

## **POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL E INJERENCIA DE LA NACIÓN EN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ¿LOS RESULTADOS JUSTIFICAN LOS MEDIOS?**

María Mercedes Maldonado<sup>1</sup>

Profesora Instituto de Estudios Urbanos

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, diciembre de 2009

La Secretaria de Planeación Distrital expidió el 25 de noviembre de 2009 una [Circular](#) en la que afirmó, al menos parcialmente, la competencia del gobierno distrital para ordenar su territorio al precisar los límites de aplicación en Bogotá del [Decreto 4065 de octubre de 2008](#) expedido por el gobierno nacional, que eliminó la obligación de formular plan parcial para ciertos terrenos, en contravía con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad. El Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial contravirtió inmediatamente la circular alegando que el Decreto 4065 tiene por finalidad lograr que se produzca vivienda de interés social (VIS), que en Bogotá se encuentra estancada por la lentitud en la expedición de los planes parciales, y alertó que la circular traerá como efectos que no se utilicen los subsidios nacionales<sup>2</sup> y que los desplazados no puedan acceder a una vivienda (Entrevista en La W, 1º de diciembre).

No es difícil estar de acuerdo con los fines que persigue el Ministerio, pero, aún así, cabe la duda de si la argumentación es suficiente para romper una arquitectura institucional construida en el país en el largo plazo, basada en principios descentralistas y de autonomía municipal, como ha venido sucediendo con una sucesión de decretos nacionales o de disposiciones legales que responden a problemas puntuales o presiones coyunturales de los agentes privados, que pretenden derogar directamente o están dejando sin sentido los planes de ordenamiento territorial (POT). Pero, más allá de esa discusión de fondo, hay lugar a preguntarse qué tanto se cumple el reiterado y efectista argumento de la producción de vivienda de interés social asequible a los más pobres si se liberan los terrenos de planes parciales.

Para responder la pregunta es preciso aclarar la diferencia entre vivienda de interés social (VIS), cuyo precio oscila entre \$34 y \$67 millones<sup>3</sup> y vivienda de interés prioritario (VIP), que tiene precio hasta de \$34 millones. Teniendo en cuenta esta diferencia se puede resaltar que en los argumentos del Viceministro, Camacol y las autoridades distritales hay un vacío significativo: se habla mucho de VIS y poco de VIP.

---

<sup>1</sup> Este artículo es un resultado de la investigación “Monitoreo a las políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal de suelo y vivienda en Bogotá”, en la producción de información de base participaron Adriana Hurtado, Natalia Castañeda y María Novoa

<sup>2</sup> Actualmente concentrados en VIP por decisión de la ley del Plan Nacional de Desarrollo

<sup>3</sup> Precios de 2009

La vivienda de más bajo precio que hoy se construye formalmente en Bogotá es de \$ 25 millones, que resulta inaccesible en las condiciones financieras establecidas por la política nacional, por lo menos para el 30% de los hogares bogotanos. Solamente el 6% de las viviendas construidas formalmente en Bogotá desde el año 2000 han tenido precio inferior a \$ 25 millones (18.500 unidades en 9 años cuando se necesitarían unas 14.000 anuales). El 17% de las viviendas construidas (54.000 en total) en el mismo periodo presentan precios entre \$ 25 y 34 millones.

La VIS, de la que tanto se habla, representa el 36% del total, 110.000 viviendas en el periodo, o sea casi 12 mil viviendas al año, un importante porcentaje con precios superiores a \$ 50 millones, y muchas cerca del tope. Es decir, que hay oferta suficiente para hogares de estratos medio-bajos y es casi inexistente para los más pobres, como los desplazados que tanto preocupan al Viceministro, según sus declaraciones. No sobra advertir que la producción de vivienda no VIS es también suficiente y su dinámica se mantiene, 125 mil viviendas en el periodo, el 39% del total. Es decir, que la distribución por precio de la producción de vivienda es inversamente proporcional a la de la composición social de la población.

¿Hay tan poca producción de vivienda del más bajo precio por culpa de las demoras en los planes parciales? Los datos indican que no.

Desde la expedición del POT en el 2000 hay tres mecanismos para incorporar suelos para usos urbanos en Bogotá:

1º) Terrenos a los que, extrañamente, continúan siendo aplicadas las normas vigentes antes del POT (Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios), donde han sido aprobadas licencias para un área cercana a las 900 hectáreas desde la entrada en vigencia del POT.

2º) Terrenos liberados por el gobierno distrital de plan parcial en 2004, por tratarse de zonas de menos de 10 hectáreas rodeadas de vías u otras urbanizaciones

3º) Terrenos sujetos a formulación de planes parciales, y algunos, además, a planes zonales, como es el caso del Norte o de Usme.

Una revisión de las licencias otorgadas entre 2004 y 2008 en los terrenos liberados de plan parcial por el gobierno distrital (900 hectáreas en total)<sup>4</sup>, indica que han sido incorporadas 146 hectáreas, con un área útil de 77 hectáreas, de las cuales 16 (el 22%) se destinó a VIS. No obstante, sólo 11 hectáreas (14%) corresponden efectivamente a nueva VIS y las restantes se cumplieron en otros proyectos. La participación de la VIS es escasa.

Entre 2002 y 2009 se han aprobado planes parciales por una extensión total de 1.097 hectáreas, 443 hectáreas de iniciativa pública, correspondientes a proyectos de Metrovivienda y 652 de iniciativa privada. Solo un 25% del área útil de estos últimos se destinó a la construcción de nueva VIS en la misma zona del plan parcial. La mayoría de planes aprobados contemplan VIS y sólo un porcentaje

---

<sup>4</sup> Con excepción de 39 expedientes que no están disponibles, correspondientes a la Curaduría No. 4, que es la única que no ha remitido aún a la Secretaría de Planeación los documentos correspondientes a las licencias aprobadas en 2008

minoritario VIP, y no en todos los decretos que los aprueban se concreta ni su localización ni sus características.

Como es conocido, Metrovivienda por disposición legal se concentra en la venta de suelo para la construcción de VIP. En los proyectos de Metrovivienda se construyó, hasta fines de 2008, el 25% de la VIP de la ciudad y el 41% de la VIP de menos de \$ 25 millones.

**Primera conclusión:** La eliminación del plan parcial no agiliza necesariamente la incorporación de suelo para usos urbanos ni, mucho menos, incrementa la producción de VIP. Con o sin plan parcial se construyen porcentajes similares de VIS, sobre todo, la de más alto precio. Se resalta que, en todo caso, es más alta la participación en los planes parciales.

Estos bajos porcentajes son coincidentes con lo dispuesto en un Decreto expedido por el Ministerio (No. 4259 de 2007) que volvió obligatoria de manera directa y pasando por encima de los POT municipales la destinación a VIP del 15% del suelo útil de los proyectos de desarrollo o un 25% para VIS. No solo estableció un mayor porcentaje para VIS (es decir, para vivienda de precio mayor, sin considerar que el déficit está en los hogares de más bajos ingresos) sino que dejó en manos del propietario la decisión de construir VIS en lugar de VIP, lo que generalmente ocurre. Con esta medida el Ministerio actuó donde ya había oferta suficiente, la VIS, una vivienda de hasta \$ 67 millones que tiene exención del IVA al cemento, adquirida por las clases medio-bajas que además acceden a un subsidio en el crédito y en ciertos casos un pequeño subsidio para compra, pero no se preocupó por hacer obligatoria la vivienda asequible a los desplazados y otros hogares de bajos recursos que difícilmente son atendidos por la política nacional vigente. A manera de ejemplo, el mismo porcentaje se estableció en la irregular licencia del predio El Bosque, expedida al amparo del Decreto 4065 o en el publicitado proyecto de La Felicidad. Los constructores afirman que en este momento el negocio está en la VIS.

Es sintomático también que mientras uno de los puntos de la discusión ciudadana desarrollada con ocasión de la aprobación del Plan Zonal del Norte es la propuesta de que - dado que es una de las últimas áreas urbanizables de la ciudad- se destine como mínimo un 50% a VIP no sustituible por VIS ni trasladable a otras zonas, con el fin de mejorar el acceso al suelo de la población de menores ingresos; el Ministerio le haya salido al paso a esta discusión con el Decreto 4065, dirigido a eludir la aplicación de dicho Plan, posiblemente atendiendo la queja de Camacol que considera esta medida expropiatoria. Mientras más rentables sean los usos más alto será el precio del suelo y se reforzará la exclusión.

**Segunda conclusión:** La injerencia del Ministerio en las decisiones municipales no se dirige a mejorar la producción de VIP, y cuando más mantiene la producción de VIS, la que interesa en este momento a los agentes privados y se construye en condiciones de mercado. El Ministerio y el gobierno distrital deben reconocer esta realidad y buscar, de manera armónica y dentro de las normas constitucionales, mecanismos alternativos para lograr que la política de vivienda llegue a los más pobres, sometidos a la precariedad de las ocupaciones informales o a condiciones de hacinamiento.

¿Cree el Viceministro que con la eliminación de los planes parciales hará frente a la fuerte caída de la producción de vivienda de interés prioritario de precio de hasta \$ 25 millones ocurrida en 2009 donde se pasó de un modesto promedio de 2.200 al año a apenas 815 viviendas iniciadas en los tres primeros trimestres? ¿O que revertirá la situación presentada en el último periodo intercensal donde un 45% de las nuevas viviendas fueron construidas de manera informal?

Me permito dudar de que eso ocurra. Con la eliminación de los planes parciales y sus obligaciones urbanísticas los precios del suelo se elevan y dificultan aún más la producción de VIP.

Es hora de que los gobiernos nacional y distrital reconozcan que, para que el objetivo de llegar a los más pobres deje de ser simple retórica, hay que buscar alternativas de fondo a la actual política de vivienda, en lugar de reiterar un esquema que no funciona. Por lo pronto la vía de la interferencia en las decisiones municipales de reglamentación de los usos del suelo parece ofrecer pocos resultados.

#### VIVIENDAS PRODUCIDAS EN BOGOTÁ 2000 - 2009 POR TIPOS

AÑO	NO VIS	VIP		VIS		Sin dato	Total	Planes parciales aprobados (Has)	
		Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV			Iniciativa pública	Iniciativa privada
2000	2.454	354	1.944	4.028	4.665		13.445		
2001	2.565	575	7.278	3.841	7.197		21.456		0
2002	7.600	90	11.311	6.946	11.047		36.994	132	44
2003	13.677	1.912	5.625	5.411	6.760		33.385		59
2004	16.774	1.432	3.897	4.262	4.196		30.561		103
2005	15.747	2.033	4.340	3.794	4.592		30.506		70
2006	17.906	6.188	6.277	5.547	6.650	1.640	44.208		90
2007	23.753	3.473	6.032	5.419	8.382	840	47.899		45
2008	21.190	1.541	4.177	7.233	4.930	360	39.431		138
2009*	10.396	815	3.126	3.941	2.385		20.663	311	103
<b>Total</b>	<b>124.825</b>	<b>18.413</b>	<b>54.007</b>	<b>50.422</b>	<b>60.804</b>	<b>2.840</b>	<b>311.311</b>	<b>443</b>	<b>652</b>

Nota: El cuadro combina dos tipos de fuentes: Obras iniciadas según DANE y proyectos de vivienda reportados por los constructores a la Secretaría de Hábitat - Control de Vivienda.

\*Los datos de 2009 corresponde exclusivamente a la información del DANE para los tres primeros trimestres