carranza, 2007). En este sentido, Grueso y Antón (2015) concluyen que, la cultura organizacional tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en la distribución y acierto en la adjudicación y organización de los recursos. También la cultura del mejoramiento continuo se constituye en una meta organizacional que permite brindar una mayor satisfacción al usuario de un servicio, en el marco de sus políticas organizacionales (Chacón y Rugel, 2018). La satisfacción de los usuarios se consigue mediante un liderazgo que impulse las políticas y estrategias de parte de las constructoras a través de una adecuada utilización de los recursos y apropiados procesos organizacionales de la gestión de los proyectos de adjudicación de la vivienda.

Procesos de contratación

Al respecto, Samper (2016) considera que, la contratación pública permite a quienes adjudican la vivienda también puedan ofertarla, por medio de un modelo de análisis que desarrolle los pasos del diseño de factibilidad, el reconocimiento de las condiciones medioambientales, la identificación del mercado de insumos requeridos en la construcción de la vivienda, ofreciendo al usuario una ventaja en la diferenciación en costos y calidad como principios de idoneidad y economía; es decir, eligiendo la propuesta que asegure la garantía de cumplimiento. Además, Martínez (2015) recomienda la inclusión en la adjudicación de los contratos públicos, hacer una elección de la oferta económica más aceptable a los intereses de los usuarios. Durante los procesos de ejecución de los proyectos de construcción de la vivienda, es necesario llevar estricto control del cumplimiento para dar transparencia a través de las obligaciones en su ejecución; por consiguiente, además de rodear el contrato bajo los principios universales de igualdad y transparencia, es acertado no dejar el compromiso al riesgo de la voluntad del representante de la administración pública (Gallego, 2018).

La profesionalización de la contratación pública logra detener el riesgo de la intervención clientelista de los partidos políticos que se presenta en el entorno de las entidades públicas; en este sentido, se refiere preferencialmente, a la formación del grupo evaluador participante en la adjudicación de los contratos; con esta estrategia se permite que los gestores abandonen la habitual postura de silencio y se lancen a intervenir ante la oferta del servicio con una proyección imparcial en la asignación del contrato, incluyendo un reglamento ético para direccionar las actividades de los representantes públicos (Gimeno, 2017). Así mismo, para que un proceso de licitación de vivienda de interés social sea exitoso, es necesario que exista una regulación adecuada respecto a la contratación administrativa, cuyo cumplimiento sea garantía de transparencia u observancia y honestidad. Vergara (2016) señala que tal regulación tendrá efectos satisfactorios si se cuenta con instancias judiciales

especializadas y competentes, que tutelen los compromisos pactados entre contratistas y la administración de los programas sociales; las cuales han de servir de garantía a los niveles estatales en el cumplimiento eficaz y efectivo de los programas de vivienda, por parte de los constructores tienen la obligación de responder por las condiciones de calidad señaladas en las normas y reglamentos pactados a la hora de acordar la prestación y gestión de los servicios, relacionados con la adjudicación de la vivienda social; en particular en los proyectos de ER y TP.

Financiamiento de la vivienda

El Estado origina el procedimiento de acceso a la vivienda social en propiedad a través de dos medios: por una parte, atiende la demanda por medio de la asignación de recursos públicos, y mediante la conformación de un sistema de crédito para la adquisición de la vivienda; por otra parte, construye la oferta, proveyendo de créditos a los constructores y definiendo escenarios adecuados de compradores, quedando las empresa particulares con el acceso al uso del suelo y con la libertad de ofrecer residencia al público con diseños propios, supeditados al reglamento de los intereses del sector inmobiliario, como garantía al compromiso social del estado en la actividad formal del comercio de la vivienda (Azuero et al., (2017).

Las nuevas políticas de vivienda de interés social a nivel global recurren a subsidios de vivienda con el objeto de ayudar a cabezas de familias y personas de bajos ingresos, para la compra de vivienda; los subsidios permiten a sus beneficiarios concurrir al mercado a elegir sus viviendas, con estándares determinados, precios y disponibilidades. Alternativamente, existen otros esquemas permitiendo crear mayor oferta al involucrar al sector privado en la construcción y al financiamiento de viviendas, incluyendo al Estado en un nuevo rol asociativo al incorporar los subsidios con ahorros programados; de este modo se aporta más capacidad de compra para los estratos de menores ingresos (Morales et al.,(2005). Una forma de asegurar el financiamiento de la vivienda social, es la modalidad de ahorro programado, consistente en hacer depósitos a las cajas de compensación previamente al proceso de adjudicación de la vivienda; esto permite disminuir los montos de los créditos hipotecarios y realizar una planificación acertada por parte de los organizadores de los proyectos de vivienda; por otra parte, las entidades financieras se encargan de analizar la solvencia económica de sus clientes (Chiappe, 1999); sin embargo, la provisión de crédito hipotecario en condiciones accesibles para las familias de menores ingresos no ha sido una tarea fácil de realizar. Adicionalmente, los retos actuales de los países del ámbito latinoamericano, se centran en la adopción de políticas para reducir el enorme déficit habitacional en la población vulnerable, lo cual también promueve el desarrollo económico en el sector de la vivienda (Morales et al., 2005).

Finalmente, los gobiernos ven la necesidad de otorgar incentivos a las constructoras de VIS, puesto que este tipo de proyectos por sí solos no son sostenibles económicamente; para el caso del gobierno colombiano es de vital importancia la rentabilidad social que generan estos proyectos, ayudando a que más colombianos tengan acceso a una vivienda digna, tal y como lo consagra el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, de donde se desprenden una serie de impactos positivos conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de los estratos menos favorecidos; además, el gobierno contribuye a través de sus políticas con la solución al déficit habitacional (Morales et al., 2005).

2. Metodología

En este apartado se describen el enfoque investigativo, los participantes, los instrumentos, los procedimientos y el procesamiento de los datos provenientes de la evidencia empírica.

Enfoque investigativo

Para desarrollar el trabajo investigativo se adoptó un enfoque mixto de carácter exploratorio con diseño transversal de tipo descriptivo (Hernández et al., {2003}); la información fue recolectada en un momento específico del tiempo. En estas circunstancias, se analizaron los datos aportados por 28 empleados de la empresa constructora Tunja-VIS (seudónimo) que realizó la construcción de las viviendas.

Participantes

El grupo de estudio se conformó por 28 empleados seleccionados por conveniencia, los participantes firmaron un consentimiento informado y respondieron de manera voluntaria a las preguntas que se les formuló a través de una encuesta. Además se tuvieron en cuenta tanto las necesidades como las expectativas de los beneficiarios.

Instrumentos

Para la recolección de los datos se utilizó una encuesta conformada por 21 ítems, la cual fue administrada a los empleados de la constructora Tunja-VIS. El instrumento fue validado por medio de una valoración efectuada por dos jueces expertos, quienes hicieron sus observaciones y sugerencias sobre cada ítem en cada encuesta; luego se hizo el ajuste pertinente y se aplicó en Junio de 2019.

Procedimientos

En lo referente a los procedimientos, el estudio se desarrolló en dos etapas, en la primera etapa se construye un marco conceptual (teórico) que soportó el proceso investigativo y en la segunda se recoge la evidencia empírica proveniente de las encuestas que incluyeron una mirada de los empleados de la empresa Tunja-VIS respecto de los procesos de adjudicación. En estas circunstancias, se exploró una realidad particular sobre la problemática que viven los beneficiarios de la adjudicación de la VIS en los proyectos objeto de estudio.

Procesamiento de los datos

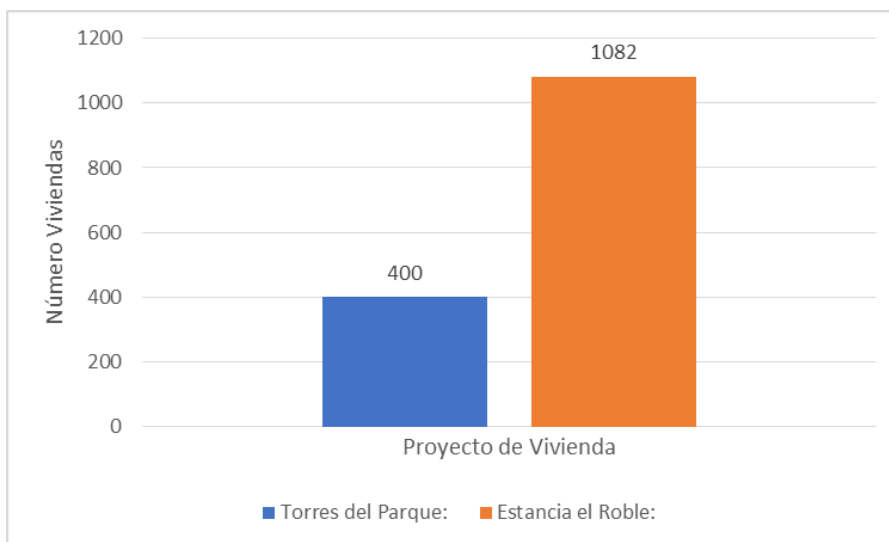
El procesamiento de los datos se realizó por medio del software libre R y el uso de Excel. Se consolidó un análisis descriptivo que explora los datos provenientes de la encuesta e interpreta los hallazgos, este se centró en la obtención e interpretación de porcentajes relacionados con las respuestas ofrecidas por los participantes para cada ítem y la observación directa hecha por el investigador principal de este trabajo. Dichos porcentajes se constituyeron en indicadores sobre el estado del objeto de estudio a partir de la información suministrada por los empleados de la empresa constructora (Burbano & Valdivieso, 2016). La interpretación de los datos fue complementada con algunos elementos conceptuales provenientes de los autores incluidos en el marco teórico.

3. Resultados

En esta sección se presentan los hallazgos provenientes de la exploración realizada y el análisis de información efectuado sobre los datos de la encuesta a los empleados de la empresa constructora VIS-Tunja.

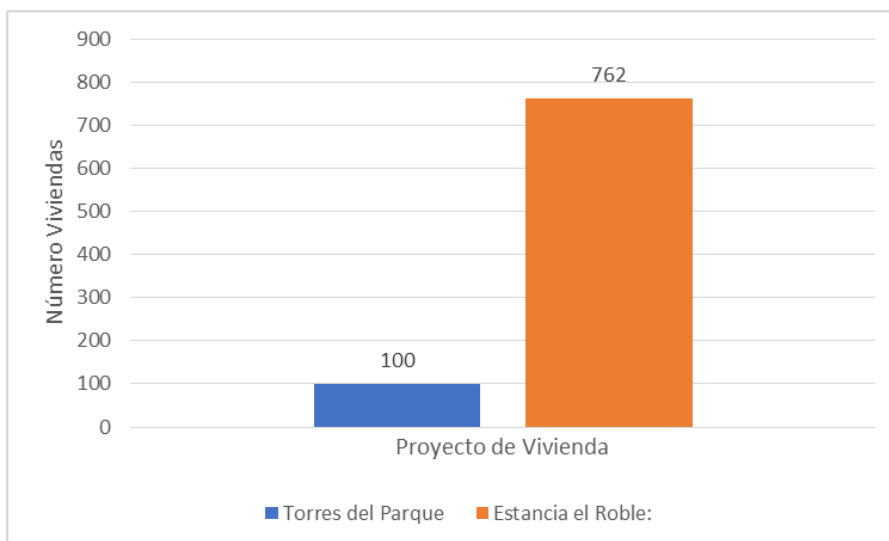
Con respecto al número las viviendas programadas (ver Figura 1), inicialmente se esperaba construir 1482, distribuidas así: 400 en el proyecto Torres del Parque y 1082 para Estancia el Roble. Sus correspondientes porcentajes eran 27% y 73% respectivamente.

Figura 1
Viviendas programadas



Del total de viviendas programadas, solamente se construyeron 862; 100 en la urbanización Torres del Parque y 762 en la urbanización Estancia el Roble (ver Figura 2). Estos resultados permiten evidenciar que solamente el 58% de las viviendas programadas, fueron efectivamente construidas, lo que indica un porcentaje bajo en la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social.

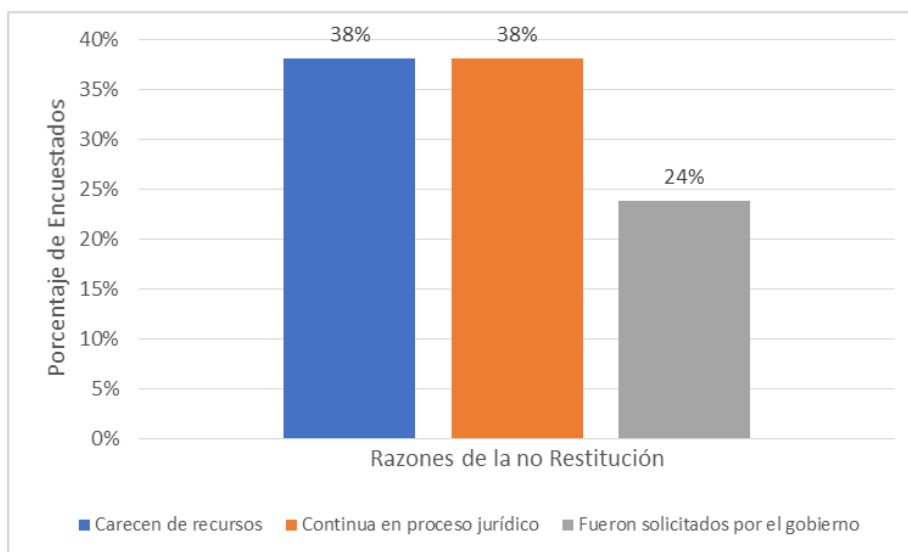
Figura 2
Viviendas construidas



Sobre la restitución de los montos presupuestales, el 80.8% de los empleados manifestó que los dineros no han sido restituidos, indicando que la constructora carecía de recursos financieros, y que las solicitudes de reintegro están en trámite jurídico. Esto evidencia la falta de control de las veedurías, contralorías y administración municipal. Sin embargo, un 19.2% manifiesta que sus aportes fueron devueltos.

Por otra parte, El 38% de los empleados manifiesta que, la constructora carecía de recursos financieros, otro 38% indica que continúan los procesos jurídicos para la restitución de los recursos a quienes no han recibido la vivienda y el 24% señala que, dichos recursos fueron reembolsados al Estado por parte de la constructora (ver Figura 3).

Figura 3
Raxones de porque los recursos no fueron restituidos



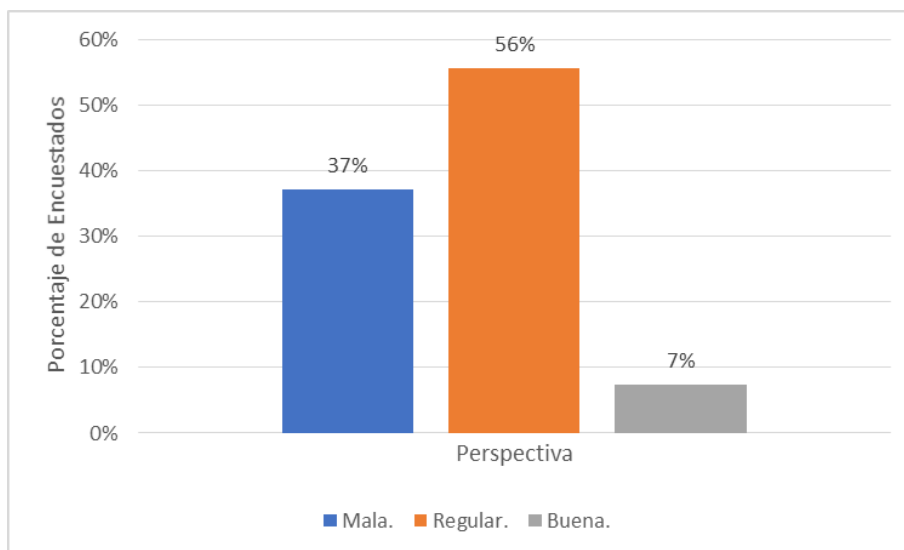
En referencia a las causas que generaron el incumplimiento en la ejecución en los proyectos de vivienda mencionados; al respecto un 57% de los empleados manifiesta que tal incumplimiento se debió a los contratistas, este hallazgo se puede atribuir a la falta de formación administrativa y la escasa cultura del buen manejo del recurso público; este hecho viola lo reglamentado por la Ley 9ª de 1989. Por otra parte, el 34% opinan que el incumplimiento recae en el mal manejo de los recursos, otros empleados (9%) culpan al esquema de financiamiento, al retraso en los tiempos del desarrollo operativo (cronogramas) y los escasos de recursos económicos.

Sobre la participación de los organismos de control en los programas (ver Figura 4), se encontró que, el 37% los empleados de la empresa manifiestan que fue deficiente, el 56% opina que regular y el 7% que están de acuerdo con el proceso. Lo anterior contradice lo recomendado por Healey (2003); quien indica que, la participación ciudadana en la producción de la planeación urbanística debe ser un proceso creativo de consenso, mediante el cual se da la colaboración para la planificación a través de la participación ciudadana en el desarrollo de la ciudad.

En cuanto a las razones de incumplimiento por los entes de control, el 42% de los encuestados manifestó que no se hizo seguimiento para cumplir con el objeto contratado, el 26% indicó que hubo falta de vigilancia e inspección en la ejecución del proyectos de la vivienda, el 16% mencionan que aún después de nueve años, las obras están inconclusas, el 11% indican que no se ejerció un estricto control sobre el desarrollo de las obras, finalmente el 5% indicó que las responsabilidades las asumieron funcionarios de baja gerencia.

Respecto a los atributos que caracterizan el acceso a una vivienda digna de interés social, los empleados de la constructora califican como primordial la cercanía a los centros educativos con un 32%; seguido de oportunidades para el empleo con 30%, le siguen los servicios de transporte con un 23%, y servicios de atención en salud con un 16%. Estos hallazgos indican que los proyectos de vivienda objeto de estudio gozan de características propias de la VIS.

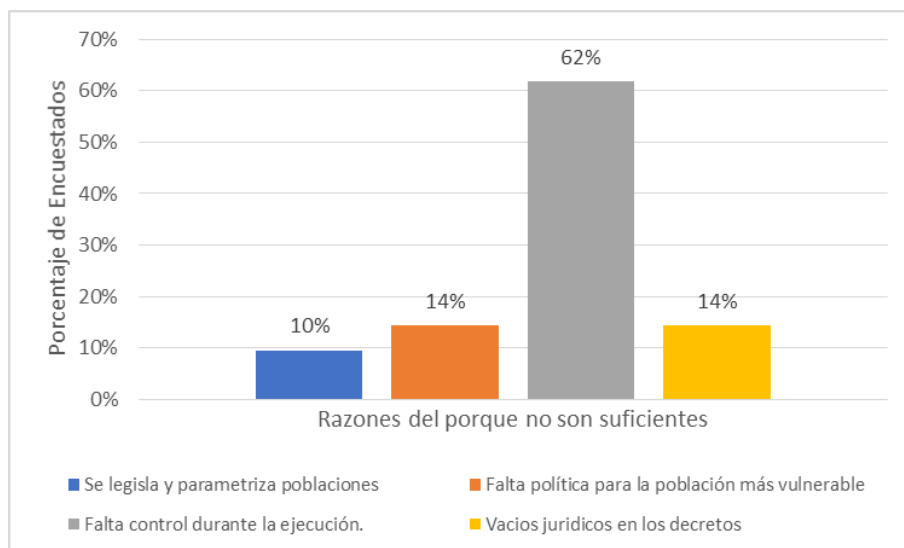
Figura 4
Entes de control



En cuanto al cumplimiento normativo de las políticas, un 79 % de los funcionarios manifestaron la existencia de incumplimientos; solamente el 21% indica que hubo un cumplimiento efectivo. Estos resultados reflejan que a pesar de que existe la normativa respectiva, un alto porcentaje de empleados la desconocen. Esto da a entender que no existe capacitación al personal en el conocimiento de la normatividad, dificultando los procesos administrativos entorno a la VIS.

En lo referente a las razones por las cuales es insuficiente la normatividad existente, el 62% de los empleados contestan que existe falta de control administrativo en la ejecución de los proyectos de vivienda objeto de estudio, el 14% menciona que hace falta políticas de inclusión para la población más vulnerable, el 14% señala que hay vacíos jurídicos en la legislación de los programas, el 10% indica que se legisla por conveniencia entre quienes adjudican vivienda (ver Figura 5).

Figura 5
Razones de por qué no son suficientes

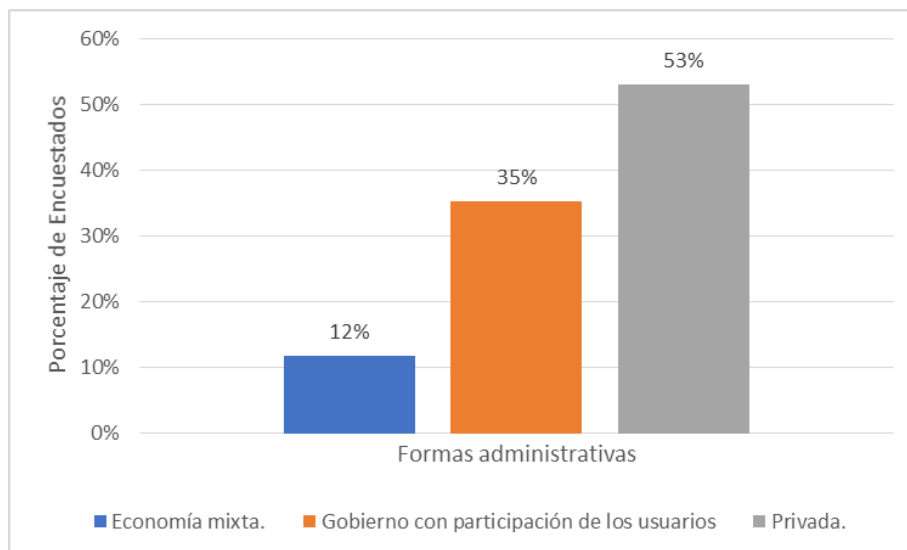


Con relacion al manejo de recurso financiero por parte de los niveles del estado, el 61 % de los encuestados afirma que los recursos deben se manejados por la nación como fuente principal de financiamiento, el 27% sostienen que los recursos deberían ser manejados por el municipio puesto que es la entidad ejecutora de los

proyectos; en menor porcentaje está el departamento con un 9% ya que, constitucionalmente es el nivel destinado a ejercer el control administrativo de los programas de vivienda.

De la Figura 6 en relación con las formas administrativas, el 35% de los empleados afirman que, en la adjudicación de la vivienda subsidiada en Colombia, deberían participar directamente el estado y los usuarios en los procesos de construcción, el 12% afirma que bajo la modalidad de economía mixta, las cuales se encuentran catalogadas como un tipo de sociedad caracterizada por aportes provenientes del sector público y privado, y el 53% se inclinan por las economías de manejo privado, ya que se sienten más seguros que cuando los programas son manejados directamente por el estado, con frecuencia, se generan hechos de corrupción administrativa.

Figura 6
Formas Administrativas



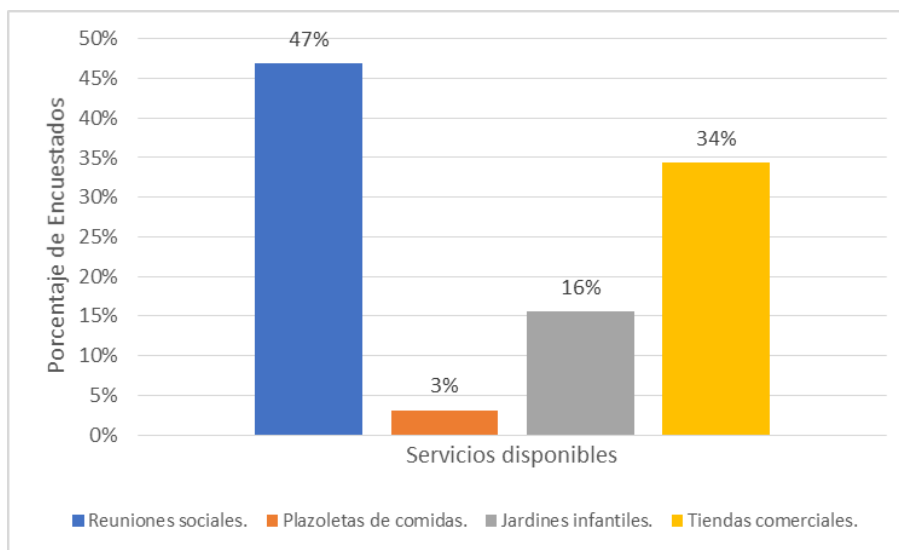
Los resultados asociados con la calificación de los procesos administrativos, al respecto, el 59% de los empleados indica que los procesos administrativos están en nivel bajo, el 41% es bastante bajo y puede ser consecuencia de la administraciones anteriores, al no haber existido seguimiento y cumplimiento en las políticas de la ejecución total de los proyectos; se reconoce como obligación del Estado, garantizar que todas las personas puedan asumir los gastos que exige la obtención de una vivienda digna y que los grupos más vulnerables de la sociedad sean tenidos en cuenta.

Con respecto a la adjudicación de la vivienda, los resultados evidencian que, el 70% de los encuestados manifiesta que, no se tuvo en cuenta las necesidades de los usuarios concursantes y el 30% declara que estuvieron conformes; esta política exige un control y manejo cuidadoso de los proyectos VIS de modo que evite convertirse en un factor de crecimiento desordenado y desbordado de la ciudad; por eso, se han de prever condiciones de calidad de vida para los usuarios que accedan a este tipo de vivienda, destinada a dar alojamiento a la población más pobre en el municipio de Tunja-Colombia.

Referente a las razones por las cuales no hubo un proceso pertinente de selección del usuario, se evidencia que, el 35% de los empleados afirma que existen intereses de tipo político y particular, le sigue el 26% quienes mencionan que, en la mayoría de casos existe preferencias para seleccionar los usuarios en correspondencia de quienes están liderando los programas de vivienda, el 22% afirman que se incluyeron personas que no necesitan el beneficio de la VIS, y el 9% restante, desconoce los procesos de adjudicación de vivienda. Estos hallazgos reflejan que, las VIS se otorgan, bajo niveles de conveniencia e intereses políticos y personales.

La Figura 7 se relaciona con la disponibilidad de servicios de bienestar y se evidencia que, un 47% de los encuestados afirman que los proyectos de VIS están destinados a servicios de carácter social, seguido de un 34% en tiendas comerciales, lo que representa la importancia del sector económico en la comunidad, así como el 16% en jardines infantiles y el 3% en plazoleta de comidas. De aquí se interpreta que este último reporte representa menos prioridad a la hora de adquirir el beneficio de adjudicación de vivienda, el acceso a los servicios públicos básicos, el hacinamiento, entendido por la cantidad de personas (más de tres) que comparten una habitación y la posibilidad de disfrutar de espacio suficiente para su alojamiento.

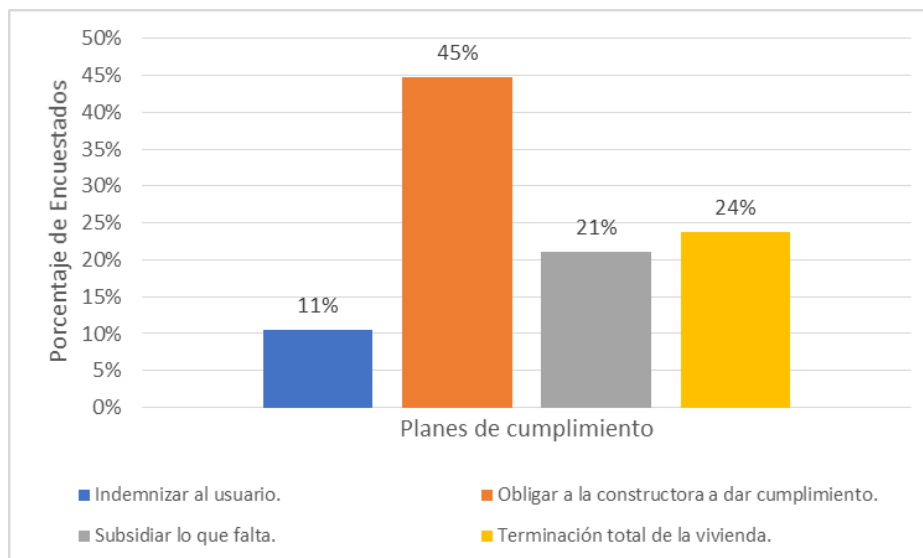
Figura 7
Disponibilidad de las servicios



En lo que tiene que ver con el acompañamiento social a los beneficiarios de la vivienda; se encontró que, el 73% menciona que si hay acompañamiento por parte de la administración municipal y el 27% manifiesta que no existen políticas de acompañamiento a los beneficiarios de vivienda. Los empleados sugieren a su empresa constructora la implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo a la ejecución del Plan de Desarrollo, en el cual los actores generan información útil para procesos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, como mecanismos de control social y político para el mejoramiento de las calidades del proyecto.

Referente a los planes adicionales de cumplimiento (ver Figura 8), el 45% de los empleados proponen obligar a la constructora a dar cumplimiento a los contratos firmados, el 24% sugiere que se de terminación total a la vivienda, el 21 % indica la necesidad de subsidiar lo que falta para terminarla y el 11% propone indemnizar al usuario. Adicionalmente, la Alcaldía de Tunja manifiesta que no tiene capacidad para cubrir los controvertidos proyectos de vivienda. Al respecto, el mandatario local informó que aunque la administración municipal tiene que responder por los incumplimientos, también lo deben hacer el Ministerio de Vivienda, y la constructora. Asimismo, reconoció que presupuestalmente la Administración municipal no está en capacidad de cubrir los costos generados por el incumplimiento observado en los proyectos.

Figura 8
Planes adicionales de cumplimiento



Respecto a las recomendaciones a las constructoras de vivienda, el 49% de los empleados mencionan que se debe tener cuidado con el proceso de selección de las firmas constructoras, un 22% afirma que se deben organizar veedurías de seguimiento, un 17% organizar a los usuarios de la vivienda y un 12% menciona que se deben evaluar las propuestas para la adjudicación de contratos.

En cuanto a los procesos de licitación de los contratos, se encontró que el 39% de los encuestados manifiesta que las constructoras deben tener capacidad financiera para la ejecución de los proyectos, el 37% señala que se debe tener experiencia en el ramo de la construcción, el 18% menciona que las empresas deben tener capacidad administrativa, entre otras, esto con el fin de poder responder a las cláusulas establecidas dentro de los contratos; el restante 9% indica que la constructora debe tener capacidad técnica, honradéz en sus contratistas y garantizar procesos transparentes.

Sobre la inclusión de grupos vulnerables; se encontró que el 82% de los empleados menciona que si existen políticas de justicia y de inclusión para grupos vulnerables provenientes de los desplazamientos que ha dejado el conflicto interno en Colombia; sin embargo, un 18% señalan que no existe políticas de inclusión en los programas de vivienda, los cuales pueden atribuirse al desconocimiento de la normatividad.

4. Discusión

Como consecuencia, de la acción poco eficiente del personal administrativo que representó los intereses del estado colombiano, los recursos financieros no fueron invertidos de manera óptima, en la ejecución de los proyectos VIS en Tunja al generar un incumplimiento de las políticas públicas estatales; por tal motivo, los subsidios asignados a familias en condiciones extremas no han logrado la calidad total y la cultura del mejoramiento continuo que son metas organizacionales que permiten brindar una mayor satisfacción al usuario de un servicio o sistema, en el marco de sus políticas organizacionales (Chacón y Rugel, 2018,). En estas condiciones, urge la necesidad de redireccionar los programas de vivienda de interés social con estrategias que incluya los lineamientos de las políticas públicas con los procesos administrativos, de modo que se genere una mejora en la calidad de la vivienda y en la adjudicación de la misma; para ello, resulta útil que los usuarios participen activamente en la aplicación de las políticas públicas, al conocer propuestas de las constructoras y acogerlas cuando se traten de proyectos con altos niveles de seriedad en su ejecución, de tal manera que se garantice su cumplimiento a través de trabajos eficaces.

Los empleados manifiestan que, la satisfacción de los usuarios se podría potenciarse mediante un liderazgo que impulse las políticas y estrategias por parte de las constructoras a través de una adecuada utilización de los recursos y apropiados procesos organizacionales de la gestión de los proyectos de adjudicación de la vivienda, sin que se imponga el modo de ser cínico de sus dirigentes (Zapata, 2018); asimismo, resulta pertinente que los directivos utilicen su pensamiento crítico para efectuar una gerencia que satisfaga las necesidades de los beneficiarios de la vivienda de interés social (Hernández et al., (2019), ya que este tipo de pensamiento podría direccionar las acciones gerenciales en los diferentes tipos de organizaciones, en particular, en las destinadas a la adjudicación de la vivienda de interés social.

La VIS se ha de construir teniendo en cuenta los aspectos conceptuales modernos desde el punto de vista arquitectónico y social, de modo que, el producto final sea una vivienda digna que eleve la calidad de vida de los beneficiarios (Arango et al., { 2018); no obstante, la presencia de procesos administrativos deficientes y la ausencia de pensamiento crítico en los gerentes (Hernández et al., 2019), pueden generar perjuicios sociales, económicos, de infraestructura en la VIS para los usuarios y bajos porcentajes de cobertura. En estas circunstancias, los hallazgos reflejan que, la VIS de los proyectos objeto de estudio no cubrió el número de viviendas que se esperaba construir (1482) y solo se tuvo una eficiencia del 58%; eventualidades mal manejadas, pueden afectar tanto la cobertura anunciada en los programas de vivienda impulsados por el gobierno nacional como el bienestar de los beneficiarios.

Un buen porcentaje de los empleados consideran que, la VIS adjudicada, ha mejorado la calidad vida de los usuarios, en varios aspectos, por ejemplo, la ubicación de los proyectos les ha permitido el acceso a los centros educativos, de salud, a los puntos de trabajo y de esparcimiento en la ciudad de Tunja; asimismo, los servicios adicionales como reuniones sociales, acceso a centros comerciales y al jardín infantil, entre otros, les eleva su nivel de vida y disfrute de una vivienda propia. Estos aspectos están asociados con lo expuesto por la ONU-Hábitat en 2010 en cuanto a que la VIS ha de ser saludable y digna para quienes la adquieren.

Los empleados son conscientes de que en el desarrollo de proyectos VIS como los expuestos, es conveniente incrementar la participación de los usuarios en la planeación de los mismos, lo cual guarda relación con las recomendaciones efectuadas por Healey (2003), en cuanto a que, la participación ciudadana en la planeación urbanística es un proceso creativo de consenso, mediante el cual se da la colaboración mutua entre usuarios y constructora a fin de generar confianza entre las partes y procurar un desarrollo organizado de su entorno.

La evidencia empírica indica que, existen inconsistencias en la aplicación de las leyes que recogen las políticas del estado en relación con la ejecución y control en la construcción de la vivienda; la regulación y efectividad en las políticas tendrá efectos satisfactorios para las partes si los compromisos adquiridos entre los contratistas y la administración (Vergara, 2016) cumplen a cabalidad las normas y reglamentos pactados a la hora de acordar la prestación y gestión de los servicios asociados con la adjudicación de la VIS; tales efectos no se reflejaron de manera óptima en los proyectos ER y TP de la ciudad de Tunja.

5. Conclusiones

En este trabajo se evidenció que, desde la mirada de los empleados, los procesos administrativos en la adjudicación de la VIS en ER y TP no contaron con una planificación óptima puesto se suscitaban diversas eventualidades que impidieron alcanzar la satisfacción plena de los usuarios en cuanto al número de VIS y a las características de las mismas, de modo que, se les hubiera garantizado una vivienda digna y de calidad.

En concordancia con lo manifestado por los empleados de la empresa constructora, se evidenció algunos aspectos beneficiosos de la VIS construida respecto a su ubicación y acceso cómodo a servicios públicos tales

como: de educación, salud, transporte, seguridad, centros comerciales, debido a cercanía en donde se encuentran establecidos los proyectos residenciales.

En relación con los procesos de adjudicación de vivienda en ER y TP, se evidenció que: existen debilidades en los entes burocráticos, en cuanto al conocimiento de los procesos administrativos de planeación, organización, dirección y control, se evidencia un alto grado de incumplimiento a través de los datos suministrados en la encuesta formulada a los empleados de la firma constructora.

Los empleados manifiestan que, la selección de los beneficiarios en la adjudicación de la vivienda no fue rigurosa, ni se basó en los principios de transparencia, equidad e igualdad; además, la vivienda debió ser más adecuada a las características de la población y funcionalidad de los proyectos que adolecieron de control y seguimiento; en consecuencia, en algunos casos no se adjudicaron viviendas a quien realmente las necesitara. En este sentido, se requiere re-direccionar la asignación de subsidios de modo que se beneficie un porcentaje más alto de usuarios.

Finalmente, se requiere efectuar una reinterpretación de las normas y las intenciones que en ellas se formulan, como el derecho a la vivienda digna que, por interpretaciones inadecuadas, se deslegitima sus beneficios para la población menos favorecida; se recomienda que los mecanismos de control y evaluación para el cumplimiento de los mismos, sean más eficaces. Para este propósito, se han de contratar empresas de reconocida experiencia en el campo de la VIS con altos niveles de compromiso ético.

Referencias bibliográficas

- Arango V., Briceño D., & Niño R. (2018). Diseño de propuesta para la construcción de vivienda de interés social en barrios populares cercanos a las centralidades de Bogotá: una propuesta de ciudad sostenible. (Tesis de Especialización). Universidad Católica de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Azuero F., Guzmán A., & Trujillo M. (2017). Contratos de estabilidad jurídica en Colombia: Un análisis desde la economía de la información y la economía política. *Innovar*, 27(63), 125-140. doi: 10.15446/innovar.v26n63.60673.
- Bárcenas Y. (2015). Las formas de habitar y su importancia en la vivienda de interés social. (Doctoral Dissertation). Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia
- Burbano V., & Valdivieso M. (2016). *Inferencia Estadística Básica, apoyo al estudio independiente*. Tunja, Colombia: Editorial UPTC.
- Castellanos J. (2017). *Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia Estudio comparativo de caso Asociación para la Vivienda Integra ASOVIVIR con MISN Ciudad Verde*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Chacón, J. & Rugel, S. (2018). Teorías, Modelos y Sistemas de Gestión de Calidad. *Revista Espacios*, 39(50), 14-22.
- Chiappe de Villa M. L. (1999). *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*. CEPAL.
- Covas D., Hernández G., y López D. (2017). Evaluación de la calidad de vida urbana en la ciudad de cienfuegos desde una dimensión subjetiva. *Revista Universidad y Sociedad*, 9(2), 193-201.
- Gallego I. (2018) universidad de castilla- la mancha la integración de cláusulas sociales ambientales, de innovación en la contratación pública pagina 23 DA. Nueva Época – N.o 4, Enero-Diciembre 2017 – ISSN: 1989-8983 – [Págs. 92-113]

- Gimeno J. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública REALA. Nueva Época – No. 7, 7-8. ISSN: 1989-8975
- Grueso M., y Antón M. (2015). Valores culturales en redes interorganizacionales: Una propuesta desde el Modelo de Shalom Schwartz (1992). *Revista Investigación & Desarrollo*, 23(2), 369-390.
- Healey P. (2003). Collaborative Planning in Perspective University of Newcastle upon Tyne, UK. 2003. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi Vol 2(2): 101–123.
- Hernández S., Fernández C., y Baptista L. (2003). *Metodología de la Investigación*. Mc.Graw-Hill, México.
- Hernández I., Londoño J., Silva L., & Becerra L. (2019). El pensamiento crítico y sus beneficios para la enseñanza y la práctica de la Administración. *Logos Ciencia & Tecnología*, 11(1), 61-76.
- Lozano M. (2017). Evaluación Integral De La Política Pública De Vivienda De Interés Social En Bogotá 2008-2016. Recuperado de:
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/9381/LozanoMayra2017.pdf?sequence=1>
- Martínez J. (2015): “Avanzando en Contratación socialmente responsable: de la recomendación a la obligación”, Observatorio de Contratación Pública. Sección Opinión (fechado 22/06/2015). Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.199/relcategoria.208/relmenu.3/chk.c5bd e66cf07d647d9f2f3a90febac2d2> tesis.
- Mejía M. (2016). La vivienda digna y la vivienda adecuada. Estado del debate. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 9(18), 292-307.
- Morales L, Vega M, Aroca A, Ramírez F. (2005) Financiación de la vivienda de interés social, *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, ISSN: 1692-3324 revistaingenierias@udem.edu.co, vol. 4, núm. 6, enero-junio, 2005, pp. 123-142 Universidad de Medellín Medellín, Colombia.
- Navarrete M. (2017). Desarrollo urbano sustentable: el gran desafío para América Latina y los preparativos para Hábitat III. *Revista Luna Azul*, 45(1), 123-149.
- Puello-Socarrás. (2015). Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia. Estudio comparativo de caso Asociación para la Vivienda Integral – ASOVIVIR con MISN Ciudad Verde. Pressman (1973) PRESSMAN, J.L, (1973): *Implementation*, Berkeley University Press, Berkeley.
- Rodríguez & Sugranyes. (2005). Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Samper M.B. (2016). Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales. *CIRIEC-España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, (86), 280-310.
- Saz-Carranza, A. (2007). ¿Cómo gestionan las coaliciones no-lucrativas la paradoja de la cooperación/confrontación con el sector público? Estudio de un caso. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 85-112.
- Stiglitz J. (2001). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch editor.
- Stiglitz J. (2003). *La economía del sector público*. Columbia University: Antoni Bosch.
- Valera S. (2019). *Elementos básicos de psicología ambiental*. Barcelona, Univertat de Barcelona.

Vergara A. (2016). Tribunal de Contratación Pública: Bases Institucionales, Organización, Competencia y Procedimiento. *Revista de Derecho (PUCV)*, 46(1), 347-378.

Zapata Á. (2018). El modo de ser cínico de los dirigentes. *Cuadernos de Administración*, 49, 81-92.