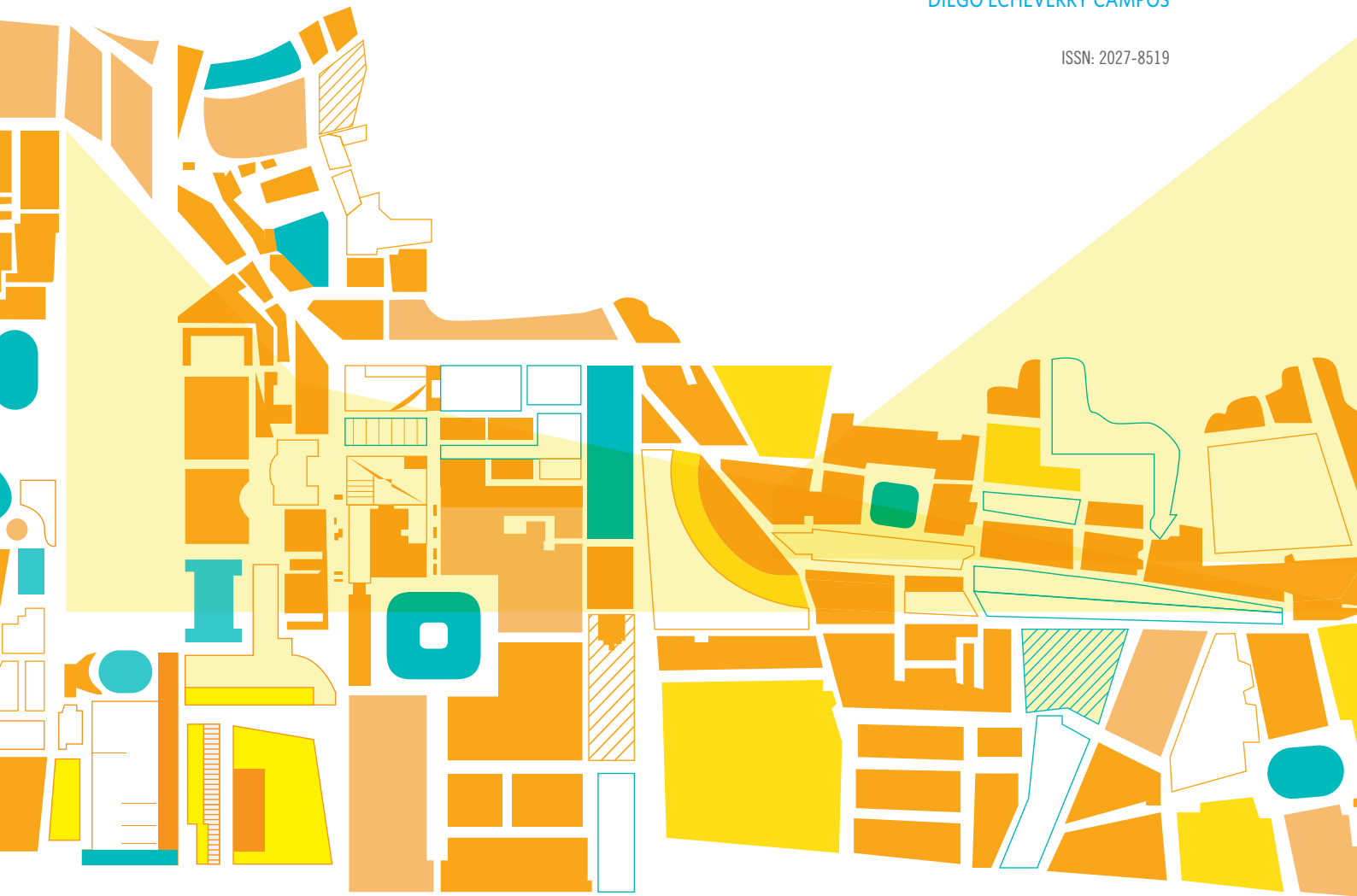


MESA VIS - 2011

DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

ISSN: 2027-8519



MESA VIS - 2011

DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

Mesa redonda de vivienda de interés social

MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Pablo Navas Sanz de Santamaría

Rector

Alberto Miani Uribe

Decano

Facultad de Arquitectura y Diseño

Rafael Villazón Godoy

Director

Departamento de Arquitectura

Alejandro Gaviria Uribe

Decano

Facultad de Economía

Alain Gauthier Sellier

Decano

Facultad de Ingeniería

Eduardo Behrentz

Director

Departamento de Ingeniería Civil

DIRECCIÓN GENERAL MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

Stefano Anzellini Fajardo

Departamento de Arquitectura

Samuel Jaramillo González

Facultad de Economía

Hernando Vargas Caicedo

Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental

Clemencia Escallón Gartner

Coordinadora Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

DIRECCIÓN DEL PROYECTO

Clemencia Escallón Gartner

COMITÉ EDITORIAL

Clemencia Escallón Gartner

Mary Ruth Guevara Maldonado

Juliana Zuluaga Reina

CORRECCIÓN DE ESTILO

Leonardo Realpe Bolaños

DIRECCIÓN DE ARTE

Mateo L. Zúñiga

DISEÑO

Natalie Galindo

Juan Pablo Nieto

Página web: mesavis.uniandes.edu.co

Contacto: mesavis@uniandes.edu.co

ISSN: 2027-8519

IMPRESIÓN

Industrias Gráficas Darbel S.A.

© 2012 MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

© .Puntoaparte Bookvertising

Todos los derechos reservados

Prohibida la reproducción total o parcial, dentro y fuera del territorio de Colombia, del material escrito o gráfico sin autorización expresa de los autores.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
RESÚMENES MESA VIS - 2011	6
Febrero 17	8
Marzo 24	12
Mayo 5	18
Mayo 26	24
Junio 23	30
Agosto 26	36
Septiembre 22	40
Octubre 13	46
Noviembre 24	48
CONVERSACIONES CON LA MESA MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS	52
La política de vivienda como política aislada	54
La autoconstrucción como alternativa	56
El macrodesarrollo en el caso mexicano	58
La situación de América Latina	60
Gestión del suelo	62
Consideraciones para el caso colombiano	64
CONVERSACIONES CON ESTUDIANTES	66
Colombia y Chile: políticas de vivienda y neoliberalismo	68
El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad	70
México: política de vivienda y situación actual	72
Un acuerdo social de mercado	74
Comentario frente a los desarrollos informales y el déficit de vivienda	78

INTRODUCCIÓN

Por tercer año consecutivo, la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos se complace en presentar la publicación que recoge las discusiones que tuvieron lugar durante el 2011. En las distintas sesiones de trabajo resumidas en este documento participaron con sus exposiciones funcionarios del distrito y de la nación, dirigentes gremiales y expertos en los temas de hábitat, vivienda y planeación urbana. Adicionalmente, contamos con la asistencia de representantes de la academia, empresarios de la construcción, productores de materiales y otras organizaciones que conforman el grupo de interés y la comunidad de aprendizaje que constituye la Mesa VIS.

Se abrió un importante espacio de debate en torno al programa de vivienda del actual Gobierno nacional y en varias sesiones, se presentó la oportunidad de escuchar y debatir

sobre los planteamientos de los representantes del Ministerio de Vivienda. Asimismo, los funcionarios distritales proporcionaron de primera mano las reflexiones sobre la dinámica y los resultados de la aplicación de los programas relacionados con el hábitat en Bogotá. El debate se complementó desde la óptica del sector privado, representado por CAMACOL, y su visión sobre la aplicación del programa de vivienda nacional en la región Bogotá - sabana. Por último y dada la coyuntura electoral del año 2011, se fomentó la reflexión en torno a las propuestas de los candidatos a la alcaldía frente al tema urbano y de vivienda.

Del ámbito internacional y con el ánimo de complementar la discusión en torno la figura de los macroproyectos, se realizó en el mes de octubre el foro *La vivienda en América Latina: revisando estrategias*. En esta oportu-

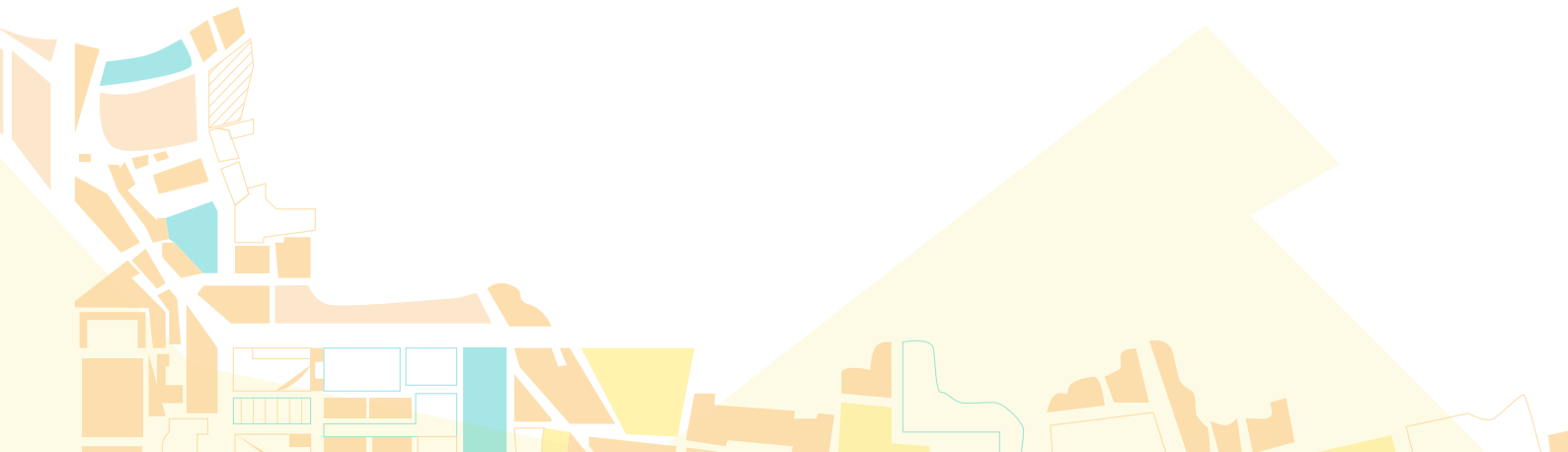
nidad, la Mesa VIS y la *Revista de Ingeniería* de la Universidad de los Andes trabajaron en conjunto para traer al debate experiencias de otros países como Brasil, Chile y México. Los comentarios de los ponentes internacionales, en diálogo con los participantes de la Mesa VIS, se resumen en la presente publicación y sirven como referentes de análisis respecto al caso colombiano.

Agradecemos el apoyo de todos aquellos que hicieron posible la elaboración de esta publicación, en especial a los expositores que nos acompañaron en las reuniones mensuales. Gracias a ellos y a los asistentes a cada sesión podemos contar con este documento, que refleja los resultados de un espacio diseñado para la reflexión, la discusión y la retroalimentación, objetivo y razón de ser de la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos.



RESÚMENES

MESA VIS - 2011



FEBRERO 17

TÍTULO

Lineamientos de la política de vivienda
(2010-2014)

TEMA

Síntesis del programa de vivienda
del Gobierno nacional y las metas
propuestas para el año 2014

PRESENTADORES

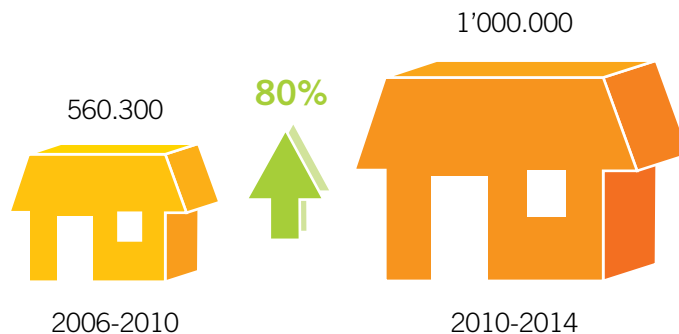
Julio Miguel Silva, Viceministro de
Vivienda. Ministerio de Ambiente,
Vivienda y Desarrollo Territorial

LUGAR

Salón SD 706
Edificio Julio Mario Santo Domingo,
Universidad de los Andes

Meta del cuatrienio en construcción de vivienda

Imagen 1



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En esta sesión, el Viceministro de Vivienda, Julio Miguel Silva, expuso los lineamientos generales del programa de vivienda del Gobierno nacional, que se incorporarán en el Plan Nacional de Desarrollo. La presentación estuvo dividida en cuatro partes. La primera consistió en un diagnóstico sobre el estado actual de la vivienda, especificando de dónde venimos

La locomotora de vivienda: suelo requerido, inversión necesaria y soluciones propuestas

Imagen 2



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

y hacia dónde vamos en materia de política habitacional. En segunda instancia, los mecanismos planteados para promover el acceso a la vivienda a la población más pobre. Como tercer punto, los instrumentos para fortalecer el sector constructor y la oferta de vivienda, de modo que sea posible construir un millón de unidades, y finalmente se expusieron las medi-

das especiales que se han adoptado a causa de la ola invernal y los nuevos decretos y leyes promovidos por el Gobierno, así como los avances en la reglamentación de estos.

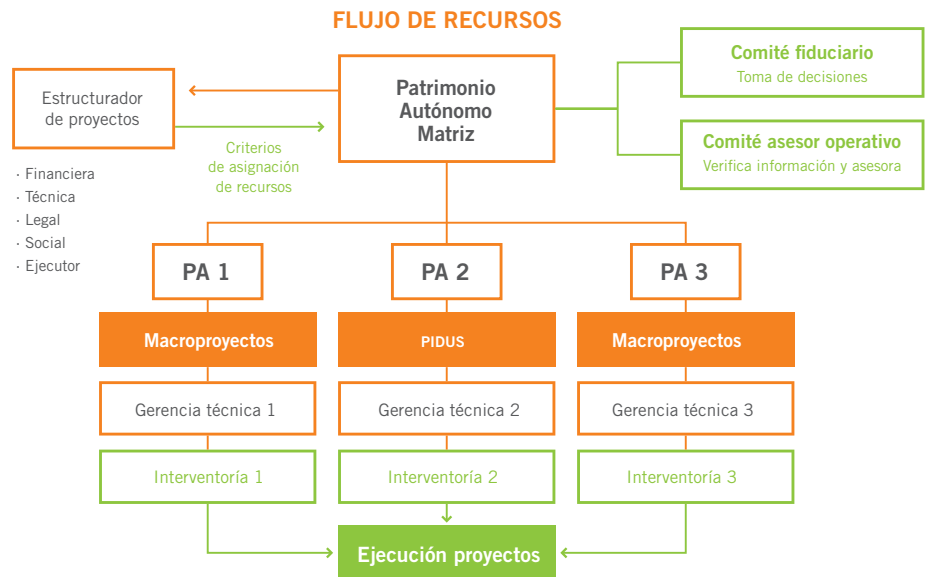
A partir del diagnóstico realizado por el Gobierno se estimó que la producción de vivienda en el periodo 2006-2010 fue de 560.300 unidades. La intención es aumentar en un

80% esa cifra y llegar a la construcción de un millón de viviendas en el periodo 2010-2014 (ver imagen 1). De acuerdo con lo expuesto por el Viceministro, se requieren siete mil hectáreas de suelo para cumplir con esta meta. De la totalidad de los terrenos, 4156 ha corresponden a los macroproyectos de interés social y nacional (en adopción y formulación); 2344 ha se gestionarán a través de los POT de los municipios; y quinientas diez hectáreas corresponderán a operaciones de renovación urbana. Adicionalmente, es necesaria una inversión de \$78,3 billones, y se espera el desarrollo de 351.530 unidades (no VIS) y 649.454 (VIS) (ver imagen 2). Por otra parte y con respecto a los mecanismos de apoyo a la demanda, se han establecido ajustes al subsidio familiar de vivienda, promovido esquemas de financiación para hogares independientes de bajos ingresos y se ha fomentado la financiación en el largo plazo.

Con el ánimo de fomentar la oferta de vivienda, el Estado da apoyo financiero y técnico a los macroproyectos ya adoptados para que se agilice su construcción. De igual

Decreto 4832 de 2010

Imagen 3



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

manera, se plantea la creación de la figura de los macroproyectos denominados “de segunda generación” y se autoriza la ejecución de proyectos de vivienda con licencia de urbanización y plan parcial en casos particulares. Finalmente, se definen metas mínimas de vivienda para las entidades territoriales y se plantean ciertas reglas en materia de sostenibilidad ambiental urbana.

Como medidas especiales para la atención de la ola invernal se mencionan los decretos 4821 y 4832 del 2010. El primero permite adoptar lineamientos para garantizar la existencia de suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos. El otro, por su parte, dota a Fonvivienda de nuevos instrumentos para adelantar las acciones re-

queridas con el objetivo de atender la emergencia generada por la ola invernal. En este sentido, establece la necesidad de elaborar estudios para la estructuración de los proyectos de vivienda, así como la incorporación de gerencias integrales en cada una de estas iniciativas (ver imagen 3).

Durante la discusión desarrollada al finalizar la exposición, los asistentes plantearon sus inquietudes

Macroproyecto de Vivienda en Cali



Fuente: Mary Ruth Guevara Maldonado.

frente al desarrollo de proyectos de renovación que realmente cumplan con un objetivo social. Con respecto a lo anterior, resaltaron el fracaso de iniciativas como la desarrollada en la localidad de Engativá, al occidente de Bogotá, donde en lugar de potenciar la vivienda se potenció el desarrollo del comercio en torno al aeropuerto. De igual manera, se mencionó la incapacidad de muchos

municipios para la ejecución de este tipo de proyectos y la inconveniencia de incrementar el precio de las viviendas como alternativa para garantizar su rentabilidad.

Para algunos de los asistentes, el programa de vivienda presentado constituye una continuación del modelo anterior y no una alternativa innovadora frente a la problemática habitacional. La política enfatiza

la continuación de los macroproyectos y no deja muy claro qué pasará con otros temas importantes como los relacionados con la oferta de servicios, el manejo del espacio público y alternativas de solución para la población desplazada. En conclusión, y de acuerdo con las opiniones presentadas, el Gobierno se enfocó en plantear una política de vivienda por encima de una política urbana integral, y los asistentes manifestaron su preocupación, pues agremiaciones de ingenieros y arquitectos, conectoras del tema, no fueron consultadas en el momento de expedir los decretos de emergencia.

Antes de dar por terminada la reunión, y en cumplimiento del tiempo previsto para la sesión de la Mesa, el Viceministro se comprometió a dejar para los asistentes una presentación más completa sobre el programa nacional de vivienda. De igual forma, aceptó recibir comentarios adicionales por parte de los participantes en la Mesa vis y continuar en una próxima sesión las reflexiones sobre la propuesta.

MARZO 24

TÍTULO

Reflexión sobre el programa de vivienda del Gobierno nacional (2010-2014)

TEMA

Discusión en torno a los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda, expuestos por el Viceministro de Vivienda en la sesión de Mesa VIS del 17 de febrero

PRESENTADORES

Clemencia Escallón Gartner,
coordinadora Mesa VIS -
Diego Echeverry Campos

LUGAR

Salón AU 101
Edificio Aulas,
Universidad de los Andes

Para esta sesión se propuso, recogiendo las inquietudes de los asistentes a la Mesa VIS con respecto al programa de vivienda del Gobierno nacional, preparar una presentación que resumiera los principales interrogantes y orientara la discusión. El contenido de dicha presentación incluía un diagnóstico de la problemática habitacional actual, un breve resumen de los temas tratados por el Viceministro de vivienda en la Mesa VIS de febrero, y la definición de cinco grandes temas para la reflexión:

- 1) Las intervenciones de gran escala. La gestión de suelo, el ordenamiento territorial y los lineamientos para la sostenibilidad.
- 2) La institucionalidad del sector: el nuevo Ministerio de la Vivienda, Ciudad y Territorio.
- 3) La oferta de VIP y las condiciones para la organización de la demanda. Bancarización y dinámica de créditos hipotecarios.
- 4) Las actuaciones en la ciudad construida: los asentamientos informales y la gestión del riesgo, el mejoramiento de barrios y vivienda, y la renovación urbana.

Proyecto de construcción de viviendas - Municipio de Soacha



Fuente: Luisa Ordóñez.

5) La propuesta de organización del foro internacional, que permita conocer las experiencias latinoamericanas, sus avances, problemas y oportunidades y que la información desde expertos internacionales apoye la reflexión sobre las propuestas colombianas.

Teniendo en cuenta las ideas expuestas en la presentación inicial, se dio comienzo a la discusión con la intención de debatir y ampliar los temas mencionados. En primer lugar, algunos de los asistentes manifestaron su opinión sobre el enfoque general del nuevo programa de vivienda. Para

ellos, lo expuesto por el Viceministro no implica ninguna novedad a lo que se venía realizando en periodos de gobierno anteriores, reconociendo la importancia de la aplicación de mayores recursos y el ajuste de ciertas políticas. Para otros participantes, pese a la falta de elementos innovadores, la

propuesta del Gobierno abre la posibilidad de otras discusiones debido al amplio marco de temas que se plantea en el programa de vivienda, y los cuales deben ser analizados desde el ámbito académico.

En relación con la vivienda de interés prioritario, para los participantes de la Mesa, el Gobierno ha venido dejando este tema. Parece claro que el Estado no debe tener la misma óptica de la empresa privada, pues este tipo de vivienda no se puede atender con las herramientas que posee el sector privado y tampoco se debe responsabilizar a los empresarios, pues ellos no pueden participar en un negocio que no es rentable. Con respecto a lo anterior, varias opiniones resaltaron la necesidad de volver a la figura de promotores estatales para establecer un equilibrio desde las políticas económicas y sociales. En este sentido, es deber del Estado asumir un papel

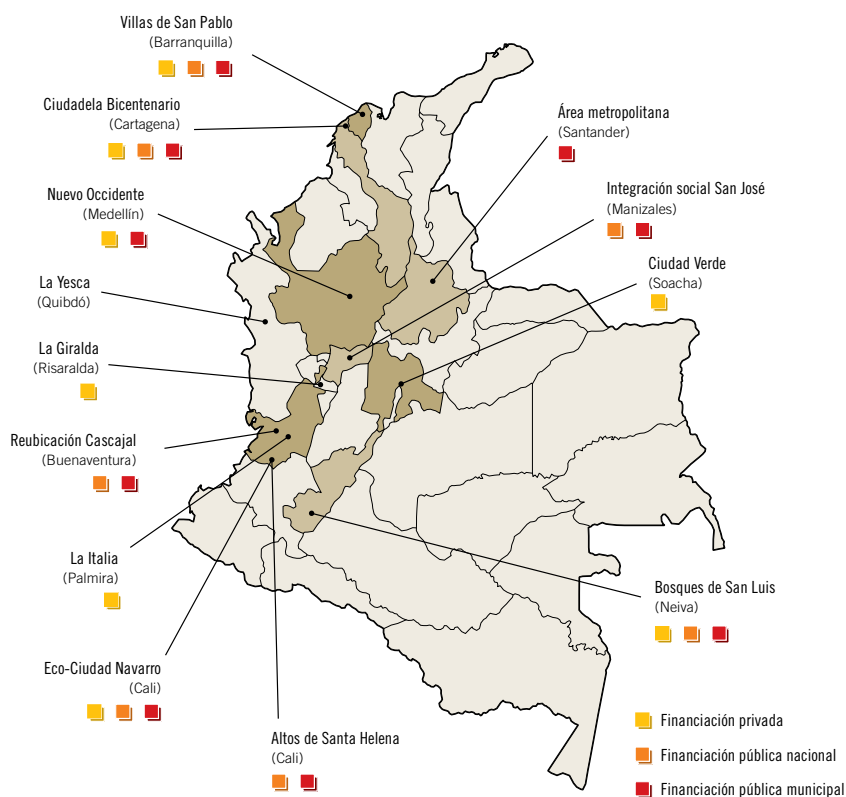
más agresivo en relación con la problemática habitacional. No obstante, para otros asistentes a la reunión, la idea del promotor público puede no ser la más apropiada. Según ellos, el sector oficial no ha mostrado los mejores resultados en la prestación de servicios y el caso de la vivienda no es la excepción.

Los participantes de la Mesa también opinaron con respecto a la idea de construir un millón de unidades habitacionales. Para ellos, el Gobierno debe preguntarse si efectivamente el programa de vivienda cuenta con los instrumentos necesarios para articular la oferta y la demanda. De acuerdo con algunos asistentes a la reunión, el sector público debería involucrarse más, pues la propuesta deja muchos aspectos en cabeza de los hogares. El tema del crédito, por ejemplo, es un factor crítico que el Gobierno debe trabajar a fondo. De acuerdo con las

opiniones presentadas, lograr un estado de bancarización, que pueda atender la oferta de tantas viviendas, no es tarea fácil; aunque no se le puede pedir a los bancos que entreguen créditos de manera irresponsable, sí se debe empezar a pensar en alternativas que permitan involucrar la demanda informal y que se acerquen a la población más pobre. Todavía existe una franja importante de la demanda que por distintas razones (extrema pobreza, factores culturales, informalidad) se encuentra excluida de la propuesta del Gobierno.

En relación con la oferta de vivienda, algunos participantes consideraron que la propuesta de los macroproyectos adopta condiciones para que sólo constructoras de gran tamaño puedan operar, de modo que se garantice una solución rentable a los promotores privados. Con respecto a lo anterior, varios asistentes a la

Localización de los macroproyectos en Colombia



Fuente: Gloria Serna, Ingrid Hernández y Juan Pablo Mutis con base en DNP (2009).

reunión pusieron en duda la capacidad de las empresas nacionales para construir al ritmo establecido por el Gobierno (un millón de unidades en cuatro años), y otros opinaron que posiblemente se requiera la presencia de compañías extranjeras y multinacionales de la construcción. Estas empresas internacionales cuentan con el músculo financiero suficiente para superar algunas de las mayores dificultades de los proyectos actuales, como los temas de infraestructura y conexión a las redes de servicios públicos. Según varias opiniones expuestas, es preocupante que la oferta en el sector pueda quedar en manos de unos pocos.

En la reunión también se hicieron comentarios relacionados con temas como el ordenamiento territorial y la gestión del suelo. De acuerdo con los participantes en la Mesa, los macroproyectos que plantea el Gobierno

Macroproyecto Ciudad Verde



Fuente: Clemencia Escallón.

nacional no deben formularse a la ligera. Su ubicación no puede definirse arbitrariamente, sino que por el contrario debe considerar visiones de carácter regional y la sostenibilidad de estas iniciativas en el largo

plazo. Lo fundamental es pensar que la ciudad que se debe construir con estos macroproyectos es una ciudad que promueva la integración social y no la generación de guetos. Para los asistentes, Colombia cuenta con ins-

trumentos de gestión de suelo que no existen en otros países y que deben ser aplicados para garantizar un desarrollo ordenado del territorio.

Por otra parte, el tema de la ciudad construida también se mencionó

en la discusión, principalmente en lo que respecta a los desarrollos informales. Según varios comentarios, la propuesta del Gobierno no sólo debe considerar una solución al déficit cuantitativo, sino que también debe tener presente el déficit cualitativo existente. Es necesario ser conscientes de que gran parte de las ciudades colombianas se han desarrollado a partir de procesos de autoconstrucción informal y muchas veces en zonas de alto riesgo.

En materia institucional, se plantearon varios argumentos en relación con la gestión apropiada de recursos

a nivel local y el suministro de servicios públicos a los macroproyectos. Para los asistentes, el tema del agua es un factor crítico dentro de la propuesta hecha por el Gobierno y un problema de carácter institucional. De acuerdo con éstos, los planes departamentales o municipales de agua no están teniendo en cuenta el impacto de los macroproyectos y el tema se agrava debido a un manejo inadecuado de las finanzas en las entidades territoriales. Según algunas de las opiniones expuestas, los municipios no cuentan con recursos para invertir en el sector vi-

vienda, y adicionalmente existe una dispersión importante de los dineros públicos entre diferentes instituciones del Estado, que no actúan de forma integral.

Finalmente, antes de dar por terminada la reunión, varios asistentes reiteraron la importancia del análisis de políticas existentes en países latinoamericanos en relación con el sector vivienda. El programa brasileño “Mi Casa Mi Vida” y el impacto de la gestión de las grandes constructoras mexicanas fueron sugeridos como referentes para el foro internacional propuesto por la Mesa VIS.

MAYO

5

TÍTULO

Impactos de las intervenciones a gran escala

TEMA

Conceptos relacionados con el tema medioambiental en entornos metropolitanos, las políticas de conservación del medio ambiente y las relaciones con el desarrollo urbano

PRESENTADORES

Germán Camargo, Biólogo especialista en gestión ambiental urbana

LUGAR

Salón AU 103.
Edificio Aulas,
Universidad de los Andes

En esta sesión, Germán Camargo presentó las definiciones de naturaleza y sostenibilidad en la ciudad, desde el punto de vista ecológico. Mostró que dentro del tema de naturaleza y ciudad hay un gran abismo de ignorancia, apoyado en las barreras disciplinarias de la arquitectura y la biología. Afirmó que existe una gran complejidad en cuanto al tema de funcionamiento ecológico de la ciudad y de sus entornos metropolitanos.

El proceso de urbanización se presenta generalmente con la urbanización paulatina, que se refiere a aquella que se da en una zona rural, impulsada por la presencia e influencia de un centro urbano. El proceso se desarrolla mediante el siguiente flujo de urbanización: mental (ideas), cultural (lenguaje y consensos), funcional (organización, producción, intercambio) y físico.

Estos procesos desde la ecología se expresan espacialmente, de manera que cada sistema urbano y metropolitano cuenta con unas franjas: urbana, periurbana, suburbanas, suelo rural intensivo (zona productora de la ciudad que puede

Esquema del proceso de urbanización paulatina

Imagen 1



Imagen 2

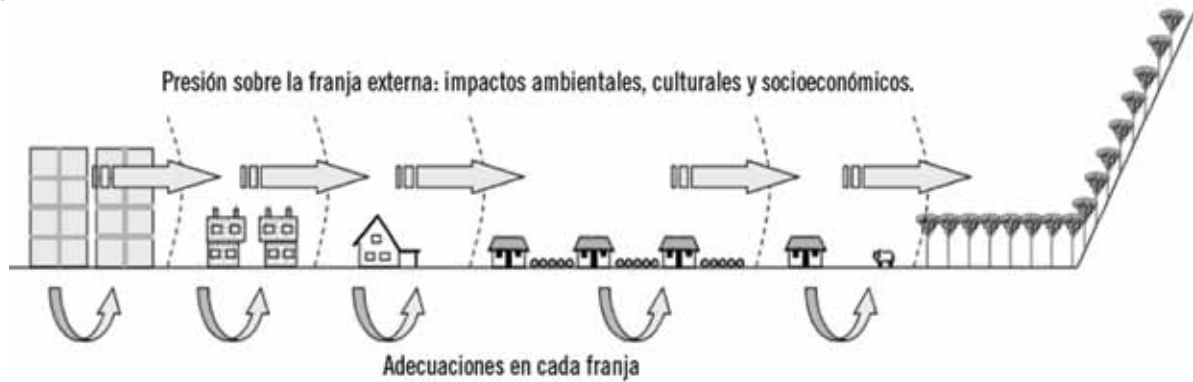


Imagen 3



Fuente: Germán Camargo.

ser minifundista o agroindustrial), rural extensivo y zonas remanentes en proceso de alteración (bosques, páramos etc.). Estas franjas ruedan unas sobre otras y son impulsadas por gradientes de densidad poblacional (ver imágenes 1, 2 y 3). En algunos casos estos procesos presentan obstáculos, como áreas protegidas o terrenos no disponibles, que obligan a crear compresiones de las franjas, como por ejemplo los cerros orientales de Bogotá. Asimismo, los corredores viales facilitan y aceleran el proceso de urbanización. En caso de haberlo, un núcleo municipal vecino es afectado por las franjas urbanas que saltan sobre él, acelerando su propio proceso (ver imagen 4).

Desde la óptica de la planificación, las ciudades se desarrollan principalmente sobre cinco escenarios: áreas agropecuarias, áreas suburbanas, áreas mineras, remanentes de áreas naturales y centros poblados vecinos (ver imagen 5).

En el caso de la suburbanización, las estructuras son heredadas dependiendo de la lógica funcional original, es decir, los acueductos, las vías y el alcantarillado, entre otros. Adicional a esto no hay inversión en infraestructura, sino que se adopta la lógica original que no corresponde a una urbana. Hay una gran privatización del espacio y una mínima inversión en los espacios públicos, y por esta razón el déficit de infraestructura se agrava

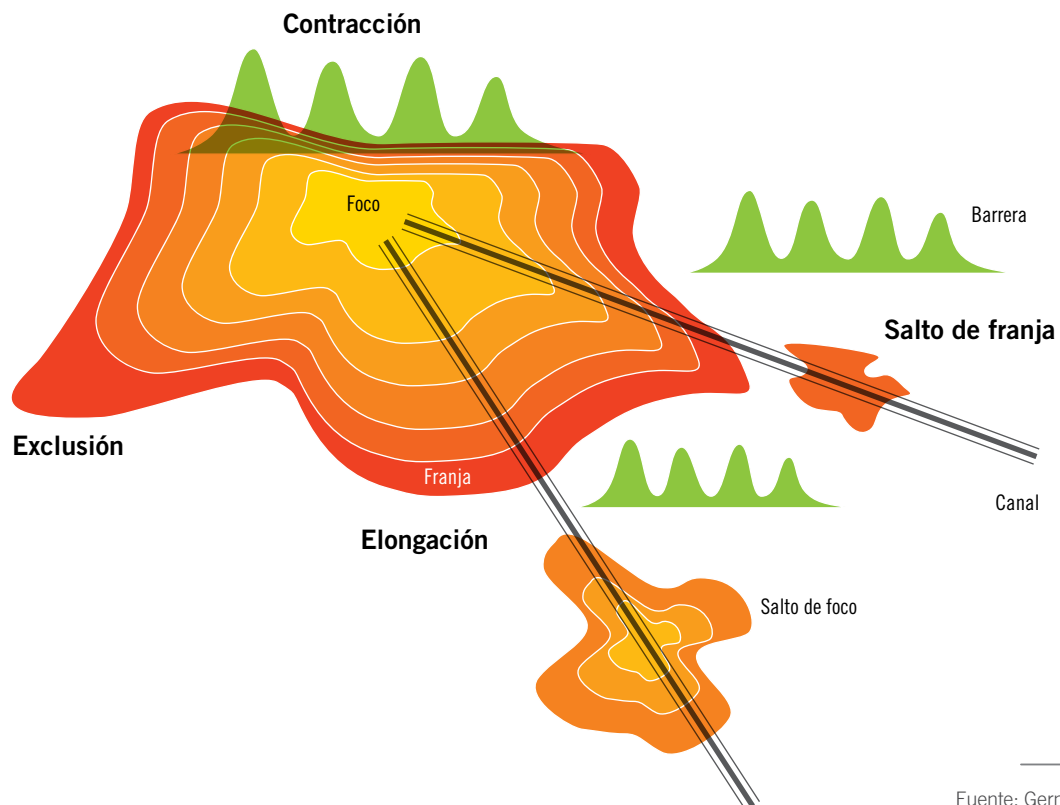
seriamente con el nuevo poblamiento (que participa en la sociedad como ente aislado), generando debilidad normativa e institucional y provocando una fragmentación social.

Por otro lado, Camargo establece que el ser humano responde fundamentalmente a tres estímulos: el grupo humano, el contacto con la naturaleza y el contacto con su propio cuerpo. Estos tres estímulos tienen lugar en espacios naturales, de manera que la naturaleza hace parte de la esencia del hombre, y una ciudad con espacios naturales reglados y prohibitivos es completamente incompatible con la naturaleza humana.

En cuanto a la sostenibilidad, explica que no existe una manera de

Operaciones básicas del fractal territorial

Imagen 4



Fuente: Germán Camargo.

Escenarios de crecimiento urbano

Imagen 5



construir ciudad sin dejar huella ecológica. Los ecosistemas cercanos a los centros poblados sufren tal afectación por la presencia del hombre, que simplemente deben dejar de ser considerados como ecosistemas representativos naturales a nivel mundial. Existen cambios geoquímicos, hidrológicos, de las geoformas, de los suelos y subsuelos que impiden al ecosistema conservar su esencia.

De acuerdo con Camargo, las ciudades son sostenibles cuando cumplen la ecuación de conversión de tierras que se presenta a continuación:

Área total incorporada =

Área convertida +

Área degradada - Área recuperada

A manera de conclusión, Camargo afirma que el rol que desempeñan los parques, los jardines, solariums y demás verdes privados es vital para el ser humano. Es la forma como el

hombre toma porciones de la naturaleza, las abstrae, las resume y las reorganiza en un sistema armónico, constituyendo un ecosistema artificial pero de gran importancia. Estos espacios privados se están obviando en las ciudades, dejando de lado la naturaleza como un lugar y no como un espacio. No se trata de interrumpir la ciudad para dejar pasar la naturaleza, sino simplemente explotar el espacio que pueden ocupar los antejardines y parques para recordar la esencia del hombre.

Durante la discusión realizada al término de la presentación se destacó la falta de experiencia de los municipios en cuanto a sus planes de ordenamiento territorial, que están influenciados en diversas ocasiones por presiones de carácter político. Se resaltó que la urbanización paulatina que se presenta no involucra el desarrollo de los macroproyectos que constituyen una suburbanización

densa de acuerdo con las definiciones expuestas durante la presentación, y se hace necesario también establecer reglas claras que ayuden a respetar e incluir los espacios naturales sobre la base del impacto que genera este tipo de desarrollo.

Por otro lado, se resaltó la pérdida de importancia de las zonas de cesión y el carácter económico que han adquirido, debido a la falta de compromiso de algunos constructores que en algunas ocasiones trasladan estas zonas fuera del proyecto o son completamente excluidas con ayuda de acuerdos económicos. Por último, cabe resaltar que el paradigma de la ciudad densa y compacta, en una lógica lineal, tiende a aislar la naturaleza.

MAYO 26

TÍTULO

Retroalimentación al programa nacional de vivienda (2010-2014)

TEMA

Presentación de los comentarios elaborados por la Mesa VIS frente al programa de vivienda del Gobierno nacional

PRESENTADORES

Julio Miguel Silva, Viceministro de vivienda. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
Clemencia Escallón, coordinadora de la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

LUGAR

Salón SD 706.
Edificio Julio Mario Santo Domingo, Universidad de los Andes

Localización Macroproyecto Ciudad del Bicentenario - Cartagena



Fuente: Sky Scraper City. <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=588103&page=3>

La sesión comenzó con una presentación elaborada desde la coordinación de la Mesa vis, que retoma los argumentos de reflexión en torno al programa de vivienda del Gobierno nacional, planteados por los asistentes a las dos sesiones anteriores de la Mesa vis.

Como primer punto y en relación con la oferta de vivienda, se propuso discutir sobre la producción de VIP y la importancia que cobra la gestión pública en este aspecto. De igual

manera, se planteó la necesidad de pensar alternativas diversas frente a la problemática habitacional, con modelos de gestión diversos y adaptables.

En lo referente a la demanda, se sugirió realizar una reflexión profunda en torno a tres temas principales. En primer lugar, el entendimiento de los demandantes según sus intereses y capacidades; en segunda instancia, la recuperación de los procesos participativos en la generación de soluciones de vivienda; y finalmente, la producción de un conjunto de opciones que realmente cumplan con las expectativas de la demanda.

Por último, también se propuso tener en cuenta aspectos como el papel de las instituciones dentro de la propuesta del Gobierno, el manejo adecuado de recursos, la visión regional del problema urbano y la sostenibilidad ambiental de las intervenciones. Para dar inicio a la discusión, el Vice-ministro Silva realizó una explicación gráfica de la manera como el Gobierno está entendiendo la problemática habitacional del país (ver imagen 1). En el eje X se presenta el porcentaje

de población perteneciente al sector formal e informal, mientras en el eje Y se muestra el ingreso de los hogares (número de salarios mínimos). De acuerdo con lo expuesto, los hogares pertenecientes al sector formal son atendidos por constructores formales y la banca hipotecaria. Por el contrario, los informales están muy lejos de ser atendidos por éstos. En tales casos hay algunos ejemplos de cooperativas y Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) que hacen esfuerzos por satisfacer la demanda. Sin embargo, sigue existiendo una franja totalmente desatendida y a la cual el Gobierno puede llegar. La idea es encontrar mecanismos que permitan que las opciones que ofrece el mercado formal atiendan el sector informal. Según el expositor, mientras el principal problema en materia de oferta es la falta de suelo urbanizable para la construcción de VIP, en lo referente a la demanda, el principal inconveniente es la financiación complementaria.

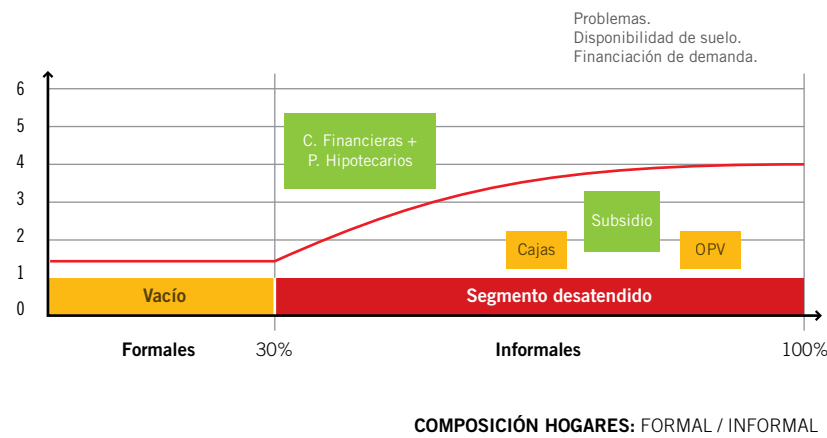
Con la intervención del Viceministro se abrió espacio para los comentarios de los asistentes en relación con

el programa de vivienda del Gobierno. Las opiniones giraron en torno a la relación entre tal propuesta y los temas de gestión de suelo, fortalecimiento institucional, atención a la población más vulnerable y desarrollo ordenado de las ciudades.

Con respecto a al tema de gestión de suelo, los participantes resaltaron la importancia de garantizar precios bajos en la compra de terrenos para poder desarrollar proyectos de vivienda que beneficien a los más pobres. En este sentido, se mencionó la necesidad de implementar alternativas como las siguientes: subsidios a la oferta que permitan a los constructores la compra de suelo a un valor relativamente bajo; promoción de usos distintos en el interior de los proyectos; reglas de juego apropiadas para generar avalúos de referencia, evitando la especulación, y asistencia técnica a los municipios en materia de gestión de suelo y formulación de proyectos. De acuerdo con varios argumentos expuestos, si no se fomentan mecanismos que permitan la reducción en el precio de la tierra, la única alternativa que queda

Política de Vivienda en Colombia

Imagen 1



Fuente: Francisco Rodríguez.

para la construcción de VIP son zonas completamente alejadas de los cascos urbanos. Al respecto se comenta que, lamentablemente, iniciativas importantes en la gestión de suelo como la de Metrovivienda han encontrado una fuerte oposición política.

En materia de fortalecimiento institucional, para algunos de los asisten-

tes es evidente la incapacidad de las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos establecidos por la Ley 388 de 1997. Las opiniones planteadas enfatizaron la necesidad de definir reglas de juego claras en materia de asistencia técnica a los municipios, de modo que no se repitan experiencias de proyectos inconclusos o con

alta siniestralidad. De igual manera, es importante promover la transferencia de conocimiento hacia las entidades territoriales, y no sólo prestar una ayuda temporal. De esta forma se impide que muchos municipios sean asesorados por tramitadores ilegales. Adicionalmente, también se sugirió una unificación pronta de las metodologías de evaluación en el otorgamiento de subsidios regionales.

En relación con la atención a la población vulnerable dentro de la política nacional de vivienda, varios asistentes a la reunión hicieron un llamado de atención. Para ellos, no se ha logrado definir con claridad a quién realmente le corresponde hacerse cargo de las necesidades propias de estos hogares. Ni siquiera el Distrito Capital se ha querido poner al frente de este problema y ha trasladado su responsabilidad a la región, donde el suelo es más barato. También se abordaron los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que demuestran que la forma como está planteado el programa de vivienda no permite la atención de la población con mayores

necesidades. Las familias prefieren permanecer en la informalidad, pues las soluciones que se proponen implican un aumento considerable en su costo de vida. Es indispensable pensar en los ingresos de los hogares que requieren una alternativa de vivienda, dado que muchas veces el monto de las cuotas excede la capacidad de pago de las familias.

Los participantes en la Mesa vis también cuestionaron si los proyectos de vivienda que promueve el Gobierno realmente están contribuyendo al desarrollo ordenado de las ciudades. Según varios de los asistentes, la gente busca opciones prácticas y debido a esto prefieren no adquirir vivienda en proyectos alejados de los centros urbanos. No obstante, la propuesta del Gobierno parece apuntar al desarrollo de intervenciones alejadas de los núcleos de empleo. Si bien es cierto que dichas iniciativas deben ir acompañadas de estrategias para la movilidad, desarrollar proyectos que estén dentro del perímetro urbano contribuiría a la sostenibilidad de las intervenciones. Los participantes resaltaron casos

Macroproyecto Ciudad Verde



Fuente: Imagen elaborada por Gloria Serna con la base cartográfica de Bogotá (Secretaría de Planeación Distrital) y la información suministrada por Amarillo S.A.

como el Macroproyecto de Cartagena, que implicó esfuerzos enormes pero no dio los resultados esperados, debido a que no se tuvieron en cuenta consideraciones por fuera de lo económico y el desarrollo de la iniciativa se dio en terrenos alejados del centro de la ciudad.

Frente a las inquietudes y comentarios expresados, el Viceministro planteó varios argumentos a manera de respuesta. Con respecto a la forma como se aborda el tema de gestión del suelo en la propuesta, hizo varias precisiones. En primer lugar enfatizó que uno de los objetivos del nuevo

Viviendas Macroproyecto Ciudad del Bicentenario - Cartagena



Fuente: Enrique Ramírez.

programa de vivienda es reconocer que la nación tiene un papel importante en la generación de suelo y debe trabajar en conjunto con las entidades territoriales. De esta manera y debido a que la Ley 388 asigna la mayoría de competencias a los municipios, la propuesta actual pretende otorgar

al Gobierno la capacidad de intervenir en la estructuración de iniciativas y la aplicación de instrumentos para gestionar el suelo. Lo anterior, según el Viceministro, implica una propuesta innovadora y plantea un enfoque mixto dentro de la política de vivienda. En otras palabras, el Estado ya no

sólo se enfocará exclusivamente en instrumentos para el manejo de la demanda, sino que también manejará instrumentos de oferta, entre los cuales no se descarta la implementación futura de subsidios directos.

En relación con el fortalecimiento institucional de las entidades territo-

riales, el nuevo programa de vivienda plantea la posibilidad de que Fonvienda no limite sus inversiones únicamente a los subsidios. De acuerdo con el Viceministro, esta entidad también podrá brindar apoyo para la formulación y estructuración de proyectos de carácter local. Según sus argumentos, si éstos no se estructuran adecuadamente, no es posible obtener buenos resultados así se cuente con los recursos necesarios. Por otra parte admitió que, efectivamente, el principal problema técnico que está afrontando el Gobierno es el suministro del servicio de agua potable y saneamiento básico hacia los nuevos proyectos. En este sentido, la alternativa que se está planteando es financiar la construcción de las redes a largo plazo con cargo a la tarifa de los usuarios.

Con respecto a la atención que se le debe dar a la población más vulnerable, el Viceministro planteó que, según mediciones realizadas por el Gobierno, sí se está llegando a la población de más bajos recursos

(SISBEN 1 y SISBEN 2 u hogares sin SISBEN). Para él, el cambio de estratificación de los hogares en el momento de acceder a una vivienda formal es inevitable y genera un aumento en su costo de vida. Sin embargo, para contrarrestar este problema se está proponiendo que los hogares mantengan su estrato por lo menos por cinco años después de acceder a la vivienda. Finalmente, resaltó un proyecto que viene adelantando el Gobierno a favor de la población más vulnerable. El proyecto UNIDOS que busca hacer un seguimiento permanente a cuatrocientos mil hogares para sacarlos de la pobreza. Uno de los aspectos en los que se enfoca esta iniciativa corresponde precisamente al tema de habitabilidad.

Antes de dar por terminada la reunión, el Viceministro quiso referirse a ciertos temas que no se habían tocado hasta el momento. En lo referente al tema de arriendo, planteó que el Gobierno pretende implementar una nueva forma de financiación de vivienda denominada

“arriendo con opción de compra”. Es muy similar al leasing aunque, en este caso, no es necesario que el arriendo sea ofrecido por una entidad financiera, sino que también lo pueden realizar los constructores o promotores de un proyecto. Por último, se refirió al subsidio existente para la tasa de interés y manifestó que dicho mecanismo permanecería en vigor hasta el 31 de diciembre del 2011 con la reglamentación vigente. La nueva propuesta del Gobierno es hacer que este subsidio opere de una manera más eficiente, de modo que la financiación se pueda hacer en varias cuotas y no en una sola. Lo anterior permitiría el otorgamiento de más ayudas para la compra de vivienda social y prioritaria.

JUNIO 23

TÍTULO

Experiencias de Bogotá en la articulación de la oferta y la demanda

TEMA

Programas liderados por la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT) y sus correspondientes cifras de ejecución, desarrollados con miras a disminuir el déficit habitacional en la ciudad de Bogotá

PRESENTADORES

Juliana Álvarez, Secretaria Distrital de Hábitat

LUGAR

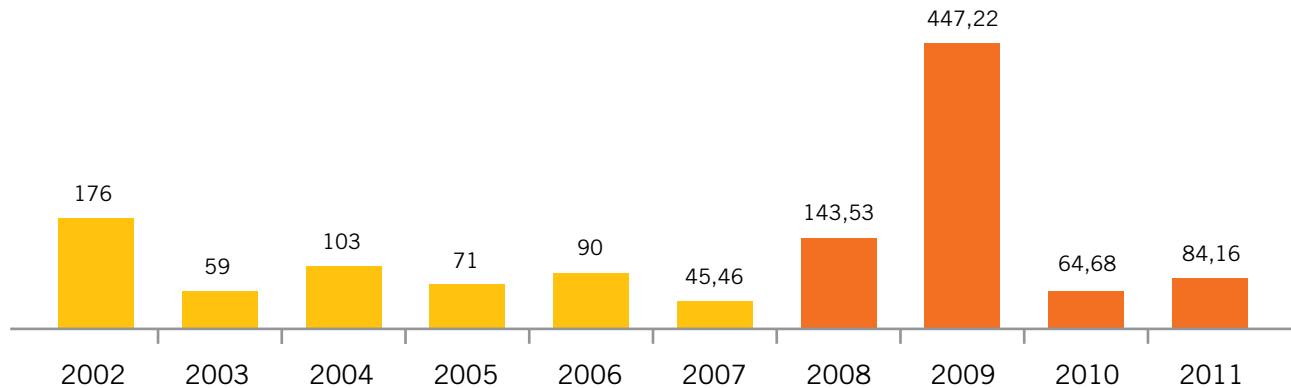
Salón AU 103.
Edificio Aulas,
Universidad de los Andes

Durante esta sesión de la Mesa vis, la Secretaria Distrital de Hábitat, Juliana Álvarez, presentó las principales causas de la falta de articulación entre oferta y demanda de vivienda popular y las dificultades para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda (SDV) para Viviendas de Interés Prioritario (VIP).

Como primera medida, en cuanto a la gestión de suelo, la SDHT ha participado en el desarrollo de trece planes

Número de hectáreas de suelo urbanizable habilitadas por año

Imagen 1



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat.

parciales para habilitar poco menos de 740 ha para vivienda (ver imagen 1). En cuanto al valor de la tierra, gracias al apoyo de Metrovivienda, el valor bruto del suelo en promedio fue de \$23.514/m² es decir, de \$54.327/m² útil, y por medio de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario se han subastado, en segunda ronda, nueve predios por el 70% del avalúo catastral. En Usme había predios ofrecidos por un valor bruto de \$30.425/m² y en Bosa

de \$140.000/m², y de éstos fueron vendidos únicamente tres predios.

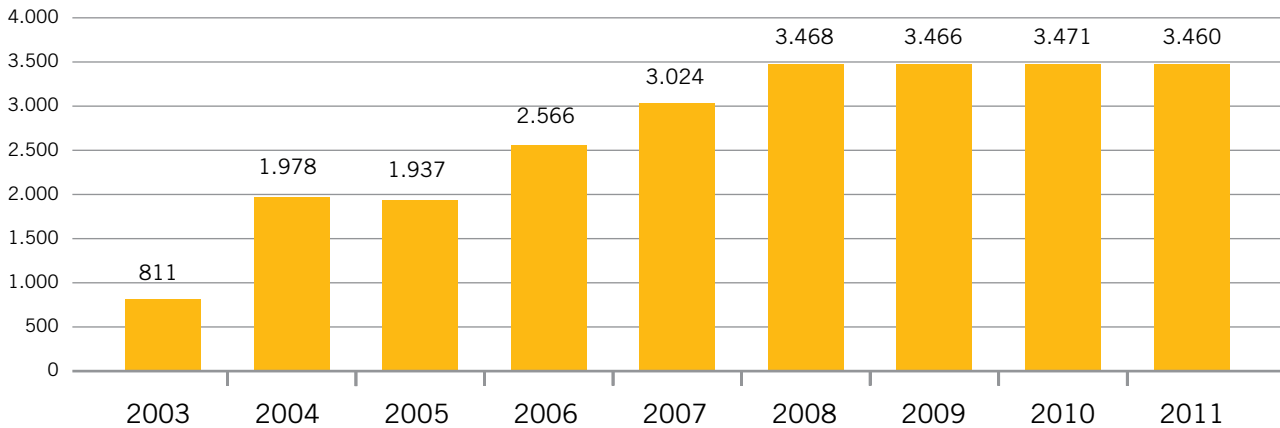
En cuanto al control de los desarrollos informales se realizó un monitoreo constante a las hectáreas de terreno en las zonas más susceptibles de intervención informal: Ciudad Bolívar, Usme y Rafael Uribe Uribe, entre otras, buscando aumentar cada vez más el número de hectáreas monitoreadas (ver imagen 2). Adicionalmente, se instauró la Central de Quejas,

que permitió a los usuarios hacer denuncias sobre deficiencias a propósito de la construcción de sus inmuebles. Durante el 2011 hasta junio de ese año se contaron alrededor de 6300 quejas, de las cuales 1527 desembocaron en una sanción a los constructores responsables (ver imagen 3).

Por otro lado, en cuanto a trámites, la SDHT lideró la campaña de Trámite Fácil Bogotá, que tiene como objetivo optimizar el proceso

Polígonos de monitoreo de ocupación informal en hectáreas por año

Imagen 2



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat.

de tramitación. Adicionalmente, se abrió la Mesa de Soluciones, que presta acompañamiento constante a los constructores en todos los trámites junto con la Ventanilla Única de Contratación (VUC), que a su vez permite agilizar dicho proceso, brindando contactos con entidades y formularios en línea, entre otros beneficios. De acuerdo a los resultados presentado por la SDHT, se lo-

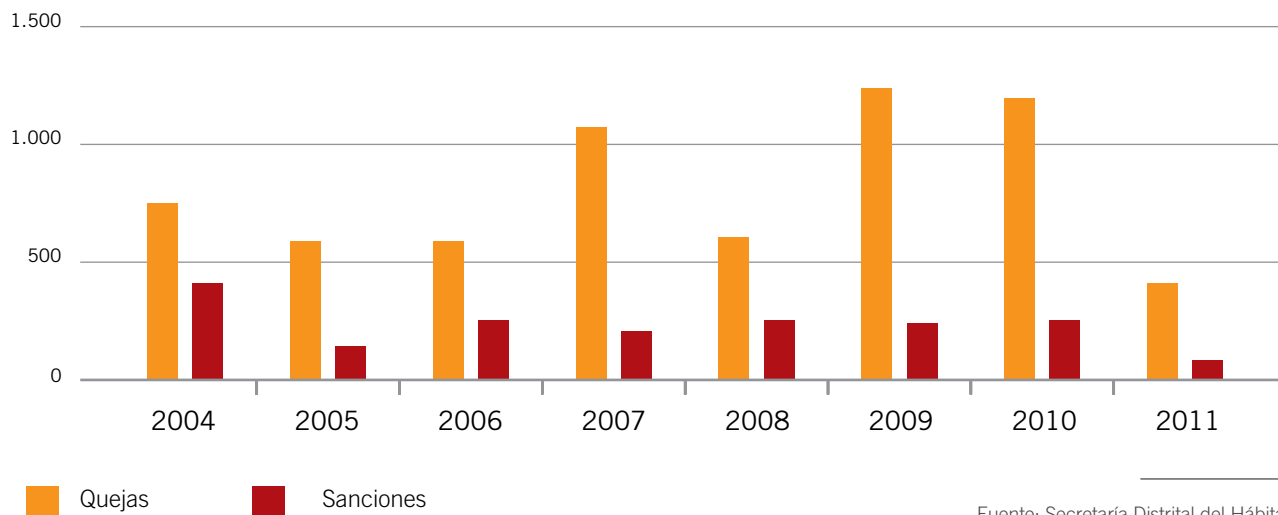
gró reducir en un 25% el número de trámites de urbanismo y construcción, y el tiempo requerido para ello se redujo en un 52%.

En cuanto a financiación, la SDHT afirmó que había aproximadamente diez mil hogares inscritos en el Sistema de Información para la Financiación de Soluciones de Vivienda (mediante el cual se realiza la postulación al subsidio) que te-

nían un cierre financiero. Adicionalmente, la SDHT otorgó más de quince mil subsidios, y se hicieron efectivos poco más de cinco mil desde 2008 hasta mitad de 2011, lo que demostró que sí había fuentes de financiación dentro de los hogares inscritos en el programa de Subsidio Distrital de Vivienda (ver imagen 4). Adicionalmente, para buscar una mayor articulación, la SDHT inició un proceso

Quejas y sanciones por deficiencias constructivas por año

Imagen 3



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat.

de acompañamiento a los hogares beneficiarios del subsidio y creó la figura de las Vitrinas Inmobiliarias, que congregan a los constructores y a los interesados en adquirir vivienda nueva, como mecanismo de articulación de la oferta y la demanda.

Como conclusión, Juliana Álvarez resaltó que a pesar de los cambios positivos que han inducido los programas desarrollados por la SDHT, aún la

oferta de vivienda no es suficiente para contrarrestar la formación de hogares en el distrito (ver imagen 5).

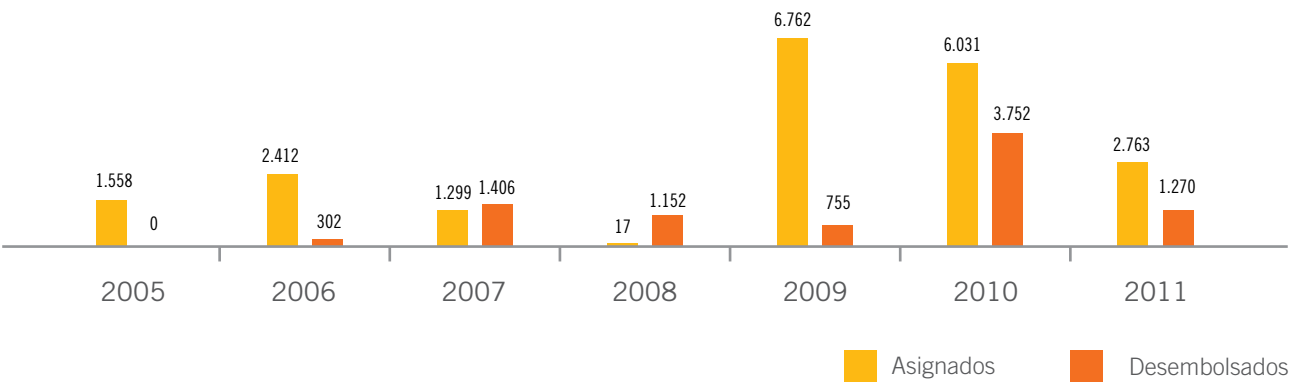
La discusión que tuvo lugar al término de la presentación permitió reflexionar acerca de la falta de coordinación entre el sector público y el privado, particularmente en cuanto a deberes y obligaciones de cada uno.

Desde la perspectiva de los constructores, se afirmó que actual-

mente están asumiendo una serie de responsabilidades que no corresponden exclusivamente a la oferta, sino a conflictos en la organización de la demanda, y que a pesar de contar con todas las instituciones necesarias para gestionar una política de vivienda clara y concisa, el Estado está asignando básicamente todos los riesgos a los constructores, que están cubriendo los gastos de de-

Número de subsidios asignados y desembolsados por año

Imagen 4



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat.

mora en los trámites y los operativos de ese periodo de tiempo e impuestos. Esto los obliga a incrementar el precio de las viviendas para soportar los sobrecostos. Estas desventajas son usadas como beneficio por los desarrolladores informales, debido a que el único riesgo que corre un informal es ser sancionado por este

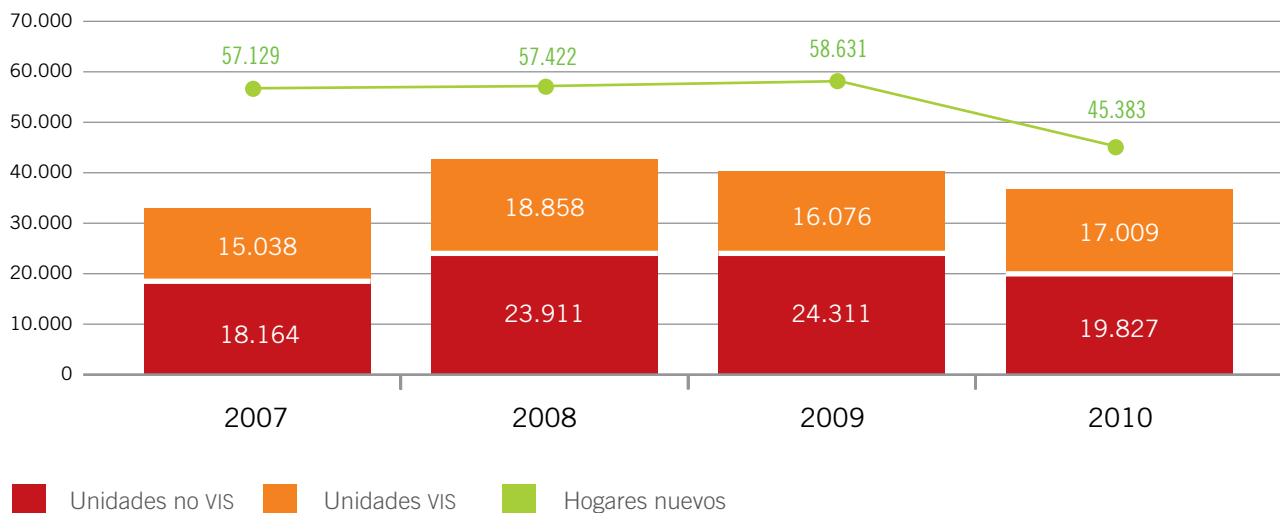
tipo de urbanización. Por otro lado, las malas experiencias con la población perteneciente al sector informal de la economía y los adjudicatarios de crédito del Fondo Nacional del Ahorro, han obligado a los constructores a negarles el acceso para evitar incurrir en costos adicionales por la demora en el desembolso de los cré-

ditos. Este proceso genera una grave exclusión hacia ese sector de la población, en el que se concentra el déficit habitacional.

Adicionalmente, se recomienda formular una política de vivienda más integral, que involucre a todos los actores para proponer soluciones más pertinentes. Se resalta que

Número de viviendas culminadas y número de hogares formados por año

Imagen 5



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat.

el Estado es responsable de toda la oferta de vivienda en el mercado, y en la actualidad se está limitando únicamente a la adquisición de vivienda nueva, ignorando alternativas como el arrendamiento o la adquisición de vivienda usada.

En cuanto a financiación, se comenta que la flexibilización del crédito

es importante debido a que cada familia tiene sus particularidades en cuanto a sus condiciones económicas, razón por la cual la rigidez del sistema financiero muchas veces impacta negativamente el desembolso de subsidios.

Por último, se recomienda una mayor integración entre Ministerio de

Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y la SDHT, teniendo en cuenta que existen programas promovidos por la esta institución que aún no se han explorado a nivel nacional, como en el caso de los programas de acompañamiento y alfabetización financiera.

AGOSTO 26

TÍTULO

La locomotora de vivienda regional

TEMA

Iniciativa de la Regional Bogotá-Cundinamarca de CAMACOL para impulsar el desarrollo de cuatrocientas mil viviendas en la sabana de Bogotá

PRESENTADORES

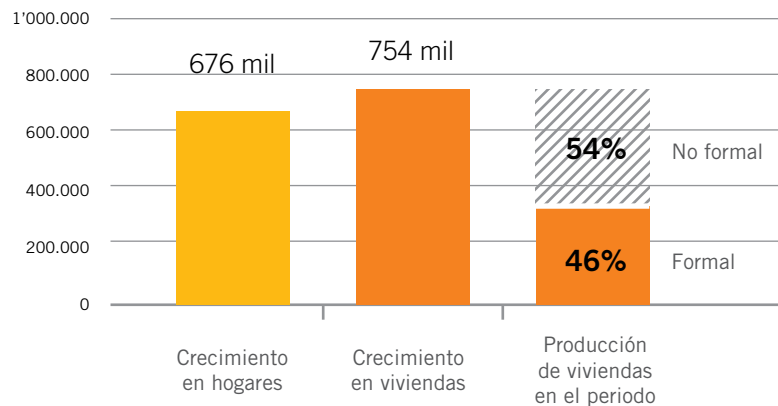
Sandra Forero,
presidenta CAMACOL Nacional

LUGAR

Salón AU 103.
Edificio Aulas,
Universidad de los Andes

Crecimiento de hogares y producción de vivienda formal e informal (1993-2005)

Imagen 1



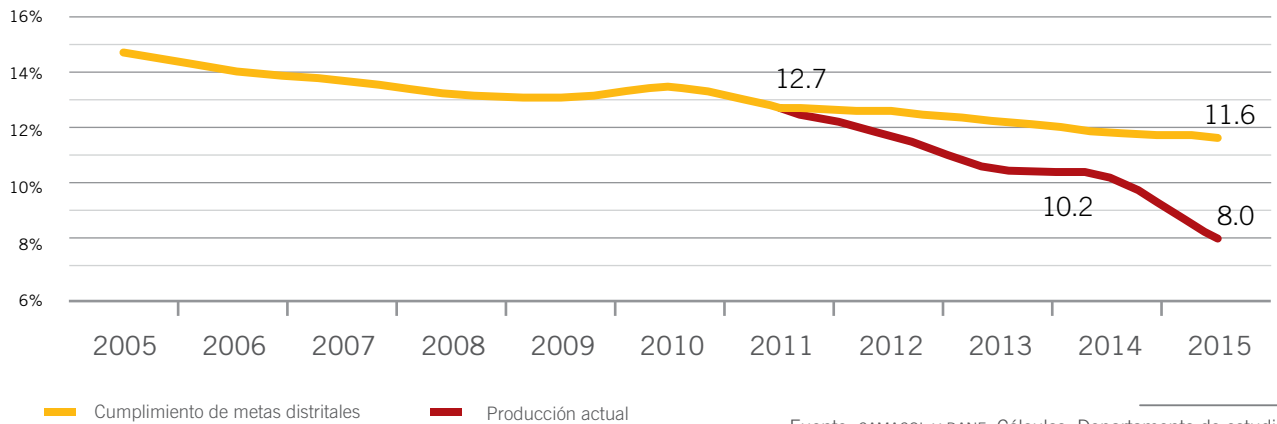
Fuente: DANE - Cálculos: CAMACOL Bogotá y Cundinamarca.

En esta sesión, Sandra Forero, presidenta de CAMACOL, presentó el proyecto *La locomotora de vivienda regional*, como propuesta de la Regional Bogotá-Cundinamarca para atender el déficit habitacional en Bogotá en los próximos veinte años.

En primera medida, Forero expuso los principales aspectos que han afectado la vivienda: una producción insuficiente, la informalidad (ver imagen 1), el desarrollo urbano desordenado y a la baja capacidad de compra.

Comparación de la evolución del déficit con la producción anual y aplicando la propuesta de CAMACOL

Imagen 2



Fuente: CAMACOL y DANE. Cálculos: Departamento de estudios Económicos CAMACOL Bogotá y Cundinamarca.

Como respuesta a los aspectos mencionados, las bases de la propuesta parten de cinco principios fundamentales: iniciar procesos de gestión de suelo eficientes, facilitar el desarrollo urbano formal, asegurar recursos por parte de la demanda, definir un modelo de desarrollo urbano regional y fortalecer el marco institucional.

Uno de los aspectos centrales consiste en proponer una meta clara de construcción de viviendas en la ciudad-región durante los cuatro años

de administración. Para este efecto, CAMACOL se basó en la meta de un millón de viviendas propuesto por el Gobierno nacional. De acuerdo con esta cifra, a Bogotá le corresponde el desarrollo de 302.000 viviendas en el cuatrienio, lo que equivale casi a 100.000 viviendas anuales. Adicionalmente, de acuerdo con las proyecciones elaboradas por CAMACOL, esta cifra permite reducir el déficit habitacional al 8% al finalizar el cuatrienio y solventarlo a un término de veinte años (ver imagen 2).

En cuanto a los requerimientos de suelo necesarios para lograrlo, los cálculos establecen que en este periodo es necesario habilitar alrededor de cuatro mil hectáreas brutas de suelo (incluyendo otros usos), lo que equivaldría a 5500 ha de suelo útil (ver imagen 3). De acuerdo con esta cifra, durante los veinte años de proyección sería necesario habilitar aproximadamente treinta mil hectáreas de suelo, lo que implica recurrir a la región, teniendo en cuenta la escasez de suelo en la ciudad.

Cuadro de requerimiento de suelo según la propuesta de CAMACOL

Imagen 3

	Viviendas anuales		Suelo requerido anual		
	Prod. anual prom. 07-10 (en miles)	Meta (en miles)	Suelo desa- rrollado anual prom. 07-10 (has. brutas)*	Meta periodo (12-15)	
				(has. brutas) 1/	(Área total) 2/
VIP	5,7	39	63,3	433,33	619,05
VIS no VIP	14,2	28	157,7	311	444,44
No vis	21,8	33	161,2	244	349,21
Total	41,8	100	413,4	988,89	1.412,70

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%). Fuente: CAMACOL.

CAMACOL afirma que dentro de la ciudad no es posible desarrollar vivienda popular debido a los altos costos del suelo, y más aún si se tiene en cuenta que el déficit de vivienda se concentra en los estratos 1, 2 y 3. Asimismo, explica que actualmente la región se está abriendo campo en el desarrollo de vivienda de interés social y prioritario, debido a la facilidad de habilitación de suelo con la que cuentan los municipios (ver imagen 4). Además, hace énfasis en que uno de los aspectos esenciales para combatir la

informalidad es la disponibilidad de acueducto dentro de los predios, para lo cual se requiere el apoyo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Para este efecto deben concentrarse los esfuerzos de los diferentes actores, pues aún no ha sido posible lograr una completa articulación para brindar este servicio a los nuevos proyectos de vivienda popular, particularmente en la región.

Por, último, Forero destacó la importancia de desarrollar una política de hábitat integral que no sólo involucre

la coordinación de actores públicos y privados, sino que incluya también aspectos multidisciplinarios en materia de seguridad, movilidad y conservación del medio ambiente, partiendo de principios claros y bien definidos.

Desde la participación de los asistentes, al término de la presentación se resaltó que es vital estructurar la información y buscar evaluaciones cuantitativas de las problemáticas, para partir desde bases claras. Adicionalmente, para una iniciativa de tal magnitud es necesario desarrollar un sistema gerencial para coordinar y definir los actores, las relaciones entre ellos, los compromisos, las normas y restricciones que intervienen, de manera que pueda controlarse como proyecto.

Por otro lado, se discutió sobre la importancia de trabajar en conjunto entre Bogotá y la región, teniendo en cuenta que los intereses de los constructores se encuentran fuera de la ciudad, dada la escasez del suelo en Bogotá y la ineficiencia de los planes parciales. Se hizo énfasis en la importancia de la inclusión de la demanda dentro de los estudios, para compren-

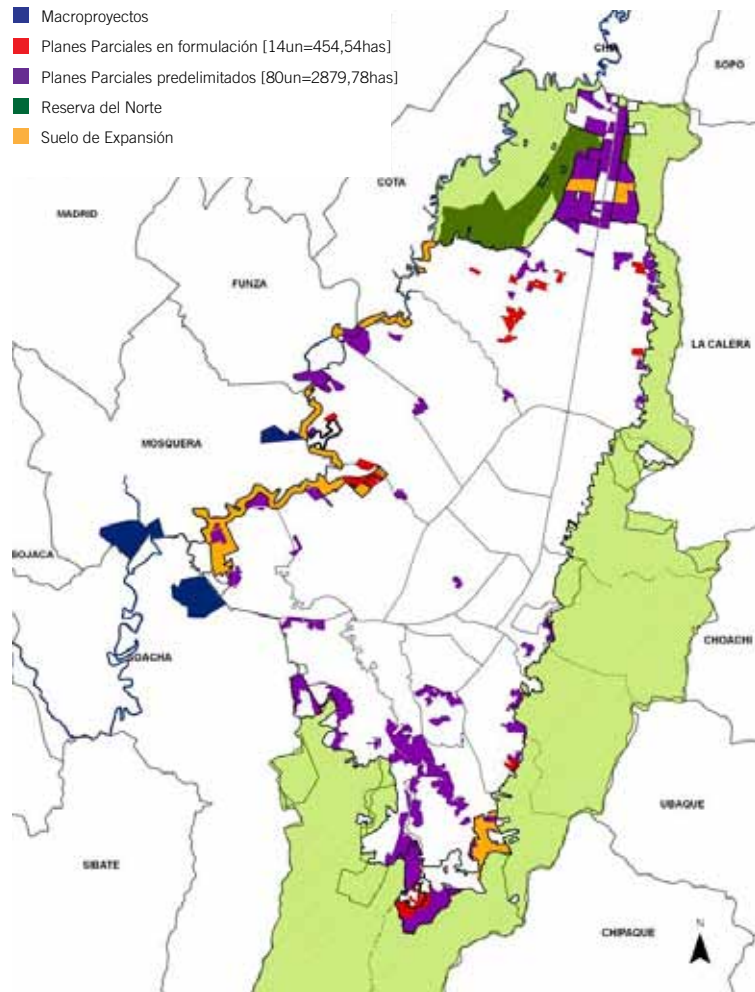
der que la producción de vivienda informal no solamente suplente la demanda de la población de bajos ingresos, sino que también abarca hogares que tienen la capacidad de adquirir productos formales, lo que explica la insuficiencia de la producción formal.

La falta de consideración de la demanda dentro de la propuesta puede no ser un problema a corto plazo, teniendo en cuenta que en la actualidad todo lo que se produce se vende. Pero a largo plazo sí se podrían encontrar graves problemas que impedirían el funcionamiento del proyecto, por lo cual es fundamental estudiar las necesidades de la demanda y sus condiciones. Por otra parte, es claro que Bogotá cuenta con las entidades necesarias para impulsar iniciativas como éstas, pero la falta de coordinación no permite articular a todos los actores.

Por último, se recomendó revisar los planes parciales debido a la falta de un plan de acción claro sobre la ciudad construida, teniendo en cuenta que los planes parciales se encuentran por toda la ciudad, aunque no está claro qué se busca con ellos.

Localización del suelo requerido

Imagen 4



Fuente: CAMACOL.

SEPTIEMBRE 22

TÍTULO

Reflexión Propuestas de Gobierno -
Hábitat y Vivienda

TEMA

Discusión sobre las propuestas de
gobierno presentadas por los candidatos a
la alcaldía de Bogotá en torno a los temas
de hábitat y vivienda

PRESENTADORES

Clemencia Escallón Gartner,
coordinadora Mesa VIS -
Diego Echeverry Campos

LUGAR

Salón AU 101.
Edificio Aulas,
Universidad de los Andes

Para esta sesión la coordinación de la Mesa VIS preparó una síntesis de los programas de Gobierno presentados por diez de los once candidatos a la alcaldía de Bogotá. Para orientar el análisis, en relación con los temas de interés en la Mesa VIS, las propuestas se revisaron principalmente desde los siguientes temas: gestión de suelo, ordenamiento territorial, ciudad construida, organización de la demanda, oferta de VIS/VIP, vivienda en arriendo, institucionalidad,

Vivienda de origen informal - Sur de Bogotá



Fuente: Oficina de Comunicaciones - Universidad de los Andes.

políticas públicas y ciudad-región. Se entregó a los asistentes un cuadro detallado del análisis del programa por candidato (ver en página web de mesa vis) y terminada la presentación, y siguiendo la dinámica establecida para las sesiones de la Mesa vis, se abrió espacio a la discusión. A continuación se recogen las opiniones expuestas por los participantes.

En relación con la gestión de suelo y el ordenamiento territorial del distrito,

los participantes de la Mesa resaltaron la pertinencia de vincular la política de vivienda con políticas urbanas más amplias. Consideraron importante que dentro de los programas de gobierno no sólo se mire la expansión irregular desde el sector informal, sino también el impacto de la expansión de la oferta formal. Afortunadamente y de acuerdo con los asistentes a la reunión, todos los candidatos parecen ser conscientes en sus programas de las conse-

cuencias negativas que puede traer una expansión urbana descontrolada. Finalmente, varias de las opiniones expuestas enfatizaron en la inconveniencia de efectuar una revisión al Plan de Ordenamiento Territorial a pocos meses del cambio de administración. Según los comentarios realizados, la revisión del POT se debe desarrollar de forma adecuada con el ánimo de obtener mayores recursos para aumentar la oferta de vivienda en el distrito.

Con respecto al tema de ciudad construida, se resaltó la importancia que adquieren los proyectos de renovación urbana en los programas de gobierno de varios candidatos. Adicionalmente, también se comentaron los vacíos existentes, pues ninguna de las propuestas expone claramente cómo se ejecutarán estos procesos de transformación urbana. Con respecto a lo anterior, se deben aclarar aspectos relacionados con la revisión de las normas sismorresistentes en caso de reutilizar edificios; se debe estudiar la viabilidad técnica para la ampliación de las redes de servicios públicos que abastecen a estos proyectos, y la adecuación de las vías de acceso. También debe ser analizada la capacidad institucional del distrito para llevar a cabo este tipo de iniciativas. Por otra parte y dado que varios programas plantean proyectos de renovación en altura, se consideró conveniente entender las verdaderas expectativas de

las familias residentes en relación con el tipo de vivienda que se ofrece. De acuerdo con algunos comentarios, es importante aprender de experiencias exitosas en otras regiones del país, y se sugiere revisar proyectos de renovación como el del barrio Naranjal en Medellín.

En relación con la oferta de vis y vip en el distrito, para los asistentes a la reunión es necesario que se amplíe la oferta de vivienda y crédito para las familias de escasos recursos, superando la actual y única forma de producir vivienda que consiste en unidades terminadas. Según ellos, a gran parte de la demanda que pertenece al sector informal se le dificulta ajustarse a esta opción, y es importante reconocer que los hogares resuelven su problema de vivienda de muchas maneras. Afortunadamente y de acuerdo con algunas opiniones, la mayoría de las propuestas parecen ser conscientes de esta crisis en la

oferta y plantean múltiples opciones. Según los argumentos expuestos, el punto central consiste en dejar de pensar la vivienda social en términos de su valor y entenderla como una vivienda de calidad que el Estado debe promover en favor de los más pobres. De acuerdo con los participantes a la Mesa vis, el Estado podría considerar opciones habitacionales como viviendas progresivas con microcréditos que apoyen su desarrollo, o la oferta de lotes urbanizados y el apoyo a procesos de autoconstrucción. El punto crucial radica en saber observar y reconocer las diferentes formas y actividades económicas populares que operan en el mercado informal y que podrían acogerse para aplicarse desde el sector formal.

Con respecto a la organización de la demanda y según los asistentes a la reunión, las propuestas no presentan ninguna innovación con respecto al modelo de subsidios existente.

Se sigue buscando un cierre financiero por parte de los hogares a pesar de que, según varias opiniones, dicho cierre no debería estar a cargo exclusivamente de las familias o los promotores privados. Como alternativas frente a lo anterior, se sugirió revisar para Bogotá las propuestas del Fondo Nacional del Ahorro: el ahorro voluntario contractual y la propuesta de Tasa al ahorro Construyendo Sociedad (TACS), que han mostrado ser preferidas por los hogares sobre el sistema financiero tradicional. Adicionalmente, se planteó la necesidad de pensar en microcréditos, pues son una alternativa que está comenzando a tomar fuerza.

En cuanto a las instituciones del distrito y las políticas públicas, es preocupante que sólo uno de los candidatos plantee la posibilidad de establecer un promotor distrital de vivienda. Para varios asistentes, la figura de un promotor público es la

Vista de Bogotá - Barrio Teusaquillo



Fuente: Oficina de Comunicaciones - Universidad de los Andes.

Vista de Bogotá - Barrio San Cristóbal Sur



Fuente: Oficina de Comunicaciones - Universidad de los Andes.

única posibilidad de otorgar vivienda a los más pobres. Actualmente en Bogotá opera Metrovivienda, pero su efectividad se da en fracciones muy pequeñas. Por otro lado, también se sugirió el desarrollo de instituciones que ya están previstas en la reforma administrativa, pero que no se han puesto en marcha eficazmente,

como el Consejo Consultivo del Hábitat, espacio importante de retroalimentación y seguimiento. Incluso la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos fue propuesta como instancia para el diálogo sobre las políticas de hábitat en el distrito. También llamó la atención la idea planteada por uno de los candidatos para la promoción y

creación de un banco estatal, como lo fue el BCH en su momento. Adicionalmente, los participantes de la Mesa VIS propusieron entender las propuestas de gobierno de los candidatos como propuestas de partido, y hacerles seguimiento, pues no existen políticas partidistas en torno a la problemática habitacional.

Vivienda de Interés Social - Sur de Bogotá



Fuente: Oficina de Comunicaciones - Universidad de los Andes.

Con respecto al tema de arriendo, los asistentes a la reunión consideraron que los candidatos deben profundizar más la alternativa del leasing habitacional. Aún no están definidos ciertos aspectos normativos, por ejemplo, en caso de que los arrendatarios incumplan con los pagos. Adicionalmente y en lo referente al

arriendo popular, varias opiniones concordaron en afirmar que esta modalidad de vivienda podría impactar positivamente si se le apoya y acompaña de manera apropiada.

Por último y en relación con el tema regional, algunos participantes de la Mesa vis expusieron la importancia de garantizar que los

programas del Gobierno apoyen la formación de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), y en varios comentarios se expresó la necesidad de definir un modelo de desarrollo regional. Lo anterior debido al impacto de las intervenciones que se están generando bajo la figura de los macroproyectos.

OCTUBRE 13

TÍTULO

La vivienda en América Latina:
revisando estrategias

LUGAR

Auditorio ML-B
Edificio Mario Laserna,
Universidad de los Andes



Universidad de los Andes

**La vivienda en
AMÉRICA LATINA:
Revisando Estrategias**

Jueves 13 de octubre de 2011
8:00 a.m. a 1:00 p.m.

Organizan:
**Mesa VIS - Diego Echeverry Campos
Revista de Ingeniería**

El Foro Internacional 2011 "LA VIVIENDA EN LATINOAMÉRICA: REVISANDO ESTRATEGIAS", organizado en conjunto por la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos y la Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes, tiene como intención compartir las experiencias de la región, en la realización de proyectos de vivienda a gran escala. Contará con la intervención de expertos de Chile, Brasil y México, que contribuyan a la reflexión sobre la propuesta que ahora emprende Colombia, en torno a los denominados macroproyectos.

Auditorio Mario Laserna - Universidad de los Andes - Calle 19 A No. 1-96 Este
Informes: Tel. [571] 3394949 ext. 3338 - 3691

Fuente: Mesa vis.

En el mes de octubre, la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos y la Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes organizaron el foro “La vivienda en América Latina: revisando estrategias”, con el fin de compartir y conocer las experiencias de la región en materia de vivienda y en particular del desarrollo de proyectos a gran escala. Los expertos internacionales invitados para esta ocasión fueron:

- Alan Gilbert (Inglaterra), sociólogo y catedrático de geografía en University College London, quien posee una amplia experiencia en temas relacionados con vivienda, pobreza, empleo y urbanismo en países en vía al desarrollo.
- Alfredo Rodríguez Arranz (Chile), arquitecto y urbanista. Actualmente secretario ejecutivo de SUR, Corporación de Estudios Sociales y de Educación.
- Nabil Bonduki (Brasil), arquitecto. Actualmente desempeña el cargo de profesor de planeamiento

urbano en la Universidad de Sao Paulo y concejal suplente de la Cámara Municipal de Sao Paulo. También es secretario de recursos hídricos y ambiente urbano del Ministerio del Medio Ambiente del Gobierno Federal de Brasil.

- Alfonso Iracheta (México), arquitecto, planificador urbano y doctor en Estudios Regionales. Participó con la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX Legislatura en la formulación de propuestas de cambio constitucionales; es consultor en temas sobre suelo, vivienda, planeación territorial y metropolización tanto en México como a nivel internacional y es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Medio Ambiente del Colegio Mexiquense.

La apertura del evento estuvo a cargo del Rector de la Universidad de los Andes, Carlos Angulo Galvis, y a nivel nacional se contó con la participación

de la Doctora Beatriz Uribe Botero, Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio; Clemencia Escallón, Coordinadora de la Mesa VIS – Diego Echeverry Campos y Javier Serrano, Decano de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

En esta oportunidad, el foro abierto al público se llevó a cabo en las horas de la mañana y los artículos de los expositores se publicarán en el número 35 de la Revista de Ingeniería. En las horas de la tarde se llevó a cabo una sesión de la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos y los temas tratados en la sesión se encuentran en esta publicación en la sección denominada “Conversaciones con la Mesa VIS”, en la que se incluyen además los temas tratados en una sesión con los estudiantes de las maestrías de Arquitectura y Gerencia de Proyectos del Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental.

NOVIEMBRE 24

TÍTULO

Balance de política de hábitat distrital

TEMA

Principales programas adelantados por la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) durante el periodo 2008-2011

PRESENTADORES

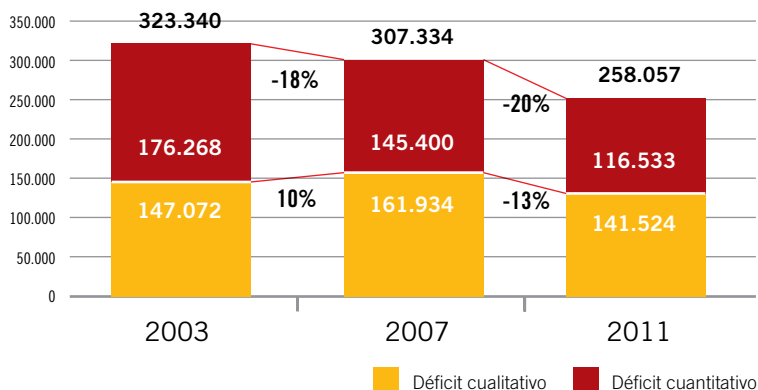
Juliana Álvarez, secretaria distrital de hábitat

LUGAR

Salón AU 102
Edificio Aulas,
Universidad de los Andes

Evolución del déficit en Bogotá (hogares en déficit cualitativo y cuantitativo por año)

Imagen 1

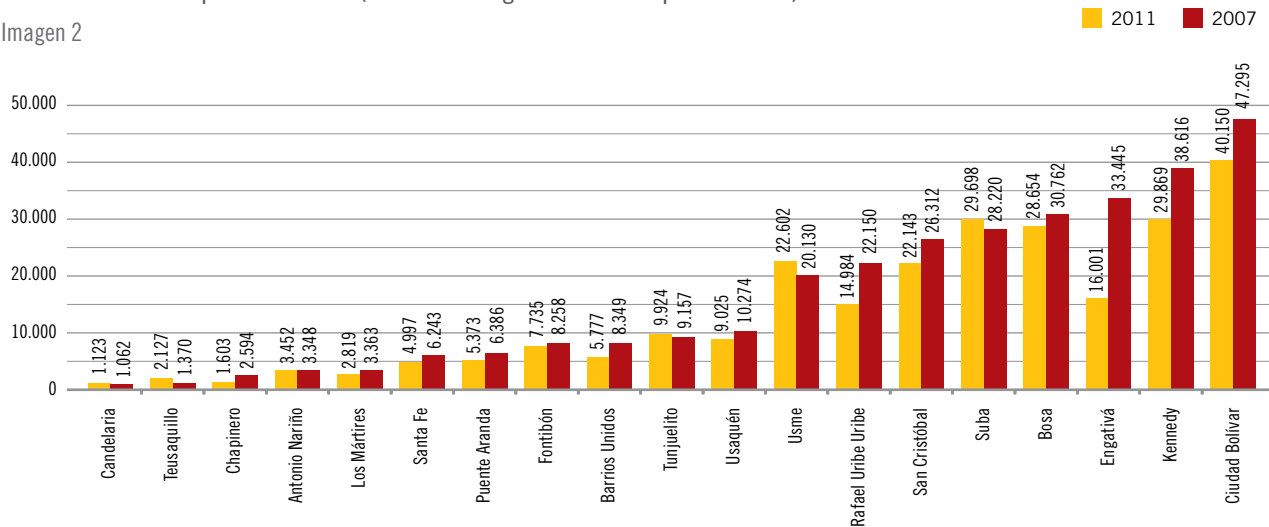


Fuente: Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011. Cálculos: CENAC-SDHT.

En esta sesión de la Mesa, Juliana Álvarez, secretaria distrital de hábitat, inició su exposición aclarando que el plan de desarrollo para este periodo se basó en la encuesta de calidad de vida del 2007. Posteriormente, con apoyo del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) y los resultados de la Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011, se evaluó el desempeño de la labor y el impacto de los programas impulsados por la SDHT en lo correspondiente a la vivienda.

Evolución de déficit por localidades (número de hogares en déficit por localidad)

Imagen 2



Fuente: Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011. Cálculos: CENAC-SDHT.

Igualmente, comentó los resultados en relación con el déficit, donde se muestra una reducción del 20%, correspondiente al déficit cuantitativo, y del 13% del déficit cualitativo (ver imagen 1), obteniendo un comportamiento general de reducción del 16%, con una mayor concentración en las localidades Ciudad Bolívar, Kennedy y Engativá (ver imagen 2).

Por otro lado, el hacinamiento disminuyó en un 18% con respecto a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2007, comportamiento que

parece estar ligado al incremento de área de las viviendas: las viviendas de cincuenta SMMLV mejoraron su área de treinta y ocho metros cuadrados a cuarenta y cinco metros cuadrados, y las de setenta SMMLV incrementaron su área de cuarenta y cinco metros cuadrados a cincuenta y cuatro metros cuadrados en toda la oferta del distrito.

En cuanto a los procesos de tramitación, de acuerdo con los estudios del CENAC se comprobó que el costo de trámites afecta entre el 5% y 12% el costo final de la vivienda, y que el

impulso al programa Trámite Fácil - Construcción Positiva permitió disminuir en un 45% el tiempo total de tramitación para los constructores en el distrito y un 26% en toda la cadena de tramitación.

En el caso del precio del suelo, en los programas de Metrovivienda se logró ofrecer suelo útil a un valor promedio de \$123.000/m² para vis, precio muy favorable al compararse con los \$420.000/m² para vis en la Felicidad y los \$300.000/m² y \$240.000/m² para vis y VIP en los

macroproyectos de Soacha. Los valores correspondientes a los proyectos de Metrovivienda se obtienen por la escala de los desarrollos, puesto que los precios de los predios aislados y de menor área se ofrecen a precios tres o cuatro veces más altos.

En cuanto a la financiación de la demanda, los resultados de la gestión presentaron una cifra de veintisiete mil hogares a septiembre de 2011 que cuentan con cierre financiero y están a la espera del subsidio, en comparación con ocho mil hogares en septiembre de 2009. Es importante aclarar que para esos hogares el subsidio no ha sido otorgado debido a falta de recursos del distrito. Por otro lado, gracias a la alfabetización financiera y la tutoría, muchos hogares descubrieron que realmente sí tienen capacidad de ahorro y el panorama de la bancarización ha mejorado considerablemente en los hogares informales. Los hogares en proceso de ahorro se incrementaron de 7000 hogares en septiembre de 2009 a 64.000 hogares en septiembre de 2011.

Para el caso del programa de titulación, el impacto se midió según el valor de la vivienda después del proceso de titulación en comparación con las viviendas no tituladas en los mismos sectores. Sobre la base de los resultados obtenidos en la Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011, se obtuvo que en un mismo sector de la ciudad los precios de la vivienda titulada presentan una tendencia a ser considerablemente más altos que la vivienda no titulada (ver Imagen 3).

El impacto del Subsidio Distrital de Vivienda fue evidente, teniendo en cuenta que el 99% de los beneficiarios afirmaron que su calidad de vida mejoró en diferentes aspectos como tranquilidad, habitabilidad, calidad de la construcción y espacio disponible, entre otros.

La diversidad de programas que ofrece la SDHT (Subsidio Distrital de Vivienda, Programa de Reasentamientos, Programa de Titulación, Subsidio Condicionado de Arrendamiento) corresponde a una segmentación de los hogares en déficit que presentan condiciones especiales y particularidades

que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar una política habitacional. Gracias a la creación del Sistema de Información para la Financiación de Soluciones de Vivienda, que constituye el medio de inscripción para acceder al Subsidio Distrital de Vivienda, la SDHT ha podido caracterizar la población para formular los programas que ofrece hoy en día.

Por último, la SDHT formuló algunas recomendaciones para la próxima administración en cuanto a los resultados obtenidos de la gestión 2008-2011. Estas recomendaciones se agruparon en tres grandes iniciativas: impulsar una mayor producción de VIP, facilitar el acceso involucrando alternativas diferentes a la adquisición y promover VIS y VIP en otros tratamientos, como por ejemplo el desarrollo de grandes proyectos de renovación urbana. En la discusión se destacó la importancia del sistema de información que se desarrolló en términos de hábitat, y los resultados de la gestión durante este periodo.

También se formularon algunas recomendaciones en cuanto a la

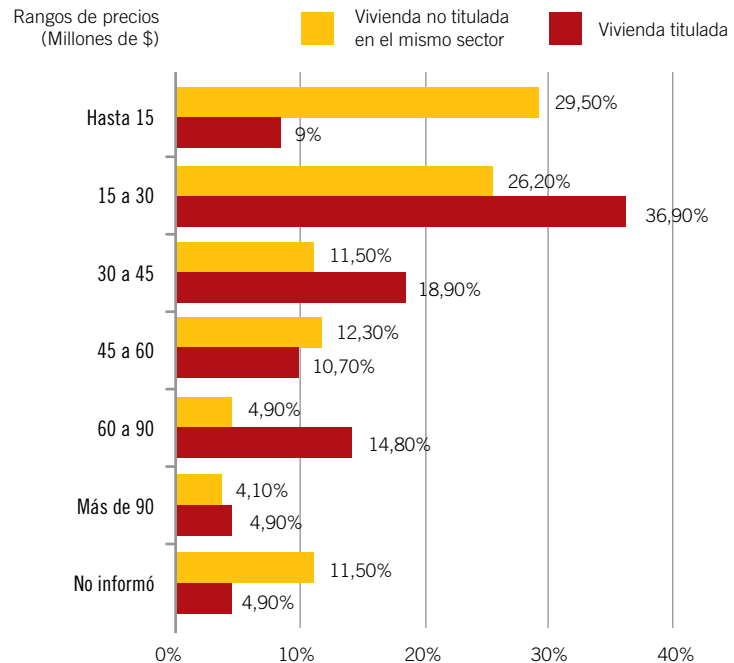
gestión del suelo y la disminución de precios. En primera medida, se resaltó la importancia de determinar cuál fue el costo asociado a la habilitación de ese suelo y cuantificar el subsidio, es decir, los costos específicos en los cuales incurre Metrovivienda para lograr alcanzar los precios finales presentados por la SDHT. Adicionalmente, se recomendó hacer una evaluación sobre el impacto de la aplicación del subsidio al suelo, en comparación con el impacto de la aplicación tradicional del Subsidio Distrital de Vivienda.

Por otro lado, se enunciaron algunas problemáticas que están comenzando a surgir en torno al desarrollo de vivienda de interés social, en los que el tipo de vivienda que se produce no llega a la población más vulnerable, teniendo en cuenta que en casos como la Felicidad, únicamente el 5% de la vivienda de interés social fue comprada con subsidio, y en otros casos está siendo adquirida como objeto de inversión, es decir, con el fin de arrendarla.

También se mencionó, como problemática asociada a la vivienda de interés social, la existencia de casos

Variación del precio de las viviendas tituladas y no tituladas en un mismo sector

Imagen 3



Fuente: Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011. Cálculos: CENAC-SDHT.

en los que los compradores adquieren la vivienda en obra gris, invierten una cifra menor en acabados, para finalmente venderla por un valor mucho más alto del valor de adquisición.

En cuanto al desarrollo de vivienda VIP, muy pocos constructores

están llevando a cabo proyectos de este tipo, siendo especialmente importante destacar las acciones que ha tomado Metrovivienda, casi el único actor que se ha dado a la tarea de impulsar el desarrollo de proyectos de VIP en el distrito.

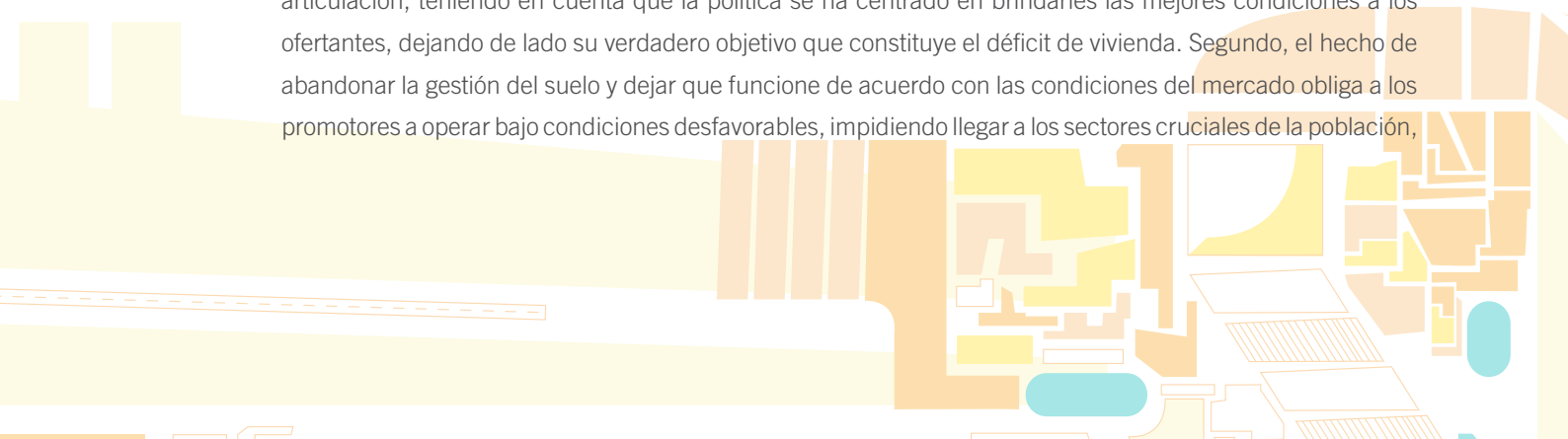
CONVERSACIONES CON LA MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

Sesión de Mesa VIS con los ponentes invitados al foro *La vivienda en América Latina: revisando estrategias*: Alfonso Iracheta¹ (México), Nabil Bonduki² de (Brasil), Alfredo Rodríguez³ (Chile) y Alan Gilbert⁴ (Inglaterra).

En un principio la conversación estuvo orientada a proponer algunos temas centrales para guiar su desarrollo. En primera medida, Clemencia Escallón⁵ destacó los llamados de atención realizados por los expertos internacionales en cuanto a las dificultades que hay en Colombia para combinar las políticas y para entender la política de vivienda no como algo aislado, sino como un tema que además involucra aspectos económicos y sociales.

Hernando Vargas⁶ resaltó las dificultades en el marco de la institucionalidad y su coordinación. Explicó que las presentaciones de los ponentes internacionales realizadas en el foro *La vivienda en América Latina: revisando estrategias*, a pesar de exponer las peculiaridades de cada país, hacen evidente una problemática en cuanto a la ineffectividad institucional, que se presenta como un común denominador en la región.

Por otro lado, Samuel Jaramillo⁷ explicó tres grandes dificultades que se experimentan en Colombia en cuanto a que la política de vivienda. En primer lugar, la gran necesidad de los promotores privados y su articulación, teniendo en cuenta que la política se ha centrado en brindarles las mejores condiciones a los ofertantes, dejando de lado su verdadero objetivo que constituye el déficit de vivienda. Segundo, el hecho de abandonar la gestión del suelo y dejar que funcione de acuerdo con las condiciones del mercado obliga a los promotores a operar bajo condiciones desfavorables, impidiendo llegar a los sectores cruciales de la población,



porque bajo este esquema el negocio deja de ser rentable para ellos. Por último, la política de vivienda parece ser la misma en la región, demostrando que aparentemente no existen alternativas, todo gira en torno a una opción de mercado, con la producción de vivienda en masa.

Alejandro Florián⁸ explica que a pesar de las diferencias ideológicas en las administraciones públicas de América Latina, de izquierda y de derecha, en distintos periodos, se están repitiendo los mismos fenómenos. La pregunta que se plantea es si todavía en este punto se acaban las ideologías y se puede pensar en una reflexión ideológica que conduzca a modelos distintos de acción pública.

Para finalizar, Álvaro Villota⁹ resalta la importancia de entender a la población desatendida (hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos), para resolver las cuestiones en cuanto al tipo de vivienda que necesitan y cuál es la manera de incorporarlos en el proceso. Si se tiene en cuenta la alternativa de arrendamiento propuesta por Alan Gilbert, es necesario responder los interrogantes que surgen para este tipo de solución: ¿Quién es el propietario? ¿Cómo se administra? ¿Quién provee las viviendas?

1. Arquitecto de México y coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Medio Ambiente del Colegio Mexiquense.

2. Arquitecto y urbanista brasileiro, concejal suplente de la Cámara Municipal de Sao Pablo y Secretario de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano del Ministerio del Medio Ambiente del Gobierno Federal de Brasil.

3. Arquitecto y urbanista chileno, secretario ejecutivo de SUR, Corporación de Estudios Sociales y de Educación.

4. Sociólogo de Inglaterra, y profesor catedrático de Geografía en University College London.

5. Arquitecta - coordinadora de la Mesa VIS – Diego Echeverry Campos.

6. Ingeniero civil, arquitecto - Miembro de la coordinación de la Mesa VIS – Diego Echeverry Campos.

7. Economista - Miembro de la coordinación de la Mesa VIS – Diego Echeverry Campos.

8. Director de COHRE en América Latina.

9. Gerente de la constructora NORCO.



LA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO POLÍTICA AISLADA

Lo primero que se debe entender es que desde la política, el tema urbano es totalmente marginal. Como lo comenta Alfonso Iracheta, la sociedad latinoamericana y las decisiones políticas se mueven por la macroeconomía. El objetivo debe ser politizar el tema de la ciudad y de la vivienda en el mejor sentido, para que ocupe un lugar importante dentro las tribunas de debate y de decisión en los países latinoamericanos porque son temas que aún no son tan importantes como la movilidad, por ejemplo.

Otro aspecto es la creencia general, a partir de los años ochenta, de que el mercado lo resuelve todo. El retiro del Estado ha tenido consecuencias muy profundas, pues convirtió el mercado de la vivienda en un mercado de vendedores y no de compradores. Los aspectos de la vivienda

son decididos por el desarrollador, mientras que el comprador se ve obligado a conformarse con lo que puede pagar y con problemas como la lejanía y la falta de servicios públicos.

Al respecto comenta Alfredo Rodríguez que si se evalúan las políticas de vivienda en Chile, en realidad nunca han sido tales. La adopción del subsidio habitacional en 1978, surge por un estancamiento en la industria de la construcción, situación que obligó a crear una política de vivienda social para promover este sector. En los noventa surgió otro cambio fuerte en la política chilena, porque se creyó que iba a haber un estallido social. La estrategia más obvia de control sobre esos sectores pobres fue la vivienda social, es decir, el mismo argumento usado años atrás. En el 2000, después de la cri-

sis asiática, se inició la ejecución del Programa Especial de Trabajadores (PET), entregando subsidios y bonos a quien se presentara, pero era una política de empleo y de recuperación más no de vivienda. En realidad nunca ha habido una política de vivienda o de ciudad, sino que todas han sido políticas de empleo, del sector de la construcción, entre otros, que funcionan a través del Estado.

Por otro lado, Nabil Bonduki comenta que en Brasil, el subsidio y en particular el financiamiento se han enfocado en la producción, porque el sector privado presiona al Estado para poner recursos y producir vivienda industrial. Por esa razón, el Plan Nacional incluye planteamientos relacionados con escenarios de inversiones, porque además de necesitar un número mayor de subsidios para

atender los diversos programas, están también de por medio los intereses de la construcción civil.

Por último Alan Gilbert comenta que todo lo anterior se relaciona con la capacidad del Estado y el poder, cada vez más influyente, de la empresa privada. Las empresas mundiales están fuera de control por la globalización, no hay control sobre los lugares como las Islas Caimán y las Bermudas, donde las grandes empresas depositan su dinero: Luxemburgo, el estado de Delaware en los Estados Unidos, todos ellos sufren un problema gravísimo de evasión de impuestos y, por eso, si Inglaterra y los Estados Unidos no pueden controlar la situación en sus países, ¿qué chance tienen los países en América Latina?

LA AUTO- CONSTRUCCIÓN COMO ALTERNATIVA

Como respuesta a la aparente ausencia de alternativas viables que buscan apoyar la política de vivienda, diferentes de las urbanizaciones a gran escala, Alfonso Iracheta propone una solución que consiste en regresar a sistemas básicos de urbanización.

En primera medida, comenta que en México los informales han resuelto “la necesidad” de quienes ganan tres o menos salarios mínimos (que en este caso corresponde al segmento de la sociedad desatendido por la política habitacional), porque la gente adquiere vivienda pagando de acuerdo a su ingreso, al plazo pertinente y sin necesidad de firmar grandes contratos.

De esta manera, es importante reconocer que hay un porcentaje importante de población informal que está resolviendo sus necesidades por sus propios medios, y debe ser apoyada por la política habitacional. ¿Por qué no plantear que el Gobierno, el Ministerio, en nuestro caso, la Secretaría de Estado se involucren con el tema? ¿Cuánto costaría organizar y legalizar lo que ya está ocurriendo en este momento con los desarrolladores informales? ¿Por qué no se abren espacios de urbanización

populares? ¿Qué diferencia habría en impulsar este tipo de urbanización de manera ordenada? Para esto es necesario establecer algunos lineamientos que eviten que la informalidad se apropie de terrenos de alto riesgo:

1. Definir las áreas de urbanización popular, las áreas dotacionales y el trazado vial.
2. Suministrar a las familias modelos de proyectos arquitectónicos de vivienda estandarizados que cumplan todos los requerimientos estructurales y de urbanismo.
3. Brindar apoyo técnico básico con ayuda de la academia y las Cámaras, para diseñar las redes de acueducto, alcantarillado y energía.
4. Consolidar bancos de materiales suministrados por grandes empresas proveedoras. Además de garantizar materiales de calidad para las familias, es también un gran negocio para los proveedores, teniendo en cuenta que venden materiales en menores cantidades a un precio considerablemente mayor, pero tienen la seguridad de que abarcan un gran mercado con compradores asegurados.

El gran inconveniente que presenta este tipo de urbanización es su carácter artesanal, razón por la cual no es apoyada por el Gobierno.

El caso de Nezahualcóyotl es un claro ejemplo de una ciudad desarrollada bajo este esquema, que en la actualidad presenta buenas condiciones de urbanismo y organización. La pregunta que debe hacerse es ¿Por qué no hay capacidad para hacer esto? El hecho de apoyar y buscar actores que se sumen a esta iniciativa, es esencial para cambiar el modelo.

Este tipo de alternativas en Brasil tampoco reciben el apoyo suficiente del Estado, comenta Nabil Bonduki, pues al ser alternativas difíciles, artesanales y al depender de un proceso de organización de la base de la sociedad, no son fáciles de implementar. Pero, sobre todo, no dependen fundamentalmente del Gobierno federal. Es posible que el gobierno lo incluya en su agenda y suministre recursos, pero finalmente es un trabajo local.

El caso colombiano es similar. Comenta Alejandro Florián que a pesar de algunos aprendizajes y logros por parte de una parte de la población in-

formal, no se ha alcanzado una escala más importante, porque precisamente nunca recibieron apoyo y, al contrario de como naturalmente debería ocurrir, ha sido a contracorriente, porque los apoyos han ido disminuyendo y ya ni siquiera existen. Por otro lado, resulta muy extraño que no exista aún alguna innovación institucional en tecnología o en organización que permita que esa máquina que está en la capacidad de producir una gran cantidad de viviendas logre gestionar de una mejor manera y calidad este tipo de desarrollos. Por último, Nicolás Rueda¹⁰ aclara la diferencia en cuanto a autoconstrucción y autogestión. En Colombia, la autoconstrucción es el proceso en el cual la familia, construye su casa con toda clase de inconvenientes y problemas, porque la tecnología disponible para construir es bastante artesanal y compleja; mientras que en la autogestión el dueño del lote toma las decisiones, consigue los materiales y la mano de obra.

10. Arquitecto y urbanista. Investigador en temas de vivienda social y planeamiento urbano.

EL MACRODESARROLLO EN EL CASO MEXICANO

El tema del macrodesarrollo, es decir, de los proyectos a gran escala, es un tema que se ha generalizado en América Latina en las últimas décadas. Las sociedades latinoamericanas presentan grandes insuficiencias en cuanto a la política urbana y habitacional, lo que conlleva a que no dispongan de una política de fondo para articular de manera óptima este tipo de intervenciones.

El planteamiento del macrodesarrollo en México, comentado por Alfonso Iracheta, es relativamente simple: el Gobierno y el alcalde municipal deciden dónde va a ubicarse la urbanización popular, y a partir de eso se crea un gran proyecto que incluya la mayor parte de la oferta y de la demanda. Posteriormente se unen

los desarrolladores, se crea un fideicomiso, que es el único que controla la tierra y con ella las especulaciones innecesarias. A continuación, el desarrollador compra lotes donde va a ubicar un gran número de viviendas, acompañadas de algunas dotaciones. Si bien el Gobierno participa, no es quien tiene la mayor injerencia en las decisiones, porque el fideicomiso, que le da confianza al inversionista, tiene una presencia muy fuerte en el desarrollo del proyecto.

Lo que finalmente ocurre es que un desarrollador en México acaba por construir vivienda para los hogares más necesitados que se encuentra completamente aislada de la ciudad, teniendo en cuenta que los costos de la tierra disminuyen a me-

didada se aleja de los centros urbanos. Por otro lado, el lote tiene un área más reducida y se reduce también el área de la vivienda.

La producción de este tipo de urbanización industrializada orientada a los hogares más pobres es del orden de casi un millón por año en los últimos diez años, con impactos muy negativos a nivel urbano. Evidentemente no todos los casos presentan tales deficiencias, pero aproximadamente un 60% del total de viviendas construidas es de baja calidad.

Si se lograran acuerdos para adquirir tierra mejor localizada y se implementa un subsidio para compensar la elevación del precio comparado con la capacidad de pago de los hogares, podría solucionarse en gran

medida el tema de la localización. Adicionalmente, podría calcularse la posibilidad de facilitar las funciones urbanas cerca a la vivienda, reduciendo los costos de movilidad. De acuerdo con censos realizados, actualmente en México hay cinco millones de viviendas vacías de las cuales no se conoce con certeza cuántas corresponden a macrodesarrollos. Sin embargo, se sabe que es una gran proporción y el argumento principal es que, en efecto, el tema de ubicación comienza a afectar fuertemente los gastos de las familias, obligándolos a regresar a sus asentamientos informales, que a pesar de ubicarse en zonas de alto riesgo y contar con deficiencias estructurales, son los que mejor se adaptan a sus necesidades.

LA SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Para Alan Gilbert, América Latina nunca ha sido tan rica como hoy: su ingreso per cápita ha subido excepcionalmente; la gente vive en promedio hasta 75 años y se hace evidente que ha habido un mejoramiento enorme: barrios que vivían en medio de la pobreza en los años setenta, hoy cuentan con comodidades como televisores, celulares, wi-fi, motos, etc.

América Latina siempre ha sido muy desigual. La urbanización permite cambiar la situación, en parte por la propiedad de la tierra. La ciudad ofrece una oportunidad y se convierte prácticamente en una democracia. Sin embargo, la debilidad del Estado frente a los intereses privados, no le permite tener la rigidez para invertir en infraestructura, parques y colegios, a la luz del crecimiento económico de la ciudad.

Nabil Bonduki retoma la palabra para recordar que todas las presentaciones del foro *La vivienda en América Latina: revisando estrategias*, compartieron una visión muy similar y sobre todo muy crítica en cuanto al modelo de acceso, producción y de poca diversidad de programas relacionada con los siguientes aspectos:

1. La importancia de la construcción civil para los índices de crecimiento económico, que se ha mantenido relativamente alto.
2. La generación de empleos teniendo en cuenta las altas tasas de desempleo que caracterizan las sociedades de la región.
3. Una gran necesidad de conseguir vivienda (bien sea en buenas o malas condiciones).
4. Dependencia de todos los partidos políticos de los financiamien-

tos territoriales, en el sector de la construcción civil.

Todo esto genera una condición, según la cual ese modelo de rápida producción de viviendas ejecutadas por el mercado formal, acaba por enfocarse en un sector intermediario que de alguna manera tiene capacidad de pago gracias al subsidio estatal. Por lo menos en Brasil, este tipo de población se viabiliza gracias al subsidio, pero se genera una dependencia muy grande de la construcción civil hacia el Estado, pues el mercado tradicional, es decir, mercados de clase media y alta son mercado restrictivo, que no satisface más las necesidades de la construcción civil.

GESTIÓN DEL SUELO

Para Nabil Bonduki, el asunto central en la política de vivienda, que no está siendo atendido por los gobiernos regionales, es la gestión de la tierra.

Comenta algunas experiencias anteriores de obtención de tierras a mediano o largo plazo y con una ubicación relativamente buena desde el banco de tierras públicas, operado por empresas públicas en representación del estado, alternativas que fueron rechazadas cuando se hizo crítico el modelo centralizado. Entonces, la adquisición de terrenos ubicados en áreas de expansión, debe estar sometida a las condiciones que ofrece el

mercado hoy en día. Porque lo que se debe tener claro es que las ciudades van a continuar creciendo y esos barrios de los años setenta, que eran considerados periferia en aquel momento, hoy están relativamente bien ubicados dentro de la ciudad. Debe reconocerse que la urbanización no va a detenerse en América Latina, y por el contrario las ciudades van a continuar expandiéndose.

En este sentido, comenta Francesco Ambrossi¹¹, los esfuerzos para aplicar herramientas de gestión de suelo deben acompañarse de la voluntad política de hacerlo. Mientras

esto no exista, cualquier esfuerzo que se haga es vano, como fue el caso de Metrovivienda en Usme. En Colombia ningún partido político piensa en la vivienda. El Estado hace un ejercicio juicioso de repartición de los recursos, pero al evaluar hacia donde los encamina, se aprecia que aproximadamente la mitad se desvía al sector privado y el resto hacia iniciativas como, por ejemplo, los programas de subsidios. El distrito ha dispuesto de máximo dos billones de pesos para cuatro años en todo un sector hábitat, porque no existe claridad sobre qué hacer con la vivienda.

11. Ex gerente de Metrovivienda - Bogotá.

CONSIDERACIONES PARA EL CASO COLOMBIANO

Como conclusión, los participantes en la sesión de la Mesa vis consideran que la política de vivienda actual en Colombia ignora dos aspectos fundamentales: atender la demanda informal e incorporar unas directrices de desarrollo urbano y de calidad arquitectónica. Es muy posible que si surge una ley que define la política de vivienda nueva, ésta dé instrucciones a los municipios para que realmente produzcan las normas y los lineamientos necesarios para garantizar la calidad y la vinculación racional a su proceso de desarrollo urbano.

Otro elemento importante es la crítica rigurosa que muestre de manera sistemática las dificultades y las

inconsistencias, para con ellas intentar plantear y desarrollar alternativas y así finalmente identificar otras formas de actuar. Samuel Jaramillo plantea que si se abre la mente para pensar en distintas alternativas, ya se logra algo importante y en la medida en que se plantee con rigor y que incluso se construyan dispositivos para que no sean simplemente ideas generales sino líneas de acción, se está logrando una gran contribución.

Igualmente es necesario evaluar críticamente la experiencia colombiana. La liquidación de las entidades estatales, por una crítica al centralismo o burocracia, merece un nuevo análisis. Hay una gran necesidad de

volver a combinar dispositivos estatales que permitan ejecutar una producción avanzada con diseñadores ingeniosos y rigurosos, y particularmente con avances tecnológicos.

En Colombia y en América Latina se ha tenido tradición de articulaciones público-privadas muy interesantes, y los promotores estatales celebraban alianzas muy sólidas con promotores y entidades privadas. Eso dejó de ser posible, pero sigue existiendo la posibilidad de incidir en los políticos, en los funcionarios y en la misma sociedad. Es factible intercambiar ópticas de los promotores y los constructores que enfrentan problemas específicos y este ejercicio puede contribuir a

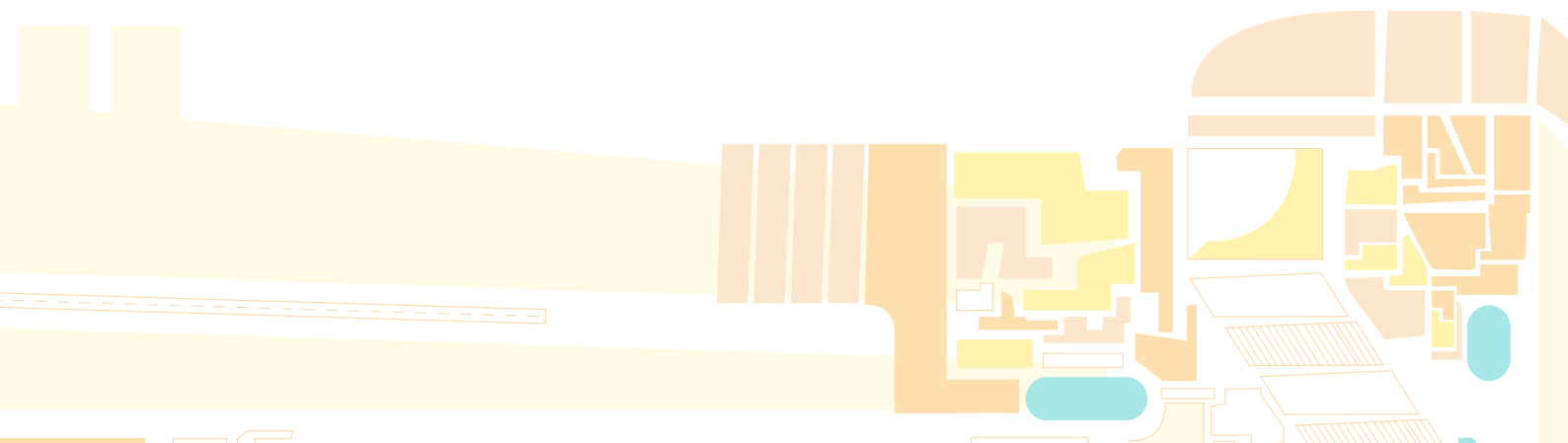
mostrar aspectos particulares, incluso opciones alternativas.

Por último, una tarea que puede llevarse a cabo, es hacer partícipe a toda la sociedad del conocimiento concebido bajo ciertos consensos en cuanto al tema urbano. Para Alejandro Florián, espacios especializados como el de la Mesa vis permiten encontrar diagnósticos y aprendizajes, pero las personas ajenas a ella no encuentran paradigmas nuevos porque éstos están impuestos en las políticas públicas y en los mercados. De manera que se hace necesario que estas personas adquieran un mínimo de conocimiento conceptual para que estén en la capacidad de actuar.

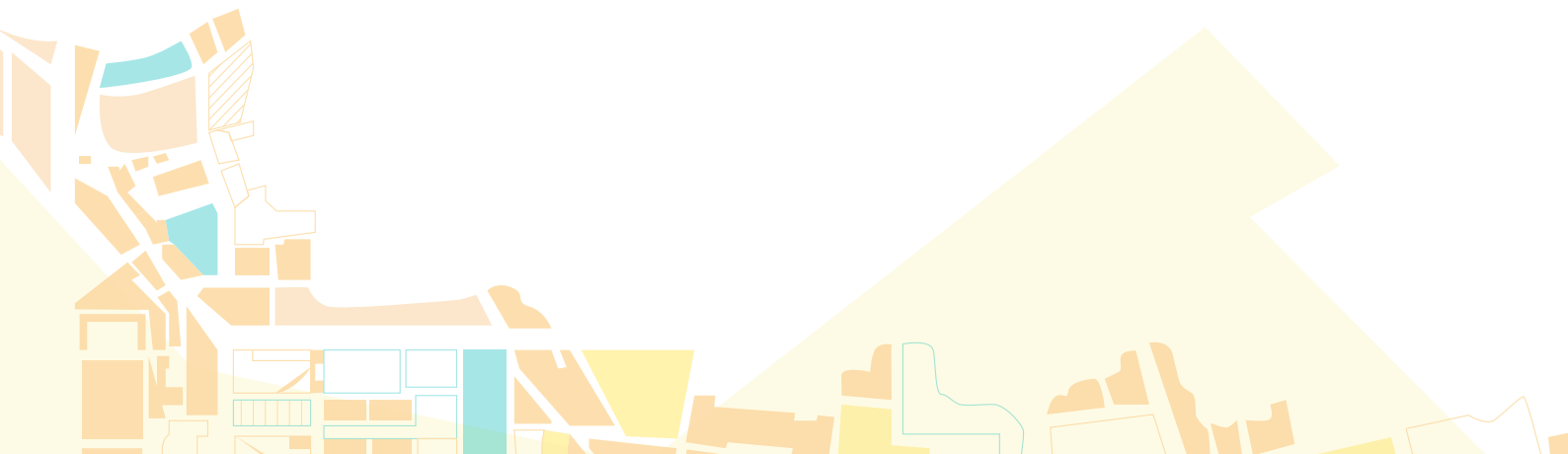
CONVERSACIONES CON ESTUDIANTES

Diálogo entre los expositores internacionales y estudiantes de las maestrías en Arquitectura y Gerencia de la Construcción.

Con el ánimo de continuar la reflexión en torno a los temas tratados en el foro *La vivienda en América Latina: revisando estrategias*, se abrió un espacio de discusión entre los ponentes del foro y estudiantes de maestría de la Universidad de los Andes. En esta ocasión participaron en la conversación representantes de



la Maestría en Arquitectura y Maestría en Ingeniería y Gerencia de la Construcción, quienes dialogaron con los expertos internacionales Alfredo Rodríguez de Chile, Alfonso Iracheta de México y Alan Gilbert de Inglaterra. El desarrollo de la discusión, en la que también participaron los profesores Clemencia Escallón y Juan Felipe Pinilla, se dio en torno a temas como las políticas habitacionales en la región, el déficit de vivienda, los desarrollos informales, el derecho a la ciudad y propuestas de solución frente a la situación actual del sector.



COLOMBIA Y CHILE: POLÍTICAS DE VIVIENDA Y NEOLIBERALISMO

Una de las primeras inquietudes que se plantearon en el conversatorio fue la preocupación existente en cuanto al rumbo que ha tomado la política habitacional en Colombia. En este sentido, se mencionó el caso chileno, pues según afirmaciones de Alfredo Rodríguez, cada vez es mayor el parecido entre lo que sucede en Colombia y la experiencia vivida en dicho país. Rodríguez hizo mención a la historia de Chile durante las últimas tres décadas, comenzando por la implementación en 1978 del instrumento llamado subsidio habitacional, conformado por tres partes importantes: ahorro, subsidio y préstamo hipotecario. De esta manera, se constituyó un modelo influenciado por ideólogos neoliberales que omitía el desarrollo de una verdadera política de vivienda, y fomentaba instrumentos de financiación para la construcción. En consecuencia, durante los años 80, los constructores propusieron hacer algo para reducir el creciente déficit de vivienda, y a principios de los noventa se dio un

impulso importante a este sector. El fin de la dictadura y el temor por la ocupación ilegal de terrenos sin desarrollar contribuyeron a incrementar el volumen de viviendas construidas. En este mismo orden de ideas, alrededor del año 2000 y debido a la crisis asiática, se le dio otro nuevo empujón a la construcción para generar más empleo. En conclusión, la ciudad y el derecho a la vivienda nunca han sido una preocupación, pues la política de vivienda siempre ha tenido como objetivo reactivar la industria de la construcción y resolver problemas políticos. Finalmente, en el año 2006 se tuvo que tomar la decisión de mejorar alrededor de unas doscientas mil unidades habitacionales de las que se habían construido en los años anteriores.

Con el ánimo de complementar lo dicho por Alfredo Rodríguez, Alan Gilbert mencionó que el Gobierno socialista de Salvador Allende contaba con la oposición de fuertes académicos neoliberales. De esta manera, después del golpe militar

los académicos introdujeron el nuevo modelo neoliberal en el gobierno. El primer paso fue terminar con casi todas las empresas públicas, abrir la economía y bajar los impuestos. Tanto en la política chilena como en la colombiana se transfirió la construcción de casas desde el Estado hacia la oferta privada, creando un sistema de recursos para apoyar a las familias humildes e incentivar a la empresa privada. En este nuevo modelo los subsidios para vivienda implicaron un cambio importante: la nueva propuesta tuvo la ventaja de permitir controlar los costos de las viviendas, pero la desventaja de producir unidades con mala calidad y en lugares inadecuados. En Colombia, por ejemplo el nuevo modelo nunca ha implicado un gasto mayor a 1,7% del presupuesto nacional, y esta misma iniciativa se ha difundido en otros países de América Latina.

Recuerda Gilbert que durante el Gobierno de Samper se tuvieron en cuenta los problemas de calidad que existían y la ausencia de progra-

mas para el mejoramiento de barrios informales. Debido a esto, se ofrecieron subsidios para el mejoramiento barrial, que no fueron invertidos apropiadamente por problemas de corrupción. En el Gobierno siguiente se cambió la política nuevamente, pero el problema para conseguir los subsidios no desapareció y aún persiste actualmente. Para ser beneficiario de un subsidio primero se debe conseguir el crédito bancario, y los bancos no se interesan en las familias pobres. De igual forma, aunque algunos reciben los subsidios, no los pueden hacer efectivos por varias razones: consiguen el crédito y el subsidio, pero los precios de las casas suben; o consiguen la casa, pero no pueden pagar los impuestos servicios; o las urbanizaciones están mal ubicadas lejos de los lugares de trabajo. Debido a problemas similares a los mencionados, actualmente el modelo chileno no incluye el componente correspondiente al crédito hipotecario: es 10% ahorro programado y 90% subsidio.

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL DERECHO A LA CIUDAD

La orientación dada a las políticas de vivienda en Chile y Colombia, así como la influencia del neoliberalismo, generó inquietudes entre los estudiantes de las maestrías. Se preguntó por el derecho a la vivienda mencionado por Alfredo Rodríguez y su importancia en el marco de los programas habitacionales en América Latina. Para Alan Gilbert el derecho a la vivienda es un tema que muchos gobiernos se comprometen a garantizar, aunque pocos lo pueden hacer efectivo debido a la falta de recursos. El tema de la vivien-

da digna en Colombia, por ejemplo, no es todavía muy claro para Gilbert. Por otra parte, Alfonso Iracheta habló de actuales reformas a la legislación mexicana, las cuales buscan hacer explícito lo que han denominado el derecho a la ciudad. De acuerdo con él, el derecho a la ciudad es un asunto de visión integrada y el derecho a la vivienda es parte del derecho a la ciudad. Todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar del proceso de urbanización, una adecuada localización de la vivienda, un ambiente agradable,

etc. Según Iracheta, es cierto que el argumento de los Gobiernos frente al derecho a la ciudad es la falta de recursos para poder hacerlo efectivo, sin embargo, en su opinión, el problema está en la repartición adecuada de los mismos y en la manera como se formulan las políticas públicas.

MÉXICO: POLÍTICA DE VIVIENDA Y SITUACIÓN ACTUAL

Con el ánimo de continuar la reflexión en torno a las experiencias en América Latina, Alfonso Iracheta habló sobre el caso mexicano. De acuerdo con él, en México, la política chilena también se convirtió en el referente para hacer vivienda masiva de interés social, pues planteaba un modelo muy atractivo para los empresarios. Estos últimos, que antes se dedicaban a una sola función (constructor, fraccionador de terrenos, etc.), ahora participan en la gestión de suelo y otros aspectos. De esta manera, actualmente no hay una política pública de vivienda en México: lo que hay es un gran negocio inmobiliario que tiene como usuario a los menos pobres de los pobres. Lo anterior, sin embargo, se ha convertido en un problema y actualmente están naciendo tugurios en las zonas que antes eran conjuntos residenciales. El costo de transporte es tan elevado que mucha gente está desocupando sus viviendas para buscar mejores opciones.

El modelo implementado no logró reducir la inequidad a nivel social y no ha tenido la eficiencia requerida desde la perspectiva urbanística o ambiental. No ha sido eficaz tampoco para resolver el problema con relación al costo del producto y la satisfacción del usuario. En resumen, en México la política se está enfocando exclusivamente en el tema financiero, donde la empresa privada maneja el dinero público.

Para Iracheta, el modelo mexicano está en crisis y los macroproyectos se han dejado en manos del mercado poniendo la vivienda donde es más barato; donde el precio de suelo, que es un componente importante dentro de los costos de construcción, es más bajo, cada vez más lejos del límite de la ciudad. Lo anterior, según él, es un negocio redondo pues el desarrollador escoge un terreno ejidal para construir miles de viviendas, le compra el terreno al ejidatario y lo legaliza. Seguidamente, se le solicita

al municipio que cambie el uso del suelo de rural a urbano a cambio de incentivar la construcción y generar empleo. Al cambiar el uso del suelo, el precio de la tierra aumenta y de esta manera se empieza a construir vivienda a una distancia cada vez mayor. Adicionalmente, se genera un incremento en los precios que hace imposible la asignación de créditos en lugares cercanos a los centros urbanos. Finalmente, salen perdiendo la ciudad, el ambiente y el usuario, pues aunque se le da una vivienda, el costo del transporte es excesivo. De igual forma, la ciudad termina suministrando la infraestructura necesaria para viabilizar estos proyectos.

Por otra parte en México y como consecuencia del modelo actual, se ha venido constituyendo un mercado de vendedores. En esta medida, es la empresa privada quien decide qué clase de producto va a entregar, en qué condiciones y dónde. El usuario no tiene opinión alguna al

respecto y eso trae consecuencias negativas considerables. Para Alan Gilbert, sin embargo, la prevalencia de un denominado mercado de vendedores está sujeta a ciclos económicos: en un momento los vendedores pueden ofertar a cualquier precio, pero en cualquier instante, si hay una recesión, los compradores pueden pasar a dominar el tema. Según Gilbert, la regularización total del mercado de la construcción tampoco es la solución en el caso mexicano. De acuerdo con él, en Gran Bretaña existen muchos controles efectivos sobre el desarrollo urbano, al contrario de Chile, Colombia o México. Sin embargo, hay un problema: los constructores no pueden acceder a terrenos para construir y por eso los precios de la vivienda están subiendo enormemente. Para Gilbert, lo que está pasando en México no es lo correcto. Sin embargo, es necesario buscar un equilibrio entre control total y flexibilidad.

UN ACUERDO SOCIAL DE MERCADO

Después de exponer el estado actual del sistema de vivienda mexicano, Alfonso Iracheta compartió con los estudiantes su propuesta frente a esta situación. El tamaño de la crisis en México es enorme y actualmente son los mismos empresarios quienes están preocupados. Desde los años ochenta estas personas adineradas decidieron empequeñecer el Estado, y que cada cual desarrollara sus iniciativas de vivienda donde más le convenía. Lamentablemente tiraron por la ventana la planeación y el concepto de lo público, sin darse cuenta de que era un búmeran que podría regresar. Ahora, transcurridos treinta años, vuelve el búmeran y se cae en cuenta de la necesidad de poner en orden la ciudad. El principal inconveniente es que durante esas tres décadas no se formó gente ni se crearon momentos de debate sobre el tema urbano, y por consiguiente no se sabe qué hacer. Según Iracheta, esta crisis

constituye la gran oportunidad para pensar lo que él denomina “un acuerdo social de mercado”, el cual define dónde y bajo qué condiciones debe crecer cada ciudad.

La formulación de este acuerdo se efectúa teniendo en cuenta que no se pueden cambiar ni las condiciones del mercado ni el marco legal existente. En esta medida, el primer punto importante dentro de su propuesta es llegar a un consenso y hacer un plan que se firme para ser cumplido administración tras administración. Como segunda instancia, es importante definir una estrategia que parta de los conceptos de planes parciales. En tercer lugar, se requiere articular a todos los actores urbanos y no pensar en un proyecto exclusivo del Gobierno local, de un desarrollador o de un instituto de vivienda. Por último, se requiere concebir proyectos integrales que alojen vivienda de todo tipo y otras funciones urbanas. Finalmente,

de acuerdo con varios estudios financieros, es posible que de dos o tres mil hectáreas destinadas a un proyecto, doscientas se empleen para la construcción de vivienda popular con lotes otorgados a través de una ONG.

Otro elemento fundamental en la propuesta es la necesidad de conformar una súper-institución, promovida por el Gobierno, que integre a todos los actores y defina un plan maestro. También habría que establecer un fideicomiso con un comité técnico en función de los aportes otorgados por los participantes. Ya dentro del comité, el Gobierno aporta la decisión de dónde se va a hacer ciudad, controla el suelo y define el uso de determinados terrenos. Los propietarios, por su parte, se encargan de colocar la tierra a un precio que es acordado por una comisión evaluadora designada por el Estado y sobre razones que no son especulativas. El desarrollador, por su parte, tiene que atender un plan maes-

tro previamente elaborado por el fideicomiso y aprobado por el municipio. De esta manera, existe un modelo de crecimiento de la ciudad. Como resultado de esta propuesta, el papel como Estado consiste en hacer exigencias relacionadas, por ejemplo, con destinar un porcentaje considerable del suelo para desarrollos que beneficien a la personas de bajos ingresos.

Con respecto al tema de la especulación, la propuesta de Iracheta plantea algo interesante. Dado que el suelo urbanizable en México está apropiado principalmente por ejidatarios que tienen visión de especuladores, se debe invitar a estos propietarios y explicarles que, debido al inicio de las obras, el valor del suelo pasó de un peso a dieciocho, veinte o treinta pesos, que es el valor de arranque. La idea de la propuesta es integrar a los propietarios dentro del proceso especulativo pero con cierto orden. En segunda instancia,

es importante definir etapas de crecimiento dentro de la ciudad. De esta manera, se podrían establecer los sitios en donde se ubicarán miles de habitantes y será necesario construir.

Lo expuesto anteriormente no cambia para nada el modelo de construcción, pues el desarrollador que empieza a ejecutar su proyecto lo hace de acuerdo con las condiciones del mercado. La gran diferencia entre esto y la forma como se hacen comúnmente los proyectos es que, en este caso, existe un acuerdo con respecto a la especulación. De igual forma, se puede hacer uso de los programas de apoyo que poseen los gobiernos a los proyectos urbanos. En México, por ejemplo, se ha diseñado una canasta de incentivos patrocinada por el Gobierno federal

para temas relacionados con educación, servicios, proyectos productivos, etc. Si se entienden con claridad estos programas, se puede negociar el precio del suelo con los propietarios haciéndolos partícipes de los negocios productivos que se implanten en sus terrenos. Finalmente y con respecto a los propietarios que quedan por fuera del desarrollo del proyecto, tiene que haber una cierta compensación. Deben existir alicientes para que se desarrollen usos alternativos a la construcción como plantaciones de alta tecnología, turismo, etc.

Para Alfonso Iracheta, una ciudad más ordenada puede llegar a ser más competitiva. Cuando uno mide la disciplina urbanística, es decir, aspectos como el manejo de los servicios públicos o la movilidad, la suma

da un puntaje y mientras más ordenada, hay más posibilidades de un desarrollo sostenible y más oportunidades de realizar negocios.

Con respecto a la propuesta presentada sobre el denominado “acuerdo social de mercado”, se oyeron varios comentarios. Alfredo Rodríguez, por ejemplo, recordó una iniciativa chilena en este sentido: las denominadas zonas de urbanización condicionadas. De acuerdo con él, esta figura urbana permitía la ubicación de macroproyectos de vivienda en cualquier parte pero no logró su intención debido a intereses privados. Por otra parte, el profesor de la Maestría en Arquitectura, Juan Felipe Píñilla, hizo un paralelo entre las ideas planteadas por Iracheta y las inicia-
tivas que, en ese mismo sentido, se

han implementado en Colombia. De acuerdo con él, la historia reciente de este país es justamente inversa. En teoría, el sistema que creó la Ley 388 de 1997 tiene como finalidad definir dónde crece la ciudad y establecer unos instrumentos que permiten controlar los precios del suelo. Adicionalmente establece mecanismos como los planes parciales para la garantizar la construcción proyectos integrales. Lo anterior bajo la premisa de una participación fuerte por parte del sector público local, bien como promotor o bien como regulador y autorizador.

En la opinión de Pinilla, los macroproyectos surgen como alternativa a este esquema, es decir, frente al bloqueo que tiene el sistema en Colombia por problemas de inflación legislativa, corrupción, etc. Finalmente,

la necesidad de suelo apto para urbanizaciones se termina resolviendo a través de un mecanismo de flexibilización de los perímetros. Pinilla, sin embargo, considera que aún no hay suficiente evidencia para decir que la iniciativa de los macroproyectos es buena y está agudizando el problema. Actualmente, hay una necesidad de suelo y de bajar sus precios, y el antídoto que se está proponiendo es habilitar mayor oferta de suelo por fuera del perímetro urbano.

De acuerdo con Clemencia Escallón, profesora de la Maestría en Arquitectura, Colombia se comprometió como país con la Ley 388 y se han cumplido diez años con los denominados planes de ordenamiento territorial. El plan especifica hasta dónde llega la ciudad, pero los macroproyec-

tos desconocieron el ordenamiento territorial y sus reglas de juego. Interrogantes como ¿qué ciudad estamos haciendo? y ¿dónde y cómo la vamos hacer? han sido olvidados. Ciudad Verde, por ejemplo, es un proyecto de 42 mil viviendas que se ubica en el límite con Bogotá, pero no es la capital, es otro municipio que requiere el suministro de infraestructura y servicios. En consecuencia, si en México están teniendo los problemas mencionados de movilidad y desarrollo urbano, en Colombia se está haciendo camino en el mismo sentido. Sin embargo, la reacción frente a esta situación no será rápida, pues todavía no se evidencia el problema existente.

COMENTARIO FRENTE A LOS DESARROLLOS INFORMALES Y EL DÉFICIT DE VIVIENDA

En medio de la discusión relacionada con el llamado acuerdo social de mercado, Alan Gilbert llama la atención sobre un aspecto importante. De acuerdo con él, el debate sobre el crecimiento de las ciudades no se puede suponer que todo el desarrollo urbano futuro de América Latina se va a dar de manera formal. Es importante, también, tener presentes las invasiones de tierras y las urbanizaciones piratas del sector informal. Puede que en Chile no existan muchos desarrollos en la informalidad, pero en México y en Colombia sí se presenta esta situación. No existe control municipal sobre estos desarrollos, los cuales se prestan para acuerdos politiqueros. De acuerdo con Alfonso Iracheta, en Chile se resolvió la problemática de la informalidad, pero los formales se convirtieron en el nuevo problema. ¿Qué pasa, entonces, con los países que

ni siquiera le han dado solución a esta situación? En México como en Colombia, cerca del 50% de la población urbana es pobre, precaria y naturalmente informal. Sin embargo, no todos son informales, pues son dueños del suelo, aunque esté lejos y no cuenten con servicios. Para Iracheta, la regulación de la tenencia de la tierra debería implicar una regularización en términos de servicios, accesibilidad y transporte. Según él, no es tan preocupante el tema de Ciudad Verde en Soacha o Ciudad del Bicentenario en Cartagena, si se comparan con los desarrollos cercanos a la ciudad de México, en los que el uso predominante es la vivienda.

De acuerdo con Iracheta también es importante que, al llegar a un acuerdo en el crecimiento de la ciudad, se definan zonas que puedan ser de urbanización popular. Lo anterior sólo puede ser facultad del

Estado, quien es el capacitado para negociar con los distintos actores. La clave está en intentar garantizar que las áreas de expansión popular constituyan desarrollos integrales. Dentro del macroproyecto colombiano se debería contemplar, por ejemplo, la posibilidad de agregar áreas de urbanización popular. De esta manera, se les podría dar a las personas tierras bien localizadas y gratuitas. Se puede también contratar a los vendedores irregulares para que vendan los terrenos seleccionados de acuerdo a unos criterios establecidos. Con esta propuesta, se contribuye a poner orden a la venta informal de vivienda.

Por otra parte, también se habló del concepto de déficit habitacional y lo que éste implica. Para Alfredo Rodríguez, el déficit constituye la raíz del problema por ser una medida cuantitativa. El gigantesco déficit existente exige el desarrollo de enor-

mes proyectos plenamente justificados. Según él, cuando se habla de personas con muy escasos recursos, se hace referencia a un asunto de pobreza y no particularmente de construcción de vivienda. El problema tampoco puede ser visto de forma homogénea, pues existen diferentes tipos de hogares. En esta medida, hay que tomar con cuidado las cifras, pues suelen plantear una única opción de solución. De acuerdo con Alan Gilbert, en Colombia, el dominio del déficit ha subido, pero el porcentaje que vive el déficit ha bajado y por eso la situación no es tan terrible. Sin embargo, en países como Perú y Bolivia, donde el déficit es más grande que el stock de vivienda existente, es absurdo hablar de esta cifra. Lo anterior sin tener en cuenta el déficit cualitativo, pues en el tiempo las expectativas de la sociedad cambian y siempre existirán tugurios.

Este cuadernillo fue elaborado con el apoyo
de .Puntoaparte Bookvertising en la ciudad de Bogotá.
Su impresión se realizó en el mes de febrero
del año 2012.

