

# **La Locomotora Regional de Vivienda: Recomendaciones para una política de vivienda y desarrollo urbano distrital 2012-2015<sup>1</sup>**

## **1 Introducción**

Con el ánimo de contribuir a la construcción de una ciudad con mejor desarrollo urbano y social, y considerando el proceso electoral y la coyuntura política de la ciudad, Camacol Bogotá y Cundinamarca se hizo a la tarea de construir una completa propuesta de política pública en el tema de vivienda y desarrollo urbano para la región de Bogotá y sus municipios aledaños.

El título de la propuesta es “La Locomotora Regional de Vivienda”, y enmarca lo que se pretende sea el espíritu de cualquier iniciativa de política local: que esté estrechamente vinculada con las del orden nacional. En este caso, como es bien sabido, el vigente Plan de Desarrollo “Prosperidad Para Todos” ha identificado cinco sectores (locomotoras) que impulsarán la economía del país: la agricultura, la innovación, la minería, la infraestructura y la vivienda.

En una primera parte se examina la importancia de la construcción impulsor del desarrollo urbano, social, ambiental y económico. Luego el documento elabora un diagnóstico de la problemática habitacional y de ordenamiento urbano en la ciudad, que termina señalando –en una sección posterior- los desafíos a enfrentar en cuanto a producción de viviendas, habilitación de suelo urbanizable y recursos para la demanda. Finalmente, se plantean las soluciones que permiten (i) aumentar el nivel de lanzamientos de nuevas unidades, y (ii) agilizar el inicio de la construcción.

En ambas se sugieren las políticas que potenciarían, desde lo público, el funcionamiento del mercado, con un enfoque social y ambientalmente responsable. También se sugieren los cambios en el contexto institucional que se requieren para dar la seguridad jurídica a todos los agentes involucrados en el sector, y para clarificar y optimizar la acción de los agentes públicos.

## **2 ¿Por qué es importante poner a la vivienda como una locomotora del desarrollo en la ciudad?**

Una política orientada a aumentar la escala de producción de vivienda formal no debe ser vista como un elemento más dentro de todas las acciones necesarias para el desarrollo de la ciudad.

---

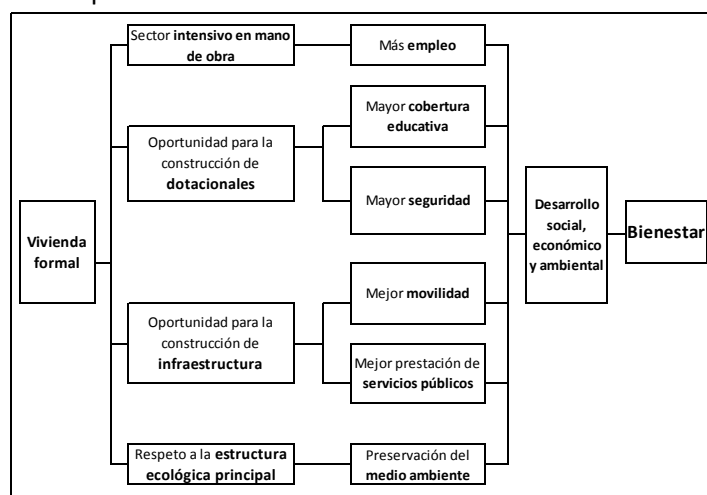
<sup>1</sup> Esta sección hace parte de un conjunto de documentos que se elaboraron desde Camacol Bogotá y Cundinamarca como propuestas para la consideración de los candidatos a las elecciones regional del 31 de octubre de 2011. Fue el fruto de un extenso trabajo colectivo con empresarios del sector, directivos y funcionarios de Camacol Bogotá y Cundinamarca.

Desde la formulación de las cuatro estrategias en la década de los setenta, Colombia ha entendido que el estímulo al sector de la vivienda es un dinamizador clave de la economía nacional. Y, de hecho, al sector de la construcción, responsable de esta tarea, se le ha reconocido un efecto sobre el PIB nacional cercano a 11%, tomando todos sus encadenamientos productivos<sup>2</sup>. Pero en el plano local su alcance va mucho más allá.

La construcción de vivienda formal, bajo un modelo adecuado de ordenamiento territorial, y con una normatividad clara y competitiva, es determinante en el logro de casi todos los demás objetivos de la política pública del distrito.

El Diagrama 1 muestra los efectos directos e indirectos de la construcción de vivienda formal, en términos de desarrollo urbano, económico, social y ambiental. En todos sus segmentos, la vivienda es intensiva en mano de obra, y aunque emplea trabajadores con todo tipo de calificación, son los más pobres los que tienen el mayor número de oportunidades. En efecto, un estudio de Camacol Bogotá y Cundinamarca muestra que por cada 100 viviendas que se han construido en los últimos cinco años, se han empleado 148 trabajadores de construcción, 89 de ellos, ayudantes, 56 oficiales, dos residentes y entre 2 y 4 maestros de obra.

Esquema 1  
Importancia de la actividad edificadora de vivienda



Fuente: Camacol Bogotá y Cundinamarca.

La vivienda formal, además, permite un desarrollo urbano integral, que va desde la provisión de infraestructura adecuada, como vías, redes de servicios públicos y parques, hasta la construcción de edificaciones complementarias, como los dotacionales (colegios, centros de salud y de policía, entre otros). Por ello, se entiende que la provisión de vivienda, termine teniendo un efecto en temas de desarrollo social y económico tan importantes como la seguridad de los barrios, el acceso a la educación y a la salud.

<sup>2</sup> Ver “La edificación en Colombia: situación actual y perspectivas ” Presidencia Nacional de CAMACOL, noviembre de 2007.

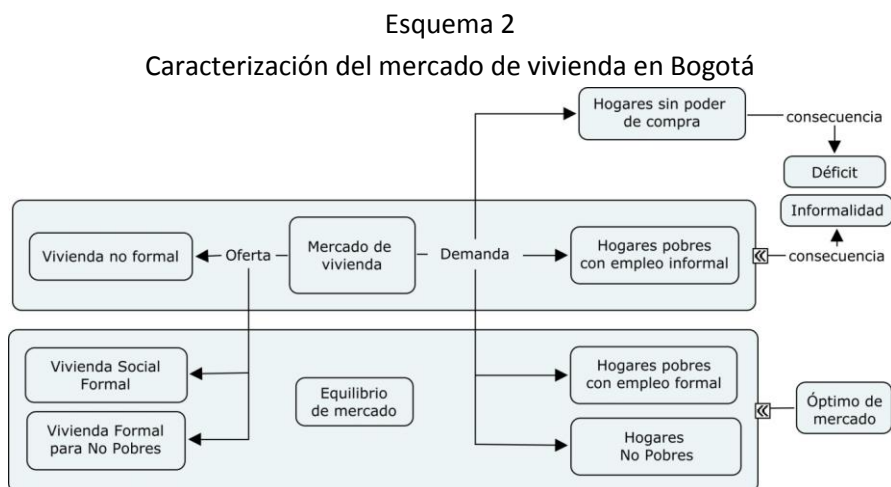
Igualmente, la movilidad, otro gran desafío local del bienestar y la competitividad, tiene enormes oportunidades derivadas de un salto en la escala de producción de vivienda. Los proyectos de vivienda formal requieren asegurar una infraestructura adecuada en vías, espacios y servicios públicos.

Y finalmente, la vivienda formal, acorde con un plan de ordenamiento que identifica la estructura ecológica principal, podrá garantizar la preservación adecuada del medio ambiente, haciendo así sostenible el desarrollo de la ciudad.

### 3 Problemática habitacional de Bogotá - ¿Cómo entender las necesidades de vivienda?

Conceptualmente, y para efectos del análisis que aquí se propone, el problema de vivienda en la ciudad se resume en un desequilibrio entre la oferta y la demanda, que genera dos circunstancias: escasa provisión de viviendas y deterioro en la calidad de vida. Una corta escala de producción de vivienda por parte del mercado, genera un déficit habitacional que afecta –casi en su totalidad- a los hogares de menores recursos. El deterioro en la calidad de vida, por su parte, se relaciona con el hecho de que las dificultades en la construcción de vivienda formal, se traducen siempre en un incremento en el número de edificaciones informales, y con ello se opone en riesgo el bienestar, la salud y la calidad de vida de la gente.

El Esquema 2 es una aproximación a lo que resumiría el funcionamiento del mercado de vivienda de Bogotá en la actualidad. Por el lado de la demanda, los hogares, de acuerdo a las características de sus ingresos, y la formalización de sus empleos se puede clasificar entre pobres, no pobres, formales, no formales y hogares que, por su extremo nivel de pobreza, carecen definitivamente de cualquier poder de compra. Desde la oferta es posible decir que la construcción de viviendas es desarrollada tanto por constructores formales como por los informales, en los que coexiste la abierta ilegalidad.



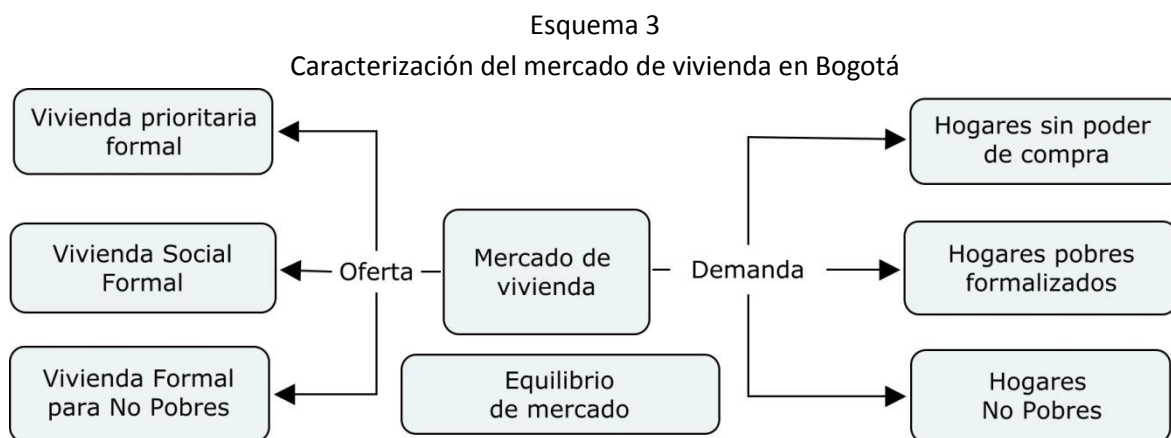
Fuente: Camacol Bogotá y Cundinamarca.

Es así como la construcción de vivienda formal estaría en la capacidad de llegarle a hogares pobres o no pobres con poder de compra. Pero si se tiene en cuenta que la condición que permite conectar la oferta con la demanda de los hogares –particularmente en los de bajos ingresos- es la disponibilidad de un cierre financiero en el que intervenga el crédito, el subsidio y el ahorro. Y en el sistema financiero ello es posible, las más de las veces, solo en el caso de los hogares que cuentan con empleo formal.

Además de este equilibrio, el mercado también ha logrado uno, que como se ha dicho, ha resultado altamente perjudicial para el desarrollo de la ciudad: un equilibrio en el mercado no formal. A éste llegan hogares con escaso poder de compra, comúnmente derivado de la fragilidad de sus ingresos en actividades económicas informales, quienes deben buscar entre una oferta de vivienda muchas veces precaria, y que no atiende a la normatividad urbana de la ciudad, ni a las normas técnicas de construcción de edificaciones de vivienda. En ocasiones son provistas desde las mismas familias por métodos de autoconstrucción, pero no pocas veces, quienes terminan satisfaciendo la necesidad son empresarios ilegales.

Pero existe una proporción de la población que simplemente no tiene poder de compra. A ésta pertenecen los hogares más pobres, en condiciones de miseria o pobreza extrema. Y son quienes configuran el déficit cuantitativo de la ciudad.

El esquema 3 muestra la estructura de lo que sería un modelo de mercado de vivienda óptimo. Por el lado de la oferta únicamente hay constructores formales, que siguen la normatividad en materia técnica y urbana, nacional y local. A éstos, el mercado les da unas condiciones que les hacen financieramente viable la construcción de viviendas, tanto del segmento VIP (orientado a familias sin nivel de compra, y que reciben una importante ayuda gubernamental) como del VIS no VIP (que le llega a familias que, en el marco de un conjunto completo de políticas de desarrollo económico local y nacional, han sido ya formalizadas y pueden acceder al crédito). Son estos empresarios, además, quienes construyen las viviendas para los hogares no pobres.



Fuente: Camacol Bogotá y Cundinamarca.

De allí entonces que el primer problema que enfrenta la ciudad, en importancia, se refiere al tamaño del **déficit cuantitativo**. Éste se entiende como el número de viviendas que hacen falta para satisfacer las necesidades de hogares que, o bien viven en condiciones hacinamiento crítico, o tienen problemas no mitigables con la estructura de sus viviendas, y que, en suma, carecen totalmente de poder de compra (al menos de bienes durables como la vivienda).

El segundo problema se relaciona con el crecimiento de la **informalidad de las construcciones**.

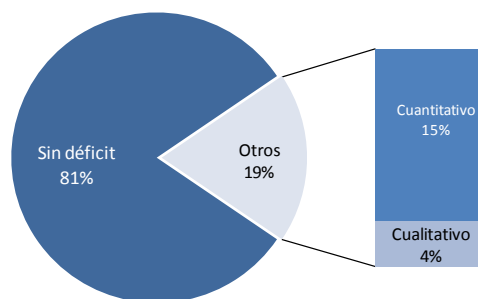
A continuación se diagnostica cada problema por separado.

### 3.1 Déficit habitacional

Pese a que en Bogotá, la proporción de hogares con déficit de vivienda, frente al total de hogares, es una de las más bajas del país, sobresale su elevado nivel.

En total son 370 mil hogares bogotanos con carencias habitacionales, representan 19% de los más de 2 millones de hogares que habitan la capital. De ellos 15%, o bien vive en condiciones de hacinamiento crítico no mitigable, o tiene dificultades estructurales en su vivienda actual, que los obligan a un cambio urgente de lugar de residencia (Gráfico 1).

Gráfico 1  
Caracterización del déficit habitacional



Fuente: DANE.

Estos hogares, que conforman el llamado déficit cuantitativo, ascienden a 282 mil, según las cifras del más reciente censo habitacional.

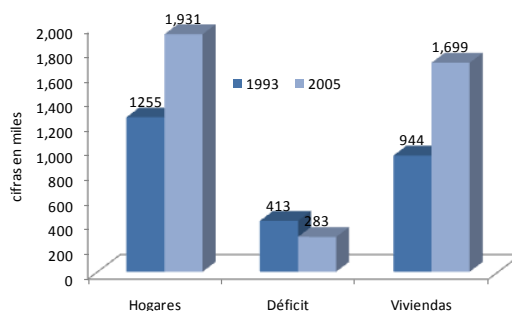
Un estudio reciente, publicado por Camacol Bogotá y Cundinamarca, la Presidencia Nacional de Camacol y la Federación Nacional de Departamentos, titulado *Políticas para Superar el Déficit Habitacional: una Visión Departamental*, concluyó, que para atacar completamente el déficit de Bogotá y la Región, sin desatender la creación anual de hogares, se requería la construcción anual de 92 mil unidades de vivienda, 70 mil en Bogotá y 22 mil en los municipios de Cundinamarca.

### 3.2 Informalidad

Una de las carencias estadísticas importantes de Bogotá está en la cuantificación exacta de la producción anual de viviendas informales de la ciudad y la región. Sin embargo, es posible hacer una comparación entre los censos de vivienda de 1993 y de 2005.

Allí se encuentra que, como bien lo muestra el gráfico 2, junto con una leve reducción en el déficit cuantitativo, el número de hogares aumentó de manera significativa, junto con el número de viviendas censadas.

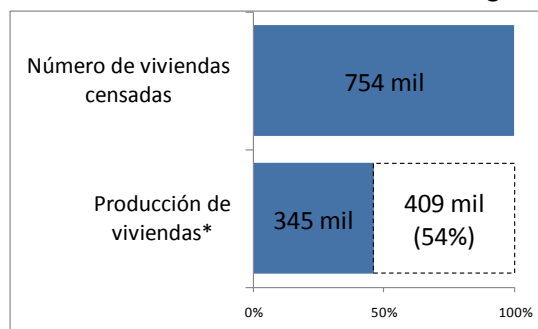
Gráfico 2  
Caracterización del déficit habitacional



Fuente: DANE.

Sin embargo, y como también lo esquematiza el Gráfico 3, la producción de vivienda formal en el periodo intercensal apenas ascendió a las 345 mil unidades, de acuerdo con los registros de iniciaciones que desde los años noventa maneja Camacol Bogotá y Cundinamarca, es decir menos de la mitad de lo que expandió el número de viviendas censadas. La estadística de producción de viviendas, tanto la elaborada por el DANE como la que recoge Camacol únicamente involucra viviendas construidas con licencia por constructores formales.

Gráfico 3  
Diferencias en el número de viviendas en el periodo intercensal  
vs. número de viviendas iniciadas en Bogotá



Fuente: DANE, Camacol Bogotá y Cundinamarca.

De allí se desprende entonces que de las 754 mil viviendas nuevas que se construyeron en la ciudad entre 1993 y 2005, 409 mil hayan sido construidas sin licencia. Es decir, que con los datos disponibles se puede inferir que en Bogotá la informalidad asciende a 54%. Una de cada dos casas se construyó sin licencia. Pero, de hecho, hoy muy pocos elementos llevarían a pensar que la situación se ha revertido.

## 4 Tamaño del reto - ¿Qué tan grande es el salto?

La primera idea que se mencionó en este capítulo, para estructurar una propuesta de política de vivienda para Bogotá y la región, fue la necesaria coincidencia entre lo que se propone el orden nacional y el enfoque local. En efecto, es necesario hacer coherente, y articular las políticas locales con las del orden nacional. Colombia ya está avocada a una ambiciosa meta de producción de viviendas, necesaria y acertada a juicio de numerosos analistas. Para que dentro de tres años, el país pueda decir que cumplió con la construcción de un millón de nuevas viviendas, se necesita que los gobiernos regionales planeen su desarrollo también con ese objetivo.

### 4.1 La meta: 400 mil viviendas

Si se tiene en cuenta entonces que Bogotá y los municipios que conforman la región, le aportan cada año al país no menos de 30% de la producción nacional, y que la ciudad es uno de los centros urbanos con mayor crecimiento, el compromiso a nivel local debe ser la construcción de por lo menos 100 mil unidades de vivienda cada año. Es necesario entonces que el próximo alcalde establezca una meta que garantice el suelo habilitado y los mecanismos normativos y de trámite que promuevan la edificación de 400 mil viviendas formales durante su mandato.

Por supuesto, las características del reto suponen una concentración en los segmentos de menor valor de las viviendas (VIP). Como lo refleja la Tabla 3.1, el tamaño del salto allí (6 veces) es mucho mayor al que se requiere dar en todo el mercado (2 veces).

Tabla 3.1  
Distribución de la meta de producción de vivienda  
Según rangos de precios

Clasificación de vivienda	Situación actual *		Meta		Meta/Actual
	miles de viv.	(%)	miles de viv.	(%)	
VIP	5.8	13%	<b>39</b>	39%	6.4
VIS no VIP	14.3	34%	<b>28</b>	28%	1.8
Total VIS	20.0	46%	<b>67</b>	67%	3.1
No VIS	21.8	54%	<b>33</b>	33%	1.3
Total	41.9	100%	100	100%	2.1

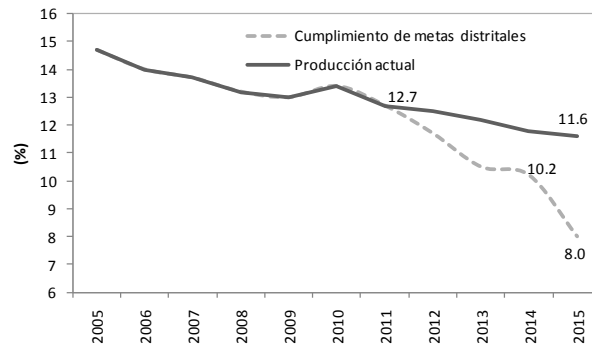
\*Corresponde a los promedios de iniciaciones anuales de vivienda en la región para el periodo 2005-2010.

Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos Camacol Bogotá y Cundinamarca.

Solo una escala de producción de ese tamaño podrá asegurar una reducción efectiva del déficit. Como lo muestra la simulación del Gráfico 3.4, la ciudad podrá pasar de una carencia de vivienda

equivalente a 13% del total de hogares a una de 8%, al finalizar el cuatrienio, entregando soluciones de vivienda adecuadas, seguras, y consolidando un entorno urbano de excelente calidad, que garantice la provisión de servicios públicos, infraestructura de movilidad y todos los equipamientos que requieren las familias.

Gráfico 3.4  
Evolución de la participación del Déficit cuantitativo dentro del total de hogares



Fuente: Dane. Metodología Economía Urbana. Cálculos Camacol Bogotá y Cundinamarca

La nueva escala de producción necesita, junto con una verdadera transformación de la política de vivienda, un salto en la escala de gestión de suelo y una optimización de la forma en la que los recursos pueden ser efectivamente usados por las familias. Y el reto más grande está en las familias de menores ingresos, por lo que allí también deberá concentrarse el esfuerzo público.

## 4.2 Requerimientos de suelo - ¿Cuánto se debe habilitar?

Concretamente, para alcanzar la meta de 100 mil viviendas anuales, la administración de Bogotá debe asegurar la habilitación de más de 5.500 hectáreas de suelo, en las que se pueda desarrollar formalmente tanto la vivienda como los usos complementarios.

El cuadro 3.2 muestra las necesidades de suelo para cada uno de los rangos de precios involucrados en la meta, y establece una comparación con lo que se está generando hoy.

Tabla 3.2  
Requerimientos de suelo  
Según rangos de precios

	Suelo requerido anual		
	Suelo desarrollado anual prom. 07-10 (has. Brutas)*	Meta Período (12-15) (has. brutas)1/	Área Total 2/
	Total	413,4	
VIP	63,3	433,33	619,05
VIS no VIP	157,7	311	444,44
No VIS	161,2	244	349,21

1/ La densidad para VIS se calculó en 200 viv. por has útiles y 100 por has brutas. Para No VIS, 300 por has útiles y 150 por has brutas.



2/ Área total incluye el suelo requerido para usos complementarios (30%) \* Estimado

Cálculos de Camacol Bogotá y Cundinamarca han evidenciado que en Bogotá apenas existe un total de casi 6.000 hectáreas de suelo que hoy no está habilitado, y al que le haría falta una decidida voluntad política que promueva su desarrollo. Esto implica que el suelo que queda en la ciudad es apenas suficiente para atender el requerimiento de los próximos cuatro años.

### 4.3 Requerimientos de recursos (públicos y privados) - ¿Cuánto se deberá invertir en vivienda?

El segundo objetivo, está en acercar la demanda a la compra efectiva. Una mayor escala de producción de viviendas, resultante de una incorporación masiva de suelo, requerirá una mejor gestión de los recursos. Por la escasez de oferta que hoy padece Bogotá, sólo se utilizan alrededor de \$200 mil millones anuales en subsidios de vivienda. Alcanzar la meta supondría aprovechar cerca de \$500 mil millones anuales del total de recursos que se encuentran hoy disponibles, y que provienen del Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación y el presupuesto distrital para vivienda. Estos recursos, deberán provenir del sector privado, los hogares, el sector financiero, y los gobiernos del orden local y nacional.

La tabla 3.3 muestra la distribución que, se estima, deberán tener esos recursos entre todos los segmentos y entre todos los agentes involucrados en la financiación de las viviendas. En suma, serán \$9,2 billones anuales los que se habrán de dedicar al alcance de nueva la meta de vivienda.

Tabla 3.3  
Recursos anuales  
(cifras en \$miles de millones cuando corresponda)

	Situación actual (promedio anual 2007-2010)				Meta anual (2012-15)				
	Crédito 2/	Subsidios 3/	Ahorro 4/	Total 5/	Crédito	Subsidios	Ahorro	Total	
VIP			16	163				1,248	
VIS 70-135	658	181	74	743	1,854	530	265	1,400	
SML									2,648
Total VIS			91	906					
No VIS	1,469	-	3,685	5,154	2,640	-	3,960	6,600	
Total	2,127	181	3,775	6,060	4,494	530	4,225	9,248	

1/ Promedio de producción de viviendas 2007-2010, de acuerdo con el censo de Coordinada Urbana.

2/ Promedio 07-10 del valor de los desembolsos anuales de crédito hipotecario, reportados por la Superintendencia Financiera.

3/ Corresponde al promedio de subsidios anuales para Bogotá. Fuente: Fonvivienda, CCF (entregados - cajas de Bogotá), SDH (para adqui. y reubic.)

4/ Promedio 07-10 del valor anual de las ventas de vivienda de cada rango.

5/ Resultado de Inversión-Crédito-Fonvivienda-CCF

La tarea en este campo consiste en un mayor apoyo a las familias, para facilitar la coincidencia entre sus ahorros, el crédito y su subsidio. El Gobierno Nacional ya está haciendo importantes esfuerzos en este sentido, los cuales están siendo acompañados por nuestro Gremio.

El objetivo último de la política local debe ser que el ritmo de habilitación de suelo sea tal, que se quite la presión de mercado al precio de la tierra, y consecuentemente, se facilite la construcción de viviendas más asequibles para los hogares de menores ingresos. A ellos habrá entonces que organizarlos y guiarlos hacia la mejor forma de adquirir sus viviendas, y el papel distrital en ello también será clave.

## 5 La propuesta

Necesariamente, los problema vivienda y desarrollo urbano deben involucrar a tanto al sector público, como a los empresarios privados, pasando, desde luego, por los mismos hogares. Pero en el plano de la política pública, la región deberá concentrarse en políticas que le apunten a **acelerar la gestión de suelo**, que es el principal cuello de botella para el desarrollo urbano. Y a asegurar que **los recursos de subsidios** se materialicen en la compra de viviendas por parte de los hogares, garantizándoles la existencia de oferta disponible. El distrito, y las Cajas de Compensación Familiar cuentan con los recursos. La política se debe orientar a garantizar su utilización efectiva.

Buscando estos dos objetivos es posible el trazado de un conjunto de propuestas con unos principios definidos.

### 5.1 Los principios

Los problemas en la sección anterior, devienen de un modelo que, en definitiva, no es adecuado. El primer paso para plantear correctamente una política será entonces contrastar cada elemento del modelo actual con lo que, como principio, aseguraría el éxito de cualquier conjunto de propuestas. La tabla 4 muestra el contraste entre lo que se consideran limitantes del modelo actual y lo que deben ser los principios de una propuesta de política

Tabla 4  
Limitantes y principios de la propuesta

Limitantes del Modelo Actual	Principios de la propuesta
Propicia Informalidad al obstaculizar la gestión formal privada	Estimular y promover el desarrollo formal
	Definir un modelo con enfoque de mercado
Conduce a un desarrollo regional desordenado	Definir un modelo con enfoque regional
Integra de manera insuficiente a la región	Alinear los objetivos distritales y municipales con los del Gobierno Nacional
No tiene un clara concepción de largo plazo en el diseño de las políticas	Definir objetivos y políticas de largo plazo
No logra la articulación de agentes, reglas de juego, instrumentos y objetivos de política	Articular agentes, reglas de juego, instrumentos y objetivos de política.

Fuente: Camacol Bogotá y Cundinamarca.

## 5.2 Tres ejes para la política de vivienda regional.

El objetivo de lograr el desarrollo regional se concreta en tres ejes: un modelo de ocupación subregional, el desarrollo del mercado de vivienda y la clarificación de unas reglas de juego.

### 5.2.1 Primer eje: Modelo de ocupación subregional - ¿Bajo qué modelo se debe desarrollar urbanísticamente la ciudad y la región?

La política de desarrollo urbano debe identificar y respetar la estructura ecológica principal, y definir la infraestructura adecuada (tanto en servicios públicos como en movilidad) para garantizar la articulación de Bogotá con la Región.

Concretamente, el modelo es resultado de la articulación de tres “visiones” que definen sus componentes:

- Sostenibilidad: Identificación y dimensionamiento de la Estructura Ecológica Principal.  
→ *Define el componente ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL*
- Económica y social: Traducida en una red jerarquizada de centralidades subregionales compactas y ejes de innovación y desarrollo tecnológico e industrial.  
→ *Define el componente ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA Y ESPACIAL*
- Funcional: Sistemas de infraestructura básica subregional con énfasis en vías, transporte y espacio público.  
→ *Define el componente ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS.*

### 5.2.2 Segundo eje: definir unas reglas de juego claras - ¿Qué ajustes institucionales necesita Bogotá?

La segunda tarea que debe liderar una administración local, es la ejecución de una serie de ajustes institucionales, indispensables para que cada uno de los puntos de esta propuesta se puedan llevar a cabo de manera efectiva.

En primer lugar la ciudad debe contar dentro de su institucionalidad con una **gerencia dedicada a la vivienda**, la cual tendrá como tarea fundamental garantizar la articulación de los agentes públicos involucrados en las **cinco tareas fundamentales de la gestión urbana**, como son:

1. La planeación,
2. Una gestión del suelo, que involucre de manera activa y coordinada la figura del banco de tierras,

3. Una gestión de proyectos, que facilite el desarrollo eficiente de los proyectos de construcción,
4. La organización de la demanda,
5. El control urbano.

Debe implementar y mejorar además los mecanismos para lograr eficiencia en los trámites, al tiempo en que se generan, en el corto plazo, planes de contingencia para sacar los trámites represados en las entidades distritales.

Y finalmente, ese nuevo enfoque institucional tendrá que concentrarse en una **simplificación y racionalización de la norma urbana**. Con urgencia, la ciudad tiene que darse a la tarea de optimizar su normatividad urbanística. Camacol Bogotá y Cundinamarca tiene una amplia propuesta en ese frente. Se trata de revisar y depurar la normatividad teniendo en cuenta los principios del régimen normativo establecido en la Ley 388 de 1997.

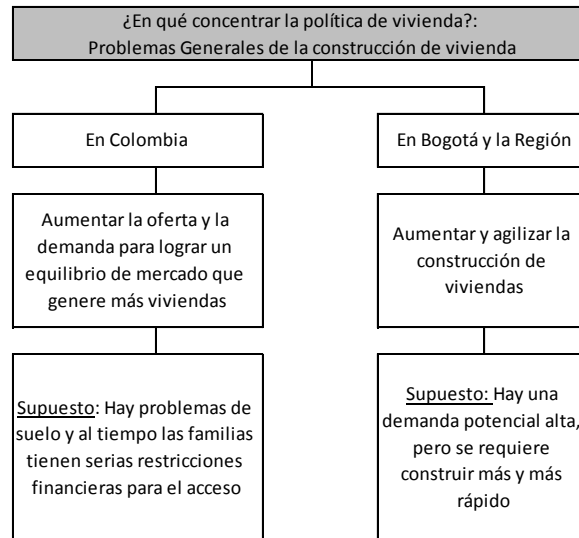
Así pues, el marco normativo debe garantizar la concordancia, mediante la armonización y sujeción de las normas locales a la normatividad nacional. Debe ser neutral, y garantizar un manejo igual para situaciones similares. Debe avanzar mucho en la simplicidad, de forma que se eliminen los conflictos normativos y, por último, debe ser transparente. Igualmente debe fortalecer el control urbano generando mecanismos de participación responsable.

### **5.2.3 Tercer eje: Lograr un mercado de vivienda adecuado- ¿Cómo superar los problemas de la vivienda en Bogotá?**

La institucionalidad de la vivienda en Colombia se caracteriza porque deja a los gobiernos locales la planeación de su territorio (dándole así a éstos la responsabilidad de las políticas de suelo, y consecuentemente de los impulsos a la oferta de viviendas), mientras que, desde el Gobierno Nacional, se tiene la facultad para ejecutar políticas económicas tendientes a facilitar el acceso de la demanda.

Por ello, no puede ser igual una estrategia de política diseñada para el orden nacional, que una diseñada para el orden local y Regional (Esquema 5).

Esquema 5  
Estrategias de política pública – Nacional vs. local



Fuente: Camacol Bogotá y Cundinamarca.

De allí que la política local se concentre en dos elementos: aumentar la escala de producción, que se concreta en lanzamientos de más unidades de vivienda, y agilizar las construcciones, que se concreta en facilitar la iniciación de los proyectos (y todo lo que esto involucra, como el proceso de preventa).

Así, para aumentar la escala de producción, será preciso:

1. Solucionar los problemas que enfrenta la gestión de suelo urbano en la ciudad,
2. Garantizar que los costos de suelo urbanizado no perjudiquen la facilidad de acceso a la vivienda por parte de los hogares,
3. Optimizar los mecanismos para financiar el desarrollo urbano, particularmente en cuanto a redes de servicios públicos,

Y para agilizar las iniciaciones:

4. Mejorar la eficiencia en los procedimientos de trámites para permisos de construcción,
5. Organizar la demanda:

Para estos objetivos, las propuestas de política se resumen en diez puntos:

1. **En Gestión de Suelo en Bogotá:** Aplicar normatividad nacional, minimizando la utilización de la figura de Planes Parciales, tanto en suelo de expansión como en suelo urbano.

Es preciso acelerar la incorporación del 3333 has, que están pendientes de tramitar, aplicando las normas nacionales (dec 4065/08) que dan paso a la aplicación directa de normas distritales (Dec 327/04) y acelerar adopción de Planes Parciales en suelo de expansión y de POZ Norte, que representaría otras 1700 has.

2. **En Gestión de Suelo en la Región:** Apoyar la gestión municipal de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), así como de otros proyectos de gran escala, en cuanto a movilidad, Sistemas de Transporte Masivo y servicios públicos, para habilitar 1572 has que representarían 155 mil viviendas.

3. **En Costos de Suelo:** Subsidiar el suelo urbanizado, tanto con la figura de banco de tierras como con las inversiones en urbanismo.

Generar los mecanismos para que el suelo urbanizado no supere en 15 % y el 20 % del valor final de VIP y VIS respectivamente ( ej: Subsidiar el suelo urbanizado, reducir las sobre-especificaciones exigidas para el urbanismo de los proyectos de vivienda social, particularmente VIP).

4. **En Costos de Suelo:** Reducir las sobre-especificaciones exigidas para el urbanismo de los proyectos de vivienda social, particularmente VIP.

5. **En Financiación del Desarrollo:** Optimizar el uso de instrumentos para la financiación del desarrollo como la participación en plusvalía y el impuesto a la valorización.

6. **En Financiación del Desarrollo:** Ampliar el número de mecanismos, creando condiciones para la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, permitiendo la destinación de las tarifas de servicios públicos en el desarrollo y, en suma, permitiendo crear instrumentos particulares para cada proyecto.

Además, optimizar el uso de instrumentos como la participación en plusvalía y el impuesto a la valorización, entre otros y ampliar el número de mecanismos, creando condiciones para la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, permitiendo la destinación de las tarifas de servicios públicos en el desarrollo y, en suma, permitiendo crear esquemas de gestión y financiación particulares para grandes operaciones que así lo ameriten.

7. **En Trámites:** Implementar y mejorar mecanismos para lograr eficiencia en los trámites, al tiempo en que se generan, en el corto plazo, planes de contingencia para sacar los trámites represados en las entidades distritales.

8. **En Trámites:** Trabajar en la coordinación y el control fuerte de las entidades involucradas en trámites.

9. **En demanda de vivienda:** Acompañar, orientar y organizar a los hogares en su proceso de compra de vivienda, coordinando las iniciativas locales con programas nacionales de subsidios y ahorro voluntario.

10. **En demanda de vivienda:** Acompañar, orientar y organizar a los hogares en su proceso de compra de vivienda, coordinando las iniciativas locales con programas nacionales de subsidios y ahorro voluntario y fortalecer los recursos para subsidios distritales así como contratar subsidios de garantías crediticias y optimizar mecanismos para calificación de los créditos, especialmente para los hogares informales.

## 6 Por dónde empezar - ¿Qué hacer en el corto plazo?

Una administración que logre desarrollar adecuadamente las metas de construcción de vivienda tiene una amplia agenda de acción para el corto plazo. Los siguientes puntos resumen a lo que debería dedicarse un Alcalde de la ciudad en los próximos meses:

- **Acelerar la incorporación de 3.333 has, que están pendientes de tramitar**, aplicando las normas nacionales (dec 4065/08) que dan paso a la aplicación directa de normas distritales (Dec 327/04) y acelerar adopción de Planes Parciales en suelo de expansión y de POZ Norte, que representaría otras 1.700 has.
- **Apoyar la gestión de los municipios aledaños** para consolidar los macroproyectos y otros proyectos de gran escala, en cuanto a movilidad, Sistemas de Transporte Masivo y servicios públicos, para habilitar 1.572 has que permitirían la construcción de 155 mil viviendas.
- **Generar los mecanismos para que la incidencia del suelo urbanizado en el valor final de la vivienda no supere el 15% para VIP y el 20 % para VIS.** En el caso de VIP, esto es que no supere los \$4,8 millones por vivienda (ej: Subsidiar el suelo urbanizado, reducir las sobre-especificaciones exigidas para el urbanismo de los proyectos de vivienda social, particularmente VIP)
- **Optimizar el uso de instrumentos de financiación del desarrollo** como la participación en plusvalía y el impuesto a la valorización, e implementar otros mecanismos existentes, aplicándolos de acuerdo con las condiciones de cada proyecto. Por ejemplo: incentivar el mercado de transferencia de derechos de construcción y desarrollo, permitiendo la participación de nuevos operadores en la prestación de servicios públicos, asegurando las inversiones en infraestructura por parte de los prestadores de servicios públicos, y, en suma, permitiendo implementar esquemas de gestión y financiación particulares para grandes operaciones que así lo ameriten.

### 6.1 ¿Cuánto suelo se puede habilitar en el corto y mediano plazo?

Entre Bogotá y la región hay 5.100 hectáreas a la espera de una decisión de política que permita su desarrollo. Tienen el potencial para la construcción de casi 300 mil viviendas (Tabla 4).

Tabla 4  
Suelo disponible y potencial para desarrollar en Bogotá y la Región

	En el Corto Plazo			En el Mediano Plazo			Total	
	Clasificación y Mecanismo	Área (has. Brutas)	Potencial de viviendas (aprox.)	Clasificación y Mecanismo	Área (has. Brutas)	Potencial de viviendas (aprox.)	Área (has. Brutas)	Potencial de viviendas (aprox.)
Bogotá	<u>Ciudad Construida:</u> Planes parciales*	3,334.30	153,732	Ciudad Nueva: Reserva Forestal del Norte**	1,352.10	62,338	5,098.20	235,056
				Ciudad nueva: Suelo de expansión***	411.8	18,986		
Ciudad Región	Macroproyectos	749.1	68,300	Proyectos de gran escala	517.9	48,740	1,572.70	154,872
				Planes parciales	305.7	37,832		
Total		4,083.40	222,032	Total	2,587.40	167,896	6,670.80	389,928

\*Incluye planes parciales 14 Planes parciales en formulación y 80 predelimitados.

\*\*El suelo de la reserva forestal comprende 1.408,4 Hás. Según un oficio de la procuraduría, solo un 4% se definen como área de gran importancia ecológica.

\*\*\*Existen además 122 mil Has. en suelo rural.

A abril de 2011 hay un total de 3.334 hectáreas brutas por desarrollar en planes parciales en etapa de formulación (45 hectáreas en 14 planes parciales) y pre-delimitados (2.879 hectáreas en 80 planes parciales) que podrían ser habilitados rápidamente si se cumplen con los tiempos.

Gestionar rápidamente el suelo de la Reserva Forestal del Norte supondría el desarrollo de 1.352 hectáreas con un potencial de vivienda cercano a las 100 mil unidades.

En la Región existen tres Macroproyectos, adoptados o en proceso, que involucran 749 hectáreas. Apoyar su desarrollo permitiría la construcción de 68.300 unidades de vivienda.

## 6.2 ¿Qué hacer en Renovación urbana?

La renovación Urbana requiere garantizar la voluntad política para definir una verdadera política en este tema urgente para la ciudad. Dicha política deberá contener, entre otros, lineamientos especiales en materia de espacio público y garantizar el cierre financiero de los proyectos, mediante la aplicación de instrumentos de financiación adecuados, la utilización de recursos del régimen tarifario en servicios públicos y la generación de incentivos tributarios y normativos para los diferentes actores involucrados.

Adicionalmente, deberá generar una reglamentación en la que:

1. Se den lineamientos especiales en materia de espacio público,
2. La norma sea el resultado de cierre financiero,
3. Se apliquen recursos del régimen tarifario en servicios públicos,
4. Se generen incentivos tributarios y normativos para propietario, desarrollador, promotor, etc.
5. Se utilice apropiadamente la expropiación a favor de terceros



## 7 A manera de conclusión<sup>3</sup>

Camacol Bogotá y Cundinamarca dispone de los insumos necesarios que pone a disposición de la ciudad, para aportar al diseño de acciones de política los temas acá propuestos.

El gremio estará dispuesto a actuar de la mano con el nuevo gobierno, en la construcción de una Bogotá más desarrollada y con mejores perspectivas para todos. Será posible sacar adelante cualquier meta, solo si se tiene el concurso del sector público y privado en un ambiente de confianza y cooperación.

Sabemos que esa es la clave del éxito de cualquier política y por eso, desde ahora queremos como gremio poner toda nuestra voluntad y nuestro compromiso como sector privado, para que al cabo de cuatro años logremos vivir en una ciudad mejor.

---

<sup>3</sup> Palabras de cierre del discurso pronunciado en la XLV Asamblea de Afiliados de Camacol ByC (abril de 2011) por el entonces Presidente de la Junta Directiva Dr. Juan Antonio Pardo Soto.