

FORO

Producción legislativa y política de vivienda

Comentarios a los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo y de macroproyectos



En el proyecto *Debates de Gobierno Urbano* hemos abordado en 2011 el tema de renovación urbana, a través de varios talleres de discusión. El foro abierto al público realizado el 5 de abril de 2011 tuvo por objeto revisar las políticas y proyectos de ley nacionales, como contexto a las políticas de renovación. La sorpresa estuvo en la escasa atención que se está prestando a la ciudad construida, sea en renovación, consolidación o mejoramiento. La política nacional se centra en los macroproyectos asumidos como intervenciones de gran escala, con mecanismos ad-hoc en su concepción y aprobación que desvirtúan y debilitan el ordenamiento territorial municipal con la excusa de agilización de trámites y producen una eliminación virtual de la clasificación del suelo asumida como límite y factor organizador del crecimiento urbano bajo el argumento de la necesidad -no justificada- de incrementar el suelo urbanizable.

Es preocupante observar que el Plan de Desarrollo del gobierno Santos marca un retroceso respecto a algunas de las políticas de vivienda y desarrollo urbano del gobierno Uribe, si se le mira desde la perspectiva del compromiso por la garantía del acceso a la vivienda de los hogares de menores ingresos. Esto se puede volver crítico en relación con los problemas de la población desplazada a los que se suman los de los damnificados por el invierno. En el foro además de discutir las bases generales y los planteamientos sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo se analizó el proyecto de ley "Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda", que es el más reciente capítulo de los macroproyectos de interés social nacional, adoptados en el Plan de Desarrollo 2006-2010, declarados inconstitucionales mediante sentencia C 190 de 2010, revividos bajo la figura de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en el Decreto Legislativo N° 4821 de 2010 expedido en el marco de la emergencia invernal y casi simultáneamente en el mencionado proyecto de ley. Más allá de la discusión jurídica, trabajada en el primer foro de Debates de Gobierno Urbano relaciones nación, -municipios, ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo, realizado en enero de 2010, se abordó la discusión sobre sus impactos sociales, ambientales y financieros.

Las presentaciones estuvieron a cargo de Jorge Iván González y María Mercedes Maldonado, investigadores del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia; Samuel Jaramillo, profesor del CEDE-Universidad de los Andes; Clemencia Escallón, profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de los Andes y coordinadora de la "Mesa VIS Diego Echeverri" y Alejandro Florián, Director Regional para América Latina del Center on housing rights and evictions, COHRE.

Tres nociones de equidad en el Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Iván González

Voy a referirme a tres nociones de equidad contenidas en la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, para plantear un marco general a las presentaciones sobre aspectos más específicos relacionados con la política de vivienda y los macroproyectos. Encuentro, en términos generales, acertado el diagnóstico del Plan y pertinentes las tres nociones de equidad que incorpora, la intergeneracional, la social y la regional, pero son problemáticas las implicaciones que de ellas se derivan.

Con respecto a la equidad intergeneracional resalto tres aspectos: la noción de ahorro, la noción de valor agregado y el sector minero como generador de valor agregado, y la relación costo-beneficio. El Plan asume que la generación actual tiene que preocuparse por lo que va a pasar en el futuro con el planeta tierra, entiende que en los momentos de auge tenemos que ahorrar, pero plantea una concepción de ahorro

con la que no estoy de acuerdo, asumida como sostenibilidad fiscal y traducida en la regla fiscal. Ya hicimos el ejercicio de guardar los recursos excedentes en la banca nacional o internacional, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), y fue desastroso, por tanto, no es acertado pretender que el ahorro financiero sea rentable, mucho menos en momentos de pérdida progresiva del valor del dólar en los mercados internacionales. Qué sentido tiene que el Banco de la República compre dólares a \$1.900 para liquidarlos a pérdida tres meses después a \$1.800. Esos excedentes hay que utilizarlos ya, construyendo escuelas y, sobre todo, la infraestructura que propone el Plan Nacional de Desarrollo. La mejor forma de utilizar los excedentes es generando dinámicas keynesianas, porque tenemos la necesidad, tenemos los recursos y es un buen momento para, por fin, lograr la integración nacional, en particular a través de un mejor sistema vial. Ahorremos en bienes, ahorremos en vías, en distritos de riego y después cuando venga la época de vacas flacas, tendremos un país integrado. Por tanto, es absurdo seguir guardando los recursos.

Segundo aspecto: la noción de valor agregado, que el Plan pretende incentivar. En la Figura 1 sobre el eje horizontal se observa la participación que tiene cada sector en la generación de empleo y sobre el vertical la productividad relativa. La productividad la mide el Plan como la relación entre el valor del producto y el número de trabajadores, es una productividad media. Fíjense en el sector de minas y canteras, genera muchos recursos pero absolutamente nada de empleo. La construcción

“El gran reto del gobierno es cómo transformar la dinámica de la minería, del sector financiero, en actividades generadoras de empleo, pero no hay ningún camino en el Plan de Desarrollo dirigido a alcanzar ese objetivo”

está en una situación relativamente intermedia. La situación de la industria, desde el punto de vista generación de empleo, es mejor que minería -obviamente-, y comercio genera mucho más empleo. El gran reto del gobierno es cómo transformar la dinámica de la minería, del sector financiero, en actividades generadoras de empleo, pero no hay ningún camino en el Plan de Desarrollo dirigido a alcanzar ese objetivo. El PIB colombiano crece porque crece el precio del petróleo, pero es un PIB que no genera empleo. Si el sector financiero anuncia \$5 billones de ganancia el PIB crece, pero no hay generación de empleo. Se le otorga una gran importancia a la locomotora de la minería y poca a las propuestas sobre creación de empleo. Si se vincula, finalmente, la equidad intergeneracional con la relación costo-beneficio, el país seriamente tiene que empezar a pensar si no es mejor dejar

que las minas queden sin explotar. Hay que bajarle al afán como planteó Manuel Rodríguez Becerra en El periódico El Tiempo y hacer previamente un análisis cuidadoso de costo-beneficio.

Con respecto a la equidad social el Plan confía demasiado en las ventajas de la productividad y la competitividad, reflejo claro de la concepción de Hernando José Gómez, pero es una productividad que no va a mejorar las condiciones sociales. El sector minero es el que tiene una productividad media más alta pero no genera empleo, por lo tanto no va a mejorar la situación de las personas pobres. El plan es muy tímido, la incidencia de la pobreza actual es 45% y la meta de la primera versión del Plan era bajarla al 40% y luego mejoraron un poquito, al 38%. No tienen en cuenta que 30%, para el promedio de América Latina es muy malo, y que equivale a 18 millones de personas pobres. ¿Por qué el Plan no avanza en esto? Porque el Plan es muy tímido en relación con el tema de distribución del ingreso y en sus 600 páginas no menciona el tema de concentración de la tierra, a pesar de que el coeficiente de GINI de concentración de la tierra aumentó de manera escandalosa en el país.

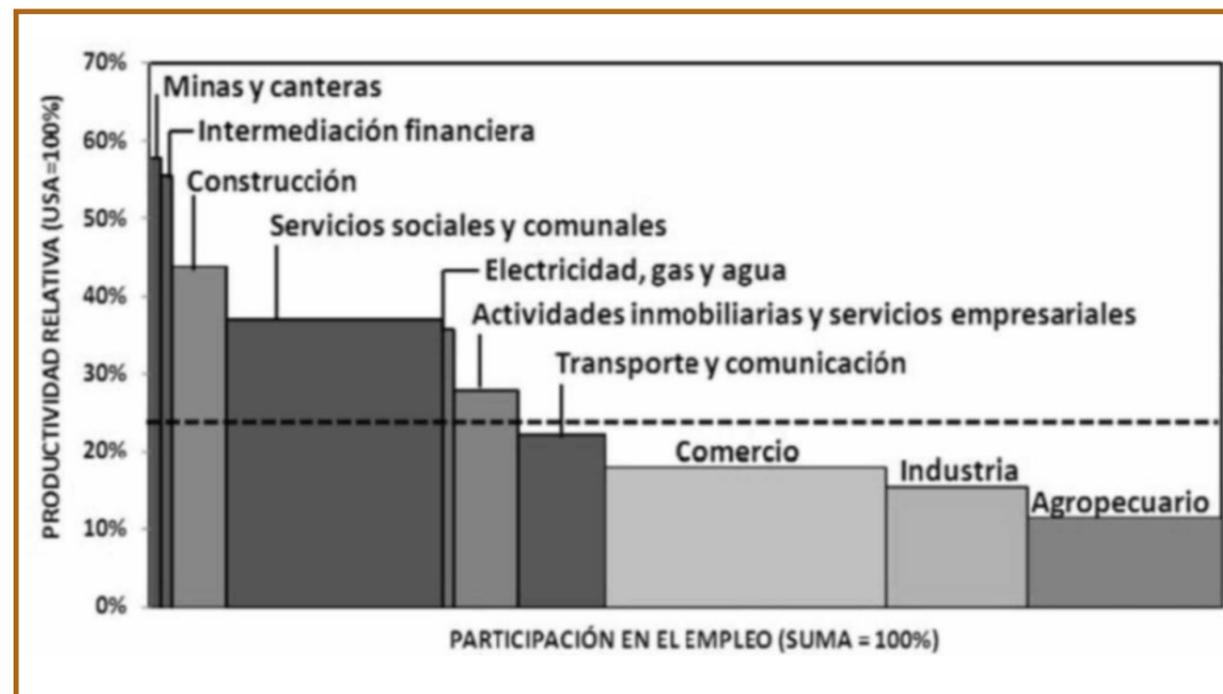


Figura 1. Productividad media y empleo. Fuente: Documentos base del PND, 2011 (cap III, p. 94)

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Bucaramanga	39.9	39.3	36.7	39.2	24.7	18.5
Bogotá	35.7	35.5	32.5	31.2	22.5	22.0
Villavicencio	36.5	36.2	32.3	37.8	29.2	31.2
Ibagué	40.2	40.8	43.6	43.7	34.4	31.6
Cali	33.3	33.8	31.7	32.7	30.1	32.6
Cúcuta	45.8	48.7	47.4	49.0	32.2	33.6
Cartagena	43.2	35.4	34.2	31.5	35.8	36.0
Medellín	49.7	46.9	43.3	45.1	38.5	38.4
Pasto	42.3	42.9	41.5	43.7	35.8	39.8
Montería	47.1	49.9	48.7	47.8	41.7	40.6
Barranquilla	41.6	46.6	40.9	41.3	40.8	40.7
Pereira	44.1	42.1	39.7	42.1	40.3	42.8
Manizales	54.8	54.7	56.1	55.6	44.7	45.4
13 áreas	40.3	40.0	37.2	37.4	30.7	30.6
Resto	69.3	65.5	68.2	67.0	65.2	64.3
Colombia	53.7	51.2	51.0	50.3	46.0	45.5

Tabla 1. Pobreza por municipio 2002-2009 según línea de pobreza Fuente: Mesep (2009, 2010)

La Tabla 1 muestra la situación de pobreza, con un 45.5% para el total del país, 13 áreas metropolitanas están en 30.6% y el resto 64.3%.

El Presidente Uribe estaba muy satisfecho porque la pobreza a nivel nacional bajó de 53.7 a 45.5, pero entre tanto, toda América Latina bajó la pobreza más rápido en el mismo periodo de acuerdo con los informes de la CEPAL. Además la brecha urbano - rural aumentó, al pasar de una diferencia de 29 a una de 34 puntos. Y tercero, 45.5% de personas bajo la línea de pobreza son 20 millones de pobres, eso es una desgracia. El mensaje positivo es que las ciudades pueden hacer muchísimo. Miren las importantes diferencias entre ciudades: Bucaramanga 18.5, Bogotá 22, Manizales 45 y Pereira 43. Tenemos el reto de estudiar ¿por qué Bucaramanga logra eso? Entonces con productividad y competitividad, sin abordar el problema distributivo, la pobreza no baja más allá de 4 puntos. El diagnóstico pone en evidencia los resultados del gobierno Uribe: una tasa de desempleo muy alta, mayor que la de Brasil, Argentina, Chile o México, pero lo más preocupante es que el Plan de Desarrollo propone bajar la tasa de desempleo apenas al 9.8, por encima del promedio de América Latina. ¿La razón? La resistencia a reconocer la

importancia del keynesianismo, máxime en un momento en que se combinan la necesidad, sobre todo luego del invierno y los recursos. Es posible implementar una política de generación de empleo basada en la conversión del ahorro financiero que tiene la sociedad colombiana en construcción de infraestructura. Se necesita que haya buenos procesos de contratación para superar el efecto "Nule", lo que implica un enorme ejercicio de administración pública, que no es imposible, para construir túneles, vías, etc.

En relación con la equidad regional el problema reside en la forma cómo se zonifica el país, con base en el índice de desarrollo endógeno IENDOG utilizado por Planeación Nacional. La distancia entre las bases de Plan y el articulado es preocupante, y con la presión de los políticos puede empeorar. Está bien el estímulo a las dinámicas regionales, los corredores urbano-rurales, pero se proponen unas regiones donde las grandes ciudades no son los polos de atracción. Es absurdo, por ejemplo que Cali esté por fuera de la región Pacífica, desconociendo la mutua dependencia entre Cali y Buenaventura.



María Mercedes Maldonado, IEU-UNAL. Alejandro Florián, COHRE. Clemencia Escallón, Mesa VIS y Universidad de los Andes. Samuel Jaramillo, CEDE de la Universidad de los Andes. Jorge Iván González- investigador del IEU-UNAL

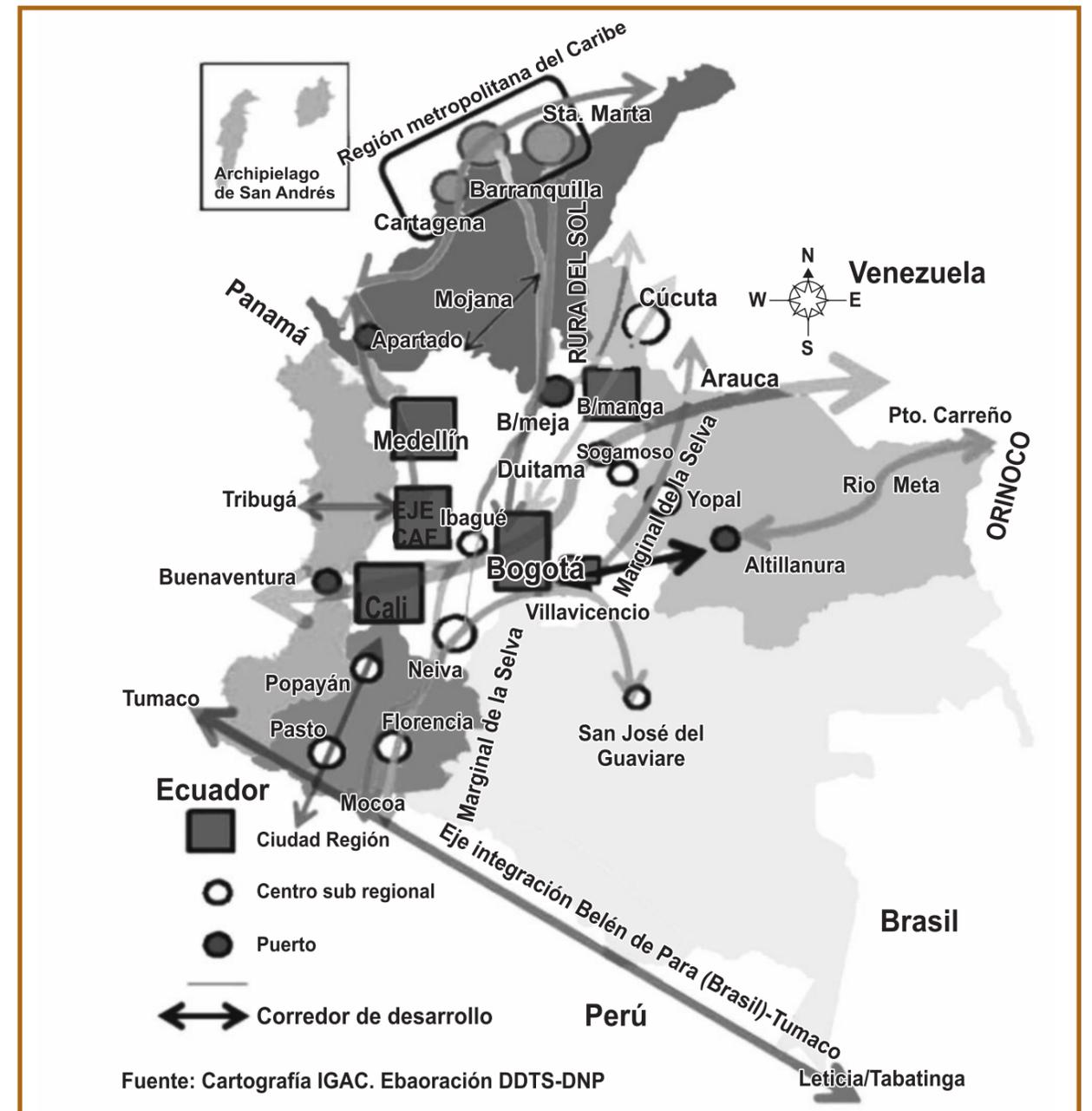


Figura 2. Conformación de corredores de desarrollo territorial a partir de ejes de articulación. Fuente: Documentos base del PND, 2011 (cap II, p. 56)

Cúcuta o Bucaramanga tampoco pueden estar por fuera de la región nororiente. Se plantea una región centro con las grandes ciudades del país y ¿quién jalona la zona Pacífica, quién jalona la zona oriente y quién jalona la zona sur? La única región que está bien concebida es la región Caribe. Hay una intuición acertada en el Plan que no se concreta, un buen propósito en la reforma al régimen de regalías, que se puede truncar en el Congreso, pero en lugar de estar distribuyendo

recursos entre los municipios, habría que acometer grandes proyectos de desarrollo urbano-rural y consolidar cluster que permitan fortalecer el mercado interno para generar empleo y cambiar el país. Hay que orientar la dinámica económica hacia la industria, la construcción, la agricultura.

De otra parte hay un asunto directamente relacionado con el tema de este foro: ¿cómo

“¿Cómo hacemos para que las finanzas públicas tengan en cuenta la importancia de la gestión del suelo? De manera aislada en el artículo 18 del proyecto de la ley del Plan aparece el tema del impuesto predial, sin que tenga un sustento en las bases. Es un tímido avance que señala que el impuesto predial se determinará de acuerdo con los usos del suelo en el sector urbano pero no dice nada del sector rural.”

hacemos para que las finanzas públicas tengan en cuenta la importancia de la gestión del suelo? De manera aislada en el artículo 18 del proyecto de la ley del Plan aparece el tema del impuesto predial, sin que tenga un sustento en las bases. Es un tímido avance que señala que el impuesto predial se determinará de acuerdo con los usos del suelo en el sector urbano pero no dice nada del sector rural. ¿Cómo pensar en unas finanzas públicas en donde el suelo importe? ¿Cómo lograr que los colegas del Ministerio de Hacienda, de las secretarías de planeación de las ciudades, acepten que la gestión tributaria es una gestión que pasa por el suelo? Yo creo que eso es clave y en eso todavía estamos muy lejos.

Finalmente está el tema del ordenamiento territorial. El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es como para llorar, no hay ningún avance, es de esperar que no se logre mucho con esos esquemas de asociatividad sin ninguna dirección clara sobre la organización urbano-regional. Entre tanto se afirma otro ordenamiento más poderoso: si se observa el mapa de los macroproyectos y se añade el de los



Jorge Iván González, profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia



Participantes de los Foros de “Debates de Gobierno Urbano”

títulos mineros se anuncia que vamos a destruir el territorio y mientras tanto, en 600 páginas del Plan de Desarrollo, a pesar del supuesto énfasis en equidad territorial y regional no se encuentra una sola frase sobre políticas de asentamientos humanos, ¿dónde queremos que viva la población? Entonces ¿qué hacemos con La Calera, con Soacha o con Chía?, ¿cómo pensamos las dinámicas de las ciudades-región?, ¿vamos a unidades territoriales o administrativas, consolidamos áreas metro-politanas?, ¿qué vamos a hacer? En el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no hay respuestas claras para esos problemas, por tanto, uno se pregunta ¿para qué vuelven a hacer otro intento, si salen con esa bobada? Comités voluntarios de departamentos y municipios, o eso lo tomamos en serio o no presentemos una ley orgánica de ordenamiento territorial, y hay que decir, así como en las ciudades usted aquí no puede construir donde quiera, usted aquí no puede tener ganado y si tiene ganado, le cobramos durísimo ese uso del suelo. En eso todavía nos falta mucho y las intenciones del Plan no se concretan.

Perspectivas de la política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo

Samuel Jaramillo

Mi presentación se concentra en los planteamientos del proyecto de Plan para el sector vivienda. De entrada hay una noticia importante, aunque no suficiente, y es el aumento del esfuerzo fiscal para el sector, que tradicionalmente ha sido muy limitado. Sin embargo, este incremento puede ser ineficaz porque va acompañado por la continuidad e incluso la profundización de la política anterior, que ha mostrado carencias de tal magnitud que amerita una reorientación. Sin ella es de esperar que las dificultades continúen ante la insistencia en el mismo modelo, con énfasis, a mi modo de ver exagerado, en la potencialidad del mercado para resolver los enormes problemas de vivienda que enfrentamos y, sobre todo, la insistencia en favorecer a la gran promoción privada como mecanismo fundamental de la política, que se acompaña de una concentración en la producción de vivienda para la demanda

“ Los resultados respecto a las condiciones de la vivienda son dudosos: edificaciones cada vez más pequeñas y, sobre todo, en términos urbanos, localizaciones cada vez más alejadas. La informalidad y la penuria parecen haber crecido. Las cifras para Bogotá, entre los dos últimos censos muestran que el aumento de los hogares fue de 676.000 mientras que la producción formal, centrada en los sectores de más altos ingresos, fue de 375.000. Eso implica que la construcción informal creció fuertemente, volvió a ser de más del 40% de la producción total.”

solvente, por no decir para la vivienda de lujo, favorecida abiertamente por la política gubernamental, al punto del otorgamiento de subsidios importantes para la vivienda de estratos altos. En lo que tiene que ver con la vivienda social hay una recurrencia -que es casi patológica- en un solo instrumento, el subsidio al comprador o a la demanda, concebido claramente para favorecer la acción de los promotores.

Es de aclarar que en sí mismo no está mal contar con la empresa privada para abordar el problema de la vivienda social, pero lo que resulta preocupante es el orden de prioridades, porque se verifica una subordinación de la operación de la política de vivienda social a las condiciones y los intereses de esa promoción privada. Todos los esfuerzos se centran, a cómo de lugar, en lograr esa participación y si no lo hacen, pues lástima, parece que no hay nada más qué hacer. El balance de esta opción en los

últimos 20 años muestra graves limitaciones, incluso para la demanda solvente, con una aceleración de las fluctuaciones en el ciclo de producción de vivienda, entre auges y fuertes contracciones. La crisis más profunda, desde que tenemos estadísticas del sector, ocurrió hace una década y apenas estamos recuperándonos, pero la situación que la originó se mantiene y es la sobreproducción reiterada de la vivienda para altos ingresos ante una demanda estrecha, en un país donde se necesita tanta vivienda social, que lleva a un entramamiento, no superado, del sistema de financiación.

Visto de otro modo, esa política ha demostrado la incapacidad de llegar a los sectores más necesitados, a los sectores informales. Los resultados respecto a las condiciones de la vivienda son dudosos: edificaciones cada vez más pequeñas y, sobre todo, en términos urbanos, localizaciones cada vez más alejadas. La informalidad y la penuria parecen haber crecido. Las cifras para Bogotá, entre los dos últimos censos muestran que el aumento de los hogares fue de 676.000 mientras que la producción formal, centrada en los sectores de más altos ingresos, fue de 375.000. Eso implica que la construcción informal creció fuertemente, volvió a ser de más del 40% de la producción total. Otra vez tenemos la informalidad como en los años 60. Las cifras oficiales muestran que el déficit se redujo, lo cual es absolutamente inconsistente, porque se produce vivienda social formal en una proporción mucho menor que el crecimiento de los hogares.

La política del Plan Nacional de Desarrollo se concentra de nuevo en el instrumento de los subsidios y en una serie de medidas bastante riesgosas para aumentar la bancarización, desconociendo que hubo una crisis bancaria mundial, en un esquema igualmente concentrado en la demanda solvente -que tiende a recalentarse mientras se produce más allá de la capacidad de absorción de los compradores-.

Las otras medidas que se proponen para favorecer el crecimiento de la locomotora son la flexibilización de las normas urbanas de usos del

suelo y una apuesta por las ventajas de las economías de escala de los grandes proyectos. En ese sentido, estoy de acuerdo con Jorge Iván que hay una cierta obsesión por la economía de escala y la productividad. No hay una sola mención a un factor tan importante como la gestión del suelo, persiste el interés en la vivienda para estratos altos y cuando más vivienda de interés social en el tope, cuyo carácter social es cada vez más dudoso.

Para la demanda no solvente, a pesar del aumento en el esfuerzo fiscal ya señalado, apenas hay unos retoques, más o menos esperables y bienvenidos también, a nivel de la operación del subsidio y la concentración exclusiva en los macroproyectos, como mecanismo de estímulo a la construcción. La sustitución de los instrumentos de gestión del suelo de la ley 388 por estos macroproyectos termina generando un subsidio global, una transferencia de recursos del resto de los colombianos a la propiedad territorial. Eso es lo que está sucediendo con los macroproyectos en curso: enormes crecimientos de los precios del suelo sin control estatal alguno mientras el problema central es el de las fuentes de

financiación de la infraestructura, que terminan siendo los recursos del presupuesto público, nacional o municipal o las tarifas de servicios públicos, es lo que nos anuncian. Todo eso con el riesgo de que aún esa ampliación de la escala de producción no se traduzca en la mejora del acceso a la vivienda de los hogares más necesitados y las condiciones problemáticas para llegar a los sectores de clase media-baja que tienen en la mira.

Termino con una última preocupación en relación con la insistencia en las ventajas de la escala y el margen de respuesta de los constructores nacionales. Ni siquiera las empresas más grandes del país parecen tener capacidad para actuar a la escala prevista en el Plan, por tanto, el gobierno parece tener en mente la atracción de las grandes multinacionales de la construcción ofreciéndoles el oro y el moro en términos de liberalidad normativa y de estímulos, afectando incluso a los constructores nacionales, que deberían estar preocupados ante esta eventualidad.



Samuel Jaramillo, profesor e investigador del CEDE de la Universidad de los Andes.

Los retos urbanos del programa de vivienda del gobierno nacional,

Clemencia Escallón

Quiero compartir con ustedes las discusiones que hemos dado en las últimas sesiones de la Mesa de Vivienda de Interés Social en la Universidad de los Andes sobre el programa de vivienda del gobierno nacional. Parto de una presentación rápida de algunos datos y de las propuestas del plan de desarrollo para finalmente detenerme en la alternativa de las grandes intervenciones, que es la estrategia central y en lo que llamaré las actuaciones en la ciudad construida, que están por fuera del Plan y que tienen que ver fundamentalmente con la consolidación de los asentamientos de origen informal, la gestión de riesgo y el mejoramiento de barrios y viviendas.

Respecto a los datos, primero el déficit: Hay uno cuantitativo muy importante 1'300.000 unidades y uno cualitativo realmente preo-

cupante: 2'520.000, que puede haber incluso aumentado, si consideramos, por ejemplo, las 330.000 viviendas afectadas por la ola invernal. Como ya se ha indicado, el rezago entre oferta formal y producción informal es muy importante.

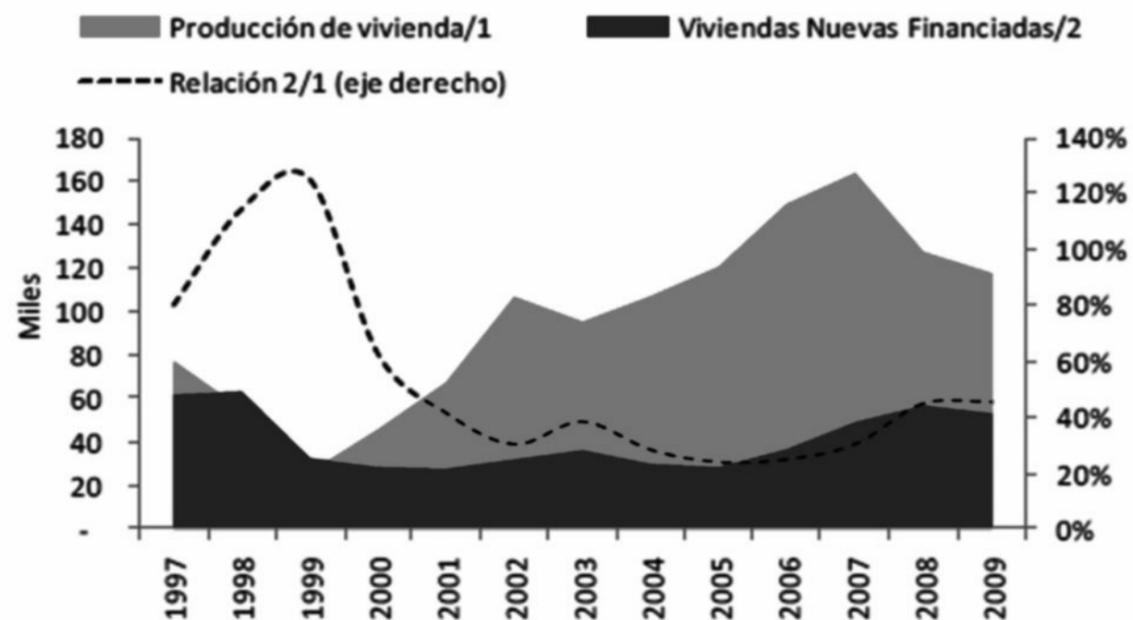
A pesar de que esta situación sugiere la necesidad de un cambio de estrategias y paradigmas, las propuestas del gobierno se refieren a la urbanización de 7.000 hectáreas y a un millón de viviendas, sin detenerse a identificar dónde están los problemas. Por ejemplo, la situación ya conocida de los demandantes de vivienda, con una fuerte desarticulación entre subsidios, créditos y recursos propios, que ilustra la conocida frase de que hay que ser muy pobre para obtener un subsidio y demostrar capacidad de pago para acceder a un crédito, que conduce a una escasa utilización de los subsidios asignados.

Escasa participación del crédito. La Figura 3, que tomé de la página de Camacol, muestra la distancia entre vivienda producida y vivienda



Clemencia Escallón, directora de la Mesa VIS y profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de los Andes.

Grafico 3. Producción y financiación de vivienda



Fuente. DANE y DNP – Cálculos DEET

Figura 3. Fuente: informes económicos CAMACOL, 2010.

“La meta del millón de viviendas es efectivamente alta, pero también puede ser insuficiente porque apenas cubriría el crecimiento de la demanda. Pero el reto real está en aumentar eficazmente la oferta formal para los hogares de más bajos recursos ¿Cómo duplicarla, por ejemplo? Eso implica grandes esfuerzos en adecuar la estructura empresarial del sector de la construcción y las condiciones de producción.”

financiada o sea que se trata de un esquema donde el crédito hipotecario no está vinculado debidamente a una dinámica adecuada de producción de vivienda, que no tiene mucha sostenibilidad.

La meta del millón de viviendas es efectivamente alta, pero también puede ser insuficiente porque apenas cubriría el crecimiento de la demanda. Pero el reto real está en aumentar eficazmente la oferta formal para los hogares de más bajos recursos ¿Cómo duplicarla, por ejemplo? Eso implica grandes esfuerzos en adecuar la estructura empresarial del sector de la construcción y las condiciones de producción.

No hay orientaciones expresas del proyecto de Plan de Desarrollo en relación con estos problemas, como por ejemplo los porcentajes obligatorios para vivienda de interés prioritario que no aparecen por ninguna parte y los estímulos, como lo dijo Samuel Jaramillo, continúan centrados en los promotores, estrategia de la que hace parte los subsidios a la tasa de interés. A esto se suma la estrategia de

los macroproyectos y ajustes como la eliminación del plan parcial para aplicar nuevos mecanismos directos de urbanización, sin exigencias claras en términos de urbanismo y calidad de vida. No hay que satanizar el plan parcial, se puede estar de acuerdo en que hay algunos ajustes por introducir para superar aspectos que no están funcionando pero también han producido resultados excelentes para las ciudades que no se hubieran logrado sin esta herramienta. Hay algunas propuestas aisladas sin mayor trascendencia en términos de su aporte al problema, pero eventualmente inconvenientes, relacionadas con ajustes a los planes de ordenamiento, titulación, política de espacio público o urbanismo sostenible, que no tienen mayor articulación.

Pero la gran sorpresa es la nueva definición de vivienda de interés social para renovación urbana, que la eleva a 175 salarios mínimos, o sea más de \$ 90 millones que es una vivienda de alto estándar, es decir que habrá estímulos para vivienda de este precio, me pregunto ¿para

¿Cuáles son las propuestas para la ciudad construida informalmente? No es un problema de los alcaldes de municipios y distritos, esto es un problema nacional y, por tanto, un componente fundamental del Plan Nacional de Desarrollo. El tema del riesgo está a la orden del día y es un problema que hay que acompañar mediante lineamientos, asistencia técnica y financiación.

solucionar qué tipo de problema?

Con respecto a las grandes intervenciones llama la atención la apuesta por incorporar 7000 hectáreas, más de 4000 en los macroproyectos, sin gestión del suelo, todo ello basado en la compra de suelo o en la gestión privada directa a pesar de que tenemos las herramientas para obtener el suelo y además recursos para la construcción de infraestructuras y los demás componentes que demandan intervenciones de esta naturaleza.

En la figura 4 se observa la ubicación de los macroproyectos aprobados y en trámite. Ciudad Verde en Soacha contempla la construcción de 42.000 viviendas, que equivale a 120.000 habitantes. Y las ciudades hay que saberlas hacer bien y no podemos estar en el año 2011, segunda década del siglo XXI, hablando de ciudades dormitorio, tenemos que entender muy bien las condiciones de vida urbana para evitar efectos indeseables.



Figura 4. Macroproyectos de Interés Social Nacional.

Fuente: MVADT (2011). "Política Nacional de Vivienda, 2010-2014". Presentación en la mesa VIS - Diego Echeverry Campos, Universidad de los Andes, Febrero 17 de 2011.

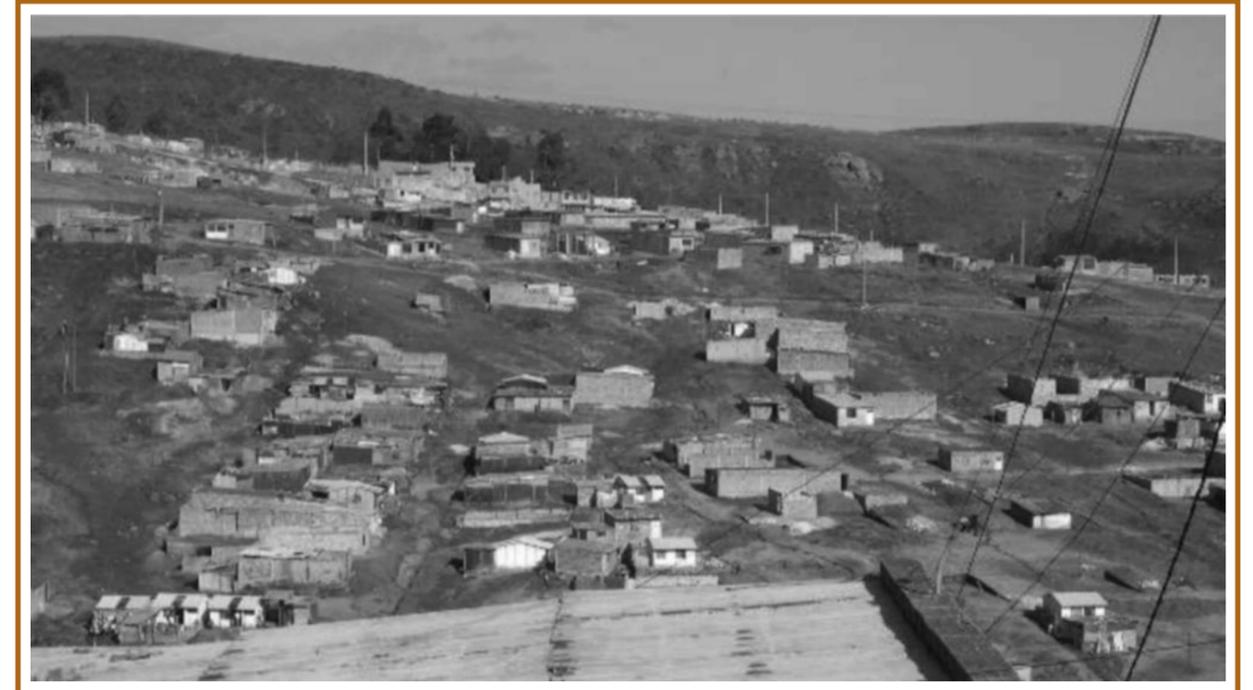


Figura 5. Vereda de Quiba. Ciudad Bolívar. Bogotá. Foto Clemencia Escallón. Marzo de 2009

La foto de la Figura 5 es Bogotá, es lo que está pasando en los altos de Ciudad Bolívar en los límites con Soacha. No es una foto de los años 60-70, es la Bogotá de hoy y de todas las ciudades colombianas, y no encontramos en el Plan alternativas para estas familias, porque sin lugar a dudas no están en un escenario de mercado como el planteado por los macroproyectos.

¿Dónde están los énfasis? ¿Quiénes son los ausentes?

María Mercedes Maldonado

Con esta alternativa de los énfasis y los ausentes espero reforzar o puntualizar algunos aspectos ya planteados por Samuel y Clemencia y desarrollar otros. Los énfasis de la política de vivienda, tanto en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo como en el proyecto de ley para generar suelo urbanizable, que se debería llamar de macroproyectos se han mantenido en las dos últimas décadas, con mínimas variaciones.

El primer énfasis es el enfoque desde la promoción económica al sector de la construcción, ahora reforzado con la imagen de la locomotora, y la resistencia a insertar la vivienda en una lógica de política social. Y esta opción se traduce en el tipo de actores, de reglas de juego y de instrumentos que son priorizados.

Como ya se ha indicado el énfasis está en los subsidios a la demanda, en los estímulos al sector de la construcción y al sector financiero, sin considerar incluso los escasos resultados en términos de producción de vivienda accesible a los más pobres. También el énfasis está en la vivienda terminada y en propiedad, uniformizada y con pretensiones de producción estandarizada. Y, finalmente, un enfoque de gestión del suelo acorde con esta concepción, que asume que no hay nada que hacer para enfrentar los precios del suelo altos en las ciudades, y, por tanto es preciso buscar suelos aparentemente baratos en periferias cada vez más alejadas. Este supuesto no solo desconoce, sino que refuerza, los problemas derivados de una lógica de la planeación urbana o del ordenamiento territorial basada en la valoración discriminante y excluyente del suelo de propiedad privada.

Y esa lógica adoptada desde 1991 es la que está detrás del proyecto de ley presentado por el

"...Es revelador: promover la oferta de suelo susceptible de ser convertido en urbano, pero no de suelo urbanizado que es el problema de fondo en nuestras ciudades. La cantidad de suelo urbanizable es enorme, pero la movilización de recursos para producir ciudad, vida urbana con integración social, ese es el problema central que el proyecto no aborda claramente."

senador Juan Lozano, para promover la oferta de suelo urbanizable, una lógica que reduce la política de vivienda a la promoción del sector de la construcción y a la gestión del subsidio directo a la demanda que es evaluada simplemente por el número de viviendas que se construye y no por el acceso de los más pobres a la vivienda. De entrada el título del proyecto es revelador: promover la oferta de suelo para urbanizar o susceptible de ser convertido en urbano, pero no de suelo urbanizado que es el problema de fondo en nuestras ciudades. La cantidad de suelo urbanizable es enorme, pero la movilización de recursos para producir ciudad, vida urbana con integración social, ese es el problema central que el proyecto no aborda claramente. Al contrario, la pregunta que hay detrás de este proyecto de ley es ¿cómo construir vivienda en suelos rurales, incluso de valor agrológico y de importancia ambiental, con trámites rápidos, sin plan parcial, con el menor número de requisitos? No importa si para ello hay que pasar por encima de los procesos políticos municipales, elevar los costos de provisión de infraestructuras y servicios, o aumentar la escala de la segregación socio-espacial o del impacto de los precios



María Mercedes Maldonado, profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.

urbanos. Al igual que pasa con las otras locomotoras se trata de un modelo expansivo y especulativo.

"La vivienda de \$ 37 millones excluye al 45% de la población a nivel nacional. Y en los macroproyectos en curso se está construyendo mayoritariamente vivienda de este precio. La vivienda de \$ 27 millones excluye al 26% de la población a nivel nacional y prácticamente ya no se construye vivienda de este precio"

Otro de los énfasis es la flexibilización de los requisitos y de los trámites, para agilizar lo que se ha dado en llamar "generación" de suelo. Ante los problemas de los planes de ordenamiento y de los planes parciales, problemas que tendrían que ser enfrentados y superados con acciones concertadas entre gobierno nacional, gobiernos municipales y otros actores públicos, privados y

comunitarios, la salida del gobierno nacional es desconocer todo ese marco legal y de planeación y actuar en el suelo rural.

Esa estrategia encierra la insistencia persistente, no necesariamente explícita, del gobierno nacional de erosión a la ley 388 de 1997 para dejarla sin contenido, deslegitimando sus instrumentos, particularmente los de intervención en el mercado del suelo. El senador Lozano también ha presentado otro proyecto de ley elaborado cuando era ministro, de más de 700 artículos que tiene el mismo objetivo, cortar aquí y allá, para dejar sin dientes los instrumentos sin comprometerse con una revisión integral dirigida a mejorar y avanzar en una legislación que con tanto esfuerzo construyó nuestra sociedad. Hay que hacer un debate político abierto si se quiere derogar la ley 388 o mejorarla, si se prefiere optar por un modelo de desregulación y de transferencia social de recursos a los propietarios de suelo como el que hasta ahora hemos aplicado y que ha producido las ciudades desiguales y excluyentes que hoy tenemos.

Veamos ahora quiénes son los ausentes: "El subsidio de vivienda a la demanda excluye a la población más pobre" es una frase bien ilustrativa de un documento de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, coordinada por Luis Jorge Garay, a partir de un estudio realizado por Fabio Giraldo Isaza, donde se estableció la relación entre el precio de la vivienda social producida y la exclusión:

VIVIENDA DE 50 SALARIOS MÍNIMOS LEGALES - \$ 27.000.000 en 2011	
Hogares excluidos a nivel nacional	Hogares excluidos según talla de la ciudad
26%	Grandes ciudades: 17%
44% de los hogares informales, que representan el 41% del total	Intermedias: 20%
	Pequeñas: 31%
VIVIENDA DE 70 SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES- \$ 37.000.000.	
Hogares excluidos a nivel nacional	Hogares excluidos según talla de la ciudad
45%	Grandes ciudades: 32%
	Intermedias: 46%
	Pequeñas: 54%

Tabla 2. Adaptado del documento "Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada", Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, junio 30 de 2009.

Para tener una idea de la magnitud del problema de exclusión de la política, en Bogotá, que cuenta con recursos institucionales y financieros más sólidos que muchas ciudades, solo el 6% de la vivienda formal

que salió a ventas entre 2000 y 2009 tenía precio menor a 50 salarios mínimos. Y la vivienda que se está construyendo en los macroproyectos, el programa bandera del Plan de Desarrollo es en su gran mayoría, de 70 salarios mínimos mensuales:

Macroproyecto	Ciudad	Precios de las viviendas
Ciudad Verde	Soacha	\$ 36 – 62 millones
Santa Helena	Cali	\$ 32 – 45 millones
Bosque de San Luis	Neiva	\$ 30 millones
Gonzalo Vallejo	Pereira	\$ 40 – 60 millones
Pajarito	Medellín	Mínimo 37 millones

A pesar de todo lo que implican en términos de desajuste institucional, desregulación, impactos ambientales y financieros, segregación socioespacial y otros problemas, ni siquiera resuelven el acceso a la vivienda de un importante porcentaje de la población del país.

El otro ausente son los instrumentos de gestión del suelo de soporte a la política de vivienda. La prioridad está en la expropiación, la declaratoria de utilidad pública, como si ya no estuviera contemplada en la ley. Y se dejan de lado instrumentos más poderosos y con mayor potencial de equidad e incluso de eficiencia, como la calificación de suelo y los porcentajes obligatorios de suelo para vivienda de interés prioritario, que parece desaparecieron del Plan de Desarrollo, la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a venta forzosa en pública subasta, el castigo a través del impuesto predial a los lotes de engorde o la gestión asociada con distribución equitativa de cargas y beneficios.

Una comparación entre Ciudad Verde, localizada en Soacha y en Operación Nuevo Usme, en Bogotá, permite comprender esta ausencia. En la segunda hubo una apuesta por la aplicación integrada de los instrumentos de la ley 388, con un control del precio del suelo desde su formulación, la adopción del acuerdo de participación en plusvalías, un esquema de distribución de cargas y beneficios a escala zonal y del plan parcial. Y a pesar de que en 2003 se manejaban precios de expectativa del orden de \$ 50.000/Mt2 actualmente se está adquiriendo suelo a precios de alrededor de \$ 12.000 Mt2. Mientras tanto en Ciudad Verde existe una presión fuerte sobre la Empresa de Acueducto de Bogotá para que construya obras de alcantarillado con cargo a las tarifas, para beneficiar a un solo terreno de propiedad privada y se habla que los precios del suelo son

“El último ausente es la producción de una vida urbana, la proximidad, la mezcla social, la accesibilidad a los lugares de trabajo, los tejidos sociales. Zonas cada vez más alejadas con grandes concentraciones de vivienda es la negación de la ciudad y lo más grave, todo estos proyectos están eliminando o alterando la vida urbana popular”

del orden de \$ 50 a \$ 60.000 Mt2 y al alza porque también hay presiones para aumentar el porcentaje de usos distintos a vivienda de interés prioritaria. Según algunos constructores los precios ya se acercan a \$ 150.000/Mt2.

Como ya lo indiqué, el supuesto de que el precio del suelo en las ciudades es muy alto y que hay que irse a periferias cada vez más lejanas, no tiene en cuenta los costos financieros de llevar las infraestructuras y encarece el suelo a una escala todavía mayor, eso sin contar los costos personales y a largo plazo de vivir en la periferia, sobre todo para los hogares populares.

El último ausente es la producción de una vida urbana, la proximidad, la mezcla social, la accesibilidad a los lugares de trabajo, los tejidos sociales. Zonas cada vez más alejadas con grandes concentraciones de vivienda es la negación de la ciudad y lo más grave, todo estos

proyectos están eliminando o alterando la vida urbana popular, el sentido del barrio popular, de la relación entre procesos sociales y procesos espaciales.

Si se observa esta imagen promocional del proyecto Ciudad Verde, que es muy verde indudablemente - pero se hace vivienda y no ciudad. Un porcentaje alto de zonas verdes no soluciona el problema de la vida urbana. ¿Dónde están los pequeños comercios? ¿Dónde están los equipamientos? ¿Dónde está la diversidad y la compacidad?

Para cerrar, en la fecha de este foro conocimos una versión ajustada del proyecto de ley para la ponencia de primer debate que resuelve parte de los problemas de inconstitucionalidad y mejora en buena medida ese estilo de redacción que se ha vuelto común en las normas nacionales de este sector, que a partir de sutilezas y ambigüedades dejaba de nuevo en manos del gobierno nacional el control en la toma de decisiones. También hay un cierto

respeto por el enfoque de la ley 388 en temas como la participación ciudadana, o la preocupación por la producción de suelo urbanizado. No hay que ser del todo optimistas porque aún falta trecho para la aprobación del proyecto pero hay que reconocer el importante trabajo realizado por los ponentes para primer debate. De mantenerse esta versión prácticamente los macroproyectos se podrían realizar en el marco de la ley 388, lo que abre paso a la discusión política sobre la pertinencia de este tipo de intervenciones y a la inconveniencia de abrir la puerta a las soluciones ad hoc y a la desinstitucionalización del ordenamiento territorial que apenas estamos construyendo. ¿Por qué no discutir mejor la pertinencia de una reforma legal que resuelva de manera integral el problema fundamental del acceso a la vivienda digna para los hogares de bajos ingresos y en condiciones de vulnerabilidad como los desplazados y ahora los damnificados por el invierno, entre otros? Esa es la producción legislativa que deberíamos estar discutiendo.



Figura 6. Macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde. Fuente en línea: Departamento de Planeación Nacional. Amarilo y Pinilla, González & Prieto Abogados. Bogotá, Marzo 31 de 2009.

La mirada desde el derecho a la vivienda,

Alejandro Florián

Quiero destacar en primer lugar que una concepción de la vivienda como un derecho y como reivindicación social no está presente en el Plan de Desarrollo y en los proyectos de ley que ya se mencionaron, tal como

“Lo que tenemos es la vivienda como mercancía. Aquí no hay nada nuevo, no hay sujetos de derecho, la definición de vivienda de interés social no se ha transformado, y sigue reducida a un precio. El impulso que aparentemente se da a alternativas como la de los macroproyectos creo que no van a conducir a un final feliz.”

ocurría en el Plan de Desarrollo anterior. Lo que tenemos es la vivienda como mercancía. Aquí no hay nada nuevo, no hay sujetos de derecho, la definición de vivienda de interés social no se ha transformado, y sigue reducida a un precio. El impulso que aparentemente se da a alternativas como la de los macroproyectos creo que no van a conducir a un final feliz.

Me apoyo en la información contenida en una presentación del Banco Mundial sobre el tema, debido a que esta entidad ha aprobado ya un crédito para financiar los macroproyectos, el gobierno nacional está comprometido y necesita urgentemente la ley que los soporte, debido a que el artículo del Plan anterior que los creó fue declarado inconstitucional. Los macroproyectos son entonces un hecho cumplido y el objetivo fundamental es la disponibilidad en tiempos muy cortos de suelo con norma urbana. Pero llama la atención que la presentación que el representante del Banco Mundial realizó sobre los macroproyectos haya señalado algunos puntos pertinentes que no están siendo considerados por el gobierno nacional:

1º) Que la captura de plusvalías en un aspecto sustancial para poder avanzar 2º) Que uno de los principales desafíos es la capacidad institucional y la gobernabilidad tanto de parte del Ministerio como de los gobiernos de los municipios. Porque estamos hablando de grandes extensiones de tierra que están siendo o van a ser valorizadas con los cambios de normas, con el paso directo de rural a urbano, con fuertes inversiones públicas. Y el representante del Banco se pregunta si serán capaces de manejar y de evitar las tentaciones que pueden surgir de este tipo de operaciones. Todos sabemos que este es un tema sensible en este momento en el país. En contraste, en la presentación que realizó el Viceministro en la Mesa VIS, la gestión de los macroproyectos se supone será por fuera de la ley 80, o sea del régimen de contratación pública, con un sistema gerencial muy ágil basado en fiducias. 3º) Como si fuera poco el representante del Banco se pregunta si será necesario dar tanto énfasis a los promotores privados o si tal vez puede funcionar mejor un esquema público-privado. Y 4º) Además añade: ¿quién va a pagar por los servicios, el mantenimiento y el capital social que hay que invertir en estos macroproyectos?

El ejemplo de Soacha es interesante, las cifras del gobierno nacional muestran que lo que está proyectado es tan grande que supera el déficit que tiene la ciudad, sin resolver el tema de los asentamientos que ya están en Soacha. La pregunta es ¿qué va a suceder con la educación, con la salud? ¿quién la va a pagar? ¿la administración de Soacha es capaz de mantener la educación pública, la salubridad, la disposición de basuras, a la escala que va a ser potenciada con el macroproyecto? El proyecto de ley no aborda este problema.

Hay diez macroproyectos ya aprobados que no fueron cobijados por la sentencia de inconstitucionalidad, hay muchos más en proceso de formulación. Y se van a ejecutar, como sea. Yo no soy tan optimista, creo que los ajustes al proyecto de ley son menores y que el factor velocidad o agilidad para aprobar las operaciones va a primar. No hay que olvidar que detrás de esta discusión hay nombres propios, terrenos específicos, empresas concretas, intereses y mientras tanto hacemos toda una gimnasia social, institucional y jurídica de expedir una ley para simplemente echarle la bendición a algo que ya está decidido.

Yo también comparto lo que plantea María Mercedes, no hay necesidad de hacer esta ley, la ley 388 tiene todos los instrumentos de soporte

“La ley 388 tiene todos los instrumentos de soporte para acometer grandes operaciones urbanas, lo que pasa es que no ha habido interés político de aplicarla. El gobierno nacional durante 12 años no se preocupó nunca por orientar, por exigir o por capacitar a las autoridades municipales para que se apliquen los instrumentos de gestión de suelo. Y termina autorizando directamente los macroproyectos, pasando por encima de la ley 388, sin permitir una discusión local sobre su localización, su viabilidad o conveniencia y sobre sus impactos.”

para acometer grandes operaciones urbanas, lo que pasa es que no ha habido interés político de aplicarla. El gobierno nacional durante 12 años no se preocupó nunca por orientar, por exigir o por capacitar a las autoridades municipales para que se apliquen los instrumentos de gestión de suelo. Y termina autorizando directamente los macroproyectos, pasando por encima de la ley 388, sin permitir una discusión local sobre su localización, su viabilidad o conveniencia y sobre sus impactos. ¿Por qué un terreno sí y otro no? ¿Por qué hacer inversiones públicas que valorizan unos predios y otros no? ¿A quién se está subsidiando y en qué forma? ¿Quiénes son los reales beneficiarios de esa enorme inversión que se va a realizar a nombre de lo social? ¿Por qué está más preocupado el Banco Mundial, por los temas no resueltos en la formulación de los macroproyectos y aquí en Colombia no se está discutiendo el tema?

El proyecto parte de un supuesto evidente: un gran déficit necesita grandes cantidades de vivienda. Pero ¿cómo las hacemos? No es aceptable que para hacerlas pasemos por encima de la Constitución, pasemos por encima del ordenamiento territorial, pasemos por encima de la población. El proyecto se refiere a proyectos de interés social nacional, no habla de proyectos de

vivienda de interés social y mucho menos de proyectos de interés social prioritario, que no aparece por ninguna parte. Entonces estamos girando un cheque en blanco para cualquier tipo de proyecto que el gobierno nacional considere que es de su interés y eso es algo que hasta el momento no ha sido corregido en el proyecto de ley.

Asumiendo que el proyecto va a continuar y la discusión se va a seguir dando, hay que hacer un esfuerzo por tener una línea de base que pueda establecer la relación entre la población, el territorio local y regional. La mirada de macroproyectos sigue siendo individual y aislada, o sea es un macroproyecto, una ciudad y no se mira la perspectiva regional. El ejemplo de la Sabana de Bogotá es claro: Soacha se mira aislado de Funza o de Mosquera, teniendo en cuenta los macroproyectos que están por venir pero nadie está considerando en el gobierno nacional el problema regional, de manera que si no nos cuidamos vamos a terminar como Ciudad de México, urbanizando la Sabana.

Señalo un punto final que fue esbozado por Samuel y es la inquietud respecto a la capacidad financiera de las empresas colombianas para apalancar los recursos requeridos para trabajar en la escala de los macroproyectos, que incluso se plantea el representante del Banco Mundial. No parece accidental que están llegando a Colombia las multinacionales latinoamericanas de la producción masiva de vivienda de origen mexicano y de otros lugares. Los que ya no pudieron seguir especulando en España, están buscando aterrizar también por acá, ya que se está abriendo la puerta a la inversión extranjera en los macroproyectos, apalancados en los ahorros de los colombianos en los fondos de pensiones. Del otro lado se insiste en el enfoque que considero perverso de los subsidios a la demanda, el cierre financiero para hogares que no tienen posibilidad de endeudarse, la urbanización a cargo de los impuestos pagados por todos los ciudadanos, mientras se deja de lado la gestión del suelo y mientras tanto la informalidad aumenta, que se traduce en coyunturas como la actual en miles de familias damnificadas que han perdido todo. Y a pesar de ello lo que se conoce del proyecto de Plan de Desarrollo no incluye nada sobre mejoramiento de viviendas, como lo señaló Clemencia. La mayoría del déficit en nuestro país es cualitativo, y a pesar de ello no hay la más mínima atención al problema, por el afán de privilegiar la producción de vivienda nueva, que, además, no es accesible a los hogares de menores ingresos.

Producción legislativa y política de vivienda. Comentarios a los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo y de macroproyectos



Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos 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.

Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

- Director: Gerardo Ardila
- Apoyo científico: María Mercedes Maldonado
- Coordinación editorial: Angélica Molina
- Transcripción y edición: Adriana Hurtado
- Equipo Logístico del IEU, Universidad Nacional de Colombia

www.institutodeestudisourbanos.info
debatesdegobiournurbano@institutodeestudiosurbanos.com
Teléfono (57 1) 316 50 00 ext. 20055, 20056, 20053.
Fax (57 1) 316 5656
Bogotá. - Colombia