



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Acceso a Tierra Urbanizable de Bajo Costo para VIS

Taller de Expertos
Bogotá, Agosto 25 de 2006

Memorias del Taller



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



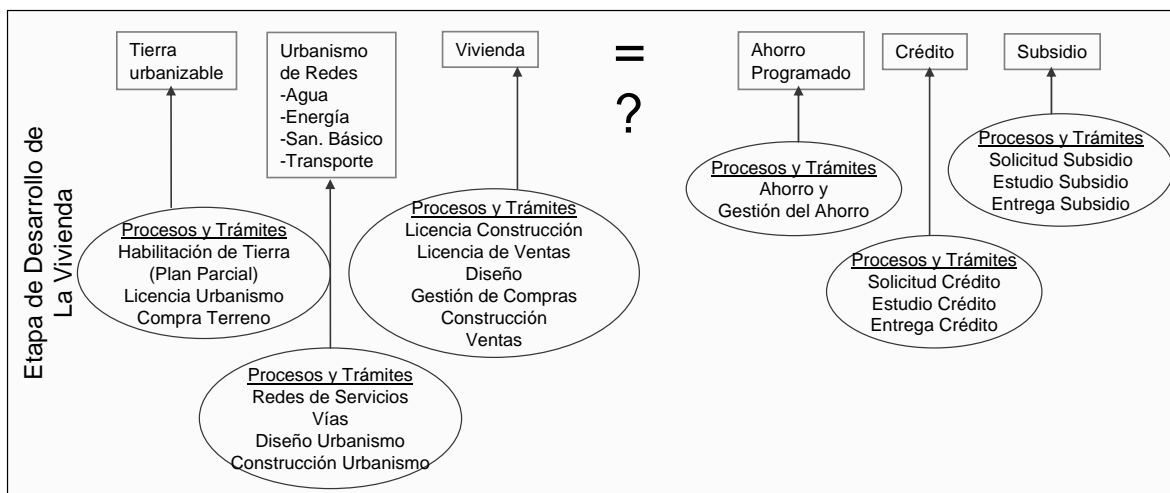
Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Indice

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introducción | 3 |
| 2. Resumen de las ponencias de expertos | 5 |
| • Dr. David Buitrago y Dr. Guillermo Herrera, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | |
| • Dr. Francesco Ambrosi y Dr. Juan Francisco Rodríguez, Planeación Distrital | |
| • Dra. Sandra Forero, CAMACOL Cundinamarca | |
| • Dr. Alvaro José Cobo, ASOCAJAS | |
| • Dra. María Mercedes Maldonado, Universidad Nacional – Lincoln Institute | |
| • Dr. Oscar Arcos, en representación de la Dra. María Virginia Casasfranco, Metrovivienda | |
| 3. Debate | 45 |
| 4. Conclusiones del Taller | 50 |
| 5. Bibliografía..... | 59 |

1. Introducción

El desarrollo de vivienda, y en particular el desarrollo de vivienda de interés social, implica un adecuado balance de un gran número de procesos y de recursos. A través de múltiples reuniones de la Mesa Redonda de Vivienda de Interés Social (o Mesa VIS) de la Universidad de los Andes, se llegó a la conclusión de que este balance puede representarse por una ecuación. La figura siguiente muestra de manera simplificada esa ecuación de procesos y recursos, y además postula que mientras exista un déficit de vivienda, dicha ecuación no está balanceada. Como se observa en la figura, en la parte derecha de la ecuación se encuentra el esfuerzo que debe realizarse para que el comprador de vivienda obtenga los recursos necesarios para la compra de la vivienda. Estos esfuerzos involucran los procesos de consecución del ahorro programado, del crédito y del subsidio. Esta parte de la ecuación se debe igualar con la parte izquierda de la misma, la cual como se indica en la figura incluye el esfuerzo para lograr una solución de vivienda construida. La construcción de esta vivienda se compone de todos los procesos y recursos requeridos desde la adquisición del suelo en bruto, hasta la construcción y venta de la vivienda.



Ecuación para el desarrollo de vivienda de interés social.

Se tiene un déficit de vivienda actual en el País que según estimativos recientes se estima en más de 2.300.000 unidades¹. Además, la producción de vivienda anual por el sector formal está por debajo del crecimiento de la población. Esto indica que no hay un adecuado balance en las dos partes mostradas en la ecuación de la figura.

En lo referente al taller cuyas memorias aquí se presentan, las acciones para enfrentar la grave situación del déficit de vivienda mencionado se ven afectadas por la escasez de un recurso esencial como lo es el suelo urbanizado. Esta escasez provoca dos efectos inmediatos muy negativos sobre la capacidad de desarrollar proyectos de vivienda de

¹ Departamento Nacional de Planeación, Ciudades Amables (en Colombia Visión 2019), 2005.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

interés social (VIS). Por un lado, es insuficiente el suelo habilitado para el desarrollo de nuevos proyectos; y por otro lado, las tierras que pueden habilitarse se encarecen.

El taller cuyas memorias aquí se presentan se convocó por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, Asocajas, UN-Hábitat, y First Initiative, con apoyo de la Mesa VIS de la Universidad de los Andes, para generar ideas, alternativas, propuestas enfocadas en mejorar la disponibilidad de tierra urbanizable de costo adecuado para VIS. Para lograr este propósito se convocó la participación activa y el debate de concedores del tema de diferentes sectores pertinentes.

A continuación se presentan las memorias del taller, estructuradas en tres partes principales. En primer lugar se incluyen los resúmenes de las ponencias realizadas por los invitados ponentes del taller. A continuación se resume el debate realizado por todos los participantes, una vez terminadas las presentaciones anteriores, y finalmente se presentan las principales conclusiones que se pueden destilar del taller.

Es importante precisar que las ponencias se presentan en estas memorias como resúmenes, con la excepción de la ponencia realizada por Metrovivienda. Los autores, la Dra. Casasfranco (gerente general de Metrovivienda) y el Dr. Arcos (subgerente de planeación) entregaron un artículo que respalda su ponencia. El editor decidió incorporar integralmente este artículo en vez del resumen de la ponencia.

La labor de editar estas memorias fue realizada por D. Echeverry, coordinador de la Mesa VIS, quien es profesor asociado de la Universidad de los Andes.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

2. Resumen de las ponencias de expertos

Ponencias del Dr. David Buitrago, Director Sistema Nacional Habitacional, y del Dr. Guillermo Herrera, asesor del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Dr. David Buitrago

En el pasado inmediato y reciente, en la Ciudad de Bogotá se asignaron subsidios casi exclusivamente para vivienda nueva. Se espera que lo mismo ocurra en el inmediato futuro. Esto preocupa al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, puesto que no se ve con claridad cómo se van a aprovechar los subsidios disponibles.

| ENTIDADES | Número | (Mill. \$) |
|---------------------------------------|----------------|--------------------|
| 1. Inurbe - Fonvivienda | 11.064 | 79.814,7 |
| 2. Cajas de Compensación Familiar | 82.767 | 539.543,3 |
| 3. Caja Promotora de Vivienda Militar | 5.462 | 82.949,0 |
| 4. Fondo Nacional de Ahorro | 15.587 | 422.107,8 |
| TOTAL | 114.880 | 1.124.414,8 |

Subsidios recibidos por Bogotá D.C. del 2002 a la fecha (MAVDT)

Está ya aprobada en segunda instancia de Senado, una modificación a la ley 564 para subir el techo fiscal de 150 mil a 350 mil millones, para el subsidio urbano, más 60 mil millones en lo rural. De todas formas ya autorizaron las vigencias futuras para la inversión en subsidios, lo cual se reflejará en una mayor disponibilidad.

| No | Nombre | TOTAL | NUMERO DE SUBSIDIOS |
|----|-----------------------------|------------------------|---------------------|
| 1 | C.C.F. AFIDRO - BOGOTA | 20.528.981.011 | 2.531 |
| 2 | C.C.F. CAFAM - BOGOTA | 251.470.832.020 | 31.007 |
| 3 | C.C.F. COLSUBSIDIO - BOGOTA | 399.665.435.240 | 49.279 |
| 4 | C.C.F. COMPENSAR - BOGOTA | 275.142.620.485 | 33.926 |
| 5 | C.C.F. COMFACUNDI - BOGOTA | 2.443.629.201 | 301 |
| | TOTAL | 949.251.497.956 | 117.044 |

Metas del FOVIS para Bogotá, 2007-2010 (MAVDT)

Lo anterior implica una disponibilidad realista de subsidios para vivienda nueva de cerca de 160,000 subsidios para Bogotá en el período 2007 a 2010. Es decir, más de 500,000 personas serán beneficiadas con vivienda nueva en Bogotá.

El Ministerio está ansioso de ver el compromiso del Alcalde y de la Ciudad de Bogotá para lograr aprovechar estos recursos en vivienda nueva. Se señala además que una inversión en 160,000 viviendas genera mucho empleo, tan necesario en cualquier ciudad del país.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Dr. Guillermo Herrera

Se han generado algunos sistemas de gestión del suelo que en nuestro criterio de pronto lo que han hecho es amarrar el suelo y los resultados son evidentes; la generación de suelo vía planes parciales es bastante bajita, como en Bogotá. En Medellín es bajísima, y en Cali hay solo tres planes parciales. La generación de suelo disponible para VIS con base en los planes parciales es muy baja. Se diagnostica una reducida capacidad técnica en los municipios a cargo de estos planes parciales. Es fundamental por lo tanto fortalecer esta capacidad técnica para poder gestionar suelo en adecuadas cantidades.

Quisiera dejar planteado el tema de la valoración de la tierra urbanizable para vivienda de interés social sobre todo refiriéndonos a los suelos de expansión en la gran mayoría de las ciudades, salvo Bogotá y Medellín.

Hay disponibilidad de suelo; sin embargo, hay que regular la oferta de ese suelo y hay que evitar que los propietarios traten de controlar el precio del suelo.

Es hora de que todos nos reunamos y generemos mejores capacidades, y además que también repliquemos las mejores capacidades. Pongámonos de acuerdo para empezar a generar facilidades para la promoción de los instrumentos legales que nos permiten disponer de tierra de bajo costo.

Ponencias del Dr. Francesco Ambrosi, y del Dr. Juan Francisco Rodríguez de Planeación Distrital

Se presentan varios hechos en el Distrito Capital; los propietarios están reteniendo el suelo, los planes parciales están demorados. Hay especulación y precios más altos de la tierra por las expectativas del uso que se le pueda dar. Adicionalmente, hay una decisión distrital de limitar la expansión de Bogotá, lo cual contribuye a la escasez de suelo. No se va a seguir extendiendo la ciudad más allá de lo que ya se definió en plan de ordenamiento como zonas de expansión, no se tiene el caso que tiene Medellín, que físicamente no tiene ni siquiera para donde expandirse; porque ya Medellín está rodeado de Municipios. En el Distrito Capital eventualmente se podrían tener más suelos habilitados, pero hay una decisión política de la administración de limitar la expansión de Bogotá, a las zonas que se declararon en el plan de ordenamiento. Se está hablando de aproximadamente 900 hectáreas en el sur, en las zonas de Nuevo Usme y alrededor de otras 1000 hectáreas en el Norte

El suelo habilitado para vivienda requiere infraestructura de urbanismo. Quien asume este costo; el Distrito, o deben ser los propietarios?

Se habló de la retención del suelo que se presenta por parte de unos propietarios que simplemente no están poniendo sus suelos a disposición para su desarrollo; hay que reconocer también que se presentan casos en los cuales se ha iniciado el proceso de planes parciales y que por la dificultad que hemos tenido hasta ahora, ha habido demoras en el proceso de aprobación de los mismos. Como se mencionó, un punto que también es importante en esta problemática es la especulación que se está haciendo con el valor del suelo en la medida en la cual, en aras o con las disculpas de escasez, se pretende colocar unos valores a los suelos que son más altos de lo que realmente pueden valer.

Por otro lado, tenemos en el caso de la urbanización, la escasez de suelo. A nivel urbano se tienen algo así como 2800 hectáreas de suelo en desarrollo, que se ha sujeto a plan parcial pero es un suelo que no tiene infraestructura. La pregunta es, cómo se va a producir ese suelo urbanizado, y quién va asumir los costos de la infraestructura. Hay un escenario que se ha vuelto frecuente y es lo que aquí se llama la socialización de los costos. Esa infraestructura se ha pensado que la tiene que asumir el Distrito con cargo a todos los habitantes y no es un costo que debe ser asumido por los propietarios del suelo. Se plantea también el ajuste de los estándares de urbanismo, buscando una racionalización de los costos del mismo.

Un problema muy serio es el fraccionamiento ilegal del suelo, que no respeta ningún estándar, y que es muy alto; en una localidad como Usme se llega a que el 90% de los fraccionamientos son ilegales. Se ha visto con alarma como los estándares de zonas verdes de metros cuadrados de equipamiento público por habitante, han ido cayendo. Viendo el problema de la vivienda no solamente como un problema de vivienda, sino como un



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

problema de hábitat, tenemos que entrar también a analizar, mitigar y resolver este problema en los desarrollos futuros.

Se puede observar que hay un problema que va mas allá de ser solucionado con el subsidio, que es el del tamaño de la vivienda. No se está respondiendo realmente a lo que es el requerimiento de tamaño para vivienda productiva, que es la que necesitan los sectores populares. Esto sectores ven es esa vivienda una fuente de alternativa de ingreso a través del uso del espacio en actividades que generan ingreso (arriendo, tienda, taller, etc.).

Hay un problema de capacidad de pago de la vivienda. Los mecanismos tradicionales de crédito se van al sector formal; el sector informal por problemas de no tener un trabajo estable, cesantías, un ahorro acumulado etc. no tiene la posibilidad de acceder al crédito. El problema es entonces que a pesar de los subsidios disponibles y de la oferta de vivienda, se tiene una demanda que no puede acceder a ese tipo de oferta. A esto se suma el efecto del precio del suelo y de la vivienda terminada. La respuesta del sector constructor se refleja en las altas densidades que hay en los desarrollos. Estas altas densidades son también una preocupación en Planeación Distrital.

A los retos que enfrenta el Distrito Capital en vivienda se responde con unas actuaciones. Estas actuaciones se describen en los párrafos siguientes.

Es importante el diálogo del Distrito con los municipio vecinos para ver que oferta regional hay de suelo y de esta forma ir ubicando parte de esa demanda de vivienda de interés social que tiene el Distrito para los próximos 10 años.

Un segundo punto que podría apuntarle a reducir el problema de la escasez es la calificación de ámbitos de suelo destinado por VIS. Esto quiere decir que como Distrito, se debe buscar romper la segregación que estamos haciendo de estratos en la ciudad. Hay suelo disponible no solamente en los barrios tradicionalmente de VIS, sino en otras localidades. Para reducir un poco esa escasez del suelo para vivienda de interés social está la obligación que tenemos dentro de los planes parciales de que el 20% de los suelos se destinen a vivienda de interés social. Se debe asegurar que se destine una cantidad adecuada de suelo a VIS aplicando esta reglamentación vigente.

El Distrito también puede utilizar el instrumento del desarrollo de la declaratoria por interés prioritario. Este es un instrumento que permite expropiar tierra improductiva para habilitarla para VIS. Igualmente se puede considerar el congelamiento de los precios del suelo en el momento antes de anunciar la existencia de un proyecto para evitar el incremento de precios resultante de la especulación. La expropiación por vía administrativa o la expropiación a favor de terceros es una medida que se tiene prevista porque realmente se ha hecho muy poco uso de ella y se tiene que más proactivo en ese sentido. Por lo que concierne al precio también se puede decir que el plan de ordenamiento definió la clasificación del suelo. Claramente se definieron unos suelos rurales y se especificó que los suelos de expansión eran suelos rurales hasta tanto no se desarrollaran



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

los planes parciales, lo cual lógicamente tiende a controlar el valor del suelo. Sin embargo, en el caso concreto de Usme cuando se inició el proceso, uno de los puntos importantes que se encontró fue que la expectativa del valor del suelo era bastante más alta de lo real. Los dueños de la tierra se basaban sobre como se venían vendiendo lotes piratas en la zona; por lo tanto si un lote de 6 por 12 se podía vender en 7'000.000 u 8'000.000 de pesos entonces esta era la expectativa de venta. No reconocían que ese suelo por plan de ordenamiento territorial era un suelo rural, y por lo tanto tenía que valorarse y venderse como suelo rural.

También hay un punto muy importante que es el manejo de la plusvalía. La nueva reglamentación apunta a recuperar más equitativamente el valor de los suelos. Al recuperar parte de ese mayor valor que antes se estaba apropiando solamente por el propietario del suelo, se puede invertir en la infraestructura.

Juan Francisco Rodríguez

El gran arsenal de instrumentos está es en el suelo; en la medida en que no podamos implementar una política de suelo, estamos desperdiciando la ley.

Se proponen alternativas para mejorar el acceso a suelo, tales como dar preferencia al Distrito como comprador de tierra. Se podría utilizar este derecho de preferencia, entendido como una forma de regular los precios del suelo. Esto inclusive puede funcionar sin hacer uso del derecho de compra, sino declarando el derecho de preferencia e inscribiéndolo en los planes de matrícula del suelo, por lo cual el propietario del suelo lo tiene que ofrecer al Distrito primero que a cualquier otra persona. En el momento en que el propietario lo ofrezca, el Distrito lo tendría que valorar y esto se haría teniendo en cuenta los sistemas de reparto y la plusvalía. El Distrito podría entonces decir cuál es el precio e informaría a los demás actores, resolviendo el problema de información en el tema del valor del suelo.

Se ve con preocupación que el dueño del suelo no corre con las cargas, sino que las termina asumiendo el comprador final de la vivienda, quien es el de menores recursos. Hoy se tiene un sistema de tarifas cruzado y unas valorizaciones por beneficio local; si se considera que lo que dice la ley es que el propietario del suelo es el que debe pagar la infraestructura, hoy no se está cumpliendo porque el costo de la infraestructura se está transfiriendo a los usuarios finales. Se está trabajando entonces en los sistemas de reparto y en particular en nuestros dos planes principales de expansión en el Distrito, intentando que esas cargas se transfieran a los propietarios del suelo.

También indica el interés en buscar apoyo del Gobierno Nacional para la adecuación de los terrenos. Es decir, se plantea la posibilidad de que el subsidio pueda aplicarse a los costos de urbanización de la tierra en bruto.

Planeación Distrital indica inquietud por las densidades que considera altas en la ciudad; sugiere que se reduzcan estas densidades de hasta 294 unidades por hectárea, a cerca de 100 por hectárea. Se debe trabajar en el sistema de organización antes de la construcción de la



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

vivienda, es decir producir el suelo organizado. A propósito de esto el tema de la renovación urbana es importantísimo en Bogotá es decir, y en eso coincidimos en gran medida con el documento de ciudades amables 2019 que produjo el Departamento Nacional de Planeación, nosotros tenemos que aprovechar el *stock* existente de una manera eficiente en la Ciudad. La renovación urbana me parece importante pero siempre y cuando tenga obligación de generar VIS. Si se hiciera un ejercicio simple, con densidades de 100 viviendas por hectárea, se muestra que en Bogotá tenemos que dedicar casi todo nuestro suelo para la atención del déficit.

También se mencionan las opciones de la VIS progresiva, e incluso de la autoconstrucción dirigida como mecanismo de generación de soluciones de vivienda económica. El subsidio para mejoramiento es también una opción importante que puede contribuir a mejorar el déficit, la cual ha sido subutilizada.

Se están realizando esfuerzos cartográficos para delimitar con certeza cuales son los suelos que tenemos disponibles; se han detectado muchos de estos suelos con licencias vigentes mineras que duran 20 a 50 años. Se debe saber con certeza cuanto suelo disponible hay.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Ponencia Dra. Sandra Forero, Gerente Camacol Cundinamarca

Inicia su presentación la Dra. Forero aclarando que el problema de escasez del suelo es de orden nacional, pero que se enfocará al ámbito del Distrito Capital. Realizará su ponencia en tres partes; la primera en la cual indica la necesidad de suelo, la segunda que se centra alrededor de los instrumentos de generación del suelo, y la tercera que presenta una discusión final.

1. Para qué el suelo?

Según estadísticas mostradas por la Dra. Forero, el 80% de los hogares bogotanos se concentran en estratos medio-bajo hacia abajo (CID-UNAL-DAPD). Igualmente plantea estadísticas alrededor del déficit en Bogotá: menciona un crecimiento anual de 50,000 hogares nuevos, de los cuales 35,000 son VIS, y un déficit acumulado cercano a las 420,000 unidades de vivienda (DAPD). Por otro lado, se inician cerca de 21,000 viviendas al año, con una oferta anual de cerca de 11,000 viviendas VIS Tipo I y II, por lo cual el déficit sigue creciendo. Se refiere a la meta del señor alcalde de generar 70,000 viviendas tipo I y tipo II en su período; destacando que en la actualidad se ha ejecutado el 34%, considerando muy difícil su cumplimiento al tenerse que ejecutar 41.000 soluciones en año y medio.

Adicionalmente, la Dra. Forero describe estadísticas de las proporciones de costos dentro del precio final de las viviendas más económicas. La siguiente tabla las resume:

| Componente del Precio de la Vivienda | Proporción del Precio (en %) |
|--------------------------------------|------------------------------|
| Lote en bruto | 13% |
| Urbanismo | 13% |
| Costos directos | 54% |
| Costos indirectos | 20% |

Componentes del Precio de VIS (CAMACOL)

Como se puede observar, la participación del suelo urbanizado alcanza con un 26%, más de la cuarta parte del precio de venta de la vivienda. Esto responde a los precios crecientes del suelo por su escasez.

2. Instrumentos disponibles para la generación de suelo

Qué instrumentos hay disponibles para mejorar a disponibilidad de suelo? Son varios los que la Dra. Forero menciona.

Bogotá avanzó en la reglamentación del tratamiento de desarrollo, estableciendo reglas claras para los predios desarrollables, que por sus condiciones no son objeto de plan parcial, con el decreto 327 de 2004.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



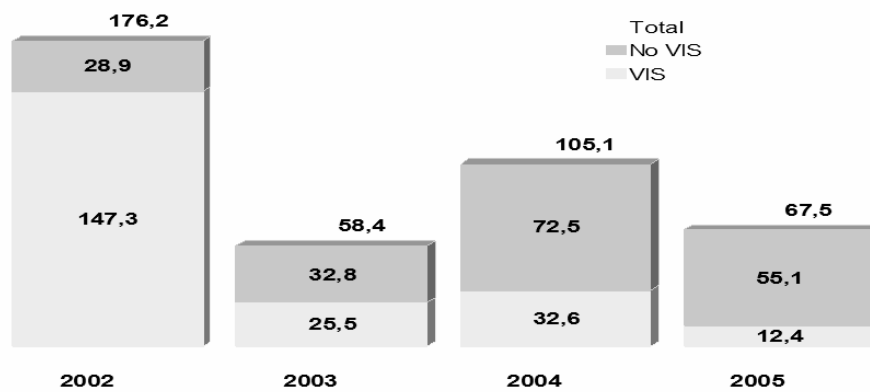
ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

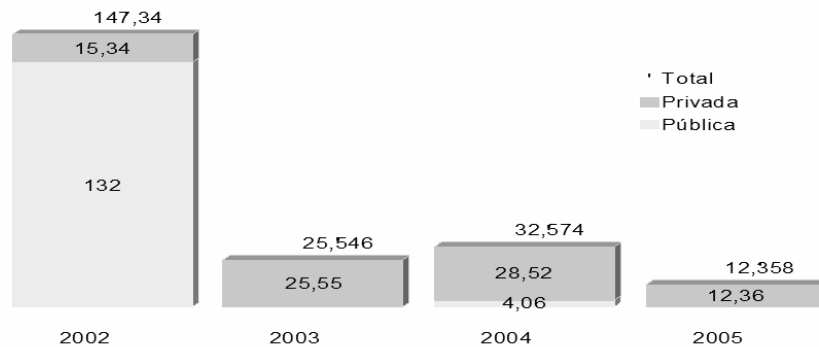
Para la incorporación de suelos de expansión a suelo urbano o para desarrollar aquellos suelos urbanos que la administración considera de condiciones especiales el instrumento legal son los planes parciales.

La reflexión que se presenta se centra en la problemática de incorporar suelo para VIS, partiendo de la normatividad actual en el Distrito y de los antecedentes para la formulación y adopción de los planes parciales. Como se puede ver en la siguiente gráfica, el área incorporada por planes parciales en el Distrito viene decreciendo, particularmente para VIS, que es la que más nos interesa en el taller.



Hectáreas incorporadas por año y por tipo de vivienda (Decretos de Planes Parciales del Distrito)

Es fundamental además que estos planes de generación de suelo para VIS sean de iniciativa pública. Fuera de los pocos terrenos promovidos por Metrovivienda, no ha habido más iniciativas del gobierno distrital en esa dirección, como se aprecia en la gráfica siguiente.



Número de hectáreas incorporadas para VIS (Decretos de Planes Parciales del Distrito)

En el artículo 350 del decreto 190 de 2004 se fijan porcentajes mínimos de área de los nuevos desarrollos con planes parciales para Vivienda de Interés Social (VIS) subsidiable,



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

o bien, alternativamente, para el desarrollo de programas de Vivienda de interés Prioritaria (VIP). Estos porcentajes mínimos son los mostrados en la siguiente tabla:

| | % de VIS subsidiable | % de VIP |
|----------------------------|----------------------|----------|
| Expansión Norte | 20 | 15 |
| Expansión Sur y Occidental | 50 | 30 |
| Urbano | 20 | 15 |

Porcentajes mínimos de área en planes parciales para VIS y VIP (Decreto 190 de 2004)

Lamentablemente la aplicación de los instrumentos de planes parciales no ha tenido la eficacia esperada para dotar a la ciudad de un insumo clave como es la tierra urbanizable para VIS. De los planes parciales en trámite con un total de 2111 hectáreas, hay aproximadamente 657 hectáreas para VIS. Por otro lado, los planes parciales son instrumentos importantes para generar suelo; deben generarse planes parciales con eficiencia y rapidez. Según datos de CAMACOL, con datos recolectados en el año 2005 el tiempo promedio de trámite de planes parciales fue de 37 meses, llegando en algunos casos a más de 72 meses.

Otro instrumento público utilizado por el Distrito son los planes zonales. Hay en el momento dos grandes planes zonales: el Plan Zonal del Norte, y la operación urbanística Nuevo Usme. Con estos planes se puede albergar la población de los próximos 20 años. Se desarrolla mediante 4 planes parciales. El primero contempla 341 hectáreas brutas de las cuales quedan 147 hectáreas de área útil, con únicamente 59 hectáreas para uso residencial.

En conclusión, en la figura de los planes parciales y planes zonales, existen dificultades y problemas: desconocimiento de bases conceptuales, constitucionales y legales, que se reflejan en tiempos inadecuados, indefinición de procedimiento, etc. La transferencia de suelo para VIS está reglamentada pero no opera. La gran expectativa se centra en operaciones más ambiciosas como puede ser Nuevo Usme. Sin embargo se plantea la preocupación de que no coinciden los tiempos de operación del plan zonal con los ritmos de crecimiento de la ciudad y su consecuente necesidad de tierra. Es preciso que la administración distrital proponga planes macro que sean visionarios. Estos macroproyectos, como lo pueden ser Usme y la Zona Norte son insuficientes

El hecho de que no existía el decreto 2181 de 2006 demoró la generación de suelo a través de los planes parciales porque no había unidad en el marco conceptual de estos como instrumento de planeación. Este decreto ayuda a dar más claridad a los trámites para los Planes Parciales y establece definiciones que unifican criterios para la aplicación del instrumento y para las reglamentaciones locales.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

A continuación, se presenta una síntesis de las principales características del decreto 2181 de 2006.

- En la definición de Plan Parcial se da el marco para aplicar los conceptos y la relación de carga (obligación) y beneficio (aprovechamiento), como la base de proyectos asociativos de urbanización y construcción y un sistema equitativo, tal y como lo establece la Constitución.
- En la especificación del Aprovechamiento Urbanístico Básico se aclara que este beneficio urbanístico es un derecho del propietario del Plan Parcial, por la asunción de las cargas locales. La carga local entonces tiene un valor y debe estar establecido en el POT.
- En la especificación del Aprovechamiento Urbanístico Adicional se establece que está por encima del Aprovechamiento Urbanístico Básico, lo cual permite diferenciarlos claramente. Igualmente es un derecho pero ligado a la carga general.
- En la especificación de Cargas Locales de la Urbanización, se determina que las cargas locales se reparten entre los propietarios de inmuebles del plan parcial. También se definen claramente sus componentes y esto ligado al concepto de AUB y de infraestructura vial. Se dan herramientas para que los municipios lo incorporen adecuadamente a sus POT o reglamentaciones.
- En la especificación de Cargas Generales o Estructurantes, relaciona expresamente las cargas generales a la infraestructura vial principal y redes matrices de SSPP. Aclara que estas cargas no se distribuyen únicamente entre los propietarios del plan parcial, sino entre los propietarios de toda el área beneficiaria. Las redes matrices de servicios públicos benefician a la ciudad. Al establecer la manera de recuperarlas invocando expresamente el Artículo 338 de la Constitución es evidente que el decreto considera las cargas generales un ingreso fiscal. Sin embargo, el decreto igualmente habla de áreas de desarrollo concertado, en esa medida si las mencionadas cargas generales se asumen en forma concertada, pierden la característica impositiva y se convierten en un acuerdo de voluntades.

Todavía quedan pendientes aspectos importantes en lo relativo a los planes parciales, su operación, y su reglamentación:

- Es de gran importancia realizar una efectiva y eficiente coordinación institucional, dado que los planes parciales no son solo de las oficinas de planeación, sino que involucran otras entidades municipales, como lo son las entidades de servicios públicos. Incluso, se proponen talleres para la coordinación interinstitucional, particularmente en lo referente a servicios públicos, de tal suerte que se continúe facilitando el proceso de los planes parciales.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

- Es necesario adelantar las reglamentaciones locales para los municipios donde no están establecidos los aprovechamientos básicos y adicionales. Estas reglamentaciones deben cumplir con los preceptos constitucionales y legales que blinden la norma y sus procesos y que permitan el cumplimiento de términos.
- En estos puntos se ha trabajado de la mano del DAPD, para lograr una propuesta que haga viable este instrumento y que permita atender la demanda de estratos bajos, puntal de crecimiento del sector en el futuro.
- La reglamentación debe garantizar que se habilite suelo, en la ubicación adecuada, en los tiempos precisos y a un valor justo.

3. Discusión final

Al final de su ponencia la Dra. Forero realizó los siguientes comentarios.

Disponibilidad de suelo

Se refirió a la disponibilidad de suelo en el corto plazo en la ciudad de Bogotá. Para cubrir mínimo las 35,000 viviendas que implican la formación de nuevos hogares se requerirían 140 hectáreas *útiles* anuales. Con las 600 hectáreas *brutas* que se generarían aplicando el 20% de obligatoriedad de suelo para VIS en los planes parciales en curso se cubrirían 2,5 años de demanda de suelo, de nuevos hogares, pero no se reduciría el déficit. Obviamente esta no es la solución al largo plazo, pero sí en lo inmediato, siempre y cuando opere eficientemente la transferencia de suelo para VIS y los planes parciales.

De igual forma, resulta fundamental evaluar procesos como el de Renovación Urbana, que se ha construido en la teoría, pero que no existe aplicación en la práctica, y que pueden resultar en la habilitación de suelo tan necesario. Se comenta que operaciones como el Plan Zonal Centro se han desarrollado sin involucrar de manera efectiva al Sector Privado, lo cual desaprovecha la oportunidad de trabajar con un aliado importante para la ciudad.

Precio

El suelo se encarece en la medida que escasea. Algunas teorías de los últimos años en Colombia, tergiversando la aplicación de la Ley 388/97, insisten en que mediante la complejización de los instrumentos, se puede impactar el valor del suelo. Sin embargo, efectivamente se logró el efecto contrario, aumentando el valor del suelo y haciendo inviable la producción de VIS Tipo I y ya casi Tipo II, puesto que ese mayor costo no lo asume el propietario, sino que se traslada al consumidor final.

Existen costos adicionales que bajo el argumento de la autofinanciación del desarrollo urbano, se aplican a “rajatabla” a todos los proyectos, encareciendo la solución final: cargas generales, plusvalía.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

La virtud de Bogotá de contar con un banco de tierras se desaprovecha por esta misma situación. La movilización de los predios se frena por las cargas impuestas. Para el banco entregar la tierra a bajo costo y sin garantías tampoco ha sido la alternativa para generar las viviendas que se requieren (OPV'S).

Densificación

Así mismo es preciso pensar en la densificación de la ciudad. Es muy importante continuar la discusión sobre este aspecto, dadas las presentaciones realizadas por Planeación Distrital.

Ponencia Dr. Alvaro José Cobo, Presidente ASOCAJAS

El problema del acceso a la vivienda empeora, a pesar de los esfuerzos recientes. Es fundamental encontrar soluciones efectivas. Se complica aún más esta situación ante la falta de concordancia de las cifras del déficit. No tenemos indicadores fiables y las estadísticas mencionadas por unos y por otros no concuerdan.

Existe una responsabilidad social con la población en necesidad, particularmente de quienes estamos en una posición que permite ayudar. Lamentablemente no se está siguiendo adecuadamente una carta de navegación que se desarrolló con esfuerzo como fue la ley de Ordenamiento Territorial. Esta señala las acciones para el mejoramiento de la calidad de vida urbana y rural y el rumbo de la destinación de recursos y usos del suelo. A partir de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento tienen por objeto dar herramientas para la planeación territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, teniendo en cuenta las relaciones entre municipios, regiones; la diversidad étnica y cultural; así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida.

El ordenamiento del territorio es una función pública, la cual adecuadamente realizada tiene las consecuencias siguientes:

1. Genera suelo para las necesidades de uso colectivo.
2. Controla los usos del suelo.
3. Asegura la expansión ordenada de la ciudad.
4. Mejora estándares urbanísticos y ambientales.

Por lo tanto la inadecuada utilización de este instrumento implica un altísimo costo para una ciudad como Bogotá, para la cual hay números muy preocupantes. En Bogotá una gran mayoría de las familias viven con un ingreso mensual promedio de un salario, lo cual no les permite adquirir viviendas con precios superiores a \$20 millones. Sin embargo, la oferta actual de VIS nueva está entre los \$20 y \$26 millones. En el país la situación no es más alentadora, como lo muestran estadísticas de toda la nación como las siguientes:

- El 52% de los hogares son propietarios, el 37% arrendatarios y el 11% vive en usufructo o por ocupación de hecho.
- Un 75% de la población colombiana reside en áreas urbanas.
- En Colombia: el déficit habitacional se estima en 2.333.345 hogares de los cuales 1.531.237 hogares tienen déficit cuantitativo y 802.108 déficit cualitativo
- El 30% de los hogares presentan alguna carencia de vivienda.
- El promedio de espacio público por habitante es de 4m². Los estándares internacionales oscilan entre 10 a 15 m² por habitante.

Debemos marchar con paso firme en la búsqueda de poder brindar a cada familia colombiana una vivienda digna. El concepto de vivienda digna no está claramente definido



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



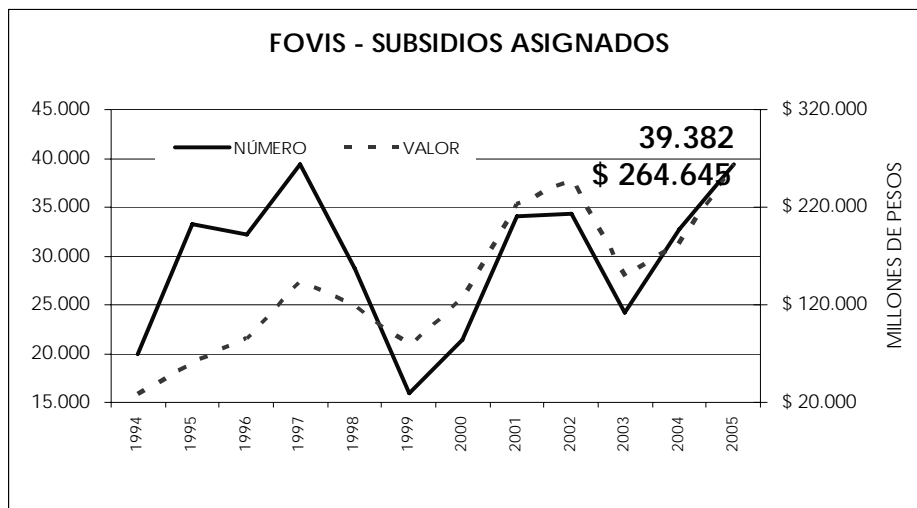
Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

en el marco legal, pero sin duda abarca aspectos fundamentales como los siguientes: aporta al desarrollo urbano de las ciudades, mejora la calidad de vida de sus habitantes, rescata el sentido de comunidad, vecindad y barrio, ofrece servicios integrales, armoniza los ejes humano y social con el entorno urbano y promueve el sentido de pertenencia con su propiedad y con el hábitat.

La función de las Cajas se apoya en el principio de generar soluciones para la población de la base de la pirámide. Es así como apoya la generación de subsidios a la demanda. Se debe acabar con el costo de ser pobre. En esta dirección, las Cajas trabajan concretamente en brindar apoyo a la población necesitada de vivienda, con acciones como las mencionadas a continuación:

- Promueven oferta de vivienda a través de proyectos propios o en alianzas con constructores
- Promueven a los municipios para que formulen proyectos y accedan a recursos del Gobierno Nacional.
- Dan crédito para vivienda y promueve el ahorro en el hogar.
- Participan en el proceso para la asignación de subsidios de los trabajadores formales e informales.
- Brindan asesoría, capacitación y supervisión a los hogares que desean mejorar, construir o comprar vivienda.

Las acciones de las Cajas en lo referente a vivienda se pueden describir con estadísticas concretas. Se puede mirar inicialmente el esfuerzo de la Cajas a través de los subsidios del FOVIS, fondo que apoyan con su administración. La figura siguiente enseña las cifras de entrega de subsidios del FOVIS, fondo que ha seguido importante reactivación con el apoyo de las Cajas:



Subsidios asignados por el FOVIS (ASOCAJAS)



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

La ejecución del FOVIS en el primer semestre de 2006 muestra un repunte importante; los subsidios asignados crecieron en un 108%, y los desembolsados en un 74%, con respecto al mismo semestre del año anterior.

| VARIABLE | PRIMER SEMESTRE | | % CRECIMIENTO |
|-----------------------------------------------------|-----------------|--------|---------------|
| | 2006 | 2005 | |
| NÚMERO DE SUBSIDIOS | | | |
| ASIGNADOS | 21.100 | 11.852 | 78% |
| GIRADOS | 12.662 | 7.949 | 59% |
| REINTEGRADOS | 2.942 | 2.665 | 10% |
| RECURSOS EN SUBSIDIOS (MILLONES DE PESOS) | | | |
| ASIGNADOS | 146.700 | 72.124 | 103% |
| GIRADOS | 79.868 | 45.894 | 74% |
| REINTEGRADOS | 19.297 | 11.692 | 65% |

Cifras comparativas FOVIS 2005-2006 (ASOCAJAS)

Los subsidios de la Cajas benefician a hogares con ingresos menores a 4 salarios mínimos; de este grupo, mayoritariamente se dan beneficios a los hogares con ingresos menores a 2 salarios mínimos. En el año presente, el 54% de los hogares que se han beneficiado están en esta última categoría. El porcentaje de ejecución del año en curso es del 61%, habiendo ejecutado 146,700 millones de 240,000.

Si se discrimina por tipo de vivienda, la siguiente tabla muestra para los años 2005 y 2006 el comportamiento de los subsidios. Mayoritariamente se otorgan subsidios para Tipo I y II.

| TIPO | AÑO 2006 | | AÑO 2005 | | % CRECIMIENTO |
|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| | % ASIGNACIÓN | No. SUBSIDIOS | % ASIGNACIÓN | No. SUBSIDIOS | |
| TIPO 1 | 60% | 12.720 | 52% | 6.163 | 15% |
| TIPO 2 | 26% | 5.384 | 40% | 4.741 | -35% |
| TIPO 3 | 14% | 2.996 | 8% | 948 | 75% |
| TOTAL | | 21.100 | | 11.852 | 78% |

Subsidios de las Cajas por tipo de vivienda (ASOCAJAS)

Las Cajas han generado igualmente otra actividad importante a través de las alianzas con constructores de la ciudad para ofrecer soluciones de vivienda a sus afiliados. Es así como cerca de 5.365 viviendas se están construyendo en alianza entre las Cajas de Compensación Familiar y constructores.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Como se ha mencionado, el Sector Público y Privado deben entrar a buscar estrategias que permitan garantizar suelo urbano a largo plazo para el desarrollo de proyectos de vivienda social. Para concluir se menciona lo siguiente:

- Tener en cuenta que si el municipio entra a reglamentar todo en función de un modelo de gestión fiscal – terminará acabando con el desarrollo de nuevos proyectos.
- Considerar que sobre la marcha se está reglamentando la Ley 388 y por lo tanto, es necesario crear escenarios de discusión permanente sobre diferentes modelos de Gestión del Suelo.
- La administración pública debe ser consciente del costo social y económico que implica el transcurso del tiempo.
- Promover que las ciudades se doten con instrumentos efectivos para regular e intervenir el mercado inmobiliario, de modo que las inversiones públicas y privadas sean fomentadas y ofrezcan un crecimiento en el desarrollo social de los municipios.
- Considerar que los diferentes instrumentos de gestión no entren a castigar la iniciativa privada de generación de nuevos desarrollos de vivienda, debido a que es necesario contar con proyectos viables económicamente y atractivos para impulsar la edificación VIS.
- Es fundamental garantizar los requerimientos de suelo necesario para atender la demanda de vivienda, por lo cual se requiere una reglamentación nacional clara y una normativa municipal que facilite el desarrollo de grandes proyectos integrales de vivienda.
- Es importante entender que el reparto equitativo de cargas y beneficios al interior de un plan parcial es un principio rector de distribución y no un sistema de financiación de obras públicas.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Ponencia Dra. María Mercedes Maldonado, Universidad Nacional – Lincoln Institute

Inicia su presentación la Dra. Maldonado indicando el problema de los subsidios no asignados. Uno de los cuellos de botella importantes es la escasez de suelo urbanizable. Su propuesta es la de generar alternativas de gestión que permitan habilitar suelo de una manera adecuada para VIS.

Por otro lado se menciona que no se llega a la población más pobre, y que el problema es más complejo; hay desempleo, hay informalidad rampante. Las viviendas son cada vez más pequeñas, dada la limitante de precio, y el costo del suelo.

Ante estas situaciones se plantea la autoconstrucción como una posible alternativa. Es necesario hacer el análisis de cuánta gente no es atendida por el mercado formal de vivienda, y realizar que un proporción importante de esta población no será atendida. Es preciso segmentar las políticas para llegar a toda la población.

Estas políticas no solamente deben encontrar suficientes recursos fiscales para asignar a subsidios de vivienda, sino que deben reconocer el empobrecimiento de la población. Igualmente es importante considerar los resultados de las políticas actuales; por ejemplo, los mínimos de áreas se están convirtiendo en máximos (35 m² de lote). Fuera de esto, los lotes en conjuntos de viviendas están incluso muy por debajo de estos mínimos (17 m²). Se sugiere plantear políticas que reconozcan las zonas vulnerables.

También es importante aplicar la ley existente. Es fundamental la adecuada imposición de cargas para el desarrollo de la urbanización de lotes en bruto. Si estas cargas no se aplican estrictamente, el impacto del precio de la tierra para el comprador se dispara.

Igualmente se debe hacer respetar el porcentaje obligatorio de área para VIS en todos los planes parciales. Y se plantea el interrogante de si debería ser del 50% del área de planes parciales, dado que cerca de la mitad de la población es la que requiere VIS Tipo I y II.

Se hace una crítica a los bancos de tierra administrados por el Estado. Se sugiere que esta no es misión estatal, y se encarta a la administración pública con esta gestión.

Se propone igualmente que se urbanice el suelo ligando los usos más rentables con los que no son rentables, de tal suerte que los usos más rentables ayude a subsidiar directamente los menos rentables.

Es importante realizar un control del costo del suelo para evitar el efecto especulativo que genera sobrecostos.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Se deben generar planes parciales con distribución equitativa de cargas y beneficios, los cuales deben ser de iniciativa pública, con una clara estructura de cargas generales, intermedias y locales.

Se propone no reducir los estándares urbanísticos. La ciudad ya tiene una proporción muy baja de espacio público por habitante.

Es necesario reglamentar la expropiación forzosa de predios aptos para VIS y que están en estado de “engorde”. Este es un instrumento útil que no se ha aplicado. Se debe tener cuidado de no llevar demasiado lejos de la ciudad a los asentamientos de VIS; hay casos como el de Chile en que están a 30 y 40 km de la ciudad, con efectos negativos.

Finalmente se propone una estrategia clara y continua de desarrollo institucional. Las administraciones locales tienen dificultad para manejar el tema de gestión de tierras y de proyectos VIS. Debe haber un apoyo importante en el mejoramiento de estas capacidades.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Ponencia Dra María Virginia Casasfranco y Dr. Oscar Arcos, Metrovivienda

Acceso a tierra urbanizable de bajo costo para vivienda de interés social²

Los autores de la ponencia entregaron el artículo siguiente en reemplazo del resumen escrito.

CONTENIDO

| | | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN..... | 24 |
| 2. | LOS PROBLEMAS DEL HÁBITAT..... | 24 |
| 3. | EL ROL DEL ESTADO EN LOS ENCADENAMIENTOS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE VIVIENDA..... | 25 |
| 4. | UN ENFOQUE: HÁBITAT, ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA | 26 |
| 5. | DOS PROBLEMAS EJE-ARTICULADORES: ESCASEZ DE SUELO URBANO Y DÉFICIT DE VIVIENDA..... | 29 |
| 6. | TRES VARIABLES ESTRATÉGICAS | 31 |
| 6.1 | POTENCIAL ECONÓMICO EN LA CIUDAD..... | 31 |
| 6.2 | VULNERABILIDAD POR SISMORESISTENCIA | 33 |
| 6.3 | DETERIORO EN LA CIUDAD CONSTRUIDA..... | 33 |
| 7. | PROPUESTA DE UN MODELO DE ACTUACIÓN..... | 33 |
| 7.1 | UNA MIRADA AL MODELO ACTUAL..... | 33 |
| 7.2 | UN NUEVO MODELO DE ACTUACIÓN..... | 35 |
| 7.2.1 | POTENCIAL ECONÓMICO, VULNERABILIDAD POR SISMORESISTENCIA Y DETERIORO EN LA CIUDAD CONSTRUIDA: REFERENTES PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE HÁBITAT A PARTIR DE LOS PROBLEMAS ESCASEZ DE SUELO Y DÉFICIT HABITACIONAL | 35 |
| 7.2.2 | UNIDADES DE DESARROLLO PRIORITARIO | 37 |
| 7.2.3 | SIMULTANEIDAD Y PROGRESIÓN DE ACCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HÁBITAT..... | 40 |
| 7.2.4 | EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN EL CORTO Y EL MEDIANO PLAZO | 41 |
| 7.2.5 | MODELO Y POLÍTICA DE INCLUSIÓN | 41 |
| 8. | INSTRUMENTOS..... | 42 |
| 9. | CONCLUSIONES..... | 43 |
| | BIBLIOGRAFÍA..... | 44 |

² Parte de las ideas que se exponen en esta ponencia corresponden al enfoque para la definición de una política de hábitat en Bogotá, propuesto desde Metrovivienda en el marco de las actividades del Comité Sectorial del Hábitat.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la realización de la primera cumbre mundial sobre Asentamientos Humanos en Vancouver (1976), el contexto de las condiciones económicas mundiales, el cambio demográfico y la urbanización, constituyen marco de referencia para comprender, analizar y enfrentar los problemas sociales, ambientales, institucionales y de gobierno de los asentamientos humanos.

La magnitud y la intensidad de los problemas de hábitat son distintas en las ciudades y dentro de ellas. El ejercicio de contrastar magnitudes e intensidades de los problemas con la capacidad económica, social, institucional y política de cada ciudad, proporcionará elementos para el diseño y la operación de una política de hábitat.

En particular, los problemas de escasez de suelo para la vivienda de interés social y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, constituyen los retos más relevantes para las administraciones locales. Atender la demanda de acceso a tierra urbanizable de bajo costo para vivienda de interés social es posible desde la formulación de una política que tenga en cuenta una visión amplia de la problemas del hábitat y las posibilidades reales que una administración local tiene desde el punto de vista normativo y del margen de maniobra que le permite la ejecución de políticas en su territorio.

En esta presentación se propone un enfoque metodológico para abordar el diseño de una política de hábitat para Bogotá y, en ese escenario, las posibilidades que tiene el Distrito Capital para atender la problemática de la escasez de suelo.

2. LOS PROBLEMAS DEL HÁBITAT

Naciones Unidas y UN-Hábitat, han sido recurrentes en señalar los problemas del hábitat en las sociedades contemporáneas. Los problemas son los mismos en Bogotá, con diferencias de matices³/. Mencionamos aquí 11 problemas generales:

1. Pobreza.
2. Inmigración.
3. Escasez de suelo urbano⁴/.

³ / El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Hacienda Distrital, UN-Hábitat, entre otras entidades, disponen de una amplia documentación sobre la naturaleza de estos problemas en Bogotá.

⁴ / Según el POT, la ciudad dispone de 4.750 hectáreas para nuevos desarrollos, de las cuales 1.800 se ubican en suelo de expansión.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

4. Déficit habitacional.
5. Desarrollo urbano ilegal.
6. Vulnerabilidad.
7. Mercados incompletos (referidos a la escasez de oferta de vivienda VIS para los más pobres y exclusión de la demanda –sector independiente con menos de 2 SMMLV⁵/- del sistema de financiamiento convencional).
8. Deterioro en la ciudad construida.
9. Contaminación ambiental.
10. Coordinación entre agentes (Estado – Mercado – Comunidad).
11. Bajo nivel de gobernabilidad.

Los diagnósticos demuestran que los niveles de pobreza siguen siendo excesivamente altos; el déficit habitacional aumenta año tras año⁶/; la ilegalidad urbana continúa siendo un problema aún no superado; la política de subsidios pierde en efectividad en ausencia de un mercado de VIS para los más pobres y ante las restricciones que impone el sistema financiero a los independientes con bajos salarios; el deterioro de algunos sectores de la ciudad es un problema que requiere de mayor atención por parte de la administración distrital, del sector privado y la comunidad.

3. EL ROL DEL ESTADO EN LOS ENCADENAMIENTOS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE VIVIENDA

La vivienda es un bien privado. El contrato social en Colombia establece que el Estado velará por el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna. El contexto para examinar el rol del Estado frente a los establecido en el contrato social es una economía de mercado. En primer lugar, el Estado ha designado en las entidades territoriales ciertas obligaciones sobre el tema vivienda. Examinemos:

⁵ / La proporción de empleo con menos de 2SMMLV ha venido en aumento desde 1996:

Proporción del empleo con < de 2 smml
Total Nacional

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total empleo (1) | 14.725 | 15.174 | 15.388 | 15.319 | 16.321 | 16.382 | 16.415 | 17.319 |
| Empleo en = o < 2 smml (1) | 7.940 | 8.686 | 9.437 | 9.762 | 10.794 | 11.156 | 11.195 | 12.002 |
| % | 53,9 | 57,2 | 61,3 | 63,7 | 66,1 | 68,1 | 68,2 | 69,3 |
| Gini de ingresos laborales | 0,426 | 0,468 | 0,472 | 0,496 | 0,518 | 0,502 | 0,506 | 0,518 |
| Pobreza (2) | 52,80 | 50,30 | 51,47 | 56,30 | 59,77 | 61,75 | 62,45 | 62,87 |

(1) En miles. Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Hogares y ECH
(2) Línea de pobreza

⁶ / El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004 – 2008, Bogotá Sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión, señala que en el periodo 1997 – 2003, la pobreza pasó de 35.1% a 52.3%. El estudio de PNUD - UN – HÁBITAT, CENAC (2004), Hábitat y Desarrollo Humano, registra para el año 2003 un total de 325.795 hogares (16,84%) con déficit habitacional: 175.899 en déficit cuantitativo y 149.896 en déficit cualitativo. Cada año se forman en Bogotá 40 mil nuevos hogares y la ciudad sólo produce 25 mil viviendas. El déficit se incrementa en 15 mil viviendas por año.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

- Existen realidades distintas en cada ciudad y municipio del país. Frente a ellas, hay un gran contraste entre una política nacional de vivienda -que es homogénea-, y las necesidades de políticas diferenciadas que corresponden a realidades heterogéneas en las ciudades y municipios del país.
- Incidencia del Estado en el encadenamiento de la producción de vivienda:
 - Provisión de suelo: incidencia baja. Algunas ciudades han conformado bancos inmobiliarios públicos; salvo el caso de Bogotá, los objetivos de estos bancos inmobiliarios públicos no apuntan a gestión del suelo ni a programas de vivienda.
 - Infraestructura: incidencia alta. Corresponde a la lógica de la provisión de bienes públicos, por fuera de la esfera del sector privado.
 - Construcción de Vivienda: incidencia nula. Desde el cambio de modelo de desarrollo –menos Estado interventor, más regulador-, el Estado sólo promueve el desarrollo de programas de vivienda, pero no los ejecuta directamente (Escenario de mercado).
- Incidencia del Estado en el encadenamiento del consumo de vivienda:
 - Subsidio: incidencia alta, pero con efectividad parcial. Gasto público focalizado relativamente alto. Eficacia de subsidios: media/baja. No se ejecuta la totalidad de los recursos disponibles. No llega a los más pobres.
 - Ahorro: incidencia nula. Problema macroeconómico: empleo, ingresos.
 - Crédito: incidencia baja. Problema macro: política monetaria. La población informal, con menos de 2 SMMLV no es objeto de crédito.

El Estado es un agente más en algunos eslabones de los encadenamientos de la producción y del consumo. La incidencia de la gestión del Estado en la provisión del suelo y en la disminución del déficit habitacional, es limitada.

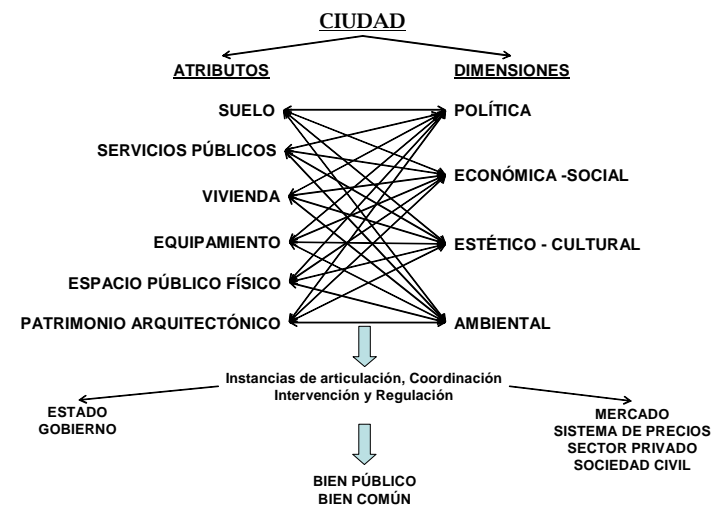
4. UN ENFOQUE: HÁBITAT, ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

El hábitat tiene expresión en la ciudad a través de diversos atributos y dimensiones (figura 1). La situación del hábitat en la ciudad es producto, entre otras, de las relaciones que se establecen con las actividades económicas y sociales –y su comportamiento- y con el Estado a través de la jurisdicción, el gobierno y la política pública.

Hábitat sostenible es sinónimo de bienestar. El bienestar es posible con la equidad. Economía es sinónimo de eficiencia. La historia ha demostrado de manera amplia que la eficiencia económica por sí misma no garantiza el bienestar general de la sociedad y que la economía de libre mercado no satisface ciertas necesidades sociales básicas (fallas de

mercado). La literatura económica ha denominado estas fallas como resultado de los mercados incompletos, en razón a lo cual se hace necesaria la intervención del Estado⁷. También se ha señalado que una excesiva intervención del Estado ha derivado en incapacidad de cumplir con sus objetivos y de controlar las consecuencias de sus acciones (fallas de Estado y de gobierno).

Figura 1
Hábitat: expresión de atributos y dimensiones en la ciudad



En los modelos de desarrollo actuales con economías mixtas, el Estado funge como regulador. Su propósito es establecer relaciones virtuosas entre eficiencia económica y bienestar con equidad (figura 2).

En la perspectiva del hábitat, y en referencia a su dimensión económica y el papel que juega el Estado, las siguientes preguntas son pertinentes:

- ¿Qué bienes públicos deben producirse?
- ¿Cómo producirlos?
- ¿Para quienes?

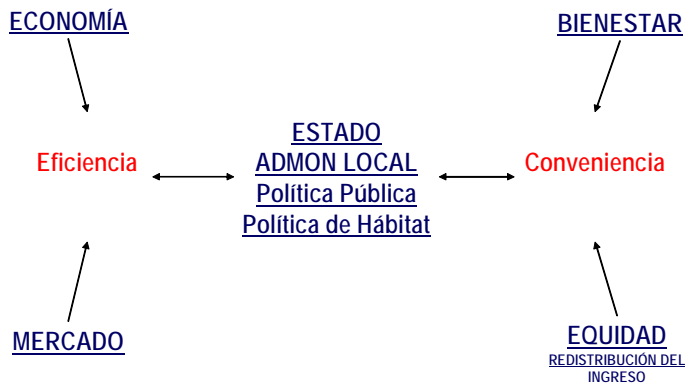
⁷ / Un caso ilustrativo de mercado incompleto es el de la escasez de oferta de vivienda para los más pobres de la sociedad. La oferta es inexistente por parte de los agentes del mercado, entre otras razones por las dificultades que tienen los hogares de hacer el cierre financiero. El mayor obstáculo lo encuentran en el sistema financiero que no suministra crédito inmobiliario a un alto porcentaje de independientes pobres.

- ¿Cómo se toman las decisiones?

En su propósito de garantizar la sostenibilidad del hábitat en la ciudad, un análisis desde la economía del sector público permitirá a la Administración Distrital:

- Definir las actividades que debe realizar la Administración, su organización, sus recursos y la forma de emplearlos.
- Comprender y prever las consecuencias de las actividades definidas que ha de realizar la Administración Distrital (en un sentido, la previsión de las consecuencias se refiere a los impactos -frente a la magnitud e intensidad de los problemas señalados arriba-, que se espera de realizar las actividades definidas; en otro, a las externalidades negativas posibles que podrían derivarse de la actuación gubernamental).
- Evaluar las consecuencias.

Figura 2
Sostenibilidad del Hábitat: Relaciones Economía – Estado - Bienestar





MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

La previsión de las consecuencias y su evaluación han de permitir valorar la conveniencia de las acciones del mercado y de la política pública en el cumplimiento de objetivos deseados hacia la sostenibilidad del hábitat (bienestar) en la ciudad.

5. DOS PROBLEMAS EJE-ARTICULADORES: ESCASEZ DE SUELO URBANO Y DÉFICIT DE VIVIENDA

En el punto 2 de este documento señalamos que los problemas del hábitat tiene diversas expresiones de magnitud e intensidad en las ciudades.

La pobreza, desde la perspectiva económica, es en muchos aspectos un problema de empleo e ingresos y la solución de fondo es de índole macroeconómica y nacional. Depende de la capacidad de transformación que los gobiernos y la sociedad en conjunto puedan aplicar a situaciones estructurales históricas. Bogotá tiene una importante participación en la economía del país y por lo tanto en la generación de empleo y de ingresos de sus ciudadanos, pero la reducción del problema de la pobreza está atada a la situación global del país. Lo que hace la Administración Distrital por sus ciudadanos es afectado de una u otra forma por lo que ocurre en materia de empleo e ingresos en el resto del país.

La inmigración en la ciudad es un problema de orden nacional: los desequilibrios económico-sociales regionales y los desplazamientos por violencia política histórica en el país, constituyen externalidades negativas y afectan de múltiples formas los mercados de la ciudad. Este problema no es posible controlarlo sin una decisiva y coordinada actuación de la nación con los entes territoriales y locales en la construcción de equilibrios regionales y la solución de la violencia política y el conflicto interno.

En el tema de la pobreza, el conjunto de las entidades del Distrito^{8/} hacen sus respectivos aportes a la reducción del problema. Pero la contribución de las entidades que conforman el Sector debe observarse conforme a sus objetivos misionales actuales.

Habría que hacer una distinción del rol que desempeña cada una de ellas: El DAPD hace la planeación de la ciudad (POT, aspectos normativos) pero no debería intervenir directamente en la ejecución de los programas y proyectos de la política pública^{9/}.

^{8/} Educación, Salud, Bienestar Social...

^{9/} Aunque el DAPD ha realizado valiosos aportes en la planeación y el diseño de grandes operaciones estratégicas para el hábitat de la ciudad, como la Operación Nuevo Usme, el Plan Maestro del Centro y el Plan Maestro del Aeropuerto el Dorado, la entidad se ha empeñado en continuar con las fases de ejecución de esas grandes operaciones. En efecto, el DAPD ha creado una para-institucionalidad en estos temas, nombrando gerentes y equipos técnicos en cada una de esas grandes operaciones, duplicando recursos y funciones que son propias de las entidades Distritales operadoras de la política.



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

La Subdirección de Control de Vivienda, del DAMA, ejerce funciones de control y prevención de desarrollos ilegales.

Metrovivienda debería intervenir con una visión más integral en los problemas de escasez de suelo y en la disminución de déficit habitacional. De manera indirecta, su actuación supone efectos que contrarrestan las tendencias del desarrollo urbano ilegal y promueven la generación de condiciones orientadas a completar el mercado (organización de las comunidades menos favorecidas como demanda efectiva, cierres financieros mediante la política de subsidios y microcrédito e impulso a la oferta de vivienda para segmentos de la población del sector laboral independiente más pobre).

La Empresa de Renovación Urbana tiene como objeto Gestionar, liderar, promover y coordinar mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, mediante programas de renovación y redesarrollo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en el suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. En la actualidad trabaja en el diseño del programa de renovación urbana para el centro de la ciudad, con atributos físicos, y dimensiones Económica, Social, Política, Jurídica y Ética, Cultura y Vida Urbana, Ambiental (Ecología Urbana y Ecología del Paisaje), y en el diseño el programa de renovación urbana para la ciudad en general a partir de un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.

La Caja de Vivienda Popular actúa directamente en el problema de desarrollo urbano ilegal, vulnerabilidad por alto riesgo y disminución de déficit habitacionales^{10/}.

Las tres entidades ejecutoras tienen campos de actuación directa en 5 de los 10 problemas mencionados en el punto 2: escasez de suelo urbano, déficit habitacional, desarrollo urbano ilegal, vulnerabilidad y deterioro en la ciudad construida. El problema de la coordinación es transversal a todos los problemas. El de mercados incompletos es más estructural. En este escenario de actuación de las entidades del Sector se puede acotar las siguientes consideraciones:

- El desarrollo urbano ilegal y la vulnerabilidad por alto riesgo es el resultado, entre otros factores, de la existencia de mercados incompletos, baja gobernabilidad y factores estructurales de la pobreza. Veamos algunos ejemplos: las zonas de desarrollo ilegal ocupan una proporción considerable de la ciudad: son una variable explicativa de la escasez de suelo. La recuperación y el aprovechamiento eficiente

^{10/} Aunque los ámbitos de actuación son distintos en cada una de las tres entidades mencionadas, el hecho de que se refieran a los mismos problemas lleva a una alta duplicidad de funciones, como en efecto lo han registrado diversos estudios adelantados por la Administración Distrital. Este aspecto será retomado en el punto 8.2, sobre la nueva institucionalidad para el Sector Hábitat.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

del suelo en zonas de origen ilegal y en zonas vulnerables por alto riesgo, son parte de las acciones orientadas a soluciones alternativas a la escasez de suelo.

- En gran medida, el desarrollo ilegal y la vulnerabilidad tienen expresión en el problema de déficit habitacional.
- El deterioro en la ciudad construida expresa usos ineficientes del suelo. Acentúan la escasez de suelo urbano. Recuperar y renovar zonas deterioradas en la ciudad, contribuye a un mejor y mayor aprovechamiento del suelo.

Lo expuesto lleva a la idea de que las entidades del Sector Hábitat deben diseñar su modo de actuación en torno a la reducción de los problemas escasez de suelo y déficit habitacional –sin perder de vista las relaciones que hay entre el conjunto de los problemas de hábitat mencionados-. El problema de escasez de suelo puede considerarse, dentro de una política de hábitat para la ciudad, como un factor estructurante de estrategias y programas. Toda gestión del Estado, con respecto a la escasez del suelo, debe orientarse a una influencia efectiva (desde un rol regulador de precios del mercado del suelo) en la solución de los nueve problemas restantes.

La gestión de las entidades que conforman el Comité Sectorial de Hábitat, a partir de los problemas de escasez de suelo y déficit habitacional, se orientará a los siguientes objetivos:

- Recuperar el hábitat deteriorado, ilegal y vulnerable.
- Crear nuevos hábitat en la perspectiva de las relaciones ciudad – región y/o región de ciudades.
- Garantizar su sostenibilidad.

6. TRES VARIABLES ESTRATÉGICAS

6.1 POTENCIAL ECONÓMICO EN LA CIUDAD

El criterio de potencial económico en la ciudad es importante para comprender que la magnitud y la intensidad de los problemas de hábitat requieren de recursos económicos en magnitudes e intensidades proporcionales. La variable tierra tiene una relación directa con el potencial económico. La escasez de suelo, anunciado como factor estructurante de una Política de Hábitat para Bogotá, deberá comenzar a recibir un tratamiento coherente con el potencial económico. En principio mencionamos 2 criterios relevantes para abordar la relación escasez de suelo – potencial económico en la ciudad – solución de problemas de hábitat:

1. La actividad económica de la ciudad aporta cerca de la tercera parte del PIB nacional. Significa que determinados usos del suelo en la ciudad, la propiedad del suelo y las



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

actividades económicas que allí se desarrollan, aportan en alguna medida una cierta proporción de los ingresos anuales del PIB distrital. Conviene observar que los aportes al PIB distrital de las zonas con desarrollo ilegal y/o vulnerables por alto riesgo son mínimos, nulos o negativos^{11/}.

2. El que la ciudad genere cerca de la tercera parte del PIB nacional obedece a una cierta eficiencia organizativa de aglomeración y de economías de escala. Las zonas de la ciudad hacen aportes en proporciones distintas al producto. Es de esperar que la renta de la tierra generada de acuerdo a esos aportes proporcionales (calculada como el costo marginal social de tener una propiedad), deberá ser igual a los subsidios requeridos en la ciudad para que las actividades económicas que se realizan en ella hagan equivalentes los precios de los productos a sus costos marginales^{12/}. Esta apreciación tiene un significado importante: la renta del suelo generada por las actividades económicas debe garantizar la *producción social de hábitat*.

Las ideas de este último punto surgen del Teorema de GHV^{13/} propuesto por William Vickrey, sobre la base de los aportes de Henry George, Harold Hotelling y el mismo Vickrey:

“En una economía de ciudades eficientemente organizadas y bajo condiciones de competencia perfecta, la renta de la tierra (calculada como el costo marginal social de tener una propiedad) generada por la aglomeración urbana, y que resulta de las economías de escala creadas en la ciudad, será igual a los subsidios requeridos para que estas actividades vendan sus productos a precios equivalentes a sus costos marginales”

El trabajo realizado por el CID, de la Universidad Nacional, sobre capacidad de pago de los hogares en Bogotá, señala que el Teorema de GHV pone en evidencia la necesidad de balancear la plusvalía derivada del desarrollo urbano con los subsidios necesarios para integrar a todas las personas en la dinámica de la ciudad. Un principio inspira el teorema: quienes reciben beneficios especiales del desarrollo urbano tienen que garantizar los recursos necesarios para que la ciudad sea de todos^{14/}.

¹¹ / Existen estudios adelantados por el DAPD sobre los elevados costos fiscales en los que incurre la Administración Distrital derivados de la ilegalidad del desarrollo urbano.

¹² / Este tema ha sido discutido por diversos autores que han hecho aportes importantes a la teoría de la economía del bienestar, entre ellos Dupuit (1844: Medición de la Utilidad de las Obras Públicas) George (1879: Progreso y Miseria), Knight (1924: Algunas Falacias de la Interpretación del Costo Social), Hotelling (1938: El Bienestar General en Relación con los Problemas de Tributación y de Fijación de las Tarifas de Ferrocarriles y Servicios Públicos), Samuelson (1954: La Teoría Pura del Gasto Público), Vickrey (1977: La Ciudad como Firma), entre otros.

¹³ / Vickrey 1977, pp. 344-345

¹⁴ / CID - J. I. González, 2005, p. 15.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

En este sentido, las rentas del suelo deben ser una fuente de recursos para los problemas de hábitat. Deben buscar ser iguales a los costos de recuperación, creación y sostenibilidad del hábitat para la ciudad.

6.2 VULNERABILIDAD POR SISMORESISTENCIA

Las normas sobre sismoresistencia son relativamente recientes en el país. El tema está asociado a la prevención ante posibles eventos naturales catastróficos. Cerca del 60% de la ciudad construida históricamente en Bogotá es vulnerable ante la eventualidad de un sismo de grado crítico: constituye un riesgo para la seguridad humana y para la economía del país. Una proporción considerable de ese porcentaje lo ocupan los asentamientos ilegales y vulnerables por alto riesgo. El escenario da suficiente justificación al objetivo de “*recuperar el hábitat deteriorado, ilegal y vulnerable de la ciudad*”, mencionado al final del punto 4 de este documento (p. 11). El horizonte temporal de recuperar el hábitat de la ciudad, en los términos que lo exige esta variable podría significar periodos de 20 a 50 años de acciones gubernamentales y un aprovechamiento de esta situación para imprimir un dinamismo sostenido al sector de la construcción y a la economía general de la ciudad.

6.3 DETERIORO EN LA CIUDAD CONSTRUIDA

El deterioro en la ciudad es otra variable de importancia, en particular en referencia a los lugares históricos y simbólicos que constituyen patrimonio cultural de la ciudad. La Administración Distrital ve en su recuperación una fortaleza para preservar la identidad cultural y fortalecer la cohesión social. La cultura y su expresión material y simbólica constituyen en sí mismas fuentes valiosas de recursos para la ciudad.

7. PROPUESTA DE UN MODELO DE ACTUACIÓN

7.1 UNA MIRADA AL MODELO ACTUAL

La fortaleza de la coordinación depende del modelo de actuación. El modelo actual de intervención de las entidades del sector hábitat no hace de la coordinación –bajo el supuesto de que ésta fuera óptima- un factor que contribuya a generar impacto en la reducción de los problemas del hábitat:

- Metrovivienda actúa el borde de la ciudad: sur-oriente (Ciudadela Nuevo Usme) y Sur-occidente (ciudadelas El Recreo, El Porvenir y Campo Verde). Aunque deben



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

valorarse sus acciones (banco de tierra, habilitación urbana y promoción de proyectos VIS) como efectos positivos de freno a la urbanización ilegal, la entidad no tiene presencia en el resto de la ciudad y su contribución a la disminución del déficit habitacional es mínimo. ¿Cómo valorar su aporte en eficiencia económica y conveniencia pública del bienestar con un esquema de actuación caracterizado por la promoción de viviendas unifamiliares y bifamiliares en los extramuros de la ciudad, frente a la tendencia en las grandes urbes de densificación y aprovechamiento eficiente del suelo urbano allí donde la ciudad tiene sus mayores ventajas de aglomeración y de economías de escala?¹⁵/.

- La Caja de Vivienda Popular tiene el objetivo de la política de mejoramiento, titulación y reasentamiento por alto riesgo. Frente a la magnitud de los problemas, su gestión no ha sido suficiente para mitigar o reducir los problemas.
- La Empresa de Renovación Urbana es reciente. Ha comenzado diseño de proyectos de renovación en el centro de la ciudad. Se ha concentrado en el Plan Centro.
- Planeación Distrital ha enfatizado en los instrumentos del POT como medios de financiación: éstos generan recursos que pueden considerarse contingentes: la plusvalía se cobra cada vez que se genera un acto administrativo; la filosofía de las cargas y los beneficios tienen un marcado énfasis en equilibrio financieros de los desarrollos planteados en planes parciales. Esta modalidad de actuación no ha tenido en cuenta el tema de la renta del suelo urbano como instrumento de financiación permanente para la recuperación, creación y sostenibilidad del hábitat en la ciudad.

La preocupación de las entidades del Comité Sectorial de Hábitat ha sido la viabilidad financiera y el cumplimiento de las metas establecidas en planes de desarrollo. No existe articulación entre las acciones de las tres entidades. Actúan sin considerar las acciones de las otras y la dinámica económica del conjunto de la ciudad no aparece como referente de actuación. El margen de maniobra lo han basado en el gasto público y no han considerado hasta el momento que los problemas del hábitat constituyen en sí mismos una posibilidad de generación de nuevos y permanentes recursos económicos para la ciudad.

¹⁵ / Las ventajas de la aglomeración y de economías de escala significan menores costos de inversión y de provisión de servicios públicos, ventajas en la movilidad, altos niveles de productividad y mejores condiciones de vida de los trabajadores, entre otros.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

7.2 UN NUEVO MODELO DE ACTUACIÓN

7.2.1 POTENCIAL ECONÓMICO, VULNERABILIDAD POR SISMORESISTENCIA Y DETERIORO EN LA CIUDAD CONSTRUIDA: REFERENTES PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE HÁBITAT A PARTIR DE LOS PROBLEMAS ESCASEZ DE SUELO Y DÉFICIT HABITACIONAL

La *escasez de suelo* y el *déficit habitacional*, como problemas claves del hábitat en Bogotá y su relación con las variables estratégicas *potencial económico de la ciudad*, *vulnerabilidad por sismo-resistencia* y *deterioro en la ciudad construida*, dan señales acerca de los escenarios de actuación de la Administración Distrital y de la forma como las entidades que conforman el Comité Sectorial de Hábitat deben encausar su gestión. La tabla 1 registra tres escenarios de actuación de la Administración Distrital:

- (i) Ciudad construida, formal e informal.
- (ii) Suelo de expansión y nuevos desarrollos.
- (iii) Ciudad – región.

La caracterización de cada uno de estos escenarios, con respecto a las tres variables estratégicas mencionadas, define un marco para la actuación de la Administración Distrital. Dado que los problemas son distintos en cada escenario, la información se constituye en un elemento clave para precisar, en magnitud, intensidad, ritmo y ubicación, la meta de generación de suelo urbano en la ciudad construida, en áreas de expansión y en la región, así como la disminución del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Cada escenario - y cada zona dentro de ellos- debe ser debidamente ponderado, con el fin de establecer prioridades, progresión y relaciones de medidas de política.

Las zonas de la ciudad caracterizadas de esta forma serán objeto de acciones de política pública con determinados énfasis, prioridades y progresión, de modo que la gestión pública se traduzca, con certeza, en metas orientadas a disminuir los problemas de escasez de suelo y déficit cuantitativo y cualitativo habitacional.

La iniciativa que tome la Administración Distrital en imprimir un dinamismo de desarrollo urbano en las zonas de la ciudad con potencial económico y que a su vez tienen problemas de sismo-resistencia y/o deterioro, se traduce en resultados explícitos buscados por la política pública. Entre otros:



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Tabla 1

| Escenarios | | Caracterización y Problemas definidos en términos de variables estratégicas | | Acción de la Administración Distrital y de las entidades del Sector Hábitat | Gestión con Respecto a los Problemas Ejes Articuladores | |
|--------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| | | | | | Escasez de Suelo | Déficit Habitacional |
| Ciudad Construida | Formal | Con potencial Económico y problemas de: | Sismo-resistencia y Deterioro | Gestión e iniciativa pública para dinamizar la economía a partir de usos potenciales del suelo (Eficiencia económica) (Recursos de las rentas del suelo) | Mitigación de riesgos y uso eficiente de suelo | Renovación Grandes operaciones de Redesarrollo y Densificación |
| | | Sin potencial Económico y Problemas de: | Sismo-resistencia y Deterioro | Gestión e iniciativa pública para garantizar la Seguridad Humana (Gasto Público - Transferencias proveniente de las rentas del suelo) | Mitigación de riesgos y uso eficiente de suelo | Mejoramiento Densificación |
| | Informal | Con potencial Económico y problemas de: | Sismo-resistencia Vulnerabilidad por alto riesgo | Gestión e iniciativa pública para dinamizar la economía a partir de usos potenciales del suelo (Eficiencia económica) (Recursos de las rentas del suelo) | Mitigación de riesgos y uso eficiente de suelo | Grandes operaciones de Redesarrollo y Densificación |
| | | Sin potencial Económico y Problemas de: | Sismo-resistencia Vulnerabilidad por alto riesgo | Gestión e iniciativa pública para garantizar la Seguridad Humana (Gasto Público - Transferencias proveniente de rentas del suelo) | Mitigación de riesgos y uso eficiente de suelo | Legalización Mejoramiento Titulación Reasentamiento Densificación |
| Suelo de Expansión | | Desarrollo de acuerdo a necesidades de la ciudad ¹⁶ /. | | Gestión e iniciativa pública para dinamizar la economía a partir de usos potenciales del suelo (Eficiencia económica) (Recursos de las rentas del suelo) | Banco de tierra | Nuevas Viviendas |
| Ciudad - Región | | Desarrollo de acuerdo a las necesidades de las ciudades y los municipios de la Región Central | | Gestión e iniciativa pública para dinamizar la economía a partir de usos potenciales del suelo (Eficiencia económica) (Recursos de las rentas del suelo) | Banco de tierra, mitigación de riesgos y uso eficiente del suelo | Legalización Mejoramiento Titulación Reasentamiento Densificación |

¹⁶ / La dinámica de recuperación de hábitat en la ciudad condiciona y resta presión, en cierta medida, a la dinámica de expansión de suelo urbano y a la tensión en las relaciones ciudad – región, por factores poblacionales y de asentamientos.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

- La renovación del suelo para usos diversos con criterios de eficiencia. Este resultado no sólo significa reducción de costos por el aprovechamiento de la infraestructura existente, sino también reducción de la presión de la escasez del suelo en zonas de expansión y en la región central.
- La generación de flujos de recursos importantes para la política pública, en doble perspectiva:
 - Recursos transitorios basados en los instrumentos del POT (plusvalía, cargas y beneficios, traslados VIS...).
 - Recursos permanentes por contribuciones prediales, de acuerdo al segundo criterio planteado en el punto 5.1 [potencial económico] de este documento.
- El fortalecimiento de las finanzas públicas y la ampliación del margen de redistribución de los recursos públicos para la recuperación, habilitación y sostenibilidad del hábitat en zonas de la ciudad no viables económicamente, pero que requieren soluciones a los problemas de hábitat y de seguridad humana.

7.2.2 UNIDADES DE DESARROLLO PRIORITARIO

La Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial^{17/}, señala que “los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen podrán determinar el desarrollo o la construcción prioritaria de inmuebles que conformen unidades de actuación urbanística...” (Art. 40, p.37). “... los Planes de Ordenamiento Territorial definirán las áreas que deban desarrollarse [...] y determinarán los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación y aprobación posterior” (Art. 41, p.37 y 38).

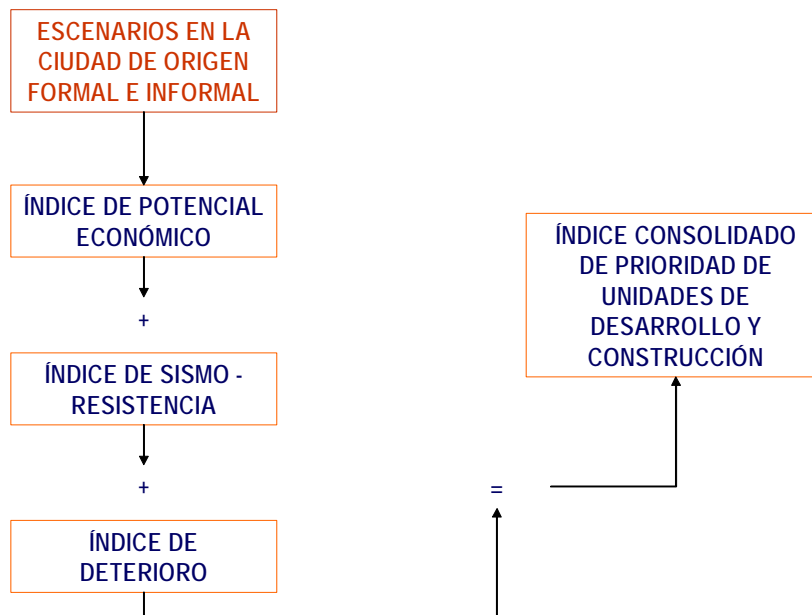
El modelo de actuación al que nos hemos referido en el punto 6.2.1 debe hacer explícita la figura de *Desarrollo y Construcción Prioritaria*^{18/}. La Administración Distrital debe generalizar este recurso administrativo en un contexto de planificación global. El modelo implica una ponderación, en los tres escenarios definidos en la tabla 1, de las variables estratégicas *potencial económico* (presente y futuro), *vulnerabilidad por sismoresistencia y deterioro*, orientada a la construcción de un índice que permita diferenciar las zonas con la combinación de las tres variables, en una escala que facilite a la Administración Distrital y a las entidades del Sector Hábitat, establecer las unidades de desarrollo y construcción prioritarias de actuación, en la perspectiva de generar, mediante combinación de medidas de política y desarrollos progresivos, un círculo virtuoso de recuperación, creación y sostenibilidad del hábitat en la ciudad.

^{17/} / Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997. *Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial – La Política Urbana del Salto Social*. Bogotá.

^{18/} / Véase, en especial, los Capítulos V y VI, de la Ley 388/97: *Actuación Urbanística y Desarrollo y Construcción Prioritaria*.

La figura 3 ilustra sobre la secuencia para determinar prioridades de intervención, a través de la política pública de hábitat, mediante la aplicación de los criterios de valoración basados en las tres variables estratégicas: potencial económico de la ciudad, vulnerabilidad por sismoresistencia y deterioro en la ciudad construida. La figura 4 presenta un esquema de las prioridades y la progresión que la Administración Distrital puede establecer en las unidades de desarrollo y construcción, así como el grado de contribución, de las acciones que se adelanten en ellas, a la disminución de la escasez de suelo y del déficit habitacional. Este esquema hace posible la planificación ordenada y objetiva de la política de hábitat en el largo plazo.

Figura 3
Esquema de valoración de prioridades en Unidades de Desarrollo y Construcción





MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT

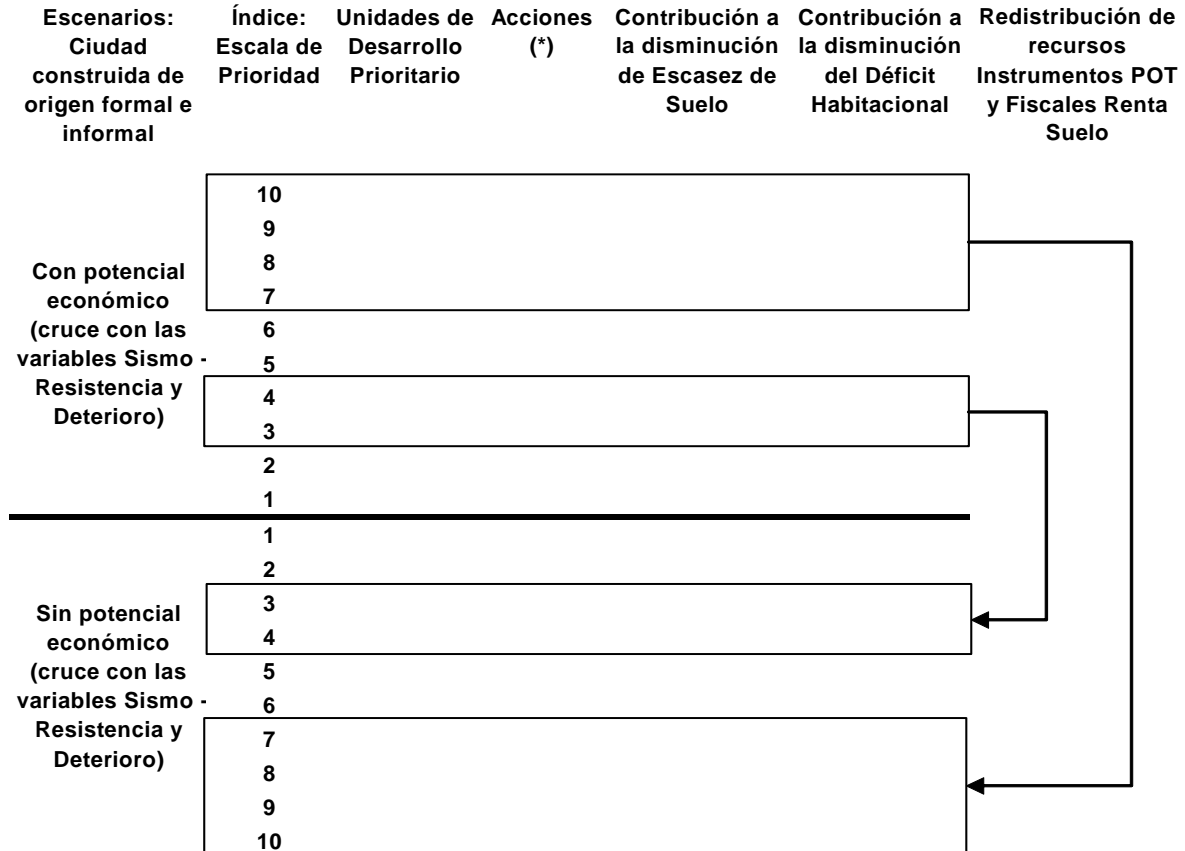


ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

Figura 4
Esquema de valoración de prioridades en Unidades de Desarrollo y Construcción

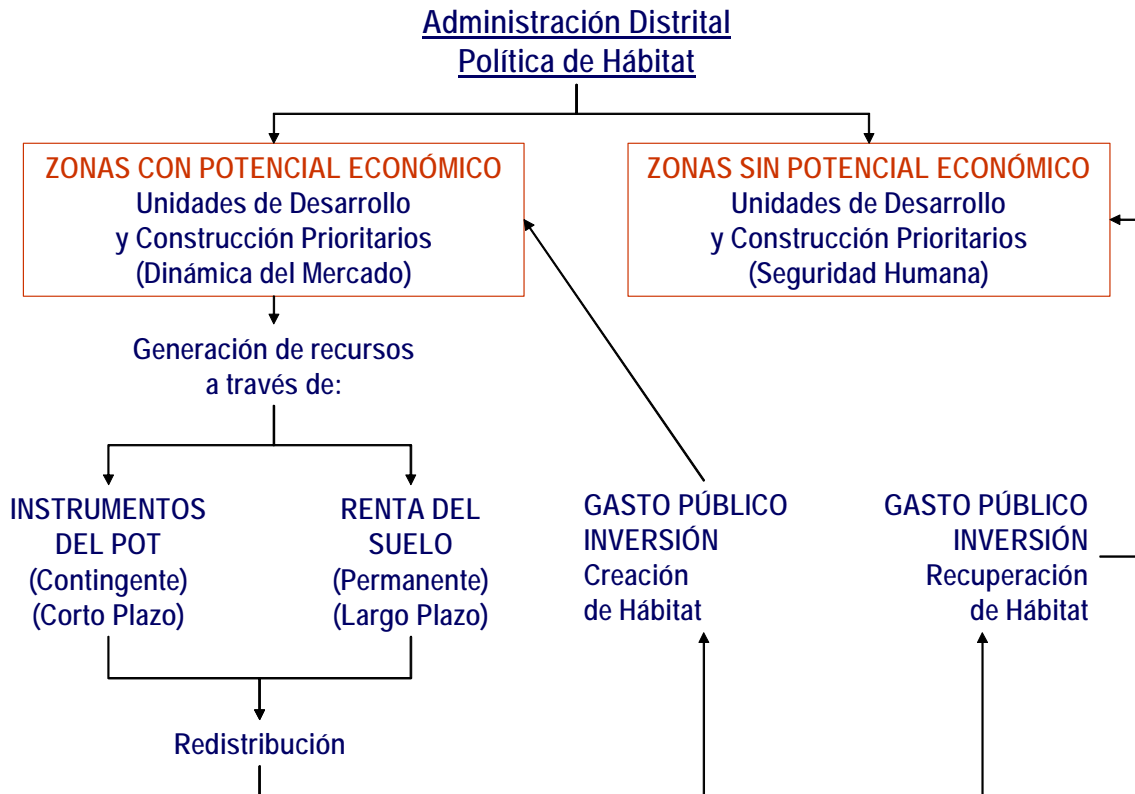


(*) En zonas con potencial económico: Redesarrollo, Densificación, Renovación, ...

En zonas sin potencial económico: Mejoramiento, Titulación, Reasentamiento, ...

La identificación de las zonas con estos criterios permite la implementación de una política pública coherente con las necesidades y la disponibilidad de recursos y objetiva en la cuantificación de las metas. Al establecer las zonas de mayor potencial actual y futuro y recuperar y crear el hábitat en ellas mediante los mecanismos del mercado, se hace posible el financiamiento de la recuperación, la creación y la sostenibilidad del hábitat en zonas con menor potencial mediante económico (figura 5).

Figura 5
Unidades de Desarrollo y Construcción Prioritarias. Contribución a la Economía y el Bienestar desde la perspectiva del Hábitat



7.2.3 SIMULTANEIDAD Y PROGRESIÓN DE ACCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HÁBITAT

El ejercicio de jerarquizar las unidades de desarrollo y construcción prioritarias en la ciudad y de estimar las contribuciones que cada una de ellas deben hacer a la reducción de los problemas de hábitat, facilita la definición de la simultaneidad y la progresión de los distintos programas y proyectos de la política, así como la estimación real de las metas y de los recursos para los distintos componentes, v. gr. las proporciones de acciones en suelos de expansión y las proporciones de acciones en la ciudad construida (vivienda nueva, mejoramiento, titulación, etc.).



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

7.2.4 EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN EL CORTO Y EL MEDIANO PLAZO

En el corto plazo, el financiamiento de la Política de Hábitat en el conjunto de la ciudad debe sustentarse a partir del desarrollo y la construcción prioritaria de las zonas con potencial económico en el orden que establezca el índice consolidado, mediante una aplicación integral de los instrumentos disponibles en el POT.

Conviene hacer la distinción entre la financiación con recursos que se obtienen con la aplicación del instrumental que provee el POT (plusvalías, cargas y beneficios...) y la financiación que se obtendría con el criterio de la renta del suelo generada por las actividades económicas. Mientras los instrumentos del POT son contingentes (los recursos que se obtienen por esta vía son fragmentados y coyunturales y ocurren por lo general una sola vez en un tiempo determinado), la renta del suelo es permanente. Ésta última cambia con las transformaciones que se presentan en las actividades económicas: éstas tienen, de hecho, características de mediano y largo plazo.

La concepción de la sostenibilidad del hábitat y de los recursos que la ciudad requiere para este propósito, plantea a la Administración Distrital un ejercicio más complejo y de mayor alcance de política pública y fiscal: el criterio de renta del suelo urbano exige una reflexión y un trabajo que involucre la orientación y la voluntad política y un soporte técnico de la Secretaría de Hacienda y el DAPD, para asociar de manera adecuada las magnitudes de las rentas del suelo a las actividades económicas.

La Administración puede trabajar en una doble perspectiva: una profundización en la aplicación de los instrumentos del POT y un trabajo de diseño de mecanismos que permitan la valoración de la renta del suelo con respecto a las contribuciones de las actividades económicas al PIB de la ciudad. A partir de este diseño, la Administración Distrital deberá adelantar un proceso de concertación y aceptación de este criterio por parte de todos los agentes de la sociedad en la ciudad, para su implementación.

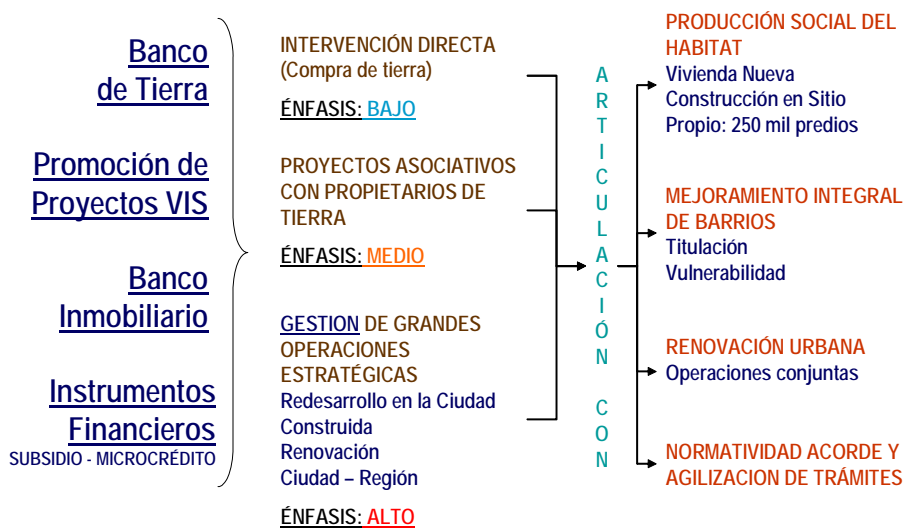
7.2.5 MODELO Y POLÍTICA DE INCLUSIÓN

El modelo de actuación, a partir de Unidades de Desarrollo y Construcción Prioritarias y con los criterios expuestos en este documento, busca la participación plena del ciudadano y el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar. El modelo supone la inclusión del pequeño y del grande propietario del suelo en los procesos y en los beneficios finales esperados. La política no propiciará el desplazamiento de los propietarios del suelo: al contrario, lo hará partícipe de los proyectos que se proponga dinamizar la Administración Distrital en las Unidades de Desarrollo y Construcción Prioritarias.

8. INSTRUMENTOS

La figura 6 ilustra sobre los instrumentos al alcance de las entidades del Sector Hábitat. La experiencia de Metrovivienda indica que la compra de tierra para constituir bancos debe tener un énfasis menor y que se debe privilegiar en término medio los proyectos asociativos (aportes de tierra de los privados y recursos de capital por parte del Distrito) y con énfasis mayor los denominados proyectos de tercera generación, en los que la gestión de la Administración Distrital propicia la participación de los diversos agentes (el propietario del suelo –grande o pequeño-, el constructor, el sistema financiero, la academia, la comunidad...).

Figura 6
Instrumentos para la gestión



Para la provisión de nuevo suelo urbano en la ciudad, en la perspectiva de los proyectos de tercera generación, es de mencionar el mecanismo que define el Decreto 327 de octubre de 2004 en los Artículos 41 y 42, que da lugar, según determinados proyectos establecidos en la norma, al compromiso de destinar el 20% del área útil de los proyectos a vivienda de interés social. Este mecanismo, que ha comenzado a operar de manera cierta, permite dinamizar el mercado del suelo y proveer a la ciudad suelo urbano para propósitos de



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

interés colectivo. Constituye en sí mismo un escenario ideal para avanzar en los temas de transferencia de derechos de desarrollo y construcción, fondos de títulos valores en bancos de tierra, etc., aspectos hasta el momento no ha explorado la Administración Distrital y que son elementos valiosos de recursos para atender la problemática del hábitat.

9. CONCLUSIONES

Este documento ha propuesto un enfoque metodológico para la formulación de la política pública de hábitat en el Distrito Capital. Los aspectos centrales son:

- La identificación de dos problemas eje – articuladores, desde los cuales abordar el diseño de la política y la estrategia de solución de los problemas de hábitat en la ciudad.
- La identificación de tres variables claves para la definición de prioridades en el diseño de la política pública: potencial económico de la ciudad, vulnerabilidad por sismoresistencia y deterioro.
- El criterio de que las condiciones económicas de la ciudad -caracterizada por cierto nivel de economía de aglomeración y de escala- deben generar los recursos suficientes en el tiempo para la recuperación, creación y sostenibilidad del hábitat.
- La distinción entre fuentes contingentes de recursos (plusvalías y otros instrumentos del POT) y fuentes permanentes para el hábitat (rentas del suelo, bajo el criterio de igualarla a los costos marginales de las actividades económicas que se desarrollan en el suelo urbano).
- La estrategia de las unidades de desarrollo y construcción prioritarias para definir progresividad y simultaneidad en la generación y transferencia de recursos públicos requeridos para la solución de los problemas de hábitat.
- La propuesta de una nueva institucionalidad: estructura organizativa, coordinación y descentralización.

Para hacer posible el desarrollo del enfoque propuesto, se recomienda a la Administración Distrital, en el marco de la reforma administrativa que contempla la creación de la Secretaría de Hábitat, fusionar en una sola a Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular. Hacemos mención especial para esta recomendación de la necesidad de la búsqueda de mayor articulación e impactos de las acciones de la política y un posicionamiento de la administración distrital en los escenarios de los mercados relacionados con el hábitat, como una condición para garantizar los equilibrios entre agentes y el bienestar general de sus ciudadanos.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2004. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004 – 2008, Bogotá Sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión*. Bogotá.
- DUPUIT Jules, 1844. “De la Mesure de l’Utilité des Travaux Publics”, , *Annales des Ponts et Chaussées*, 2a Editions. En español: “Medición de la Utilidad de las Obras Públicas”, en: Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor (editores), *La Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- GEORGE Henry, 1879. *Progress and Poverty*, 75th Anniversary, Ed. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1954. En español: *Progreso y Miseria*, Editorial Prometeo, Madrid, 1980.
- GIRALDO I. Fabio (Editor), 2004. *Hábitat y Desarrollo Humano*, Cuadernos PNUD – UN Hábitat, Bogotá.
- GONZÁLEZ Jorge Iván - CID - DAPD, 2005. *La Equidad de las Tarifas de los Servicios Públicos y su Impacto en la Capacidad de Pago de los Hogares de Bogotá*, Mimeo.
- HOTELLING Harold, 1938. “El Bienestar General en Relación con los Problemas de Tributación y de Fijación de las tarifas de Ferrocarriles y Servicios Públicos”, selección de Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor, *La Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, 1974, México.
- KNIGHT, 1924. Algunas Falacias de la Interpretación del Costo Social. selección de Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor, *La Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, 1974, México.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – VICEMINISTERIO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE, 1997. *Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial – La Política Urbana del Salto Social*. Bogotá.
- SAMUELSON Paul, 1954. *The Review of Economics and Statistics*, No. 36, pp. 387-389. En español: "La Teoría Pura del Gasto Público", en *La Economía del Bienestar*, Tomo I, pp. 227-231. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- VICKREY William, 1977. “The City as a Firm”, en ARNOTT Richard., ARROW Kenneth., ATKINSON Anthony., DREZE Jacques., 1994, ed., *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 339-349



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

3. Debate

A continuación se plasma un resumen del debate realizado después de las ponencias de la mañana. Se intenta plasmar la esencia de todos los argumentos y de todos los comentarios presentados en el debate; esto se hará en el orden seguido por las discusiones. Más adelante en la siguiente sección se plantearán de una manera más estructurada las conclusiones del taller.

Se plantea que existe una gran preocupación por parte de los constructores de VIS porque la vivienda de interés prioritario (VIP) dejó de ser un negocio viable para el sector. Los trámites requeridos para la habilitación de tierras y el costo de la tierra urbanizable hacen sacar del negocio a los proyectos de VIP. Se pone como ejemplo el Plan del Norte en Bogotá; tiene muchos trámites, tiene unas cargas muy altas, y no genera vivienda de interés social. Se describen obstáculos en la negociación de la tierra; el propietario de la misma tiene diferentes alternativas a la de venderle al constructor formal, tales como la venta al constructor pirata, o demorar la venta del lote (“engorde”), etc. Por otro lado, el constructor no tiene alternativas. Esto promueve la especulación en el costo de la tierra. Se afirma que en la margen occidental del río Bogotá no hay VIS. Por otro lado, se hace trampa al sistema, al habilitar terrenos para VIS que terminan siendo construidos con vivienda no-VIS.

Se plantea que hay un rango de demanda de vivienda a donde no llegan los privados; a pesar de que se ha llegado a viviendas de 50 SML, hay familias que están por fuera de ese precio. En cuanto a la aplicación del Decreto 327 de 2004, el 50% de los compradores de tierra ha comprado hace más de 5 años, y este decreto opera para quienes están comprando ahora.

Se formula la pregunta, de por qué la ley no está operando, en el sentido de que no hay ni el suelo necesario, ni las soluciones de vivienda requeridas. Se formula la respuesta de que los constructores, y el sector privado no pueden llegar a satisfacer todas esas necesidades. El suelo está caro y los constructores no se pueden meter a desarrollar VIS en esas condiciones. Se plantea entonces que el Estado sí debe llegar. Y no llega porque falta desarrollo institucional, y porque muchos de los instrumentos que ofrece la ley no se aplican. Se recuerda que la vivienda digna es un derecho constitucional, por lo cual el Estado se ha quedado corto.

Hay alternativas como los lotes con servicios, que deben considerarse para aquel segmento de la población al cual no le puede llegar el sector privado. Esto unido a una asistencia técnica competente. Se señala que carecemos de indicadores para la gestión pública que permitan hacer un adecuado seguimiento y medición de la gestión de los servidores públicos. El caso de Bogotá preocupa, en donde pasaron dos años en entender la problemática. Se menciona el caso de Usme, que lleva tres años despegando sin que genere las soluciones de vivienda que era de esperarse.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

El Distrito reconoce que la escasez actual de suelo es un problema que hay que resolver. Se insiste en la preocupación que existe también a nivel distrital con las áreas cada vez menores de las viviendas. Es inquietante asimismo que ante la escasez de suelo para soluciones formales de vivienda, la alternativa para la población de menores recursos son los fraccionamientos ilegales, y estos fraccionamientos literalmente “se están comiendo” el suelo disponible.

Se señala la importancia de la institucionalidad, así como el rol central que tienen los municipios en el proceso de habilitación de suelo urbano y el desarrollo de VIS. Se afirma igualmente que la VIS sí es atractiva para los constructores y para el sector privado en general.

Se hace una pregunta acerca de la alternativa de los lotes con servicios; cual es la ciudad que se quiere a futuro? Se advierte que la alternativa de lotes con servicios no conduce a una ciudad ordenada. Se complementa una observación anterior acerca de la importancia del área construida para los usuarios de la vivienda. En este aspecto la vivienda informal es mejor.

Se afirma que la obligación legal de un alcalde es la de aplicar los instrumentos que tiene la ley para habilitar suelo suficiente para vivienda en su municipio. Esta aplicación de los instrumentos que tiene la ley no es consistente en la actualidad.

Por otro lado se reitera que existe una segmentación en el mercado de vivienda, la cual incluye el segmento formal, el segmento informal con algún acceso a medios, y el segmento de la indigencia. Para cada uno de estos sectores debe haber una solución diferente, ajustada a las características del segmento.

Se habló en las ponencias del Distrito de aplicar los subsidios para la producción de suelo urbanizado. Se argumenta sin embargo, que los recursos se están aplicando donde debe ser, según el marco legal vigente. Si se pretende aplicar los subsidios del Gobierno Nacional a los esfuerzos de urbanización del suelo se debe primero cambiar el marco legal vigente.

Se advierte que las ciudades se deben desarrollar de una manera que se favorezca de la multiplicidad de grupos y la diversidad y la capacidad de su población. Se debe hacer ciudad trayendo juntos a la administración en sus diferentes instancias, y a su población. Los modelos de ciudad se deben pensar en grande, con respuestas multifactoriales, de tal suerte que combinen inteligentemente diferentes sectores de la población, y así permitan mejores equilibrios económicos (sectores más afluentes pueden ayudar a subsidiar la infraestructura de los menos afluentes si comparten una misma zona). También se debe pensar en la Ciudad-Región, reconociendo la necesidad de crecimiento de Bogotá y de sus ciudades vecinas, lo cual ya las ha hecho confluir en la práctica.

La ley 388 permite la realización de grandes planes para la ciudad, pero lamentablemente se aplica de manera fraccionada. Al trabajar grandes planes hay que aprovechar la



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

diversidad y la variedad en los vecindarios, en contraposición a la generación de *ghettos* que excluyen y aíslan. Es fundamental desarrollar ciudades menos segregadas.

Se insiste en la utilización de la alternativa de proveer vivienda a los sectores más necesitados a través de lotes con servicios.

Se responde a lo anterior con la inquietud de que es difícil llevar a la práctica esta propuesta. En particular, se señala que el Gobierno no puede aplicar el subsidio al urbanismo, que es en esencia lo que se estaría entregando a las familias.

Con el problema de unos pocos terratenientes aguardando a la mejor opción para la venta de sus tierras, se puede observar que al generarse vivienda en estas tierras, es como si todos los participantes en esa cadena de generación de valor, incluyendo por supuesto al comprador y usuario de la vivienda, estuvieran trabajando para el terrateniente.

Se genera una propuesta concreta de trabajar en mesas técnicas y jurídicas para cada instrumento legal que permite la habilitación del necesarísimo suelo para VIS.

Se plantea nuevamente la inquietud, acerca de qué está pasando en Usme. Se recuerda que en algún momento el desarrollo urbano de Usme era prioridad de los tomadores de decisiones en el Distrito. Hoy en día está relegado a personal con mucha menos capacidad de toma de decisiones, lo cual en parte explica las demoras y la falta de acciones contundentes. Con referencia a un comentario anterior, se anota que es importante reconocer que el terrateniente y el constructor no son la misma entidad.

Se recuerda que como se mostró en la ponencia del Ministerio, habrá del orden de 130,000 subsidios con cierre financiero en Bogotá, y no hay tierra habilitada suficiente.

Se responde a esta inquietud con una serie de propuestas para reactivar la habilitación de tierras y en general para motivar el desarrollo de VIS:

- Se recuerda que como se ha mencionado por varios en el taller, es importante reconocer la segmentación del mercado, y aplicar a cada segmento las alternativas de solución más apropiadas
- Esto involucra también un cambio de cultura a diferentes niveles, tanto en los tomadores de decisiones a nivel público, como en los participantes de la cadena de valor de la vivienda social, como de los usuarios de la vivienda
- Se propone igualmente generar una línea de crédito de Findeter para dotar de infraestructura para VIS a terrenos urbanizables en los municipios. Esto se complementa con una política de estímulo a los municipios que sean más responsables en el desarrollo de suelo para VIS.
- Esto se debe complementar con un adecuado control a los alcaldes sobre sus acciones para el desarrollo de suelo para VIS
- Se debe aceptar la progresividad de las viviendas como un hecho



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

- El problema de suelo urbanizado y de la VIS en general no se ubica en los más de mil municipios del país, sino en unos cincuenta municipios que concentran la inmensa mayoría del déficit. Esto es conveniente en el sentido de que las acciones pueden focalizarse mejor
- Se propone igualmente que las acciones de infraestructura sean reguladas por el Gobierno Nacional

Se responde a algunas de las propuestas formuladas; en particular se recuerda que las normas vigentes no permiten la progresividad. Se propone entonces un código de la progresividad, que reglamente cómo puede llevarse a cabo sin afectar la integridad ni la salud de las familias, ni el desarrollo armónico de la ciudad.

Se señala también que los trámites son un reto serio a ser enfrentado. Y estos trámites en el caso de una ciudad como Bogotá involucran un grupo grande de entidades diferentes, como el Acueducto, el Dama, la Energía, el IDU, etc. Estas entidades tienen esquemas, prioridades y velocidades diferentes, lo cual incrementa la dificultad de realizar los trámites oportunamente. Es fundamental entonces una muy buena coordinación interinstitucional.

Se plantea el argumento de que se ha avanzado en materia del marco legal; hoy día se tienen instrumentos muy buenos. Lamentablemente es importante la magnitud de lo que falta por hacer y es muy grande la población que se queda por fuera del impacto de las políticas de VIS. Al respecto, y con el afán de generar propuestas, se plantea lo siguiente:

- Es importante reconocer el atractivo de la informalidad; las áreas son más generosas, está la posibilidad del crecimiento progresivo importante, y la libertad de no estar cubierto por un marco legal (impuestos, desarrollo progresivo, etc.).
- Acerca de la alternativa de la autoconstrucción se comenta que no todas las familias tienen la disponibilidad de tiempo ni la inclinación para construir su casa
- Se plantea incluso la posibilidad de que para ciertos segmentos del mercado se pueda contar con promotores de vivienda del Estado. A pesar de que esto es algo que se experimentó y ya no tiene vigencia, el esquema de generar vivienda por el Estado tiene algunas ventajas que pueden aprovecharse. En particular, este esquema posibilita un grado de experimentación que no es tolerable en el sector privado
- También se propone mirar con atención a la alternativa del alquiler de vivienda. La condición de vivienda digna no necesariamente implica que la familia sea propietaria. Se puede promover y regular adecuadamente el arriendo como alternativa para algunos segmentos de la población

Se recuerda que ha habido otras experiencias en el País con aprendizajes importantes, como lo fue el desarrollo de Ciudad Bolívar, y el esfuerzo en el Eje Cafetero. En este último caso ocurrió que cuando se habló de que iba a haber subsidios para vivienda, el precio de la tierra se subió y de esta forma se absorbió parte del subsidio solamente por este incremento. Es fundamental entonces actuar con los instrumentos adecuados para evitar que esto ocurra.



**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL**



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

También se recuerda que en el caso de Armenia, se realizó un enorme esfuerzo y se entregó vivienda a muchas familias que antes vivían en la informalidad. Es preocupante ver que después de algunos meses abandonaron sus viviendas formales y regresaron a su informalidad.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

4. Conclusiones del Taller

Relevancia y pertinencia de lo discutido

En este taller se logró la participación de actores claves en el tema específico de suelo para vivienda de interés social. En particular, estuvo presente el Gobierno Nacional a través de la instancia que directamente genera políticas para la VIS, como lo es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Igualmente estuvieron presentes Planeación Distrital y Metrovivienda, quienes son los dolientes principales de la vivienda en el Distrito Capital. Asimismo estuvieron representadas las Cajas de Compensación Familiar, quienes juegan un papel principalísimo en la VIS, a través de su administración del fondo de subsidios y de sus propios proyectos de vivienda. También estuvieron representados los constructores a través de la gerencia de Cundinamarca de CAMACOL, así como de constructores que participaron en el debate. Se hicieron presentes también organizaciones de vivienda e investigadores de Universidades del Distrito Capital. Además de estos participantes a nivel Distrital y Nacional, hicieron presencia importante organismos supra nacionales como lo son las Naciones Unidas y su oficina para el Hábitat, y First Initiative como representante de un grupo de entidades de cooperación internacional en alianza con la banca multilateral para el mejoramiento de las condiciones de acceso a vivienda de los colombianos necesitados.

Con la participación de estos actores se aseguró que las discusiones del taller se beneficiaron de acceso al mejor conocimiento disponible en la temática del suelo para VIS. Los organizadores buscaron que este conocimiento fuera representativo de lo que se sabe (del estado del arte?) en el país, con representación de las posiciones más importantes y diversas. De esta forma los consensos que se pudieron lograr tienen una enorme validez. Igualmente, los disensos y desacuerdos son importantes, dado que así se señalan aspectos que merecen mayor debate futuro.

Es así como se puede concluir que los temas discutidos son los temas relevantes y que la discusión genera pautas de gran pertinencia para el desarrollo de mecanismos mejorados para la solución de la problemática actual del suelo para VIS.

A continuación se presentan dos secciones que pretenden sintetizar las conclusiones que se destilan del taller; la primera tiene el propósito de mostrar el diagnóstico del problema, visto a la luz de las ponencias y el debate. La segunda se enfoca en destacar las propuestas de solución que fueron presentadas y discutidas en el taller.

Diagnóstico

A lo largo de las diferentes ponencias y posteriormente en el debate se generaron elementos importantes para el diagnóstico de la situación de la disponibilidad de suelo. Este diagnóstico colectivo se enfocó principalmente hacia el Distrito Capital; sin embargo, es aplicable en gran medida a la situación en muchos otros municipios del



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

País. Para dar mayor claridad al diagnóstico desarrollado colectivamente es necesario descomponerlo en sus partes más importantes.

i. Carenia y calidad de vivienda

El aspecto que está a la raíz de todo el problema de suelo discutido en el taller es el déficit de vivienda. Según se recordó en varias ponencias, existe un déficit de grandes proporciones, para el cual los datos documentados por Planeación Nacional y mencionados en la ponencia de ASOCAJAS son los que siguen. El déficit habitacional se estima en 2.333.345 hogares de los cuales 1.531.237 hogares tienen déficit cuantitativo y 802.108 déficit cualitativo. Esto significa que cerca del 30% de los hogares colombianos presentan alguna carencia de vivienda.

Hay un problema de capacidad de pago de la vivienda. Los mecanismos tradicionales de crédito se van al sector formal; el sector informal por problemas de no tener un trabajo estable, cesantías, un ahorro acumulado etc. no tiene la posibilidad de acceder al crédito

Se plantea que existe una gran preocupación por parte de los constructores de VIS porque la vivienda de interés prioritario (VIP) dejó de ser un negocio viable para el sector.

Más específicamente, en el Distrito Capital, los datos documentados por Planeación Nacional y referidos por Camacol Cundinamarca muestran un déficit acumulado cercano a las 420,000 unidades de vivienda. Si a esto se añade que la ciudad crece aproximadamente al año en 50,000 hogares nuevos, y que la producción formal de vivienda está únicamente alrededor de 21,000 unidades anuales, se incrementa el déficit en vez de reducirse. De las 11,000 viviendas producidas al año, cerca de 11,000 son VIS Tipo I y II. A pesar del esfuerzo de la ciudad, con esta cantidad de viviendas producidas al año no hay forma de reducir el déficit.

Ahora, para lograr una mayor producción de viviendas que reduzca el déficit, es fundamental contar con suelo en cantidades adecuadas.

ii. Escasez de suelo

Se señaló en la ponencia del MAVDT que hay proyecciones muy realistas que indican disponibilidad realista de subsidios para vivienda nueva de cerca de 160,000 subsidios para Bogotá en el período 2007 a 2010. Sin embargo, por problemas de acceso a suelo requerido para los desarrollos de vivienda, es preocupante que se puedan desperdiciar estos subsidios. Una inversión en 160,000 viviendas genera muchos impactos económicos y sociales importantes (empleo, demanda de otros sectores, etc.), por lo cual debe

Hay consenso en las ponencias y en el debate subsecuente, en que hay escasez de suelo en el Distrito para desarrollo de vivienda de interés social. Señalando solamente uno de



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

los datos suministrados al respecto, según cifras de Camacol Cundinamarca, entre los años 2002 y 2005 solamente se incorporaron cerca de 220 hectáreas para VIS en el Distrito Capital, área que no es suficiente para el desarrollo necesario de VIS en la Ciudad Capital.

iii. Insuficiencia en las acciones para habilitar suelo para VIS

La mencionada escasez de suelo para VIS tiene una raíz importante en las acciones insuficientes por parte de los municipios para habilitarlo en cantidades adecuadas. Se hace el diagnóstico de que hay un inadecuado uso de los instrumentos que brinda el marco legal, y en particular de la ley 388 de 1997. La inadecuada utilización de este instrumento implica un altísimo costo para una ciudad como Bogotá; en la sección anterior se mostraron números muy bajos en la habilitación de suelo para VIS en la Ciudad Capital.

Se señala también una falta de iniciativa del gobierno distrital para la incorporación de tierra para VIS a través de planes parciales. Fuera de la actividad de habilitación de terrenos realizada por Metrovivienda no ha habido más iniciativas gubernamentales.

Por otro lado, se diagnostica una gran demora en los trámites de los planes parciales en el Distrito Capital. De esta forma se complica todavía más la habilitación de tierras para VIS, dado que sumado a la poca iniciativa gubernamental se añade la lentitud en los trámites de aquellos planes parciales en curso de estudio en el Distrito por iniciativa privada.

Otro instrumento público muy importante para la generación de tierra para VIS son los planes zonales. Sin embargo, los tiempos de operación de los planes zonales (como Nuevo Usme) son también demasiado lentos para la velocidad impuesta por el crecimiento de la ciudad.

iv. Especulación con el suelo

Los propietarios están reteniendo el suelo en adición a que los planes parciales están demorados. Esto genera especulación y precios más altos de la tierra. A esta situación de se suma la decisión distrital de limitar la expansión de Bogotá, lo cual contribuye a la escasez de suelo.

v. Costos del suelo y del urbanismo

Con el problema de unos pocos terratenientes aguardando a la mejor opción para la venta de sus tierras, se ve con preocupación que los participantes en la cadena de generación de vivienda, incluyendo por supuesto al comprador y usuario de la vivienda, trabajan para el terrateniente. Esto resulta porque el costo de la infraestructura se está pasando a los compradores de vivienda, y por el efecto de la especulación con las tierras que ya se mencionó en el numeral anterior.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

De acuerdo con los datos presentados por Camacol Cundinamarca, el suelo urbanizado alcanza con un 26% más de la cuarta parte del precio de venta de la vivienda. De este 26%, la mitad es por el costo del suelo en bruto, y la otra mitad por el costo de la infraestructura de urbanismo.

vi. Densidades en VIS

Ante los altos costos de la tierra urbanizada, se genera una reacción que consiste en el incremento de las densidades. Ante este fenómeno se observaron dos posiciones encontradas. Por un lado está la administración distrital, que se inclina por densidades de máximo 100 viviendas por hectárea, las cuales son congruentes con los análisis realizados por Planeación Nacional en su documento de Ciudades Amables. Por otro lado está la posición de los constructores que trabajan con densidades mucho más altas. Un suelo costoso pero cuyo costo se distribuye en más viviendas (por una mayor densidad) genera un impacto menor en el precio individual de cada unidad. Por otro lado, una menor densidad evidentemente conlleva a que un número menor de habitantes comparta un área dada. Este es un tema de discusión importante para el cual debe haber una argumentación y una concertación adecuadas, particularmente por los altos costos actuales del suelo urbanizado.

vii. Desarrollo ilegal de vivienda

No debe olvidarse que una alternativa muy atractiva para una familia de escasos recursos en nuestras ciudades es la de acudir al sector informal para desarrollar su vivienda. Según información suministrada por Planeación Distrital en su ponencia, el fraccionamiento ilegal del suelo, que no respeta ningún estándar, llega en una localidad como Usme al 90%. Este desarrollo ilegal de las ciudades genera unos elevadísimos costos, y además es un voraz consumidor del valioso y escaso suelo disponible para el crecimiento de las ciudades.

viii. Baja disponibilidad de espacio público

Una de las consecuencias de los desarrollos ilegales es la casi nula inclusión de espacio público. Se ve con preocupación que los estándares de zonas verdes de metros cuadrados de equipamiento público por habitante, han ido cayendo. El promedio de espacio público por habitante en Bogotá es de 4m², cuando los estándares internacionales oscilan entre 10 a 15 m² por habitante.

ix. Deficiencia en el seguimiento

No hay un adecuado seguimiento a las diferentes acciones que en general se deben aplicar a la problemática de VIS. En el caso de la habilitación de suelo para vivienda, son escasos los indicadores y las estadísticas no son actualizadas y en ocasiones no concuerdan.

Recomendaciones

Es fundamental señalar que de acuerdo con lo expresado por la entidad anfitriona del taller, tenemos una responsabilidad social con la población necesitada. Esta



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

responsabilidad es incluso más patente en el caso de aquellas personas como los participantes en el taller, que estamos en una posición privilegiada de conocimiento y de capacidad de acción. En esta sección se plantean unas recomendaciones que se espera contribuyan a un mayor acceso a vivienda a todos nuestros coterráneos, a través de una mejor disponibilidad de suelo para vivienda.

Además de la generación de un diagnóstico sobre la situación del suelo, se plantearon múltiples recomendaciones que deben llevar a un mejoramiento. En muchas de estas recomendaciones se llegó a un consenso por los participantes. En otras hubo disensos que son importantes, en el sentido de que allí se requiere un análisis y una discusión adicionales.

Como también lo indicó muy claramente Asocajas, el ordenamiento del territorio es una función pública, la cual adecuadamente realizada tiene consecuencias favorables para el municipio y sus habitantes:

- Genera suelo para las necesidades de uso colectivo.
- Controla los usos del suelo.
- Asegura la expansión ordenada de la ciudad.
- Mejora estándares urbanísticos y ambientales.

Es a través de los instrumentos de ordenamiento territorial que se favorece la habilitación de suelo para VIS. A lo largo del taller se generaron recomendaciones para lograr una eficiente y efectiva habilitación del suelo. A continuación se sintetizan las principales recomendaciones, organizadas de acuerdo con las mismas componentes del diagnóstico.

- i. Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión del suelo en los municipios: es fundamental el rol de los gobiernos municipales en la generación de suelo para VIS. Este rol requiere un gobierno municipal capaz de: (1) identificar las necesidades de suelo oportunamente; (2) aplicar en forma eficaz y eficiente los instrumentos legales disponibles para la habilitación del suelo necesario; (3) articular el desarrollo de la infraestructura de redes con los urbanizadores privados para dotar al suelo del urbanismo necesario para la construcción de VIS. Se señala que el protagonismo del gobierno municipal y su iniciativa son indispensables, junto con la iniciativa privada para el adecuado desarrollo de VIS en los municipios.
- ii. Aplicación adecuada de los instrumentos que ofrece la ley para la habilitación de suelo para VIS: la ley de ordenamiento territorial y sus decretos reglamentarios ofrecen un marco suficiente para realizar una buena gestión de suelo para VIS. Los instrumentos existentes entre otros aspectos, incluyen la habilitación de suelo para VIS en el 20% del área de los planes parciales, así como la expropiación de suelo improductivo que pueda ser urbanizable para el desarrollo de VIS. Se mencionó incluso la opción de asegurar y vigilar que las



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

autoridades municipales apliquen los instrumentos que da la ley para el desarrollo de VIS.

- iii. Modelos de planeación de ciudad en grande: los planes parciales son solamente uno de los mecanismos para habilitar suelo en las ciudades. También están los planes zonales que permiten actuar de una forma mucho más amplia en las ciudades. A este respecto se generaron recomendaciones importantes para evitar la segregación; la segregación de los estratos más bajos no es adecuada, genera *ghettos* que afectan negativamente a la población y a la ciudad. La ciudad debe desarrollarse generando una mezcla diversa que le permite ser más productiva.
- iv. Ligar los usos más rentables del suelo con los menos rentables: esta recomendación, basada en la ponencia de Metrovivienda promueve que se establezca un balance económico al permitir que los usos más rentables del suelo ayuden a financiar los usos menos rentables. Esto contribuye a lograr la diversidad mencionada en el numeral anterior.
- v. Concertación del Distrito Capital con los municipios vecinos: es de gran importancia que el Gobierno Distrital establezca el desarrollo de VIS y su consecuente requerimiento de suelo urbano dentro del contexto de ciudad-región. Las políticas de la capital y de los diferentes municipios vecinos no están articuladas en cuanto al desarrollo ordenado de vivienda, y esto debe mejorarse a través de una adecuada concertación.
- vi. Determinación de la cantidad de suelo disponible para VIS: como parte de la responsabilidad de los municipios en el desarrollo de acciones para proveer suelo urbano está la identificación del suelo disponible, y del suelo habilitable. Esta actividad debe ser continua para generar inventarios actuales que permitan tomar las decisiones oportunamente.
- vii. Regulación de los precios del suelo: ante la escasez y ante fenómenos de especulación del suelo se están presentando incrementos importantes en el costo del suelo, los cuales hacen cada vez menos viable la producción de VIS de 50 SML. Planeación Distrital propone mecanismos de regulación del precio del suelo, basados por ejemplo en un rol preferente del Distrito como comprador de suelo.
- viii. Renovación urbana con obligación de desarrollo de VIS: Metrovivienda en su ponencia generó esta recomendación, la cual parte de la observación del fenómeno de abandono de sectores importantes de la ciudad. La renovación urbana aprovecha la existencia de infraestructura construida. Esta es una línea de acción para generación de VIS que no se ha perseguido recientemente y que



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

tiene retos importantes pero también ofrece oportunidades que pueden aprovecharse.

- ix. Evitar que la aplicación del marco legal castigue la iniciativa privada: la iniciativa privada es fundamental para el desarrollo de la VIS. Es necesario asegurar que la aplicación del marco legal incentive este protagonismo del sector privado. A este respecto es de gran importancia la adecuada distribución de cargas para la dotación de infraestructura del suelo para VIS.
- x. Evitar que la aplicación del marco legal castigue al comprador de vivienda: precisamente en l misma línea de la recomendación anterior, debe buscarse un adecuado equilibrio, especialmente en el balance de cargas para el desarrollo de la infraestructura de urbanismo. No es justo que se transfieran todos los costos al comprador de VIS.
- xi. Control a los municipios para que tengan una política responsable de habilitación de tierras para VIS: las recomendaciones iniciales se centraron principalmente en los gobiernos municipales; también es importante que haya una adecuada gestión a nivel de Gobierno Nacional que controle el desempeño de los gobiernos municipales. Esto incluye el aspecto de generar incentivos para aquellos municipios que respondan oportunamente a las necesidades de suelo para VIS, y de penalizar en la medida que el marco legal lo permita, a los municipios que no cumplan con sus responsabilidades en este importante tema. Se señala que además del Gobierno Nacional, está la vigilancia de otras entidades de veeduría y control público, e incluso el sector privado. Como se mencionó en el debate, las acciones de control deben centrarse inicialmente en los municipios más relevantes, los cuales son proporcionalmente muy pocos de los más de mil municipios del país.
- xii. Financiación por parte del Gobierno Nacional para el desarrollo de la infraestructura de urbanismo en suelo habilitado para VIS: esta recomendación tuvo disenso en el sentido de que la Constitución del 91 expresamente da autonomía y responsabilidad a los entes territoriales para el gobierno de su territorio, lo cual también incluye las actividades de dotación de infraestructura urbana. Es importante señalar sin embargo, que los municipios, incluyen al Distrito Capital, sienten la necesidad de apoyo en este sentido. Incluso, Planeación Distrital en su ponencia propuso dedicar recursos de subsidios para financiar infraestructura de urbanismo para VIS. El Gobierno Nacional indicó que no ve con buenos ojos esta opción por la autonomía que deben tener los municipios en este tema. Hubo una propuesta en esta misma dirección generada en el debate, por parte de A. Florián de Fedevivienda, en el sentido de abrir una línea de crédito en Findeter para apoyar a los municipios en la dotación de infraestructura urbana a suelo para VIS.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

- xiii. Segmentación de la demanda de vivienda para actuar con soluciones ajustadas a los segmentos de esta demanda: se debe reconocer que la demanda de vivienda más económica tiene diferentes segmentos, entre los cuales se encuentran principalmente el segmento de hogares con ingreso por salario formal, el de hogares con ingreso informal, y el de la indigencia. Estos diferentes segmentos requieren soluciones de vivienda que tengan en consideración las características particulares de cada segmento.
- xiv. Vivienda por autoconstrucción? El segmento de condiciones más precarias es el que hoy día se ve forzado a vivir en condiciones de hacinamiento o a recurrir a la construcción informal de vivienda. Se propuso por algunos participantes en el taller el desarrollo de lotes con servicios para que sus moradores desarrollen su vivienda por autoconstrucción, dada la imposibilidad de llegarles con una solución construida accesible en costo. Sobre este punto también hubo desacuerdo. Otros participantes indicaron que con este esquema se genera una ciudad que no es sostenible. Se hizo la pregunta contundente de cuál es la ciudad que se quiere, a la cual no se va a llegar con autoconstrucción. También se indicó que muchas de las familias en situación de pobreza extrema deben dedicar todo su tiempo disponible a la búsqueda de sustento (el famoso “rebusque”), lo cual impide concentrar su tiempo en el desarrollo de vivienda por autoconstrucción.
- xv. Reducción de estándares urbanísticos?: A esto se respondió con propuestas encontradas en el debate y en general en el taller. Dada la situación de altos costos del urbanismo algunos propusieron la reducción de los estándares urbanísticos para así generar soluciones de vivienda más económicas. A esto se respondió por otros que al contrario, no se deben reducir estos estándares. Se argumentó que la calidad del hábitat depende en gran medida del urbanismo; además, como se hizo evidente en el taller, hay un déficit de espacio público.
- xvi. Densificación? Planeación Distrital planteó la preocupación que tiene con las densidades en viviendas por hectárea, las cuales en su opinión no deben superar las 100 unidades por hectárea. Camacol respondió con la inquietud de que al contrario, la densificación mayor es pertinente dado el costo de la tierra. Este punto debe seguirse debatiendo. Se añade a este punto la recomendación conexas de que los asentamientos VIS no deben quedar demasiado lejos de los centros urbanos.
- xvii. Crear escenarios de discusión para mejorar la reglamentación sobre ordenamiento territorial: es importante continuar una discusión bien argumentada con los principales actores tanto del sector público como del sector privado. Esto resultaría en la activación de mesas técnicas y jurídicas para argumentar sobre los instrumentos legales existentes y futuros de apoyo para habilitar suelo para VIS.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

xviii. El Estado como desarrollador de VIS? Se planteó la posibilidad de que para aquellos segmentos de la demanda a donde no es posible llegar con vivienda producida por el sector privado se pueda llegar con el Estado como productor de vivienda. A pesar de que esta vocación estatal se desechó con la desaparición del ICT, se pueden rescatar algunos aspectos a su favor; en particular se mencionó en el debate que el Estado como constructor puede asumir los riesgos de la innovación y la experimentación en nuevos tipos de vivienda, que el sector privado difícilmente puede asumir.

Finalmente se puede recomendar una acción integrada de los diferentes actores involucrados en el desarrollo de VIS. Debe haber compromiso y voluntad tanto en el sector privado, como en el sector público en sus diferentes instancias, así como una labor planeada y coordinada fundamentada en una visión ambiciosa y lograda.



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA
Y DESARROLLO TERRITORIAL



ONU HABITAT



ASOCAJAS



Memorias del Taller de Tierras – Agosto de 2006

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2004. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004 – 2008, Bogotá Sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión*. Bogotá.
- DUPUIT Jules, 1844. “De la Mesure de l'Utilité des Travaux Publics”, , *Annales des Ponts et Chaussées*, 2a Editions. En español: “Medición de la Utilidad de las Obras Públicas”, en: Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor (editores), *La Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- GEORGE Henry, 1879. *Progress and Poverty*, 75th Anniversary, Ed. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1954. En español: *Progreso y Miseria*, Editorial Prometeo, Madrid, 1980.
- GIRALDO I. Fabio (Editor), 2004. *Hábitat y Desarrollo Humano*, Cuadernos PNUD – UN Hábitat, Bogotá.
- GONZÁLEZ Jorge Iván - CID - DAPD, 2005. *La Equidad de las Tarifas de los Servicios Públicos y su Impacto en la Capacidad de Pago de los Hogares de Bogotá*, Mimeo.
- HOTELLING Harold, 1938. “El Bienestar General en Relación con los Problemas de Tributación y de Fijación de las tarifas de Ferrocarriles y Servicios Públicos”, selección de Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor, *La Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, 1974, México.
- KNIGHT, 1924. Algunas Falacias de la Interpretación del Costo Social. selección de Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor, *La Economía del Bienestar*, Fondo de Cultura Económica, 1974, México.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – VICEMINISTERIO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE, 1997. *Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial – La Política Urbana del Salto Social*. Bogotá.
- SAMUELSON Paul, 1954. *The Review of Economics and Statistics*, No. 36, pp. 387-389. En español: “La Teoría Pura del Gasto Público”, en *La Economía del Bienestar*, Tomo I, pp. 227-231. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- VICKREY William, 1977. “The City as a Firm”, en ARNOTT Richard., ARROW Kenneth., ATKINSON Anthony., DREZE Jacques., 1994, ed., *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 339-349