

Debates de Gobierno Urbano

Instituto de Estudios Urbanos / Universidad Nacional de Colombia

REVISIÓN DEL POT DE BOGOTÁ: ACCESO A SUELO PARA VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

RESUMEN

El gobierno distrital se apresta a presentar su propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Alejandro Rodríguez, gerente del POT, de la Secretaría de Planeación de Bogotá, hizo una presentación general. El profesor Jorge Iván González, investigador y ex director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia hizo comentarios. En la discusión surgieron algunos aspectos relevantes como el modelo de ciudad, el impacto regional del POT y sus previsiones, los instrumentos de financiación del desarrollo urbano y las implicaciones del POT para la disposición de suelo para la vivienda de interés prioritario.

PROPUESTA DE REVISIÓN DEL POT: ALEJANDRO RODRÍGUEZ

Voy a presentar la estructura de la revisión del POT a partir del índice del proyecto de acuerdo que estaremos presentando la próxima semana en el Concejo de Gobierno. Una de las tareas más importantes es la reorganización sistemática de la estructura del articulado, pues en el POT actual¹ los artículos y temas están dispersos y no siguen la estructura de la ley 388. Luego profundizaré en el tema de vivienda.

PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL POT EXISTENTE

Componente general: como es una modificación excepcional, no se cambian los objetivos ni las políticas ni la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital. La estrategia de ordenamiento sigue estando basada en las tres estructuras que tiene el POT actual. La clasificación del suelo tampoco cambia, ni los límites de

Bogotá, con la excepción de los casos donde las incorporaciones de planes maestros o las legalizaciones modifican el límite urbano, pero no se incluyen nuevos suelos de expansión. La gestión del riesgo es algo nuevo que empieza a aparecer, a partir de un trabajo muy juicioso de la DEPAE que amplía el espectro del riesgo en Bogotá y se incluyen disposiciones específicas desde el ordenamiento para actuar ante eventos críticos en la ciudad. Por último están las operaciones estratégicas, que se desligan de la territorialidad que tienen actualmente en el POT y pasan a ser directrices generales de ordenamiento para zonas cuyo desarrollo sea estratégico a futuro.

Componente urbano: contiene la estructura ecológica principal, la estructura funcional y de servicios, y la estructura socioeconómica y espacial. La EEP se pasa a llamar estructura ecológica distrital ; recoge la estructura ecológica principal anterior sumada a una estructura ambiental complementaria, para orientar la construcción de infraestructura en ciertas zonas que no son áreas protegidas pero que podrían tener complementariedad con la pro-



Especialización en mercados y
políticas de suelo
en América Latina



BOGOTÁ, COLOMBIA
JUNIO DE 2010

1. Decreto 190 de 2004.

En el Decreto 190 la vivienda se apoyó fuertemente en la región, con la esperanza de que la región resolviera gran parte del problema del déficit, con unas intenciones de regionalización y conectividad regional que nunca se concretaron

piedad privada y con el desarrollo de infraestructura. En esta estructura ambiental complementaria está la malla verde urbana que puede ser pública o privada, elementos del espacio público y espacios creados que pueden tener ciertas compatibilidades con otros usos que no pueden existir en la estructura ecológica principal.

La estructura funcional y de servicios está compuesta por los sistemas que soportan la ciudad; hay cambios en el sistema de movilidad que empieza a incluir el Sistema Integrado de Transporte. Los sistemas de acueducto y alcantarillado han tenido una actualización que permite medir las posibilidades reales de densificación de Bogotá. En zonas del centro de

la ciudad que se pensaban para renovación urbana el acueducto no tiene capacidad real de alcantarillado. Se incluyó el sistema de generación, transporte y almacenamiento de combustible, que no existe en el POT actual, y apunta al tratamiento diferencial de zonas de procesamiento de combustibles que están construidas. Hay barrios enteros sobre una tubería de gasolina de alto octanaje. El sistema de espacio público existente no va a ser modificado en su esencia, sólo se incluyen unas correcciones en cuanto a su clasificación y en su relación con un estándar que nos parece inconveniente pues es sólo un número que no tiene ningún soporte.

Apuntamos a que sea la estructura pública real de la ciudad.

La estructura socioeconómica y espacial es la principal estructura de la ciudad. Contiene las centralidades, que se mantienen pero se rediseñan en relación con su nivel de consolidación, para consolidar económicamente algunas zonas de la ciudad y también obtener unas rentas de plusvalía por cambio a usos más rentables. La mayor política de equidad es la creación de empleo. Durante los últimos diez años Bogotá tuvo una inversión muy fuerte en equidad social, pero hay un retraso grande en términos industriales y de la estructura que soporta el empleo de la ciudad. Esta estructura comparte los subcapítulos de centralidades y de vivienda. La vivienda pasa a ser la dimensión más importante de esta estructura, con una serie de programas muy atados al esquema de los tratamientos. Más adelante hablaré de la renovación urbana. Por último un tema de producción ecoeficiente, basado en el trabajo de la Secretaría de Ambiente para crear unos parques industriales ecoeficientes, y la limitación a las áreas y las operaciones mineras existentes: se redelimitan las áreas mineras, se identifican unas áreas de minería ilegal, susceptibles de ser rehabilitadas para viviendas y parques en la ciudad.

Dentro de este título también está el capítulo de norma urbanística; este es el trabajo más juicioso y más interesante que se ha hecho en la revisión ¿Cómo se determinan los usos del suelo y los tratamientos en la ciudad? Los tratamientos son una decisión de política de planeación, alimentada por un análisis que cruza variables del estado de lo público con el estado de lo privado. El tratamiento de desarrollo, que ha sido de los más importantes en Bogotá está limitado a un área y carga un tema de fi-



Alejandro Rodríguez (Gerente del POT, Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá), Gerardo Ardila (Director IEU), Jorge Iván González (investigador y ex director del CID).

nanciación y de instrumentos de financiación. El tratamiento de consolidación es el que más área ocupa en la ciudad y está en el limbo hoy en día; se ha tratado solo a través de la norma. Las zonas donde hay una gran inversión pública pero el estado de lo privado no es importante, son susceptibles del tratamiento de renovación urbana, y las áreas donde el estado de lo privado es bueno pero el estado de lo público es muy malo, son áreas susceptibles de mejoramiento integral. Este último no tiene ninguna acotación, las UPZ de mejoramiento pueden quedarse en ese tratamiento infinitamente, hay UPZ en Bosa donde se han hecho grandes inversiones en los últimos años, pero si uno hace una evaluación del estado de lo público contra lo privado, podrían ya pasar a ser del tratamiento de consolidación urbanística. El capítulo de los instrumentos de planeación y de financiación, recoge los instrumentos actuales; los que hay son los necesarios, aunque unos no se han usado de la mejor manera: las críticas más grandes de los gremios son a la efectividad de estos instrumentos y no a los instrumentos en sí mismos.

Componente rural: hoy en día está un poco olvidado en el POT. Se retoma con las mismas estructuras del componente urbano pero con lógicas diferentes. Se deben pensar nuevos sistemas funcionales y socioeconómicos basados en centros poblados plasmados en las UPR que se están formulando en estos momentos.

Programa de ejecución: el objetivo del programa es aterrizar las operaciones estratégicas en la ciudad, materializarlas en proyectos y programas de inversión con unos instrumentos de financiación que son muy limitados. Por último unas disposiciones jurídicas y reglas de implementación para la construcción del POT.

LA VIVIENDA EN EL POT ACTUAL

En el Decreto 190 la vivienda se apoyó fuertemente en la región, con la esperanza de que la región resolviera gran parte del problema del déficit, con unas intenciones de regionalización y conectividad regional que nunca se concretaron. La vivienda que se ha hecho en la región ha sido solo en Soacha como parte de los Macroproyectos; no hay ninguna intención clara de solucionar el déficit de vivienda por parte de los municipios vecinos. La importancia de la vivienda en el POT actual es marginal. Los 24 artículos que tratan el tema están dispersos en varias secciones, no es muy claro a qué estructura de ordenamiento perte-

nece la vivienda, y está fuertemente enfocada hacia vivienda de interés social, en omisión de los otros tipos de vivienda que requiere la ciudad. Los programas no están muy claramente asociados a los tratamientos urbanísticos. El POT designa unas áreas de la ciudad para VIS, incluyendo algunas UPZ de mejoramiento integral. Metrovivienda expresa que el hecho de haber clasificado este suelo como de VIS en el POT no tuvo real injerencia en el precio de adquisición del suelo. En Usme se ha adquirido suelo a precios bajos gracias a los instrumentos de gestión y no a la determinación desde el POT de calificar suelo para VIS en áreas específicas de la ciudad. Según Metrovivienda adquirir el suelo para cubrir el déficit vale un billón de pesos. Parte se obtiene a través de calificación del suelo; en otras zonas se van a usar los planes parciales.

Las instituciones del Distrito le prestan mucho interés al programa de vivienda nueva en detrimento de otros programas del POT, como el del fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales, que se terminó reduciendo a las UPZ, cuya institucionalidad es confusa; al no haber un responsable institucional de la participación de plusvalías se ha recuperado menos de lo esperado. El programa de mejoramiento y reasentamiento también tiene problemas. El reasentamiento tiene una base técnica fuerte pero el mejoramiento deja mucho qué desear; hay zonas que han recibido recursos considerables de la ciudad sin que haya un instrumento que defina cuándo las UPZ de mejoramiento integral dejan de serlo para convertirse en consolidación. Son inversiones a fondo perdido, un subsidio que entrega el Distrito; no hay ningún instrumento de financiación que recoja esas inversiones que ha hecho la ciudad. La institucionalidad de estos dos programas está muy fragmentada, no hay coordinación entre las secretarías de Planeación y Hábitat: uno legaliza, otro hace reasentamientos, hay duplicidades de acciones. Por último está el programa de renovación urbana, que no es de vivienda pero es la oportunidad para fortalecer viviendas en estratos medios en zonas de la ciudad que están plenamente servidas. Éste no tiene ninguna acción, financiación ni institucionalidad. Existe una Empresa de

Lo que no se pueda resolver dentro del perímetro de Bogotá se hará en proyectos puntuales en zonas de borde, algo como lo que pasa en el parque La Florida, que está en una ciudad vecina pero es administrado y mantenido por el Distrito... Se propone no promover más la vivienda unifamiliar en Bogotá dada la escasez de suelo.

Se propone no promover más la vivienda unifamiliar en Bogotá dada la escasez de suelo.

Renovación Urbana y una dirección de renovación urbana en Planeación que deciden qué proyectos ejecutar sin una distribución clara de funciones.

PROPUESTAS DE LA REVISIÓN DEL POT EN EL TEMA DE VIVIENDA

Este POT busca solucionar el déficit de vivienda en Bogotá, estimado en 140.000 viviendas. La mitad del déficit se puede resolver en Bogotá en las áreas de planes parciales, áreas de desarrollo que no son objeto de plan parcial, y áreas de mejoramiento integral. Lo que no se pueda resolver dentro del perímetro de Bogotá se hará en proyectos puntuales en zonas de borde, algo como lo que

pasa en el parque La Florida, que está en una ciudad vecina pero es administrado y mantenido por el Distrito. El tema de la vivienda en la propuesta de POT se encuentra en la estructura socioeconómica y espacial. Se busca una diversificación de programas, no simplemente creación de vivienda. Se propone caracterizar la vivienda según su ubi-

cación en la ciudad; identificar piezas urbanas con base en múltiples variables para diferenciar la oferta de vivienda que se promueve en las distintas zonas. Se propone no promover más la vivienda unifamiliar en Bogotá dada la escasez de suelo. Bogotá está calificando suelo para VIS en algunas zonas de la ciudad, pero el análisis que hace Metrovivienda es que la localización de estos desarrollos no ha sido estratégica para tener influencia sobre el mercado.

El trabajo más juicioso del POT ha sido reformular la manera de determinar los tratamientos urbanísticos en la ciudad. En la tabla se mencionan los instrumentos, posible financiación y responsables institucionales de cada tratamiento. Como al tratamiento de desarrollo se le ha prestado más atención que a los demás en términos de gestión y financiación, tratamos de equilibrar. Para consolidación se proponen alianzas público-privadas, operadores urbanos o agencias de desarrollo que logren capturar las rentas que se generan en esos suelos y reinvertirlas directamente. En mejoramiento se asignarían las áreas por estado real en vez de por UPZ, determinando cuándo las variables de la zona son suficientes para que pase a consolidación. Tiene que haber algunos incentivos para que despegue el mercado inmobiliario en estas zonas, que sería una labor de coordinación entre la CVP, Hábitat y Planeación. Renovación urbana es un hoyo negro o un diamante en bruto, depende de la capacidad de la ciudad para gestionarla; se sale de esta lógica de adjudicar instrumentos y se trata como proyectos cuya financiación será un fondo de renovación urbana o unos instrumentos de titularización del predial.

COMENTARIOS DE JORGE IVÁN GONZÁLEZ

MODELO DE CIUDAD

El modelo de ciudad del POT supone una ciudad densa, compacta e integrada a la región. El tema regional es central. El segundo elemento es la prioridad del transporte público sobre el privado y del peatón sobre el automóvil. Creo que el POT va por otro lado, falta integración con los proyectos de metro, tren de cercanías y SITP; creo que

	Instrumentos	Financiación	Institución
Desarrollo	Calificación de suelo Programación inversiones % suelo VIS VIP Desarrollo de prioritario Derecho de preferencia Aumentar oferta Otros	Cargas a todas la urbanizaciones y construcciones Programas públicos	Habitat Metrovivienda
Consolidación	Reconocimiento tipos de vivienda por localización en la ciudad Desificación en zonas estratégicas Programación inversiones	Mercado de edificabilidad Cargas a las construcciones en general Agencia de Desarrollo	Operadores
Mejoramiento	Selección precisa por estado real Subsidio Paso a consolidación	Presupuesto entidades Valorización	Habitat / CVP Coordinadores
Renovación	Proyecto / categoría del POT* no sujeta enteramente a las normas generales	Fondo de RU TIF	

el POT queda rezagado frente a estas propuestas ¿dónde queremos que viva la población, cómo queremos que se movilice, queremos o no que llegue rápido al occidente, vamos a permitir o no la conurbación por el tren de cercanías?

En el modelo de ciudad hay dos elementos cruciales: el primero es “crear un entorno urbano que facilite la generación de riqueza en la ciudad, haciendo una ciudad más productiva para financiar las actuaciones urbanísticas consecuentes con el modelo de ciudad adoptado”. La condición es que la ciudad pueda apropiarse de la riqueza que genera, de lo contrario estaríamos en un mundo ideal para los privados pero pésimo para la gestión de la ciudad. El segundo es “permitir a partir de la redistribución mejorar la calidad de vida de los bogotanos, hacerlos más felices, lograr que sea una ciudad de derechos y que tenga sentido el derecho a la ciudad, especialmente en los grupos sociales menos favorecidos”. Con estas dos grandes pretensiones la pregunta es ¿hasta dónde los instrumentos que se insinúan en el nuevo POT lo pueden lograr? Recordemos que Bogotá tiene todavía 1,6 millones de pobres de acuerdo con los últimos datos de la Misión de Pobreza, 22% de pobres, el país tiene 45,5%, casi 20 millones de personas pobres. Esos datos son tristes pero con unas potencialidades enormes de las ciudades, que tienen unos márgenes de maniobra sustanciales en la lucha contra la pobreza. Bogotá baja la pobreza del 35% al 22% desde el 2002. Cuando se compara la diná-

mica rural con la dinámica de las 13 grandes áreas metropolitanas del país la brecha se va ampliando todos los días. Uno de los grandes misterios es por qué Bucaramanga tiene 18% de pobres mientras Manizales tiene 45%; estamos en pañales en la comprensión del efecto que tienen las aglomeraciones en las dinámicas de calidad de vida de las personas y en la lucha contra la pobreza. Este tema sigue siendo un reto enorme desde el punto de vista analítico y tiene implicaciones importantes.

EQUIDAD TERRITORIAL

En el diagnóstico de la revisión del POT se habla de equidad territorial ligada a la productividad del territorio. Estoy de acuerdo en que no se puede entender equidad territorial sin estar pensando en el tema productivo que es el que la hace posible y viable. Pero creo que hay que darle mayor concreción al concepto. No es claro qué es productividad ni competitividad territorial. Uno puede hablar de productividad de las ciudades y de productividad regional cuando la ciudad o región genera condiciones para que las empresas sean productivas, no simplemente cuando alberga en su territorio empresas productivas.

La actuación estratégica en la ciudad implica que Bogotá com-

No sólo es importante la relación con los otros municipios de la región, sino que hay que pensar en problemas de asentamiento de la población que incluya el panorama general del país, y este POT no lo tiene en cuenta.



Gerardo Ardila (Director IEU), Jorge Iván González (investigador y ex director del CID).

En los documentos del POT hay una aceptación implícita donde el mercado impone reglas y determina completamente el precio del suelo, en una especie de renuncia de la administración a regular el mercado del suelo y resignación a recurrir a mecanismos externos de financiación para el desarrollo urbano.

prometa una parte sustancial de los recursos de los próximos años en solucionar las deficiencias de vivienda, de infraestructuras y de dotaciones básicas. Pero con proyectos como el metro los recursos y la capacidad de endeudamiento de Bogotá se agotan. El tema de financiamiento de los programas contemplados en el POT es crucial. Estamos frente a un proyecto ambicioso pero que, desde el punto de vista estructural, puede tener problemas de financiamiento si a este tema no se le da suficiente importancia; sobre todo si no se toma en serio el tema de rentas del suelo.

En la equidad territorial uno quisiera que todos los municipios se parezcan a Bogotá. Hay una disminución en la tasa de crecimiento de la población en la ciudad, no obstante Bogotá sigue creciendo a ritmos mucho mayores que otras ciudades, hay un distanciamiento progresivo de Bogotá frente a otras ciudades. Esto es importante en el tema regional ¿queremos una Sabana cada vez con mayor población con respecto a las otras grandes ciudades del país o una población que reduzca su ritmo de crecimiento? Para eso no sólo es importante la relación con los otros municipios de la región, sino que hay que pensar en problemas de asentamiento de la población que incluya el panorama general del país, y este POT no lo tiene

en cuenta. En síntesis, estoy de acuerdo con la intención de equidad territorial, pero creo que hay que contextualizarlo más, asociarlo a la discusión sobre convergencia, a la discusión sobre productividad y a la discusión sobre qué tipo de dinámicas regionales favorecen o no la productividad y la competitividad.

En relación con la segregación socioespacial, Colombia tiene que pensar en eliminar el modelo de estratificación socioeconómica pues ésta se ha convertido en una dinámica endógena de segregación y de definición del precio del suelo y eso es muy perverso. Tenemos los mecanismos suficientes para que la gente pague por capacidad de ingreso, por condiciones económicas de la familia. Es hora también de que la reducción de la segregación socioespacial sea un objetivo que oriente las políticas y las acciones del POT. En este proyecto de revisión no parece tener un lugar importante.

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

En los documentos del POT hay una aceptación implícita donde el mercado impone reglas y determina completamente el precio del suelo, en una especie de renuncia de la administración a regular el mercado del suelo y resignación a recurrir a mecanismos externos de financiación para el desarrollo urbano. Si el precio está subiendo porque se tiene mayor posibilidad de generación de rentas, hay que cobrarlas para conseguir el billón de pesos que se requiere para cubrir el déficit de suelo. Si se acepta el



Participantes de los talleres de "Debates de Gobierno Urbano"

precio del suelo como la relación entre la renta y una tasa de interés, sin necesidad de entrar en las discusiones de Samuel Jaramillo sobre los distintos tipos de rentas, se podría encontrar un componente sobre el cual la autoridad tenga mayor capacidad de acción, aceptando como lo acepta Planeación, que ahí hay unos recursos importantísimos.

¿Por qué no insistir en que las plusvalías son el recurso del futuro en estas ciudades? Yo todavía veo en esto mucho temor. Bogotá se tiene que hacer esa pregunta central, si tenemos 82 billones de pesos en los fondos de pensiones, y tenemos este reto enorme de garantizar y financiar vivienda, busquemos el puente institucional. Creo que ahí hay unos recursos grandísimos que pueden ayudar a resolver ese problema. Creo que Bogotá tiene buenos recursos. Si vamos a pensar grandes proyectos como el Río Bogotá, financiación de vivienda, metro, tratamiento de basuras, necesitamos otro tipo de estructura financiera; con eso podemos ir cerrando un círculo que en estos momentos aparece muy restrictivo.

COMENTARIOS Y PREGUNTAS

JULIO CARRIZOSA

Es difícil llegar a un POT coherente con el resto del país porque el POT se estaría saliendo de sus propios límites, de su jurisdicción, estaría inventando una política. Solamente si existiera una política de poblamiento del territorio se podría tener alguna coherencia entre los POT municipales. La única coherencia que se ha intentado hasta ahora es a través de las corporaciones autónomas regionales, pero éstas no tienen los instrumentos para lograrlo.

La forma como se ha definido la elaboración de estos ejercicios tiende a que aparentemente sean apolíticos, cuando en la realidad no pueden serlo. Dada la forma como la Ley 388 establece la estructura de los POT esa política siempre queda implícita, sería muy interesante para esta administración que la política quedara explícita para asegurar coherencia interna.

JUAN LUIS MORENO

Hoy es la primera vez que se hace el seguimiento al POT. Se hace un diagnóstico (no sé qué tan discutido o socializado) y de ahí se salta a un índice de articulado que se va a radicar en un mes. Esto quiere decir que no hay oportunidad de debate público, lo que se traducirá en un muy bajo nivel de legitimidad ciudadana

y grandes riesgos jurídicos. Planeación dice que la estructura socioeconómica y de servicios es la más importante. ¿Será que la estructura ecológica principal no es esencial? El territorio regional es la condición más importante, no es lo mismo una aglomeración en la Sabana que en la costa. En cuanto a la visión regional, falta una estrategia regional que sea más que buenas intenciones.

Apoyo a Jorge Iván en dos aspectos: la preocupación por la aparente renuncia a que la norma no sea un elemento esencial en la fijación del valor del suelo; y la debilidad en una política de integración socioespacial en el POT. Un aspecto que no se menciona en la presentación es el patrimonio cultural construido. Es chiquito, son pocas cosas pero son esenciales para la identidad.

MARÍA MERCEDES MALDONADO

Queda en el aire la pregunta sobre la pertinencia de la revisión del POT en este momento. Con estos contenidos no estaría justificada una revisión excepcional pues ni siquiera la presencia del sistema integrado de transporte, el metro, el tren de cercanías aparece mucho en lo que se vio hoy. Me voy a concentrar en la provisión de suelo urbanizado para VIP. Tenemos dos sistemas de planeación: la económica y social y la territorial. Las políticas de vivienda están en los planes de desarrollo y los POT se concentran en ordenamiento del territorio y gestión del suelo. Preocupa que queden unas zonas identificadas para comprar suelo para atender el déficit de Bogotá ¿Qué pasa con la nueva población? Necesitamos 12 mil viviendas nuevas al año de menos de 25 millones de pesos para que las pueda pagar la población en condiciones de pobreza. Seguimos hablando de VIS pero esta es vivienda entre 35 y 60 millones de pesos ¿dónde está la VIP? El Distrito tiene posibilidades de movilización de recursos, pero decir que vamos a comprar suelo para hacer 140 mil viviendas es un retroceso enorme en todo el tema de alternativas de gestión del suelo combinadas con políticas de vivienda de interés social en la ciudad. Además es una estrategia bastante riesgosa porque lo peor que se puede hacer es anunciar que hay un comprador importante para ese suelo; es el proceso de desfiguración que ha venido sufriendo la operación Usme.

En el POT podemos calificar suelo, definir un uso. No se hizo en la declaratoria de desarrollo

Necesitamos 12 mil viviendas nuevas al año de menos de 25 millones de pesos para que las pueda pagar la población en condiciones de pobreza. Seguimos hablando de VIS pero esta es vivienda entre 35 y 60 millones de pesos ¿dónde está la VIP?

Indistintamente de lo que diga la norma, que claramente los jueces no entienden, tocaría hacer un trabajo de docencia ideológica muy sofisticado a nivel judicial.

prioritario, lo que es una debilidad del instrumento. El POZ Norte nos demostró que la voluntad política de esta administración es la de no calificar suelo para VIP. Entonces no creo que eso se vaya a incluir en el POT ¿Qué más puede hacer el POT? Miremos densidades, que tiene que ver con calidad de vida, con integración social y precios del suelo ¿Qué densidad permiten esas hectáreas que ustedes están designando para VIS? La tarea no es sólo cubrir el déficit, es también la contención de la informalidad. Los barrios de origen informal se están densificando; no es tan sencillo como preguntarse cuándo cambian de tratamiento las UPZ de mejoramiento. Es cómo concebimos desde el inicio las transformaciones que se pueden

hacer y los procesos de mejoría a partir de inversiones públicas en esas UPZ. Si se transforman usos a futuro ¿cómo controlamos las plusvalías?

En cuanto a la renovación urbana, uno de los grandes problemas de la Ley 388 y de los POT es que a todas las transformaciones importantes las llamamos renovación. Renovación urbana es un concepto muy complicado porque significa destrucción de tejidos existentes para suplantación por usos nuevos, generalmente gentrificando o trayendo usos más rentables. Debemos discutir si la única posibilidad de bajar a ese nivel es renovación y si hay alguna posibilidad de que el POT haga una apuesta por otras alternativas, rehabilitación de zonas, reciclaje, que puedan dar cabida a VIS. El POT

tendría que pensarlo en las operaciones estratégicas; suena interesante que las vayan a flexibilizar.

Tenemos un abanico de instrumentos; la participación en plusvalías no es el único. En Usme, en el año 2003, se iban a comprar terrenos a 50 mil pesos/m² y hoy se compran a 12-14 mil. No sólo es un tema de ingresos públicos sino de control a los precios del suelo, ahorro público y posibilidad de dirigir esos recursos para urbanizar suelo. Cuando se tramitó el acuerdo de participación en plusvalías, el grueso del recaudo estaba en el norte, pero aprobamos un POZ sin decisiones en ese sentido. Tenemos que esperar dos años a ver si la financiación va a ser por valorización, por transferencia de derechos de construcción... hasta que no tengamos el componente de financiación del POZ Norte no sabremos cuánto se vaya a recaudar en plusvalías. Además si no se parte del precio rural del suelo ahí sí se pulverizaría el recaudo por participación en plusvalías.

MARÍA CRISTINA ROJAS

El tema de reciclaje de edificaciones parecería muy interesante sobre todo porque hay bastante stock de vivienda en el centro; pero la última norma de sismorresistencia es muy dura y necesitaría un lobby Distrito-Nación, además de temas ecológicos de reciclaje de aguas lluvias y control de incendios que hace más complicado todo. La calificación de VIS que se propone con la revisión del POT es muy válida. Se están acercando a una intervención de ese mercado del suelo; ojalá la calificación del suelo para VIS aportara a la no segregación socioespacial,



al desarrollo humano urbano y a mejorar la calidad de vida de las personas que viven ahí ¿Qué puede decir este POT sobre VIS distinto a los anteriores? Primero calificación de suelo, segundo valdría la pena subir los porcentajes, porque el 15% de VIP en una ciudad que tiene el 60% de su población pobre parece un porcentaje para Suiza. Tercero, enfocar todo a la VIP.

En cuanto a la financiación, en los años 70, Bogotá tenía problemas de servicios públicos, la ciudad enfocó todos sus esfuerzos en el tema y hoy tenemos coberturas casi del 100%. En los años 90 y 2000 se le apostó a la educación y a la salud y hoy tenemos grandes avances. ¿No debería ser ésta la década de la VIP? La propuesta es la de frenar un poco inversiones en salud y educación para tomar el tema de la vivienda en serio. O si no, generar más ingresos y mejorar el esquema de recuperación de rentas.

JUAN RICARDO ORTEGA

La situación de Bogotá no es nada fácil en este momento. Muchos de los cuestionamientos que se hacen de manera absoluta sería bonito ver cómo se hacen realidad. Yo estoy perdiendo sistemáticamente demandas de muchas de las compras de suelo por los diferentes mecanismos que se manejan en la ciudad. Los argumentos del IDU que dice que necesita 500 mil millones de pesos, mucho de eso emana de la compra de predios. Y es un hecho empírico porque eso no sale sólo de una voluntad institucional, sale de una autoridad judicial. Tenemos unos peritos que tazan en 2.5 veces el valor de lo que ellos llaman mercado, que son transacciones empíricas verificables. Indistintamente de lo que diga la norma, que claramente los jueces no entienden, tocaría hacer un trabajo de docencia ideológica muy sofisticado a nivel judicial. De lo contrario, termina siendo un riesgo para una ciudad que no tiene el espacio fiscal para esas contingencias. Y no lo tiene porque toda esa retórica –en muchas dimensiones legítima desde el punto de vista ideal–, no es lo que manejan los municipios que están en un juego contrario al de Bogotá. Tratan de atraer negocios y residentes de altos ingresos sin cobrar impuestos. Bogotá está cargando subsidios multimillonarios en servicios públicos porque los estratos altos son tan pequeños, son 120 mil hogares estrato 5 y 6 en una ciudad de 2 millones de hogares. La capacidad de extraer rentas a ese segmento para construir una sociedad en alguna medida justa se vuelve inviable cuando además la CAR permite que haya

megaurbanizaciones de ricos en las afueras y Bogotá hace toda la inversión fiscal para la infraestructura que les permite a esos ricos vivir allá. Les hacen, incluso, vías para que puedan evadir los peajes. Bogotá podría hacer algo si el resto del país tuviera la voluntad, pero no la tiene.

EDNA BONILLA

Seguimos con un problema de institucionalidad; la reforma administrativa del Distrito se dio hace cuatro años, se discutieron las competencias entre Planeación y Hábitat, sobre todo en formulación y desarrollo de política de vivienda. En un momento teníamos la claridad de que la gestión estaba en hábitat. Sobre el tema de segregación, no está claro cómo se ataca en el POT o si no es una apuesta, si no es importante. Además se habla de VIS pero el déficit en VIP es muy alto, quisiera escuchar qué se está pensando en VIP desde la revisión del POT. En el tema de política de vivienda ¿estamos articulados con las políticas del nivel nacional? ¿Bogotá le va a seguir apostando al tema de subsidio de vivienda como está en el orden nacional o cuál es la estrategia?

ALEJANDRO FLORIÁN

Bajar el énfasis de lo regional no es adecuado; al contrario, debería enfatizarse más, pues la posibilidad de que avance el contenido regional depende más de Bogotá que de los municipios cercanos. Comparto lo que plantea Juan Ricardo Ortega sobre los conflictos con los municipios, pero habría que preguntarse qué no ha hecho Bogotá. Bogotá, por ejemplo, dentro de la ciudad tiene una política pública del agua pero afuera sólo la vende. ¿No tendríamos la obligación de enfrentar fenómenos como la corrupción y ponerlos sobre la mesa? No nos podemos resignar con que hay funcionarios corruptos o jueces infíles. El alcalde Mockus hizo una reunión respetuosa con los jueces para contarles los problemas que acarrearán las decisiones que ellos toman, que tienen que ver con recursos que son del Estado. Lo mismo se podría hacer con los congresistas de Bogotá. ¿Cuánto le cuesta a la ciudad lo que deja de hacer y en qué medida se puede calcular para el próximo POT? Según Hábitat, hay 12 mil ocupaciones informales por año, más o menos lo mismo que las viviendas que se están haciendo, y esto nos cuesta mucho más porque hay que remendarlas. A veces vale la pena pagar

Según Hábitat, hay 12 mil ocupaciones informales por año, más o menos lo mismo que las viviendas que se están haciendo, y esto nos cuesta mucho más porque hay que remendarlas.

un poco más para evitar mayores costos en el futuro. Bogotá tiene la idea de ciudad de derechos y de derecho a la ciudad pero no la aprovecha mucho; eso merece ser destacado.

MARÍA CAMILA URIBE

La próxima semana tendremos un borrador del articulado completo, resultado de discusiones con distintas instancias; hemos tenido un debate importante, pero éste continúa. El documento del POT se debe radicar en el Concejo el 6 de agosto. Con respecto a lo regional hay que saber cómo el Gobierno Nacional acompaña estos procesos. Lo que sabemos de los municipios es muy poco. Ha habido reflexio-

nes generales sobre región pero pocas propuestas concretas, salvo proyectos como los de movilidad. Se debe dejar de hablar de modelos que no existen y concretar los temas. En el tema de la coordinación interinstitucional hemos perdido espacio, tanto con la Nación como entre nosotros mismos. Hay unos esfuerzos en temas como el de los planes parciales; aquí hay un tema de gerencia importante y de fortalecer una institucionalidad que nos permita tomar decisiones.

ALEJANDRO RODRÍGUEZ

Sobre el tema de la visión regional, uno ve que, teniendo un POT que dice región en cada artículo,

los hechos regionales hoy en día son pocos. Mantendremos los objetivos, pero eso no asegura que nos comportemos como región. Eso está relacionado con el tema institucional en el que vamos fuertemente de para atrás.

Acepto e incorporo el comentario sobre VIP, no lo hemos mencionado explícitamente, pero cuando hablamos de VIS nos referimos a VIP, pues el déficit de las 140 mil viviendas es para gente de bajos recursos. Frente a la informalidad, el problema es que la población que accede a ese tipo de viviendas no solamente tiene otro tipo de ingresos con otra temporalidad sino que se manejan lógicas diferentes, necesidades sociales distintas y no creo que eso se vaya a solucionar desde el POT ni desde normativas, es un proceso de cambio social del país que no se va a resolver de un momento para otro y las acciones policivas son muy difíciles.

Lo único que quiere Bogotá es irse a comprar suelo. Metrovivienda tiene experiencia y ha aprendido, lo que se propone es ya resultado de esa experiencia. Frente al aumento de porcentajes estamos claros en que hay que revisarlo, las necesidades de Bogotá son cada vez más fuertes en muchos sitios y los porcentajes que manejamos hoy en día tal vez no sean los más efectivos para la tarea que tenemos que hacer. Las densidades son densidades promedio de la ciudad, Metrovivienda lo tiene bien compartimentado y estudiado. Quisiera invitarlos a pensar que la renovación urbana no es llegar con un buldócer y echar a todo el mundo. Hablamos de rehabilitación, la idea es generar fondos de renovación que permitan

Sobre el tema de la visión regional, uno ve que, teniendo un POT que dice región en cada artículo, los hechos regionales hoy en día son pocos. Mantendremos los objetivos, pero eso no asegura que nos comportemos como región. Eso está relacionado con el tema institucional en el que vamos fuertemente de para atrás.



Participantes de los talleres de "Debates de Gobierno Urbano"

la permanencia de las familias que habitan en la zona por un tiempo extenso en los nuevos desarrollos. Hay múltiples opciones, cada zona tiene unas condiciones muy particulares y los proyectos que hay hoy en día (por ejemplo San Bernardo) tienen un componente muy grande de VIS, a un costo muy alto para la ciudad, pero el tema es de tejidos sociales que es difícil de cuadrar con la caja del proyecto.

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Bogotá debe ejercer un liderazgo regional porque si dejamos avanzar las cosas como están no vamos a tener una ciudad densa y compacta. O hacemos rápido unas integraciones y unos acuerdos o estamos perdiendo. Proyectos como el tren de cercanías, por ser autofinanciables, ponen más estaciones, y eso genera conurbación.

Frente a las finanzas públicas, la ciudad sí tiene funciones distributivas. Las ciudades compiten para ofrecer mejores condiciones tributarias a empresas y residentes; pero si esto se mira desde la perspectiva del suelo, ese esquema pierde todo su sentido porque aparece la dimensión regional con muchísima fuerza y no hemos introducido en las finanzas las potencialidades del suelo. Las actualizaciones de los prediales rurales son desastrosas. Es más, Bogotá tendría que darle al país el mensaje de que el futuro tributario está en los recursos del suelo para resolver el problema agrario. Pero lo que dice Bogotá es “yo no puedo cobrar plusvalía, eso es muy enredado”. A veces interpretamos las finanzas como si el suelo no fuera la poten-

cialidad futura para las ciudades. Una ciudad que deja al privado enriquecerse con el suelo, no cobra lo que le corresponde, se pone a sí misma en riesgo.

JUAN RICARDO ORTEGA

Ninguna ciudad en este país ha hecho una actualización catastral ni subido prediales como lo ha hecho Bogotá. Hemos hecho todo lo que se puede hacer dentro de la realidad de este país en este tema a nivel urbano. A nivel rural la institucionalidad del país obliga a ceñirse por las reglas del IGAC, que define los valores de la tierra con unos criterios obsoletos y se circunscribe a sistemas ridículos de valoración de la tierra, que se traducen en baja tributación. Eso está más allá del alcance institucional de Bogotá. Se adiciona un sistema de registro de propiedad que es una de las instituciones más vulgares que tiene Colombia. El Congreso de la República es de mayoría de los dueños de la tierra; ellos representan esos intereses y tienen la capacidad de bloquear normas. Hemos hecho lo posible, y sólo llegando a las altas cortes hemos logrado defendernos.

Lo que hemos dicho de plusvalías es que creemos que hay que cambiar ese sancocho de normas que tenemos para generar un mercado en el que la norma se subaste, como mecanismo mucho más poderoso de captar las ren-

Lo que hemos dicho de plusvalías es que creemos que hay que cambiar ese sancocho de normas que tenemos para generar un mercado en el que la norma se subaste, como mecanismo mucho más poderoso de captar las rentas del suelo.



Participantes de los talleres de "Debates de Gobierno Urbano".

tas del suelo, pues no se capta el 50% sino el 100% de la verdadera generación de valor de la transacción. Se genera una competencia en la que se realiza el verdadero valor y no se espera que un burócrata sin oportunidades logre imponerle obligaciones a un propietario con todo el poder económico. Seamos realistas. Veamos los hechos empíricos y tratemos de pensar en mecanismos como una subasta que genere todos los beneficios para el Estado.

PEDRO ABRAMO

El POT entró en la tradición latinoamericana en los últimos 20 años. El marco actual de la revisión de los POT es muy diferente al de 20 años atrás y esto redefine un conjunto de perspectivas y principios. Primero, la dimensión del territorio: hoy Latinoamérica vive un proceso de crecimiento económico, lo que cambia la valoración de las escalas territoriales. Antes se

valoraba mucho la dimensión local; hoy se redimensiona y la perspectiva de la competitividad territorial cambia de sentido. El POT refleja este cambio y se introduce una dimensión nueva que son las políticas nacionales. Los primeros POT fueron formulados en medio de un vacío de políticas nacionales que hoy han avanzado mucho, por lo que se deben articular con las locales. El POT tiene que anticipar esto. Yo no vi la relación con políticas nacionales. En el caso de Río de Janeiro hay una política que se llama el Plan Acelerado de Crecimiento con inversiones muy importantes a nivel local, sobre todo en territorios de pobreza. El POT nuestro no anticipó estas políticas. La segunda dimensión corresponde a los cambios demográficos. Latinoamérica cambió: estamos en proceso de envejecimiento de la sociedad y el POT tiene que anticipar un tipo de territorio para una población más vieja. No vi esta proyección del futuro en el POT.

Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos y la Especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y en alianza con el programa ¿Bogotá Cómo Vamos? y la Revista Semana, el cual busca construir un espacio de encuentro dirigido a discutir y producir análisis y propuestas que enriquezcan el debate público en torno a la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y suelo de la ciudad, en temas de especial relevancia como son los mecanismos de recuperación de plusvalías, la financiación de los procesos de urbanización y el soporte a las políticas de vivienda de interés social y su aplicación en procesos de especial impacto para el desarrollo urbano de Bogotá D.C.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO

www.institutodeestudiosurbanos.com
debatesdegobiournurbano@institutodeestudiosurbanos.com
Teléfono 3165000 ext. 20055, 20056, 20053 / Fax 3165656